

Rolf K. Andersen,
Mona Bråten og Ester Bøckmann

Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev

Virksomheter på arbeidsvilkår

Rolf K. Andersen, Mona Bråten og Ester Bøckmann

Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev

Virksomheter på arbeidsvilkår

Fafo-rapport 2021:12

Fafo-rapport 2021:12

© Fafo 2021

ISBN 978-82-324-0597-8

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning og bakgrunn	7
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Gangen i rapporten.....	15
2 Metode og data	16
2.1 Spørreundersøkelse	16
2.2 Kvalitative intervjuer	18
3 Arbeidstakernes erfaringer	20
3.1 Demografi, geografi og bransje	20
3.2 Tilknytningsform.....	21
3.3 Lønns- og arbeidsvilkår	22
3.4 De som har fått godkjenning	26
3.5 De som har fått avslag.....	28
3.6 Oppsummering	29
4 Bedrifters og sentrale aktørers erfaringer	31
4.1 Bedriftene i utvalget	31
4.2 Erfaringer med ordningen.....	32
4.3 Bemanningsbedriftene.....	35
4.4 Noen utfordringer knyttet til godkjenningsordningen – slik bedriftene og sentrale aktører ser det	37
4.5 Et bidrag til økt seriøsitet?	40
4.6 Oppsummering	43
5 Avslutning	44
5.1 Har en godkjenning av fagkompetanse betydning for lønns- og arbeidsvilkårene?	44
5.2 Bidrar ordningen til integrering og inkludering i arbeidsmarkedet?	44
5.3 Hvilke erfaringer har arbeidsgiverne med godkjenningsordningen?	45
5.4 Godkjenningsordningens legitimitet og bidrag til økt seriøsitet?	46
Referanser	48

Forord

I denne rapporten retter vi oppmerksomheten mot godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Ordningen, som ble etablert i 2016, er hjemlet i opplæringsloven (oppl §3-4a) og forvaltes av NOKUT.

Etter fire års erfaringer med ordningen spør vi hvilke effekter den har hatt, både for den enkelte arbeidstaker som har søkt om godkjenning, for bedrifter som har erfaringer med ansatte som har søkt og fått vedtak, og på mer overordnede mål, slik som bidrag til økt seriøsitet og tiltak mot arbeidslivskriminalitet i utsatte bransjer.

Takk til alle som besvarte våre spørsmål, både i den web-baserte undersøkelsen og de kvalitative intervjuene. Dere har bidratt til et rikholdig datamateriale og viktig informasjon om ulike virkninger av godkjenningsordningen.

Takk også til ansatte hos NOKUT som har lest og gitt svært verdifulle kommentarer til et tidligere rapportutkast. Silje Molander har vært vår kontaktperson hos NOKUT og takkes spesielt for tett oppfølging og rask avklaring på ulike spørsmål som dukket opp underveis.

Ved Fafo har Anne Mette Ødegård kvalitetssikret rapporten og bidratt med viktig kompetanse til spørsmålene om sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og svart arbeid, og om ordningens bidrag til økt seriøsitet i utsatte bransjer. Takk til Anne Mette for innsiktsfulle kommentarer på et komplisert felt. Takk også til Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten.

Mange har bidratt underveis, alle funn og konklusjoner som trekkes er likevel forfatterens ansvar, likeså alle feil og mangler ved rapporten.

Oslo, april 2021

Rolf K. Andersen, Mona Bråten og Ester Bøckmann

Sammendrag

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring kom i stand etter initiativ fra partene som en del av frontfagsoppgjøret i 2014. Ordningen ble etablert i 2016, og NOKUT fikk det operative ansvaret. Inntil da hadde mange arbeidsinnvandrere i en årrekke trolig jobbet som ufaglærte på norske arbeidsplasser.

Etter fire års erfaringer med ordningen, retter vi i denne rapporten blikket mot foreløpige virkninger av den, både for den enkelte arbeidstaker som søker om godkjenning og for bedrifter som har erfaringer med ansatte som har søkt og fått vedtak. Hensikten er med andre ord ikke å se på selve godkjenningsprosessen, men hvilke virkninger den har hatt for de som har søkt om godkjenning, og for arbeidsgiverne. Rapportens problemstillinger består av følgende spørsmål:

- Hvilken betydning har en godkjenning av fagkompetanse for lønns- og arbeidsvilkårene til den enkelte arbeidstaker? Og hvilken betydning har et avslag på søknaden for den enkelte?
- I hvilken grad bidrar ordningen til integrering og inkludering i arbeidsmarkedet?
- Hvilke erfaringer har arbeidsgiverne med godkjenningsordningen?
- Hvordan vurderer ulike arbeidslivsaktører godkjenningsordningens legitimitet og bidrag til økt seriøsitet?

Vi belyser også spørsmål om ordningens effekter på mer overordnede mål, slik som bidrag til økt seriøsitet og tiltak mot arbeidslivskriminalitet i utsatte bransjer.

Problemstillingene er komplekse, og vi har brukt ulike datakilder og metoder for å besvare spørsmålene. Vi har gjennomført en web-basert spørreundersøkelse blant søkere til godkjenningsordningen. Spørreskjema ble sendt til totalt 1326 personer, på språkene polsk, litauisk og tysk. Vi har også gjennomført kvalitative intervjuer med bedrifter som har ansatte som har søkt om godkjenning. I tillegg har vi intervjuet nøkkelinformanter blant sentrale aktører på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden samt en offentlig byggherre, om deres erfaringer og synspunkter på ordningen og vurderinger av ulike effekter.

Selv om flere oppgir at de har fått høyere lønn med godkjenning, er det likevel slik at ordningen i stort har begrenset påvirkning på lønnsnivået for de som søker. Vi ser for eksempel i spørreundersøkelsen at de som har fått godkjent søknaden har samme lønnsnivå som de som har fått avslag. I noen deler av arbeidsmarkedet, og da særlig i industrien, vil de som får avslag gå glipp av fagarbeidertillegget.

Vi finner ingen sterke sammenhenger mellom godkjenning av søknaden og andre arbeidsvilkår. Det er ingen signifikante forskjeller mellom de som har fått godkjent og de som har fått avslag hva angår viktige momenter som ikke å få betalt eller å få falsk arbeidskontrakt. Blant de som har fått godkjenning er det en del som rapporterer at godkjenningen har hatt positiv innvirkning på andre forhold enn lønn, som at de føler seg tryggere i arbeidslivet eller har fått mer ansvar. De regner også med å bli mer attraktive på det norske arbeidsmarkedet. Særlig er etterspørselen etter godkjente fagutdannede arbeidsinnvandrere stor i den delen av arbeidsmarkedet som

jobber opp mot offentlige anbud innenfor bygg og anlegg. Her spiller NOKUT-godkjenningsordningen en viktig rolle for å dokumentere fagarbeiderandelen i offentlige prosjekter, som gjør det lettere for byggherre å kontrollere at kravet er oppfylt ute på den enkelte byggeplass.

De kvalitative intervjuene i bedriftene viste en variasjon i arbeidsgivernes involvering. De to industribedriftene manglet oversikt over hvor mange ansatte som har søkt eller fått godkjent søknad, og ga i liten grad bistand i søkeprosessen. Blant bedriftene innen bygg har flere en bedre oversikt over ansatte som har søkt, og bedriftene var langt mer involvert i både søkeprosessen og oppfølging etter et eventuelt avslag. For dem fantes det sterke nok insentiver til å bruke ressurser på å informere og hjelpe ansatte i søkeprosessen, ettersom både krav og anbefalinger om godkjenning fra byggherre gjør seg gjeldende i anbuds- og byggeprosesser.

Med et begrenset antall søkere og godkjenninger utgjør disse en svært liten andel av de arbeidsinnvandrerne som er i Norge. Det samlede antallet godkjenninger utgjør for eksempel ikke mer enn 0,5 prosent av de bosatte arbeidsinnvandrerne. Selv om ikke alle arbeidsinnvandrere til Norge har en fagutdanning fra hjemlandet viser dette at andelen godkjenninger uansett er begrenset sett i forhold til størrelsen på arbeidsinnvandringen. Med et så lite antall både søkere og godkjenninger, vil det være vanskelig for ordningen å gi et stort bidrag til arbeidet med å hindre sosial dumping, arbeidslivskriminalitet, svart arbeid og andre utfordringer den er ment å bidra inn mot. For de enkelte arbeidstakerne som kommer ut av søknadsprosessen med en godkjenning, kan derimot ordningen få betydning. De vil etter all sannsynlighet bli mer attraktive på det norske arbeidsmarkedet. Særlig er etterspørselen etter godkjente fagutdannede arbeidsinnvandrere stor i den delen av arbeidsmarkedet som jobber opp mot offentlige anbud innenfor bygg og anlegg.

1 Innledning og bakgrunn

Uten godkjent utdanning har mange arbeidsinnvandrere i en årrekke trolig jobbet som ufaglærte på norske arbeidsplasser. En godkjenningsordning har vært etterspurt i flere år, og den kom i stand etter initiativ fra partene som en del av frontfagsoppjøret i 2014. I forbindelse med meklingen ble det sendt et felles brev fra Fellesforbundet og Norsk Industri til kunnskapsministeren, hvor det blant annet ble påpekt et behov for at arbeidsinnvandrere får vurdert sin fagkompetanse opp mot norsk fagutdanning. Videre ble det vist til at det var behov for et nasjonalt fagorgan, som for eksempel NOKUT, som kan forvalte dette. Kunnskapsministeren ga i sitt svar støtte til flere av de punktene som partene fremmet, deriblant behovet for en bedre ordning for vurdering og godkjenning av utenlandsk fagkompetanse (Riksmeklerens møtebok 2014-001). Senere ble ansvaret for å godkjenne utenlandsk fagopplæring på videregående nivå lagt til Kunnskapsdepartementet, og hjemlet i opplæringsloven (oppl §3-4a). Godkjenningsordningen ble etablert i 2016, og NOKUT fikk det operative ansvaret.

Ordningen ble videre utformet for å ivareta flere grunnleggende hensyn. Både enkeltindividets behov for å få vurdert sin kompetanse opp mot norsk fagopplæring, arbeidsgiveres behov for dokumentasjon for å kunne utnytte kompetansen riktig, samt samfunnets behov for et system for kontroll med fagkompetanse som et sentralt tiltak mot arbeidslivskriminalitet, ble vektlagt av Kunnskapsdepartementet i forarbeidene til lovbestemmelsen (Prop. 72 L 2015-2016 s. 41). Departementet la spesielt vekt på hvordan økt arbeidsinnvandring fra EU-området har skapt behov for en effektiv ordning for å vurdere hvordan kompetansen står seg mot norsk fagopplæring, noe som også var bakgrunnen for partenes initiativ. Behovet for å opprette godkjenningsordningen kom også til uttrykk i stortingsmeldingen *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* (Meld. St. 16 (2015-2016) s. 82). Her understrekes det at Norge trenger kompetanse for utvikling av arbeidslivet og økonomien, at det er behov for å øke rekrutteringen av innvandrere til arbeidslivet, og at det er behov for en godkjenningsordning for utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner som sikrer at utenlandsk kompetanse kan brukes mer effektivt. Signaler fra næringslivet og utredninger om Norges kompetansebehov tyder på at etterspørselen etter en rekke ulike typer kompetanse er større enn tilbudet i arbeidsmarkedet (NOU 2020: 2; Rørstad et al. 2019). Dette kompetansegapet vil også kunne bli en stadig større utfordring i framtiden, ifølge prognoser (Cappelen et al. 2020). I stortingsmeldingen *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Meld. St. 30 (2015-2016)) vises det til at mange innvandrere som bosetter seg i Norge har utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet som kan utnyttes bedre. En godkjenningsordning mente man ville bidra til å bryte ned ulike barrierer mot å utnytte innvandreres kompetanse.

I forbindelse med offentlige anskaffelser innenfor bygg og anlegg har det i løpet av de siste årene både blitt stilt krav og gitt anbefalinger¹ om at store deler av arbeidet

¹ Seriositetskrav i offentlige anskaffelser, som er en anbefalt avtale mellom Fellesforbundet, BNL, KS og Difi.

skal utføres av fagarbeidere. Målsettingen er å sikre kvalitet og forebygge useriøs virksomhet.

NOKUTs godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring ble dermed etablert etter ønsker og påtrykk fra flere interessenter, for å oppfylle ulike behov og målsettinger i det norske arbeidslivet.

Ordningen er en faglig godkjenning av fag- og yrkesopplæring på videregående nivå, der det vurderes om utenlandske fag- og svennebrev er sidestilt med norske. Fra starten var det kun tyske og polske arbeidstakere innenfor yrkene rørlegger, tømrer, betongarbeider, frisør og kjøttskjærer som kunne søke. Senere er ordningen utvidet til flere fag og land. I dag gjelder ordningen for 19 kvalifikasjoner fra Polen, Tyskland, Estland, Latvia og Litauen. Selv om ordningen har blitt mer omfattende hva angår land og fag, er omfanget av søkere og antallet godkjent-vedtak fortsatt begrenset. Omfang og innretning gjør at ordningen må antas å ha større betydning i enkelte deler av arbeidsmarkedet som benytter fagkompetanse fra utlandet, enn i andre, slik som bygg og anlegg og i deler av industrien.

Etter fire års erfaringer med ordningen, retter vi i denne rapporten blikket mot foreløpige virkninger av den, både for den enkelte arbeidstaker som søker om godkjenning og for bedrifter som har erfaringer med ansatte som har søkt og fått vedtak. Vi belyser også spørsmål om ordningens effekter på mer overordnede mål, slik som bidrag til økt seriøsitet og tiltak mot arbeidslivskriminalitet i utsatte bransjer. Hensikten med denne rapporten er med andre ord ikke å se på selve godkjenningsprosessen, men på hvilke virkninger den har hatt for de som har søkt om godkjenning, og for arbeidsgiverne. Rapportens problemstillinger består av følgende spørsmål:

- Hvilken betydning har en godkjenning av fagkompetanse for lønns- og arbeidsvilkårene til den enkelte arbeidstaker? Og hvilken betydning har et avslag på søknaden for den enkelte?
- I hvilken grad bidrar ordningen til integrering og inkludering i arbeidsmarkedet?
- Hvilke erfaringer har arbeidsgiverne med godkjenningsordningen?
- Hvordan vurderer ulike arbeidslivsaktører godkjenningsordningens legitimitet og bidrag til økt seriøsitet?

Vurderingene av godkjenningsordningens legitimitet og bidrag til økt seriøsitet gjøres på bakgrunn av tidligere forskning og litteratur om utfordringer på disse områdene.

Prosjektet var i utgangspunktet begrenset til de to største fagområdene i ordningen; bygg- og anleggsgagene samt industrifagene. Men som det redegjøres for i kapittel 2, har vi i spørreundersøkelsen også tatt med søkere fra restaurant- og matfag. I forlengelsen av dette har vi gjort intervjuer i matindustrien, da dette også er en bransje som er avhengig av utenlandske fagarbeidere.

1.1 Bakgrunn

I dette avsnittet presenterer vi noen utfordringer med arbeidslivskriminalitet og useriøse² aktører, og tiltak for å bekjempe dette. Deretter presenterer vi godkjenningsordningen som ett mulig virkemiddel for å fremme gode og seriøse arbeidsforhold. Vi går også nærmere inn på hvordan ordningen er innrettet og på noen utfordringer

² «Useriøsitet» er et ord som ofte brukes i denne forbindelse, men er ikke en juridisk definisjon. En presisering ble laget i forbindelse med et Fafo-prosjekt i 2005: «Bedrifter og arbeidsgivere som regelmessig og systematisk opererer på kanten av loven, bryter loven og bryter med det som regnes som god forretningsskikk» (Dølvik et al. 2005).

knyttet til selve ordningen som kan ha betydning for hvilke effekter ordningen kan forventes å ha.

Sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og svart arbeid

Arbeidsinnvandringen som fulgte EU-utvidelsene i 2004 og 2007, har blitt beskrevet som et sjokk i det norske arbeidsmarkedet. Ti land i Sentral- og Øst-Europa ble medlemmer av EU og en del av det indre markedet, noe som blant annet medførte fri flyt av arbeidskraft mellom landene. Gjennom EØS-avtalen fikk de nye EU-landenes innbyggere også tilgang til det norske arbeidsmarkedet. I de påfølgende årene fikk vi den største innvandringen til Norge noensinne. I 2020 er det ifølge tall fra SSB rundt 250 000 arbeidsinnvandrere (bosatte og ikke bosatte) fra Sentral- og Øst-Europa i Norge.

Sosial dumping

Med EU-utvidelsene oppsto det også i Norge fort en diskusjon om lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet. «Sosial dumping»³ ble et sentralt diskusjonstema i norsk arbeidsliv (Eldring et al. 2011). Regjeringen Stoltenberg presenterte to handlingsplaner mot sosial dumping, i henholdsvis 2006 og 2008. I Norge er det ingen lovregulert minstelønn, men gjennom allmenngjøringsloven⁴ kan det innføres en minstelønn i deler av arbeidsmarkedet. Det vil si at deler av en landsomfattende tariffavtale gjøres gjeldende for alle som jobber innenfor et område, også de som ikke er bundet av den angjeldende tariffavtalen. Sosial dumping knyttes både opp til betaling som ligger under en allmenngjort minstelønn og til betaling som er uakseptabelt lav i forhold til hva norske arbeidstakere normalt tjener. Underbetaling i forhold til en allmenngjort tariffavtale er et presist mål, siden det medfører en lovbestemt minstelønnsregulering. Et uakseptabelt lønnsnivå er et langt mer upresist begrep, og her kan det være flere ulike tolkninger. Byggebransjen har vært den klart største avtageren av arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa. Deler av industrien, og særlig skipsverftene, har også i stor grad knyttet til seg arbeidskraft fra disse landene. Diskusjoner om sosial dumping har vært forbundet med bruk av arbeidskraft i begge bransjene, og både bygg og skips- og verftsindustrien er omfattet av allmenngjøringsvedtak. Dette betyr at det er innført minstelønnbestemmelser i begge bransjene, også for de arbeidstakerne som jobber i bedrifter som ikke er bundet av en tariffavtale.

Arbeidslivskriminalitet

Med Regjeringen Solberg kom det i 2015 en egen strategi mot arbeidslivskriminalitet. Denne har senere blitt revidert i flere omganger, sist i februar 2021. Regjeringens definisjon av arbeidslivskriminalitet er «handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen»⁵. I regjeringens definisjon av arbeidslivskriminalitet legges det også vekt på at handlingene kan virke konkurransevridende, slik at useriøse eller kriminelle kan presse ut seriøse tilbydere. Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenters (NTAES) situasjonsbeskrivelse for 2020 påpeker at mange av aktørene som står bak

³ Sosial dumping kan forstås som brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.» (St.meld. nr. 2 (2005-2006):63).

⁴ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-04-58>

⁵ https://www.regjeringen.no/contentassets/18425e5b42f84340b02fbb74bdb90b19/no/pdfs/a-0044-b_strategi_arbeidslivskriminalitet_regjerin.pdf

arbeidslivskriminalitet holder til i bygg- og anleggsbransjen (NTAES 2020:8). Den gjeldende strategien mot arbeidslivskriminalitet består av sju hovedpunkter og 43 tiltakspunkter.⁶ De sju hovedpunktene er: samarbeid med partene i arbeidslivet, gjøre markedet mindre for kriminelle aktører, informasjon og kunnskap, effektivt kontroll-samarbeid, sanksjoner og oppfølging, bedre registerordninger og identitetsforvaltning, og internasjonalt samarbeid. Etableringen av godkjenningsordningen for utenlandsk fagutdanning har vært en del av regjeringens tiltak mot arbeidslivskriminalitet. Dette går gjennom mer detaljert under.

Svart arbeid

Det finnes ingen ensartet definisjon av hva som kan regnes som svart arbeid. Det kan omhandle både unndragelse av skatt på inntekt og unndragelse av offentlige avgifter, som for eksempel merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. Ofte vil det være slik at dersom det jobbes svart, vil man unndra både merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. Samtidig er det blitt påpekt at det er fullt mulig for arbeidsgiver å unndra merverdiavgift og arbeidsgiveravgift samtidig som de ansatte i en bedrift jobber hvitt, også uten at den som kjøper en tjeneste er klar over det (Andersen et al. 2014). Merverdiavgift kan for eksempel unndras ved å kjøpe eller få utstedt falske fakturaer for å regnskapsføre inngående merverdiavgift, som så kan trekkes fra merverdiavgiften som skal utbetales. Internasjonalt snakkes det også om skyggeøkonomi, som er et begrep som favner videre enn en snever definisjon av svart arbeid, knyttet kun til unndragelse av inntektsskatt (se f.eks. Schneider 2012), der man også tar med unndragelse av andre skatter og avgifter, å bevisst ikke oppfylle lovgitte arbeidsmarkedsreguleringer knyttet for eksempel til lovpålagt minstelønn, arbeidstid, helse-, miljø- og sikkerhetsstandarder. Schneiders definisjon favner elementer både av definisjonen av sosial dumping og av arbeidslivskriminalitet. En snever definisjon av svart arbeid tar utgangspunkt i arbeid som skulle vært beskattet, men som ikke rapporteres til myndighetene (Andersen et al. 2014).

Utbredelsen av svart arbeid i Norge har blitt kartlagt ved ulike anledninger. I en studie fra 2014 om svart arbeid i byggsektoren går Andersen med flere (2014) gjennom ulike beregninger som er gjort av størrelsen på den svarte økonomien i Norge som helhet. De konkluderer med at det ikke finnes noen sikre estimater på størrelsen, men at i de beregningene som er gjort, varierer anslagene fra 1,1 prosent til hele 14 prosent av BNP. Flere undersøkelser finner at arbeidstakere i bygg og anlegg oftere enn andre oppgir at de jobber svart (ibid.). Skatteetaten har siden 2006 kartlagt norske husholdningers kjøp av svart arbeid.⁷ Bortsett fra en topp i 2009 og én i 2011, hvor henholdsvis 23 og 20 prosent oppga at de hadde kjøpt svart arbeid de siste to årene, har andelen ligget mellom 8 og 13 prosent. Ved siste kartlegging i 2020, var andelen 8 prosent. Skatteetatens kartlegging viser også at 4 prosent av befolkningen oppgir at de selv har jobbet svart. Her kommer det dessuten fram at det som i størst grad kjøpes svart, er vask og renhold, ulike tjenester knyttet til barnepass, hjemmehjelp, rydding og hagearbeid og ulike byggearbeider i eget hjem. Snekkerarbeid er den tjenesten flest kjøper svart.

⁶<https://www.regjeringen.no/contentassets/17f35b6ba95f4da2a7ac4682b0a052af/no/pdfs/revidentstrategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2021.pdf>

⁷ https://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/wp-content/uploads/2020/09/undersokelse_-om_-svart_arbeid-2020_final_oppdaterert-24-juni.pdf

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring

Et virkemiddel for økt seriøsitet og mot arbeidslivskriminalitet

I tillegg til å være etterspurt blant partene i arbeidslivet, var etableringen av en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning også ment å være et sentralt virkemiddel i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Kunnskapsministeren understreker dette i sitt svar til Fellesforbundet og Norsk Industri i forbindelse med lønnsoppgjøret i 2014 (Riksmeklerens møtebok 2014-001). Det blir pekt på utfordringer med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår og et betydelig innslag av useriøse aktører i noen bransjer, og at formalisering og anerkjennelse av fagkompetanse er viktige tiltak for å hindre dette. Som tidligere omtalt, la Solberg-regjeringen fram en strategi for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet i 2015. Formålet var å bekjempe arbeidslivskriminalitet og fremme seriøse og gode arbeidsforhold gjennom et bredt samarbeid mellom offentlige myndigheter og arbeidslivets parter om forebygging, kunnskapsdeling og håndheving. Strategien inneholdt totalt 22 tiltak, og godkjenning av utenlandsk fagutdanning ble presentert som punkt 13:

Sentralt i kampen mot arbeidslivskriminalitet er bedre system for kontroll med fagkompetanse, for å kunne stille krav til godkjent kompetanse i for eksempel kontrakter eller ved anbud. Det er satt i gang et arbeid med å etablere en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning. Kunnskapsdepartementet vil få forslag til behandling tidlig i 2015. Ansvar: Kunnskapsdepartementet⁸

NOKUTs godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring har blitt vurdert som særlig viktig innenfor byggenæringen. I en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, understrekes et behov for at NOKUT videreutvikles til å dekke næringens behov for godkjenning (Bygg21 2019). Godkjenningsordningen knyttes direkte til seriøsitetsarbeidet i næringen:

Det er etablert et stort antall kvalifikasjonsordninger som skal sikre seriøsitet, kompetanse og kvalitet hos alle som jobber i byggenæringen. Disse synes likevel å være utilstrekkelige i sin form og funksjon for å sikre at byggherrer kan sikre at de får rett kompetanse inn i sine prosjekter. Manglende tilsyn og kontroll i prosjektene må kompenseres med strengere krav til verifisering av rett kompetanse. (Bygg21 2019 s. 31)

I tariffoppgjøret i 2020 ble NOKUT-godkjenning også tatt inn i kapittel 2 om lønnsbestemmelser i Fellesoverenskomsten for byggfag mellom Fellesforbundet og Byggenæringens landsforening:

§ 2-2 Garanterte minstefortjenester

1. Fagarbeidere

Fagarbeidere er arbeidstakere som har fag- eller svennebrev i vedkommende fag.

Utenlandske fagbrev som er godkjent av NOKUT er sidestilt med norsk fagbrev.

⁸ https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf

Stadfestingen i overenskomsten om at utenlandske fagbrev som er godkjent av NOKUT er sidestilt med norske fagbrev, er et viktig tiltak for å sikre gode arbeidsforhold og forhindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Bestemmelsen er også viktig for ansatte i bemanningsbedrifter som leies ut til ulike byggeprosjekter. I tillegg til allmenngjorte lønnssetninger, vil likebehandlingsprinsippet i arbeidsmiljøloven (§ 14-12 a.) sikre innleide samme lønn som om de var ansatt hos innleiebedriften.

Ordningens innretning

Godkjenningsordningen er innrettet slik at det er arbeidstakeren som ønsker godkjenning av sine kvalifikasjoner som faglært, som sender inn søknad med dokumentasjon til NOKUT. Innsending skjer gjennom et web-basert søknadsskjema på enten norsk eller engelsk. Selve vurderingen foregår i tre steg. NOKUT gjør først en ekthetsvurdering, vurdering av utdanningsnivå og andre systemvurderinger. I denne første fasen undersøker NOKUT blant annet om de nødvendige dokumentene som framstilles er ekte, om de er utstedt av ansvarlig myndighet i det aktuelle landet og om opplæringen oppfyller kravet om utdanningsnivå. Deretter er det en sakkyndig komité som vurderer det faglige innholdet i utdanningen, og som gir en innstilling / et råd til NOKUT om kandidatens utdanning bør kunne sidestilles med det tilsvarende norske fag- eller svennebrevet. I denne fasen vurderes den aktuelle læreplanen for det tidspunktet utdanningen ble gjennomført, opp mot gjeldende norsk læreplan. Godkjenning av fagkompetanse som sidestilt med norsk fagbrev gir imidlertid ikke anledning til å ha ansvar for lærlinger; på dette området stilles det krav om utdanning fra Norge.

Det er opprettet sakkyndige komiteer for alle de 19 fagområdene. Medlemmene av komiteene er foreslått av de faglige rådene og deretter oppnevnt av NOKUT. Dette skal være personer som besitter kunnskap om den konkrete fag- eller yrkesopplæringen. Komiteen skal også gjenspeile partene i arbeidslivet ved at de sakkyndige er representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, samt fra opplæringssystemet.⁹

NOKUT fatter et endelig vedtak basert på en totalvurdering. Vedtak i saker der den utenlandske kvalifikasjonen ikke er utredet tidligere, vil etter en faglig vurdering skape presedens for senere søknader med samme utenlandske kvalifikasjon (NOKUT 2019). Det er da to mulige utfall, enten presedens for godkjenning, eller presedens for avslag etter faglig vurdering.

Det er opplæringslovens § 3-4a som gir hjemmel til å godkjenne utenlandsk fag- og yrkesopplæring som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev. NOKUTs styre har i samråd med partene i arbeidslivet fastsatt tre kriterier for godkjenning av kvalifikasjonene til søkeren. For det første må opplæringen være på videregående nivå og godkjent av myndighetene i landet søkeren kommer fra. For det andre må opplæringen ha varighet på minst tre år, hvorav ett år er praktisk opplæring i faget. For det tredje må opplæringen inneholde mange av de vesentlige faglige elementene som i det tilsvarende norske faget man søker å få sidestilt sine kvalifikasjoner med.

Utvikling av ordningen siden 2016

Ved oppstart av ordningen i 2016 var det kun mulig å søke godkjenning av kvalifikasjoner innen yrkene rørlegger, betongfagarbeider, tømmer, kjøttskjærer og frisør fra Tyskland og Polen. Dette året var det 89 søkere. Ved utvidelse av land, skal man kunne søke om godkjenning for alle kvalifikasjoner som er omfattet av ordningen.

⁹ <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/sakkyndige--godkjenning-av-utenlandsk-fag--og-yrkesopplaring/>

Tilsvarende, ved utvidelse av kvalifikasjoner, skal alle med kvalifikasjoner fra land under ordningen kunne søke. Fra 2017 ble kvalifikasjoner fra Litauen, Latvia og Estland innlemmet i ordningen, og type kvalifikasjoner har siden blitt utvidet til 19 fag.¹⁰ Søker tallene har ligget mellom 600–700 søkere i året siden 2017, hvorav de fleste er innenfor bygg- og anleggsteknikk (NOKUT 2019; NOKUTs arbeidsgruppe 2020).

Tabell 1.1 viser søknadstall per år og fra hvilke land søkerne kommer, fra ordningen startet fjerde kvartal 2016 til og med 2020.

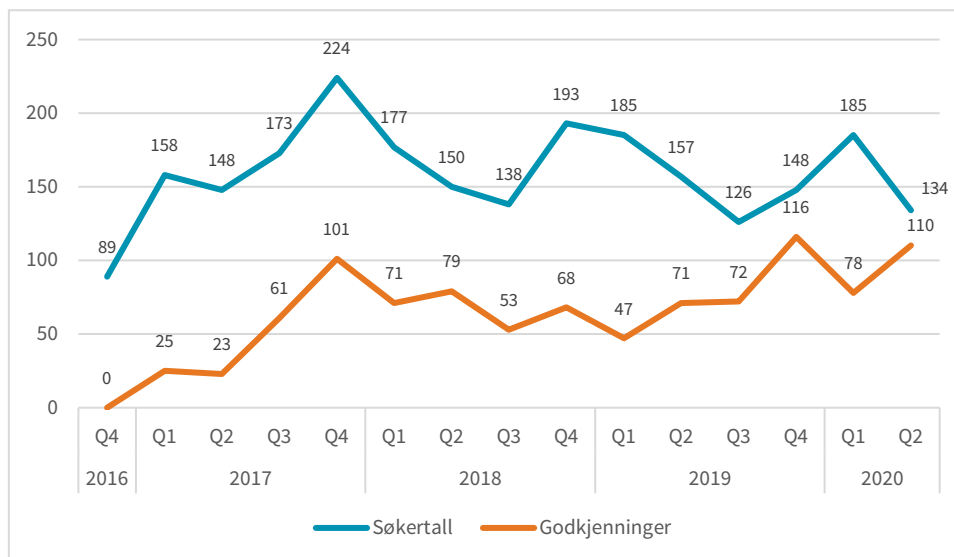
Tabell 1.1 Søknadstall per år og land 2016–2020.

	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Estland		2	13	17	26	58
Latvia		7	36	31	24	98
Litauen		43	167	143	132	485
Polen	81	585	397	388	502	1953
Tyskland	8	66	44	38	43	199
Totalt	89	703	657	617	727	2793

Kilde: NOKUT

I figur 1.1 er søker tallene sammenstilt med antallet godkjenninger som er gitt fra oppstart fjerde kvartal i 2016 til og med andre kvartal 2020. Det totale årlige søker tallet er ganske stabilt, men svakt synkende mellom 2017 og 2019. Figuren viser at det er en stigning i antall godkjenninger hvert år. I saker hvor det ikke er etablert presedens, tar saksbehandlingen gjerne lang tid, og det kan være en tidsforskyvning mellom antallet søknader og antallet godkjenninger. Ifølge NOKUT tyder tallene likevel på at dersom en kvalifikasjon blir godkjent, så er det flere med tilsvarende kvalifikasjon som søker etter hvert.

Figur 1.1 Søker tall og godkjenninger 2016-2020 (antall).



Kilde: NOKUT

¹⁰ Betongfagarbeider, bilmekaniker (lett og/eller tunge kjøretøy), butikklakter, frisør, glassfagarbeider, hudpleier, industrimekaniker, kjøttskjærer, kokk, institusjonskokk, murer, møbelsnekker, møbeltapetserer, pøsemaker, rørlegger, slakter, trevaresnekker, tømmer.

Identifiserte utfordringer underveis

NOKUT publiserte i 2019 en egen rapport om erfaringene med godkjenningsordningen. I erfaringsrapporten ble kommentarer fra Riksrevisjonen i 2019 om mangel på kunnskap om bruk og effekter av ordningen fulgt opp og utdypet (Riksrevisjonen 2019). Ordningen ble også evaluert i 2020 (NOKUT 2020). Avslutningsvis i den rapporten skisserer NOKUT noen veier til forbedring av ordningen. Noen av disse forslagene har allerede medført endringer, mens andre er under vurdering. Dette illustrerer hvordan NOKUT-godkjenningsordningen er under stadig utvikling, og at enkelte av utfordringene vi peker på her i vår rapport allerede kan ha blitt endret, eller planlagt endret. NOKUTs egne forslag til endringer er nærmere beskrevet i evalueringsrapporten (NOKUT 2020 s. 21).

De årlige søkertallene har ligget godt under det som var estimert i forarbeidet med ordningen. Det pekes på at ordningen kan ha vært lite kjent, men også at potensielle søkere venter med å søke til det foreligger presedens, samt at potensielle søkere avstår fra å søke hvis de erfarer at søkere med lignende kvalifikasjoner fra samme land får avslag (NOKUT 2019).

Vilkåret om tre års opplæring hvorav minst ett år er av praktisk art, gir liten fleksibilitet i vurderingen av mange europeiske lands utdanningsløp (NOKUT 2019). Mange land har en annen struktur i utdanningsløpet enn den norske strukturen for fag- og yrkesopplæring. I Norge er hovedmodellen for fag- og yrkesopplæringen som leder til fag- eller svennebrev, 2+2-modellen. Dette innebærer at eleven først fullfører to års opplæring i skole og deretter to år i lære i bedrift gjennom lærlingordningen. Det finnes likevel opplæringsløp i Norge som avviker fra dette og samtidig gir fag- eller svennebrev. Det er likevel kun 2+2-modellen som ligger til grunn for om en utenlandsk kvalifikasjon kan godkjennes eller ikke.

Ulikhet i fagstruktur og faglig oppdeling mellom norsk og utenlandsk opplæring har til en viss grad også ført til utfordringer (NOKUT 2019). For eksempel har noen kvalifikasjoner fra enkelte land en bredere faglig sammensetning, hvilket gir avslag fordi det mangler fordypning. Andre er for spesialiserte, slik at det mangler vesentlige elementer fra tilsvarende norsk opplæring. Dessuten er det ikke alle myndigheter som opplyser om andel praktisk opplæring, hvilket har gjort det vanskelig for NOKUT å vurdere om dette vilkåret er oppfylt.

Enkelte sakkyndige komiteer legger til grunn en strengere norm eller et større detaljnivå for å godkjenne enn hva ordningens regelverk skulle tilsi, slik NOKUT ser det (NOKUT 2019). NOKUT arbeider derfor kontinuerlig med å kvalitetssikre og videreutvikle veiledere for faglige vurderinger for å sikre likebehandling og forutsigbarhet. I dette arbeidet opplever NOKUT at det mangler en sentral tolkning av hva som er vesentlige faglige elementer i de ulike fagene, og det har vært svært nyttig å arrangere opplærings- og oppfølgingsmøter med de sakkyndige for å etablere en omforent forståelse og god praksis (NOKUT 2020).

Disse utfordringene kan påvirke effekten av NOKUT-ordningen, både for den enkelte, bedrifter eller bransjen for øvrig. Kjennskap til ordningen og hvorvidt vilkårene oppleves transparente og rimelige, kan få betydning for blant annet antallet søkere. Ulik praktisering av vurdering for godkjenning kan påvirke legitimiteten til godkjenningsordningen.

1.2 Gangen i rapporten

Denne rapporten består av totalt fem kapitler. I kapittel 2 presenterer vi data og metode. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til arbeidstakere som har søkt godkjenning og fått vedtak. I kapittel 3 presenterer vi resultater fra denne undersøkelsen, hvor vi ser nærmere på hvordan arbeidstakere vurderer betydningen vedtaket har fått for dem, og sammenligner lønns- og arbeidsvilkår for de som har fått avslag eller godkjenning. Vi har utført kvalitative intervjuer i bedrifter innenfor bygg, industri og bemanningsbransjen og med nøkkelinformanter som har vært med på å utforme ordningen, samt en offentlig byggherre. I kapittel 4 ser vi nærmere på erfaringene bedrifter har med ordningen og deres refleksjoner rundt betydningen av den for dem spesielt og bransjen generelt. I kapittel 5 samler vi trådene og vurderer virkningene av ordningen i arbeidsmarkedet – nærmere bestemt de fem problemstillingene presentert i punkter innledningsvis i dette kapitlet. Har ordningen hatt betydning for lønns- og arbeidsvilkår for de som har fått godkjent sine fagkvalifikasjoner? Bidrar ordningen til integrering og inkludering i arbeidsmarkedet? Hva slags betydning har ordningen for bedriftene og for å løse utfordringer knyttet til seriøsitet i bransjene?

2 Metode og data

2.1 Spørreundersøkelse

Som en del av dette prosjektet har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant søkere til godkjenningsordningen for utenlandsk fagutdanning. Som redegjort for innledningsvis, har ordningen blitt åpnet opp gradvis. Fra starten var det kun søkere fra Polen og Tyskland og noen utvalgte fag som kunne godkjennes. Etter hvert har ordningen blitt utvidet til de baltiske landene og også til å gjelde flere fag.

Spørreundersøkelsen måtte gjennomføres på arbeidstakernes egne språk, siden norsk- eller engelskkunnskapene for mange av søkerne ikke ville være tilstrekkelig til å kunne besvare et spørreskjema på et sekundærspråk. NOKUTs søkertall viste at det var en sterk skjevfordeling mellom de fem landene. De polske søkerne utgjorde i perioden 2016 fram til sommeren 2020 70 prosent av søkermassen. De tre største søkerlandene under ett – Polen, Litauen og Tyskland – utgjorde 94 prosent av søkerne. Flesteparten av fagene det kan søkes godkjenning for ligger innenfor de tre utdanningsprogrammene bygg- og anleggsteknikk, teknikk og industriell produksjon og restaurant- og matfag. Det er bygg og anleggsgfagene og industrifagene som dominerer, men det er også gitt en del godkjenninger for kjøttskjærere, til sammen 43 fram til sommeren 2020. Selv om sistnevnte er et utdanningsprogram fra restaurant- og matfag, er kjøttskjærere sysselsatt i industrien, det vil si matvareindustrien.

I utgangspunktet var planen å gjennomføre undersøkelsen innenfor de to største utdanningsprogrammene – bygg- og anleggsteknikk og teknikk og industriell produksjon. Men vi valgte til slutt også å ta med søkere innenfor restaurant- og matfag. Dette fordi søkermassen totalt sett var begrenset. I tillegg var vi generelt usikre på hvor mange av søkerne som fortsatt var i Norge, og om vi ville komme i kontakt med dem på den registrerte e-posten eller mobilen de hadde brukt da de søkte. Dette var dels en pragmatisk begrunnet utvidelse av undersøkelsene, det vil si å øke antallet i populasjonen for dermed også forhåpentlig å øke antallet som svarte på undersøkelsen. Dels var det også begrunnet i at det største faget fra restaurant- og matfag – kjøttskjærerne – er ansatt i industrien. Med de avgrensningene som er gjort i undersøkelsen, utgjør likevel populasjonen 79 prosent av søkerne til godkjenningsordningen.

Totalt besto bruttoutvalget av 1326 søkere til godkjenningsordningen. 783 av disse hadde fått godkjent søknaden og 543 hadde fått avslag. Det vil si at 59 prosent av søkerne i vår populasjon har fått godkjenning, mens 41 prosent har fått avslag. Fordelingen mellom godkjenning og avslag er imidlertid skjevt fordelt mellom landene. Blant de polske søkerne er det en godkjenningsprosent på 70, de tyske har en godkjenningsprosent på 73, mens det kun er 11 prosent av de litauiske som har fått godkjent søknaden. Den lave andelen godkjenninger av søknader fra Litauen skyldes at det har vært vanskelig å etablere presedens på godkjenning av fagutdanning fra dette landet. I hovedsak skyldes dette at flere av de litauiske fagene er såkalt brede industri- og håndverkskvalifikasjoner. Fagene overlapper med to eller flere norske fag, men har manglende fordypning i ett av dem. Dette har gjort at de ikke likestilles med norsk fagutdanning (NOKUT 2020).

Undersøkelsen ble gjennomført som en web-basert spørreundersøkelse på polsk, litauisk og tysk. Spørreskjemaet ble utviklet på norsk og deretter oversatt til de tre språkene. Siden NOKUT i forbindelse med godkjenningen av fagutdanningene har ansatte med disse språkene som morsmål, gjorde de en kvalitetssikring av oversettelsene.

Spørreskjemaet ble sendt ut i februar 2021 til den e-posten søkerne hadde registrert seg med da de leverte søknaden til NOKUT. Det ble sendt ut tre påminnelser på e-post etter hovedutsendelsen. I tillegg sendte vi to påminnelser på sms til det mobilnummeret søkerne hadde registrert i søknaden. Totalt fikk vi svar fra 364 søkere. Svarprosenten fordelt på godkjent, avslag og totalt er vist i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Svarprosent på spørreundersøkelse blant søkere av utenlandsk fagutdanning, etter utfall av søknaden og totalt.

	Bruttoutvalg	Antall svar	Svarprosent
Godkjent	593	170	29
Avslag	733	194	26
Totalt	1326	364	27

Den totale svarprosenten på undersøkelsene var på 27, noe som må sies å være et godt resultat fra det vi erfaringsmessig vet er en målgruppe det kan være vanskelig å nå. I en undersøkelse blant polske og litauiske arbeidsinnvandrere i renhold var for eksempel svarprosenten 17 blant de polske og 26 blant de litauiske renholderne (Andersen et al. 2018). Vi ser at det er noe høyere svarprosent blant de som har fått godkjent utdanningen enn blant de som har fått avslag på søknaden. Forskjellen er imidlertid ikke stor, kun 3 prosent. At det er noe større svarvilje blant de som har fått godkjent søknaden, er ikke overraskende, siden et positivt resultat i seg selv vil kunne øke svarvilligheten noe.

Vi har også mulighet til å sjekke skjevheter i materialet med hensyn til landbakgrunn og det utdanningsprogrammet faget det søkes godkjenning om tilhører. Dette er vist i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Fordeling på landbakgrunn og utdanningsprogram i populasjonen og i utvalget. Prosent.

	Andel populasjon	Andel svar
Polske	76	71
Litauiske	18	22
Tyske	5	7
Bygg- og anleggsteknikk	77	79
Teknikk og industriell produksjon	16	15
Restaurant- og matfag	6	6

Det er en viss underrepresentasjon av polske søkere og en viss overrepresentasjon av litauiske. Mellom utdanningsprogrammene er det svært små forskjeller mellom utvalget og populasjonen. Samlet er skjevhetene i materialet såpass begrenset at vi ikke har funnet det hensiktsmessig å vekte resultatene. Alle forskjeller som kommenteres direkte i teksten, er statistisk signifikante med en sikkerhet på 95 prosent.

2.2 Kvalitative intervjuer

En av problemstillingene som skal belyses, er hvordan bedriftene vurderer godkjenningsordningen og hvilken legitimitet den har. Vi har valgt å gjøre kvalitative intervjuer med noen bedrifter som har ansatte som har fått godkjent sin fagkompetanse gjennom ordningen. I tillegg har vi intervjuet nøkkelinformanter som kunne bidra med erfaringer med og synspunkter på godkjenningsordningen av mer overordnet karakter. Intervjuer med nøkkelinformanter var også viktig for å få informasjon om ordningens legitimitet hos ulike aktører. I begge tilfeller ble intervjuene utført med en semistrukturert intervjuguide hvor det var mulig å følge opp interessante momenter som kom fram i intervjuet, samt gå nærmere inn på enkelte spørsmål der det var nødvendig.

Nøkkelinformanter

Vi har gjennomført intervjuer med totalt fem nøkkelinformanter. Av disse er tre tilknyttet en sentral arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon, én representerer en stor offentlig byggherre, og én er bedriftsrepresentant som deltar i ordningen som sakkyndig. Intervjuene ble gjennomført i Teams med to forskere til stede. Det ble tatt notater underveis, og intervjutiden var inntil én time.

Nøkkelinformantene fikk spørsmål om erfaringer med og synspunkter på bakgrunnen og organiseringen av selve ordningen, hvordan de vurderer ulike effekter av ordningen: for den enkelte søker, for bedriftene, for markedet (sunn konkurranse, krav i offentlig anbud) og, i den mer overordnede betydningen, for samfunnet (stikkord: akrim / svart arbeid / sosial dumping). Nøkkelinformantene fikk også spørsmål om hvor godt de synes ordningen treffer, og hvorvidt de ser behov for endringer.

Bedriftsintervjuer

I utgangspunktet ønsket vi å gjøre intervjuer med ti arbeidsgivere innen bygg og industri om deres erfaringer med ordningen, og hva slags effekt godkjenninger/avslag har hatt for arbeidstakerne. Det skulle imidlertid vise seg å bli vanskeligere å finne fram til aktuelle bedrifter enn hva vi forestilte oss på forhånd. Ordningen er basert på at det er den enkelte arbeidstaker selv som søker godkjenning, og det finnes ingen oversikt over hvilke bedrifter eller arbeidsgivere disse eventuelt er tilknyttet. Det betyr at det heller ikke finnes noen oversikt over bedrifter som har arbeidstakere som har søkt godkjenning. Vi brukte derfor en form for «snøballmetode» (Patton 1980) for å finne fram til aktuelle bedrifter. Det vil si at vi spurte nøkkelinformantene om de kjente til bedrifter hvor ansatte har søkt godkjenning. Vi spurte også lederne i de bedriftene vi intervjuet om de kjente til andre. Denne metoden ga oss en rekke tips om bedrifter som ble fulgt opp, men den ga likevel få resultater i form av bedriftsintervjuer. Bedriftene vi kontaktet hadde ofte lite kjennskap til ordningen generelt, eller hvorvidt ansatte har søkt godkjenning. Covid-19-situasjonen høst og vinter 2020/21 kan også ha bidratt til at rekrutteringen av bedrifter ble vanskelig. Hos flere av bedriftene vi kontaktet innen industri og bygg, fikk vi enten beskjed om at det på tidspunktet var få arbeidstakere og lite aktivitet, eller motsatt, at det var svært hektisk aktivitet. Begge deler ble begrunnet med covid-19-situasjonen, og begge deler ble gitt som begrunnelse for at det ikke passet å stille til intervju. I to tilfeller ble intervjuer avlyst rett før avtalt tidspunkt, og det var vanskelig for informantene å finne et nytt tidspunkt. Etter et nokså omfattende arbeid med å rekruttere bedrifter, fikk vi gjennomført totalt åtte intervjuer, hvorav tre med bemanningsbedrift, tre i bygg og to i industri.

Bedriftsintervjuene ble gjennomført i Teams, og med to forskere til stede. Det ble tatt notater underveis, og intervjuetiden var mellom 30 og 45 minutter.

I bedriftsintervjuene ble det stilt noen bakgrunnsspørsmål om bedriften, om bemanningssituasjonen og behovet for fagarbeidere, om hvorvidt de har oppfordret arbeidstakere til å søke godkjenning og eventuelt bistått i søknadsprosessen. Videre, om godkjenning har bidratt til å endre arbeidsforholdet eller arbeidshverdagen til de(n) det gjelder, og om de har erfaringer med at noen har fått avslag på søknaden. Videre ble det også i bedriftsintervjuene stilt spørsmål om betydningen av ordningen i markedet for bedriften (stikkord: rekruttering, kvalitet, konkurranse om oppdrag og krav i offentlige anskaffelser) og synspunkter på hvorvidt godkjenningsordningen har bidratt til økt seriøsitet i bransjen. Det ble videre stilt spørsmål om behov for å gjøre endringer i ordningen, slik bedriften ser det.

Intervjunotatene ble lagt inn i en matrise som var organisert etter tema/spørsmål i guiden, for å få bedre oversikt og muligheter for analyse på tvers. Tabell 2.3 gir en samlet oversikt over de kvalitative intervjuene.

Tabell 2.3 Oversikt over kvalitative intervjuer.

	Rolle/posisjon	Antall intervjuer
Nøkkelinformanter	Arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjon	3
	Offentlig byggherre	1
	Bedrift/sakkyndig	1
	Bransje	Antall intervjuer
Virksomheter	Bemanningsbedrift	3
	Bygg	3
	Industri	2

3 Arbeidstakernes erfaringer

I dette kapitlet skal vi se nærmere på erfaringene til de utenlandske arbeidstakerne som har søkt godkjenning av sin fagutdanning fra hjemlandet. Denne delen bygger i hovedsak på spørreundersøkelsen blant polske, litauiske og tyske arbeidstakere. Dette er de tre største gruppene av søkere om godkjenning, men som vist i kapittel 2, er de polske den dominerende gruppen. At de polske søkerne er i flertall er ikke overraskende, da Polen i særklasse er det største avsenderlandet av arbeidskraft til Norge. I 2019 utgjorde arbeidsinnvandrerne fra Polen en like stor gruppe som alle andre innenfor EU/EØS til sammen.¹¹ Undersøkelsen er også begrenset til søkere innen utdanningsprogrammene bygg- og anleggsteknikk, teknologi og industriell produksjon og restaurant- og matfag. Dette er de dominerende fagene i ordningen, og de utgjør 96 prosent av alle godkjenninger mellom 2016 og første halvår 2020. En mer detaljert gjennomgang av undersøkelsen er å finne i kapittel 2.

For å kartlegge om det er forskjeller i lønns- og arbeidsvilkårene for de som har fått godkjent sin utenlandske fagutdanning (sidesilt med norsk) og de som har fått avslag på søknaden, er undersøkelsen rettet mot alle som har søkt. I tillegg ble det stilt noen spesifikke spørsmål til begge grupper for å kartlegge om avslag eller godkjenning har direkte påvirket deres arbeidsforhold. Noen av spørsmålene er også stilt i en annen undersøkelse rettet mot polske og litauiske arbeidsinnvandrere til Norge (Andersen & Ødegård, 2021 under publisering). Dette gjør det mulig å se om det er forskjeller mellom de som har søkt og fått godkjenning og et tverrsnitt av bosatte arbeidsinnvandrere fra disse to landene.

I det følgende skal vi først se på noen kjennetegn ved arbeidstakerne i undersøkelsen, om det er forskjeller mellom de som har fått godkjent utdanningen og de som ikke har fått det, sett ut fra tilknytningsform til det norske arbeidslivet. Vi vil også se hvorvidt et vedtak om godkjenning eller avslag har betydning for lønnsforholdene til søkerne. Til slutt skal vi se nærmere på hvordan vedtaket påvirker søkerens arbeidssituasjon.

3.1 Demografi, geografi og bransje

Innledningsvis viser vi noen kjennetegn ved søkerne til godkjenningsordningen for utenlandsk fagutdanning. Dette er greit å ha som et bakteppe når vi skal se mer i detalj på om det er skiller mellom de som har fått godkjent søknaden og de som har fått avslag.

Hele 92 prosent av de som deltok i vår undersøkelse svarer at de oppholder seg i Norge på intervju tidspunktet, mens 7 prosent svarer at de oppholder seg i hjemlandet. Knappt noen befinner seg i andre land i eller utenfor EU/EØS. Også blant de som er i hjemlandet på intervju tidspunktet (totalt 29 stykker) svarer de aller fleste at de har hatt lønnet arbeid i Norge i løpet av de siste 12 månedene. Dette er ikke nødvendigvis representativt for alle som har søkt. Det er sannsynlig at en del av de som ikke

¹¹ <https://www.ssb.no/statbank/table/05184/>

lenger har en arbeidstilknytning til Norge i større grad har latt være å svare på undersøkelsen, enn de som har et arbeidsforhold i Norge. Det vi vet er at den store majoriteten av de som deltar i vår undersøkelse har en tilknytning til Norge og det norske arbeidsmarkedet.

Gjennomsnittsalderen er 42 år, og det er relativt få som er yngre enn 30 år (6,5 prosent) og over 55 år (8 prosent). Ser vi på de polske og litauiske separat og sammenligner med breddeundersøkelsen gjennomført av Andersen og Ødegård (2021, under publisering), er gjennomsnittsalderen ganske lik i de to undersøkelsene. Blant søkerne til NOKUT er gjennomsnittsalderen for de polske og litauiske henholdsvis 44 og 39 år, i breddeundersøkelsen er den henholdsvis 42 år for de polske og 40 for de litauiske. Kjønnfordelingen blant søkerne til NOKUT er svært skjev, kun 5 prosent er kvinner. Dette henger i stor grad sammen med at vi i denne undersøkelsen ser på fag innenfor de mannsdominerte yrkene i bygg og anlegg og i industrien.

Utvalgsstrategien er begrenset til arbeidstakere som har søkt godkjenning innenfor fag som ligger i utdanningsprogrammene bygg- og anleggsteknikk, teknikk og industriell produksjon og restaurant- og matfag. Byggfagene og industrifagene dominerer blant søkerne, slik vi viste i kapittel 2. Det er imidlertid også et visst innslag av arbeidstakere som jobber med reparasjon av kjøretøy, 7 prosent. Dette skyldes at bilfaget *lette kjøretøy* og bilfaget *tunge kjøretøy* er en del av utdanningsprogrammet teknikk og industriell produksjon. 7 prosent av søkerne befinner seg i bransjer som ikke direkte kan knyttes til bygg og anlegg, industri eller restaurant- og matfag. Dette skyldes dels at andre bransjer har behov for, og sysselsetter, folk med håndverksbakgrunn, for eksempel vaktmestere. Vi vet at bemanningsbransjen har et vesentlig innslag av arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa, særlig de delene som leverer arbeidskraft til bygg og anlegg og til industrien (Nergaard 2018). I vårt materiale er det imidlertid få som svarer at de jobber i bemanningsbransjen. Dette kan dels skyldes at ved selvregistrering vil en del av de som er formelt ansatt i en bemanningsbedrift likevel svare at de for eksempel jobber i bygg og anlegg eller industrien. Det kan også være at de som er ansatt i en bemanningsbedrift i mindre grad enn de som er direkte ansatt i bedriftene søker godkjenning.

Arbeidsinnvandrere befinner seg i alle deler av landet, men i vårt utvalg er klart de fleste i Oslo. En av tre svarer at de jobber i Oslo. Dette henger sammen med at byggebransjen i Oslo har utstrakt bruk av arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa. Også de industritunge fylkene Rogaland, Vestland og Møre og Romsdal har mange søkere, 28 prosent svarer at de jobber i disse fylkene.

3.2 Tilknytningsform

Tidligere undersøkelser har vist at norske bedrifter benytter ulike tilknytningsformer for arbeidsinnvandrere. Det kan være faste eller midlertidige ansettelse, innleie eller at man knytter dem til seg som selvstendig næringsdrivende (se f.eks. Andersen & Ødegård 2017). I denne undersøkelsen har vi kartlagt tilknytningsform også for de som har søkt godkjenning hos NOKUT. Det store flertallet søkere – 80 prosent – er ansatte arbeidstakere, mens 9 prosent er selvstendig næringsdrivende. Det er ingen signifikant forskjell mellom de som har fått godkjenning og de som har fått avslag. De som var arbeidstakere ble spurt om hva slags type ansettelse de hadde; dette er vist i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Ansettelse etter om søknaden ble godkjent eller avslått. Prosent.

Ansettelsesform	Totalt	Godkjent	Avslag
Fast ansatt, full tid	90	90	91
Fast ansatt, deltid	5	5	4
Midlertidig ansatt, heltid	3	4	1
Midlertidig ansatt, deltid	2	1	3
Sesongansatt	0	0	0
Ekstravakt – jobber ved behov	0	0	0
Ikke sikker	1	0	1
Totalt (n)	287	138	149

Som tabellen viser, er den klart vanligste tilknytningsformen for de som søker godkjenning av fagutdanningen, fast ansettelse på full tid. Totalt oppgir 90 prosent av søkerne at de har en fast fulltidsstilling. Tabellen viser også at det ikke er noen vesentlige forskjeller mellom de som har fått godkjent og de som har fått avslag på søknaden. Dette indikerer at de som søker godkjenning har en rimelig stabil tilknytning til det norske arbeidsmarkedet, uavhengig av om de får godkjenning eller ikke. I en annen undersøkelse rettet mot et tverrsnitt av bosatte polske og litauiske arbeidssinnvandrere, finner vi også at direkte faste ansettelser på fulltid er dominerende blant disse (Andersen & Ødegård, under publisering). Søkerne til godkjenningsordningen skiller seg således ikke vesentlig fra dette bildet. Når vi spør de ansatte som har søkt godkjenning hos NOKUT om hvordan arbeidsforholdet er regulert i form av en arbeidsavtale, svarer tilnærmet samtlige at de har en skriftlig arbeidsavtale med arbeidsgiver. Undersøkelsen blant polske og litauiske arbeidstakere viser også at nesten samtlige arbeidstakere har en skriftlig arbeidsavtale (Andersen & Ødegård, under publisering); og slik sett skiller ikke de som søker NOKUT-godkjenning seg fra disse.

3.3 Lønns- og arbeidsvilkår

Selv om tilknytningsformene er ganske stabile, det vil si i all hovedsak fast ansatte på heltid, betyr ikke det nødvendigvis at arbeidsforholdene er slik de skal være. Vi spurte de som har søkt godkjenning om de har opplevd at lønna på ulike måter har blitt redusert, om de har fått en falsk arbeidskontrakt eller vært i situasjoner der de har måttet utføre arbeid de anser som å være farlig. Spørsmålet er ikke knyttet direkte til om man har opplevd dette før eller etter søknad om godkjenning.

Tabell 3.2 Hvordan påvirkes utvalgte lønns- og arbeidsvilkår etter resultatet av søknaden? Prosent.

	Godkjent (n = 150)				Avslag (n = 168)			
	Ofte / noen ganger	Én gang	Aldri	Ikke sikker	Ofte / noen ganger	Én gang	Aldri	Ikke sikker
Ikke fått betalt for arbeidet	3	9	86	3	5	7	83	4
Fått mindre betalt enn avtalt	9	3	83	5	5	11	80	4
Måtte betale tilbake deler av lønna du fikk i Norge	0	2	94	4	1	4	91	4
Fått en falsk arbeidskontrakt	1	5	89	5	1	4	90	6
Måtte utføre farlig arbeid selv om jeg ikke ville	16	3	76	5	11	2	79	8

Tabellen viser et hovedbilde der det store flertallet svarer at de aldri har opplevd å ikke få den avtalte lønna, enten i form av å ikke få betalt, få mindre betalt eller måttet tilbakebetale deler av lønna når de kommer tilbake til hjemlandet. Det er likevel verdt å understreke at til sammen 12 prosent av de som har fått godkjenning har opplevd å få mindre betalt enn avtalt én eller flere ganger. Av de som har fått avslag på søknaden er det til sammen 16 prosent som svarer at de har opplevd dette én eller flere ganger. Forskjellen er ikke signifikant. Samtidig er det 8 prosent som svarer at de ikke er sikre på disse spørsmålene. Det kan bety at man tror at man kan ha blitt lurt, men ikke ønsker å utdype eller helt vet omfanget av dette. Falske arbeidskontrakter er heller ikke utbredt, men for begge grupper er det fortsatt en del, ca. 10 prosent, som enten svarer at det har skjedd eller at de er usikre. Tabellen viser også at selv om det ikke er vanlig, er det likevel en god del som svarer at de har måttet utføre farlig arbeid selv om de ikke ønsket dette, dette gjelder henholdsvis 19 prosent av de med godkjenning og 12 av de uten godkjenning. Denne forskjellen er heller ikke statistisk signifikant.

Samlet viser tabellen for det første at de aller fleste ikke har blitt snytt for lønn, fått en falsk arbeidskontrakt eller måttet utføre arbeid de anser som farlig, mot sitt eget ønske. Dette kan også ha sammenheng med at de som jobber i de mest utsatte delene av det norske arbeidsmarkedet sannsynligvis ikke vil søke om godkjenning av utdanningen sin og i liten grad svare på denne typen undersøkelser. Samtidig er det et ikke et helt ubetydelig mindretall av søkerne som har opplevd noe av dette, noe som åpenbart er alvorlig for dem det gjelder. Det er imidlertid ikke noen skiller mellom de som har fått innvilget søknaden eller de som har fått avslag. Selv om spørsmålet ikke er knyttet til om forholdet skjedde før eller etter behandlingen av søknaden, er det uansett ikke noe som tyder på at de som har fått avslag er eller har vært mer utsatt enn de som har fått godkjent søknaden. Spørsmålene over fanger likevel ikke opp om det er brudd på minstelønnsatsene i de tilfellene der man har en allmenngjort avtale.

Lønn

42 prosent av de som har fått godkjent fagutdanningen svarer at godkjenningen i seg selv har gitt dem høyere lønn. Vi spurte også om godkjenningen medførte at de fikk lønn som norske fagarbeidere. Spørsmålet var ikke relatert til minstelønna i allmenngjøringsvedtaket, men til norsk fagarbeiderlønn generelt. Blant norske fagarbeidere er det svært få som tjener på eller rundt minstelønnsatsene i tariffavtalen (se f.eks. Jordfald 2018:19). De som har fått godkjent sin fagutdanning, deler seg i tre ganske like deler når vi spør hvordan godkjenningen har påvirket lønnsnivået i forhold til norsk fagarbeiderlønn. 31 prosent svarte at de fikk norsk fagarbeiderlønn etter godkjenningen, 35 at de hadde norsk fagarbeiderlønn før de fikk godkjenningen og 34 prosent at de fortsatt får mindre lønn enn det som regnes som vanlig for norske fagarbeidere. Det er med andre ord et ikke ubetydelig mindretall som har fått en lønn som er mer på linje med norske fagarbeidere etter at de har fått godkjenningen.

Som vi viste i innledningen, var en viktig del av motivasjonen for å opprette en godkjenningsordning å hindre lavlønnskurransen i flere deler av det norske arbeidsmarkedet. I bygg og i skipsindustrien er det nå gjeldende allmenngjøringsvedtak, noe som betyr at det er minstelønnsatser for ufaglærte og faglærte uavhengig av om bedriften man jobber i er bundet av tariffavtale eller ikke. Som vi har sett, er de fleste som søker godkjenning av fagutdanning knyttet til bygg og anlegg og industrien. I denne delen skal vi se nærmere på hva de som har søkt om godkjenning oppgir at de tjener per time, og sammenligne de som jobber innfor bygg og anlegg med

den allmenngjorte lønnsatsen i bygg. Andelen som jobber innenfor skipsverftene, og som har søkt godkjenning, er for lav til at vi kan gjøre tilstrekkelig robuste analyser av disse opp mot de allmenngjorte lønnsatsene.

Først skal vi se på lønnsnivået blant de som har søkt godkjenning, fordelt på den største bransjen – bygg og anlegg – og de som jobber i andre bransjer. Vi skal se både på gjennomsnitts- og medianlønn.¹² I tabell 3.3 viser vi gjennomsnittslønn og medianlønn for søkere som jobber i bygg og anlegg og de som jobber i andre bransjer, for alle søkere totalt og etter utfall av søknaden.

Tabell 3.3 Brutto timelønn før skatt fordelt på bransje og totalt og om søknaden til NOKUT har blitt godkjent eller avslått, gjennomsnitt og median.

	Gjennomsnitt	Median
Bygg og anlegg (n = 195)	250	240
Andre bransjer (n = 98)	249	230
Totalt (n = 257)	249	240
Godkjent (n = 125)	249	242
Avslag (n = 132)	249	235

Som det går fram av tabellen, er gjennomsnittslønna for søkerne tilnærmet lik for de som jobber i bygg og anlegg og de som jobber i andre bransjer. Det er noe større forskjell på medianlønna, 240 kroner per time for bygg og anlegg og 230 per time for de som jobber i andre bransjer. Timelønna for alle, uavhengig av bransje, skiller seg heller ikke nevneverdig fra dette. Vi ser også at det er marginal forskjell mellom de som har fått godkjent og de som har fått avslag på søknaden til NOKUT. Gjennomsnittslønna er identisk, men de med avslag har en noe lavere medianlønn.

Videre skal vi se mer i detalj på timelønn for de som jobber innenfor bygg- og anleggssektoren. For bygg foreligger det et allmenngjøringsvedtak som betyr at det er innført en minstelønn,¹³ mens det i anlegg ikke foreligger et slikt vedtak. Vi har oversikt over fagene det er søkt godkjenning i, og vi har oversikt over bransje (bygg og anlegg). Ingen av dem gir et eksakt skille mellom bygg og anlegg, siden det er en viss flyt mellom de to områdene. Samtidig vet vi at bygg er vesentlig større enn anlegg, og at det er i bygg de fleste arbeidsinnvandrerne jobber. Vi har derfor valgt å skille ut de som svarte at de jobber i bygg og anlegg og se disse opp mot den allmenngjorte lønna i bygg. Det gir ikke et helt nøyaktig bilde, men som vi skal se, har det ikke stor betydning for tolkningen av resultatene med hensyn til de allmenngjorte minstesatsene.

Den allmenngjorte minstelønnsatsen for fagarbeidere i bygg er 209,70 kr per time. For ufaglærte med minst ett års erfaring er den 196,50 kr per time. De som ikke har fått godkjent sin søknad til NOKUT, vil formelt sett regnes som ufaglærte. Siden dette er minstelønnsatser, er det brudd på allmenngjøringsforskriften å lønne under disse satsene. Det er selvfølgelig fullt mulig å gi høyere lønn, både til faglærte og ufaglærte.

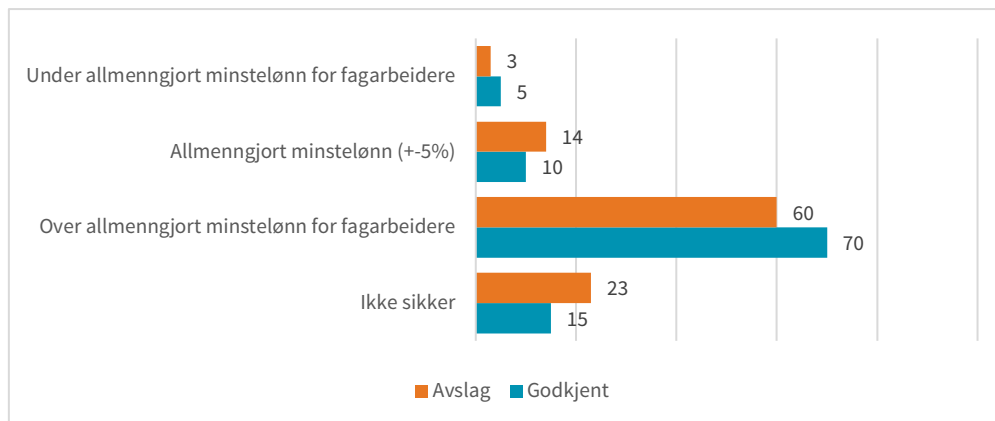
¹² Vi tar også med medianlønn. Siden utvalget er begrenset kan gjennomsnittslønna være følsom for om det er noen som tjener svært mye eller lite. Medianlønna er den verdien som deler en fordeling i to like deler. Altså timelønna til den personen som har like mange som tjener mindre og som tjener mer enn seg. Vi har i tillegg fjernet to respondenter fra beregningen, siden de hadde oppgitt så lav timelønn, under 10 kroner timen, slik at det er overveiende sannsynlig at det er feilregistreringer.

¹³ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-10-11-1684?q=Forskrift%20om%20allmenngj%C3%B8ring%20av%20tariffavtale>

Ser vi på de som ikke har fått godkjent søknaden til NOKUT, har disse i bygg og anlegg en gjennomsnittslønn på 254 kr per time (medianen er 240 kr per time), altså noe høyere enn gjennomsnittet for bygg og anlegg som helhet, og vesentlig høyere enn den allmenngjorte minstesatsen for både ufaglærte og faglærte. Vi finner at kun 3 prosent oppgir at de har en lønn som ligger under 196,50 kr (minstelønnsatsen for ufaglærte med minst ett års erfaring), laveste oppgitte timelønn er 180 kr. Gjennomsnittslønna for de som har fått godkjent søknaden er 246 kr per time (medianen er 245 kr per time). Dette er også godt over den allmenngjorte minstelønna for faglærte i bygg, men noe under det vi finner for de som ikke har fått godkjent søknaden til NOKUT.

Både gjennomsnitt og median kan skjule spredning i lønna og fanger heller ikke nødvendigvis opp hvor på lønnskalaen hovedparten ligger. Vi har derfor gjort en inndeling av lønnskalaen med utgangspunkt i de som tjener +- 5 prosent av allmenngjort minstelønn for fagarbeidere,¹⁴ andelen som tjener under den allmenngjorte minstelønna for fagarbeidere og andelen som tjener over. I figur 3.1 sammenligner vi de som har fått godkjent med de som ikke har fått godkjent sine søknader til NOKUT.

Figur 3.1 Brutto timelønn for arbeidstakere i bygg og anlegg etter om søknaden til NOKUT ble godkjent eller avslått. Prosent.



Som det går fram av figuren, er det svært få av de som har søkt NOKUT om godkjenning av fagarbeiderutdanningen som tjener under den allmenngjorte minstelønna for fagarbeidere. Dette gjelder uavhengig av om de har krav på minstelønn som faglært (godkjent søknad) eller ikke (fått avslag på søknaden). Samtidig ser vi at det heller ikke er en særlig stor andel av søkerne som ligger på eller rett i nærheten av den allmenngjorte minstesatsen, dette gjelder 10 prosent av de som har fått godkjent søknaden og 14 prosent av de som har fått avslag. Den store majoriteten ligger for begge grupper over den allmenngjorte minstelønnsatsen. Forskjellen mellom de som har fått godkjent og de som har fått avslag er ikke statistisk signifikant. Vi ser også at det er en viss usikkerhet om hva timelønna er. Det kan dels skyldes at de ikke hadde timelønna foran seg når de svarte på spørsmålet, men også at noen ikke ønsker å oppgi denne. Jordfald (2018) har sett på lønnsutviklingen i bygg, og han fant at i 2016 hadde 14 prosent av arbeidsinnvandrene fra Sentral- og Øst-Europa en lønn som var under den allmenngjorte minstesatsen, mens halvparten lå på eller rett over minstelønns-

¹⁴ Siden det kan være vanskelig å vite nøyaktig timelønn når man blir spurt i en spørreundersøkelse, har vi tillatt litt slingsmonn rundt minstelønnsatsen.

satsen (Jordfald 2018:19). Det er dermed klare indikasjoner på at lønsmessig befinner respondentene i vår undersøkelse seg i den øvre delen av lønnskalaen sammenlignet med arbeidsinnvandrerne i bygg samlet sett.

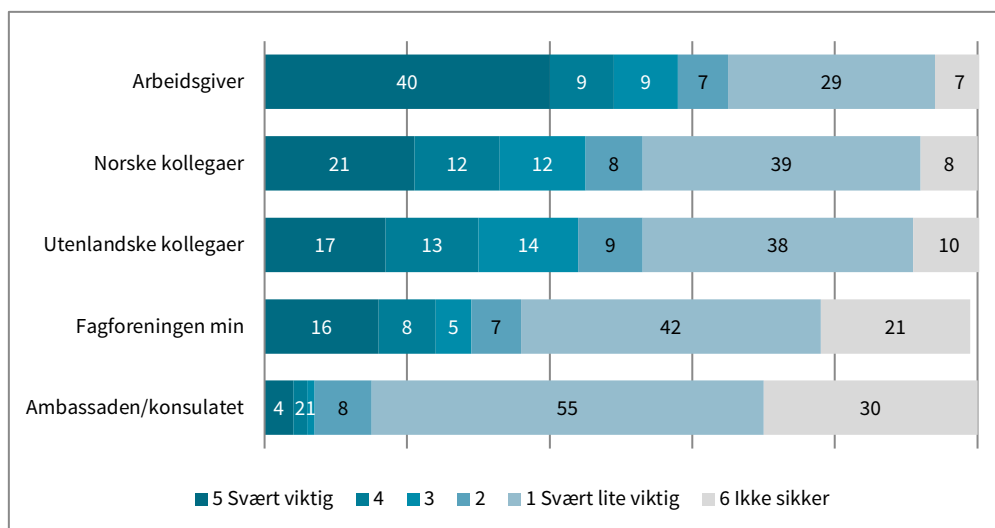
I denne delen har vi for det første sett at av de som har fått godkjent den utenlandske fagutdanningen, mener drøyt 40 prosent at godkjenningen har medført en høyere lønn. Av de som har fått godkjent søknaden, er det omtrent en av tre som mener at de hadde en timelønn på linje med norske fagarbeidere før de søkte, en av tre mener at de fortsatt ligger under de norske i lønn, mens en av tre mener at de fikk norsk fagarbeiderlønn som et resultat av godkjenningen. Gjennomgangen av timelønna til de som har søkt om godkjenning av utenlandsk fagutdanning, viser imidlertid at det er liten forskjell mellom bransjene og mellom de som har fått godkjent eller avslag på søknaden. Når vi sammenligner de som jobber i bygg og anlegg med den allmenngjorte minstesatsen for bygg, ser vi at det er svært få som ligger under denne minstesatsen, uavhengig av om de har fått godkjent søknaden om sidestilling av fagutdanningen med den norske eller om de har fått avslag. Denne manglende forskjellen kan skyldes at søkerne er vel etablert i det norske arbeidsmarkedet og at de allerede ligger på et lønnsnivå som er høyere enn for de som er mindre etablert. Som tidligere vist, er de også i stor grad fast ansatt i fulltidsstillinger, noe som også indikerer en sterk tilknytning til det norske arbeidsmarkedet. Dette tyder på at de som søker om godkjenning hører hjemme i den mest seriøse delen av arbeidslivet.

3.4 De som har fått godkjenning

Hvorfor søke?

95 prosent av søkerne som har fått godkjent utdanningen fra hjemlandet svarte at de var i et arbeidsforhold da søknaden ble godkjent. Det er den enkelte som selv står som søker og må levere søknaden. Som vi kommer inn på senere, er det imidlertid også slik at arbeidsgivere kan oppfordre til og legge til rette for at deres arbeidstakere søker om godkjenning. Det er derfor interessant å se hvordan omverdenen, arbeidsgiver, kollegaer og så videre, kan ha influert på beslutningen om å søke. Dette er vist i figur 3.2.

Figur 3.2 Hvor viktig eller uviktig var følgende for at du søkte om godkjenning av din utdanning fra hjemlandet? (N= 168).

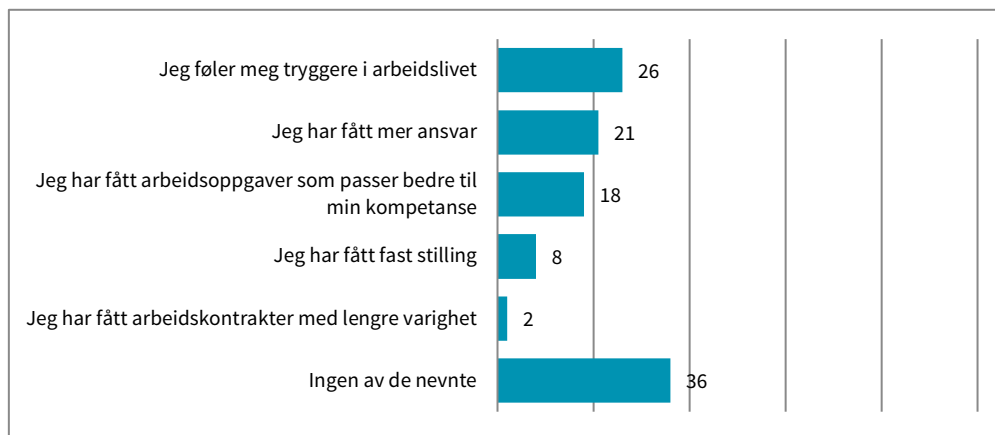


Som det går fram av figur 3.2, har arbeidsgiver for mange hatt stor påvirkning når det gjelder å søke om godkjenning av fagutdanningen fra hjemlandet. 49 prosent (har svart 5 eller 4) svarer at arbeidsgiver var viktig for denne beslutningen. Også norske og utenlandske kollegaer spiller en viss rolle: 33 prosent svarer at norske kollegaer har påvirket dem til å søke, 30 prosent svarer at utenlandske kollegaer har vært viktige for at de har søkt. For noen spiller fagforeningen en rolle, mens svært få oppgir at ambassade/konsulat har hatt noen betydning.

Har godkjenningen påvirket arbeidshverdagen?

Over har vi sett at den oppgitte timelønna til de som har fått godkjent og de som har fått avslag er rimelig lik, og godt over den allmenngjorte minstesatsen for fagutdannede. En godkjenning kan også påvirke arbeidssituasjonen på andre måter, både når det gjelder ansvar, stilling, tilknytningsform osv. I figur 3.3 vises svarene på spørsmål om hvordan en godkjenning har påvirket ulike sider av arbeidsforholdet.

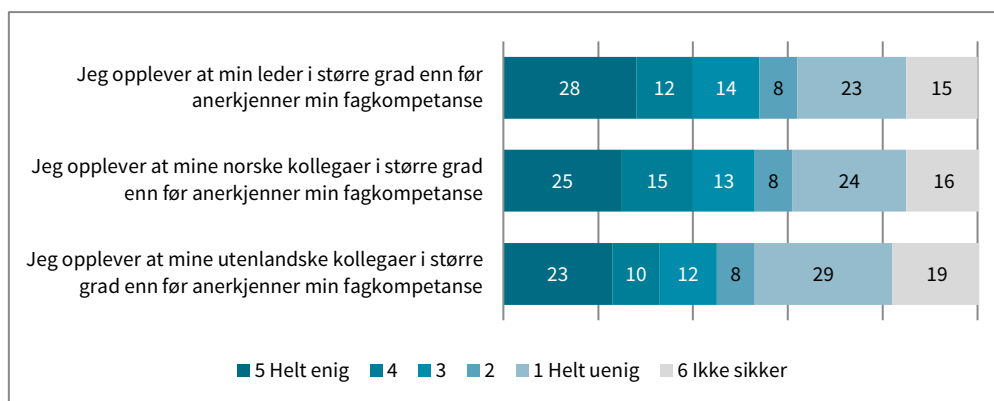
Figur 3.3 Hvordan har en godkjenning påvirket utvalgte arbeidsvilkår? Prosent (N = 168).



Som det går fram av figur 3.3, svarer en av fire at det å ha fått godkjent fagutdanningen gjør at de føler seg tryggere i arbeidslivet. Det er også drøyt 20 prosent som oppgir at de har fått mer ansvar, og 18 prosent som mener at de har fått arbeidsoppgaver som passer bedre til kompetansen etter godkjenningen. Det er relativt få som svarer at de har fått fast stilling som resultat av godkjenningen eller en arbeidskontrakt med lengre varighet. Dette henger sammen med, slik vi så over, at de aller fleste allerede var i et fast arbeidsforhold da de søkte godkjenning. Vi har også vist at uavhengig av om søknaden er blitt godkjent eller avvist, jobber søkerne i en fast stilling på full tid. Det er derfor ikke overraskende at de fleste av de som har fått godkjent søknaden ikke mener at dette i seg selv har påvirket ansettelsesform eller arbeidskontraktens lengde. Det er et vesentlig mindretall, 36 prosent, av de som har fått godkjent søknaden som mener at ingen av de forholdene vi har kartlagt har endret seg etter godkjenningen.

Til slutt spurte vi de som har fått godkjent fagutdanningen om dette har ført til større anerkjennelse for deres fagkompetanse fra ledere, norske og utenlandske kollegaer. Dette er vist i figur 3.4.

Figur 3.4 Hvordan har godkjenningen av den utenlandske fagutdanningen påvirket anerkjennelsen av fagkompetansen blant ledere, norske og utenlandske kollegaer? Prosent (N=167).

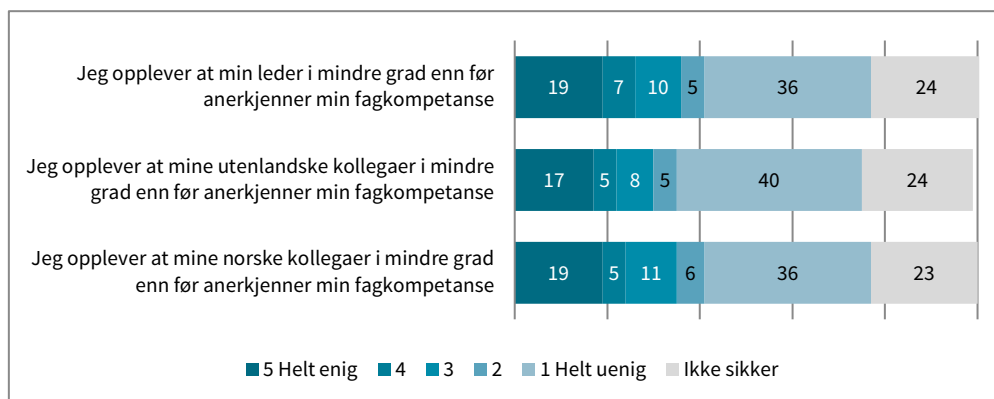


Som vi ser av figur 3.4, er det ikke entydige svar på om de som har fått godkjenning mener at dette har medført større anerkjennelse fra leder og kollegaer. Det er en ganske stor andel som svarer «helt uenig» eller «ikke sikker» på all tre spørsmålene. Og drøyt 30 prosent er uenig i at godkjenningen i større grad har medført anerkjennelse fra ledere og kollegaer. Samtidig er det også en god del som mener at godkjenningen har påvirket anerkjennelsen positivt. 40 prosent svarer at deres leder og deres norske kollegaer i større grad enn før anerkjenner fagutdanningen, mens 33 prosent svarer at deres utenlandske kollegaer i større grad anerkjenner kompetansen.

3.5 De som har fått avslag

De som hadde fått avslag fikk også noen spørsmål om hvordan avslaget påvirket anerkjennelsen av deres fagkompetanse. Dette er vist i figur 3.5.

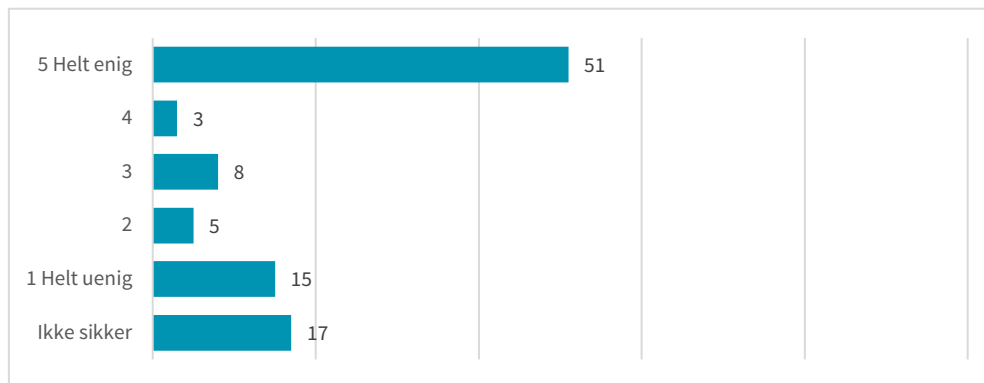
Figur 3.5 Hvordan har avslag på søknaden om godkjenning av den utenlandske fagutdanningen påvirket anerkjennelsen av fagkompetansen blant ledere, norske og utenlandske kollegaer? Prosent (N=189).



Drøyt 40 prosent av de som har fått avslag på søknaden mener avslaget ikke har ført til at deres leder, norske og utenlandske kollegaer i mindre grad anerkjenner deres fagkompetanse. Men det er også et betydelig mindretall som mener at avslaget har fått en negativ konsekvens for anerkjennelse av deres fagkompetanse, rundt en av fire svarer dette. Usikkerheten er ganske stor når det gjelder dette spørsmålet. Samlet er det med andre ord klart at for en god del har et avslag negativ betydning for hvordan kollegaer og leder vurderer deres fagkompetanse. Vi spurte de som fikk avslag

om de også trodde at avslaget ville påvirke muligheten til å søke seg jobb i andre bedrifter. Dette er vist i figur 3.6.

Figur 3.6 Andel som er enig eller uenig i at det har blitt vanskeligere å søke jobb i andre bedrifter når de har fått avslag på søknaden om godkjenning av fagkompetansen fra utlandet. (N=189).



Som det går fram av figuren, er det et flertall av de som har fått avslag som mener at det vil gjøre det vanskeligere å søke jobb i andre bedrifter, 51 prosent er helt enig i denne påstanden. Rundt 20 prosent mener at det ikke vil ha en negativ effekt, mens 17 er usikre på hvilken betydning det kan ha. Dersom man tror og mener at manglende godkjenning gjør det vanskeligere å søke ny jobb andre steder, vil det sannsynligvis også påvirke om man søker andre jobber eller ikke. Sånn sett er det rimelig å anta at manglende godkjenning gir en viss innlåsing den bedriften man allerede er ansatt i.

3.6 Oppsummering

- Den vanligste tilknytningsformen for de som søker godkjenning av fagutdanningen er fast ansettelse på full tid, dette gjelder 90 prosent av søkerne. Det er ikke er noen vesentlige forskjeller mellom de som har fått godkjent og de som har fått avslag på søknaden.
- Det store flertallet svarer at de aldri har opplevd å ikke få den avtalte lønna, enten i form av å ikke få betalt, få mindre betalt enn avtalt, eller måtte tilbakebetale deler av lønna når de kommer tilbake til hjemlandet. Det er likevel verdt å understreke at til sammen 12 prosent av de som har fått godkjenning og 16 prosent av de som ikke har fått søknaden godkjent, har opplevd å få mindre betalt enn avtalt én eller flere ganger. Forskjellen er imidlertid ikke statistisk signifikant.
- 42 prosent av de som har fått godkjent fagutdanningen svarer at godkjenningen i seg selv har gitt dem høyere lønn.
- Det er marginal forskjell i timelønn mellom de som har fått godkjent og de som har fått avslag på søknaden til NOKUT. Gjennomsnittslønna er identisk (249 kr per time), men de med avslag har en noe lavere medianlønn, henholdsvis 235 kr per time mot 242 kr per time for de som har fått godkjent søknaden.
- Når vi sammenligner de som jobber i bygg og anlegg med den allmenngjorte minstesatsen for bygg, er det svært få som ligger under den allmenngjorte minstesatsen. Dette gjelder uavhengig av om de har fått godkjent søknaden eller om de har fått avslag. De aller fleste ligger godt over den allmenngjorte minstelønna for fagarbeidere, uavhengig av resultatet av søknaden.
- Denne manglende forskjellen i lønn mellom de som har fått godkjent søknaden og

de som har fått avslag, kan skyldes at søkerne er vel etablert i det norske arbeidsmarkedet. Som vist, er søkerne også i stor grad fast ansatt i fulltidsstillinger. Dette indikerer at de som søker godkjenning hører hjemme i den mer seriøse delen av arbeidslivet.

- En av fire svarer at det å ha fått godkjent fagutdanningen gjør at de føler seg tryggere i arbeidslivet. Drøyt 20 prosent oppgir at de har fått mer ansvar, og 18 prosent mener at de har fått arbeidsoppgaver som passer bedre til kompetansen deres. Drøyt en av tre svarer likevel at godkjenning som sådan ikke har påvirket arbeidsforholdene den ene eller andre veien.
- Drøyt 40 prosent av de som har fått avslag på søknaden mener avslaget ikke har ført til at deres leder, norske og utenlandske kollegaer i mindre grad anerkjenner deres fagkompetanse. Men det er også et betydelig mindretall som mener at avslaget har fått en negativ konsekvens for anerkjennelse av deres fagkompetanse, rundt en av fire svarer dette.

4 Bedrifiers og sentrale aktørers erfaringer

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke erfaringer et utvalg av bedrifter og sentrale aktører har med godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Vi presenterer også noen utfordringer knyttet til dagens ordning, slik våre informanter ser det. Avslutningsvis stiller vi spørsmålet om hvordan ulike aktører vurderer godkjenningsordningen som et virkemiddel for seriøsitet i arbeidslivet, i tråd med de politiske intensjonene som ble presentert i kapittel 1.

Kapitlet bygger på kvalitative intervjuer i åtte bedrifter. I kapittel 2 om metode har vi beskrevet hvordan vi rekrutterte bedrifter i denne undersøkelsen. Blant annet var det vanskelig å finne bedrifter som har direkte erfaring med godkjenningsordningen. Siden dette kapitlet bygger på kvalitative intervjuer, kan informasjonen ikke generaliseres til å gjelde for et større utvalg. Det gir derimot et viktig innblikk i hvordan arbeidsgivere i ulike deler av arbeidsmarkedet vurderer betydningen av godkjenningsordningen. I tillegg til informasjon fra bedriftsintervjuene, bruker vi også informasjon fra intervjuer med fem nøkkelinformanter. Disse gir viktig informasjon om bakgrunnen for og erfaringer med organiseringen av selve ordningen, samt om effekter av ordningen, slik disse aktørene vurderer det.

4.1 Bedriftene i utvalget

Vi har gjennomført intervjuer i totalt åtte bedrifter, hvorav tre er bemanningsbedrifter, tre er i byggebransjen og to er industrien. Den ene industribedriften driver slakterivirksomhet, mens den andre driver produksjon og montasje av elementer til byggeprosjekter. Størrelsen på bedriftene varierer fra ca. 70 til ca. 800 ansatte. Flere av bedriftene er lokalisert med avdelinger flere steder i landet, og både type produksjon og andelen fagarbeidere varierer i de ulike avdelingene. Én av bedriftene innen bygg har hovedkontor i Baltikum. Antallet utenlandske arbeidstakere som potensielt kan søke om NOKUT-godkjenning, varierer i disse bedriftene, men informantene synes det er vanskelig å gi et godt anslag på hvor mange dette kan dreie seg om i bedriften. Flere av bedriftene driver prosjekt- eller sesongbasert produksjon. Det er likevel bare slakterivirksomheten som forteller om bruk av innleide i slaktesesongen, da bemanningen i slakteavdelingen nærmest doubles. De øvrige bedriftene har fast ansettelse som hovedregel, men også disse forteller at de har innleide fra bemanningsbedrifter i enkelte perioder for å ta unna topper, eller på konkrete prosjekter. Med unntak av bemanningsbedriftene, har alle bedriftene i utvalget egne lærlinger og/eller tilrettelegger for at ansatte kan ta fagbrev som praksiskandidater. I flere tilfeller pekes det på utfordringer med å skaffe nok lærlinger til de fagene bedriftene i utvalget trenger – særlig til slakterifagene og betongfaget er det vanskelig å rekruttere norsk ungdom.

Vi har intervjuet tre representanter for bemanningsbedrifter, som alle er blant de store aktørene innen utleie i Norge. To av dem vi intervjuet jobbet spesifikt med utleie til industrivirksomheter, mens den tredje jobbet med utleie til bygg- og anleggsbransjen.

4.2 Erfaringer med ordningen

Bedriftene i vårt utvalg er svært forskjellige både når det gjelder bransje og konkurransesituasjon, noe som også gjenspeiler seg i svarene på spørsmål om hvilke erfaringer de har med godkjenningsordningen. Det er også et skille mellom bemanningsbedriftene og de øvrige bedriftene i hva de svarer på disse spørsmålene, og vi har valgt å framstille bemanningsbedriftene i et eget avsnitt.

Har ansatte søkt om godkjenning?

Godkjenningsordningen er basert på at det er den enkelte arbeidstaker selv som søker om å få godkjent fag- eller yrkesopplæring fra hjemlandet som sidestilt med norsk fagutdanning. I flere av bedriftsintervjuene kom det fram at bedriftene har lite kjennskap til hvorvidt aktuelle ansatte har søkt godkjenning eller ikke. Det vises til at ordningen er basert på at det er den enkelte som søker, og at bedriftene ikke har noen rolle eller innsyn i denne prosessen. Også i tilfeller hvor bedriftene aktivt har oppfordret ansatte til å søke, mangler man oversikt over hvor mange og hvem som faktisk har søkt om godkjenning.

Det er likevel et klart skille mellom industribedriftene og bedriftene innen bygg i vårt materiale når det gjelder ledelsens kjennskap til hvorvidt ansatte har søkt godkjenning.

I den ene industribedriften fortalte HR-direktør at de har ansatte med NOKUT-godkjenning, men mangler oversikt over hvem dette gjelder. Lønnsystemet gir informasjon om hvem som har fagarbeidertillegg, og ansatte med NOKUT-godkjenning inngår i denne gruppen sammen med ansatte som har tatt fagbrev i Norge. Ofte får bedriften informasjon om at ansatte har søkt først når de har fått godkjenning og leverer dokumentasjon for å få fagarbeidertillegg. Hvorvidt ansatte har søkt, men ikke fått godkjenning, har bedriften i dette tilfellet ingen oversikt over.

Den andre industribedriften (slakteriet) svarer også at søknad om godkjenning er opp til den enkelte ansatte, og at bedriften ikke på noen måte er involvert i søknadsprosessen:

Bedriften eller tillitsvalgte har ikke bistått med søknader. Bedriften bruker ikke ressurser på å hjelpe til med søknadene. (avdelingsleder, slakteri)

Lederne i byggebedriftene er i langt større grad involvert i søknadene om NOKUT-godkjenning. Byggebedriften med hovedkontor i Baltikum er opptatt av at ansatte søker om godkjenning av fagutdanningen fra hjemlandet. Bedriften tilrettelegger også for at ansatte som ikke får utdanningen godkjent av NOKUT, skal få nødvendig etterutdanning og/eller praksis for å oppfylle kravene til norsk fagbrev, eller ta fagprøven som praksiskandidat i Norge. I dette tilfellet er det bedriften som har vært aktiv med å fremme søknader til NOKUT, men ordningen krever at det er den enkelte selv som søker – bedriften kan bare oppmuntre ansatte til å søke:

De måtte lage sine egne brukere og sende inn. Vi prøvde å sende inn for dem, for de ville ikke alltid selv, men NOKUT krever at den som søker må holde kontakten med dem selv, så da måtte de sende selv. Jeg tror ikke alle som har tatt den utdanninga har sendt inn. (leder, byggebedrift)

En av de andre byggebedriftene har håndverkere fra de tre baltiske landene, i tillegg til norske. I likhet med lederen sitert over, legger også denne bedriften ned mye arbeid i søknader om NOKUT-godkjenninger:

Som bedrift bruker vi masse energi og ressurser på dette, for vi må ha 40 prosent fagarbeidere i noen oppdrag, og da er det NOKUT-godkjenning som gjelder, (leder, byggebedrift)

Også denne bedriften tilrettelegger for at ansatte som ikke får godkjenning skal få nødvendig etterutdanning og/eller praksis for å oppfylle kravene til norsk fagbrev. Som sitatet viser, knyttes NOKUT-godkjenningen i byggebedriftene først og fremst til krav om fagarbeiderandel i offentlige prosjekter, noe vi ser nærmere på i neste avsnitt.

Konsekvenser av godkjenning

Et av hovedspørsmålene i dette prosjektet er hvilke effekter en godkjenning har for den enkelte og for bedriftene.

Bedriftene innen bygg

Blant bedriftene i vårt utvalg er det først og fremst to av byggebedriftene som forholder seg aktivt til NOKUT og godkjenningsordningen. Bedriftene har rettet seg inn mot markedet som underleverandør på byggeprosjekter av en viss størrelse. For den enkelte ansatte har imidlertid godkjenningen begrenset effekt, i alle fall på kort sikt. På spørsmål om godkjenning bidrar til å endre arbeidsforholdet eller arbeidshverdagen til den det gjelder, vektlegger ledelsen at godkjenningen i seg selv ikke utløser noe ekstra. Følgende sitat er illustrerende for hva de to lederne svarte:

De får ikke andre betingelser egentlig, for det er de som allerede har litt bedre betalt og mer ansvar og erfaring. Det gir kanskje mulighet til å bli formenn, prosjektledere og slikt, men ikke noen automatikk. De har bedre lønn i utgangspunktet enn de som ikke har mulighet til å søke. (leder, byggebedrift)

Bedriftene innen bygg i vårt utvalg er omfattet av allmenngjøring. To av bedriftene har ikke tariffavtale, og lederne i disse bedriftene svarte vagt på spørsmålet om godkjenning fikk noen direkte betydning for ansattes lønn. Som det går fram av sitatet over, er det ofte de som allerede tjener best blant håndverkerne i bedriften som har relevant utdanning fra hjemlandet, og som kan søke om godkjenning. De har gjerne et høyere lønnsnivå enn de allmenngjorte lønnsattsene i overenskomsten allerede før de søker, og en godkjenning får liten direkte betydning for lønn. Dette samsvarer med arbeidstakerundersøkelsen som ble presentert i kapittel 3 (figur 3.1), hvor vi så at det er svært få som svarer at de har en lønn som ligger under minstesattsene for bygg, uavhengig av om de har fått godkjenning eller ikke. I bedriftsintervjuene bekrefter også hovedtillitsvalgt hos en stor norsk byggentreprenør at bedriften praktiserer samme lønn til norske og utenlandske fagarbeidere som er fast ansatt, uavhengig av om de utenlandske har NOKUT-godkjenning eller ikke.

Et hovedtema i bedriftsintervjuene innen bygg var hvordan NOKUT-godkjenning av ansatte er svært viktig for å kunne delta i konkurransen om visse oppdrag. I mange tilfeller er det avgjørende å ha dokumentasjon på at bedriften har fagarbeidere. Strengere seriøsitetsskrav i offentlige anbud, og krav om at store deler av arbeidet skal utføres av fagarbeidere, har økt betydningen av godkjent fagkompetanse:

Vi må dokumentere at de er fagfolk. Selv om vi mener vi har hatt det hele veien, kommer det krav om at man må framlegge bevis på det. Ikke så rart med tanke på alle firma som har kommet og gått med alle mulig rare yrker som skal jobbe med bygning. At de får utdanninga godkjent gjør det litt bedre for selskapet i konkurranser med krav om å være faglært. Er også en del private som krever fagutdannede. (leder, byggebedrift)

I intervju med representanter fra de sentrale organisasjonene, ble betydningen av å ha medarbeidere med NOKUT-godkjenning vektlagt for bedrifter som deltar i offentlig anbud:

NOKUT-godkjenning er del av grunnlaget for beregning av fagarbeiderandel. Det betyr at bedriftene får et bedre grunnlag til å få kontrakter. (sentral arbeidsgiverorganisasjon)

Representanten hos den offentlige byggherren er også opptatt av at NOKUT-godkjenning er spesielt viktig for bedrifter som deltar i offentlige anbud. Den offentlige byggherren har krav om at minst 40 prosent av arbeidstimene i et bygg- og anleggsprosjekt skal utføres av folk med fag/svennebrev eller NOKUT-godkjenning. Kravet om NOKUT-godkjenning presiseres nå i kontraktene:

Nå stiller vi krav om at utenlandske arbeidere må ha NOKUT-godkjenning for å telle som faglært. (representant, offentlig byggherre)

40-prosent-kravet gjelder hele kontrakten, og omfatter også arbeid som settes bort til underentreprenør. Byggherre bruker HMSREG¹⁵ og gjennomfører stikkkontroller av om fagarbeiderandelen er oppfylt. Vi kommer nærmere tilbake til dette i et senere avsnitt, hvor vi diskuterer ordningens bidrag til økt seriøsitet. Her vil vi framheve hvordan representanten for den offentlige byggherren er opptatt av NOKUT-godkjenningsordningen som viktig for bedrifter som leverer til offentlige prosjekter, både som hoved- og underentreprenør.

I et tidligere prosjekt har vi beskrevet hvordan byggherre opplever flere utfordringer knyttet til kontrollansvaret på byggeplassen, og at krav om fagbrev i offentlige kontrakter er blant de forholdene som oppleves særlig vanskelig å skulle kontrollere (Bråten & Andersen 2017). I 2017 uttalte en av informantene med ansvar som koordinerende utførende (KU)¹⁶ hos byggherre følgende:

«Det offentlige setter 40 prosent [fagarbeidere hos entreprenør] som en grense. Jeg frykter at vi må sitte og vurdere om fagbrevet er godt nok. Det er en del problemer som det er vanskelig for oss ute på byggeplassen å vurdere. (KU, byggherre)» (sitat i Bråten & Andersen 2017, s. 42)

NOKUT-godkjenningsordningen har bidratt til å løfte ansvaret for å vurdere utenlandsk fag- og yrkesopplæring vekk fra byggherre og den enkelte byggeplass. Nå presiseres det i anbudsdokumentene at utenlandske fagarbeidere må dokumentere NOKUT-godkjenning for å telle med. Bedriftene plikter å legge dette inn i HMSREG,

¹⁵ HMSREG er et informasjonssystem som er utviklet for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Systemet bygger på digitale løsninger og benyttes av oppdragsgiver/byggherre på bygge- eller anleggsplasser for å sørge for forsvarlig og effektiv prosjektgjennomføring. <https://www.hmsreg.no/ny-hmsreg-365-info>

¹⁶ I byggherreforskriften stilles det krav om en egen koordinator for prosjekteringsfasen (KP) og for utførelsesfasen (KU) (§§13-15). KU er særlig viktig i store byggeprosjekter, og har ansvar for å samordne ulike aktører samt følge opp byggherres påseplikt med mer.

som brukes av byggherre i både offentlige og private prosjekter. NOKUTs godkjenningsordning har slik gjort det langt enklere for byggherre å kontrollere at fagarbeiderkravet er oppfylt i det enkelte prosjekt og ute på den enkelte byggeplass. På dette punktet synes det som om anbefalingene om at godkjenningsordningen må utvikles til å dekke næringens behov for godkjenning, og at byggherre må etterspørre NOKUT-godkjente fagarbeidere til sine prosjekter, langt på vei er realisert (Bygg21 2019). Ifølge våre bedriftsintervjuer legges det nå ned mye arbeid for å få ansatte til å søke godkjenning, samt kartlegge hva den enkelte mangler av faglige elementer for å få godkjenning. Bedriftenes motivasjon for dette arbeidet er helt klart knyttet til kravet om fagarbeidere på byggeprosjekter, og til at stadig flere byggherrer – både offentlige og private – stiller krav om dokumentasjon på NOKUT-godkjenning.

Industribedriftene

I de to industribedriftene forteller våre informanter at en NOKUT-godkjenning gir den ansatte høyere lønn ved at fagbrevtillegget i overenskomsten utløses. Utover dette har en godkjenning liten eller ingen betydning for arbeidsforholdet eller arbeidshverdagen til den det gjelder. De to informantene svarte slik på spørsmålet om betydningen av å få godkjent fagkompetansen:

Det er kun fagbrevtillegget som er motivasjonen, vi gir ikke spesifikke andre goder ved NOKUT-godkjenning. (HR-direktør, byggeindustri)

Det gir bare endringer i lønn – 11 kr i timen i fagbrevtillegg hvis de får godkjenning. I [bedriften] har vi fått beskjed om at de bare får godkjent fagbrev hvis de er godkjent gjennom NOKUT. Ingen annen type dokumentasjon godkjennes for fagbrevtillegg til utenlandske. (avdelingsleder, slakteri)

Videre forteller informantene i industribedriftene at godkjenningsordningen ikke har noen markeds- eller konkurransemessig betydning, men at NOKUT-godkjenning kan ha betydning ved rekruttering:

Vi vil legge vekt på fagarbeider med NOKUT-godkjenning i rekruttering, men ikke som et krav, fordi vi sliter med rekruttering. Det blir et kvalitetsstempel. (HR-direktør, byggeindustri)

Nei, det har ikke så stor betydning. Vi får gode folk, og er de ikke gode, så merker vi det fort. Kan de legge fram et fagbrev fra NOKUT, så er ikke det et minus. Noen har ikke den kompetansen de sier de har. Det er tidkrevende for oss å få tak i nye. Når de kommer med en godkjenning, så vet vi at de har den kompetansen vi trenger. (avdelingsleder, slakteri)

I det siste sitatet kommer det fram at en NOKUT-godkjenning vurderes som viktig dokumentasjon på riktig fagkompetanse i industribedriftene også, men den tillegges ikke like stor betydning som innen bygg, hvor NOKUT-godkjenning er en forutsetning for å kunne delta i konkurransen om oppdrag, særlig oppdrag med offentlig byggherre.

4.3 Bemanningsbedriftene

Beregninger viser at utleie utgjør mellom 1,5 og 2 prosent av sysselsettingen blant lønnstakere i Norge (Nergaard 2018). Bemanningsbransjen har vokst raskt i perioden fra 2003 til 2017, og mye av veksten har skjedd i form av arbeidsinnvandring, først og

fremst fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. I 2017 utgjorde innvandrere 55 prosent av sysselsettingen i bemanningsbransjen, hvorav 37 prosent var fra EU-land i Øst-Europa (ibid., tabell 4.2 s. 91). Veksten i utleie har vært stor særlig innen bygg- og anleggsbransjen, men er også vanlig innen industri og produksjon (Nergaard 2018). De utenlandske arbeidstakerne som godkjenningsordningen er rettet mot, vil i mange tilfeller være ansatt i en bemanningsbedrift og utleid til ulike bedrifter og prosjekter.

Våre informanter i bemanningsbedriftene forteller at de kjenner godt til godkjenningsordningen, og at de aktivt oppfordrer ansatte til å søke:

Jeg har laget en oversikt til de polske på deres språk og forklart hvordan de skal søke og hva de trenger av dokumentasjon, og alle har fått til dette. Nå har fire-fem fra Polen søkt og fått godkjent blant mine medarbeidere. (bemanningsbedrift, ansvar for utleie til industri)

Konsekvenser av godkjenning

Bemanningsbedriftene svarer på samme måte som de ordinære bedriftene i vårt utvalg, det vil si at en godkjenning for den enkelte først og fremst medfører økt lønn ved at de får fagarbeidertillegg i overenskomsten. Utover lønnstillegget, sier de vi har intervjuet at en godkjenning ikke gir noen endringer i arbeidsforholdet eller arbeidshverdagen for dem det gjelder, i alle fall ikke på kort sikt:

De får et lønnstillegg, og det er det som er viktig for dem. De fikk etterbetalt det de hadde jobbet [fra de søkte] før godkjenningen kom. De får lønn tilsvarende det de ville fått om de var ansatt i bedriften direkte. Arbeidsoppgaver og slikt er nok likt som før. (bemanningsbedrift, ansvar for utleie til industri)

Utover høyere lønn til den enkelte, er bemanningsbedriftene først og fremst opptatt av at NOKUT-godkjenninger gjør det enklere å møte etterspørselen etter fagkompetanse hos kundene. NOKUT-godkjente medarbeidere gir dessuten et bedre inntjeningsgrunnlag og en styrket markedsposisjon for bemanningsbedriftene. Det understrekes blant annet at medarbeidere med NOKUT-godkjenning vil være lettere å formidle. På spørsmål om kundene spør etter arbeidstakere med NOKUT-godkjenning, får vi dette svaret:

Ja, de gjør det. De sier ikke NOKUT-godkjenning, men ber om fagarbeidere. De sier forskalingssnekker, og spør om erfaring og slikt. Det er absolutt fordel med godkjente fagbrev. (bemanningsbedrift, ansvar for utleie til bygg og anlegg)

En av de andre informantene utdyper slik hvilken betydning NOKUT-ordningen har, sett fra bemanningsbedriftene:

I vår sammenheng ikke det så mye, men for den enkelte har det stor betydning. Det gir en helt annen mulighet for å søke jobb og så videre. Men vi har allerede gjort kvalitetssikring. Skulle vi gått inn til nye kunder, kunne det vært relevant å bruke NOKUT-godkjenninger som et innsalgspunkt. (bemanningsbedrift, ansvar for internasjonal rekruttering)

4.4 Noen utfordringer knyttet til godkjenningsordningen – slik bedriftene og sentrale aktører ser det

I dette avsnittet ser vi nærmere på noen utfordringer knyttet til godkjenningsordningen, slik bedriftene og de sentrale aktørene i vårt utvalg ser det. I intervjuene er det særlig tre utfordringer som trekkes fram. For det første har noen søknader gitt godkjenning i andre fag enn hva søkerne og bedriftene ønsker. For det andre erfarer bedriftene at det er mye jobb med søknader hvor NOKUT ikke har etablert presedens. For det tredje er det bare et fåtall land som kan søke, og dette kan skape reaksjoner og misnøye i bedriftene og blant arbeidstakere som jobber side om side.

Godkjenning, men ikke i det faget de ønsker

Et moment som trekkes fram i intervjuene er hvordan NOKUT-godkjenningen, som er basert på en vurdering av innholdet i kandidatens fagutdanning sett opp mot kravene i de norske læreplanene, har gitt godkjenning i andre fag enn hva søkerne og bedriftene ønsker. Det er først og fremst innen byggfagene dette ble framholdt som problematisk og spesielt for tømmerfaget. Våre informanter, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, trakk fram dette som et konkret eksempel som kan skape en del misnøye blant de som søker godkjenning. Konkret dreier det seg om utenlandske bygningsarbeidere som søker om godkjenning av fag- og yrkesutdanning fra hjemlandet, og hvor både søker og arbeidsgiver antar at de vil få godkjenning som tømmer. Søknadene til NOKUT har ofte ikke resultert i godkjenning innen tømmerfaget, men oppfylt kravene i læreplanen til trevaresnekker og/eller møbelsnekkerfaget. Søkerne har i disse tilfellene fått godkjent fagutdanning i Norge, men ikke i det faget de ønsker. Dette har skapt flere reaksjoner som etter vår vurdering kan ha betydning for ordningens effekter i arbeidsmarkedet. NOKUT-ordningen har skapt forventninger om godkjenning av fagkompetanse som ikke innfris.

Ute i bedriftene og i byggeprosjekter er dette et tema som diskuteres. Her forteller flere av informantene om misnøye blant ansatte som enten ikke får godkjent fagutdanningen i det hele tatt, eller som får godkjent utdanningen sidestilt med trevaresnekker og/eller møbelsnekker i Norge. I en av bemanningsbedriftene var dette et tema som involverte den hovedtillitsvalgte:

Ja, det tas opp gang på gang med hovedtillitsvalgt. Særlig kan det bli forvirring når de får avslag på tømmer og blir godkjent som snekker. Hvorfor ikke høyere lønn da? En på 56 år uten og en på 25 med tømmer-godkjenning kan ha ganske ulik lønn som kan oppleves urettferdig. (bemanningsbedrift, ansvar for utleie til bygg og anlegg)

Reaksjonene som denne informanten beskriver, er på mange måter en ikke-tilsiktet effekt av NOKUT-godkjenning. Flere forteller at det først og fremst er polske fagarbeidere innen bygg som har blitt sidestilt med et annet fagbrev enn det søkeren identifiserer seg med og de jobbene han gjør i Norge. Ut fra bemanningsbedriftens erfaring kan det også by på utfordringer å formidle en med godkjenning som snekker til oppdrag innen bygg og anlegg. Det er ofte ikke den fagkompetansen kundene etter spør, og godkjenningen har slik sett begrenset verdi sett fra bemanningsbedriftens side. Som det kommer fram av sitatet over, fikk vi heller ikke inntrykk av at de som får godkjent fagutdanning sidestilt med trevaresnekker og/eller møbelsnekker, automatisk får fagarbeidertillegg når de leies ut til bygg- og anleggsprosjekter.

Saker uten presedens

I forlengelsen av at søkere opplever å få godkjenning i andre fag enn de ønsker, kom det i intervjuene også fram at bedriftene generelt opplever utfordringer med søknader hvor NOKUT ikke har etablert presedens. Presedens etableres når NOKUT har realitetsbehandlet en søknad som gjelder utenlandsk kvalifikasjon som ikke har blitt vurdert tidligere. Saken vil da danne presedens for den aktuelle kvalifikasjonen (NOKUT 2020).

I NOKUTs presedensdatabase er det nå to ulike typer presedens:

- presedens for godkjenning
- presedens for avslag etter en faglig vurdering

Saker i presedensdatabase øker etter hvert som nye søknader realitetsbehandles. Ifølge NOKUT var det per januar 2020 160 saker i presedensdatabase, og basen har økt med om lag 60 nye presedenssaker siden januar 2019. Det betyr at presedensdatabase vokser ganske raskt i omfang og vil gjøre godkjenningsprosessen både enklere og raskere i senere saker hvor det finnes presedens.

Selv om antallet presedenssaker har økt betydelig og saksbehandlingen nå i mange tilfeller går raskere, opplever bedriftene i vårt utvalg fortsatt søknadsprosessen som komplisert. Det er særlig bedriften som har ansatt håndverkere fra de tre baltiske landene som forteller om dette. Lederen opplever at ansatte får avslag på søknader på grunn av avvik i opplæringsplaner, som slik bedriften ser det, ikke er vesentlige:

Det er store problemer med NOKUT-godkjenninger. Vi investerer mye i dette, men får avslag fra NOKUT på grunn av småting. (leder, byggebedrift)

Den samme informanten fortsetter:

Jeg har selv NOKUT-godkjenning. Jeg er tysk og det var fort gjort [å få godkjenning]. Men det er problemer med andre som har fagbrev, men ikke kan legge fram skoleattest, og du er 50 år, da har du noen steg å gå for å bli godkjent. De tre baltiske landene har forskjellig opplæringsopplegg og fagutdanning. Vi jobber daglig med utfordringer med dette. (leder, byggebedrift)

I dette tilfellet opplever bedriften at de bruker mye tid og ressurser på å framskaffe dokumentasjon, både fra den enkelte og for læreplaner og utdanningsopplegg på det tidspunktet utdanningen ble gjennomført i utlandet – i mange tilfeller 20–30 år tilbake i tid. Flere av informantene forteller at de opplever kravene til NOKUT som i overkant strenge når det gjelder å måtte dokumentere utdanningsopplegg fra utlandet, og at dette skal sammenlignes punkt for punkt med opplegget for tilsvarende fagutdanning i Norge for å bli godkjent som sidestilt.

NOKUT opplyser at av alle saker som kom inn i 2020, ble 88 prosent behandlet innen 30 dager. Sett fra bedriftenes side, som opererer i et oppdragsmarked hvor tidsfristene ofte er svært knappe, oppleves likevel saksbehandlingstiden som lang, og langt ifra alle saker ender med godkjenning. Bedriftene opplever ordningen som i overkant formalistisk og lite fleksibel. Lederen som er sitert over, forteller at de opplever at kravene til fagarbeidere skjerpes i både offentlige og private oppdrag, og at NOKUT-godkjenning er eneste dokumentasjon som gjelder. Sett fra bedriftenes side blir dagens ordning hos NOKUT et svært trangt nåløye. Det ble uttrykt klare ønsker om større fleksibilitet i ordningen:

Det er behov for å utvide betraktningsmåten for hva fagfolk er. Man bør betrakte dette litt med en videre vinkel, akseptere mye mer, ikke gå bare på fag

til fag. Hvorfor er de polske og tyske sidestilt, mens det blir så vanskelig for de baltiske? Myndighetene bør gi NOKUT en videre fleksibilitet i avgjørelsene. (leder, byggebedrift)

Mulighetene for større fleksibilitet og utvidelse av ordningen som det pekes på her, er også blant momentene som NOKUT drøfter i erfaringsrapporten fra 2019 (NOKUT 2019). I rapporten vises det til at det ligger klare forventninger om utvidelse av ordningen. NOKUT vektlegger et behov for å evaluere innretningen på den faglige vurderingen med tanke på framtidig utvidelse av ordningen, både når det gjelder land og hvilke fag- og yrkesutdanninger som omfattes. Dette viser til den tredje utfordringen som ble pekt på av våre informanter, at ordningen kun omfatter fem land.

Ordningen er ikke for alle

I vårt utvalg er det først og fremst slakteribedriften som er misfornøyd med at ordningen kun åpner for søknader fra et begrenset antall land, og ikke inkluderer fagarbeidere fra land som bedriften er avhengig av i slaktesesongen. Bedriften leier i dette tilfellet inn arbeidstakere fra Polen og Slovakia i sesong. De polske har fått fagkompetansen NOKUT-godkjent, mens de slovakiske ikke en gang har anledning til å søke om å få sin kompetanse vurdert. NOKUT-godkjenning er en viktig anerkjennelse av fagkompetanse, og hos det aktuelle slakteriet gis fagarbeidertillegget bare til de som har NOKUT-godkjenning.

Vi har flere som har søkt godkjenning, vi har flere fagarbeidere fra Slovakia i sesong. Det er en stor utfordring for oss at NOKUT ikke godkjenner fra Slovakia. Jeg vet at flere av de fra Slovakia har sendt brev direkte til NOKUT og mener dette er diskriminerende, at Polen får godkjent, men ikke Slovakia. De mener de skal ha fagbrevtillegg, dette må vi ha godkjent dokumentasjon på. (avdelingsleder, slakteri)

Informanten forteller om sterke reaksjoner fra de slovakiske sesongarbeiderne, med spørsmål om ordningen kun ved å omfatte noen få land kan være i strid med diskrimineringslovgivningen. Den samme informanten forteller videre at denne opplevde forskjellsbehandlingen har påvirket arbeidsmiljøet blant sesongarbeiderne negativt:

Utfordringen er at det blir surt arbeidsmiljø av dette, at de fra Polen får godkjent og ikke de fra Slovakia. Dette er et tema for de ansatte som jobber side ved side, de gjør samme jobb, men har ulik lønn. (avdelingsleder, slakteri)

En av representantene fra bemanningsbedriftene leier ut til blant annet slakteri, og bekrefter at ordningen har skapt særlig sterke reaksjoner blant slovakere med fagutdanning fra hjemlandet:

Flere hos meg er fra Slovakia og er veldig skuffet over at de ikke kan søke om godkjenning. De sier fra klart og tydelig at dette oppleves urettferdig. De er veldig bevisste på dette med lønn og at tallene er riktige. De sammenligner seg med dem fra Polen, hvor det kan være litt kniving mellom medarbeidere til vanlig også. De skjønner ikke hvorfor, og det kan heller ikke jeg svare noe godt på. (bemanningsbedrift, ansvar for utleie til industri)

Både bedriftsrepresentanten og representanten fra bemanningsbedriften ga videre uttrykk for bekymring for hvilke konsekvenser dette kan få for rekrutteringen av sesongarbeidere til slakteri i Norge på lengre sikt. Lønnsforskjeller og opplevd for-

skjellsbehandling mellom sesongarbeidere fra ulike land kan gjøre det vanskelig å rekruttere sesongarbeidere fra land som ikke er omfattet av godkjenningsordningen. «Det kan være en årsak til å takke nei ved neste sesong fordi de heller drar andre steder hvor de kan få lønn etter fagkompetansen sin» (bemanningsbedrift, ansvar for utleie til industri).

4.5 Et bidrag til økt seriøsitet?

I kapittel 1 beskrev vi hvordan godkjenningsordningen ble etablert som et sentralt virkemiddel i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Ordningens bidrag til økt seriøsitet er også et tema i vår undersøkelse, og vi spurte informantene om deres vurdering av hvilken betydning ordningen har i markedet for bedriften, og hvorvidt den har bidratt til økt seriøsitet i bransjen. Dette vil også være et viktig element for å vurdere hvilken legitimitet ordningen har. De ulike bransjene har litt ulike utfordringer, og vi har derfor valgt å presentere svarene på spørsmål om ordningens bidrag til økt seriøsitet for aktørene i de ulike bransjene i vårt utvalg hver for seg.

Bygg

To av representantene fra de sentrale organisasjonene er tilknyttet byggebransjen, og de gir klart uttrykk for at godkjenningsordningen er et viktig virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet og aktører som driver useriøst. Informantene forteller hvordan de sentrale organisasjonene var pådrivere for å få ordningen på plass, og at ordningen slik den er i dag, er ett av flere virkemidler mot useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. De sentrale partsrepresentantene innen bygg er stort sett fornøyd med innretningen på ordningen, og de opplever at deres innspill når det gjelder utforming og praktisering blir tatt hensyn til. Bredden i ordningen vurderes som hensiktsmessig i dag, men det legges også til at den bør utvides til å omfatte flere land og fag på sikt:

Jeg mener dette snart bør omfatte alle land og alle fag, vi må utvide. Men det er komplisert arbeid, mange steder er det annerledes utdanning – men vi må se hvordan vi kan gjøre det. Mitt mål er at flest mulig benytter seg av ordningen. (sentral arbeidsgiverorganisasjon)

På spørsmål om godkjenningsordningen har bidratt til å redusere arbeidslivskriminalitet og useriøse aktører, svarer representantene følgende:

Jeg håper det. Det var en av inngangene da vi ba om dette i 2014. Vi vil ikke ha et samfunn med underbetalte, men at man blir anerkjent, og skape gjennom-siktighet og åpenhet. Men mange ting må henge sammen for å hindre arbeidslivskriminalitet. Dette er ett av virkemidlene. (sentral arbeidstakerorganisasjon)

Det er ikke her [bedrifter som har ansatte med godkjenning] sosial dumping foregår. Dette er et vesentlig tiltak mot akrim og sosial dumping, og useriøsitet i arbeidsmarkedet. (sentral arbeidsgiverorganisasjon)

Det er en omforent oppfatning blant representantene fra de sentrale arbeidslivsorganisasjonene om at NOKUT-godkjenningsordningen er et viktig virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet. Det er først og fremst ordningens bidrag til å sikre fagarbeidere riktig lønn og forhindre at det skjer sosial dumping de sentrale representantene framholder som viktig.

Tilsvarende argumenterer representanten fra den offentlige byggherren for at NOKUT-godkjenningsordningen er en nødvendig forutsetning for at de skal kunne

stille krav om andel fagarbeidere i offentlige kontrakter. Informanten forklarte hvordan godkjenningsordningen spiller en viktig rolle for økt seriøsitet i byggebransjen:

Min hypotese er at det å stille krav om faglærte håndverkere er et av de tiltakene som vil ha størst effekt når det gjelder seriøsitet, selv om det ikke direkte handler om det. Men seriøse vil ansette og lønne deretter, og seriøse vil tilrettelegge for at de med realkompetanse tar fagprøve og at utenlandske søker godkjenning. Og utenlandske arbeidere vil søke seg til de seriøse, for de skjønner at når de har fagbrev, er de ettertraktet [...] Jeg tenker da at en NOKUT-ordning er viktig av flere grunner, og ikke minst fordi uten den så kunne vi ikke stille kravet [om at minst 40 prosent av arbeidstimer utføres av folk med fagbrev/svennebrev/NOKUT-godkjenning]. (representant, offentlig byggherre)

NOKUT-ordningen anses som viktig for at byggherre skal kunne stille krav om andel fagarbeidere i kontraktene. Nå er det NOKUT som garanterer for kvaliteten i fag- og yrkesutdanningen fra utlandet, mens det tidligere var byggherren selv som måtte vurdere om papirene og utdanningen var gode nok. Samtidig er det fortsatt en vei å gå for å gjøre ordningen kjent:

Jeg tror ikke den [godkjenningsordningen] er veldig kjent, eller så later de [entreprenørene] som de ikke har hørt om det. Når vi etterspør dokumentasjon, er det mange som ser ut som spørsmålstejn. (representant, offentlig byggherre)

Informantene i de tre bedriftene vi intervjuet innen bygg var litt delte i vurderingene av godkjenningsordningens betydning for økt seriøsitet. Én av bedriftene har basert seg på håndverkere bare fra Estland, og har jobbet aktivt med dokumentasjon og eventuell tilleggstudanning/praksis for å få disse NOKUT-godkjent. I dette tilfellet er lederen godt fornøyd med NOKUT-ordningen, og vurderer ordningens bidrag til økt seriøsitet på følgende måte:

Det betyr mye – for innkjøpere stiller ikke så mye spørsmål lenger, de stoler på at det er riktig når de har NOKUT-godkjenninger. Vi trenger ikke skryte av gutta og hente fram gamle skoledokumenter. Det er mye greiere nå. (leder, byggebedrift)

Den samme informanten fortsetter:

For oss er det positivt, vi har jo aldri hatt mål om å være billigst og dårligst, vi har vært i øvre prissjiktet, og da er det vanskelig å konkurrere med useriøse selskaper. (leder, byggebedrift)

En av de andre bedriftene har basert seg på håndverkere fra de tre baltiske landene, i tillegg til norske. Denne bedriften vurderer godkjenningsprosessen i mange tilfeller som tidkrevende og vanskelig. På spørsmålet om ordningens bidrag til økt seriøsitet, svarer informanten at det først og fremst har bidratt til større vekt på kompetanse og gjort det lett for byggherre å kreve NOKUT-godkjenning, men også at det har blitt vanskeligere for leverandørene å innfri kravet i offentlige anbud.

Industri

Våre informanter innen industrien legger vekt på at ordningen har begrenset betydning som virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet og useriøse aktører i denne bransjen. Det pekes på at bransjene er svært ulike, og at ordningen først og fremst treffer utfordringene innen bygg og anlegg:

Det er annerledes strukturer og måter å organisere på. Bransjene sammenlignet med bygg og anlegg er veldig ulike. Derfor vil ikke ordningen ha samme effekt med tanke på forebygging av useriøsitet i industrien som i bygg og anlegg. (sentral arbeidsgiverorganisasjon)

I bedriftsintervjuene legges det først og fremst vekt på at NOKUT-godkjenning er et viktig kvalitetsstempel og gjør det lettere å rekruttere personer med riktig kompetanse. Utover å være en kvalitetssikrer av fagkompetanse fra utlandet, ser ikke lederne i industribedriftene at NOKUT-godkjenningsordningen har noen vesentlig betydning for økt seriøsitet i deres bransje. Den ene sa det slik:

Hvis man i større grad kan basere seg på NOKUT-godkjenninger, så vil det være med på å kvalitetssikre kompetansen – gi et skinn av større seriøsitet. Feilrekruttering kan man kanskje unngå i større utstrekning. Men det er nok andre ting som er mer avgjørende for seriøsitet i bransjen. (HR-direktør, byggeindustri).

I avsnittet over så vi hvordan slakteribedriften og bemanningsbedriften med ansvar for utleie til slakterivirksomhet beskrev sterke reaksjoner fra slovakiske sesongarbeidere som ikke kan søke om godkjenning. Det ble også stilt spørsmål om ordningen ved kun å omfatte noen få land, kan være i strid med diskrimineringslovgivningen. Det ble uttrykt bekymring for hvilke konsekvenser dette kunne få for rekrutteringen av sesongarbeidere til slakteri i Norge på lengre sikt. Dette kan sies å være ikke-tilsiktete effekter av ordningen, men som kan ha betydning for hvordan aktører i ulike deler av arbeidsmarkedet vurderer ordningens legitimitet.

Bemannings

Også hos representantene for bemanningsbedriftene i vårt utvalg er det delte oppfatninger om hvilken betydning godkjenningsordningen har når det gjelder økt seriøsitet og mindre arbeidslivskriminalitet. Mens den ene informanten legger vekt på at ordningen er viktig for å dokumentere kompetanse: «All dokumentasjon av kompetanse er viktig og vil bli viktigere framover, så denne ordningen gir ett viktig bidrag» (bemanningsbedrift, ansvar for utleie til industri), legger en annen vekt på at dette ikke er noe kundene spesifikt etterspør: «Jeg har aldri sett en forespørsel fra kunde om at man skal ha NOKUT-godkjenning. Vi snakker om fagarbeidere uten å knytte det til NOKUT» (bemanningsbedrift, ansvar for internasjonal rekruttering). Informanten med ansvar for utleie til bygg og anlegg la på sin side vekt på at NOKUT-ordningen og kravene som stilles for godkjenning må gjøres bedre kjent blant aktører i bransjen:

Kundene har også en vei å gå når det gjelder innsikt i hvordan dette fungerer, og hvorfor det er så mange avslag. I møter med entreprenører så foreslår de at man søker og får godkjent. Det er litt mindre forståelse for at det er læreplanen som bestemmer godkjenningen. (bemanningsbedrift, ansvar for utleie til bygg og anlegg)

Mangel på kunnskap om hvordan ordningen fungerer og hvilke betingelser som må være oppfylt for godkjenning av fagkompetanse fra utlandet, kan bidra til å svekke ordningens legitimitet og begrense hvilke muligheter den har for å være et virkemiddel for økt seriøsitet. Samtidig vil krav om NOKUT-godkjenning ved deltakelse i store byggeprosjekter, både offentlige og private, gjøre at ordningen blir bedre kjent blant bedriftene, og bidra til å styrke dens legitimitet.

4.6 Oppsummering

- Det er den enkelte arbeidstaker som søker NOKUT om godkjenning, og hvorvidt bedriftene er involvert i dette, varierer. I vårt utvalg er bedrifter innen bygg og bemanning ofte involvert, mens industribedriftene i liten grad involverer seg.
- Ifølge bedriftene har en NOKUT-godkjenning liten direkte betydning for arbeidsforholdet eller arbeidshverdagen til den det gjelder. I industribedriftene gir en godkjenning høyere lønn ved at fagarbeidertillegget i overenskomsten utløses. Bygg er omfattet av allmenngjøring, og våre bedriftsintervjuer gir lite informasjon om NOKUT-godkjenning gir lønnstillegg. En mer indirekte effekt av NOKUT-godkjenning kan være økt etterspørsel etter faglærte med NOKUT-godkjenning og bedre jobbsikkerhet.
- For byggebedriftene er NOKUT-ordningen viktig for å kunne dokumentere fagarbeidere i offentlige og private prosjekter, hvor dette er et stadig økende krav.
- Det er noen utfordringer knyttet til ordningen, slik bedriftene ser det, blant annet oppleves den som formalistisk, lite fleksibel og smal – da den kun omfatter fem land. Ordningen framstår som spisset inn mot bygg og anlegg, noe som skaper utfordringer – som kanskje ikke er tilsiktet – i andre deler av arbeidsmarkedet.
- Alt i alt vurderes ordningen som ett av flere bidrag til økt seriøsitet, men først og fremst innen bygg.

5 Avslutning

5.1 Har en godkjenning av fagkompetanse betydning for lønns- og arbeidsvilkårene?

Resultatene i denne rapporten indikerer at en god del av de som søker godkjenning, har fått en økning i lønna som følge, 42 prosent svarer at så er tilfelle. Samtidig er det indikasjoner på at de som søker godkjenning allerede er godt etablert i det norske arbeidsmarkedet.

I intervjuene kom det fram at i de to industribedriftene og i bemanningsbedriftene, utløser godkjenning fagarbeidertillegget i tariffavtalen. Basert på spørreundersøkelsen finner vi likevel ikke grunnlag for å konkludere med at en godkjenning gir store utslag på lønnsvilkårene når vi sammenligner timelønna til dem med godkjenning og dem med avslag. Informanter fra bygg- og anleggsbedriftene påpeker at de som får godkjenning er de som allerede har gode betingelser i bedriften, dermed får godkjenningen mindre betydning for arbeidshverdagen til den enkelte. For de som jobber innenfor bygg og anlegg, er det i tillegg slik at de ligger godt over den allmenngjorte minstelønnsatsen for fagarbeidere, uavhengig av om de har fått godkjent søknaden eller ikke.

Hvilken betydning har et avslag på søknaden for den enkelte?

Selv om flere oppgir at de har fått høyere lønn med godkjenning, er det likevel slik at den i stort har begrenset påvirkning på lønnsnivået for de som søker. Vi ser for eksempel i spørreundersøkelsen at de som har fått godkjent søknaden har samme lønnsnivå som de som har fått avslag. I noen deler av arbeidsmarkedet, og da særlig i industrien, vil de som får avslag gå glipp av fagarbeidertillegget. Et avslag vil for disse ha betydning for lønnsnivået. Blant de som har fått avslag, er det også en bekymring for at dette gjør dem dårligere stilt i arbeidsmarkedet, og én av fire mener avslaget har fått negative konsekvenser for anerkjennelsen av deres fagkunnskaper. Dersom avslag oppleves å forverre arbeidshverdagen og posisjonen i arbeidsmarkedet, kan dette potensielt virke avskrekkende på andre som vurderer om de skal søke godkjenning.

5.2 Bidrar ordningen til integrering og inkludering i arbeidsmarkedet?

Vi finner ingen sterke sammenhenger mellom godkjenning og andre arbeidsvilkår. Det er ingen signifikante forskjeller mellom de som har fått godkjent søknaden og de som har fått avslag, hva angår viktige momenter som ikke å få betalt eller å få falsk arbeidskontrakt. Blant de som har fått godkjenning er det en del som rapporterer at den har hatt positiv innvirkning på andre forhold enn lønn, som at de føler seg tryggere i arbeidslivet eller har fått mer ansvar. Selv om den enkelte som har fått godkjenning kan få en forbedring av arbeidsvilkårene, er det, som vi skal komme tilbake

til, vanskelig å konkludere ut fra våre data at ordningen generelt gir et vesentlig bidrag til integrering og inkludering i arbeidsmarkedet. Til det er det for få som både søker og får godkjent fagutdanning gjennom ordningen.

5.3 Hvilke erfaringer har arbeidsgiverne med godkjenningsordningen?

Omtrent halvparten av personene i spørreundersøkelsen oppgir at arbeidsgiveren var viktig for at de søkte godkjenning, mens om lag 20 prosent svarte tilsvarende om fagforeningens betydning. Intervjuene i bedrifter bekrefter en variasjon i arbeidsgivernes involvering. De to industribedriftene manglet oversikt over hvor mange ansatte som har søkt eller fått godkjent, og ga i liten grad bistand i søkeprosessen. For disse har godkjenning liten praktisk betydning for bedriften annet enn å utløse fagarbeidertillegget i lønnsutbetalingen.

Blant bedriftene innen bygg har flere en bedre oversikt over ansatte som har søkt, og bedriftene var langt mer involvert i både søkeprosessen og oppfølging etter et eventuelt avslag. For dem fantes det sterke nok insentiver til å bruke ressurser på å informere og hjelpe ansatte i søkeprosessen, ettersom både krav og anbefalinger om godkjenning fra byggherre gjør seg gjeldende i anbuds- og byggeprosesser.

Bemanningsbedriftene vi intervjuet som leier ut arbeidskraft til bygg- og anleggsbransjen, oppfordret også sine ansatte til å søke godkjenning. Å kunne vise til at deres medarbeidere har fått godkjent sine kvalifikasjoner, opplevdes som viktig i et marked hvor det er etterspørsel etter kvalifisert arbeidskraft. Samtidig påpeker en informant fra bemanningsbransjen at kundene aldri spør om godkjenning, mens den tredje trekker fram at kunder ofte har liten forståelse av hvordan ordningen fungerer.

Hva betyr en godkjenning for bedriften?

Blant bedriftene vi har intervjuet, ser ordningen ut til å ha størst betydning for byggebedriftene. Konsekvensen av at ansatte får godkjenning, er at bedriftene øker sin fagarbeiderandel og får en bedre konkurranseposisjon, noe som oppgis av to av bedriftene vi har snakket med. Industribedriftene opplever derimot at NOKUT-godkjenning har liten betydning, utover at det vil telle positivt i en rekrutteringsprosess. Både bygg og industri vurderer NOKUT-godkjenning som viktig dokumentasjon på fagkompetanse, som gjør det enklere for arbeidsgiver og/eller byggherre å kontrollere.

Det er noe varierende oppfatninger av i hvor stor grad ordningen bidrar til seriositet i de ulike bransjene. Nøkkelinformantene fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden trekker fram at NOKUT-ordningen er ett av flere virkemidler mot akrim i byggebransjen. Den bidrar til å sikre riktig lønn til fagarbeidere og til å hindre sosial dumping, ifølge disse. Resultatene fra våre undersøkelser av lønnsvilkårene og kjennetegn ved søkerne til ordningen, gir imidlertid liten indikasjon på at ordningen har hatt en slik effekt per i dag, da den ser ut til å treffe det mer veletablerte sjiktet av utenlandske arbeidstakere.

For offentlig byggherre oppleves ordningen som viktig for at de skal kunne stille krav om en høy andel fagarbeidere i sine oppdrag. For det først har den, til tross for et begrenset antall godkjenninger så langt, økt basen av faglærte arbeidstakere. Den gjør også kontroll av andelen faglærte på en byggeplass enklere, siden det kun er norsk fagbrev eller NOKUT-godkjenning som vil være tellende for en offentlig innkjøper. En av byggebedriftene er enig, og opplever at ordningen har ført til at seriøse lettere kan konkurrere ut de useriøse. En annen bedrift mener det har bidratt til større

vekt på kompetanse, men at ordningen har gjort det vanskeligere for de mindre leverandørene å innfri kravene i offentlige anbud.

Informanter fra industrien mener ordningen har begrenset betydning for seriøsitet i deres bransje, og opplever dette som en mindre aktuell problemstilling enn det er for bygg- og anleggsbransjen.

5.4 Godkjenningsordningens legitimitet og bidrag til økt seriøsitet?

Det er også noen utfordringer med godkjenningsordningen, slik bedriftene og de sentrale aktørene i vårt utvalg ser det. I intervjuene er det særlig tre utfordringer som trekkes fram.

For det første har søknad om godkjenning i noen tilfeller gitt godkjenning i andre fag enn hva søkerne og bedriftene ønsker. Det er først og fremst innen byggfagene dette ble framholdt som en utfordring, og spesielt for tømrerfaget. Våre informanter, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, trakk fram dette som et konkret eksempel som kan skape en del misnøye blant de som søker godkjenning. Dette har skapt flere reaksjoner som etter vår vurdering kan ha betydning for ordningens legitimitet og effekter i arbeidsmarkedet.

For det andre kom det i intervjuene også fram at bedriftene generelt opplever utfordringer med søknader hvor NOKUT ikke har etablert presedens. Presedens etableres når NOKUT har realitetsbehandlet en søknad som gjelder utenlandsk kvalifikasjon som ikke har blitt vurdert tidligere. Selv om antallet presedenssaker har økt betydelig og saksbehandlingen nå i mange tilfeller går raskere, opplever bedriftene i vårt utvalg fortsatt søknadsprosessen som komplisert, og ordningen som i overkant formalistisk og lite fleksibel. Presedenssaker kan gi både positive og negative vedtak hos NOKUT. Det er de sakene som gir avslag på godkjenning bedriftene i vårt utvalg opplever som krevende. Enkelte bedrifter sier de må bruke store ressurser på å gi den ansatte bistand i søkeprosessen. Det kan være svært vanskelig å innhente attester og annen dokumentasjon som kan være 20–30 år gamle. Og det er ikke alltid like lett for arbeidsgiver å se hvilke faglige elementer den enkelte mangler for å få godkjenning. Sett fra bedriftenes side, som opererer i et oppdragsmarked hvor tidsfristene ofte er svært knappe, oppleves prosessene med å få godkjenning som vanskelig og ressurskrevende. Ifølge byggebedriftene er det krav om NOKUT-dokumentasjon på fagarbeidere i anbuds- og byggeprosjekter som er begrunnelsen for at de bruker tid og ressurser på dette.

For det tredje er det utfordringer knyttet til at ordningen bare omfatter fem land som kan søke, og hvordan dette kan skape reaksjoner og misnøye i bedriftene og blant arbeidstakere som jobber side om side. Blant bedriftene i vårt utvalg kom dette opp som et viktig tema i slakterinæringen. Bedriften har kjøttskjærere fra Polen og Slovakia, men det er kun de polske som kan godkjennes og dermed få høyere lønn. De slovakiske utfører samme arbeidsoppgaver og har også fagutdanning fra hjemlandet. Dette har skapt sterke reaksjoner og en opplevelse av urettferdighet blant de slovakiske arbeiderne som leies inn i slaktesesongen. Det kan være lignende utilsiktede negative virkninger av ordningen i andre bransjer enn de vi har tatt for oss i denne rapporten. På sikt kan det likevel tenkes at en slik opplevelse av urettferdighet og misnøye innad i bedrifter kan bidra til et dårlig arbeidsmiljø, og slik skade legitimiteten til ordningen.

Bidrag mot useriøsitet?

Godkjenningsordningen for utenlandsk fagutdanning vil på kort sikt antagelig ikke få vesentlig større tilfang av søkere ved å utvide antall land eller kvalifikasjoner. Dette skyldes først og fremst at de største arbeidsinnvandrergroppene allerede omfattes av ordningen. Dette gjelder både landene som er omfattet og fagene som kan godkjennes. Per i dag er det totalt sett rundt 1000 arbeidsinnvandrere som har fått sin utdanning fra hjemlandet likestilt med norsk fagutdanning. Det begrensede antallet søkere og godkjenninger utgjør dermed en svært liten andel av de arbeidsinnvandrerne som er i Norge. Det samlede antallet godkjenninger utgjør ikke mer enn 0,5 prosent av de bosatte arbeidsinnvandrerne.

Det er også slik at det ut fra våre data ser ut som om ordningen så langt treffer best blant de mest veletablerte arbeidsinnvandrerne. De som søker, har i stor grad fast ansettelse og jobber heltid. Vi har også sett spesifikt på søkere som jobber innenfor bygg og anlegg, som har vært en problembransje både når det gjelder sosial dumping og arbeidskriminalitet. Innenfor bygg fant vi at de som søker godkjenning tjener godt over minstesatsene for fagarbeidere i den allmenngjorte tariffavtalen. Det er heller ingen lønnsforskjell mellom de som har fått avslag og de som får godkjent utdanningen sin. Andre undersøkelser (Jordfald 2018) har vist at innenfor bygg tjener en stor andel av arbeidsinnvandrerne under eller rett rundt minstelønna, mens de som har søkt (uavhengig av resultatet av søknaden) tjener godt over. Dette indikerer at de som jobber i den mer utsatte delen av bransjen neppe klarer å utnytte ordningen til å komme i en posisjon der de får jobber med bedre lønn og mer ordnede forhold.

Med et så lite antall både søkere og godkjenninger vil det være vanskelig for ordningen å gi et stort bidrag i arbeidet med å hindre sosial dumping, arbeidslivskriminalitet, svart arbeid og andre utfordringer den er ment å bidra inn mot. For de enkelte arbeidstakerne som kommer ut av søknadsprosessen med en godkjenning, kan derimot ordningen få betydning. De vil etter all sannsynlighet bli mer attraktive på det norske arbeidsmarkedet. Særlig er etterspørselen etter godkjente fagutdannede arbeidsinnvandrere stor i den delen av arbeidsmarkedet som jobber opp mot offentlige tilbud innenfor bygg og anlegg. Her spiller NOKUT-godkjenningsordningen en viktig rolle for å dokumentere fagarbeiderandelen i offentlige prosjekter, som gjør det lettere for byggherre å kontrollere at kravet er oppfylt ute på den enkelte byggeplass. Slik er godkjenningsordningen ett av flere virkemidler innen byggebransjen som bidrar til å redusere mulighetene for at bedrifter som ikke oppfyller visse seriøsitetskrav, får oppdrag. Vi finner også at de arbeidstakerne som har fått avslag på søknaden om godkjenning, er bekymret for at dette kan gjøre det vanskeligere å søke seg over til andre bedrifter.

Referanser

- Andersen, R. K. & Ødegård, A. M. (2021). *Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen*. Fafo-rapport, Under publisering.
- Andersen, R. K., Eldring, L. & Steen, J. R. (2014). *Privatmarkedet i byggenæringen. Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*. Fafo-rapport 2014:14
- Andersen, R. K. & Ødegård, A. M. (2017). *Norske bedrifters bruk av og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-notat 2017:10
- Arbeidsmiljøloven (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (LOV-2020-06-23-97).
- Bråten, M. & Andersen, R.K. (2017). *Verneombudsordningen i en ny tid. Erfaringer fra bygg og anlegg*. Fafo-rapport 2017:35
- Bygg21 (2019). *Veien til en kompetansedrevet næring – kompetanse som konkurransefortrinn*. Oslo: Bygg21
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M., & Stølen, N. M. (2020). *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. Statistisk sentralbyrå.
- Dølvik, J. E., Eldring, L. & Ødegård, A. M. (2005). *Lavtlønnskorrurrance og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 485
- Jordfald, B. (2018). *Lønnsfordeling i privat sektor. Bygg og HORECA*. Fafo-notat 2018:19
- Meld. St. 16 (2015-2016). *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*
- Meld. St. 30 (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*
- Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (2020) *Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020*
- Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2018:38
- NOKUT. (2019). *Erfaringsrapport: Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring*.
- NOKUTs arbeidsgruppe. (2020). *NOKUTs godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Veien videre*.
- Opplæringsloven (1998). Lov om grunnskolen og den videregående opplæringen (LOV-2020-06-19-91).
- Patton, M. Q. (1980). *Qualitative Evaluation Methods*. SAGE Publications
- Prop. 72 L (2015-2016) *Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)*
- Riksmeklerens møtebok 2014-001 (2014). Hentet fra: <https://www.riksmekleren.no/riksaker/2014-001>
- Riksrevisjonen (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet*. Dokument 3:12 (2018–2019)
- Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E., & Carlsten, T. C. (2019). *NHOs kompetansebarometer 2019: Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2019*. NIFU-rapport 2019:16
- Trygstad, S. C., Andersen, R. K., Jordfald, B. & Nergaard, K. (2018). *Renholdsbransjen sett nedenfra*. Fafo-rapport 2018:26

Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring ble etablert i 2016, og forvaltes av NOKUT. Etter fire års drift retter vi blikket mot virkninger av ordningen, både for de som har søkt om godkjenning og for arbeidsgiverne. Rapporten konkluderer med at ordningen i mange tilfeller kan virke positivt på arbeidsvilkår og jobbmuligheter for den enkelte som får godkjenning, og for bedriftene som trenger dokumentasjon. I forhold til antall arbeidsinnvandrere som er bosatt i Norge, har antall søknader og godkjenninger vært få. Ordningens bidrag til mer overordnede politiske målsettinger om økt seriøsitet og tiltak mot arbeidslivskriminalitet vil derfor være begrenset.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2012:12
ID-nr.: 20779