



Samfunnsøkonomisk analyse av norskopplæring for arbeidsinnvandrere

Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrerrutvalget

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Samfunnsøkonomisk analyse av norskopplæring for arbeidsinnvandrere/

© Oslo Economics, 15. august 2022

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. +47 93803677

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

1. Oppsummering av dagens situasjon	4
1.1 Dagens situasjon	4
1.2 utfordringer ved dagens situasjon	4
1.3 Konsepter i analysen	5
2. Nyttevirkninger av bedre norskkunnskaper	7
2.1 Samfunnsøkonomiske virkninger av offentlige tiltak	7
2.2 Identifiserte samfunnsøkonomiske nyttevirkninger	7
3. Effekter av språkopplæring på norskkunnskaper	13
3.1 Forventet effekt av språkopplæring	13
3.2 Tiltak for å øke utbytte	13
4. Kostnader knyttet til norskopplæring	16
4.1 Antall personer som skal motta norskopplæring	16
4.2 Timepriser	18
4.3 Øvrige kostnader	19
4.4 Kostnader for tilpasninger	19
4.5 Totale kostnader	19
5. Sammenstilling og konklusjon	22
5.1 «Break even»-analyse	22
5.2 Konklusjon	23
6. Referanser	24

1. Oppsummering av dagens situasjon

I det følgende kapitlet beskrives dagens situasjon for norskopplæring av arbeidsinnvandrere. Deretter belyses noen utfordringer ved mangel på språkopplæring. Til slutt presenteres konseptene for analysen og nullalternativet.

1.1 Dagens situasjon

I dag legger integreringsloven grunnlaget for arbeidet med norskopplæring og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Loven skiller mellom innvandrere som har rett og plikt til gratis norskopplæring, de som kun har plikt og de som verken har rett eller plikt. Opplæring av arbeidsinnvandrere som har rett dekkes gjennom offentlige utgifter, mens de som er uten rett må betale for opplæringen selv. Plikt innebærer at innvandrerne må ha oppnådd et visst nivå i norsk og samfunnskunnskap for å kunne søke om permanent opphold eller statsborgerskap på et senere tidspunkt (IMDi, 2022).

I våre analyser skiller vi mellom arbeidsinnvandrere fra EØS-land og tredjeland. Arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familiemedlemmer er ikke omfattet av integreringsloven, og har hverken rett eller plikt til norskopplæring. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland mellom 18 og 67 år og deres familiemedlemmer har plikt, men ikke rett til norskopplæring. Det betyr at de selv må betale for opplæringen. Dagens krav til arbeidsinnvandrere fra tredjeland er 225 timers norskopplæring pluss 75 timers opplæring i samfunnsvitenskap eller til et minimumsnivå av norsk er nådd. I praksis er det få som oppnår minimumsnivået med mindre enn 225 timer opplæring. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021).

Etter integreringsloven § 30, er det kommunene som er ansvarlige for å tilby norskopplæring. Kommuner kan også velge å sette ut hele eller deler av opplæringen til private tilbydere. I tillegg er norsktraining i regi av frivillige organisasjoner, som for eksempel Røde Kors og Oslo kommunes folkebibliotek, Deichmann, et viktig supplement til formell norskopplæring. For kommunene er kostnadene for norskopplæring varierende, hvor kveldskurs gjerne har en høyere kostnad enn dagkurs. Private tilbydere kan i dag søke om godkjenning hos Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) for å sikre faglig administrativ kvalitet på deres opplæringstilbud. Det er i dag 31 godkjente tilbydere av norskopplæring, men det finnes også flere tilbydere som ikke er godkjente av HK-dir. Prisene på private tilbud varierer i stor grad avhengig av om det tilbys klasseromsundervisning, digital undervisning, privattimer eller selvstudium, men er

generelt høyere enn for kommunale tilbud (Rambøll, 2021).

Konsekvensene av at arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familiemedlemmer ikke er omfattet av integreringsloven, er at gruppen i dag selv må ta initiativ til å finne og melde seg opp i norskopplæring og betale opplæringen selv – noe som gjerne er en betydelig barriere for gjennomføring. Samtidig kan det ha betydning for hvilke tilbud arbeidsinnvandrere fra EØS-land bestemmer seg for å bruke med hensyn til kvalitet, kompetanse hos lærere og læringsutbytte for arbeidsinnvandrerne (Rambøll, 2021). For noen arbeidsinnvandrere fra EØS blir opplæringen betalt av arbeidsgiver.

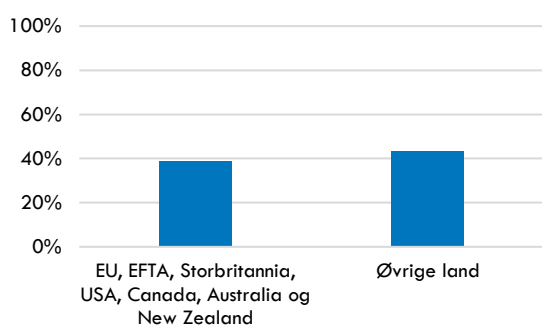
1.2 Utfordringer ved dagens situasjon

Til tross for at arbeidslivet er en sentral arena for norskopplæring, oppnår langt fra alle arbeidsinnvandrere tilstrekkelige norskkunnskaper. En rekke undersøkelser har avdekket betydelige språkutfordringer ved norske arbeidsplasser (Ødegård & Andersen, 2020). Slike språkutfordringer kan resultere i flere utfordringer for integrering i det norske samfunnet.

Dårlige norskkunnskaper kan blant annet øke risikoen for dårlige arbeidsvilkår og at enkelte faller ut av arbeidslivet. Språkutfordringer kan medføre at innvandrere i mindre grad er i stand til å hevde sine rettigheter, de kan være dårligere i stand til å ta vare på sin familie og mindre delaktige i lokalsamfunnet. Dette påvirker innvandrernes ønske om å reise tilbake til sitt hjemland (Ødegård & Andersen, 2020). Språkutfordringer er trolig en medvirkende årsak til at det er en høy andel universitetsutdannede innvandrere i ikke-akademiske yrker (se Figur 1-1). Det gjelder særlig innen næringer som industri og bygg, handel og reiseliv samt helse og sosialtjenester (SSB.no, kildetabell 13651).

Selv om arbeidsinnvandrere møter flere utfordringer grunnet mangel på norskkunnskaper, er det også flere som velger å ikke benytte seg av de eksisterende mulighetene for språkopplæring. Dette skyldes blant annet pris, manglende tid utenfor arbeidsplassen, begrenset med tilbud som er tilrettelagt, bransje og omfang av opplæring (Rambøll, 2021).

Figur 1-1: Andel høyt utdannede innvandrere i ikke-akademiske yrker



Kilde: SSB, kildetabell 13651. Note: 2019 tall.

1.3 Konsepter i analysen

I vår samfunnsøkonomiske analyse skiller vi mellom dagens ordning for norskopplæring for innvandrere og to alternative nye konsepter for norskopplæring for arbeidsinnvandrere, heretter nullalternativet, konsept 1 og konsept 2, illustrert i Tabell 1-1.

Nullalternativet beskriver dagens situasjon og forventet framtidig utvikling om ingen nye tiltak blir iverksatt. For arbeidsinnvandrere fra EØS er nullalternativet ingen plikt eller rett til norskopplæring. Likevel er det en andel arbeidsinnvandrere fra EØS som gjennomfører norskopplæring på eget initiativ og med egne midler. Noe språkopplæring til arbeidsinnvandrere fra EØS blir i tillegg dekket av tilskuddsordninger (Rambøll, 2021).

Det finnes ikke statistikk som viser andelen av arbeidsinnvandrere fra EØS som tar norskopplæring i dag, da disse ikke er omfattet av loven. I nullalternativet står arbeidsinnvandrere fra EØS uten rett og plikt til norskopplæring, men vi antar likevel at en vesentlig andel deltar i norskopplæring. Vi legger til grunn at en viss andel arbeidsinnvandrere gjennomfører 100 timers norskopplæring.

For arbeidsinnvandrere fra tredjeland er nullalternativet dagens plikt til 225 timer, eller et minimumsnivå av norsk tilsvarende B2 i den muntlige delprøven og B1 i de øvrige delprøvene for personer med minst videregående utdanning.

I **Konsept 1** får arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familie rett og plikt til opplæring i norsk, i tråd med det som gis øvrige innvandringsgrupper etter integreringsloven (unntatt samfunnskunnskapsopplæring). Slik rett kan også gis til EØS-borgere og deres familie. Ifølge integreringsloven er øvrige innvandrere pålagt et krav om å nå et minimumsnivå i norsk, og retten til opplæring gjelder til deltakeren har oppnådd dette minimumsnivået, med en tidsgrense

på tre år eller 18 måneder avhengig av utdanningsbakgrunn. Her vil arbeidsinnvandrere med utdanning fra videregående eller høyere, ha rett og plikt begrenset til 18 måneder, mens resterende arbeidsinnvandrere vil ha rett og plikt begrenset til 3 år. Det er valgt å benytte 900 timer som grunnlag for konsept 1, basert på IMDi informasjon for gjennomsnittlig antall timer for deltakere som var omfattet av introduksjonsloven¹. Hensikten med konsept 1 er å maksimere gjennomføringsgraden av norskopplæring, og konseptet kan inkludere flere ulike tilpasninger.

Konsept 2 innebærer rett og plikt til 225 timer norskopplæring for arbeidsinnvandrere fra tredjeland og rett til 225 timer norskopplæring for arbeidsinnvandrere fra EØS-land. Formålet er få deltakere opp på nivå B1 eller høyere. Sammenlignet med konsept 1 vil det være færre som oppnår minimumsnivået av norsk – og derved færre som oppnår gevinstene av norskkompetanse. Ordningen kan legge til rette for at det skal samarbeides mellom frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører, hvor tilbyder av norskopplæring må være godkjent av HK-dir. eller være en privat tilbyder med avtale med en kommune. Dette er ikke vurdert eksplisitt i kostnadene, da dette ikke vurderes å være en vesentlig faktor for lønnsomheten av tiltaket.

Potensielle gevinster av norskopplæring er ved de to konseptene ulike. Tall fra IMDi fra 2014 til 2018 viser at deltakere som var omfattet av introduksjonsloven med god allmennutdanning i gjennomsnitt fikk i underkant av 850 timer språkopplæring (IMDi, 2022). Konsept 1 gir derfor større mulig gevinst for arbeidsinnvandrere, da antall timer opplæring er vesentlig høyere. Med 225 timer norskopplæring i konsept 2 vil derimot færre arbeidsinnvandrere nå opp til minimumsnivået, og følgelig ha mer begrensede gevinster av norskopplæring. Vi forventer at det i konsept 2 vil være de med størst nytte ved språkopplæring som oppnår minimumsnivået i norsk.

Det er flere **tilpasninger** som kan inngå i begge konseptene. Det må tas høyde for om norskopplæringen skal tilrettelegges innenfor arbeidstiden og på arbeidsplassen, om tilbudet i større grad skal være bransjespesifikt og om det skal innføres en form for depositum eller egenandel. En annen mulig tilpasning er å vurdere muligheten for en tidsperiode uten krav til norskopplæring, for eksempel tre år. Etter denne tidsperioden vil det stilles krav til påbegynt norskopplæring. Dette vil kunne påvirke etterlevelsen av språkopplæring for arbeidsinnvandrere.

¹ Lov av 4. juli 2003, opphevet 1. januar 2021.

Vi vil i vår analyse ikke gå inn på hvilke deler av offentlig sektor som eventuelt finansierer norsk-opplæring i de to konseptene. Det er imidlertid verdt

å merke seg at konsepter som innebærer investeringer fra det offentlige sin side vil innebære en skattefinansieringskostnad på 20 %.

Tabell 1-1: Oppsummering av konseptene

	Nullalternativet	Konsept 1	Konsept 2
Arbeidsinnvandrere fra EØS	Ingen plikt eller rett til norskopplæring.	Rett til oppnådd minimumsnivå av norsk eller 900 timers norskopplæring	Rett til oppnådd minimumsnivå av norsk eller 225 timers norskopplæring
Arbeidsinnvandrere fra tredjeland	Plikt til oppnådd minimumsnivå i norsk eller 225 timers norskopplæring	Rett og plikt til oppnådd minimumsnivå av norsk eller 900 timers norskopplæring	Rett og plikt til oppnådd minimumsnivå av norsk eller 225 timers norskopplæring

2. Nyttevirkninger av bedre norskkunnskaper

Nyttevirkninger av bedre norskkunnskaper dreier seg hovedsakelig om ikke-prissatte virkninger. For et utvalg av nyttevirkningene har vi vurdert deres gevinstpotensial - den totale nytten det er mulig å oppnå gjennom forbedring av norskkunnskaper for arbeidsinnvandrere. Videre må det vurderes hvor stor andel av dette gevinstpotensialet det er mulig å realisere gjennom konkrete tiltak om norskopplæring, for å vurdere de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene av tiltaket.

2.1 Samfunnsøkonomiske virkninger av offentlige tiltak

Forbedrede norskkunnskaper kan gi samfunnsøkonomiske nyttevirkninger for aktører i arbeidslivet og i andre deler av samfunnet.

Gode norskkunnskaper bidrar trolig med høyere nyttevirkninger enn kostnader for de arbeidsinnvandrere fra EØS som i dag gjennomfører norskopplæring. Det kan blant annet skyldes at disse ser for seg å bli i Norge i flere år eller har en jobb der norskkunnskaper er et krav (som for eksempel innen utdanning og helse). For de som ikke gjennomfører norskopplæring i dag er nytten trolig ikke større enn kostnadene for den enkelte arbeidstaker. Det samme gjelder for arbeidsgivere. Noen arbeidsgivere vurderer at nytten ved å tilby språkopplæring i arbeidstiden er høyere enn kostnadene, som for eksempel ISS som har tilbudt sine ansatte norskopplæring i arbeidstiden (se kapittel 3.2). For andre arbeidsgivere er kostnadene vurdert høyere enn nytten – for eksempel fordi arbeidstakerne ikke blir lenge på arbeidsplassen eller engelsk fungerer som arbeidsspråk. Vi må derfor anta at nytten ikke overstiger kostnadene for den enkelte arbeidstaker og/eller arbeidsgiver i de tilfellene de ikke lærer seg norsk i dag.

Tiltak for å øke norskkunnskapene blant arbeidsinnvandrere kan rettferdiggjøres dersom nytten for samfunnet overstiger kostnadene. Nyttevirkningene for samfunnet kan være større enn det betalingsviljen hos arbeidstakere og arbeidsgivere til sammen skulle tilsi, men mange av nyttevirkningene som følge av språkopplæring er også vanskelige å kvantifisere. I dette kapitlet vil vi derfor forsøke å belyse nytte ved å illustrere *gevinstpotensialet* ved flere virkninger.

I vår analyse vil vi særlig fokusere på nyttevirkninger for samfunnet, men det er også vesentlige nyttevirkninger for den enkelte arbeidsgiver/ arbeidstaker. Økt produktivitet er en sentral nyttevirkning ved språkkunnskaper (Ødegård & Andersen, 2020). Produktivitetsgevinster deles mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i form av henholdsvis økt lønnsomhet og økt lønn. Hvis en arbeidsinnvandrer og dens arbeidsgiver ikke velger å investere tid og ressurser i norskopplæring, kan det bety at den samlede forventede nytten for dem i form av lønn og bedre resultat *ikke* overstiger kostnadene.

Deler av produktivitetsgevinsten innebærer også økt skatteinntekt til staten, som ikke er relevant for individets og arbeidsgivers beslutning, men likevel er en gevinst som tilfaller samfunnet. En annen del av produktivitetsøkningen som er relevant for samfunnet, men ikke nåværende arbeidsgiver, er produktivitetsøkningen som forventes å tilfalle en annen arbeidsgiver i fremtiden, som følge av risikoen for at arbeidstakeren bytter jobb.

I vår gjennomgang av nyttevirkninger vil vi primært analysere nyttevirkninger for samfunnet da det er disse nyttevirkningene som et eventuelt tiltak kan hente ut sammenlignet med i dag. I kapittel 5.1 gjør vi en analyse av hvor lenge arbeidsinnvandrere skal jobbe i Norge for at norskopplæring lønner seg både for individet og samfunnet.

2.2 Identifiserte samfunnsøkonomiske nyttevirkninger

Forbedrede norskkunnskaper gir samfunnsøkonomiske nyttevirkninger på flere områder. Vi har identifisert relevante nyttevirkninger og delt de inn i følgende kategorier: **produktivitet, deltakelse i samfunnsliv, integrering i privat- og familieliv og interaksjon med det offentlige**. Videre har vi vurdert om gevinstpotensialet for hver av virkningene kan kvantifiseres, og gjort anslag på størrelsen på dette gevinstpotensialet hvis mulig. Vi oppsummerer de identifiserte nyttevirkningene i Tabell 2-1. Vi understreker at enkelte nyttevirkninger også kan ha påvirkning på andre virkninger, og at det derfor er viktig å se virkningene i sammenheng med hverandre med hensyn på risiko for dobbelttelling av nyttevirkninger.

Tabell 2-1: Identifiserte samfunnsøkonomiske nyttevirkninger

Nyttevirkning	Type virkning
Produktivitet	
Reduksjon i produktivitetstap som følge av språkforskjeller	Gevinstpotensial kvantifisert
Sparte kostnader tilknyttet arbeidsrelaterte ulykker, skader og sykdommer	Gevinstpotensial kvantifisert
Bedre samsvar mellom utdanning og arbeid / høyere utnyttelse av kompetanse	Ikke-prissatt
Reduserte negative konsekvenser av segregering på arbeidsplassen	Ikke-prissatt
Deltakelse i samfunnsliv	
Økt deltakelse i frivillig arbeid	Gevinstpotensial kvantifisert
Økning i annet samfunnsengasjement	Ikke-prissatt
Integrering i privat- og familieliv	
Forbedret oppfølging i barnehage og skole	Ikke-prissatt
Verdi av økt mangfold i sosiale interaksjoner	Ikke-prissatt
Interaksjon med det offentlige	
Sparte tolkekostnader for ivaretagelse av hensyn til helse, rettsikkerhet og likebehandling	Gevinstpotensial kvantifisert
Annen effektivisering av interaksjon med hensyn til helse, rettsikkerhet og likebehandling	Ikke-prissatt
Risiko for manglende bruk av helsetjenester	Ikke-prissatt
Utfordrende å oppfylle informasjonsbehov når de ikke forstår språket/utsatt ved kriser (f.eks covid 19)	Ikke-prissatt
Risiko for dårlige arbeidsvilkår/sosial dumping	Ikke-prissatt
Kostnader ved arbeidslivskriminalitet	Ikke-prissatt
Tillit til norske myndigheter	Ikke-prissatt

2.2.1 Kvantifiserte nyttevirkninger

I det følgende beskriver vi beregninger av anslag for gevinstpotensialet av nyttevirkninger ved noen av de foreslåtte tiltakene.

Reduksjon i produktivitetstap som følge av språkforskjeller

En studie som ser på forholdet mellom språk og produktivitet på arbeidsplassen finner at språklig mangfold øker kostnadene for kommunikasjon, blant annet som følge av at informasjonen spres langsommere og det oppstår misforståelser. Beregningene viser at 10 prosent økning i språkforskjeller henger sammen med et produktivitetstap på 1 til 3 prosent (Dale-Olsen & Finseraas, 2020). Dette tapet er høyere på arbeidsplasser med høykvalifisert arbeidskraft sammenlignet med arbeidsplasser med lavkvalifisert arbeidskraft.

Arbeidsinnvandrere fra EU-land i Øst-Europa utgjør en markant andel av målgruppen for et eventuelt tiltak for norskopplæring av arbeidsinnvandrere. I 2021 var gjennomsnittlig årslønn for innvandrere fra EU-land i Øst-Europa kr 490 800². Med utgangspunkt i antall heltidsekvivalenter³ i samme år er et anslag på den totale samlede årslønnen for innvandrere fra EU-land i Øst-Europa på omtrent 58,1 milliarder kroner. Hvis vi antar at norskopplæring kan redusere de totale forskjellene i norskkunnskaper med 10 prosent, og det kan bidra til 2 prosent økt lønn for arbeidsinnvandrerne fra EU-land i Øst-Europa, vil dette gi økte offentlige inntekter fra skatter og avgifter på lønn på litt over 500 millioner kroner årlig (se Tabell 2-2, produktivitet). Dette kan ses på som et anslag på gevinstpotensialet. Det må imidlertid understrekes at produktivitetsvekst generelt ikke bare tilfaller arbeidstakere i form av økte lønninger, men også virksomhetseiere gjennom økt lønnsomhet.

² 12525: Månedslønn, etter landbakgrunn, innvandringskategori, yrkesgruppe, kjønn og arbeidstid 2015 - 2021. Statistikkbanken (ssb.no)

³ Heltidsarbeid korrigert for deltidsarbeid

Da antallet av undervisningstimer er høyere i konsept 1 enn i konsept 2 forventer vi at reduksjonen i språkforskjeller vil være mindre i konsept 2 enn i konsept 1. Derfor antar vi at gevinstpotensialet vil være om lag 130 millioner kroner i konsept 2 (se Tabell 2-2).

Sparte kostnader tilknyttet arbeidsrelaterte ulykker, skader og sykdommer

Bedre norskkunnskaper forenkler koordinering av arbeidsoppgaver og reduserer farlige situasjoner (Friberg & Tyldum, 2007). STAMI-rapporten «Arbeidsmiljø blant innvandrere» fra 2008 viste at det var nesten tre ganger så vanlig å bli utsatt for en ulykke hvis du var innvandrer (Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2009). SSBs levekårsundersøkelse fra 2016 (2017) pekte på at åtte prosent av sysselsatte innvandrere hadde blitt utsatt for arbeidsulykker det siste året, som var fire ganger så høyt som andelen blant alle personer i arbeid. En rekke faktorer har påvirkning på antall ulykker, og risiko for ulykker varierer mellom yrker. Norskkunnskaper kan være en av disse faktorene. 29 prosent av arbeidsgiverne i SINTEF-undersøkelsen «Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen» (2017) hadde i løpet av de siste tre årene opplevd eller observert at språkproblemer hadde ført til nestenulykker eller ulykker. Vi anser det som nærliggende å anta at noe av forskjellen i antall ulykker kan forklares av manglende norskkunnskaper, for eksempel hvis det kan føre til misforståelse av sikkerhetsrutiner.

Økt risiko for ulykker medfører en økt samfunnsøkonomisk kostnad. SINTEF har beregnet at totale, årlige kostnader ved arbeidsrelaterte dødsfall, skader og sykdommer beløp seg til 1,6 prosent av samlede brutto lønnskostnader (Hem, et al., 2016). Dersom man legger til grunn en gjennomsnittlig kostnad for et årsverk i 2019 på kr 811 765 (SSB, 2020) og at innvandreres inntekt i snitt ligger på 85 prosent av nivået for befolkningen for øvrig (Bufdir, u.d.), kan et anslag på de totale, årlige kostnadene ved arbeidsrelaterte dødsfall, skader og sykdommer være 2,2 milliarder kroner. Ettersom 1,6 prosent av bruttolønn gjelder for hele befolkningen, og arbeidsinnvandrere er mer utsatt for ulykker, kan det reelle tallet for arbeidsinnvandrere være høyere. Dersom vi forutsetter at de totale kostnadene ved arbeidsrelaterte dødsfall, skader og sykdommer kan reduseres med 2 prosent hvis alle arbeidsinnvandrere lærer norsk, vil dette utgjøre et gevinstpotensial på omtrent 44 millioner kroner i året (se Tabell 2-2, produktivitet).

Også her tar vi høyde for forskjeller mellom konsept 1 og konsept 2, da vi antar mindre reduksjon i språkforskjeller i konsept 2 sammenlignet med konsept 1.

Økt deltakelse i frivillig arbeid

Frivillig arbeid har en samfunnsøkonomisk nytteverdi i form av blant annet ulønnet innsats. SSB anslår at den ulønnede innsatsen fra nordmenn i 2018 var verdt 78 milliarder kroner (2020). Samme år oppga 63 prosent av befolkningen som helhet å ha deltatt i frivillig arbeid (Frivillighet Norge, 2021). Dette gir en estimert samfunnsøkonomisk nytte per deltaker i frivillig arbeid i 2018 på kr 23 308.

SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere i 2016 finner at blant dem som oppgir å ha gode eller svært gode norskerferdigheter, har 22 prosent utført gratisarbeid for organisasjoner de siste 12 månedene (SSB, 2017). Tilsvarende andel blant dem med middels eller mindre gode norskkunnskaper var tilsvarende andel 9 prosent. Vi kan dermed anslå nytteverdien av den ulønnede innsatsen lagt ned for dem med henholdsvis gode/svært gode norskkunnskaper og middels/mindre gode norskkunnskaper. Dette gir oss muligheten til å anslå et gevinstpotensial tilknyttet norskopplæring for dem med middels/mindre gode norskkunnskaper. Gevinstpotensialet er knyttet til at den gruppen som i dag har middels/mindre gode norskkunnskaper, i like stor grad gjør frivillig innsats som gruppen som har gode/svært gode norskkunnskaper. Med utgangspunkt i 200 000 arbeidsinnvandrere og at 48% av dem har middels eller mindre gode norskkunnskaper, anslår vi et gevinstpotensial på om lag 290 millioner kroner i året i konsept 1, mens vi anslår et litt lavere gevinstpotensial på litt over 70 millioner kroner i året i konsept 2 (se Tabell 2-2, deltakelse i samfunnsniv). Vi understreker imidlertid at den økte innsatsen vil ha en alternativkostnad knyttet til verdiskapingen som hadde kommet av å bruke denne tiden på andre ting, som må trekkes fra gevinstpotensialet.

Sparte tolkekostnader for ivaretagelse av hensyn til helse, rettssikkerhet og likebehandling

Utgifter til tolketjenester i offentlig sektor utgjorde omtrent 850 millioner kroner i 2019 (Regjeringen, u.d.). Ny tolkelov fra 2021 slår fast at et offentlig organ har plikt til å bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig helsehjelp og andre offentlige tjenester. Det skal da brukes kvalifiserte tolker (Arbeidsliv i Norden, 2021). Loven kan medføre at Norge vil ha behov for flere kvalifiserte tolker fremover, og det kan være nærliggende å anta at kostnadene ved tolketjenester i Norge vil øke.

Oslo Economics har beregnet at behovet for tolketjenester i kroneverdi for en arbeidsinnvandrer er

gjennomsnittlig 4% av det til en flyktning⁴. For øvrige innvandrere tilsvarende referanseverdi 65%. Disse referanseverdiene, sammen med de totale utgiftene til tolketjenester i offentlig sektor og tall på anslått antall arbeidsinnvandrere, flyktninger og øvrige, tillater oss å regne ut et estimat på tolkebehovet i kroner per arbeidsinnvandrer. Vi anslår at tolkebehovet i kroner for arbeidsinnvandrere totalt er 23 millioner kroner. Dette kan anses som gevinstpotensialet for norskopplæring, da man med liten sannsynlighet vil ha behov for tolketjenester om man fullfører norskopplæring. Dette svarer til om lag 6 millioner i konsept 2. Om en anslår at et tiltak med språkopplæring vil ha en fullføringsgrad på 78 prosent, kan en anta at reduksjonen i behov for tolketjenester vil utgjøre 78 prosent. I så fall vil tiltaket ha en samfunnsøkonomisk nytteverdi på 18 millioner kroner gjennom offentlige besparelser i konsept 1 og 4,5 millioner kroner i konsept 2 (se Tabell 2-2, interaksjon med det offentlige).

2.2.2 Ikke-prissatte virkninger

Identifiserte nyttevirkinger som ikke er kvantifisert omtales i det følgende. Ettersom flere av virkningene sannsynligvis er avhengige av eller påvirker hverandre, velger vi å fordele dem i kategorier og drøfte dem samlet. Virkningskategoriene vi har identifisert er (i) produktivitet, (ii) deltakelse i samfunnsliv, (iii) integrering i privat- og familieliv og (iv) interaksjon med det offentlige. De ikke-prissatte virkningene kan også ha en direkte effekt på de kvantifiserte virkningene, og dermed gi risiko for dobbelttelling.

Produktivitet

I kategorien *produktivitet* har vi identifisert følgende ikke-prissatte nyttevirkinger:

- Bedre samsvar mellom utdanning og arbeid
- Redusere negative konsekvenser av segregering på arbeidsplassen

I innledningskapittelet beskrev vi tendenser til at høyt utdannede innvandrere er overrepresentert i flere ikke-akademiske næringer (se Figur 1-1). Dette kan tyde på et manglende samsvar mellom utdanning og arbeid, hvilket kan resultere i manglende utnyttelse av tilgjengelig kompetanse og produktivitetstap. Dette kan sees på som en ineffektivitet i arbeidsmarkedet, og deler av den kan være en konsekvens av manglende norskkunnskaper. En Fafo-studie finner for eksempel at norskopplæring er et sentralt virkemiddel for å unngå «brain waste» for arbeidsinnvandrere (Ødegård & Andersen, 2020). En annen Fafo-rapport finner at lavere språklige barrierer medfører forbedret samarbeid mellom kolleger og mindre

segregering av arbeidstakere fra samme arbeidsgrupper. Segregering kan ha en rekke negative konsekvenser, for eksempel manglende rekruttering til fagutdanninger (Ødegård & Andersen, 2011). Tiltak som forbedrer norskerferdighetene til flere innvandrere sammenlignet med nullalternativet kan derfor ha positive nyttevirkinger for produktiviteten på norske arbeidsplasser. Omfanget av de ikke-prissatte virkningene for produktivitet kan være alle som tjener på et mer effektivt arbeidsmarked, og mindre segregering på arbeidsplassen. Vi anslår at ikke-prissatte produktivitetsvirkninger har middels betydning.

Deltakelse i samfunnsliv

I kategorien *deltakelse i samfunnsliv* har vi identifisert følgende ikke-prissatte nyttevirkinger:

- Økning i annet samfunnsengasjement

Norskerferdigheter anses som sentralt for å delta i nærmiljøet og i samfunnet ellers (Lerfaldet & Misje, 2021). Dette impliserer at eventuelle nyttevirkinger av økt samfunnsengasjement vil kunne realiseres som følge av tiltak for språkopplæring. Økt deltakelse i demokrati og annet sosialt engasjement kan skape positive nyttevirkinger for andre samfunnsdeltakere gjennom økt nivå av mangfold og engasjement i samfunnslivet. Dermed kan norskopplæring bidra til å realisere et gevinstpotensial som enkeltindividet som vurderer å lære seg norsk ikke tar med i sin beslutning. Omfanget av nyttevirkingen knyttet til økt samfunnsengasjement kan være alle samfunnsdeltakere. Vi vurderer betydningen av ikke-prissatte virkninger av økt deltakelse i samfunnsliv til å være middels.

Integrering i privat- og familieliv

I kategorien *integrering i privat- og familieliv* har vi identifisert følgende ikke-prissatte nyttevirkinger:

- Forbedret oppfølging i barnehage og skole
- Verdi av økt mangfold i sosiale interaksjoner

Bedre norskerferdigheter resulterer i at det er enklere å følge opp barn i barnehage og skole og deltakelse på fritidsaktiviteter (Lerfaldet & Misje, 2021). Hvis det er enklere for foreldrene å følge opp barna kan det bidra til nyttevirkinger for barnet selv og andre barn gjennom økt trivsel, og for de ansatte gjennom enklere kommunikasjon med foreldrene. Bedre ferdigheter kan gi nytteeffekter i form av økt mangfold i sosiale interaksjoner, for alle som deltar i disse. Et eksempel er at dersom en arbeidsinnvandrer i større grad interagerer med naboene og lokalsamfunnet for øvrig i ulike sammenhenger, bidrar det til økt interaksjon

⁴ Beregningene er gjort ifm. arbeidet med Oslo Economics sin rapport *Kunnskapsutvikling på tolkefeltet: Delprosjekt 3* –

samfunnets fremtidige behov for talk. Rapporten vil offentliggjøres i august 2022.

som nevnte naboer også får nytte av. Slik interaksjon kan bli hindret av språkbarrierer dersom svakere norskerferdigheter fører til mindre sosial interaksjon generelt. Dårlige norskerferdigheter har i tillegg en statistisk signifikant effekt i forklaringen av ensomhet blant innvandrere (Barstad, 2021). Omfanget av nyttevirksomheter knyttet til integrering i privat- og familieliv kan være ansatte i skoler og barnehager og lokalsamfunnene til arbeidsinnvandrere. Vi vurderer at betydningen av de ikke-prissatte virkningene relatert til integrering i privat- og familieliv er middels.

Interaksjon med det offentlige

I kategorien *interaksjon med det offentlige* har vi identifisert følgende ikke-prissatte nyttevirksomheter

- Annen effektivisering av interaksjon med hensyn til helse, rettsikkerhet og likebehandling
- Risiko for manglende bruk av helsetjenester
- Utfordrende å oppfylle informasjonsbehov når de ikke forstår språket/utsatt ved kriser (f.eks. covid 19)
- Risiko for dårlige arbeidsvilkår/sosial dumping
- Kostnader ved arbeidslivskriminalitet
- Tillit til norske myndigheter

Vi har tidligere estimert et gevinstpotensial tilknyttet sparte tolkekostnader for ivaretagelse av hensyn til helse, rettsikkerhet og likebehandling. Det kan også være at disse hensynene blir bedre ivare tatt i interaksjoner med det offentlige hvor det i utgangspunktet ikke hadde vært aktuelt med en tolk. En studie viser at språkerferdigheter er avgjørende for å kunne orientere seg om rettigheter og muligheter i samfunnet. Studien peker også på at arbeidsinnvandrere som snakker norsk har en betydelig større sannsynlighet for å benytte helsetjenester i Norge (Friberg & Tyldum, 2007). Dette kan tyde på at språkkunnskaper er et hinder for helse, rettsikkerhet og likebehandling, også utenom situasjoner der tolketjenester er tilbudt.

Koronapandemien har også vist hvordan språkutfordringer kan være en utfordring i et helse- og beredskapsperspektiv. Blant informanter i en FHI-kartlegging trakk både innvandrere, ledere i en kommune og smittesporere frem språkkunnskaper som en markant barriere for tilegnelse av informasjon

under pandemien, herunder om bestilling av tester og karantenereregler (FHI, 2021). Det kan også være utfordrende å tilegne seg informasjon om forebyggende smittevern, og en generell risiko for å misforstå komplisert informasjon fra myndigheters nettsider med bruk av oversettelsesprogrammer. Om bedre norskkunnskaper kan lede til bedre forståelse og mer effektiv kommunikasjon under en fremtidig pandemi eller andre situasjoner som krever effektiv kommunikasjon og beredskap, vil dette representere et gevinstpotensial ved norskopplæring.

Forbedrede norskkunnskaper kan også tenkes å gi positive nyttevirksomheter i form av mindre arbeidslivskriminalitet, sosial dumping og utnyttelse i arbeidslivet generelt. Reduksjon i slike forhold kan gi positive samfunnsvirksomheter, for eksempel gjennom at det offentlige kan bruke mindre ressurser på å avdekke og håndtere slike problemer. Dårlig språk kan for eksempel bli brukt for å legitimere lavlønte jobber inntil mer språk er lært (Ødegård & Andersen, 2020). Bedre norskerferdigheter kan også redusere andre former for utnyttelse fra arbeidsgiver, for eksempel ved bruk av illegale kontrakter (Friberg & Tyldum, 2007).

Vi forventer at forbedrede norskkunnskaper har en positiv effekt på følelse av tilhørighet til Norge. En studie viser at det er en tydelig sammenheng mellom følelse av tilhørighet til Norge og tillitsnivå for innvandrere⁵. Økt tillit til norske myndigheter for arbeidsinnvandrere kan gi positive nyttevirksomheter i form av bedre og mer effektiv samhandling med offentlige tjenester.

Omfanget av nyttevirksomhetene tilknyttet interaksjon med det offentlige kan være hele samfunnet. Betydningen av de ikke-prissatte virkningene anslår vi å være stor.

2.2.3 Oppsummering av nyttevirksomheter

I dette kapitlet har vi drøftet betydningen av de kvantifiserte og ikke-prissatte virkningene vi har identifisert som mulige effekter av tiltak for økt norskopplæring for arbeidsinnvandrere. Virkningene er oppsummert i Tabell 2-2. I beregningen av virkningene forutsetter vi at gevinstpotensialet i konsept 2 utgjør en fjerdedel av det i konsept 1.

⁵ Basert på artikkel fra Oslo Economics (2021) i samarbeid med NIBR, utarbeidet på oppdrag fra IMDi. Arbeidet er foreløpig ikke publisert.

Tabell 2-2: Oppsummering av nyttevirksomheter

Nyttevirksomhet	Grad av usikkerhet	Omfang	Betydning	Konsept 1	Konsept 2
Produktivitet					
Årlig gevinstpotensial	Høy			Kr 556 mill.	Kr 139 mill.
Ikke-prissatte nyttevirksomheter	Høy	Deltakere i arbeidslivet	Middels	Stor	Stor
Deltakelse i samfunnsliv					
Årlig gevinstpotensial	Høy			Kr 292 mill.	Kr 73 mill.
Ikke-prissatte nyttevirksomheter	Høy	Samfunnsdeltakere	Middels	Middels	Middels
Integrering i privat- og familieliv					
Årlig gevinstpotensial	-				
Ikke-prissatte nyttevirksomheter	Moderat	Barnehage- /skoleansatte og lokalsamfunn	Middels	Middels	Middels
Interaksjon med det offentlige					
Årlig gevinstpotensial	Lav			Kr 23 mill.	Kr. 5,8 mill.
Ikke-prissatte nyttevirksomheter	Moderat	Hele samfunnet	Stor	Stor	Middels
Sum nyttevirksomheter	Høy	Hele samfunnet	Middels	Kr 871 mill.	Kr. 218 mill.

3. Effekter av språkopplæring på norskkunnskaper

I det følgende kapittelet vil vi beskrive forventet effekt av norskopplæring for arbeidsinnvandrere og ulike tiltak for å øke utbytte av språkopplæring. For å vurdere tiltak for å øke utbyttet, inkluderes ulike tilpasninger av norskopplæringstilbudet. Herunder vurderes tilrettelegging i arbeidstiden, innføring av moduler og økonomiske insentiver som depositum, egenandelbetaling og lån/stipendordning.

3.1 Forventet effekt av språkopplæring

Ifølge «Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)» gjelderplikten til opplæring for arbeidsinnvandrere til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk eller til gjennomførte 225 timer norskopplæring. De gjeldende minimumskravene er:

- **Personer som ikke har gjennomført grunnskole:** A2 i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling. B1 i muntlig kommunikasjon
- **Personer med grunnskole:** B1 i alle delprøver
- **Personer med videregående nivå:** B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og B2 i muntlig kommunikasjon.

Da majoriteten av arbeidsinnvandrere har minst videregående opplæring, tar vi utgangspunkt i at de som gjennomfører norskopplæring opp til minimumskravet, oppnår B1 i lytteforståelse,

leseforståelse og skriftlig fremstilling og B2 i muntlig kommunikasjon. Det svarer til at personene kan forstå hovedpunktene i klar tekst og kan skrive enkle tekster om kjente emner med kort begrunnelse, og at personen kan uttrykke seg muntlig med ganske spontant og flytende språk.

Tall fra IMDi (2022) viser at innvandrere med videregående opplæring som er omfattet av dagens rett og plikt i gjennomsnitt brukte 850 timer for å oppnå minimumsnivået i norsk. Det betyr at vi ikke forventer at alle deltakere når opp på et minimumsnivå av norskkunnskaper i nullalternativet og konsept 2. Vi antar at det er om lag en fjerdedel sammenlignet med konsept 1 som oppnår tilstrekkelige norskkunnskaper til å maksimere nytten av norskkunnskaper.

3.2 Tiltak for å øke utbytte

For å øke utbyttet av språkopplæring kan man se for seg en rekke tilpasninger av tilbudet. Det kan eksempelvis tenkes at tilrettelegging for å ta språkopplæring i arbeidstiden vil øke deltakelsen og gjennomføring blant arbeidsinnvandrere. Det kan også gjøres tiltak for å tilpasse undervisningen gjennom innføring av moduler og behovsprøvd opplæring. I tillegg kan det innføres økonomiske insentiver gjennom depositum eller andre bonussystemer for å gjennomføre norskopplæring. På bakgrunn av eksisterende forskning og litteratur undersøker vi de forventede kostnadene og effektene av ulike tiltak (se oppsummering i Tabell 3-1).

Tabell 3-1: Tiltak for å øke gjennomføring og utbytte av språkopplæring

Kategorier	Tiltak	Effekt på kostnader	Effekt på nytte
Tilrettelegging for økt gjennomføring	Tilrettelegging fra arbeidsgiver for å ta opplæring i arbeidstiden	↑	↑
	Læreplan tilrettelegges etter bransjeretting	↑	↑
Økonomiske insentiver	Lån/ stipendordning	↓	↓
	Innføring av et depositum som deltaker får igjen etter visse kriterier	↓	↓
	Innføring av egenandelbetaling	↓	↓
Tilrettelegging for å øke utbytte	Behovsprøvd opplæring ut over 225 timer	↔	↔
	Innføring av moduler (må bestå første modul for å starte neste)	↔	↔

Kilde: Basert på beregninger av Oslo Economics. Note: Viser forventede effekter på kostnader og nytte. Dersom pilen er rød, fører tiltakene til økte kostnader eller tap av nytte. Dersom pilen er grønn, fører tiltaket til sparte kostnader eller økt nytte. Oransje piler illustrerer at det ikke forventes vesentlige effekter. Effekten på kostnader og nytte er vurdert i forhold til konsept 1 og 2.

3.2.1 Tilrettelegging for økt gjennomføring

Å tilrettelegge språkundervisningen til deltakerne vil trolig bidra til at flere følger og gjennomfører språkopplæring. De to tiltakene vi undersøker her er:

- tilrettelegging fra arbeidsgiver for å ta opplæring i arbeidstiden
- læreplan tilrettelegges etter bransjeretting

Undersøkelser fra IMDi har vist at arbeidsinnvandrere opplever å kombinere norskkurs med arbeidstider som den største barrieren for å delta på norskkurs (Thorshaug, et al., 2009). Nesten halvparten av arbeidsinnvandrerne angir manglende muligheter for å kombinere norskkurs med arbeidstider som den mest sentrale grunnen til at de ikke har fullført norskkurs. Arbeidsinnvandrerne vurderte dette som viktigere enn prisen på kurset. Det er derfor sentralt at kommunene tilpasser tidspunktene til kursene. Ifølge IMDi svarte 52% av de deltagende kommunene at norskopplæring ble tilbudt i samarbeid med arbeidsgiver eller næringsliv (Thorshaug, et al., 2009).

Det er flere virksomheter som tilbyr språkopplæring i arbeidstiden. ISS tilbyr eksempelvis delvis opplæring i arbeidstiden til sine ansatte i dag, der to av fire timer foregår i arbeidstiden. Selve kurset blir finansiert gjennom tilskuddsordningen Kompetansepluss og NAV. ISS begrunner tilbudet til sine ansatte, som har kort botid i Norge, med at norskkompetanse er viktig for kommunikasjon, sikkerhet og arbeidsmiljø (Rambøll, 2021).

Et vesentlig poeng ved å tilrettelegge for å ta opplæring på arbeidsplassen er reduserte barrierer for deltakelse, da en allerede er på jobb og dermed sparer transportkostnader og samtidig slipper å delta på opplæring på kveldstid og helg. Opplæring på arbeidsplassen fører derimot til tapt arbeidsfortjeneste for virksomheten, noe som enten krever kompensasjon for tapet og/eller at en vurderer at nytten ved å tilby språkopplæring overstiger kostnadene.

Å tilrettelegge læreplanen etter bransjeretning kan potensielt føre til økt gjennomføring, da relevansen for deltakerne øker. Flere kommuner beskriver et behov for norskopplæring knyttet til arbeidslivskontekst, særlig arbeidsmiljø og sikkerhet (Thorshaug, et al., 2009).

Det finnes i dag eksempler på tilrettelegging etter bransjeretning i Norge. Den nye læreplanen i norsk for voksne innvandrere etter integreringsloven trådte i kraft august 2021, og oppmuntrer lærere til å benytte arenaene deltakerne er på utenfor klasserommet til utvikling og utprøving av språket. Herunder er arbeidslivet en arena mange deltakere er på utenfor opplæringen. Samtidig finnes dere flere kommunale

eksempler på tilrettelegging etter bransjeretning. Blant disse finner en flere voksenopplæringsssentre som organiserer norskopplæring etter bransjeretning på forskjellige måter, blant annet Røyken Voksenopplæring, Lørenskog voksenopplæring, Voksenopplæringsssenteret i Bærum, Oslo Voksenopplæring Skullerud og Birkelid læringscenter. Samtidig er andre eksempler på bransjerettet norskopplæring INKO AS, en arbeids- og inkluderingsbedrift på Senja som tilbyr norsk-opplæring basert på jobbsøkernes yrkesønsker, hvor jobbsøkerne får arbeidsrettet norskopplæring ved undervisning og arbeidspraksis, og deltakerne blir oppfulgt av en jobbkonsulent. Kurset er åpent for arbeidsinnvandrere med opphold i Norge etter EØS-regelverket og innvandrere i tredjeland som ikke lenger har krav på kommunal opplæring.

Vi vurderer at tilrettelegging i arbeidstiden og bransjeretning av undervisningen vil øke kostnadene, men samtidig ha en positiv effekt på potensielle nyttevirksomheter.

3.2.2 Økonomiske insentiver

Mulige økonomiske insentiver for å øke gjennomføringen av norskopplæring er:

- innføring av et depositum som deltaker får igjen etter visse kriterier
- innføring av egenandelbetaling
- lån/stipend-ordning

De økonomiske insentivene kan ha flere mulige effekter og effektene vil trolig være ulike for de ulike insentivene. Her behandler vi dem under ett, da det er store usikkerheter knyttet til effektene og vi derfor ikke forventer å kunne adskille dem på en meningsfull måte.

En viss andel arbeidsinnvandrere vil trolig unnlate å begynne med språkundervisning, hvis det innføres depositum, egenandel eller en lån/stipend ordning. Det kan bidra til å senke kostnadene til språkopplæring, fordi det er høyere terskel for å begynne. Det er nærliggende å anta at de personene som ikke begynner med språkopplæring på grunn av økte barrierer, er de personene som har minst nytte av språkopplæring. Det kan eksempelvis være personer som ikke forestiller seg å bli boende i Norge over en lengre tidsperiode og/eller benytter engelsk på arbeidsplassen. I Danmark ble det innført deltakerbetaling for språkundervisning i 3. kvartal 2018. Resultatet var et fall i kursdeltakere fra 2. til 3. kvartal på om lag en tredjedel, og i 2. kvartal 2019 var antall kursdeltakere halvert sammenlignet med året før (Rambøll, 2017). Vi forventer derfor at deltakerbetaling, for eksempel egenandelbetaling, får en betydelig innvirkning på antallet arbeidsinnvandrere fra EØS som deltar i

språkundervisning, sammenlignet med en situasjon der de har rett til opplæring uten deltakerbetaling.

Likevel vil det antakelig være flere arbeidsinnvandrere fra EØS som følger norskopplæring i en situasjon med deltakerbetaling i form av depositum, egenandel, lån/stipend-ordning sammenlignet med dagens situasjon hvor de selv skal oppsøke og betale for undervisning. Det skyldes at arbeidsinnvandrere fra EØS blant annet peker på manglende informasjon og pris på undervisning som grunner til at de ikke følger undervisningen i dag. (Rambøll, 2021). Dersom man gir EØS borgere rett til undervisning med noe deltakerbetaling vil det fortsatt kunne anses som en forbedring sammenlignet med dagens tilbud.

Vi forventer ikke at økonomiske insentiver har en stor betydning for gjennomføring av språkopplæring. I en svensk studie ble bonus gitt til nyankomne innvandrere som deltok på språkkurs. Studien konkluderte at økonomisk bonus ikke hadde noen statistisk signifikant effekt på fullføring av språkkurs (Åslund & Engdahl, 2018). I Danmark fant man heller ikke at en depositumordning økte deltakernes motivasjon for å delta i undervisningen. De vurderte derimot at det førte til en økt administrativ byrde for språksentrene (Rambøll, 2017).

Overordnet sett vurderer vi at økonomiske insentiver vil senke kostnadene knyttet til språkopplæring, gjennom fall i deltakerandel og på tilsvarende måte redusere potensielle nyttevirkninger da færre vil kunne oppnå tilstrekkelige norskkunnskaper.

3.2.3 Tilrettelegging for økt utbytte av tilbudte timer

Ved å tilpasse konseptene med tiltak for behovsprøvd opplæring og innføring av moduler, kan en potensielt spare kostnader og øke relevansen for deltakerne ved:

- behovsprøvd opplæring utover 225 timer
- innføring av moduler (må bestå første modul for å starte neste).

Ved behovsprøvd opplæring utover 225 timer kan en kartlegge hver enkelt persons faktiske behov for ytterligere undervisning. Dette kan bidra til økte administrative kostnader for et kartleggingsverktøy, samtidig som at det kan bidra til å redusere kostnadene gjennom færre undervisningstimer. Det vil samtidig sikre at deltakerne i undervisningen faktisk har behov for ytterligere språkopplæring.

I 2017 ble det innført en reform i Danmark for danskopplæring, med formål å gjøre danskundervisningen mer fleksibel og sysselsettingsrettet. Innenfor hver av danskutdannelsene (tre ulike kategorier avhengig av utdannelsesnivå) finnes det seks moduler, hvor en må bestå foregående modul for å kunne fortsette på neste modul. En evaluering av reformen viser generelt at fraværet har økt i danskundervisningen, men med unntak av utdanningsgruppen som hovedsakelig består av arbeidsinnvandrere, hvor fraværet falt mellom 2017 og 2019 (Rambøll, 2017).

Vi forventer at behovsprøvd opplæring og innføring av moduler har begrenset effekt på nyttevirkninger. Behovsprøvd opplæring kan bidra til å senke kostnadene betydelig i konsept 1 dersom en vesentlig andel av arbeidsinnvandrere ikke har behov for språkopplæring utover 225 timer. Dersom det forventes at arbeidsinnvandrere må bruke opp mot 850 timers norskopplæring i gjennomsnitt for å nå minimumsnivået, er det ikke stort potensial for sparte kostnader. Vi antar derfor at det ikke vil innebære betydelig effekt av tiltakene på kostnader eller nyttevirkninger.

4. Kostnader knyttet til norskopplæring

Kostnadene knyttet til norskopplæring kan deles i to overordnede kategorier; kostnader for selve undervisningen og indirekte kostnader – eksempelvis transportkostnader frem og tilbake fra opplæringsstedet.

I kostnadene for selve undervisningen er det to vesentlige komponenter – timepriser og antall deltakere. I vår gjennomgang av kostnader har vi derfor undersøkt hva prisen er for undervisningstimer for norskopplæring og hvilke priser vi kan anta gjelder for ulike grupper av deltakere. Vi har også undersøkt hvor mange som kommer til å delta i språkopplæringen som følge av utvidet rett og plikt, og hvordan dette vil variere på tvers av ulike grupper arbeidsinnvandrere.

Vi har valgt å inndele arbeidsinnvandrere etter følgende parametere: om de er fra EØS eller tredjeland, om de bor i en sentral eller ikke-sentral kommune (basert på SSBs sentralitetsindeks) og utdanningsnivå.

I dette kapitlet gjennomgår vi først antall personer som er omfattet av eventuelle regelendringer tilknyttet norskopplæring, og forventede andeler av disse som gjennomfører opplæringen. Deretter beskriver vi de forventede timeprisene og andre øvrige kostnader knyttet til norskopplæring. Vi beskriver i tillegg kostnader knyttet til eventuelle tiltak (se kapittel 3). Til slutt sammenstiller vi kostnadsanslagene for nullalternativet og de to konseptene.

Tabell 4-1: Antall arbeidsinnvandrere 2019 og deres familie i 2019

Landbakgrunn	Type innvandrere	Antall
Tredjeland	Arbeidsinnvandrere (faglærte)	4 381
	Familie	1 758
EØS	Arbeidsinnvandrere	19 285
	Familie	2 602
I alt		28 053

Kilde: UDI.no og Arbeidsinnvandrerrutvalget.

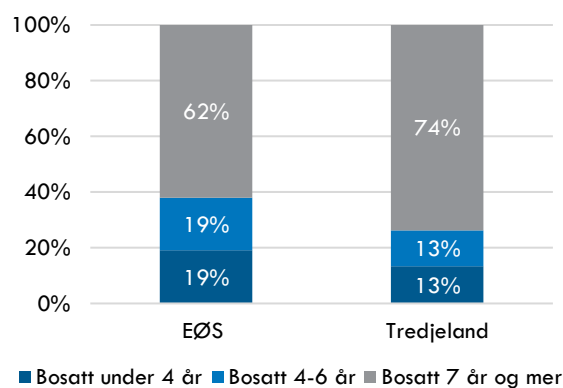
4.1 Antall personer som skal motta norskopplæring

I 2019 kom det over 28 000 arbeidsinnvandrere til Norge. Flesteparten er arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familie (se Tabell 4-1). Arbeidsinnvandrere fra EØS har i dag hverken rett eller plikt til norskopplæring og deltar derfor ofte i opplæring på eget initiativ, eller eksempelvis gjennom arbeidsgivere som tilrettelegger for norskopplæring (se kapittel 3). Arbeidsinnvandrere fra tredjeland har i dag plikt, men ikke rett til norskopplæring. Vi benytter tall fra 2019 da antall arbeidsinnvandrere i 2020 og 2021 i stor grad har vært preget av koronapandemien. Vi antar at ikke alle arbeidsinnvandrere deltar i og gjennomfører norskopplæring, uavhengig om de er fra tredjeland eller EØS.

Arbeidsinnvandreres oppholdsperiode i Norge vil i høy grad ha betydning for deres opplevde nytte av å følge norskundervisning. Dersom de forventer å bli i Norge i et begrenset tidsrom, vil de gjerne ikke ha sterke incentiver til å lære seg norsk. Forventer de derimot å bli i Norge permanent, vil de oppleve større gevinster ved å delta i norskopplæring. Andelen

sysselsatte innvandrere fra EØS som har bodd i Norge i 7 år eller mer er 62%, mens andelen fra tredjeland er 74% (se Figur 4-1). Disse tallene dekker alle sysselsatte innvandrere og er derfor ikke direkte overførbare til oppholdstiden blant arbeidsinnvandrere. Likevel antar vi at det er en vesentlig andel arbeidsinnvandrere som blir værende i Norge i lengre tid og derfor har nytte av norskopplæring.

Figur 4-1: Andel innvandrere fordelt på botid



Kilde: SSB, 11609. Note: Viser alle sysselsatte innvandrere.

4.1.1 Gruppering av arbeidsinnvandrere

Ulike regler for norskopplæring gjelder for arbeidsinnvandrere fra henholdsvis EØS og tredjeland. I tillegg er det ulike språkkrav til ulike utdanningsnivåer. Vi forventer også at språkopplæringen vil ha ulike timepriser avhengig av om undervisningen foregår i sentrale eller ikke-sentrale kommuner. Vi deler derfor arbeidsinnvandrere inn etter om de:

- er fra EØS eller tredjeland
- har videregående utdanning eller derover
- bor i sentral eller ikke-sentral kommune.

Vi baserer inndelingen på tall fra SSB. Der det ikke eksisterer tall for arbeidsinnvandrere, bruker vi generelle tall for innvandrere. Dette vil fremgå av tabellene under.

Nesten 80 prosent av arbeidsinnvandrere fra EØS har videregående utdanning eller høyere utdanningsnivå, mens for tredjeland er tilsvarende andel på 85 prosent (se Tabell 4-2). Dette tilsvarer veiledende minimumsnivå på B2 i delprøve muntlig kommunikasjon og B1 på øvrige delprøver i dagens plikt.

Tabell 4-2: Utdanningsnivå for arbeidsinnvandrere

Utdanningsnivå	EØS	Tredjeland
VGS-nivå eller høyere	79 %	85 %
Grunnskole eller lavere	21 %	15 %
I alt	100 %	100 %

Kilde: SSB, kildetabell 11291 og (Statistisk sentralbyrå, 2022).
Note: Utdanningsnivået gjelder tilnærmet arbeidsinnvandrere i EØS og tredjeland.

Tabell 4-4: Andel av arbeidsinnvandrere fordelt på ulike grupper

Landbakgrunn	Utdanningsnivå	Mest sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner
EØS	VGS-nivå eller høyere	69 %	10 %
	Grunnskole eller lavere	18 %	3 %
Tredjeland	VGS-nivå eller høyere	77 %	9 %
	Grunnskole eller lavere	13 %	1 %

Kilde: Andelene er basert på tall fra SSB og anslag fra Oslo Economics. Andelene er beregnet direkte fra Tabell 4-2 og Tabell 4-3.

4.1.2 Andel personer som forventes å gjennomføre språkopplæring

Om lag 78 % av de som har plikt og rett til norskopplæring deltar på undervisning. Det er derimot en lavere andel som faktisk består opplæringen (Djuve, et al., 2017). Det er høyest gjennomføringsgrad for de med høyt utdanningsnivå.

Majoriteten av innvandrere bor i sentrale kommuner (se Tabell 4-3). Ifølge tall fra SSB er det 98 prosent av innvandrere fra «de fire fremmedarbeiderlandene» (Tyrkia, Marokko, India og Pakistan) som bor i sentrale kommuner, mens henholdsvis 90 og 83 prosent av innvandrere fra Polen og Litauen bor i sentrale kommuner. Sentraliteten av kommunene har innflytelse på timeprisene for språkopplæring.

Tabell 4-3: Andel fordelt på kommuner

Kommunetype	EØS	Tredjeland
Ikke-sentrale kommuner	13 %	10 %
Sentrale kommuner	87 %	90 %
I alt	100 %	100 %

Kilde: SSB, Befolkningen og noen innvandregrupper etter sentralitet, basert på SSBs sentralitetsindeks. Note: EØS svarer til kategorien EØS 11. For tredjeland er kategorien «Alle innvandrere» brukt. Tallene gjelder alle innvandrere.

Samlet sett betyr det at vi antar at nesten 70 prosent av arbeidsinnvandrere fra EØS bor i sentrale kommuner og er høyt utdannede. Det samme gjelder for 77 prosent av arbeidsinnvandrere fra tredjeland (se oppsamling i Tabell 4-4). Denne tilnærmingen er basert på eksisterende statistikk, da det ikke offentliggjøres tall for arbeidsinnvandreres utdanningsbakgrunn og fordeling av deres bopel på sentrale og ikke-sentrale kommuner.

Siden det er relativt høyt utdanningsnivå blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland antar vi at det er en betydelig andel av disse arbeidsinnvandrere som gjennomfører norskopplæring i dag (se Tabell 4-5).

Det finnes ikke statistikk som viser andelen arbeidsinnvandrere fra EØS som tar norskopplæring i dag, siden gruppen ikke er omfattet av regelverket.

For å estimere andelen som tar norskopplæring legger vi til grunn informasjon fra levekårsundersøkelsen for innvandrere fra 2016. Undersøkelsen inkluderer innvandrere fra 16 til 74 år fra tolv ulike land, med minst to års botid i Norge. Polen er inkludert i undersøkelsen som eneste EØS-land, og av 369 polske innvandrere som har deltatt i undersøkelsen, har 77

prosent deltatt i norskopplæring (SSB, 2017). Bare 31 prosent av respondentene vurderte sine norskerdigheter som svært gode eller ganske gode. Vi antar derfor at en noe mindre andel gjennomfører språkopplæring blant arbeidsinnvandrere fra EØS sammenlignet med de fra tredjeland (se Tabell 4-5).

Tabell 4-5: Andel og (antall) som forventes å gjennomføre i dag (nullalternativet)

Landbakgrunn	Utdanningsnivå	Mest sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner
EØS	VGS-nivå eller høyere	25 % (7 565)	20 % (904)
	Grunnskole eller lavere	15 % (587)	15 % (88)
Tredjeland	VGS-nivå eller høyere	80 % (3 777)	70 % (367)
	Grunnskole eller lavere	70 % (579)	60 % (55)

Kilde: Andelen er basert på tall fra SSB (se tabeller over) og anslag fra Oslo Economics.

På grunn av begrenset informasjon om gjennomføringsgraden antar vi ikke vesentlige endringer i gjennomføring for arbeidsinnvandrere fra tredjeland i en situasjon med utvidet rett og plikt. Det skyldes at dagens plikt til å delta i norskopplæring er tett knyttet til oppholdstillatelse. Vi antar derimot at det blir en

vesentlig høyere andel EØS-borgere som deltar i undervisningen da barrierer som informasjonsmangel og kostnader blir fjernet (se Tabell 4-6). Det er imidlertid en del usikkerhet relatert til anslagene for gjennomføring både i dag og dersom tiltak for norskopplæring gjennomføres.

Tabell 4-6: Andel og (antall) som forventes å gjennomføre språkopplæring i konsept 1 og konsept 2

Landbakgrunn	Utdanningsnivå	Mest sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner
EØS	VGS utdanning eller høyere	50 % (7 565)	40 % (904)
	Grunnskole eller lavere	30 % (1 174)	25 % (146)
Tredjeland	VGS utdanning eller høyere	80 % (3 777)	70 % (367)
	Grunnskole eller lavere	70 % (579)	60 % (55)

Kilde: Andelen er basert på tall fra SSB (se tabeller over) og anslag fra Oslo Economics.

4.2 Timepriser

Hvilke timepriser som legges til grunn har stor betydning for analysen. Beregningsutvalget (2021) beregner en gjennomsnittlig utgift per undervisningstime i kommunene på 1980 kroner. Beløpet dekker blant annet administrative kostnader, lønn og lokaler. Det er noe variasjon på tvers av kommunene, og det er eksempelvis høyere utgifter per undervisningstime i Oslo sammenlignet med andre kommuner. Vi velger å legge til grunn en gjennomsnittlig timepris da vi ikke har detaljert nok informasjon om arbeidsinnvandring til å gjøre meningsfulle avgrensninger på timepriser.

Vi skiller i stedet på antall deltakere på språkkursene. Vi antar at det er større grupper i mer sentrale kommuner enn ikke-sentrale kommuner. Dette vil bidra til å senke prisen per deltaker i sentrale kommuner. Kartleggingen av Beregningsutvalget (2021) viser at

gruppetørrelsene kan variere fra 8 til 23 med en gjennomsnittlig gruppestørrelse på 13 personer. Vi legger til grunn en gruppestørrelse på 13 personer i ikke-sentrale kommuner, og en gruppestørrelse på 20 personer i sentrale kommuner. Dette betyr en gjennomsnittlig timepris på 126 kroner (se Tabell 4-7). Det ligger noe over timepriser i Rambølls rapport fra 2021, der de anslår en gjennomsnittlig timepris for språkopplæring i kommunene på 76 kr (Rambøll, 2021). I våre beregninger velger vi et mer konservativt estimat basert på kartleggingen fra Beregningsutvalget.

Tabell 4-7: Timepriser fordelt på kommune type

	Antall deltakere per time	Kroner per deltaker
Mest sentrale kommuner	20	99
Ikke-sentrale kommuner	13	152
Gjennomsnitt	16,5	126

Kilde: Basert på Rambøll (2021) og Beregningsutvalget

Vi legger til grunn den samme timeprisen i nullalternativet og de to konseptene.

Ifølge Rambøll (2021) er det også private tilbydere av norskopplæring, som særlig arbeidsinnvandrere fra EØS benytter i dag. Vi legger derfor til grunn at en viss andel (10 %) blir undervist i det private marked til en timepris på 118 kr (sentrale) og 166 kr (ikke sentrale). Denne kostnaden inngår kun i nullalternativet, da vi antar at personene som benytter privat undervisning i dag vil gjøre bruk av rett til undervisning i konsept 1 og konsept 2.

4.3 Øvrige kostnader

I tillegg til utgifter til selve undervisningen er det også kostnader relatert til tapt arbeidsfortjeneste og/eller fritid samt transportkostnader til opplæringsstedet.

Ifølge veileder i samfunnsøkonomisk analyse dekker lønn inklusiv skatt og arbeidsgiveravgift brukernes betalingsvilje for tapt arbeidsfortjeneste. Lønn etter skatt er et anslag på arbeidstakernes subjektive verdsetting av tapt fritid. Her anslår vi timeprisen inklusiv skatt til 270 kroner, og timeprisen etter skatt til 189 kroner. Dette er basert på innvandreres månedslønn og en antatt skattesats på 30 prosent. Det var ikke en vesentlig forskjell på timelønn for innvandrere fra EØS og tredjeland og vi legger derfor til grunn den samme kostnaden for begge grupper (se Tabell 4-8).

Tabell 4-8: Øvrige kostnader til språkopplæring

Kostnadstype	Kr. per time
Tapt arbeidsfortjeneste	270
Tapt fritid	190
Transportkostnader	25

Kilde: Tall fra SSB og egne beregninger. Note: Prisene i tabellen er avrundet.

I tillegg legger vi til grunn at det vil være transportkostnader knyttet til deltakelse i språkopplæring. Transportkostnadene er basert på rapport av Transportøkonomisk institutt (2020). Vi antar at det i gjennomsnitt vil være 4 timers språkopplæring per transporttime, og derfor inngår

halvdelen av de forventede transportkostnader per time i Tabell 4-8. Kostnaden er basert på tall fra 2018 og er fremskrevet med konsumprisindeksen. Vi benytter en transportkostnad på 25 kroner per undervisningstime. Dette kommer i tillegg til enten tapt arbeidsfortjeneste eller tapt fritid.

4.4 Kostnader for tilpasninger

Som beskrevet i kapittel 3 kan det gjøres en rekke tiltak for å øke gjennomføring og/eller utbytte av språkopplæring.

Tiltakene vil kunne øke kostnadene, og samtidig påvirke andelen av personer som deltar eller gjennomfører undervisning. På bakgrunn av tilgjengelig litteratur og egne anslag har vi beregnet effekten på kostnader de ulike tiltakene vil kunne ha. På grunn av usikkerheten rundt de reelle kostnadene for tiltakene gjør vi en forenklet tilnærming av hvilke konsekvenser tiltakene vil ha for kostnadene. Disse vurderingene er gjort basert på eksisterende litteratur (se kapittel 3.2).

Disse tiltakene kan finansieres gjennom offentlige midler, av arbeidstaker og/ eller arbeidsgiver. Hvordan kostnadene fordeles avhenger av hvordan tilbudet blir lagt til rette. Vi antar at disse kostnadene vil gjøres gjennom offentlige midler.

Tabell 4-9: Kostnader for eventuelle tiltak

Tiltak	Endring i kostnad for språkopplæring
Tilrettelegging i arbeidstiden	+ 2%
Bransjerettet undervisning	+ 0,5%
Økonomiske insentiver	-10 %
Behovsprøvd opplæring	- 0,2 %
Moduler	-0,5 %
Gjennomsnitt	- 8 %

Kilde: Anslag av Oslo Economics.

4.5 Totale kostnader

I Tabell 4-10 fremgår de totale kostnadene for norsk opplæring i nullalternativet, konsept 1 og konsept 2. I de samfunnsøkonomiske kostnadene skiller vi ikke på om kostnaden gjelder for stat, deltaker eller virksomheter. De budsjettmessige virkningene presentert i Tabell 4-11 viser vi de forventede offentlige utgiftene.

De totale kostnadene består av direkte kostnader til språkopplæring og øvrige kostnader relatert til tapt

tid og transportkostnader. Kostnadene gjelder for nyankomne arbeidsinnvandrere hvert år og vil være tilnærmet like hvert år, dersom vi antar konstant antall arbeidsinnvandrere.

I nullalternativet inngår de kostnadene som går til språkopplæring i dag. Det inkluderer både norskopplæring finansiert med offentlige midler og egenfinansiert norskopplæring (se Tabell 4-10).

Tabell 4-10: Samfunnsøkonomiske kostnader for norskopplæring, 2021-millioner-kroner

	Nullalternativet	Konsept 1	Konsept 2
Kostnader til språkopplæring	164	1 369	342
EØS	52	923	231
Tredjeland	112	446	112
Andre kostnader	639	2 956	739
Tappt arbeidsfortjeneste	153	708	177
Tap av fritid	428	1 982	495
Transportkostnader	58	267	67
Total kostnad	803	4 325	1 081
<i>Forskjell fra nullalternativet</i>		3 522	278

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på tall fra SSB, UDI og AID. Vi antar at størstedelen av kostnadene i nullalternativet betales av den enkelte arbeidsinnvandrer.

De forventede budsjettmessige virkningene inkludert skattefinansieringskostnad⁶ fremgår av Tabell 4-11. De budsjettmessige virkningene viser de forventede

kostnadene for staten ved tiltak i konsept 1 og konsept 2.

Tabell 4-11: Forventede budsjettmessige virkninger for norskopplæring, 2021-millioner-kroner, inkl. skattefinansieringskostnader

	Konsept 1	Konsept 2
EØS	1 107	277
Tredjeland	535	134
Total kostnad	1 642	411
<i>Herav skattefinansieringskostnad</i>	273	69

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på tall fra SSB, UDI og AID. I dag har staten utgifter til språkopplæring for arbeidsinnvandrere fra tredjeland og EØS gjennom tilskuddsordninger. Disse tilskuddsordningene inngår ikke i tabellen.

I Tabell 4-12 har vi beregnet forventet endring i kostnad til språkundervisning dersom det gjøres tilpasninger i norskopplæringen. Vi legger til grunn at

disse endringene vil ha betydning for statlige/kommunale kostnader til norskopplæring. Dette kan imidlertid legges opp på ulike måter.

⁶ Skattefinansierings av tiltak medfører et effektivitetstap. Denne kostnaden skal inkluderes i det totale kostnaden. Skattefinansieringskostnaden er 20 prosent av

budsjettkostnaden i tråd med Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018).

Tabell 4-12: Anslag på endringer i kostnader ved eventuelle tiltak, millioner kroner

	Nullalternativet	Konsept 1	Konsept 2
Tilrettelegging fra arbeidsgiver for å ta opplæring i arbeidstiden		27	7
Læreplan tilrettelegges etter bransjeretting		7	2
Økonomiske insentiver		-137	-34
Behovsprøvd opplæring ut over 225 timer (dagens plikt for tredjelandsborgere)		-3	
Moduler		-7	-2
Total kostnad		-112	-27

Kilde: Anslag av Oslo Economics.

5. Sammenstilling og konklusjon

5.1 «Break even»-analyse

I det følgende kapittelet gjør vi en forenklet break-even analyse for å illustrere hvor lang tid en arbeidsinnvandrer skal oppholde seg i Norge for at gevinsten ved økt produktivitet overstiger kostnadene ved timeforbruket til norskopplæring. For å illustrere hvor lenge en arbeidsinnvandrer skal bo i Norge for at produktivetsgevinstene overstiger kostnadene ved henholdsvis 200 og 900 timers språkopplæring, har vi gjort beregninger med utgangspunkt i forventet produktivetsgevinst ved reduksjon i språkforskjeller. I denne forenklete break-even analysen ser vi utelukkende på kostnadene ved tidsbruken til språkopplæring, og ikke kostnadene for selve språkopplæringen.

Som nevnt i kapittel 2.2.1 henger en 10 prosent økning i språkforskjeller sammen med et produktivitetstap på 1 til 3 prosent. Hvor mye norskopplæring som må til for å redusere språkforskjeller med ti prosent er vanskelig å anslå, og dermed er produktivetsgevinsten også usikker. Med utgangspunkt i nevnte SSB-statistikk har vi imidlertid beregnet at en innvandrer fra Norden i gjennomsnitt har 13 prosent høyere lønn enn en innvandrer fra et EU-land i Øst-Europa i samme yrkeskategori. Det er rimelig å anta at en del av denne lønnsforskjellen kommer av språkforskjeller.

I følgende regneeksempel antar vi at 200 timer språkopplæring vil resultere i 5% høyere lønn for tiltakets målgruppe, og at tilsvarende for 900 timer er en 10% lønnsøkning. Med utgangspunkt i disse forutsetningene har vi beregnet antall år en arbeidsinnvandrer må jobbe med fem prosent høyere lønn for å gjøre opp for kostnadene for norskopplæring. Med kostnader mener vi i denne sammenheng kun kostnaden for tidsbruk til norskopplæring.

Arbeidstaker

Tallene må tolkes med forbehold om at henholdsvis 5 og 10 prosent lønnsøkning som følge av språkopplæring er forutsetninger med høy grad av usikkerhet. Beregningene gir likevel noen interessante implikasjoner. De tilsier for eksempel at dersom en arbeidsinnvandrer ser for seg å arbeide i landet i omtrent to og et halvt år etter fullført norskopplæring, vil den økte lønnen overstige kostnadene ved å fullføre 200 timer språkopplæring (se Tabell 5-1).

Tabell 5-1: Antall år for at produktivetsøkning overstiger kostnader til tidsbruk ved norskopplæring

Timer til språkopplæring	Antall år i Norge
For arbeidstaker	
200 timer	2,3
900 timer	5,1
900 timer lønner seg sammenlignet med 200 timer	8,0
For samfunnet	
200 timer	1,5
900 timer	3,4
900 timer lønner seg sammenlignet med 200 timer	5,3

Kilde: Egne beregninger med grunnlag i tall fra SSB.

Tilsvarende må en arbeide i landet i over 5 år for at gevinsten i form av økt lønn skal veie opp for tidskostnadene ved å ta 900 timer språkopplæring. Arbeidsinnvandrerens må jobbe i 8 år for at nettogevinsten skal være større ved å ta 900 timer språkopplæring sammenlignet med 200 timer. Dette betyr at arbeidsinnvandrerens må ha planer om å være i landet relativt lenge for at det skal være gunstig å begynne å ta norskopplæring. Omtrent halvparten av arbeidsinnvandrere fra Østeuropeiske land er fortsatt i Norge fem år etter innvandring (NHO, u.d.).

Samfunnet generelt

I en standard produksjonsfunksjon består samfunnets produktivitet av arbeidskraft og kapital. Som standard legger man til grunn at lønnsandelen av samfunnets samlede produktivitet er to tredjedeler (Jones, 2014). Vi legger det samme til grunn i vår analyse. Det betyr at den totale verdiskapingen i samfunnet er halvannen ganger så stor som arbeidstakernes lønn. Ved å legge til grunn denne forutsetningen kan vi også beregne hvor lang tid det går før tidskostnadene ved språkopplæring er innhentet i form av samfunnsøkonomiske gevinster.

Det tar omtrent 1,5 år med arbeid før investerte tidskostnader ved 200 timer språkopplæring er innhentet i form av samfunnsøkonomiske gevinster. Tilsvarende tar det 3,4 år før de samfunnsøkonomiske gevinstene overgår tidskostnadene ved 900 timer språkopplæring. For at nettogevinstene ved å ta 900 timer språkopplæring skal være høyere enn 200

timer, må arbeidsinnvandreren jobbe her i 5,3 år, altså noe kortere enn når man bare regner med arbeidstakerens tidskostnader og gevinster. Videre er det verdt å merke seg at for at 900 timer språk-opplæring skal lønne seg for arbeidstaker generelt og for samfunnet, sammenlignet med 200 timer språk-opplæring, må arbeidsinnvandrere under disse forutsetningene arbeide i Norge i fem år etter endt språkopplæring (se Tabell 5-1).

5.2 Konklusjon

Manglende norskkunnskaper er en barriere for arbeidsinnvandreres integrasjon og trivsel – både i samfunnet generelt og i arbeidslivet. I tillegg er manglende norskkunnskaper en kostnad for øvrige deler av samfunnet. Det er derfor mange potensielle nyttevirkinger av å øke norskkompetansen blant arbeidsinnvandrere fra EØS og tredjeland. Samtidig er det store kostnader knyttet til tiltak om å utvide retten til norskopplæring. Kostnadene gjelder både direkte kostnader til norskopplæring og indirekte kostnader til transport og tap av arbeids- og fritid.

Formålet med dette notatet er å belyse virkningene av å utvide retten til norskopplæring for arbeidsinnvandrere. De identifiserte nyttevirkingene av bedre norskkompetanse er i høy grad ikke-prissatte, mens kostnadene ved tiltaket er kvantifisert. I tillegg er det usikkerheter knyttet til både nyttevirkingene og kostnadene.

På bakgrunn av våre analyser vurderer vi at konsept 2 er det alternativet som har høyst nytte relativt til kostnaden for tiltaket. Vi forventer at det er en risiko for at kostnaden vil overstige den totale nytten i konsept 1. Det skyldes både at det er vesentlige kostnader knyttet til konseptet og at vi forventer det vil være en andel av personene som blir omfattet av tiltaket som ikke har stor nytte av å lære seg norsk. Det kan blant annet skyldes at de ikke forventer å oppholde seg i Norge i flere år og/ eller primært bruker engelsk som arbeidsspråk uten vesentlige negative konsekvenser for helse, sikkerhet eller produktivitet. Dersom denne typen arbeidsinnvandrere

fra tredjeland får plikt til å gjennomføre 900 timers norskopplæring er det stor sannsynlighet for at nyttevirkingene ved økt samfunnsdeltakelse, økt produktivitet over tid osv. ikke hentes ut for de individene. Dersom tiltaket begrenses til 225 timer vil kostnaden begrenses for de individene som har mindre nytte av tiltaket. Vi forventer også at de individene som har stor nytte av norskopplæring vil fortsette med norskopplæring ut over de 225 timene, dersom det er nødvendig for å oppnå et tilstrekkelig nivå av norskkunnskap for å kunne bruke norsk som arbeidsspråk og inngå i det norske samfunnet. Samtidig vil barrierer som manglende informasjon og kostnader til opplæring minskes for særlig arbeidsinnvandrere fra EØS. Det betyr at de i høyere grad enn i dag vil få nytte av økte norskkunnskaper.

På bakgrunn av vår relativt begrensede gjennomgang av samfunnsøkonomiske virkninger av norskopplæring for arbeidsinnvandrere, fremstår både potensielle kostnader og nyttevirkinger av foreslåtte tiltak som omfattende. Netto samfunnsøkonomiske virkninger av utvidet språkopplæring er usikre, og det er derfor vanskelig å anslå den beste mulige dimensjoneringen av nye tiltak. Fordi vi må anta at den potensielle verdien av norskopplæring for arbeidsinnvandrere som i dag ikke lærer seg norsk varierer mye, tror vi likevel det er riktig å anbefale at nye tiltak i størst mulig grad målrettes.

Det er flere ulike tilpasninger som kan vurderes av norsktilbudet. Det kan vurderes å tilby tilrettelegging i arbeidstiden, innføring av moduler og økonomiske insentiver som depositum, egenbetaling og lån/stipendordning. En kan videre se for seg at det kan tilbys digitale løsninger for norskopplæring. En annen mulig tilpasning er å innføre en tidsperiode på tre år uten krav til norskopplæring, og dersom en fortsatt er bosatt i Norge etter tre år vil det stilles krav til påbegynt norskopplæring. Dette vil kunne påvirke etterlevelsen av norskopplæring for arbeidsinnvandrere og minske kostnaden til norskopplæring for arbeidsinnvandrere som ikke har planer om å bli mer permanent i Norge.

6. Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021. *Lovdata*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
[Funnet 28.06.2022 Juni 2022].
- Arbeidsliv i Norden, 2021. *Utgifter til tolker øker kraftig i Norge - men fortsatt underforbruk*. [Internett]
Available at: <http://www.arbeidslivinorden.org/i-fokus/i-fokus-2021/tema-sprakteknik-och-nordiskt-samarbete/article.2021-10-09.6249986074>
[Funnet 27 06 2022].
- Barstad, A., 2021. *Er innvandrere utsatt for ensomhet og sosial eksklusjon?*. s.l.:SSB.
- Beregningsutvalget, 2021. *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2020*, Oslo: IMDi.
- Buudir, u.d. *Økonomi*. [Internett]
Available at: https://buudir.no/Statistikk_og_analyse/Etnisitet/okonomi/
[Funnet 27 06 2022].
- Dale-Olsen, H. & Finseraas, H., 2020. *Linguistic diversity and workplace productivity*, s.l.: Labour Economics.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B., 2017. *Introduksjonsprogram og norskopplæring*, s.l.: FAFO.
- FHI, 2021. *Koronapandemien og innvandrerbefolkningen, vurderinger og erfaringer*, s.l.: s.n.
- Friberg, J. H. & Tyldum, G., 2007. *Polonia i Oslo: En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Oslo: Fafo.
- Frivillighet Norge, 2021. *Frivillighetsbarometeret 2021*. [Internett]
Available at: <https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/frivillighet-norge/Til-nettsiden-Frivillighetsbarometeret-2021.pdf?mtime=20210930124229&focal=none>
[Funnet 27 06 2022].
- Hem, K.-G., Dahl, Ø., Rohde, T. & Øren, A., 2016. *Kostnader ved arbeidsrelaterte sykdommer og skader*, s.l.: s.n.
- IMDi, 2022. *Kapittel 6 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. [Internett]
Available at: <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringsloven/kapittel-6-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap/>
[Funnet 28.06.2022 Juni 2022].
- IMDi, 2022. *Målgruppe for opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. [Internett]
Available at: <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/norsk-og-samfunnskunnskap/malgruppe-for-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap/>
[Funnet 28.06.2022 Juni 2022].
- Jones, C. I., 2014. *Macroeconomics*. 3 red. London: WW. Norton & Company.
- Lerfaldet, H. & Misje, I., 2021. *Følgeevaluering av Tilskudd til klippekortordningen*. 1 red. Oslo: Ideas2evidence.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2009. *ldo.no*. [Internett]
Available at: <https://www.ldo.no/arkiv/nyheitsarkiv/20092/Flere-arbeidsulykker-blant-innvandrere/>
[Funnet 27 06 2022].
- NHO, u.d. *Migrasjon*. [Internett]
Available at: <https://www.nho.no/publikasjoner/p/naringslivets-perspektivmelding/migrasjon/>
[Funnet 05 07 2022].
- Rambøll, 2017. *Evaluering af danskuddannelsesreformen 2017*. København: Rambøll.
- Rambøll, 2021. *Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land*. 2 red. Oslo: Rambøll.
- Regjeringen, u.d. *Prop. 156 L (2020–2021)*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-156-l-20202021/id2842559/?ch=2>
[Funnet 27 06 2022].
- SINTEF, 2017. *Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen*, s.l.: s.n.
- SSB, 2017. *Levekår blant innvandrere i 2016*, s.l.: s.n.
- SSB, 2020. *Arbeidskraftkostnader*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/arbeidskraftkostnader>
[Funnet 27 06 2022].

SSB, 2020. *Nordmenn legger ned frivillig innsats verdt 78 milliarder*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/nordmenn-legger-ned-frivillig-innsats-verdt-78-milliarder>
[Funnet 27 06 2022].

SSB, 2022. 12525: *Månedslønn, etter landbakgrunn, innvandringskategori, yrkesgruppe, kjønn og arbeidstid 2015 - 2021*. [Internett]
Available at:
<https://www.ssb.no/statbank/table/12525/>
[Funnet 27 06 2022].

Statistisk sentralbyrå, 2022. *Monitor for arbeidsinnvandrere fra land, s.l.: s.n.*

Thorshaug, K., Valenta, M. & Berg, B., 2009. *Arbeidsinnvandring: Konsekvenser for det kommunale apparatet*. 1 red. Oslo: IMDi.

Ødegård, A. M. & Andersen, R., 2011. (*Ødegård & Andersen, 2011*).. Oslo: Fafo.

Ødegård, A. M. & Andersen, R., 2020. *Norskkompetanse blant arbeidstakere født i utlandet*. 2 red. Oslo: Fafo.

Agestad, C., Brænden, K. & Bøckmann, E., 2021. *Arbeidsinnvandrere fra tredjeland - en kunnskapsoppsummering, s.l.: Fafo*.

Åslund, O. & Engdahl, M., 2018. The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training. *Economics of Education Review*, 62(83), pp. 192-204.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo