



Hvem arbejder i asylmottakene?

Bemanning og kompetanse ved asylmottakene, 2003-2017

Rapport utarbeidet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger, utarbeider evalueringer 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 og databaserte analyser for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Oslo Economics tilbyr analyser innen statistikk og økonometri. Vi innhenter og systematiserer data, og presenterer det på en pedagogisk og lettfattelig måte. Vi analyserer utvikling over tid og forskjeller mellom grupper, i tillegg til å undersøke samvariasjon og årsaksforhold mellom økonomiske størrelser. I kartlegginger og evalueringer kombineres dette med innhenting av kvalitative data.

Hvem arbeider i asylmottakene? Bemanning og kompetanse ved asylmottakene, 2003-2017/rapport 43_2018

© Oslo Economics, 2018

Kontaktperson:

*Erik Magnus Sæther / Ansvarlig partner
ems@osloeconomics.no, Tel. +47 940 58 192*

Foto/illustrasjon: iStockphoto.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
Executive summary	8
1. Innledning	11
1.1 Kontekst	11
1.2 Om utredningen	12
1.3 Informasjonskilder	12
1.4 Rapportens struktur	12
2. Datagrunnlaget	14
2.1 Registerdata	14
2.2 Intervjuer	20
3. Asylmottakene i utvalget	21
3.1 Driftsform	22
3.2 Mottakstype	23
3.3 Mottakenes levetid	23
4. Arbeidsstyrken ved asylmottakene	24
4.1 Utvikling i antall ansatte	24
4.2 Utviklingen i antall ansatte etter driftsform	25
4.3 Antall beboere per ansatt	26
5. Hvem er de ansatte i mottakene?	28
5.1 Liten kunnskap om de ansatte ved asylmottak	28
5.2 Andelen kvinner sank i perioder med oppbemanning	28
5.3 Gjennomsnittsalderen sank ved oppbemanning	29
5.4 Fallende andel ansatte med Norge som fødeland	30
5.5 Halvparten av de ansatte hadde høyere utdanning	31
5.6 Fagbakgrunn	32
5.7 Arbeidserfaring fra asylmottak	33
5.8 Hvordan påvirkes bemanning og kompetanse av driftsform?	35
5.9 Oppsummering og innspill fra aktørene i markedet	36
6. Kjennetegn ved arbeidsforholdene	38
6.1 Om analysen og datakildene	38
6.2 Antall arbeidsforhold	38
6.3 Yrker	39
6.4 Fast eller midlertidig ansettelse	41
6.5 Avtalt arbeidstid	41
6.6 Lønn	43
6.7 Sammenheng mellom driftsform og ansettelsesforhold	44

6.8 Oppsummering	45
7. Betydning for lokale arbeidsmarkeder	46
7.1 Plassering av asylmottak	46
7.2 Asylmottakene som en del av de lokale arbeidsmarkedene	47
7.3 Hvordan påvirker asylmottaket det lokale arbeidsmarkedet?	48
8. Kompetansekrav ved asylmottakene	50
8.1 Formelle kompetansekrav i kontrakten med UDI	50
8.2 Analyse av oppfyllelse av kompetansekrav	50
8.3 Dispensasjon fra kompetansekravene	61
8.4 Driftsoperatørene mener kravene er utydelige	62
9. Kompetanseoverføring ved opp- og nedbygging av mottak	64
9.1 Strategier for rekruttering til asylmottak	64
9.2 Hva skjer ved nedbemanning?	65
9.3 Strategier for å holde på kompetanse	65
10. Kan grupper av ansatte oppleve sosial dumping?	67
10.1 Hva er sosial dumping?	67
10.2 Sosial dumping i norske asylmottak	67
10.3 Generelt om arbeids- og lønnsforholdene i asylbransjen	67
11. Konklusjoner og anbefalinger	69
11.1 Opp- og nedbygging av mottakskapasitet får konsekvenser for de ansatte	69
11.2 Driftsform og mottakstype påvirker sammensetningen av de ansatte	69
11.3 Liten grad av systematisk kompetanseoverføring	69
11.4 Forbedringspotensialer i utformingen og etterlevelsen av kompetansekrav	70
11.5 Anbefalinger	70
Referanser	72
Vedlegg 1: Figurer og tabeller	73
Vedlegg 2: Regresjonsanalyse	82

Sammendrag og konklusjoner

Utlendingsdirektoratet, UDI har gitt Oslo Economics i oppdrag å belyse i hvilken grad de senere års svingninger i antall asylsøkere, og opp- og nedbygging av mottak, påvirket rekrutteringen til og bemanningen i asylmottakene. Analysen viser at det i løpet av perioden 2003-2017 var store variasjoner i sammensetningen av og kompetansen til de ansatte. I perioder med oppbygging av mottakskapasitet økte både andelen menn og andelen ansatte født utenfor Norge, mens gjennomsnittsalderen og utdanningsnivået i mottakene gikk ned. Opp- og nedskalering i asylmottakskapasiteten påvirker kompetansen ved mottakene, både gjennom endret rekruttering og ved at opparbeidet kompetanse forsvinner når asylmottak legges ned.

Bemanning og kompetanse ved asylmottak 2003-2017 - mandat og metode

Oslo Economics har kartlagt utviklingen i bemanning og kompetanse ved asylmottakene i perioden 2003-2017. Målet med oppdraget for UDI har vært å øke ansvarlige myndigheters og andres forståelse av hvordan svingninger i antall asylsøkere, og opp- og nedbygging av mottak, påvirker rekrutteringen og bemanningen i mottakene.

Analysen er basert på registerbaserte opplysninger om personer som på minst et tidspunkt i perioden 2003-2017 var ansatt ved et asylmottak som kan gjenfinnes i Statistisk sentralbyrå (SSB) sine registre, ved at de har et gyldig virksomhetsnummer. Dette gjelder 60-70 prosent av alle asylmottak som var aktive i løpet av disse årene. Utvalget omfatter de fleste ordinære mottakene og mottak for enslige mindreårige asylsøkere (EMA), men bare et fåtall transittmottak. Mottakene i utvalget har lik kapasitet og fordeling av driftsform som mottakene som ikke inngår i utvalget, men har lengre gjennomsnittlig driftstid. Analysen omfatter dermed ikke alle som har vært ansatt ved asylmottak i perioden. Det er vanskelig å med sikkerhet si noe om hvordan denne utvalgsskjevheten påvirker utvalget av mottaksansatte, men det er ikke grunn til å anta at virksomheter utenfor utvalget har en sammensetting av ansatte som vesentlig skiller seg fra de i utvalget.

Fra SSB har vi innhentet opplysninger om de mottaksansattes demografiske kjennetegn, utdanning og arbeidsmarkedstilknytning, for alle arbeidsforhold i perioden. Fra UDI har vi mottatt informasjon om asylmottakene, herunder start- og stoppdatoer for kontrakter, mottakstype og driftsform, kapasitet og største landgruppe blant beboerne. Den registerbaserte analysen er komplettert med intervjuer med driftsoperatører, samt representanter for de ansatte.

Utvikling i antall og sammensetningen av de ansatte

Utviklingen i antall ansatte i perioden 2003-2017 følger utviklingen i antall mottak og er preget av store variasjoner. Mottak med privat driftsform har både flest ansatte, og størst variasjon i antall ansatte i perioden. Det var også store relative endringer i antall mottak og ansatte ved både kommunale og ideelle mottak i løpet av perioden.

Variasjon i sammensetningen av de ansatte i løpet av perioden var betydelig. I perioder med oppbygging av mottakskapasiteten økte både andelen menn og andelen ansatte født utenfor Norge, mens gjennomsnittsalderen og utdanningsnivået i mottakene gikk ned. Denne utviklingen ble ikke reversert i periodene da mottakskapasiteten ble nedskalert (med unntak av alder). Dette har ført til at sammensetningen av de ansatte i perioden har gått i retning av høyere gjennomsnittsalder, flere mannlige ansatte og flere ansatte med innvandrerbakgrunn. Gjennom hele perioden har ca. 50 prosent av de ansatte hatt høyere utdanning, men etter 2015 har andelen gått ned til drøyt 40 prosent. Det kan også virke som at de ansattes fødeland er korrelert med fødelandene til de som er bosatt i mottakene.

Vi finner signifikante forskjeller i sammensetningen av de ansatte mellom de ulike driftsformene. Forskjellene var størst mellom kommunale og private mottak. Kommunale mottak hadde i gjennomsnitt flere kvinnelige, norskfødte ansatte med en høyere gjennomsnittsalder enn private mottak. Ordinære mottak hadde flere norskfødte, kvinnelige og høyskoleutdannede ansatte enn transitt- og EMA mottak. Utdanningsnivået blant de ansatte varierte også med mottakets geografiske plassering, ved at andelen ansatte med høyere utdanning er vesentlig høyere i bykommuner.

Kjennetegn ved arbeidsforholdene

Tre av fire ansatte hadde kun ett arbeidsforhold ved asylmottak i løpet av perioden 2003-2017, og hele 95 prosent av de ansatte var ansatt ved ett eneste mottak. Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid og andelen ansatte med fulltidskontrakter ble redusert i løpet av perioden. I 2017 var gjennomsnittlig avtalt arbeidstid 28,3 timer, og 60 prosent av de ansatte hadde avtalt arbeidstid på mer enn 35 timer per uke. Lønnsutviklingen har vært positiv i perioden, men det er tegn til en utflating etter 2012. I 2017 var gjennomsnittlig bruttolønn (inkludert tillegg, feriepenge o.l.) per måned kr 29 000.

Avtalt arbeidstid hadde ingen signifikant sammenheng med driftsform, men kommunale mottak hadde en signifikant lavere andel fulltidsansatte, selv etter kontroll for mottakstype. Det var også en statistisk signifikant forskjell i lønn mellom kommunale og private mottak. I gjennomsnitt hadde ansatte i private mottak 11 prosent lavere kalkulert bruttolønn per time enn ansatte i kommunale mottak, selv da vi kontrollerte for kjennetegn ved mottakene og de ansatte. Det var ingen statistisk forskjell i bruttolønn per time mellom ansatte i kommunale og ideelle mottak.

Betydning for lokale arbeidsmarkeder

Det er stor geografisk spredning blant asylmottakene i Norge. Asylmottak finnes både i byer og ute i distriktene. Opp- og nedbygging av mottak kan påvirke det lokale arbeidsmarkedet direkte via de ansatte ved asylmottakene, men det kan også få ringvirkninger for det øvrige arbeidsmarkedet. Hvor stor innvirkning asylmottaket har på arbeidsmarkedet avhenger av hvor stor andel av den lokale arbeidsstyrken som er ansatt ved asylmottakene. Virkningene er større for små lokale arbeidsmarkeder. I gjennomsnitt representerte de ansatte i asylmottakene en liten andel av den totale sysselsettingen i arbeidsmarkedene i perioden 2003 til 2017 (under én prosent). Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom regioner, og asylmottaksansatte utgjorde i enkelte kommuner en betydelig større andel av den totale arbeidsstyrken.

Kompetansekrav ved asylmottakene

Det var et ønske fra UDI å få belyst i hvilken grad mottakene har oppfylt kompetansekravene som er fastsatt i kontrakten mellom driftsoperatøren og UDI. Det er flere utfordringer knyttet til en slik analyse. Disse er dels knyttet til at det er vanskelig å definere klare kriterier og dels knyttet til kvaliteten på datagrunnlaget. Vår analyse viser samlet sett at hoveddelen av mottakene oppfylte de ulike kompetansekravene i perioden, i største delen av sin levetid. Vi ser også at det har vært en positiv utvikling over tid, slik at andelen mottak som oppfylte de ulike kravene har økt de siste årene. Det er et gjennomgående mønster at kommunale mottak i større grad oppfylte kompetansekravene til UDI.

Kompetanseoverføring ved opp- og nedbygging av mottak

Opp- og nedbemanning i bransjen kan by på utfordringer knyttet til bransjekunnskap og -erfaring blant de ansatte. Ifølge driftsoperatørene eksisterer det i liten grad strategier for hvordan kompetanseoverføring kan ivaretas i perioder med opp- og nedbygging av mottak. Flere av driftsoperatørene fremhevet at usikkerhet knyttet til den fremtidige utviklingen i mottakskapasiteten, og tilhørende opp- og nedbemanning, påvirker rekrutteringen av ansatte negativt. Ved nedleggelse av mottak forsvinner mye opparbeidet kompetanse da ansatte finner nye jobber i andre bransjer. Få kommer tilbake på et senere tidspunkt.

Sosial dumping

Den registerbaserte lønnsstatistikken fra SSB er for generell til at det er mulig å gi en presis analyse av hvorvidt det har forekommet sosial dumping i asylmottakene i løpet av perioden. Det er ikke sikkert lønn blir innrapportert på en måte som gjør det mulig å oppdage sosial dumping. Statistisk analyse viser ikke statistisk signifikante forskjeller i bruttolønn per time mellom ansatte som er født i Norge og ansatte som er født i utlandet. Stikkprøvekontroller utført av UDI har heller ikke avdekket tilfeller av sosial dumping. Representanter fra arbeidstakerorganisasjoner oppgir imidlertid at det er stor variasjon i lønns- og arbeidsforholdene i bransjen, og har opplevd flere tilfeller der ansatte ikke har hatt arbeidskontrakt, eller der disse er misvisende med hensyn til arbeids- og lønnsvilkår.

Sentrale observasjoner og konklusjoner

Opp- og nedbygging av mottakskapasitet får konsekvenser for de ansatte

- Sammensetningen av og kompetansen til de ansatte endrer seg i forbindelse med opp- og nedbemanning.
- Opp- og nedbemanning av mottakene kan påvirke kompetansen ved mottakene ved at de som ansettes i oppbemanningsperioder, har lavere utdanning og mindre erfaring i bransjen, ved at opparbeidet

kompetanse forsvinner i forbindelse med nedbemanning, og ved at usikkerheten kan gjøre asylmottakene mindre attraktive som arbeidsplasser

Liten grad av systematisk kompetanseoverføring

- Det eksisterer ikke gode systemer for overføring av kompetanse mellom mottak, ifølge driftsoperatørene
- Asylmottaksansatte flytter i liten grad mellom asylmottak
- Det er utfordrende å fokusere på kompetanseheving i perioder med rask oppbemanning og i perioder med usikkerhet knyttet til fremtidig drift

Forbedringspotensialer i utformingen og etterlevelsen av kompetansekrav

- Kompetansekravene som stilles til driftsoperatørene fremstår som utydelige for driftsoperatørene
- Kompetansekravenes utforming gjør det også vanskelig å undersøke etterlevelse
- Majoriteten av mottakene oppfyller kompetansekravene i største delen av sin levetid, men det er rom for forbedring
- Tydeliggjøring av kompetansekravene kan føre til likere konkurransevilkår for driftsoperatørene, og likere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte

Anbefalinger

1. *Kompetansekravene bør videreføres, men tydeliggjøres*
Vi anbefaler at ordningen med fastsatte kompetansekrav videreføres, men at formuleringen av kompetansekravene presiseres. Videre anbefaler vi at muligheten for å søke om dispensasjon fra kompetansekravene bør videreføres, men at retningslinjene for når dispensasjon kan innvilges klargjøres.
2. *Konsekvensen av basismottak for kompetanseutvikling bør utredes*
Dersom det innføres basismottak eller basiskapasitet, er det vår anbefaling at konsekvensene for kompetanseutvikling i mottak som ikke er basismottak utredes for å unngå uheldige virkninger.
3. *Hold et øye med utviklingen i arbeids- og lønnsforhold*
Vi oppfordrer til å UDI holde øye med hvordan situasjonen i asylmottakene utvikler seg, slik at driftsoperatører ikke utnytter sine ansatte.
4. *Datakvaliteten kan utbedres for å bedre legge til rette for fremtidige analyser av mottaksdrift*
Det bør iverksettes tiltak for å heve kvaliteten på registrering av asylmottak hos UDI, i Brønnøysundregistrene og i SSBs statistikk.

Executive summary

There have been large fluctuations in the number of asylum seekers arriving in Norway from 2003 to 2017. Oslo Economics has analysed to which extent these fluctuations in the number of asylum seekers, and subsequent fluctuations in the number of asylum reception centres has affected the recruitment and employment in the reception centres. The analysis shows that there were large variations in the composition of qualifications of the employees during this period. During periods of expansion, both the share of men and the share of employees born outside of Norway increased, while the average age and the educational level of employees within asylum reception centres decreased. Changes in the capacity of asylum reception centres affect the composition and levels of skill at the reception centres, both through changes in recruitment and because competence is lost when reception centres are closed.

Employment and level of competence at asylum centres from 2003 until 2017 – mandate and method

The Directorate of Immigration (UDI) has engaged Oslo Economics to map the development of employment and level of competence at asylum centres in Norway in 2003-2017. The aim is to increase the knowledge of responsible authorities and others of how fluctuations in the number of asylum seekers and the establishment and closing-down of asylum reception centres affects recruitment and employment in the reception centres.

The analysis uses data from administrative registers maintained by from Statistics Norway (SSB), containing information of individuals who were employed within a reception centre with a valid organisation number that can be found in SSBs registers at least once in the years 2003-2017. About 60-70 percent of the reception centres between 2003 and 2017 can be found in the data from Statistics Norway. The sample contains most of the reception centres for unaccompanied minors (UAM) and ordinary centres, but only a small share of the total number of transit centres. The reception centres in the sample have the same capacity and division of type of ownership as those outside the sample, but on average they have been in operation longer.

We have collected information on reception centre employees regarding demographic characteristics and education and employment history in 2003-2017. In addition, we have received data from UDI including start and end dates of reception centre contracts, type of centre, type of ownership, capacity and the three largest countries of origin of residents in each centre. The registry-based analysis is complemented by interviews with operators and employees.

Development in the number and composition of employees

The development in the number of employees in the period 2003-2017 follows the development in the number of reception centres and is characterized by large variations. The private reception centres had the highest number of employees and the largest variation in the number of employees. There were also large relative changes in the number of employees working for, and the number of reception centres managed by, municipal or non-profit organizations.

The composition of the employees varied over the period. In periods where the reception centre capacity increased, the share of men and the share of employees born outside of Norway increased, while the average age and the educational level decreased. When the capacity decreased, the opposite did not occur (except for average age). Thus, there has been a trend towards a larger share of male employees with migrant background and lower education. The countries of origin of the employees correlated with the countries of origin of the residents.

We found significant differences in the composition of employees by the type of ownership. The differences were largest between private and municipal reception centres. On average, municipal reception centres had a higher share of female employees, a larger share of employees born in Norway and older employees than those in private reception centres. Ordinary reception centres had a higher share of employees born in Norway, higher share of female employees and a higher share of employees with higher education than the employees in centres for unaccompanied minors or transit reception centres. The educational level among the employees also varied

with the geographical location of the reception centre. The share of employees with higher education were significantly higher in urban areas.

Working condition characteristics

Three out of four employees only had one employment contract at a reception centre during the period, and 95 percent of the employees were employed at only one reception centre. Average working hours and the share of employees with full-time employment contracts were reduced during the period. In 2017, the average contractual working hours were 28,3 hours and 60 percent of the employees had more than 35 working hours per week. The wage development was positive in the period, but there are signs that it stagnated after 2012. In 2017, the average gross wage per month was NOK 29 000.

Contractual working hours had no significant correlation with type of ownership. However, municipal reception centres had a significantly lower share of employees with full-time working contracts when controlling for centre type. There was also a significant difference in gross wages between municipal and private reception centres. On average, an employee at a private reception centre had a 11 percent lower estimated gross wage than an employee in a municipal reception centre, even when controlling for characteristics of both the reception centre and the employee. There were no significant differences in gross wages between employees in municipal and reception centres run by non-profit organizations.

The significance for local labour markets

Reception centres are spread all over Norway. There are reception centres in both rural and urban areas. The establishment or closing-down of a reception centre can affect the labour market directly through the employees, but it can also have spill over effects on the local labour market. How large an effect the reception centre has on the local labour market depends both on how large share of the labour force that are employed at a reception centre, and to which extent the local municipalities must adapt when a reception centre is established or shut down. The effects are largest in small local markets. The employees in reception centres represented on average a small share of total employment in the local labour markets in the period 2003-2017 (less than one percent). However, there is a significant difference between labour markets, and in some markets the employees in reception centres represented a significantly larger share of total employment.

Skill requirements at asylum reception centres

UDI was interested in the extent to which the reception centres fulfilled the skill requirements of the employees set by UDI in their contracts with the owners of the reception centres. There are several challenges related to the analysis. These are partly due to challenges regarding the operationalisation of testable criteria and partly due to the use of administrative data. We find that most of the reception centres fulfilled the competence requirements for most of the time. There has also been a positive development over time, such that the share of reception centres that has fulfilled the requirements has increased over the last years. In general, municipal reception centres fulfilled the requirements of UDI more often than others.

Transferring competence during periods of expansion and closing down

Periods of expansion and closing-down can offer some challenges related to maintaining and retaining the competence and experience of employees. According to the owners, there are few existing strategies to maintain the competence within the organisation during such periods. Several of the owners emphasize that the insecurity regarding future developments in employment and reception centre capacity affects the recruitment of new employees negatively. When a reception centre is closed, a large amount of the assembled competence and experience disappears, since the employees find jobs in other sectors. Few return to work at a reception centre at a later stage.

Social dumping

The wage statistics from SSB are too general to conclude whether social dumping has occurred in the reception centres in the period. Statistical analysis shows that there is no significant difference between gross wages per hour for employees born in Norway and those born abroad and UDI has not discovered cases of social dumping in their supervision of reception centres. However, representatives from labour unions state that there are large variations in wages and labour conditions between reception centre employees and that they on several occasions have experienced that employees didn't have a contract, or that the contracts were incomplete or misleading when it came to labour and wage conditions.

Central observations and conclusions

Periods of expansion and closing of reception centres have consequences for the employees.

- The composition and the competence of the employees changes during periods of expansion and shutdown.
- Those that are employed during expansion periods have a lower educational level and less relevant experience.
- The level of competence in the reception centres decreases during periods of shutdown and employment insecurity causes reception centres to become less attractive for potential employees.

Small degree of systems for transfer of competence

- According to the owners, there are limited systems to transfer competence between reception centres.
- There is low degree of labour mobility between reception centres.
- Focusing on raising competence in periods of expansion and periods of future insecurity is challenging.

Potential for improvement concerning the design and compliance of competence requirements.

- The competence requirements are perceived as unclear by the owners.
- The design of the competence requirements makes it challenging to check whether they are fulfilled.
- Most of the reception centres fulfilled the requirements, but there are room for improvements.
- Clearer requirements can make the terms of competition more equal for the owners and wage and working conditions more equal for the employees.

Recommendations

1. *The practice of defining competency requirements should be continued, but the requirements should be expressed more clearly.*

We recommend that the system of having competence requirements should be continued, but that the requirements are expressed more precisely. We also recommend that the possibility to apply for dispensation from the requirements should be continued, but that the guidelines for when a dispensation can be granted are clearly communicated.

2. *The consequences of basis reception centres on competence development should be examined*

When considering the implementation of basis reception centres or basis capacity, we recommend examining whether there would be any unintended consequences on competence development, especially in reception centres that are not basis reception centres.

3. *Keeping an eye on the development of wage and working conditions*

We recommend that UDI keeps an eye on developments in reception centres so that owners don't exploit their employees.

4. *The data quality could be improved to facilitate future research*

UDI should implement measures to improve the quality of data registration on reception centres.

1. Innledning

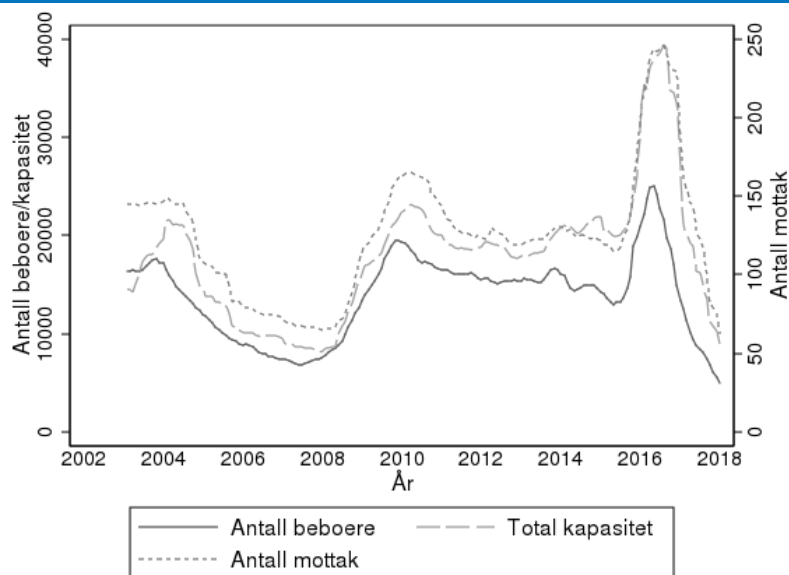
Det har de siste årene vært store svingninger i antall asylsøkere som kommer til Norge. Antallet har i gjennomsnitt ligget på 10 867, men har variert mellom 31 150 på det meste (2015) og 3 460 på det minste (2016) (UDI, 2018). Dette har ført til store svingninger i antall asylmottak, og dermed også antall og sammensetningen av ansatte ved asylmottakene. Formålet med denne rapporten er å belyse hvordan opp- og nedbygging påvirker rekruttering til og bemanningen i mottakene.

1.1 Kontekst

Antall mennesker som anser seg for å være i behov av beskyttelse og søker asyl er i konstant endring. I tillegg til å påvirkes av hendelser i hjemlandet, som krig, forfølgelse eller naturkatastrofer, vil også politiske beslutninger i ankomstlandet påvirke antallet som søker asyl. Det er derfor svært krevende å forutsi fremtidig behov for mottaksplasser, og nødvendig bemanning av mottakene.

De siste 15 årene har det vært store svingninger i antall ankomne asylsøkere. Dette har fått konsekvenser for asylbransjen, som har opplevd flere perioder med opp- og nedbygging av mottakskapiteten. Utviklingen i samlet kapasitet ved asylmottakene, totalt antall beboere, samt antall asylmottak i perioden 2003-2017 er vist i Figur 1-1. Når antallet ankomne asylsøkere øker raskere enn antall som forlater asylmottakene, krever det en høyere kapasitet. Dette fører til at Utlendingsdirektoratet (UDI) utlyser flere kontrakter, og nye mottak etableres. Det har vært to tydelige perioder med oppbemanning, en fra 2008 til 2010 og den andre fra midten av 2015 til midten av 2016. Særlig den siste perioden førte til en kraftig oppbemanning, der kapasiteten økte fra drøyt 20 000 plasser til i underkant av 40 000 plasser. Etter den siste oppbemanningsperioden, fulgte en periode med kraftig nedbemanning, hvor den samlede kapasiteten ble redusert til knappe 10 000 plasser innen utgangen av 2017.

Figur 1-1 Antall beboere og total kapasitet ved norske asylmottak 2003-2017



Kilde: Utlendingsdirektoratet. Bearbeidet av Oslo Economics.

Store svingninger og uforutsigbarhet er en del av asylbransjen sin natur, og har vært det helt siden 1988 (NOU 2011:10). Svingninger i antall asylsøkere, med påfølgende opp- og nedbygging av mottak, vil være en utfordring for både Utlendingsdirektoratet og driftsoperatørene, samt de ansatte ved asylmottakene. Svingningene kan få konsekvenser for de ansattes kvalifikasjoner og opparbeidede kompetanse. I tillegg kan det ha ringvirkninger for de lokale arbeidsmarkedene der mottakene er virksomme.

Utlendingsdirektoratet er i gang med å utarbeide en ny strategi for arbeidet med å forvalte det norske systemet for asylmottak. For å kunne skalere virksomheten i møte med store svingninger i asylstrømmer, er det viktig å

forstå hvordan store, plutselige endringer i behovet for antall plasser ved asylmottakene påvirker rekruttering av ansatte i mottakene og deres kompetanse.

1.2 Om utredningen

Som en del av forvaltningsarbeidet, engasjerte UDI Oslo Economics for å kartlegge bemanning og kompetanse ved asylmottakene i perioden 2003-2017. Målet med analysearbeidet er å øke ansvarlige myndigheters og andres forståelse av hvordan svingninger i antall asylsøkere og opp- og nedbygging av asylmottak påvirker rekruttering til og bemanningen i mottakene. I denne rapporten belyses blant annet følgende spørsmål:

- Hvordan har antall ansatte ved mottakene utviklet seg over tid?
- Hvordan har sammensetningen av ansatte ved mottakene utviklet seg over tid?
- I hvilken grad påvirkes bemanningen av hvorvidt driftsoperatøren er kommunal, privat eller en frivillig organisasjon?
- Hvilke lokale arbeidsmarkeder har blitt særlig påvirket av opp- og nedbemanning av ansatte i mottak?
- I hvilken grad har mottakene hatt ansatte med kompetanse i samsvar med krav i kontrakten med UDI, og/eller med annen relevant spesialkompetanse?
- På hvilken måte og i hvilken grad viderefører mottaksoperatørene kompetansen de ansatte har tilegnet seg når mottak bygges opp og ned?
- I hvilken grad indikerer lønnsforholdene at «sosial dumping» kan ha funnet sted for noen grupper ansatte?

1.3 Informasjonskilder

Utredningen er utarbeidet basert på en kombinasjon av registerdata som er gjort tilgjengelig gjennom SSB og UDI, skriftlige kilder, intervjuer, innspill fra UDI samt egne vurderinger. I forbindelse med utredningen er det også opprettet en referansegruppe, som har bistått med innspill.

Vi har analysert opplysninger om personer som var ansatt ved asylmottak i perioden fra 2003 til 2017 ved hjelp av administrative registerdata på utlån fra Statistisk sentralbyrå. Dette gjør oss i stand til å undersøke kjennetegn ved de ansatte, strømmer inn i og ut av en jobb ved et asylmottak, og i hvilken grad de ansatte akkumulerer kunnskap og erfaring over tid, eller kun jobber ved asylmottak i korte og avgrensede perioder. Datagrunnlaget presenteres i sin helhet i kapittel 2.

Vi har også gjennomført intervjuer for å få en dypere forståelse av kjennetegn ved mottakssystemet og deres ansatte. Intervjuobjektene inkluderer representanter fra et utvalg av seks driftsoperatører og ansatte fra to arbeidstakerorganisasjoner som representerer asylmottaksansatte.

Vi vil rette en stor takk til oppdragsansvarlige ved UDI, Rachel Eide og Eivind Hoffmann, for faglig oppfølging gjennom hele prosessen. Vi vil også takke Thomas Mortensen og Lars Steinar Hansen ved UDI for hjelp med data om asylmottak og beboere. Vi takker KS og Statistisk sentralbyrå for utlån av forskningsdata om de ansatte ved mottakene.

Prosjektets referansegruppe, bestående av Balasubramanian Venkatasamy (Hero), Birgith Ness (Kristiansand kommune og styreleder i DROF), Carina Sandberg (Utlendingsnemnda) og Sindre Wennesland (Justisdepartementet), har løpende gitt konstruktive tilbakemeldinger på arbeidet. Dette har sikret kvalitet og relevans i analysene våre. Sist, men ikke minst, vil vi takke intervjuobjekter og informanter som har bidratt med betraktninger og informasjon som har vært avgjørende for å supplere de kvantitative analysene.

1.4 Rapportens struktur

Denne rapporten er strukturert som følger:

I kapittel 2 presenteres datagrunnlaget. Vi beskriver hvordan vi har strukturert og analysert registerdataene, og intervjuene vi har foretatt.

I kapittel 3 beskriver vi asylmottakene i utvalget, og utviklingen over tid.

I kapittel 4 beskriver vi den samlede arbeidsstyrken ved asylmottakene, og utviklingen over tid.

I kapittel 5 ser vi nærmere på sammensetningen av de ansatte, basert på personlige kjennetegn som kjønn, alder, fødeland, utdanning og arbeidserfaring fra asylmottak. Vi undersøker også sammenhengen mellom driftsform og sammensetningen av de ansatte.

Kjennetegn ved arbeidsforholdene analyseres i kapittel 6. Her studerer vi utviklingen i yrkessammensetning, kontraktsformer, avtalt arbeidstid og lønn.

I kapittel 7 ser vi på geografisk spredning av asylmottakene, og drøfter betydningen av opp- og nedbemanning av asylmottak for de lokale arbeidsmarkedene.

I kapittel 8 drøfter vi kompetansekravene som UDI stiller i kontrakten med driftsoperatørene, og analyserer i hvilken grad mottakene oppfyller disse kravene.

I kapittel 9 undersøker vi i hvilken grad det forekommer kompetanseoverføring ved opp- og nedbemanning av asylmottak.

I kapittel 10 drøfter vi i hvilken grad det enkelt grupper av ansatte kan bli utsatt for sosial dumping.

I kapittel 11 oppsummerer og diskuterer vi de viktigste funnene i rapporten, og kommer med anbefalinger om hvordan UDI bidra til å sikre kompetansen til de ansatte ved norske asylmottak.

2. Datagrunnlaget

Analysen er basert på registerbaserte opplysninger om personer som på minst et tidspunkt i perioden 2003-2017 var ansatt ved et asylmottak som kan gjenfinnes i SSB sine registre, ved at det har et gyldig virksomhetsnummer. Utvalget dekker 60-70 prosent av alle asylmottak i løpet av perioden. For de ansatte har vi innhentet opplysninger om demografiske kjennetegn, utdanning og arbeidsmarkedstilknytning. Fra UDI har vi mottatt informasjon om asylmottakene, herunder start- og stoppdatoer for kontrakter, mottakstype og driftsform, kapasitet og største landgruppe blant beboerne. Den registerbaserte analysen er komplettert med intervjuer med driftsoperatører, samt representanter fra arbeidstakerorganisasjoner som representerer asylmottaksansatte.

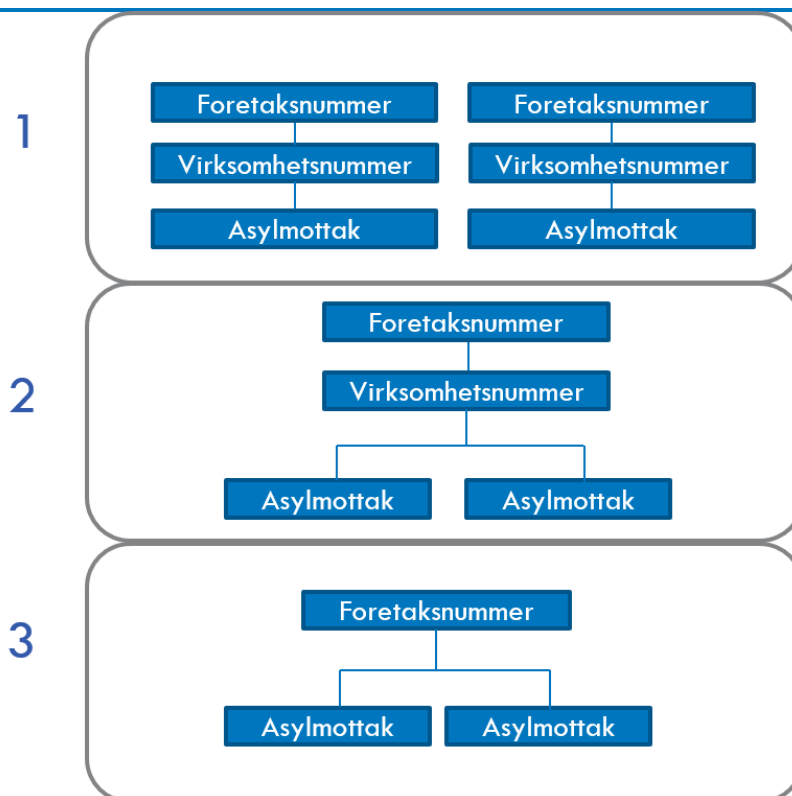
2.1 Registerdata

2.1.1 Registrering og identifikasjon av asylmottak

Målgruppen for analysen er personer som har vært ansatt ved et asylmottak registrert ved Brønnøysundregisteret en eller flere ganger i løpet av perioden fra 2003 til 2017. For å forstå hvordan vi har gått til verks for å identifisere ansatte ved disse asylmottakene, gir vi innledningsvis en beskrivelse av hvordan driftsoperatørene er organisert.

Figur 2-1 gir en enkel fremstilling av organiseringen i et asylmottak. Driftsoperatøren er det øverste leddet i organisasjonen, og er registrert med et foretaksnummer. Dette kan eksempelvis være et aksjeselskap som eier flere asylmottak, eller en kommune som driver ett mottak. Driftsoperatøren kan drifte ett eller flere asylmottak (EMA-, transitt-, beredskaps-, integrerings-, eller ordinære mottak). Hvordan disse er registrert i Brønnøysundregisteret varierer, og er avgjørende for hvilke mottak vi kan identifisere. Det er minst tre ulike registreringsformer. Et asylmottak kan registreres som egen virksomhet, med eget virksomhetsnummer i Brønnøysundregisteret. I slike tilfeller kan de enkelte asylmottakene identifiseres, og vi kan koble registeropplysninger om de ansatte til mottakene. Alternativt kan virksomhetsnummeret deles med et annet asylmottak som drives av samme driftsoperatør. I slike tilfeller kan vi identifisere personer som er ansatt ved virksomhetsnummeret, men vi kan ikke vite hvilket asylmottak disse personene er ansatt ved. I disse tilfellene analyseres de registrerte mottakene/avdelingene som et mottak. I den tredje registreringsformen opprettes ikke virksomhetsnummer for et eller flere mottak som driftes av driftsoperatøren. Asylmottaket kan i noen tilfeller ha samme organisasjonsnummer som driftsoperatøren (altså et foretaksnummer). Dette betyr at vi ikke kan skille ansatte ved de enkelte mottakene fra ansatte hos driftsoperatøren sentralt, eller i andre virksomheter knyttet til driftsoperatøren. Asylmottakene dette gjelder er tatt ut av analysen.

Figur 2-1 Tre modeller for hvordan driftsoperatørene organiserer driften av asylmottak



Illustrasjoner: Oslo Economics

Alle asylmottak er registrert med et eget identifikasjonsnummer i UDI sine registre. UDI har totalt registrert 426 asylmottak i perioden januar 2003 til desember 2017.¹ Blant disse identifiserte UDI 249 unike virksomhetsnummer, som er koblet til 301 asylmottak i løpet av perioden. Denne listen ble oversendt til SSB, som klarte å gjenfinne 217 virksomhetsnumre i sine registre. Til disse kobles opplysninger om alle ansatte i perioden. Avviket skyldes til dels at 20 virksomhetsnummer egentlig er foretaksnummer. For disse kan vi identifisere foretakets ansatte i registre hos SSB, men vi kan ikke være sikre på om disse var ansatt i asylmottak eller i andre virksomheter knyttet til foretakene. Ansatte knyttet til disse er ikke inkludert i analysen. I tillegg kommer 17 virksomhetsnummer, som enten er ugyldige eller er registrert som enkeltmannsforetak: de er ikke registreringspliktige og vil dermed ikke kunne kobles til noen ansatte.

En utfordring ved å identifisere ansatte ved kommunale asylmottak, er at noen kommuner ikke har skilt ut asylmottaksdriften i egne virksomheter. De kommunale mottakene har dermed ikke egne virksomhetsnummer, men deler virksomhetsnummer med andre kommunale virksomheter. Dette betyr at vi risikerer å overestimere antall ansatte ved kommunale asylmottak dersom vi inkluderer alle ansatte ved de oppgitte virksomhetsnumrene. For å unngå dette har vi innhentet data fra KS sitt PAI-register (personaladministrativt informasjonssystem). I PAI-registeret er det, i tillegg til virksomhetsnummer, også registrert en egen kode som identifiserer den ansattes tjenestested. Tjenestested-kode 4970 indikerer asylmottak, og vi bruker denne for å skille ut de kommunale ansatte som jobber i asylmottak fra de kommunalt ansatte som jobber i andre enheter. Ved å skille ut kommunalt ansatte med asylmottak som sitt tjenestested på slike «delte» virksomhetsnummer, kan vi identifisere kommunalt ansatte i asylmottak, selv med ovennevnte organisasjonsstruktur.

2.1.2 Identifikasjon av ansatte ved asylmottak

For de 217 virksomhetene nevnt over, er det hentet ut opplysninger for alle ansatte i perioden 2003-2017 fra SSB. Opplysningene er, som nevnt, registrert på virksomhetsnivå. For virksomhetene som har flere mottak, er det dermed ikke mulig å avdekke ved hvilket mottak de ansatte arbeider, og vi behandler derfor virksomheten som ett stort mottak. Dette gjelder et begrenset antall mottak (Tabell 2-1). I rapporten deler vi opp mottakene etter

¹ I tillegg har UDI registrert 130 akuttinnkvarteringsmottak. Disse er kortvarige mottak som gjerne blir opprettet i perioder med rask oppbemanning. Dette kan eksempelvis være ekstra plasser ved høyfjellshotell i nærheten av et eksisterende asylmottak. Denne type mottak kan ikke klassifiseres som asylmottak, og inngår ikke vårt datagrunnlag.

mottakstype. I disse delene vil mottak som har flere avdelinger inngå i en egen samlekategori, «Andre mottak», som også omfatter transittmottak og integreringsmottak.

Tabell 2-1 Antall virksomhetsnummer med flere mottak

Antall mottak registrert på virksomhetsnummeret	Antall virksomhetsnummer
1	193
2	17
3	5
6	1

Kilde: Utlendingsdirektoratet og SSB. Bearbeidet av Oslo Economics.

Populasjonen i vår studie er individer som ved et eller flere tidspunkt i perioden 2003-2017 var:

- Registrert med et av de 217 virksomhetsnumrene nevnt over som arbeidsgiver, minst en gang i løpet av 2003-2017
- Registrert med tjenestekode 4970 i PAI-registeret, dersom det er et kommunalt mottak

Det er viktig å understreke at analysen dermed ikke omfatter alle som har vært ansatt ved ett eller flere asylmottak i løpet av perioden, men kun et utvalg.

2.1.3 Utvalgets størrelse og representativitet

I Tabell 2-2 viser vi fordelingen av asylmottak i og utenfor utvalget. Av de totalt 425 mottakene som er registrert hos UDI, inngår 252, eller 59 % i utvalget. Fra samme tabell fremgår det at det andelen EMA-mottak og ordinære mottak som inngår i utvalget er henholdsvis 68 og 65 prosent. Det er en betydelig lavere andel transittmottak representert i utvalget. Nærmere bestemt er kun 7 prosent av det totale antallet transittmottak inkludert i utvalget.

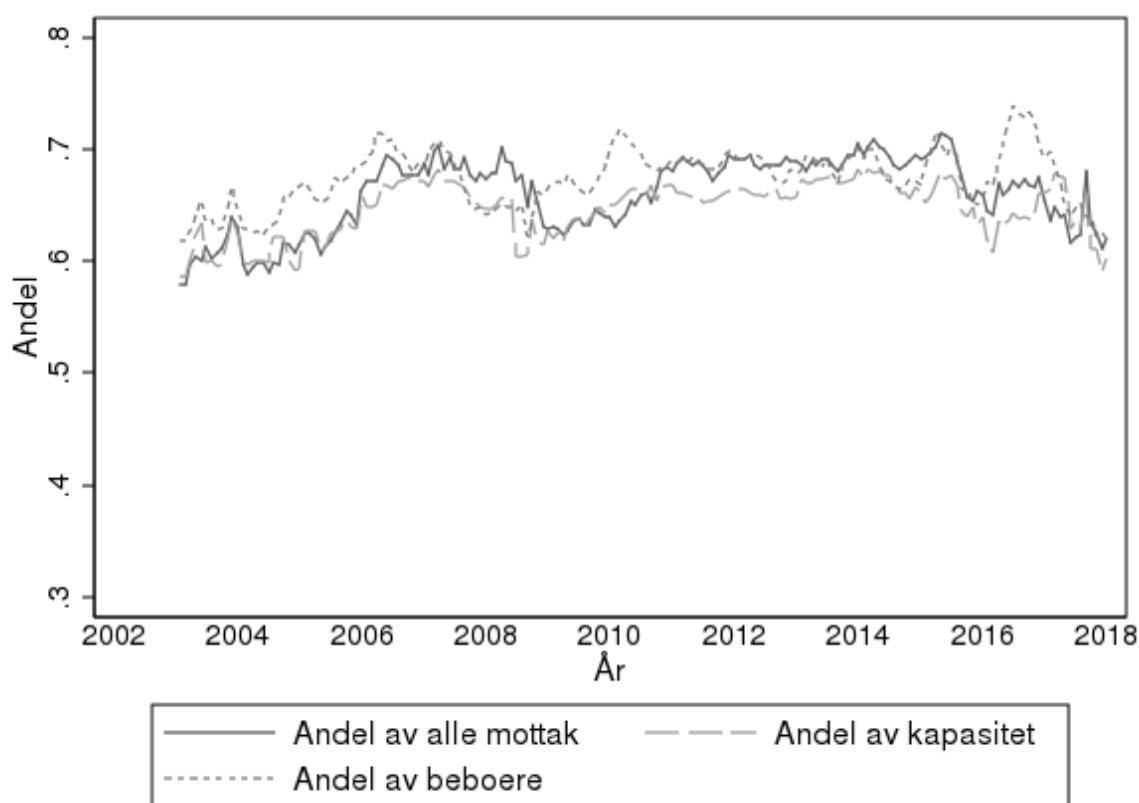
Tabell 2-2 Antall mottak i og utenfor utvalget, totalt og etter mottakstype

	Antall i utvalget	Antall utenfor utvalget	Totalt antall mottak	Andel av mottak i utvalget
Totalt	252	173	425	59 %
Mottakstype				
Transittmottak	3	41	44	7 %
Ordinære mottak	181	96	277	65 %
EMA-mottak	66	31	97	68%
Integreringsmottak	2	3	5	40%
Beredskapsmottak	0	1	1	0%
Annet	0	1	1	0%

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

I Figur 2-2 undersøker vi hvor stor andel utvalget på 252 mottak utgjør av det totale antallet mottak i perioden 2003-2017. Den viser også hvor stor andel av den totale kapasiteten og det totale antallet beboere som er tilknyttet mottakene i utvalget. I all hovedsak utgjør mottakene i utvalget mellom 60 og 70 prosent av totalen gjennom hele perioden. De tre andelenes følger hverandre tett, hvilket innebærer at det ikke er systematiske forskjeller mellom mottakene hva gjelder kapasitet og antall beboere. Andelen mottak i utvalget synker noe i perioder med oppbemanning. Dette kan forklares av at det i perioder med rask oppbemanning i større grad blir opprettet kortsiktige mottak. Disse registreres ikke alltid som egne virksomheter, og vil dermed ikke identifiseres i vårt datagrunnlag.

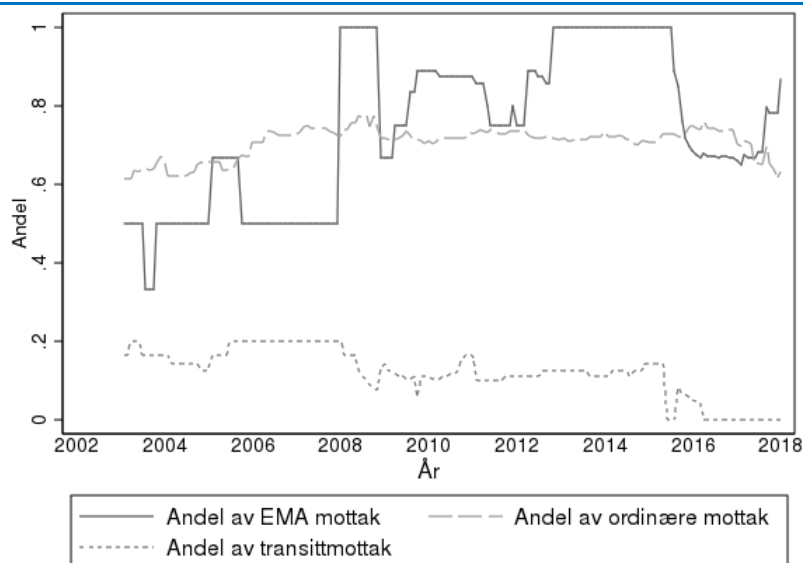
Figur 2-2 Utvalgets andel av totalen: mottak, kapasitet og beboere



Kilde: Utlendingsdirektoratet og SSB. Bearbeidet av Oslo Economics.

I Figur 2-3 viser vi mottak i utvalget som andel av totalt antall mottak fordelt på mottakstype. Vi ser at andelen ordinære mottak (som utgjør majoriteten av mottakene) er forholdsvis stabil, rundt 70 prosent i perioden. Antall EMA-mottak har i største delen av perioden vært lavt, og enkelte mottak utgjør stor forskjell i figuren. Etter 2008 inngår 60-100 prosent av mottakene i utvalget, men andelen er lavere i oppbemanningstider. Transittmottak er klart underrepresentert i utvalget. I snitt inngår mellom 10 og 20 prosent av transittmottakene i utvalget frem til oppbyggingsperioden i 2015 og 2016 og den påfølgende nedbyggingen hvor andelen sank ned mot null.

Figur 2-3 Mottak i utvalget som andel av totalt antall mottak etter mottakstype



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Analysen over viser at utvalget dekker majoriteten av alle mottak i perioden. Unntaket er transittmottak, der utvalget kun dekker 3 av 41 mottak. Figur 2-2 og Tabell 2-3 viser også mottakene er representative i størrelse, da de i stort sett dekker 60-70 prosent av kapasiteten i mottakene. Samme tabell viser at den gjennomsnittlige levetiden til mottakene i utvalget er om lag 1,5 år lengre enn et mottak utenfor utvalget.

Det hadde også vært ønskelig med informasjon om driftsform for å undersøke i hvilken grad utvalget er representativt iht. hvem som driver mottakene. Informasjon om driftsform for mottakene utenfor utvalget er imidlertid ikke tilgjengelig, men en sammenligning av vårt utvalg med Bergeutvalget sin oversikt over asylmottak fordelt på driftsform i 2004, 2006 og 2010 viser at fordelingen av driftsformene i stor grad overensstemmer (NOU 2011:10, pp. 118-119). Dette indikerer at det i hvert fall i disse årene ikke er noe seleksjonsskjevhet relatert til driftsform i vårt utvalg.

Tabell 2-3 Kapasitet og levetid i mottak i og utenfor utvalget etter type mottak

	Utvalg	Utenfor utvalget
Kapasitet		
Gjennomsnitt	147	160
Max	1000	1100
Min	8	10
Median	150	150
Standardavvik	76	134
Levetid i måneder		
Gjennomsnitt	58,2	40,9
Max	180	180
Min	2	2
Median	30	21
Standardavvik	54,8	46,4

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics. Kommentar: Med kapasitet menes summen av antall faste plasser, stykkpris plasser og beredskaps plasser.

Tilgjengelig informasjon om mottakene i og utenfor utvalget viser ingen klare tegn på at utvalget ikke ville være representativt for asylmottakene i perioden, særlig for ordinære mottak og EMA- mottak, som utgjør majoriteten av mottakene. Det kan i midlertid ikke utelukkes at det er forskjeller mellom mottakene som vi ikke har klart å fange opp. F.eks. er det mulig at mottak med kortere levetid, som i lavere grad inngår i utvalget, har en annen sammensetning av ansatte. En sammenligning av mottakene i utvalget med lengst og kortest levetid viser imidlertid at det er forholdsvis små forskjeller i sammensetningen av ansatte i de to gruppene av mottak, og dermed tror vi ikke at sammensetningen i ansatte i mottak utenfor utvalget skiller seg nevneverdig fra den i utvalget. Det er også mulig at det ved mottakene utenfor utvalget vil være andre typer av arbeidsforhold og kontrakter. Under flyktningebølgen i 2015 var det flere eksempler i mediene på driftsoperatører som ble kritisert for driften av mottak. Det er mulig at vi i våre data ikke fanger opp såkalte «cowboy»-mottak.

2.1.4 Innhentede opplysninger om mottakene og om de ansatte

I tillegg til listen over alle asylmottak, har UDI levert informasjon om de enkelte mottakene og driftsoperatørene, herunder driftsform, mottakstype, start- og stoppdatoer for drift og kontrakter, kapasitet fordelt på ulike typer plasser, antall beboere, største landgruppe blant beboerne og kommune. I tillegg har vi fra SSB innhentet opplysninger om de ansatte og deres arbeidsforhold fra en rekke registre. Disse beskrives nedenfor.

FD-trygd

FD-trygd er en statistisk forløpsdatabase som inneholder en stor mengde informasjon fra administrative registre. Fra FD-trygd har vi innhentet demografiske opplysninger om kjønn, fødselsår, fødeland, landbakgrunn, første registrerte dato for bosettelse i Norge og innvandringskategori (flukt, arbeid, familie, studie).

Fra FD-trygd har vi også innhentet opplysninger om alle arbeidsforhold (i og utenfor asylmottak) til individene i perioden 2003-2014 (2014 var siste år hvor informasjon om arbeidsforhold ble oppdatert i FD-trygd). For hvert arbeidsforhold er det innhentet opplysninger om start- og stoppdatoer, yrke og opplysninger om arbeidsgiveren, herunder næringskode, organisasjonsform og arbeidsstedskommune for virksomheten. Start- og stoppdatoer brukes for å beregne antall arbeidsforhold og arbeidsforholdenes varighet (ansiennitet). Det er imidlertid to begrensninger som må tas i betraktning. Alle arbeidsforhold som startet før 1. januar 2003 står oppført med 1. januar 2003 som startdato. For det andre er det ikke registrert sluttdato for alle arbeidsforhold. Dette gjelder særlig arbeidsforhold som ikke var avsluttet per 31. desember 2014, da registreringen ble omlagt til A-

ordningen. Dette betyr at faktisk ansiennitet blir undervurdert, og da særlig i begynnelsen og i slutten av perioden.

AT-LTO registeret

AT-LTO omfatter koblinger av opplysninger fra NAVs Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister (Aa-registeret) og Lønns- og trekkoppgaveregisteret (LTO) i perioden 2003-2014, og inneholder informasjon om hvert enkelt arbeidsforhold, herunder start- og stoppdato, samt informasjon om antall dager hos arbeidsgiver i løpet av året, avtalt arbeidstid og kontantlønn.

AT-LTO inneholder observasjoner på årsbasis. En ulempe med registeret er dermed at det kan være flere observasjoner per arbeidstaker-arbeidsgiverkobling per år, med ulik avtalt arbeidstid og ofte med mangelfull informasjon om varighet for den enkelte observasjonen. I slike tilfeller beregner vi et ikke-vektet gjennomsnitt for avtalt arbeidstid i løpet av året.

A-ordningen

A-ordningen erstattet AT-LTO registeret og sysselsetningsregisteret i FD-trygd fra 1. januar 2015, og opplysningene ble deretter registrert på månedsbasis. For årene 2015-2017 er informasjon om arbeidsforhold hentet fra A-ordningen. A-ordningen inneholder start- og stoppdatoer for alle arbeidsforhold, men også informasjon om avtalt arbeidstid og lønn, samt opplysninger om arbeidsgiveren. I A-ordningen er startdatoene ikke sensurert, noe som fører til at korrekt ansiennitet kan beregnes også for arbeidsforhold som begynte før 1. januar 2015. Dette innebærer at noen arbeidsforhold som strekker seg over nyttår 2015 inngår både i AT-LTO og i A-ordningen, og data for de to tidsperiodene kan dermed ikke summeres. Ved innføringen av A-ordningen ble registreringen av opplysninger endret på en måte som gjør det vanskelig å sammenligne opplysninger for de to periodene på en god måte. Dermed analyseres opplysninger knyttet til arbeidsforholdene til de ansatte separat for periodene 2003-2014 og 2015-2017.

Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB)

For hvert av årene 2003-2016 har vi innhentet informasjon om høyeste fullførte utdanning registrert for hvert individ i utvalget. Utdanning er klassifisert etter Norsk standard for utdanningsgruppering (NUS2000). Vi har dermed opplysninger om både utdanningsnivå og -fagfelt på ulike detaljeringsnivå. I analysen har vi i stor grad gruppert de ansatte inn i tre kategorier basert på utdanningsnivå:

- Grunnskoleutdanning: Inntil 10 års fullført grunnskoleutdanning
- Videregående utdanning: Fullført videregående utdanning (minst to år) og påbyggingsutdanning til videregående utdanning
- Høyere utdanning: Fullført utdanning på universitet og høyskoler

Analysen av fagfelt er gjort på et aggregert nivå og består av ti ulike kategorier. Data for 2017 var ikke tilgjengelig på databestillingstidpunktet, og vi har derfor gjort en antakelse om at individene i utvalget har uendret utdanningsnivå mellom 2016 og 2017.

2.1.5 Datasett til analyse

Basert på disse opplysningene har vi konstruert et månedlig paneldatasett for perioden januar 2003 til desember 2017, for personer som har vært ansatt ved et asylmottak. For hver måned vet vi om en person har vært i jobb, om han har jobbet ved et asylmottak, og eventuelt hvilket, i tillegg til kjennetegn både ved arbeidsgiver og ansatt.

Vi har også konstruert et månedlig datasett på virksomhetsnivå, som på tilsvarende måte inneholder informasjon om virksomheten og oppsummert informasjon om de ansatte.

Datamaterialet inneholder til sammen 6 585 individer og 252 mottak. Datamaterialet er oppsummert i tabellen under:

Tabell 2-4: Beskrivelse av utvalget

Variabel	Antall
Antall individer	6 585
Antall mottak	252
Antall virksomheter	216
Antall driftsoperatører	60
Antall måneder per person som ansatt i asylmottak	24
Antall aktive måneder per mottak/virksomhet	54
Antall ansatte per mottak/virksomhet	13,4

Kilde: Registerdata på utlån fra KS og Statistisk sentralbyrå

2.2 Intervjuer

Vi har som en del av oppdraget intervjuet representanter for seks driftsoperatører med ulik driftsform: to kommunale, to private og to ideelle organisasjoner. De som har stilt til intervju har meldt seg frivillig, og er aktører med lang erfaring innen asylbransjen, som har opplevd svingningene i bransjen over tid.

Dette er en selektert gruppe, siden de utgjør et mindretall av alle aktører som har vært aktive de siste årene. Vi har intervjuet driftsoperatører som er veletablerte og som fremdeles er i drift, men man kan tenke seg at aktører som ikke lenger driver mottak har andre erfaringer knyttet til rekruttering og bemanning.

Vi har også intervjuet representanter for to arbeidstakerorganisasjoner som representerer asylmottaksansatte.

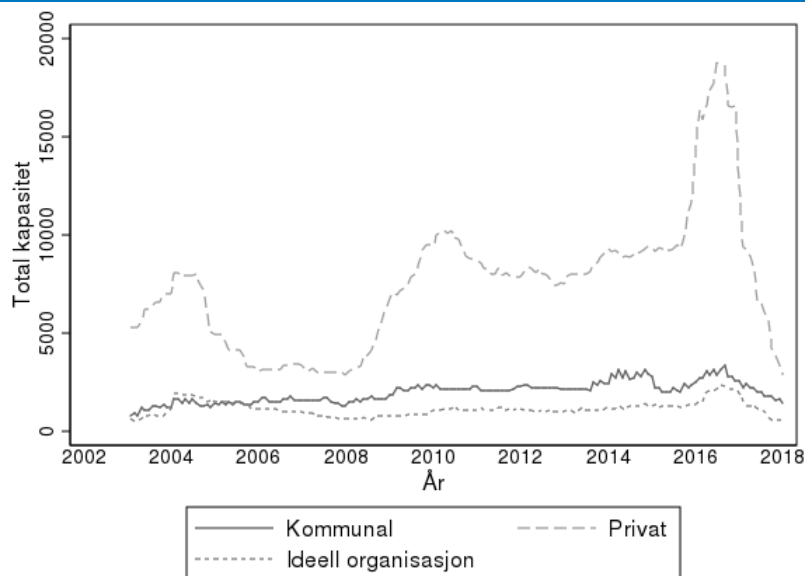
Foruten gjennom intervjuer av driftsoperatører og representanter for de ansatte, har vi innhentet informasjon fra ressurspersoner ved UDI og fra medlemmer av prosjektets referansegruppe.

3. Asylmottakene i utvalget

Private driftsoperatører tilbyr hoveddelen av den samlede kapasiteten målt i antall mottaksplasser, og nesten all variasjon i den samlede kapasiteten over tid er opp- og nedskalering i det private. Det har likevel vært betydelig opp- og nedbygging av både kommunale og ideelle mottak i løpet av perioden. I gjennomsnitt er levetiden til et mottak 4 år og 6 måneder. Det er imidlertid et større antall mottak med kort levetid, mens noen mottak med lang levetid hever gjennomsnittet. Kommunale mottak har hatt lengst levetid i gjennomsnitt (drøyt 9 år), mens mottak driftet av private kommersielle driftsoperatører har hatt kortest levetid i gjennomsnitt (drøyt 4 år).

Figur 3-1 viser hvordan den totale kapasiteten i utvalget er fordelt på ulike driftsformer. Total kapasitet er definert som summen av faste plasser, stykkpris plasser og beredskaps plasser. Fra figuren kommer det frem at store deler av den samlede kapasiteten i antall mottaksplasser i perioden ble tilbudt av private driftsoperatører. Videre var nesten all variasjon i den samlede kapasiteten forårsaket av opp- og nedskalering i det private. Den samlede kapasiteten blant de private driftsoperatørene varierte fra et maksimum på 18 900 plasser i midten av 2016 til et minimum i slutten av 2017 på 2 850 plasser. Dette innebærer at kapasiteten falt med 85 prosent på 16 måneder. I tillegg var kapasiteten på i underkant av 9 300 i august 2015, noe som innebærer at kapasiteten mer enn doblet seg i løpet av ett år. Dette viser klart hvor store variasjoner det var i markedet i opp- og nedbemanningsperioden fra 2015 til 2017.

Figur 3-1 Antall mottaksplasser (kapasitet) etter driftsform 2003-2017

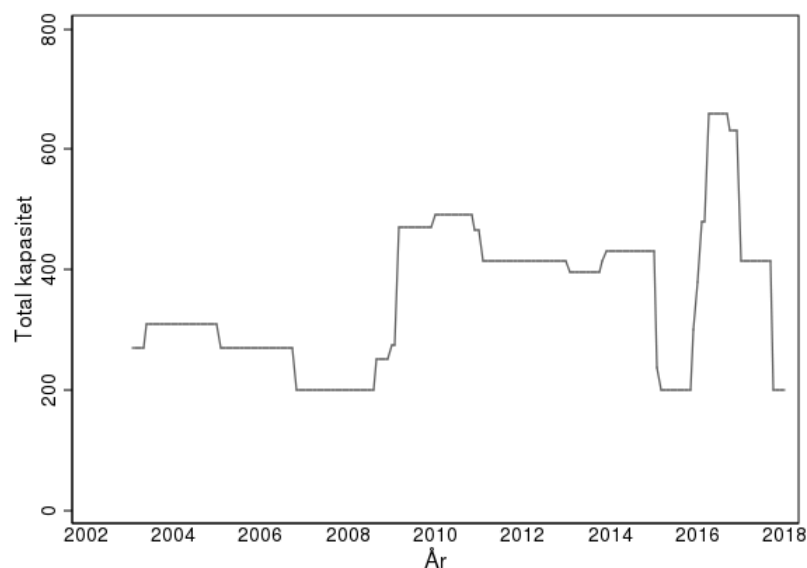


Kommentar: Total kapasitet er definert som summen av faste plasser, stykkpris plasser og beredskaps plasser. Kilde: Utlendingsdirektoratet. Bearbeidet av Oslo Economics.

Den samlede kapasiteten i de kommunale og ideelle organisasjonene var forholdsvis stabil i perioden. De kommunale operatørens kapasitet varierte fra et minimumsnivå i starten av 2003, med en samlet kapasitet på 790 plasser, til et maksimum på 3 000 plasser av 2014. De ideelle organisasjonenes kapasitet varierte fra 530 plasser i starten av 2003, til 2 350 plasser i juli 2016. Det representerte en firedobling av kapasiteten, som viser at var relativt store endringer i kapasiteten også utenom det kommersielle markedet.

Figur 3-2 illustrerer at det har vært tilfeller med store variasjoner i kapasiteten for de enkelte mottakene, ved å vise hvordan den samlede kapasiteten har variert i et spesifikt mottak. Mottaket hadde sin laveste registrerte kapasitet i september 2015 med en kapasitet på 200 plasser, og høyeste registrerte kapasitet i perioden mars-august i 2016 med 660 plasser. Dette tilsvarer en økning på 230 prosent på seks måneder.

Figur 3-2 Eksempel på variasjon i kapasitet i et asylmottak

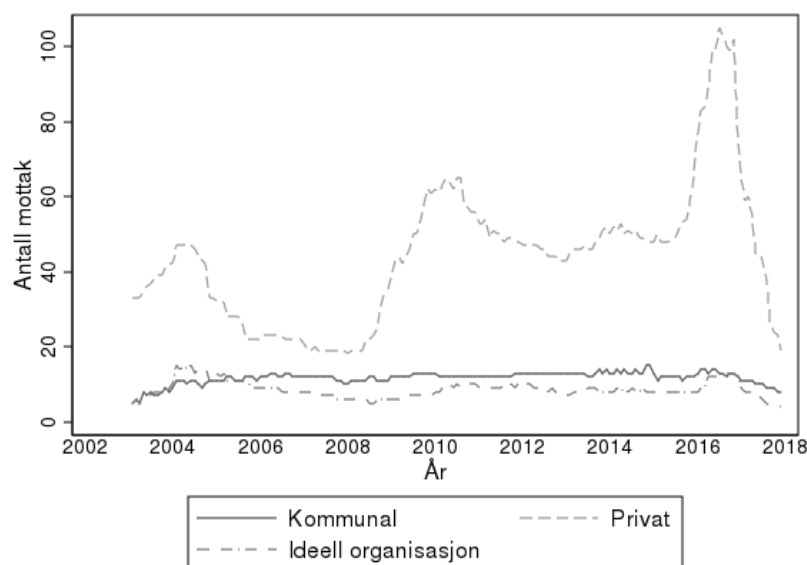


Kommentar: Total kapasitet er definert som summen av faste plasser, stykkpris plasser og beredskapsplasser. Kilde: Utlendingsdirektoratet. Bearbeidet av Oslo Economics.

3.1 Driftsform

Fra Figur 3-3 kommer det frem at den største andelen av mottakene ble drevet av private driftsoperatører. De kommunale og ideelle organisasjonene driftet omlag like mange asylmottak over hele perioden. Intervju med driftsoperatørene ble det derimot indikert en større variasjon i antallet mottak blant ideelle organisasjoner enn det som fremkommer i figuren, noe som kan peke mot at det kan eksistere noen seleksjonsskjevheter i utvalget. For eksempel kan en større andel av de ideelle mottakene være registrert med samme organisasjonsnummer som foretaket, noe som medfører at disse enhetene og deres ansatte ikke blir inkludert i analysen.

Figur 3-3 Antall mottak fordelt på driftsform

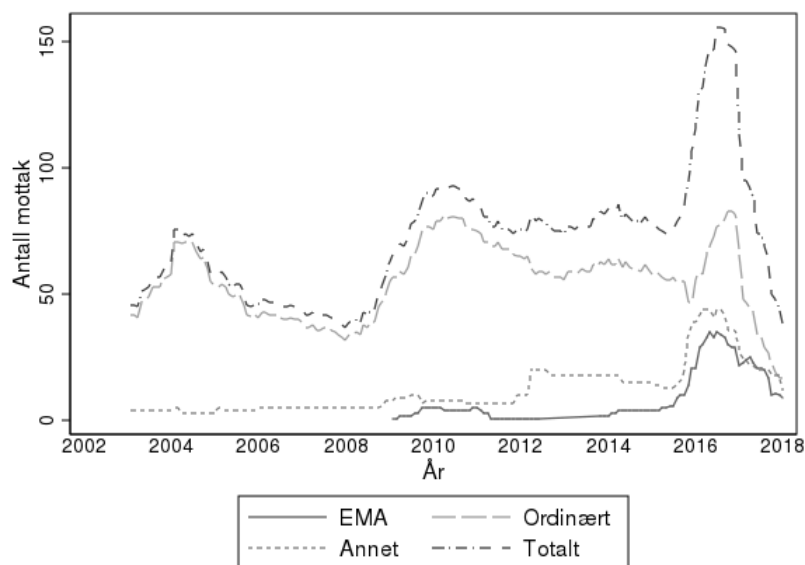


Kilde: Utlendingsdirektoratet. Bearbeidet av Oslo Economics. **Kommentar:** Figuren viser hvordan det totale antallet mottak, fordelt etter driftsform, har utviklet seg i perioden 2003-2017.

3.2 Mottakstype

Figur 3-4 viser antall mottak fordelt på mottakstype. Vi har valgt å plassere transittmottak, integreringsmottak og mottak med flere avdelinger i en samlekategori siden disse utgjør en veldig liten andel av det totale utvalget. Figuren viser at majoriteten av mottakene i perioden var ordinære mottak. Det første EMA-mottaket i utvalget som ble skilt ut som egen virksomhet ble opprettet i 2009. Før dette eksisterte det riktignok EMA-mottak, men disse delte virksomhetsnummer med andre mottak (fortrinnsvis en ordinær avdeling), og kan derfor ikke skilles ut i analysen. Slike mottak inngår i kategorien «Andre mottak» i figuren. Det samlede antallet EMA-mottak er relativt lavt frem til oppbyggingen i 2015 og 2016. I denne perioden økte antall EMA-mottak fra ni i september 2015 til 35 i juni 2016.

Figur 3-4 Antall mottak fordelt på mottakstype



Kilde: Utlendingsdirektoratet. Bearbejdet av Oslo Economics. Kommentar: Figuren viser antallet mottak i utvalget både totalt og fordelt etter type mottak. De ulike typene inkluderer EMA-mottak, ordinære mottak og «Annet», hvor «Annet» inkluderer alle mottak med mer enn ett mottak registrert på virksomhetsnummeret, samt transitt- og integreringsmottak.

3.3 Mottakenes levetid

Tabell 3-1 viser at den gjennomsnittlige levetiden til et mottak var 4 år og 6 måneder, og at medianen var 2 år og 2 måned. Dette betyr at det var et større antall mottak med kort levetid, men at noen mottak med lang levetid bidro til å øke gjennomsnittet. Videre fremkommer det av tabellen at kommunale mottak i gjennomsnitt hadde lengst levetid med en gjennomsnittlig levetid på 8 år og 9 måneder, mens mottak driftet av private kommersielle driftsoperatører befinner seg i andre enden av skalaen med en gjennomsnittlig levetid på 3 år og 11 måneder. Medianlevetiden er også lavere enn gjennomsnittlig levetid blant de private kommersielle aktørene. Det er dermed et større antall mottak med levetid under gjennomsnittet blant de private aktørene, men enkelte mottak med lang levetid hever gjennomsnittet. Det motsatte er tilfelle for kommunale mottak, hvor medianlevetiden var høyere enn gjennomsnittlig levetid.

Tabell 3-1 Mottakenes levetid 2003 – 2017 målt i antall måneder for ulike driftsformer

	Gjennomsnitt	Median
Ideell organisasjon	59	32
Kommunalt	105	125
Privat	47	22
Totalt	54	26

Kilde: Utlendingsdirektoratet. Bearbejdet av Oslo Economics. Kommentar: Tabellen viser gjennomsnittlig levetid og median levetid for mottakene i utvalget, både samlet sett og for de ulike driftsformene, i perioden 2003-2017. Levetid er målt i antall måneder fra første måned med registrert kapasitet, målt i antall plasser, i mottaket til siste måned med registrert kapasitet.

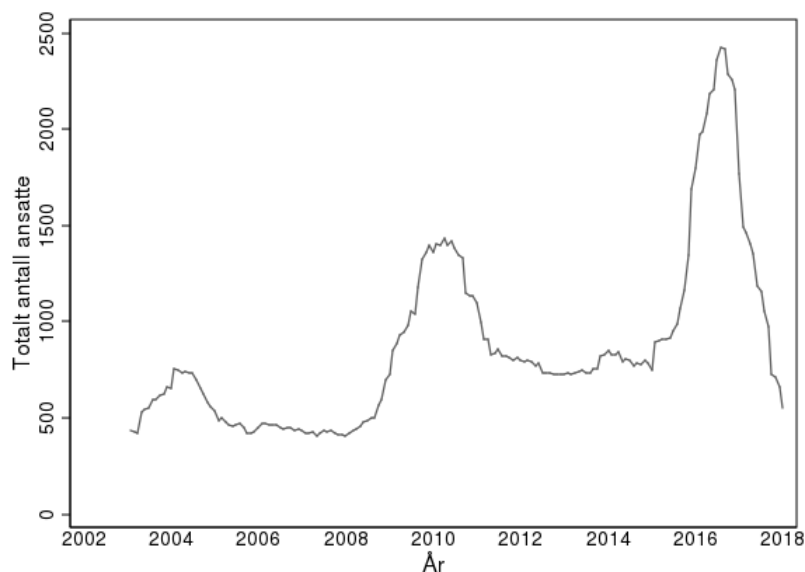
4. Arbeidsstyrken ved asylmottakene

Utviklingen i antall ansatte fulgte utviklingen i antall mottak og antall beboere, og var preget av store variasjoner. Det var flest ansatte og størst variasjon i antall ansatte i mottak med privat driftsform. Det var også store relative endringer i både kommunale og ideelle mottak i løpet av perioden.

4.1 Utvikling i antall ansatte

Utviklingen i antall ansatte følger som forventet utviklingen i antall beboere ved mottakene og antall mottak. Dette er illustrert i Figur 4-1, som viser det totale antallet ansatte i asylmottak i perioden. Merk imidlertid at figuren kun viser utviklingen i antall ansatte i mottakene i utvalget, og ikke ansatte ved alle mottak som var i drift i perioden. Det totale antall ansatte ved mottakene vil derfor være høyere. Videre er viser figuren antallet ansatte og ikke antallet årsverk. En ansatt på deltid vil dermed bli vektet likt med en ansatt som jobber fulltid. Dette medfører at antallet ansatte kan variere selv om arbeidsmengden er uendret. Periodene 2008-2010 og høsten 2015 frem til juli 2016 er preget av sterk oppbemanning. Fra juli måned i 2008 og frem til februar 2010 steg antall ansatte fra i underkant av 500 til drøyt 1 400. Dette tilsvarer en nær tredobling i antall ansatte på halvannet år. I perioden med oppbemanning fra 2015 til 2016 steg antall ansatte fra 940 i juni måned i 2015 til 2 420 ansatte i juli 2016. Dette utgjorde toppunktet i antall ansatte i hele perioden, og tilsvarte en økning på over 150 prosent på ett år.

Figur 4-1 Totalt antall ansatte



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics. Kommentar: Figuren viser det totale antallet ansatte ved mottak inkludert i utvalget i perioden 2003-2017. Dette er antallet ansatte og ikke antall årsverk. Dermed vil en person med deltidsstilling være vektet like mye som en med heltidsstilling. Figuren gir dermed ikke en illustrasjon av endringen i arbeidsmengden i markedet.

Både periodene 2008-2010 og 2016 var etterfulgt av perioder med sterk nedbemanning. Antall ansatte i utvalget falt fra 1 400 i juni 2010 til i overkant av 700 i januar 2013. Også i perioden etter 2016 var det et dramatisk fall i antall ansatte i asylmottak, til kun 550 ansatte i slutten av 2017. Dette tilsvarer en reduksjon på nær 80 prosent.

I gjennomsnitt har mottakene hatt i underkant av 14 ansatte (Tabell 4-1). Medianen er lavere enn snittet, som viser at det er et større mottak med færre enn 14 ansatte, men at det er enkelte mottak med et større antall ansatte som hever gjennomsnittet. Dette tydeliggjøres ved at mottaket med færrest antall ansatte bare har én registrert ansatt, mens det største har 121.

Tabell 4-1 Fordelingsparametere for antall ansatte per måned i mottakene (2003-2017)

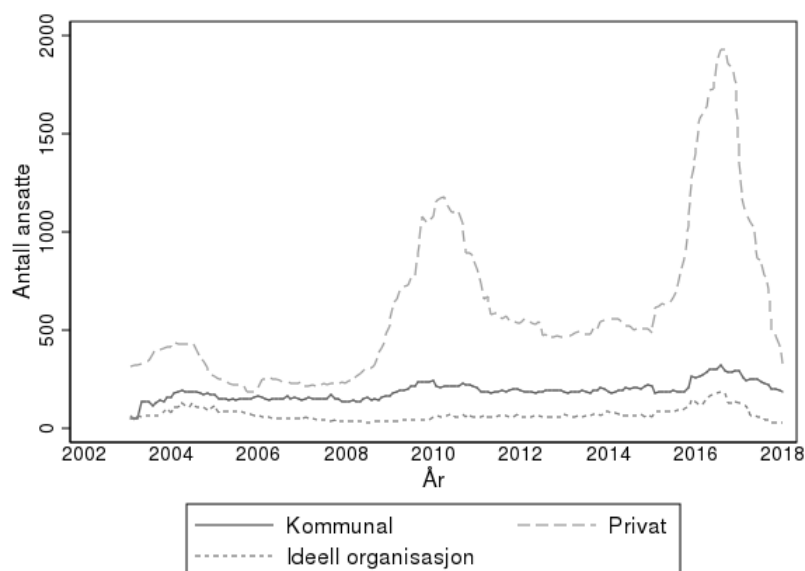
Gjennomsnitt	13,4
Median	9
Standardavvik	12,1
Min	1
Maks	121

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

4.2 Utviklingen i antall ansatte etter driftsform

Figur 4-2 viser totalt antallet ansatte i mottak inkludert i utvalget fordelt på ulike driftsformer. Den viser de samme hovedtrekkene som Figur 3-3, som viser antall mottak fordelt på driftsform. Hoveddelen av de ansatte jobbet i private asylmottak og det var størst variasjon i antall ansatte i mottak driftet av private kommersielle driftsoperatører i løpet av perioden. I september 2005 nådde antallet ansatte i mottak med privat driftsform et bunnivå med totalt 190 ansatte. Videre var det en sterk vekstperiode under oppbemanningen i 2008 og 2010, der antall ansatte økte fra i underkant av 300 i mai 2008 til i overkant av 1 150 i januar 2010. Under den påfølgende nedbemanningen sank bemanningen i de private mottakene til nærmere 450 ansatte i desember 2012. Under oppbemanningen i 2015 og 2016 nådde antallet ansatte toppunktet for hele perioden i august 2016 med over 1900 ansatte.

Figur 4-2 Antall ansatte etter driftsform

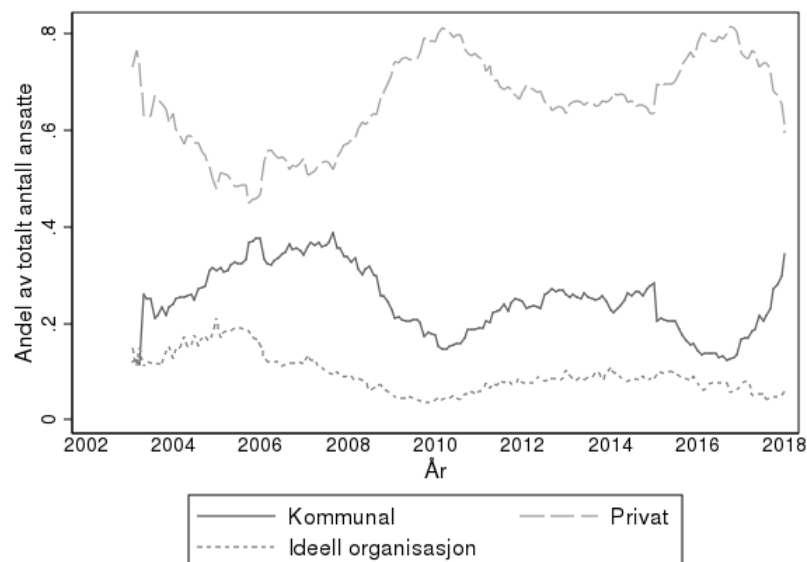


Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics. Kommentar: Figuren viser totalt antall ansatte ved mottak inkludert i utvalget fordelt på hvilken form de er driftet.

Fra Figur 4-2 kan det virke som at antall ansatte ved mottak med kommunal og ideell driftsform relativt stabilt gjennom perioden. I de kommunale mottakene varierte antall ansatte fra et bunnivå på 120 i juli 2003 til et toppnivå på 320 i juli 2016. Dette tilsvarer en nær tredobling i antall ansatte. Antall ansatte ved ideelle mottak inkludert i utvalget varierte fra 30 ansatte i juni 2008 til 188 i juli 2016, noe som tilsvarer en seksdobling av bemanningen. I oppbemningsperioden fra 2015 til 2016 økte antall ansatte i kommunale mottak fra i underkant av 190 i midten av 2015 til toppunktet på 320 i midten av 2016. I den samme perioden økte de ideelle operatørene antall ansatte fra 90 til 188, noe som tilsvarer en dobling av bemanningen. Ved utgangen av 2017 hadde de private, ideelle og kommunale operatørene henholdsvis 330, 32 og 190 ansatte. For de private og ideelle operatørene tilsvarer dette en reduksjon på i overkant av 80 prosent fra toppunktet i juli 2016, og 40 prosent for de kommunale operatørene. Det har dermed vært store endringer blant de kommunale og ideelle operatørene i relative termer, selv om dette ikke fremgår veldig tydelig av figuren.

Figur 4-3 viser andelen av det totale antall ansatte fordelt på de ulike driftsformene. Som forventet økte andelen ansatte som jobbet i private mottak i perioder med oppbemanning, mens andelen ansatte i kommunale eller ideelle mottak sank. Videre var det størst økning i andelen ansatte i kommunale mottak i perioder med nedbemanning.

Figur 4-3 Andelen ansatte etter type driftsformer



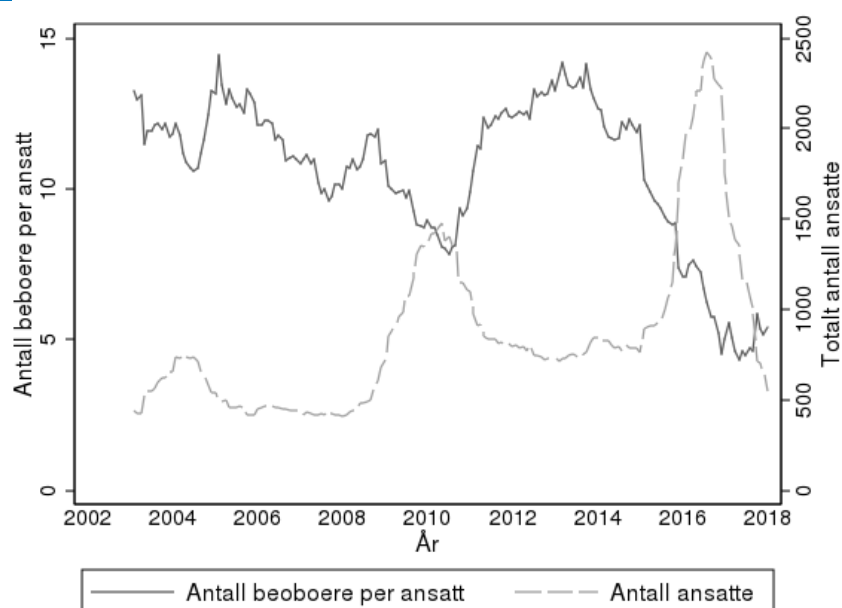
Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

4.3 Antall beboere per ansatt

Antall beboere per ansatt kan fungere som et mål på kvaliteten på mottaket, dersom et lavere antall beboere per ansatt betyr at hver enkelt beboer kan få tettere oppfølging av en ansatt. I dette avsnittet undersøker vi hvordan antall beboere per ansatt har utviklet seg over tid. Det er imidlertid viktig å merke seg at data ikke er justert for deltidsstillinger. En nedgang i antall beboere per ansatt skyldes dermed ikke nødvendigvis en reell oppbemanning, men kan heller være et resultat av flere deltidsansettelser.

Figur 4-4 Gjennomsnittlig antall beboere per ansatt viser gjennomsnittlig antall beboere per ansatt i løpet av perioden og det totale antallet ansatte i asylmottak. Antallet beboere per ansatt ligger mellom 5 og 10 i perioden. Antallet har variert over perioden, men det kan virke som at det er en synkende trend. Fra figuren kan det virke som at antallet beboere per ansatt synker i perioder med oppbemanning, og øker i perioder med nedbemanning. Dette er noe kontraintuitivt, i og med at det ville være naturlig at det i perioder med høy tilstrømming av asylsøkere ville være et høyere antall beboere per ansatt. Det er også tydelig at dette er en generell synkende trend som starter forut for oppbemanningsperiodene, noe som indikerer at det kan være ikke observerte årsaker som ikke er knyttet til oppbemanningen som forårsaker nedgangen i antallet beboere per ansatt.

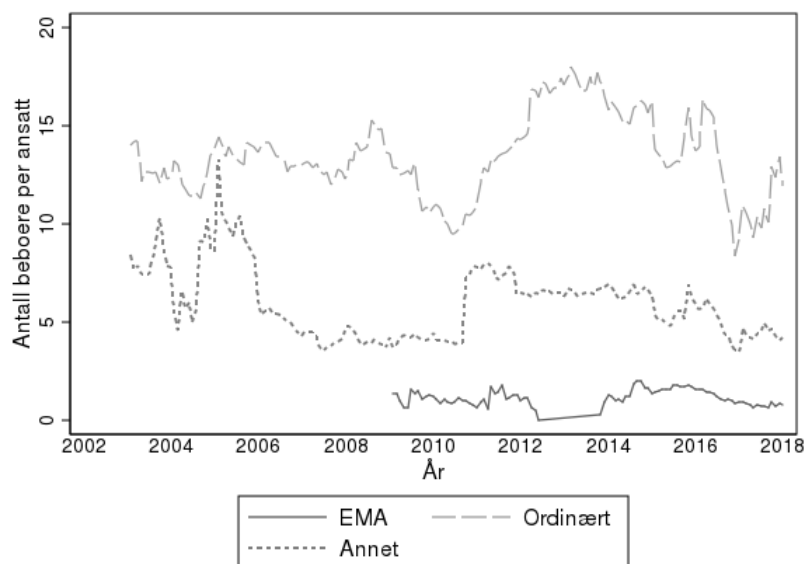
Figur 4-4 Gjennomsnittlig antall beboere per ansatt



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Figur 4-5 viser gjennomsnittlig antall beboere per ansatt i ulike mottakstyper. Det er tydelig at antallet beboere per ansatt er klart lavere i EMA-mottak. Dette skyldes delvis at kravene til bemanning er høyere i EMA-mottak enn i ordinære mottak. Det skyldes imidlertid også at andelen deltidsstillinger er høyere i EMA-mottak enn i ordinære mottak, noe som driftsoperatørene forklarer gjennom at deltidsstillinger er nødvendig for å oppfylle kravene til døgnbemanning. Sett i sammenheng kan Figur 4-5 og Figur 3-4 Antall mottak fordelt på mottakstypesom viste at antall EMA-mottak har økt i oppbemanningsperioder, bidra til å forklare at antall beboere per ansatt var synkende i perioder med oppbemanning.

Figur 4-5 Gjennomsnittlig antall beboere per ansatte i ulike mottakstyper



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

5. Hvem er de ansatte i mottakene?

I perioder med oppbygging av mottakskapiteten økte både andelen menn og andelen ansatte født utenfor Norge, men gjennomsnittsalderen og utdanningsnivået i mottakene gikk ned. Denne utviklingen ble ikke reversert i perioder da mottakskapiteten ble nedskalert (med unntak av alder), og dette har ført til at sammensetningen av de ansatte i perioden har gått i retning mot høyere gjennomsnittsalder, flere mannlige ansatte og flere ansatte med innvandrerbakgrunn. Det kan virke som at de ansattes fødeland er korrelert med fødelandene til de som er bosatt i mottakene.

Kommunale mottak hadde i gjennomsnitt flere kvinnelige, norskfødte ansatte med en høyere gjennomsnittsalder enn private mottak. Ordinære mottak hadde flere norskfødte, kvinnelige og høyskoleutdannede ansatte enn transitt- og EMA mottak. Utdanningsnivået blant de ansatte varierte også med mottakets geografiske plassering, ved at andelen ansatte med høyere utdanning er vesentlig høyere i bykommuner.

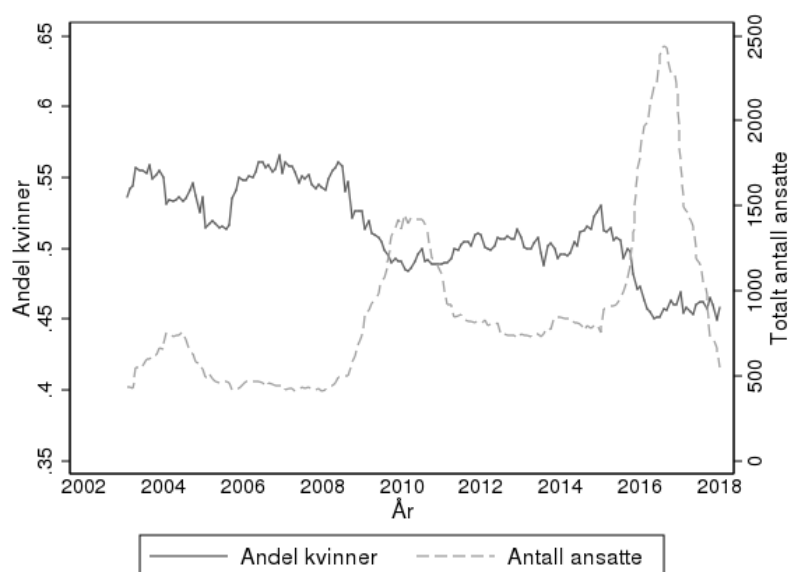
5.1 Liten kunnskap om de ansatte ved asylmottak

Det eksisterer per i dag ingen systematisk oversikt over hvem som jobber i asylmottak, og man vet heller ikke mye om hvordan opp- og nedbyggingen av sektoren påvirker sammensetningen av de ansatte. I forrige kapittel kunne vi se at antall ansatte i mottakene i utvalget varierte mellom 500 og 2 500 i perioden 2003-2015, og at det tidvis har skjedd store endringer i antall ansatte på svært kort tid. I dette kapitlet kartlegger vi sammensetningen av de ansatte med utgangspunkt i personkjennetegn som kjønn, alder, fødeland, utdanning og arbeidserfaring fra asylmottak. Deretter bruker vi regresjonsanalyse for å analysere om kjennetegn ved mottaket, særlig driftsform og mottakstype, påvirker sammensetningen av de ansatte. Figurer som viser utviklingen i personkjennetegn fordelt på driftsform vises i Vedlegg 1.

5.2 Andelen kvinner sank i perioder med oppbemanning

Figur 5-1 viser kvinneandelen og det totale antall ansatte ved asylmottakene i perioden 2003-2017. Figuren illustrerer at kjønnsfordelingen i bransjen har vært relativt jevn, med en kvinneandel mellom 45 og 55 prosent. Andelen kvinner har imidlertid vært fallende over tid. I perioder med oppbemanning sank andelen kvinnelige ansatte. Selv om kvinneandelen økte i påfølgende perioder med nedbemanning, var økningen ikke like sterk som nedgangen i oppbemanningsperioder. Det kan dermed virke som at oppbemanningsperioder har hatt langvarig betydning på kjønnsfordelingen i asylmottakene.

Figur 5-1 Andel kvinner blant de ansatte i asylmottak

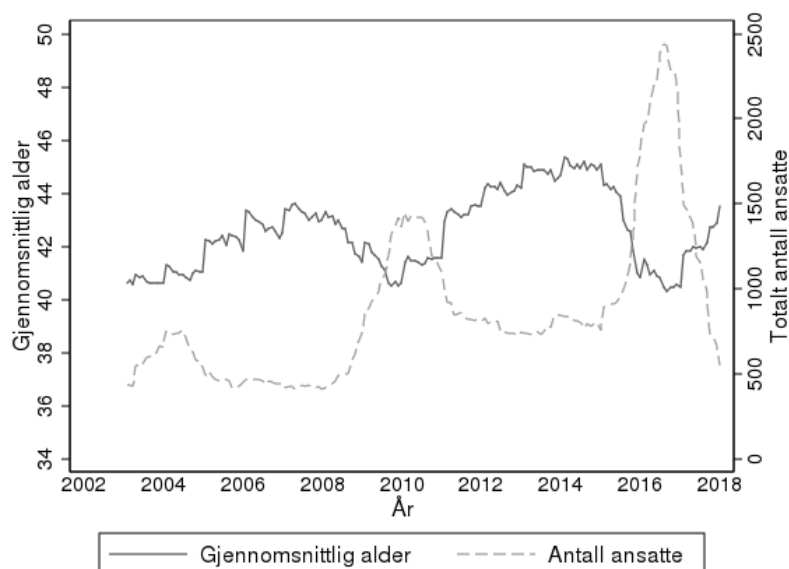


Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

5.3 Gjennomsnittsalderen sank ved oppbemanning

Variasjonen i gjennomsnittsalderen til de ansatte over perioden og det totale antall ansatte ved asylmottakene er illustrert i Figur 5-2. På det laveste var gjennomsnittsalderen til de ansatte drøyt 40 år, og i overkant av 45 år på det høyeste. Av figuren fremgår det også at gjennomsnittsalderen økte i perioder med nedbemanning og i stabile perioder, mens den sank i perioder med oppbemanning. Dette peker mot at det i perioder med oppbemanning ble ansatt yngre personer, og at det i større grad var de yngre som ble sagt opp ved nedbemanninger. Gjennomsnittsalderen vil som regel øke noe i stabile perioder, siden de ansatte ved mottakene blir eldre dersom det ikke foretas utskiftninger. Tallgrunnlaget indikerer at dette kan være tilfellet, da gjennomsnittsalderen økte med omtrent ett år per år i stabile perioder.

Figur 5-2 Gjennomsnittlig alder blant ansatte i 2003-2017



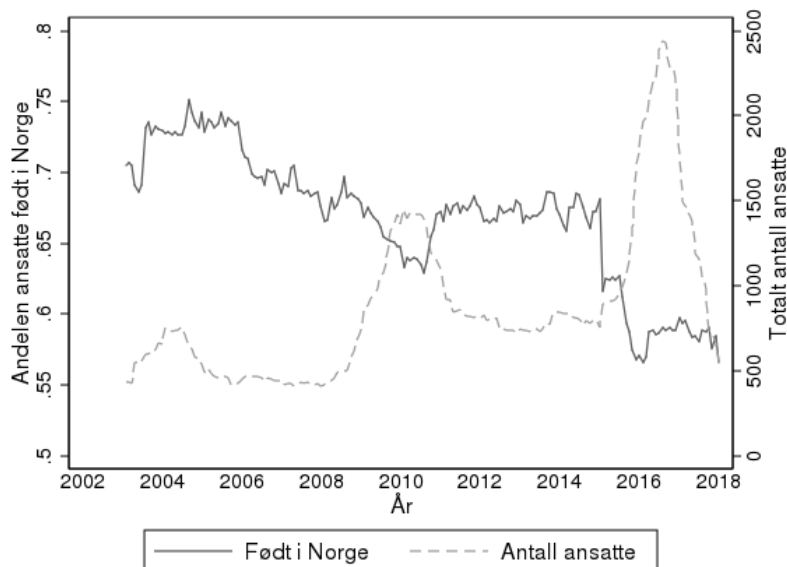
Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

5.4 Fallende andel ansatte med Norge som fødeland

Andelen ansatte med Norge som fødeland har falt i løpet av perioden. Dette illustreres i Figur 5-3, som viser hvor stor andel av de ansatte som var født i Norge i perioden 2003-2017. Andelen norskfødte ansatte var mellom 70 og 75 prosent de første årene, mens den ved årsskiftet 2015 og 2016 var nede i 57 prosent. Det er også tydelig at andelen falt i perioder med oppbemanning, og da særlig i perioden 2015-2016. Figuren viser at andelen norskfødte ansatte gikk kraftig ned i to runder i 2015: ved årsskiftet 2014-2015 og på høsten 2015. Den andre episoden henger sannsynlig sammen med oppbemanningen i denne perioden. Den observerte endringen ved årsskiftet 2014-2015 henger mest sannsynlig sammen med omleggingen av datagrunnlaget. Som diskutert i kapittel 2.1.4, førte omleggingen av registreringer av arbeidsforhold til at flere arbeidsforhold enn tidligere ble registrert i statistikken, og det kan se ut som at dette førte til at flere ansatte med utenlandsk opprinnelse ble registrert i statistikken.

Under nedbemanningen etter 2010 økte andelen norskfødte ansatte, og i 2011 var andelen på om lag samme nivå som forut for oppbemanningen tre år tidligere, mellom 65 og 70 prosent. Det kan dermed virke som at det ble ansatt en høyere andel personer som ikke er født i Norge under oppbemanningen i 2010, men at disse ikke fikk langsiktige kontrakter. Det samme virker ikke å ha inntruffet under nedbemanningen i 2016 og 2017. Andelen norskfødte sank drastisk under oppbemanningen frem mot 2016, men økte kun i beskjeden grad i løpet av den påfølgende nedbemanningen. Dette indikerer at ansatte født utenfor Norge i større grad fikk seg langsiktige jobber under oppbemanningen i 2016. Det kan også virke som at andelen norskfødte fortsetter å synke mot slutten av perioden.

Figur 5-3 Andel ansatte med Norge som fødeland



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

Fra diskusjonen ovenfor er det tydelig at en betydelig del av de ansatte var av utenlandsk opprinnelse. Det er dermed naturlig å undersøke fødelandene til de ansatte som ikke er født i Norge. Dette er vist i Tabell 5-1, som gir en oversikt over de 10 vanligste fødelandene utenom Norge i perioden 2003-2017. Av tabellen ser vi at den største andel av de ansatte som ikke er født i Norge er fra Midtøsten (Irak og Afghanistan) og Afrika (Eritrea og Somalia).

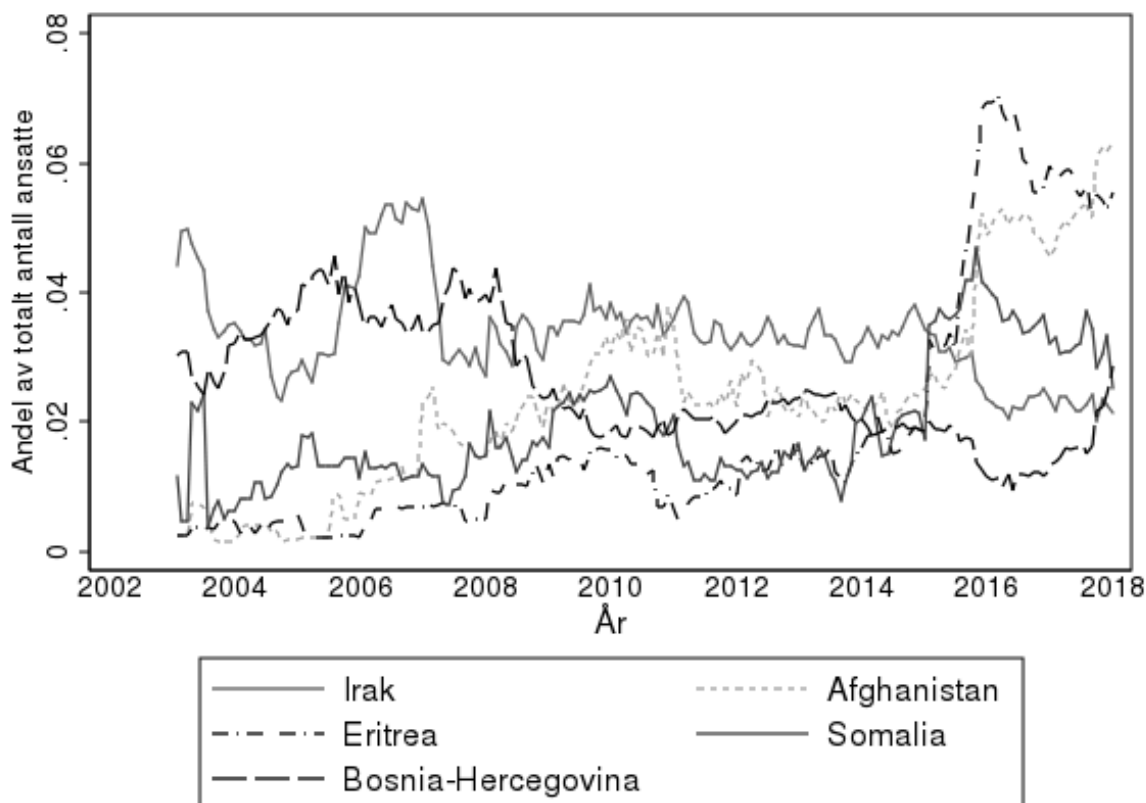
Tabell 5-1 Andel ansatte i mottak 2003 – 2017 fra ulike fødeland

Fødeland	Prosent
Irak	3.2
Afghanistan	2.9
Eritrea	2.6
Somalia	2.3
Bosnia-Hercegovina	2.1
Kosovo	2.1
Iran	1.7
Etiopia	1.4
Russland	1.1
Kroatia	0.8
Storbritannia	0.8

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Figur 5-4 viser hvordan andelen av totalt ansatte for de fem vanligste fødelandene har utviklet seg over perioden. Det er tegn til at andelen fra de ulike landene er korrelert med beboerne i mottakene. For eksempel er andelen fra Bosnia-Hercegovina høy i starten av perioden. Dette kan komme av den store tilstrømningen av asylsøkere fra Balkan på 90-tallet. Under oppbemanningen i 2015 og 2016 øker andelen ansatte fra Afghanistan og Eritrea kraftig. I samme periode var de tre mest vanlige fødelandene til beboere ved mottak i Norge henholdsvis Syria, Afghanistan og Eritrea (Utlendingsdirektoratet, 2018).

Figur 5-4 Utviklingen i andelen av ansatte med ulike fødeland



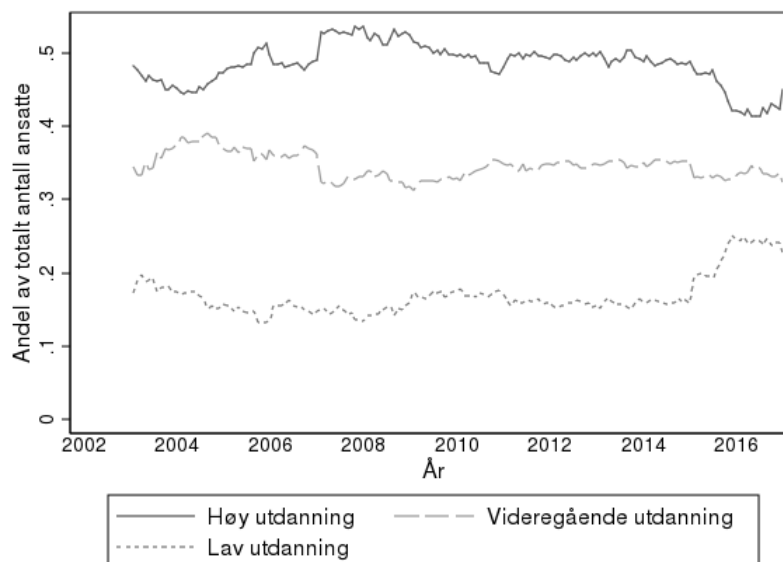
Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

5.5 Halvparten av de ansatte hadde høyere utdanning

For å vurdere utdanningsnivået til de ansatte har vi gruppert de ansatte i tre grupper: grunnskoleutdanning, videregående utdanning og høyere utdanning. Utdanningsstatistikken er godt oppdatert, og selv om det i utvalget inngår en betydelig andel ansatte som har fullført sin utdanning i utlandet, er det ingen som er registrert med «uoppgitt utdanning». Ca. 1 prosent av de ansatte er registrert med «Ingen utdanning». Omtrent halvparten

av de ansatte hadde utdanning på høyskolenivå i store deler av perioden, vist i Figur 5-5. Imidlertid sank andelen ansatte med høyere utdanning i perioder med oppbygging av mottakskapasiteten. Denne utviklingen var mest markant i 2015 og 2016, da andelen ansatte med høy utdanning sank fra 47,5 prosent i juni 2015 til i underkant 41,5 prosent i juni 2016. Andelen ansatte med videregående utdanning falt rundt år 2007, men har siden holdt seg relativt stabil. Av figuren ser vi også at andelen ansatte med utdanning på grunnskolenivå har holdt seg stabilt lavt gjennom perioden. Unntaket er i 2015, der vi ser en markant økning i andelen ansatte med lavere utdanning fra 19,4 prosent i juni 2015 til 24,5 prosent i juni 2016.

Figur 5-5 Andelen ansatte med forskjellige utdanningsnivå



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics. **Kommentar:** Klassifiseringen av utdanning er basert på Norsk standard for utdanningsgruppering (NUS2000). Lav utdanning tilsvarer fullført grunnskoleutdanning eller lavere. Videregående utdanning tilsvarer fullført videregående eller påbyggingsutdanning til videregående utdanning som ikke kvalifiserer som høyere utdanning (fagskole, folkehøgskole o.l.). Høyere utdanning tilsvarer en fullført grad på minst to år ved høyskole eller universitet.

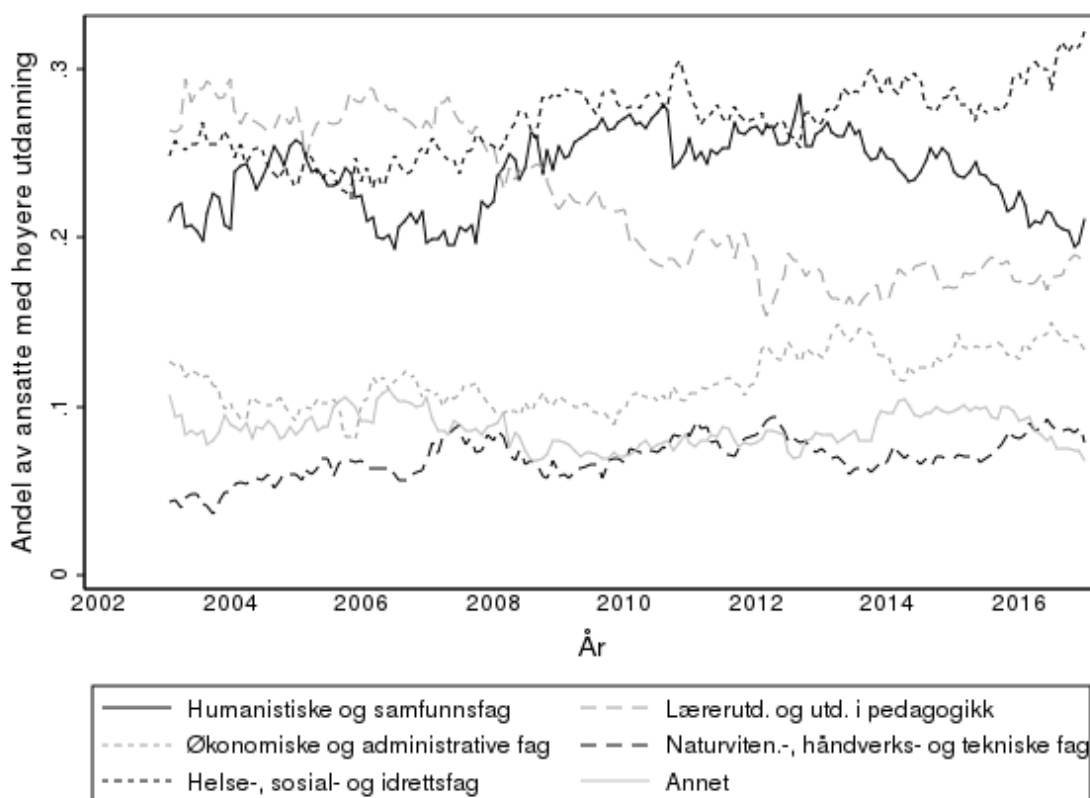
5.6 Fagbakgrunn

I Figur 5-6 viser vi utviklingen i fordelingen av de ansatte med høyere utdanning på deres respektive fagbakgrunner. Den største andelen av de med høyere utdanning hadde fagbakgrunn innen helse, sosial og idrettsfag (drøyt 30 prosent i 2017). Andelen ansatte med denne type fagbakgrunn hadde også en stigende trend fra september 2005 til slutten av perioden, fra om lag 22 til 32 prosent. Andelen med fagbakgrunn innen lærerutdanning og pedagogisk utdanning har på en annen side vært synkende siden 2008. På det meste hadde over 29 prosent av de ansatte med høyere utdanning bakgrunn innen lærer- og pedagogisk utdanning, mens andelen ligger på mellom 16 og 19 prosent mot slutten av perioden. Andelen ansatte med fagbakgrunn innen humanistiske og samfunnsfag var høy gjennom hele perioden, og lå mellom 20 og 25 prosent². Andelen av de ansatte med høyere utdanning med fagbakgrunn innen økonomiske og administrative fag var økende, og steg fra i underkant av 9 prosent i 2005 til om lag 14 prosent i slutten av perioden. Andelen av de ansatte med innen de resterende fagretningene var stabilt på under 10 prosent i løpet av perioden³.

² Humanistiske og samfunnsfag inkluderer humanistiske og estetiske fag, samfunnsfag og juridiske fag

³ Kategorien annet inkluderer allmenne fag, uoppgitte fagfelt, samferdsels-, sikkerhet og andre servicefag og primærnæringsfag.

Figur 5-6 Ansatte med høyere utdanning fordelt på fagbakgrunn



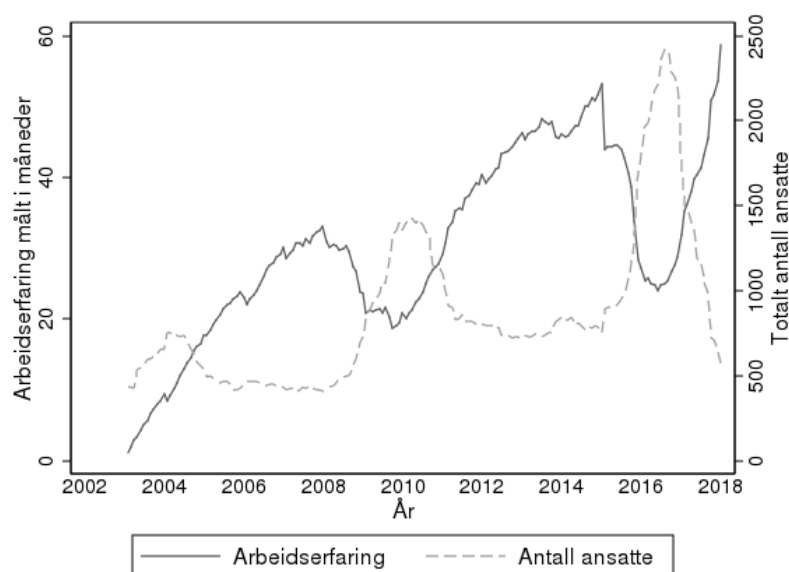
Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics. Kommentar: Figuren viser andelen av totalt antall ansatte med høyere utdanning fordelt på fagbakgrunn. Humanistiske og samfunnsfag inkluderer humanistiske og estetiske fag, samfunnsfag og juridiske fag. Kategorien annet inkluderer allmenne fag, uoppgitte fagfelt, samferdsels-, sikkerhet og andre servicefag og primærnæringsfag.

5.7 Arbeidserfaring fra asylmottak

I dette avsnittet undersøker vi hvordan samlet arbeidserfaring fra asylmottak har utviklet seg over tid. Vi måler erfaring ved å telle opp antall måneder de ansatte har jobbet i asylmottak på ulike tidspunkt i perioden. Dette er ikke erfaring som er spesifikt til et enkelt asylmottak. Dermed er det mulig at ansatte kan ha jobbet i flere ulike mottak for å bygge seg opp erfaring. Enkelte begrensinger ved dataene gjør det utfordrende å måle den faktiske erfaringen til de ansatte i mottakene. Dette skyldes at de som ble ansatt før 2003 er registrert med startdato i januar 2003. Vi kan heller ikke observere arbeidsforhold i asylmottak som er avsluttet før 2003. Dermed vil vi underestimere den samlede arbeidserfaringen blant de ansatte, særlig tidlig i perioden.

Figur 5-7 illustrerer utviklingen i gjennomsnittlig arbeidserfaring til de ansatte i asylmottakene og det totale antall ansatte i mottakene. For det første ser vi at arbeidserfaringen til alle ansatte er lik null i 2003. Dette skyldes som nevnt at vi ikke har startdato for jobbforhold før 2003. Ansatte som påbegynte arbeidsforholdet før 2003 er dermed registrert som uten erfaring den første måneden. Figuren viser også at erfaringen til de ansatte sank i perioder med oppbemanning og økte i perioder med nedbemanning. Dette er naturlig, siden nyansatte nødvendigvis ikke har lang erfaring fra mottak. Det er også tydelig at gjennomsnittlig erfaring steg raskere under nedbemanningen i 2016 og 2017 enn etter 2010. Dette tyder på at det i større grad var de ansatte med kort erfaring som mistet jobben i 2016 og 2017.

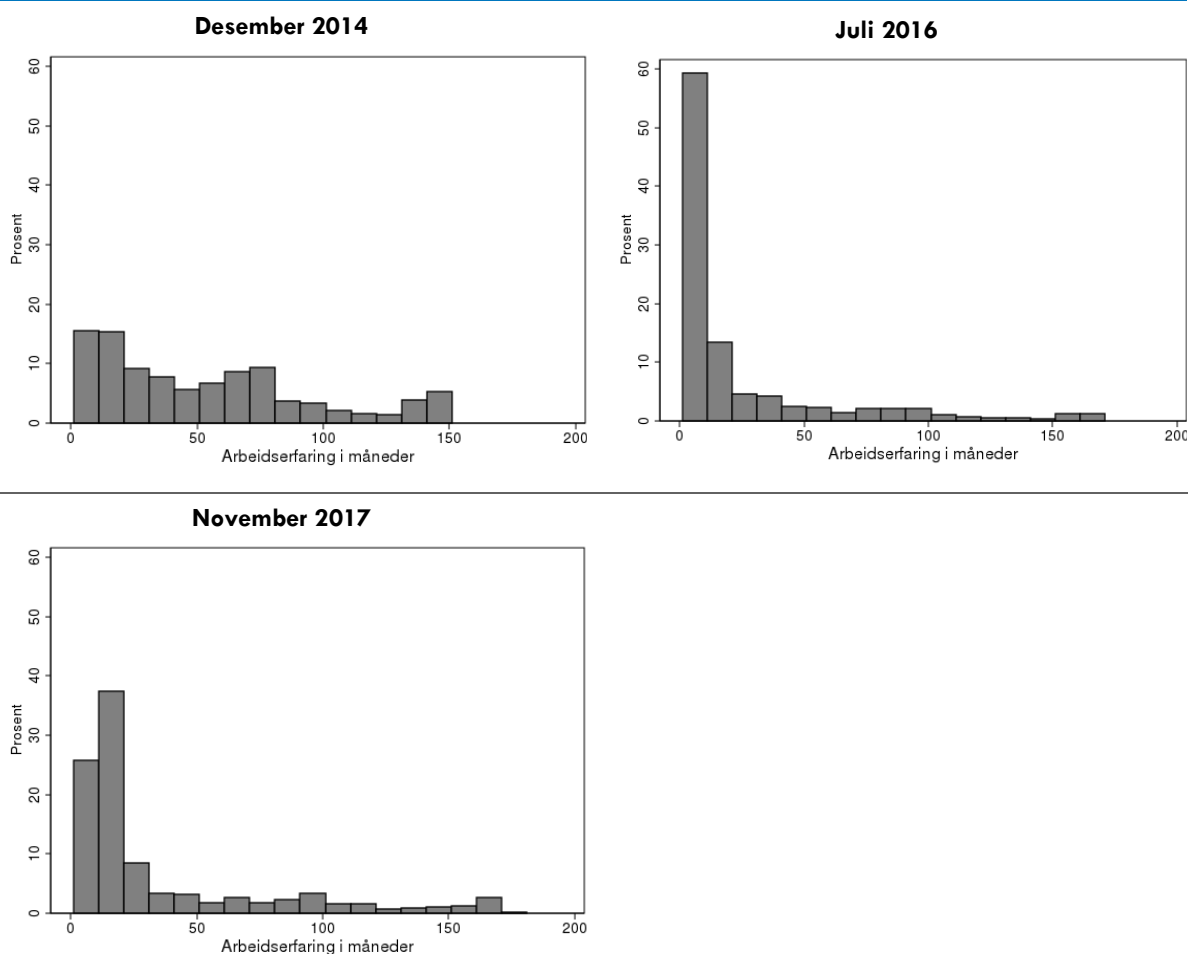
Figur 5-7 Arbeidserfaring i asylmottak (målt i antall måneder)



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics

Det er interessant å undersøke i hvilken grad driftsoperatørene greide å beholde de ansatte med lang erfaring i perioder med opp- og nedbemanning. Figur 5-8 viser fordelingen av de ansatte etter lengden på deres erfaring i mottak i desember 2014, juli 2016 og november 2017. Disse datoene er valgt for å undersøke hvordan fordelingen var før, under og etter oppbemanningen i 2015 og 2016. Figuren illustrer at erfaringen til de ansatte var relativt jevnt fordelt i desember 2014. I juli 2016 hadde bildet endret seg, og en større andel av de ansatte hadde kortere erfaring; over 60 prosent av de ansatte hadde mellom 0 og 10 måneders arbeidserfaring. Det virker imidlertid som at de med lang erfaring fortsatt var ansatt, men at de representerte en mindre del av det totale antallet ansatte. Dette vil være naturlig i en periode med oppbemanning hvor det kommer inn mange nyansatte uten tidligere erfaring. I november 2017 var andelen med kortere erfaring kraftig redusert, og det kan virke som at det er disse som i størst grad mistet eller sa opp jobben i nedbemanningsperioden. Vi ser også at flere av de ansatte med lengst erfaring fortsatt er ansatt i mottakene, og at de har fått litt lengre erfaring fra juli 2016. Samtidig representerte de med lav arbeidserfaring en større andel av de ansatte i 2017 enn i 2014. Dette indikerer at driftsoperatørene ikke lyktes med å beholde alle de ansatte med lengre erfaring i løpet av perioden. Dette blir videre bekreftet av Tabell 5-2, hvor vi ser at gjennomsnittlig arbeidserfaring var omtrent lik i desember 2014 og november 2017. Derimot er medianen betydelig lavere i november 2017. Dette viser at det er et høyere antall med lavere arbeidserfaring i november 2017, men at det er noen med lengre erfaring som hever snittet. Vi ser også fra tabellen at antallet ansatte var lavere i november 2017 enn i desember 2014. Dermed kan ikke den lave medianen forklares ved at antallet ansatte med lav erfaring har økt, mens antallet med lengre erfaring har vært uendret.

Figur 5-8 Fordelingen av ansatte etter arbeidsfaring i opp- og nedbemanning



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics

Tabell 5-2 Gjennomsnittlig og median arbeidsfaring til ansatte før, under og etter oppbemanning

	Antall ansatte	Gjennomsnittlig arbeidsfaring	Median arbeidsfaring
Desember 2014	765	53	44
Juli 2016	2430	25	9
November 2017	558	54	27

5.8 Hvordan påvirkes bemanning og kompetanse av driftsform?

Det er interessant å undersøke om bemanning og kompetanse ved de ansatte avhenger av mottakets driftsform. Det er imidlertid slik at kommunale, private og ideelle asylmottak skiller seg fra hverandre på flere måter enn ved at de har ulik driftsform. Det vil for eksempel være geografiske ulikheter, mottakene vil ha ulik kapasitet, ulik levetid, i tillegg til andre forskjeller som kan påvirke bemanningen og kompetansen til de ansatte. Dessuten kan sammensetningen av mottakstyper variere mellom driftsformene. Alle disse forholdene kan i seg selv påvirke sammensetningen av de ansatte. En enkel sammenligning av ulike kjennetegn ved de ansatte fordelt på driftsform, som i Vedlegg 1, kan altså være misvisende dersom det egentlig er andre forhold som skiller seg mellom mottak med ulik driftsform, som forklarer forskjellene.

For å isolere effekten av driftsform fra andre forskjeller som kan virke inn på bemanning og kompetanse i mottakene har vi benyttet regresjonsanalyse. Regresjonsanalyse gjør det mulig å kontrollere for flere forhold ved mottakene samtidig, og på så måte å undersøke betydningen av f.eks. driftsform da mottakstype, størrelse og

andre forhold holdes likt. Resultatene fra regresjonsanalysen og en metodebeskrivelse er inkludert i Vedlegg 2. Vi vil i dette avsnittet diskutere resultatene fra analysen.

Regresjonsanalysen viser at mottak drevet av private driftsoperatører hadde 12,1 prosentpoeng lavere kvinneandel enn kommunale mottak. Forskjellene mellom kommunale og ideelle mottak var ikke statistisk signifikant. Kvinneandelen var også signifikant høyere ved ordinære mottak enn ved EMA-mottak. Nærmere bestemt var kvinneandelen ved EMA-mottak 9,5 prosentpoeng lavere enn ved ordinære mottak. Det er også en statistisk signifikant sammenheng mellom andelen kvinner og mottakets kapasitet, hvor kvinneandelen var lavere ved større mottak, men denne sammenhengen er svak.

Sammenhengen mellom gjennomsnittlig alder og kjennetegn ved mottakene var statistisk signifikante. Gjennomsnittsalderen var i gjennomsnitt 1,8 og 3,4 år høyere i kommunale mottak, enn i mottak driftet av ideelle organisasjoner og private. Ordinære mottak hadde høyest gjennomsnittsalder. Gjennomsnittsalderen var 4,4 år høyere enn i transittmottak, og henholdsvis 3,8 og 3,2 år høyere enn i EMA- og integreringsmottak.

Andelen ansatte født i Norge var 11,2 prosentpoeng lavere i private mottak enn i kommunale mottak, mens det ikke var en statistisk forskjell mellom kommunale og ideelle mottak. Blant mottakstypene var andelen norskfødte høyest i ordinære mottak. Andelen norskfødte i transitt- og EMA-mottak var henholdsvis 20,2 og 11,2 prosentpoeng lavere. Andelen ansatte som er født i Norge var 10,7 prosentpoeng lavere i sentrale kommuner enn i andre kommuner. Dette henger trolig sammen med at det er flere bosatte personer med innvandrerbakgrunn i større og mer sentrale kommuner.

Det var ingen statistisk signifikante forskjeller mellom driftsformer i andelen ansatte med høyere utdanning. Imidlertid var andelen ansatte med høyere utdanning i gjennomsnitt 9,1 og 13,7 prosentpoeng høyere i ordinære mottak enn i EMA- og transittmottak, men 21,3 prosentpoeng lavere enn på integreringsmottak. Utdanningsnivået var også høyere i mottak i sentrale kommuner.

Til sist undersøkte vi sammenhengen mellom kjennetegn ved mottakene og asylmottakerfaringen til de ansatte ved mottakene målt i måneder. Ansatte som jobbet i mottak driftet av ideelle og private driftsoperatører hadde alt annet likt statistisk signifikant kortere erfaring enn ansatte ved kommunale mottak. I gjennomsnitt hadde en ansatt ved et privat og ideelt mottak henholdsvis 16,9 og 9,5 måneder kortere erfaring enn en ansatt ved et kommunalt mottak. Ansatte ved EMA- og transittmottak hadde også i gjennomsnitt kortere erfaring enn ansatte ved ordinære mottak. I gjennomsnitt hadde en ansatt ved et ordinært mottak 23,2 og 6,1 måneder lengre erfaring enn ansatte ved henholdsvis EMA- og transittmottak. Dette kan forklares ved at en større andel av EMA-mottakene ble opprettet mot slutten av perioden, og at de ansatte ved disse mottakene dermed ikke har jobbet seg opp like lang erfaring som de ansatte ved ordinære mottak.

5.9 Oppsummering og innspill fra aktørene i markedet

Samlet viser analysen viser at det var store endringer i sammensetningen av de ansatte i perioden. I perioder med oppbemanning var en høyere andel av de ansatte menn, født utenfor Norge og hadde lavere utdanningsnivå og alder. I perioder med nedbygging av mottakskapasiteten økte gjennomsnittsalderen, kvinneandelen og utdanningsnivået blant de ansatte. I tillegg var en større andel av de ansatte født i Norge. Det var også tegn på at kvinner eller norskfødte i større grad forble ansatt i nedbemanningsperioder. Etter nedbemanningen fra 2016 og frem til utgangen av 2017 kan det derimot virke som at både andelen norskfødte, andelen kvinner og andelen med ansatte med lang arbeidserfaring fra asylmottak ikke returnerte til samme nivå som før oppbemanningen. Det kan dermed virke som at periodene med opp- og nedbemanning fra 2015 til 2017 hadde langvarige effekter på sammensetningen av de ansatte i mottakene.

Analysen viser også klare forskjeller i sammensetningen av de ansatte i mottak med ulike driftsformer. Kommunale mottak hadde i gjennomsnitt en høyere andel norskfødte ansatte, kvinnelige ansatte, og høyere gjennomsnittlig alder blant sine ansatte enn mottak driftet av private og ideelle driftsoperatører. Det var også signifikante sammenhenger mellom mottakstype og sammensetningen av de ansatte. Ordinære mottak hadde flere norskfødte, kvinnelige og høyskoleutdannede ansatte enn transitt- og EMA mottak.

Bildet som tegner seg stemmer godt overens med inntrykket fra intervjuene med driftsoperatørene. I intervjuene oppga også driftsoperatørene at rekrutteringen, og dermed sammensetningen av de ansatte, endrer seg i perioder med sterk oppbemanning. Driftsoperatørene presiserer at det var særlig krevende å rekruttere nok ansatte i oppbemanningsperiodene i 2015 og 2016. Dette resulterte i at flere mottak samarbeidet tett med NAV, hvor det ble foretatt speed-intervjuer med arbeidsledige og at flere av disse ble ansatt ved

asylmottakene. En operatør oppga også at de benyttet oppbemanningsperioden til å ansette en høyere andel menn for å få en mer jevn kjønnsfordeling i selskapet.

I perioden med nedbemanning ser det ut som at det til en viss grad er de med kortest ansiennitet som mister jobben. Dette bekreftes dels av en reversering av sammensetningen av ulike kjennetegn ved de ansatte. Vi ser imidlertid også at noen med lang ansiennitet har sluttet, særlig i forbindelse med nedbemanningen i 2016-2017. Noen driftsoperatører opplyser at enkelte ansatte med lang erfaring har sluttet de siste årene på grunn av usikkerheten kring den egne jobbsituasjonen i mottaket og den psykiske belastningen dette medfører.

Driftsoperatørene ga uttrykk for at det i perioder med stabil kapasitetsutvikling er forholdsvis lite utskiftning i personellet, og dette stemmer godt overens med resultatene som er presentert her.

6. Kjennetegn ved arbeidsforholdene

Tre av fire ansatte hadde kun ett arbeidsforhold ved asylmottak i løpet av perioden 2003-2017, og hele 95 prosent av de ansatte var ansatt ved ett eneste mottak. Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid og andelen ansatte med fulltidskontrakter ble redusert i løpet av perioden. I 2017 var gjennomsnittlig avtalt arbeidstid 28,3 timer, og 60 prosent av de ansatte hadde avtalt arbeidstid på mer enn 35 timer per uke. Lønnsutviklingen har vært positiv i perioden, men det er tegn til en utflating etter 2012. I 2017 var gjennomsnittlig bruttolønn (inkludert tillegg, feriepenger o.l.) per måned kr 29 000.

Kommunale mottak hadde en lavere andel fulltidsansatte, selv etter kontroll for mottakstype. I gjennomsnitt hadde ansatte i private mottak 11 prosent lavere kalkulert bruttolønn per time enn ansatte i kommunale mottak, kontrollert for kjennetegn ved mottakene og de ansatte. Det var ingen statistisk forskjell i bruttolønn per time mellom ansatte i kommunale og ideelle mottak.

6.1 Om analysen og datakildene

I dette kapitlet analyserer vi utviklingen i arbeidsforhold over tid og forskjeller mellom driftsformer. Vi viser først utviklingen over tid for alle asylmottak, med utgangspunkt i antall arbeidsforhold, ansiennitet, fast eller midlertid ansettelse, avtalt arbeidstid, yrker og lønn. Deretter benytter vi regresjonsanalyse for å analysere betydningen av kjennetegn ved mottaket og kjennetegn ved de ansatte for avtalt arbeidstid og lønn.

Opplysninger om sysselsetting og opplysninger om lønn ble registrert i henholdsvis sysselsettingsstatistikken i FD-trygd og AT-LTO-registeret til og med 2014. Fra 2015 ble tilsvarende opplysninger registrert i A-ordningen. I forbindelse med dette, ble innrapporteringen endret på en måte som gjør det utfordrende å direkte sammenligne opplysninger om arbeidsforhold i de to periodene. Av denne grunn presenteres opplysninger i dette kapitlet separat for de to tidsperiodene der datakildene ikke er sammenlignbare.

6.2 Antall arbeidsforhold

En oversikt over antall registrerte arbeidsforhold per ansatt basert på de to datakildene vises i Tabell 6-1. Tallene er rapportert per ansatt. Vi gjør leseren oppmerksom på at arbeidsforhold som ikke var avsluttet per 31.12.2014 forekommer i begge datasett, og at tall fra de ulike datakildene derfor ikke er direkte sammenlignbare.

De fleste ansatte (76 og 81 prosent) hadde kun et arbeidsforhold ved asylmottak i løpet perioden, mens 15 prosent av de ansatte hadde to arbeidsforhold ved asylmottak. Videre fremgår det av Tabell 6-2 at 94 prosent kun var ansatt ved et mottak i perioden 2003-2014, og 92 prosent var ansatt ved et mottak i perioden 2015-2017. I begge perioder var nesten alle ansatte kun ansatt hos én driftsoperatør (Tabell 6-3).

Tabell 6-1: Antall registrerte arbeidsforhold i asylmottak per ansatt

Antall arbeidsforhold	2003-2014		2015-2017	
	Antall ansatte	Prosent	Antall ansatte	Prosent
1	3 457	76 %	3 090	81 %
2	688	15 %	558	15 %
3	223	5 %	124	3 %
4	82	2 %	36	1 %
5	40	1 %	12	0 %
Flere enn 5	60	1 %	4	0 %
Totalt	4 550	100 %	3 824	100 %

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Tabell 6-2: Antall mottak som de ansatte har vært ansatt ved

Antall mottak	2003-2014		2015-2017	
	Antall individer	Prosent	Antall individer	Prosent
1	4 258	94 %	3 500	92 %
2	258	6 %	278	7 %
3	24	1 %	42	1 %
4	9	0 %	4	0 %
5	1	0 %		0 %
Totalt	4 550	100 %	3824	100 %

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Tabell 6-3: Antall driftsoperatører som de ansatte har vært ansatt ved

Antall drifts-operatører	2003-2014		2015-2017	
	Antall individer	Prosent	Antall individer	Prosent
1	4 441	98 %	3 701	97 %
2	105	2 %	119	3 %
3	4	0 %	4	0 %
Totalt	4 550	100 %	3 824	100 %

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

6.3 Yrker

Arbeidsgivers innrapportering av yrker baserer seg på Standard for yrkesklassifisering (STYRK98). Ettersom de ansatte i asylmottakene er registrert med til sammen 389 ulike yrker i løpet av perioden, er det grunn til å tro at denne rapporteringen kan ha vært noe vilkårlig, og det er dermed lite hensiktsmessig å beskrive alle registrerte yrker. For å beskrive utviklingen i sammensetningen av yrker har vi derfor valgt å se på de mest rapporterte yrkesgruppene.

De fem vanligste yrkesgruppene omfatter nesten 70 prosent av de ansatte ved asylmottakene og vises i Tabell 6-4. Den største gruppen, «Sosionomer, barnevernspedagoger o.l.», omfatter drøyt 21 prosent av de ansatte. Gruppen omfatter, i tillegg til sosionomer og barnevernspedagoger, blant annet miljøarbeidere, miljøterapeuter, mottaksledere og sosialkonsulenter.

Tabell 6-4 Fem største yrkesgruppene

Yrkesgruppe	STYRK98-kode	Prosent
Sosionomer, barnevernspedagoger o.l.	3 460	21,4
Barne- og ungdomsarbeidere o.l.	5 131	21,0
Omsorgsarbeider og hjelpepleiere	5 132	13,7
Vaktmestere o.l.	5 163	6,4
Annet pleie- og omsorgspersonale	5 139	6,3

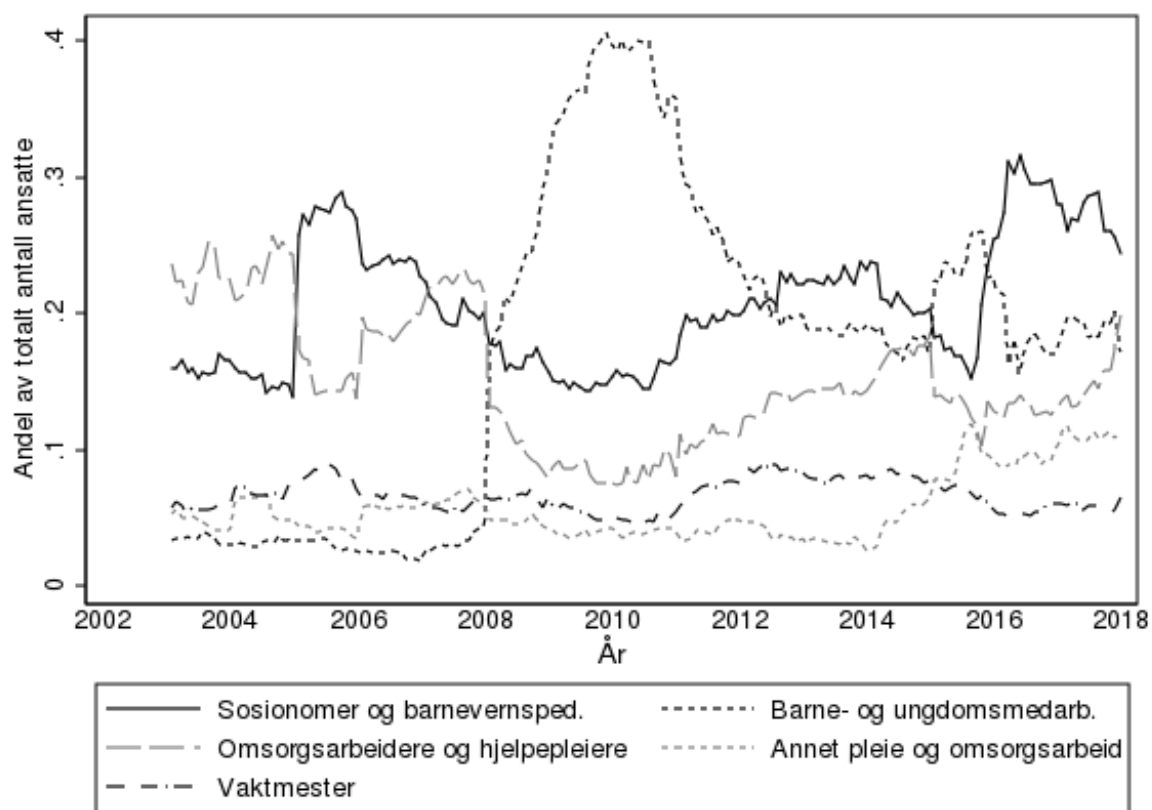
Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics. Kommentar: Yrkesgruppene er basert på STYRK98 4-siffernivå.

I Figur 2-1 viser vi utviklingen i de fem vanligste yrkesgruppene over tid. Sosionomer, barnevernspedagoger o.l. har gjennomgående vært en av de absolutt største yrkesgruppene. Barne- og ungdomsarbeidere utgjorde før 2008 en forholdsvis liten andel av de ansatte, men økte kraftig i 2008-2009. Økningen i januar 2008 skyldes endringer i registreringen av yrker i PAI-registeret, men den etterfølgende økningen i 2008-2009 gjenspeiler en reell økning i yrkesgruppen. Dette kan sannsynligvis knyttes til økningen i antall mindreårige asylsøkere og oppbyggingen av EMA-mottak i samme periode. På den meste utgjorde yrker i denne gruppen 40 prosent av alle ansatte. Andelen barne- og ungdomsarbeidere falt i 2011-2012, men har etter dette holdt seg rundt 20 prosent. Det var også en oppgang i andelen barne- og ungdomsarbeidere i 2015-2016, med denne var betydelig lavere enn i den tidligere oppbemningsperioden. Omsorgs- og hjelpearbeidere har hatt nesten speilvendt utvikling sammenlignet med barne- og ungdomsarbeidere.

Vaktmestere har utgjort en stabil andel av de ansatte ved asylmottakene, like under 10 prosent i hele perioden. Disse skiller seg ut fra de andre mest vanlige yrkene. Driftsoperatørene oppga i intervjuene at vedlikehold av bygningsmassen er en vesentlig del av asyl drift. Asylmottakene har ofte en stor bygningsmasse, og det er helt

sentralt med godt vedlikehold, uavhengig av om man eier eller leier bygningene. Dette kan forklare at vaktmester er en av de vanligste yrkesgruppene innenfor asyl drift.

Figur 6-1 Utvikling fem vanligste yrkesgrupper



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics. Kommentar: Yrkesgruppene er basert på STYRK98 4-siffernivå.

I Tabell 6-5 viser vi de 15 vanligste yrkene ved asylmottakene i perioden 2003-2017. Miljøarbeider er den absolutt vanligste yrkesbetegnelsen blant de ansatte. De tre typene av miljøarbeidere utgjorde til sammen nesten 28 prosent av de ansatte, og legger man til miljøterapeutene utgjør ansatte i disse fire yrkene tilsammen 36 prosent av de ansatte ved asylmottakene i perioden.

Tabell 6-5 15 vanligste yrkene over perioden

Yrker	Prosent
Miljøarbeider (barnehage)	11,6
Miljøarbeider (helse- og omsorg)	8,8
Miljøterapeut (sosionomarbeid)	8,1
Miljøarbeider (barne- og ungdomsarbeid)	7,5
Mottaksleder	5,9
Vaktmester	5,4
Miljøassistent	4,9
Sosialkonsulent	4,3
Informasjonskonsulent	3,4
Økonomikonsulent	2,6
Hjelpepleier	2,5
Nattportier	2,0
Omsorgsarbeider	1,9
Miljøterapeut (vernepleier)	1,3
Informasjonsmedarbeider	1,3

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics. Kommentar: Yrkesgruppene er basert på STYRK98 7-siffernivå.

6.4 Fast eller midlertidig ansettelse

I norsk arbeidsliv er hovedregelen at ansatte skal ansettes i faste stillinger, og at midlertidige ansettelser skal unngås. I følge driftsoperatørene vi har intervjuet, er de aller fleste ansatt i faste stillinger. Det fremkom også at det er noe bruk av prosjektstillinger, men at dette skjer i begrenset grad. Driftsoperatørene oppga at bruken av prosjektstillinger fortrinnsvis er knyttet til UDI-prosjekter, som ofte lyses ut for en begrenset periode, med mulighet for forlengelse. I tillegg benyttes prosjektstillinger noen ganger ved ansettelser i EMA-mottak. Noen av våre informanter fremhevet også at usikkerheten og uforutsigbarheten rundt driften av asylmottak kan føre til at flere ansettes i midlertidige stillinger. Det var imidlertid mer usikkerhet knyttet til i hvilken grad dette er tilfelle per dags dato.

En informant, som representerte en arbeidstagerorganisasjon, fremhevet at det er stor variasjon mellom driftsoperatører. De store veletablerte driftsoperatørene er som regel godt organisert, og følger gjeldende avtaler og regler for arbeidslivet. Det eksisterer i midlertid flere mindre driftsoperatører (særlig i tider med rask oppbemanning) som ikke er like godt organiserte. Personen oppga at det blant disse kan være større variasjon i typen kontrakter som inngås mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette gjelder ikke utelukkende tilknytningsform, men også avtalt arbeidstid og lønn.

Vi har ikke informasjon om ansettelsesform i registerdataene fra SSB, og kan dermed ikke objektivt belyse omfanget av faste stillinger. Et unntak er i midlertid de kommunalt ansatte, som er registrert i PAI-registeret. For disse vet vi at personer enten kan ansettes fast eller på timeskontrakter. Analyse ved hjelp av PAI-registret viser at hele 98 prosent av kommunalt ansatte var ansatt i faste stillinger, mens to prosent var timesansatte.

6.5 Avtalt arbeidstid

For årene 2003-2014 finnes informasjon om avtalt arbeidstid i AT-LTO. Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til datakvaliteten. For eksempel endres avtalt arbeidstid flere ganger årlig i flere arbeidsforhold, mens det er uvisst om arbeidsgivere har oppdatert opplysningene hver gang det har vært endringer i avtalt arbeidstid. I tilfeller der det er mange observasjoner per arbeidsforhold, har vi beregnet et ikke-vektet gjennomsnitt for avtalt arbeidstid per år. For årene 2015-2017, da rapporteringen om avtalt arbeidstid er fra A-ordningen, innrapporteres opplysninger om avtalt arbeidstid på månedsbasis, og datakvaliteten anses derfor å være bedre. Endringene i innrapporteringen medfører imidlertid at avtalt arbeidstid ikke er direkte sammenlignbart på tvers av de to tidsperiodene.

I Tabell 6-6 vises deskriptiv statistikk for avtalt arbeidstid i de to periodene. Merk imidlertid at det i tabellen er en observasjon per arbeidsforhold per måned. Dette medfører at avtalt arbeidstid i lange arbeidsforhold er overrepresentert. Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid var 30,1 og 28,5 timer i henholdsvis 2003-2014 og 2015-2017. I begge utvalgene var medianen lik 35,5 timer. Imidlertid kan det virke som at det er en viss grad av rapporteringsfeil i data, eksempelvis ved at laveste registrerte avtalte arbeidstid i perioden 2015-2017 er lik -1,7.

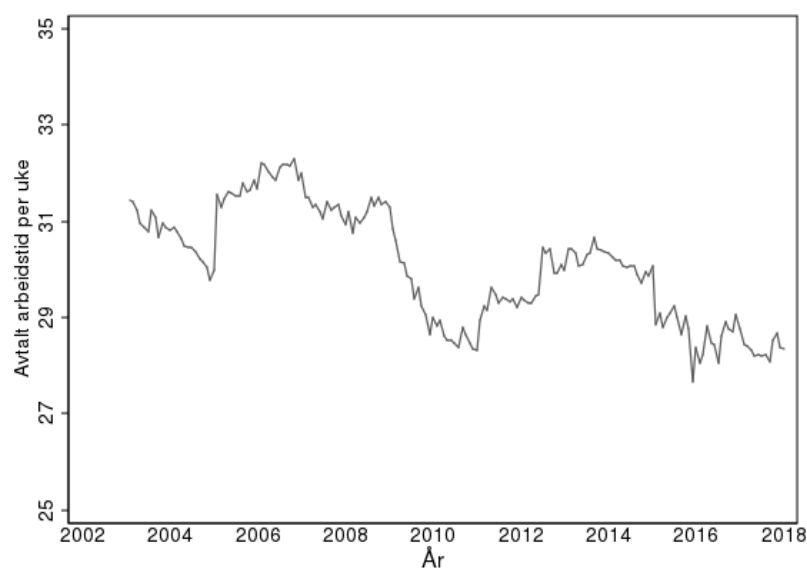
Tabell 6-6: Deskriptiv statistikk for avtalt arbeidstid

Periode	Antall observasjoner	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	Minimum	Maksimum
2003-2014	104 902	30,1	35,5	10,1	3,0	68,3
2015-2017	46 620	28,5	35,5	11,2	-1,7	45,0

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

I Figur 6-2 vises gjennomsnittlig avtalt arbeidstid i perioden 2003-2017. Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid har falt i perioder med oppbemanning. Særlig var nedgangen stor i 2009-2010, da avtalt arbeidstid falt fra drøyt 31 timer til 28 timer. I 2012 var gjennomsnittlig avtalt arbeidstid igjen økt til drøyt 30 timer. Tallene for 2015-2017 er ikke direkte sammenlignbare med de tidligere årene grunnet endringer i datagrunnlaget, og det er derfor vanskelig å trekke entydige konklusjoner om endringen de tre siste årene. Det fremstår imidlertid som at gjennomsnittlig avtalt arbeidstid ikke økte i forbindelse med nedbyggingen av mottakskapasiteten, slik en kunne forvente basert på utviklingen i tidligere oppbyggingsperioder.

Figur 6-2 Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid 2003-2017

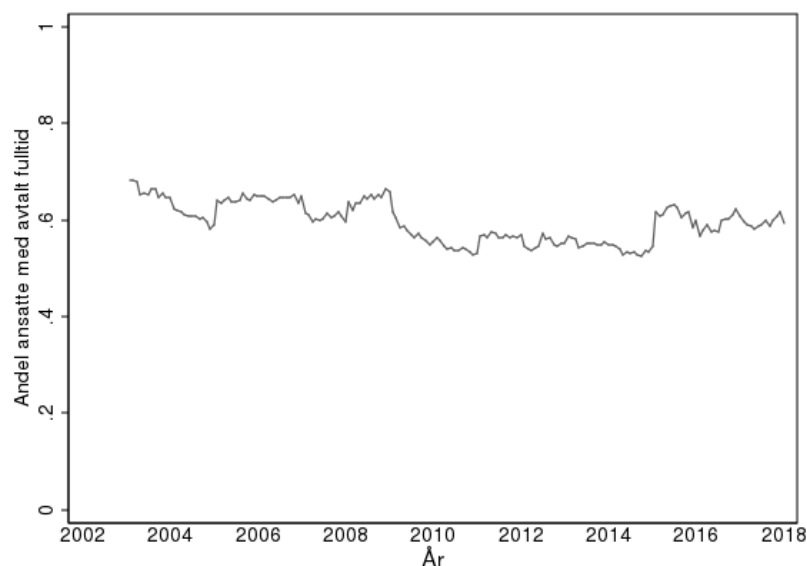


Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Andelen ansatte med avtalt arbeidstid over 35 timer per uke, som vi klassifiserer som heltid, vises i Figur 6-3. Utviklingen skilte seg noe fra utviklingen for avtalt arbeidstid. Frem til 2009 var andelen ansatte med fulltidskontrakter i stor sett uendret på ca. 65 prosent. I 2009 gikk andelen fulltidsansatte ned til ca. 55 prosent, og holdt seg på dette nivået til 2015. Ved årsskiftet 2014-2015 ser vi en økning i andelen fulltidsansatte, som skyldes endringer i datagrunnlaget. Det var ingen merkbar endring i andel fulltidsansatt i forbindelse med opp- og nedbemanningen i 2015-2017.

At vi ser en nedgang i gjennomsnittlig avtalt arbeidstid, men ikke tilsvarende nedgang i avtalt fulltid kan henge sammen med en økning i antall ansatte ved EMA-mottak i løpet av perioden. 35,5 timer per uke regnes som fulltid for ansatte i EMA-mottak, mens fulltid for ansatte i ordinære mottak er 37,5 timer per uke.

Figur 6-3 Andel ansatte med avtalt fulltid (over 35 timer) 2003-2017



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

6.6 Lønn

UDI oppgir i oppdragsbeskrivelsen at det er ønskelig å kartlegge utviklingen i lønn blant asylmottaksansatte. Innrapporteringen av lønn til SSB gjør det i midlertid utfordrende å gjøre en presis analyse av lønn blant de ansatte over tid. I 2003-2014 er kontantlønn (bruttolønn inkludert alle typer av tillegg, feriepenger etc.) per arbeidsforhold innrapportert på årsbasis. Det er oppgitt antall arbeidsdager i løpet av året som arbeidstakeren har vært tilknyttet arbeidsgiveren, og avtalt arbeidstid per uke. Imidlertid er det oppgitt flere ulike verdier for avtalt arbeidstid for mange av arbeidsforholdene, uten at vi vet antall arbeidsdager den ansatte har hatt denne stillingsprosenten. For å analysere utviklingen i lønn har vi derfor brukt gjennomsnittlig avtalt arbeidstid per år (som i avsnitt 6.5), samt informasjon om antall dager den ansatte har vært ansatt hos arbeidsgiveren. Dette har vi benyttet for å beregne en gjennomsnittlig bruttolønn på månedsnivå. For årene 2015-2017 er lønn rapportert på månedsnivå. Lønnsdata er detaljerte, men vi bruker bruttolønn, som kan sammenlignes med den beregnede månedslønnen for perioden 2003-2014. Alle tall er inflasjonsjustert til 2015-nivå. Grunnet unøyaktigheter i data, som skyldes at månedslønnen er beregnet i perioden 2003-2015 er dataene trimmet. *Det vil si at vi har ekskludert individer som har kalkulert bruttolønn som er mindre enn eller lik null, og individene i den høyeste persentilen i bruttolønnsfordelingen, dvs. de med høyeste registrerte bruttolønnsnivåene, fra utvalget.*

I Tabell 6-7 vises deskriptiv statistikk for rapportert bruttolønn på månedsnivå i perioden 2003-2017. Gjennomsnittlig bruttolønn i perioden var 26 850 kroner, med et standardavvik på kr 18 501. Tabellen viser også lønnsstatistikk fordelt på driftsform og mottakstype. Gjennomsnittlig bruttolønn var høyest (kr 28 600) i kommunale mottak, og lavest i private mottak (kr 26 208). Av mottakstypene har ansatte i EMA-mottak lavest bruttolønn (kr 25 800). Merk imidlertid at rapportert bruttolønn ikke tar høyde for avtalt arbeidstid, og at variasjonen vi ser i tabellen delvis kan forklares av forskjeller i avtalt arbeidstid.

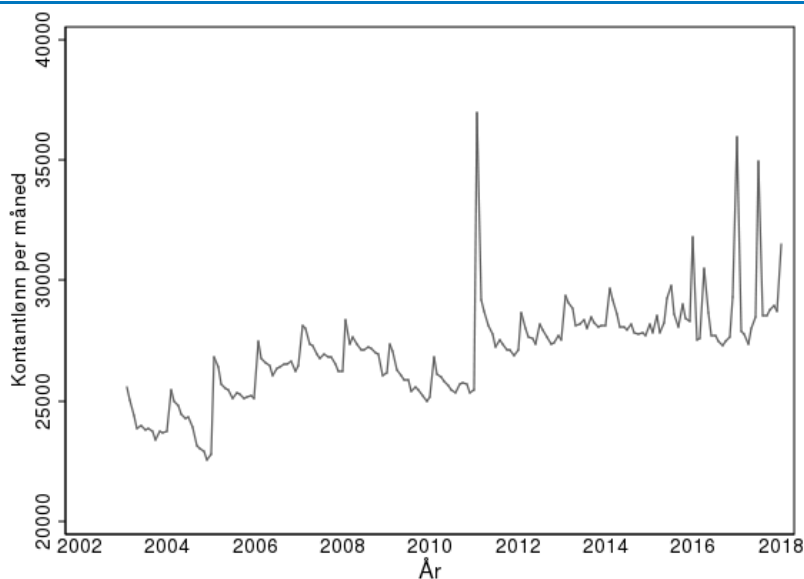
Tabell 6-7 Deskriptiv statistikk for bruttolønn per måned 2003-2017

	Antall observasjoner	Gjennomsnitt	Standard avvik	Minimum	Maksimum
Total	150 077	26 850	18 501	0	1 993 609
<i>Driftsform</i>					
Ideell organisasjon	12 520	27 481	11 866	0	122 837
Kommunal	33 621	28 599	11 134	0	121 435
Privat	103 936	26 208	20 874	0	1 993 609
<i>Mottakstype</i>					
Ordinær	99 446	27 244	19448	0	1 993 609
EMA	42 878	25 803	16954	0	1 304 537
Andre mottak	7 753	27 586	13270	0	449 177

Merknad: Lønn er inflasjonsjustert til 2015-års prisnivå. Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

I Figur 6-4 viser vi utviklingen i månedslønn i perioden 2003-2017. Det er et gjengående mønster at gjennomsnittlig rapportert bruttolønn er høyere i januar hvert år. Dette skyldes at det i noen mottak er personer som kun er registrert som ansatt i en dag i januar, men som likevel får utbetalt forholdsvis store beløp. Vi har korrigert for noe av dette, ved å fjerne ansatte med høyest rapportert inntekt fra datagrunnlaget, men mønsteret er likevel synlig. Det ser ut som at bruttolønnen økte til 2008, før nivået gikk noe ned i 2009-2010. Dette kan, som sagt, delvis forklares med endringer i avtalt arbeidstid. I perioden 2012 til 2015 var lønnsnivået tilnærmet stabilt. I 2015-2017 har det imidlertid vært stor variasjon i gjennomsnittlig bruttolønn per måned, og det er dermed vanskelig å si noe om utviklingen i denne perioden. Bruttolønn fordelt etter driftsform og type mottak i perioden 2003-2017 er inkludert i vedlegg. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at forskjeller i andre forhold, for eksempel forskjeller i avtalt arbeidstid, kan påvirke utviklingen i bruttolønnen, og at grafene derfor bør tolkes med varsomhet. I Figur 0-11 i Vedlegg 1 viser utviklingen i kalkulert bruttolønn per time. Utviklingen i bruttolønn per time følger i stort sett samme utvikling som bruttolønn per måned, med en utflating etter 2012. I 2015 skjer et hopp i timelønn, som henger sammen med endringer i datagrunnlaget.

Figur 6-4 Gjennomsnittlig bruttolønn per måned



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

6.7 Sammenheng mellom driftsform og ansettelsesforhold

I dette avsnittet undersøker vi sammenhengen mellom arbeidstid og lønn og kjennetegn ved mottakene. Siden avtalt arbeidstid og lønn også avhenger av egenskaper ved de ansatte, inkluderer vi også disse i analysen. For å isolere effekten av driftsform fra andre kjennetegn ved mottakene som kan virke inn på arbeidstid og lønnsnivå i mottakene har vi benyttet regresjonsanalyse. Ved å benytte oss av denne type analyse, kan vi sammenlikne mottak som har mer eller mindre like kjennetegn og dermed på en mer systematisk måte undersøke om driftsform er av betydning for ansettelses- og lønnsforhold. Resultatene fra regresjonsanalysen og en metodebeskrivelse er inkludert i Vedlegg 2. Deskriptive figurer som viser utviklingen i avtalt arbeidstid og lønn fordelt på driftsform og mottakstype presenteres i Vedlegg 1.

I den første delen av avsnittet fokuserer vi på sammenhengen mellom arbeidstid og lønn og driftsform, mens vi i den andre delen fokuserer på sammenhengen mellom personkjennetegn, arbeidstid og lønn.

6.7.1 Betydningen av kjennetegn ved mottakene

Avtalt arbeidstid

Vi finner ikke statistisk signifikante forskjeller i avtalt arbeidstid mellom driftsformer når vi kontrollerer for mottakstype og personkjennetegn. Avtalt arbeidstid var derimot 2,9 timer lavere i EMA-mottak og 10,5 prosentpoeng færre ansatte hadde avtalt heltidsstilling. Dette ble også understøttet i intervjuer med driftsoperatørene, der det fremgikk at det på grunn av krav til døgnbemanning i større grad forekommer deltidstillinger i denne typen mottak. Avtalt arbeidstid var imidlertid 2,9 timer høyere i transittmottak enn i kommunale mottak. I sentrale kommuner var avtalt arbeidstid 1,6 timer høyere enn i mindre sentrale kommuner, og andelen ansatte med avtalt heltid var 8 prosentpoeng høyere.

Bruttolønn

Det er ikke statistisk signifikante forskjeller i bruttolønn per time mellom kommunale og ideelle mottak. Derimot var bruttolønnen 10,7 prosent lavere i private mottak enn i kommunale mottak. Lønnsnivået var henholdsvis 10,4 og 16,4 prosentpoeng høyere i EMA- og transittmottak enn i kommunale mottak, mens lønnsnivået var 31,6 prosentpoeng lavere i integreringsmottak. Det høyere lønnsnivået i EMA-mottak skyldes at bruttolønn inkluderer tillegg for ubekvem arbeidstid. Vi finner ingen statistisk signifikante forskjeller mellom bruttolønnen i sentrale kommuner og i usentrale kommuner.

6.7.2 Betydning av personkjennetegn

Avtalt arbeidstid

Kvinner hadde i gjennomsnitt 0,8 timer lavere avtalt arbeidstid enn menn, og andelen i avtalte heltidsstillinger var 6,7 prosentpoeng lavere blant kvinner enn blant menn. Eldre ansatte hadde i større grad noe høyere avtalt arbeidstid, og sannsynligheten for å ha en heltidskontrakt økte isolert sett med alderen.

Vi finner også statistisk signifikante forskjeller mellom innvandrerbakgrunn og avtalt arbeidstid. Ansatte som var født i Norge hadde i gjennomsnitt 3,7 timer lenger avtalt arbeidstid enn ansatte med ikke-vestlig bakgrunn, og 1,3 timer lenger avtalt arbeidstid enn ansatte med vestlig bakgrunn. I tillegg var det 11,3 prosentpoeng færre ansatte med ikke-vestlig bakgrunn som hadde avtalt arbeidstid tilsvarende heltid, sammenlignet med ansatte født i Norge. Ansatte med høyere utdanning hadde også 2,2 timer lengre avtalt arbeidstid enn ansatte med grunnskoleutdanning, og 9,5 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å ha en avtalt arbeidstid over 35 timer per uke. Avtalt arbeidstid og sannsynligheten for å ha en fulltidskontrakt økte i takt med arbeidserfaring fra asylmottak. Ikke uventet er betydningen avtakende: jo lenger arbeidserfaring den ansatte har, dess mindre betydning har det for den avtalte arbeidstiden.

Bruttolønn

Brutto timelønn for menn var 7,3 prosent høyere enn for kvinner. Bruttolønnen økte med alder: Isolert sett førte et år høyere alder til 2 prosentpoeng høyere timelønn. Som forventet var imidlertid effekten avtakende med stigende alder. Ansatte med høyere utdanning hadde også 9,6 prosent høyere kalkulert bruttolønn sammenlignet med ansatte registret med grunnskoleutdanning.

Vi finner ikke statistisk signifikante forskjeller i bruttolønn mellom ansatte født i Norge og ansatte med innvandrerbakgrunn. Dette gjelder både ansatte med ikke-vestlig og vestlig innvandrerbakgrunn. Denne analysen viser dermed ikke tegn til sosial dumping, siden det også er kontrollert for arbeidserfaring i asylmottak og utdanningsnivået til de ansatte.

6.8 Oppsummering

Samlet viser analysen at flertallet av de ansatte hadde et eneste arbeidsforhold ved asylmottak i perioden. Den største yrkesgruppen var sosionomer, barnevernspedagoger mv., og utgjorde drøyt 20 prosent av de ansatte ved mottakene.

Endringer i registreringen av lønnsopplysninger, samt egenskaper ved innrapporteringen gjør det utfordrende å gjøre en presis lønnsanalyse. Analyse av lønnsutviklingen ved mottakene indikerer at bruttolønnen per måned steg til 2008, falt i perioden 2008-2010, og steg deretter frem til 2016. I perioden 2016-2017 var det stor variasjon i gjennomsnittlig registrert bruttolønn, og det er dermed vanskelig å gi en entydig konklusjon på lønnsutviklingen.

Analysen viser at kalkulert bruttolønn per time var lavere i private mottak sammenlignet med i kommunale mottak, og at bruttolønnen var høyere i EMA-mottak og transittmottak enn i ordinære mottak. Vi finner ikke signifikante lønnsforskjeller mellom mottak i mer og mindre sentrale kommuner, men avtalt arbeidstid var noe høyere i sentrale kommuner.

Som forventet finner vi at ansatte med høyere utdanning, lengre arbeidserfaring fra asylmottak og høyere alder, hadde høyere kalkulert bruttolønn per time. Kvinner hadde lavere lønn og kortere avtalt arbeidstid enn menn. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom lønnsnivået til ansatte født i Norge og ansatte med innvandrerbakgrunn, men ansatte med innvandrerbakgrunn har noe kortere avtalt arbeidstid sammenlignet med ansatte født i Norge.

7. Betydning for lokale arbeidsmarkeder

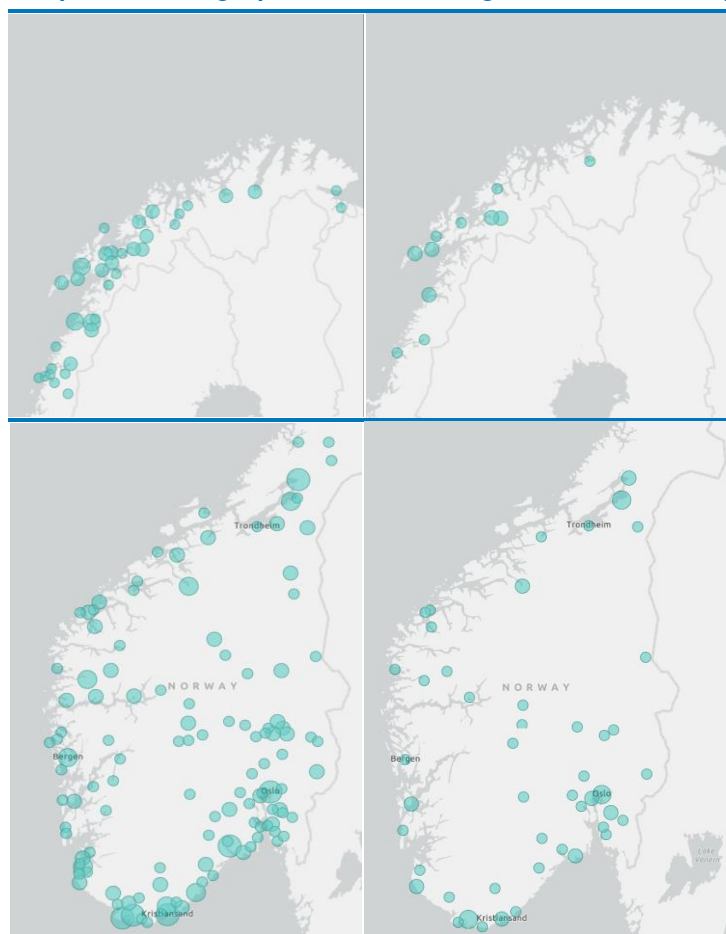
Det er stor geografisk spredning blant asylmottakene i Norge. Asylmottak finnes både i byer og ute i distriktene. Opp- og nedbygging av mottak kan påvirke det lokale arbeidsmarkedet direkte via de ansatte ved asylmottakene, men det kan også få ringvirkninger for det øvrige arbeidsmarkedet. Virkningene er større for små lokale arbeidsmarkeder. I gjennomsnitt representerte de ansatte i asylmottakene en liten andel av den totale sysselsettingen i arbeidsmarkedene i perioden 2003 til 2017 (under en prosent). Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom regioner, og asylmottaksansatte utgjorde i enkelte kommuner en betydelig større andel av den totale arbeidsstyrken.

7.1 Plassering av asylmottak

Det er stor geografisk spredning av asylmottakene i Norge. Figur 7-1 viser den geografiske plasseringen av alle asylmottakene som er registrert hos UDI på det meste i juli 2016 (til venstre) og i november 2017 (til høyre). Det fremgår at asylmottak er plassert både i sentrale strøk og i mer perifere deler av landet.

Nedenfor undersøker vi hvilke lokale arbeidsmarkeder som i størst grad har blitt berørt av variasjoner i mottakskapasiteten, med tilhørende opp- og nedbemanning, de siste 15 årene. Vi diskuterer også kort hvordan lokalsamfunn påvirkes av at asylmottak etableres og avvikles.

Figur 7-1 Plassering av asylmottak i Norge: juli 2016 (venstre) og november 2017 (høyre)



Merknad: Figuren inneholder alle mottak som er registrert hos UDI, ikke bare vårt utvalg. Kilde: Utlendingsdirektoratet

7.2 Asylmottakene som en del av de lokale arbeidsmarkedene

Et lokalt arbeidsmarked er ikke begrenset av kommunegrensene, siden innbyggerne kan pendle og arbeide i andre kommuner enn sin egen bostedskommune. En naturlig avgrensning av et arbeidsmarked vil dermed være områdene i pendlerdistanse til mottaket fra bostedet til innbyggerne. I dette kapittelet benyttes to ulike standarder for arbeidsmarkedsinndeling. Den ene er utarbeidet av SSB, og benytter pendlerstatistikk fra perioden 2000-2006 til å dele Norge i 46 arbeidsmarkedsregioner (Bhuller, 2009). Den andre er utarbeidet av Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR). NIBR bruker pendlerstatistikk, reisetid og en sentralitetsindeks for å definere 160 arbeidsmarkeder (Gundersen, et al., 2013). I Tabell 7-1 bruker vi de to standardene for arbeidsmarkedsregioner, samt inndeling på kommunenivå, for å vise deskriptiv statistikk for arbeidsmarkeder og kommuner som i løpet av perioden har hatt et asylmottak. Siden NIBR deler arbeidsmarkedene inn i flere mindre regioner enn SSB, vil ansatte ved asylmottak utgjøre en relativt større andel av den totale sysselsettingen i hver av deres arbeidsmarkedsregioner.

Tabellen viser at ansatte ved asylmottak i gjennomsnitt representerte 0,1 og 0,3 prosent av den totale sysselsettingen i arbeidsmarkedene i perioden 2003 til 2017, etter henholdsvis SSB og NIBR sine inndelinger. På kommunenivå utgjorde ansatte ved asylmottak 0,5 prosent av den totale sysselsettingen. I gjennomsnitt representerte de ansatte i asylmottakene en liten andel av den totale sysselsettingen i arbeidsmarkedene i perioden. Samme tabell viser at dette varierte i stor grad. På det meste utgjorde ansatte ved asylmottak 1,1 og 6,7 prosent av de sysselsatte i arbeidsmarkedsregionen etter henholdsvis SSB og NIBR. Dette var betydelige andeler av arbeidsplassene i regionene, og det er dermed interessant å undersøke videre hvilke arbeidsmarkeder dette gjaldt.

Tabell 7-1: Sysselsetting og asylmottak i arbeidsmarkedsregioner og kommuner som har hatt et asylmottak som inngår i utvalget i perioden 2003-2017

	Arbeidsmarkeds- region (SSB)	Arbeidsmarkeds- region (NIBR)	Kommune
Gjennomsnittlig antall sysselsatte i arbeidsmarkedet	66835,72	40607	17478
Median	23327	10264	4072
Min	2730	503	341
Max	891632	758647	457000
Gjennomsnittlig antall mottak	1,7	1,6	1,1
Gjennomsnittlig antall personer som arbeider i asylmottak	26,4	18,9	14,3
Median	16	11	9
Max	202	173	125
Min	1	1	1
Gjennomsnittlig andel av total sysselsetting	0,10 %	0,28 %	0,48 %
Median andel av total sysselsetting	0,05 %	0,11 %	0,25 %
Min	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Max	1,1 %	6,7 %	9,7 %
Standardavvik	0,12 %	0,53 %	0,68 %

Merknad: I tabellen inngår kun kommuner og arbeidsmarkeder som i perioden har hatt et asylmottak. Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Tabell 7-2 viser de fem arbeidsmarkedene, delt inn etter SSB og NIBR sin standard for arbeidsmarkedsregioner, med høyest andel asylmottaksansatte, sett i forhold til total sysselsetting i regionen. Ved bruk av SSB sin inndeling varierte andelen ansatte ved asylmottak mellom 1,1 og 0,7 prosent av total sysselsetting, mens det totale antallet ansatte varierte mellom 64 og 175. Det er tydelig at disse arbeidsmarkedene i stor grad er små markeder, målt i antall sysselsatte, i distriktene.

Ved bruk av NIBR sin standard for arbeidsmarkedsregioner utgjorde ansatte som jobbet ved asylmottak i mellom 3,5 or 6,7 prosent av arbeidsplassene i arbeidsmarkedet, noe som tilsvarer en betydelig andel. I slike regioner er det klart at opp- og nedbygging av et mottak kan ha betydning for regionen. Arbeidsmarkedene i Panel B omfatter et lavt antall sysselsatte sett i forhold til et gjennomsnittlig arbeidsmarked. Dette viser at det er de små arbeidsmarkedene i distriktene som blir mest påvirket av opp- og nedbemanning i asylmottakene.

Tabell 7-2 Arbeidsmarkeder med høyest antall ansatte ved asylmottak som andel av total sysselsetting

Arbeidsmarked	Tidspunkt	Antall ansatte i mottak	Andel av totalt sysselsatte
Panel A			
SSB			
Nord-Aurdal arbeidsmarked	Februar 2016	95	1,1%
Farsund arbeidsmarked	August 2016	175	1,1%
Lenvik arbeidsmarked	August 2016	113	0,7%
Sunndal arbeidsmarked	Juli 2016	64	0,7%
Førde arbeidsmarked	August 2016	166	0,7%
Panel B			
NIBR			
Hyllestad arbeidsmarked	August 2016	47	6,7%
Lødingen arbeidsmarked	Juli 2016	44	5,0%
Meråker arbeidsmarked	Oktober 2016	43	4,4%
Rødøy arbeidsmarked	September 2016	19	3,8%
Ibestad arbeidsmarked	Juni 2010	19	3,5%

Kilde: SSB. Bearbejdet av Oslo Economics.

Vi har også undersøkt hvilke arbeidsmarkeder som har hatt de største svingningene i andel ansatte som jobber i mottak over tid. Funnene korresponderte med funnene i Tabell 7-2 for de respektive arbeidsmarkedsinndelingene. Dermed har de arbeidsmarkedene som har størst andel ansatte i asylmottak også de største variasjonene i andelen ansatte som jobber i asylmottak.

7.3 Hvordan påvirker asylmottaket det lokale arbeidsmarkedet?

Fra avsnittet over er det tydelig at asylmottak som oftest utgjør en liten del av det lokale arbeidsmarkedet. Ansatte i asylmottak utgjorde i snitt ca. 0,5 prosent av de sysselsatte på kommunenivå og 0,1-0,3 prosent av de ansatte i de lokale arbeidsmarkedene, avhengig av inndeling. Samtidig ser vi at asylmottaksansatte utgjorde en betydelig del av sysselsettingen i noen små kommuner og/eller arbeidsmarkeder.

Hvor stor innvirkning opp- og nedbygging av asylmottak har for lokalsamfunnet og det lokale arbeidsmarkedet avhenger trolig av asylmottakets relative størrelse i arbeidsmarkedet. I store arbeidsmarkeder der asylmottak ansetter en liten andel av de arbeidsstyrken, er det lite sannsynlig at opp- og nedbemanning vil ha stor innvirkning på det lokale arbeidsmarkedet. I små kommuner/arbeidsmarkeder, derimot, kan etableringen eller avviklingen av et asylmottak få merkbare konsekvenser.

Fra avsnittet over er det vist at et asylmottak kan være en betydelig arbeidsgiver i små lokale arbeidsmarkeder eller kommuner. Det kan også være betydelige ringvirkninger knyttet til oppbygging av mottak for vertskommunene. Når et asylmottak blir opprettet vil det stille visse krav til vertskommunen. Disse kan være både lovpålagte krav om å tilby primærhelsetjenester, barnevernstjenester og grunnskoleopplæring til asylsøkerne, og krav som det forutsettes at kommunen tilbyr. Disse omfatter norskopplæring til asylsøkere og barnehagetilbud til fire og femåringer (NOU 2011:10). Dette kan dermed føre til at det opprettes flere stillinger i det offentlige for å kunne tilfredsstille de ulike kravene. Dette vil trolig være særlig krevende for mindre kommuner, siden de vil oppleve den relativt sett største veksten i antall bosatte i kommunen. Det vil dermed kreve en relativt sett større oppskalering av det offentlige tjenestetilbudet for å innfri de ulike kravene.

Videre vil opprettelsen av et mottak føre til at antallet bosatte i kommunen øker. Det er også sannsynlig at flere av beboerne ved asylmottakene blir bosatt i kommunen etter at de får oppholdstillatelse. Dette kan dermed føre til befolkningsvekst i markedet på lang sikt. Dette vil medføre konsumvirkninger i markedet ved at asylsøkere og asylmottaket kjøper varer og tjenester.

I perioder med avvikling av mottak, og tilhørende nedbemanning, vil de ansatte ved asylmottaket måtte finne seg en ny arbeidsplass. Særlig for små arbeidsmarkeder kan det være utfordrende å absorbere mange ansatte samtidig i forbindelse med at mottak legges ned. Dette kan føre til økt arbeidsledighet. Avvikling av mottak kan også få ringvirkninger for det lokale arbeidsmarkedet. Når asylmottaksvirksomheten i en kommune avvikles, endres behovet for kommunale tjenester, og kommunen må nedskalere sin virksomhet. Dette tar tid, da kommunen ikke uten videre kan si opp sine ansatte dersom disse har fast kontrakt, og kan i sin tur føre til økonomiske

problemer for kommunen. Dette blir også drøftet av Bergeutvalget, som konkluderer med at det grunnet disse konsekvensene burde utbetales vertskommunetilskudd selv etter mottaket i kommunen blir avvirket (NOU 2011:10).

Flere driftsoperatører oppgir at nedleggelsen av mottak har en større negativ konsekvens i distriktene enn i de mer sentrale strøk. En driftsoperatør fortalte om en kommune i Nord-Norge som i mange år hadde hatt et asylmottak, og som også bosatte flere flyktninger etter at de fått oppholdstillatelse. I forbindelse med avvikling av asylmottaket besluttet kommunen at også slutte med bosetting av flyktninger med oppholdstillatelse. En slik avgjørelse kan på sikt påvirke befolkningsutviklingen i kommunen negativt.

8. Kompetansekrav ved asylmottakene

Det er flere utfordringer knyttet til en analyse av kompetansekravene i RS 2010-084. Dette skyldes dels utfordringer knyttet til å operasjonalisere etterprøvbare kriterier og dels utfordringer knyttet til bruken av registerdata. Vår analyse viser samlet sett at hoveddelen av mottakene oppfylte de ulike kompetansekravene i størstedelen av sin levetid. Vi ser også at det har vært en positiv utvikling over tid, slik at andelen mottak som oppfyller de ulike kravene har økt de siste årene. Det er et gjennomgående mønster at kommunale mottak i større grad oppfyller kompetansekravene til UDI.

8.1 Formelle kompetansekrav i kontrakten med UDI

Tildelingen av kontrakter for å drive asylmottak legges ut på anbud av UDI, og interesserte driftsoperatører konkurrerer på pris og kvalitet. For å sikre kvalitet i driften av mottakene, har UDI nedfelt formelle krav til bemanning og kompetanse ved alle asylmottak i to rundskriv:

- RS 2010-084 Krav til bemanning og kompetanse i ordinært statlige mottak
- RS 2011-042 Krav til bemanning og kompetanse i transittmottak

Rundskrivene omtaler minstekrav til bemanningen ved ulike typer av mottak⁴, samt krav til formell kompetanse til ansatte i ulike ansvarsposisjoner. Kompetansekravene i RS 2010-084 regulerer ordinære mottak og EMA-mottak. De listes her for å gi et overblikk:

- a) Driftsoperatør skal tilstrebe en balansert alders- og kjønns sammensetning i personalgruppa, samt flerkulturell kompetanse som bidrar til mestring av samarbeid på tvers av kulturgrensene.
- b) Driftsoperatør skal sørge for at utlysningsteksten oppfordrer personer med innvandrerbakgrunn til å søke når det er ledige stillinger ved mottaket.
- c) Driftsoperatør skal vektlegge høyere utdanning og ledererfaring ved ansettelse av mottaksleder.
- d) Mottaket skal ha en person med barnefaglig utdanning på høyskolenivå, med ansvar for arbeidet med barn og ungdom, herunder ansvar for en eventuell barnebase.
- e) Mottaket skal ha en person med pedagogisk utdanning eller tilsvarende kompetanse på formidling, med ansvar for informasjonsarbeidet.
- f) Personen som skal ivareta beboerøkonomi, skal ha minimum ettårig utdanning innenfor økonomi/regnskap.
- g) Mottak med innkvarteringstilbud for enslige mindreårige skal ha en fagansvarlig med relevant barnefaglig utdanning på høyskolenivå.
- h) Driftsoperatør skal utarbeide skriftlige stillingsbeskrivelser for alle ansatte. Disse skal revideres dersom stillingsinnholdet endres.
- i) Mottakets ansatte skal delta på obligatoriske opplæringstiltak i regi av UDI, herunder grunnopplæring for nytilsatte, samt gis anledning til å delta i andre opplæringstiltak som UDI organiserer.
- j) Driftsoperatør skal sikre at personalet får regelmessig ekstern veiledning i å håndtere de spesielle utfordringene knyttet til arbeidet i mottak. Veiledningen skal minimum utgjøre 20 timer fordelt over minst fire sesjoner pr. år.
- k) Mottaket skal ved behov søke rådgiving hos relevante faginstanser.

Kravene til kompetanse ved transittmottak, som fremkommer i RS 2011-042, tilsvarer i stor grad kravene som listes i RS 2010-084. Siden vårt utvalg i liten grad dekker transittmottak, fokuserer vi i denne analysen på ordinære mottak og EMA-mottak.

8.2 Analyse av oppfyllelse av kompetansekrav

En del av vårt oppdrag fra UDI går ut på å undersøke i hvilken grad asylmottakene oppfylte kompetansekravene. I dette avsnittet diskuterer vi de ulike kompetansekravene, samt operasjonaliseringen av disse i analysen. For å analysere i hvilken grad mottakene kan sies å ha oppfylt kompetansekravene i perioden 2003-2017, har vi benyttet følgende fremgangsmåte:

⁴ I dette kapittelet vil vi ikke behandle bemanningskravene.

- 1 Formulere målbart kompetansekrav
- 2 For hver måned i perioden: Identifisere ansatte som oppfyller kravet
- 3 For hver måned i perioden: Summere antall mottak som har minst én ansatt som oppfyller kravet
- 4 For hvert mottak: Beregne hvor stor andel av mottakets totale levetid der mottaket oppfyller kravet

Vi presenterer dermed resultatene på to måter:

- Ved å vise gjennomsnittlig utvikling i andel asylmottak som oppfyller kompetansekravene over tid, og
- Ved å vise fordelingen av mottakene etter hvor stor andel av levetiden de kan sies å ha oppfylt de formelle kompetansekravene. Resultatene presenteres både samlet og fordelt etter mottakstype og driftsform.

En slik analyse byr imidlertid på flere utfordringer. For det første er flere krav formulert på en slik måte at det er utfordrende å operasjonalisere etterprøvbare kriterier. For eksempel er ikke alle krav uttrykt som krav, ved at de inneholder formuleringer som «bør etterstribes» og «legges vekt ved». Det er heller ikke klart hva som inngår i beskrivelsene av formell kompetanse, eksempelvis «barnefaglig utdanning». I noen tilfeller forekommer også tilleggformuleringer som «eller motsvarende kompetanse», uten at det spesifiseres hva dette inkluderer.

En annen utfordring er knyttet til bruken av registerdata. Selv om vi har en formening om hva som skal til for å oppfylle et krav, er det ikke alltid denne informasjonen fremkommer av registerdataene. Et eksempel på dette er at vi ikke har en fullstendig utdanningshistorikk for individene i utvalget, eller at vi ikke vet hvilke fordypningsfag individene har tatt. Noen krav er også knyttet til forhold som ikke fremgår av registerdataene, eksempelvis mottakenes tilgang til ekstern veiledning og utforming av stillingsannonser. Disse vil vi kommentere, og i en viss grad belyse, ved hjelp av funn fra intervjuene.

En tredje utfordring er at kompetansekravene er knyttet til ansatte med spesifikke ansvarsområder, mens vi ikke med sikkerhet kan fastsette hvem som har dette ansvaret i våre data. Dermed har vi måttet se på personalstyrken samlet, og identifisere mottak som har minst én ansatt med en viss kompetanse – uten å vite med visshet at personen med ansvaret er personene som besitter den formelle kompetansen. *Samlet er det derfor viktig å tolke våre funn med forsiktighet.*

8.2.1 Balansert alders- og kjønns sammensetning

I punkt a) i RS 2010-084 fremgår det at «*Driftsoperatører skal tilstrebe en balansert alders- og kjønns sammensetning i personalgruppen*».

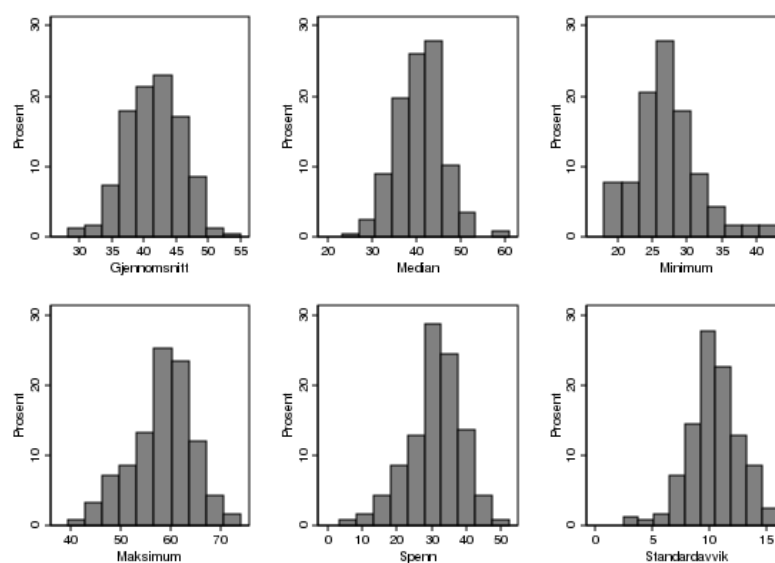
Vi forstår kravet dithen at en ønsker en viss spredning i aldersfordelingen blant de ansatte, samt en noenlunde jevn kjønnsfordeling. Det er imidlertid uklart akkurat hva som er grensen for at et mottak kan anses å ha en balansert alders- og kjønnsfordeling.

UDI forteller oss at dette ikke tolkes som et strengt krav, men mer som en retningslinje, i tråd med generelle anbefalinger for likestilling i arbeidsmarkedet. De fleste driftsoperatørene opplyste at de ikke tillegger alder og kjønn stor vekt i rekrutteringsprosessen, men at det er en fordel med en viss spredning på tvers av alder og kjønn. Noen driftsoperatører oppga at de foretrekker «godt voksne» ansatte, som fremstår som trygge i møte med beboerne.

Alderssammensetning

For å undersøke i hvilken grad asylmottakene kan sies å ha hatt en balansert aldersfordeling i perioden 2003-2017, har vi valgt se på flere momenter ved aldersfordelingen innen hvert mottak (gjennomsnitt, median, minimum, maksimum, standardavvik). Dette illustreres i Figur 8-1. Vi ser at det var betydelig spredning i aldersfordelingen ved de fleste mottakene. Gjennomsnittsalderen var i de fleste mottak mellom 40 og 50 år, mens medianen lå mellom 40 og 45 år. Aldersspennet, forskjellen mellom den eldste og den yngste ansatte, varierte mellom 0 og 59 år, men var i gjennomsnitt 31 år. Standardavviket var i snitt 10 år, men også her var det en del variasjon.

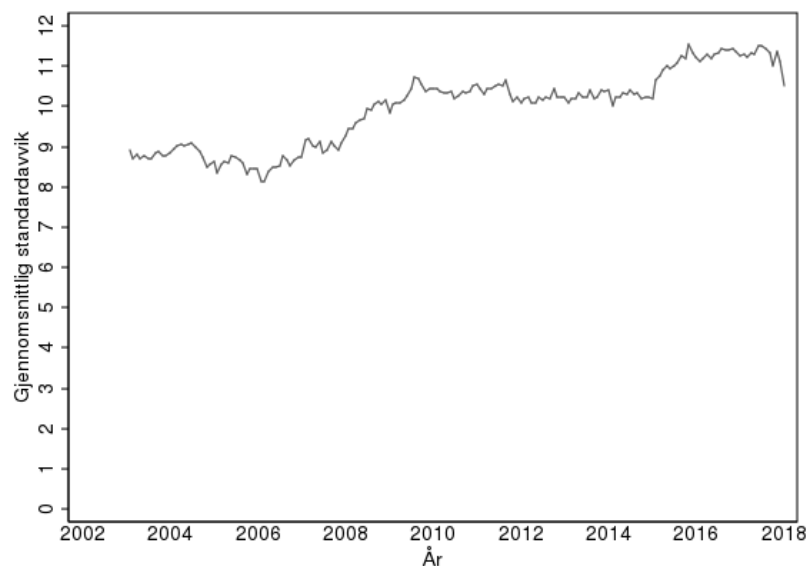
Figur 8-1: Aldersfordeling blant ansatte ved asylmottak



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

I Figur 8-2 viser vi utviklingen i gjennomsnittlig standardavvik i aldersfordelingen til de ansatte ved asylmottakene i perioden 2003-2017. Det gjennomsnittlige standardavviket har økt betydelig i løpet av perioden, hvilket tyder på at det har blitt større spredning i alderssammensetningen til de ansatte over tid. Dette skyldes dels den naturlige utviklingen ved at ansatte blir eldre, og dels at det i de siste årene har blitt ansatt yngre personer enn tidligere.

Figur 8-2: Gjennomsnittlig standardavvik i aldersfordelingen i asylmottakene 2003-2017



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Vi har ikke fastsatt et presist kriterium for hva som kan sies å oppfylle kravet om balansert aldersfordeling. Basert på analysen over fremstår det imidlertid som at det i stor grad var en balansert alderssammensetning blant de ansatte ved asylmottakene.

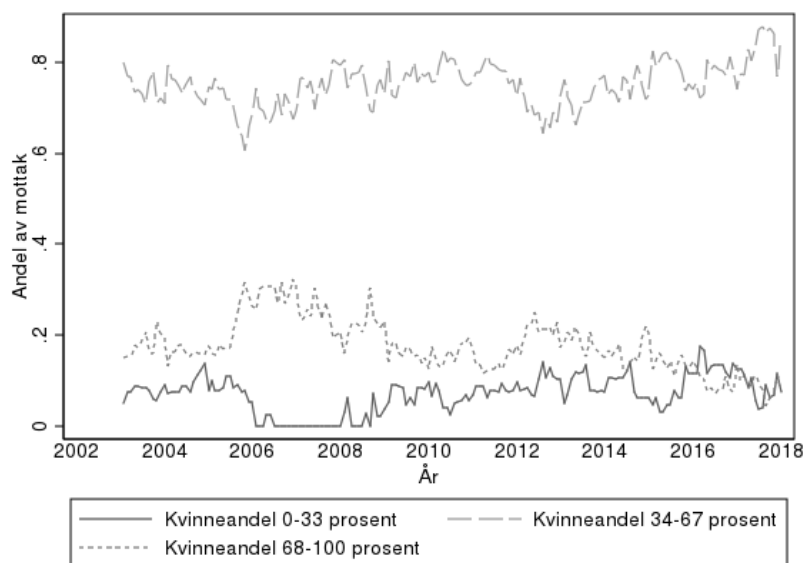
Kjønnsammensetning

I et gjennomsnittlig mottak var 52 prosent av de ansatte kvinner, men hele spekteret fra 0 til 100 prosent er observert i løpet av perioden. For å vurdere andelen mottak som oppfyller kravet om balansert kjønnsfordeling over tid, har vi i Figur 8-3 inndelt mottakene i tre grupper, og viser utviklingen i disse gruppene over tid:

- Mottak der 0-33 prosent av de ansatte er kvinner,
- Mottak der 34-67 prosent av de ansatte er kvinner, og
- Mottak der 68-100 prosent av de ansatte er kvinner

Et mottak karakteriseres å ha en balansert kjønnsfordeling dersom 34-67 prosent av de ansatte er kvinner. Grenseverdiene er utarbeidet basert på skjønsmessige vurderinger. I gjennomsnitt hadde om lag 80 prosent av mottakene på ethvert tidspunkt en balansert kjønnsfordeling (altså 34-67 prosent kvinnelige ansatte). Det har generelt vært en noe høyere andel mottak med høy kvinneandel enn med lav kvinneandel, særlig i perioden 2006-2010. Samlet sett indikerer analysen over at de fleste mottakene tilfredsstiller kravet om balansert kjønns sammensetning.

Figur 8-3: Fordeling av mottak etter andel kvinnelige ansatte 2003-2017



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Tabell 8-1 viser fordelingen av asylmottakene etter hvor stor andel av mottakets levetid mottaket har hatt balansert kjønnsfordeling. Vi ser at majoriteten av mottakene oppfyller kravene til balansert kjønnsfordeling i 75-100 % av mottakets levetid (69 %). Kommunale mottak oppfyller kravet om balansert kjønnsfordeling i noe mindre grad enn andre. Dette skyldes at kommunale mottak oftere hadde betydelig flere kvinnelige ansatte enn mannlige.

Tabell 8-1: Mottak fordelt etter hvor stor andel av mottakets levetid mottaket har hatt balansert kjønnsfordeling

	0-25 % av mottakets levetid	25-50 % av mottakets levetid	50-75 % av mottakets levetid	75-100 % av mottakets levetid	Antall mottak
Alle mottak	8 %	6 %	18 %	69 %	234
<i>Driftsform</i>					
Kommunal	4 %	8 %	32 %	56 %	25
Privat	8 %	5 %	15 %	71 %	182
Ideell organisasjon	15 %	4 %	19 %	63 %	27
<i>Mottakstype</i>					
Ordinære mottak	11 %	6 %	18 %	65 %	171
EMA-mottak	2 %	5 %	16 %	78 %	63

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics

8.2.2 Flerkulturell kompetanse

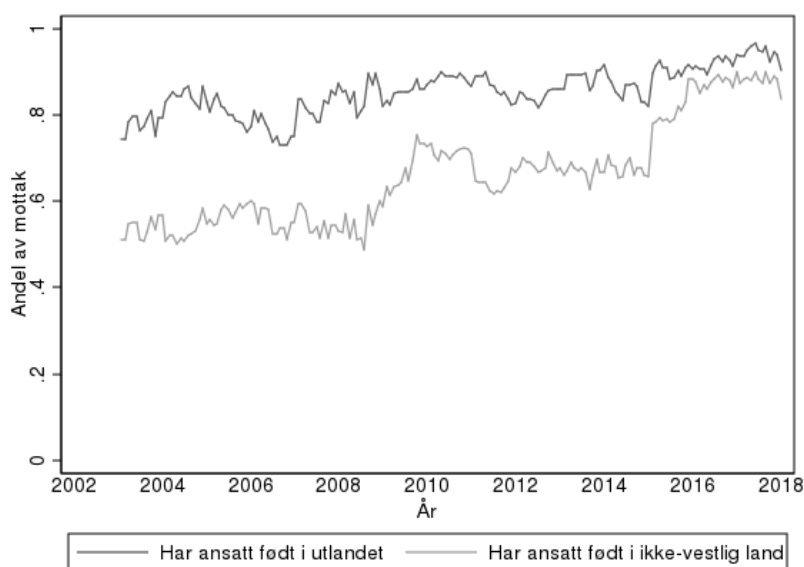
I punkt b) i RS 2010-084 står det også at «Driftsoperatører skal tilstrebe (...) flerkulturell kompetanse som bidrar til mestring på tvers av kulturgrenser.»

Flerkulturell kompetanse tolkes ofte som at en person har bakgrunn fra en annen kultur, som underletter kommunikasjon og/eller øker forståelse på tvers av kultur- og språkgrenser. Flerkulturell kompetanse kan i midlertid også opparbeides gjennom arbeid med personer fra andre kulturer. Slik erfaring er imidlertid utfordrende å identifisere ved hjelp av registerdata, og vi har derfor valgt å fokusere på fødeland som en indikator på flerkulturell kompetanse. For å undersøke i hvilken grad asylmottakene har flerkulturell kompetanse har vi valgt to tilnærminger. Vi har valgt å identifisere mottak som oppfyller et av følgende kriterier:

- a) Har minst én ansatt med som ikke er født i Norge
- b) Har minst én ansatt som er født i et ikke-vestlig land (europeiske land (utenom Tyrkia), USA og Canada)

I Figur 8-4 viser vi andelen mottak der minst én ansatt var født utenfor Norge, og mottak der minst én ansatt var født i et ikke-vestlig land. Andelen mottak med minst én ansatt med innvandrerbakgrunn har økt noe i perioden, fra knapt 80 prosent i begynnelsen av 2000-tallet til ca. 90 prosent i 2017. Mesteparten av asylsøkerne kommer fra ikke-vestlige land, og det er derfor relevant å undersøke i hvilken grad mottakene har ansatte med ikke-vestlig bakgrunn. Figuren viser at det i løpet av perioden var en sterk vekst i andelen mottak som hadde ansatte med ikke-vestlig bakgrunn: Frem til 2008 utgjorde disse mottakene omtrent 50 prosent av alle mottak, og økte til drøyt 80 prosent i 2015-2017. Andelen har økt særlig raskt i perioder med stor økning i antall ankomne asylsøkere.

Figur 8-4: Andel mottak med minst én ansatt med innvandrerbakgrunn 2003-2017



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Fra Tabell 8-2 fremgår det at 61 prosent av mottakene har hatt minst en ansatt med ikke-vestlig bakgrunn i minst 75 prosent av sin levetid. Det er imidlertid betydelig variasjon mellom driftsoperatører og mottakstyper. Kommunale mottak har i mindre grad hatt ansatte med ikke-vestlig bakgrunn enn mottak med annen driftsform. Dette stemmer overens med vårt inntrykk fra intervjuene med driftsoperatører, der de kommunale driftsoperatørene i mindre grad ga uttrykk for at de ansatte personer med innvandrerbakgrunn enn private og ideelle driftsoperatører.

Graden av kravoppfyllelse er også betydelig høyere blant EMA-mottak (83 prosent har hatt minst en ansatt med ikke-vestlig bakgrunn i minst 75 prosent av levetiden) enn blant ordinære mottak (53 prosent). Dette har trolig sammenheng med at det i EMA-mottak er særlig viktig å ha ansatte som snakker samme språk som barna som bor i mottaket.

Tabell 8-2 Mottak fordelt etter hvor stor andel av mottakets levetid mottaket har hatt minst en ansatt med ikke-vestlig bakgrunn

	0-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %	Antall mottak
Alle mottak	17 %	7 %	15 %	61 %	234
<i>Driftsform</i>					
Kommunal	20 %	8 %	40 %	32 %	25
Privat	14 %	7 %	13 %	66 %	182
Ideell organisasjon	30 %	11 %	7 %	52 %	27
<i>Mottakstype</i>					
Ordinære mottak	22 %	9 %	16 %	53 %	169
EMA-mottak	3 %	3 %	11 %	83 %	63

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Samlet sett fremstår det som at en betydelig del av mottakene hadde ansatte med innvandrerbakgrunn, og at andelen ansatte med ikke-vestlig bakgrunn særlig har vært høy de siste årene. Dette er ikke et direkte mål på flerkulturell kompetanse, men gir en indikasjon på at flere kulturer er representert blant de ansatte ved de fleste asylmottakene.

8.2.3 Mottaksleder: høyere utdanning og ledererfaring

I punkt c) i RS 2010-084 står det at: «*Driftsoperatør skal vektlegge høyere utdanning og ledererfaring ved ansettelse av mottaksleder.*»

Registerdataene gjør det utfordrende å utarbeide kriterier som på en tilfredsstillende måte reflekterer ledererfaring, og vi fokuserer derfor på andelen mottaksledere med høyere utdanning. Det er her viktig å presisere at høyere utdanning, i henhold til c) RS 2010-084, ikke er et entydig krav, men at det skal etterstrebes ved ansettelse. Vi definerer her høyere utdanning som fullført grad på høyskolenivå, med en varighet på minst to år.

En utfordring ved denne analysen, er å identifisere mottakslederne. Vi har riktignok yrkeskoder for de ansatte, og yrkesklassifiseringen inneholder en egen kode for mottaksleder (STYRK98-kode 3460134). Imidlertid er ikke yrkeskoden for mottaksleder registrert ved alle mottak, mens noen mottak har flere personer registrert med tittelen mottaksleder på samme tidspunkt. I analysen nedenfor inkluderer vi derfor *kun* mottak der én ansatt er registrert med stillingstittelen «mottaksleder» eller annen lederstilling (avdelingsleder, daglig leder, distriktsleder eller driftsleder). Andelen mottak som har minst én ansatt registrert i en lederstilling er overraskende lav (71 prosent - Figur 0-14 i Vedlegg 1). Det er flere mulige forklaringer til dette, eksempelvis ved at ansatte som fungerer som mottaksleder er registrert med en annen stillingskode, at den som fungerer som mottaksleder ikke er ansatt i mottaket (virksomheten), men på et høyere nivå i organisasjonen. Dette kan for eksempel være tilfelle i kommunale mottak, der mottakslederen kan ha andre verv i kommunen. Det kan også være tilfellet at en person fungerer som mottaksleder for flere mottak, men kun er registrert som ansatt ved et mottak. Gitt begrensningene i datagrunnlaget, bør dermed denne delen av analysen tolkes med varsomhet.

I Figur 8-5 vises andelen mottak, med mottaksleder eller ansatt i annen lederstilling, der lederen hadde høyere utdanning. I gjennomsnitt hadde drøyt 60 prosent av mottakene en mottaksleder med høyere utdanning. Imidlertid fremstår det som at andelen falt i perioder med oppbemanning. I 2008 var andelen mottak med høyskoleutdannet mottaksleder 40 prosent, og i 2015 falt andelen fra 79 prosent i januar 2015 til 65 prosent i juli 2016. Nedgangen kan være en konsekvens av at ansettelser i oppbemanningstider skjer raskt. Flere av våre intervjuobjekter oppgir at det kan være utfordrende å på kort varsel finne kandidater med høyere utdanning til mottakslederstillinger, og at de ofte benytter seg av bemanningsbyråer for å fylle disse stillingene.

Figur 8-5: Andel mottak med leder med høyere utdanning 2003-2017



Merknad: Utvalget er begrenset til de mottak som har ansatt med mottaksleder eller annen lederstilling. Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

I gjennomsnitt oppfylte 59 prosent av mottakene kravet om høyskoleutdannet leder i mer enn 75 prosent av sin levetid. Ideelle mottak skiller seg imidlertid ut i denne sammenligningen. Hele 50 prosent av de ideelle mottakene hadde registrerte mottaksledere med høyskoleutdanning i mindre enn 25 prosent av sin levetid.

Tabell 8-3 Mottak fordelt etter hvor stor andel av mottakets levetid mottaket har hatt minst en ansatt i lederstilling med høyere utdanning

	0-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %	Antall mottak
Alle mottak	25 %	11 %	5 %	59 %	190
<i>Driftsform</i>					
Kommunal	19 %	19 %	5 %	57 %	21
Privat	22 %	9 %	5 %	64 %	145
Ideell organisasjon	50 %	13 %	4 %	33 %	24
<i>Mottakstype</i>					
Ordinære mottak	24 %	10 %	4 %	61 %	136
EMA-mottak	28 %	11 %	6 %	56 %	54

Merknad: Utvalget er begrenset til de mottak som har ansatt med lederstilling. Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Samlet viser analysen over at majoriteten av mottakslederne hadde høyere utdanning, men at det har vært variasjon både over tid og mellom ulike driftsformer. I tider med kraftig oppbemanning falt andelen mottaksledere med høyskoleutdanning, noe som kan indikere at det kan være utfordrende å rekruttere høyt utdannede mottaksledere på kort varsel.

8.2.4 Barnefaglig utdanning på høyskolenivå

I RS 2010-084 er barnefaglig kompetanse nevnt i to punkt:

- c) Mottaket skal ha en person med barnefaglig utdanning på høyskolenivå, med ansvar for arbeidet med barn og ungdom, herunder ansvar for en eventuell barnebase.
- g) Mottak med innkvarteringstilbud for enslige mindreårige skal ha en fagansvarlig med relevant barnefaglig utdanning på høyskolenivå.

I intervjuer med driftsoperatørene, var det tydelig at det var størst usikkerhet og forvirring knyttet til den praktiske tolkningen av kravet om barnefaglig kompetanse. Dette drøftes mer inngående i avsnitt 8.4.1. I intervju presiserte UDI at de hovedsakelig kategoriserer tre utdanninger som barnefaglige. De to første er

barnevernspedagog og førskolelærer. I tillegg kvalifiserer som oftest sosionomutdanning, men dette avhenger av fordypningsfag, uten at konkrete fordypningsfag eller spesialiseringer nevnes. Utover disse tre utdanningene opplyser UDI at hvert enkelt tilfelle vurderes separat.

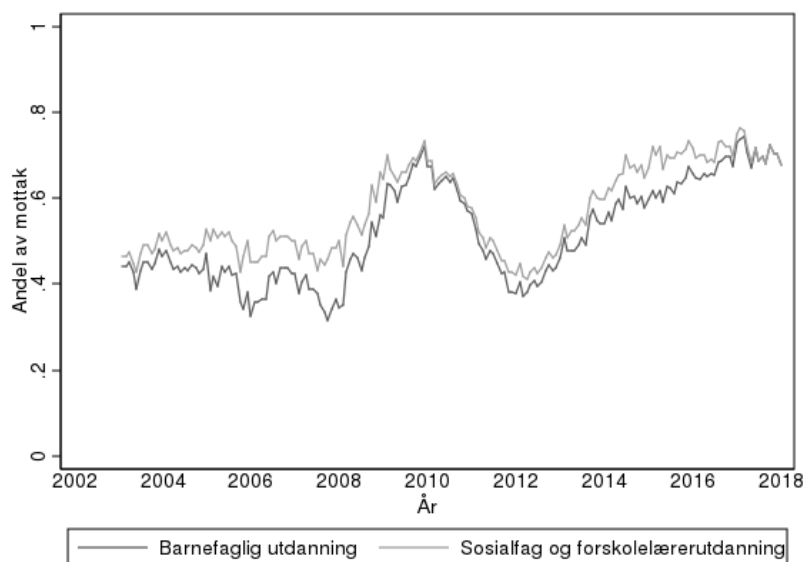
Basert på innspillene fra UDI, har vi valgt å bruke to definisjoner på barnefaglig utdanning, hvorav den siste er noe bredere:

- Treårig fullført utdanning som barnevernspedagog (eller andre treårige høyskoleutdanninger knyttet til barnevern, f.eks. bachelor i barnevern), førskolelærer og sosionom.⁵
- Inkluderer, i tillegg til utdanningene nevnt ovenfor, også andre utdanninger innen sosialfag, herunder ulike typer videreutdanning.

Det er i midlertid noen datautfordringer som er verdt å nevne. Dataene vi har bestilt fra Statistisk sentralbyrå inneholder høyeste fullført utdanning for hvert individ. Dermed har vi ikke full utdanningshistorikk for de ansatte i utvalget, og det er ikke sikkert at vi fanger opp alle med de ovennevnte utdanningene. Dette kan eksempelvis være tilfelle dersom individene etter en barnefaglig utdanning har tatt en master eller videreutdanning som ikke kvalifiserer som barnefaglig utdanning. Dette innebærer at vi muligens underestimerer andelen ansatte med barnefaglig kompetanse. Dette er også årsaken til at vi bruker to definisjoner av barnefaglig kompetanse.

I Figur 8-6 viser vi andelen mottak som har hatt minst én ansatt med barnefaglig kompetanse i perioden. Vi bruker begge definisjonene av barnefaglig kompetanse. Vi ser at det særlig før 2008 var en vesentlig forskjell mellom de to definisjonene, men at de etter 2009 i stor grad følger det samme mønsteret. Andelen mottak med minst én ansatt med barnefaglig utdanning var ca. 40 prosent frem til 2008, da den steg kraftig. I 2010 hadde 70 prosent av mottakene minst én ansatt med barnefaglig utdanning. Deretter skjedde en stor reduksjon frem til 2012, da andelen igjen lå på 40 prosent, før den igjen begynte å stige. I 2016 lå andelen igjen på drøyt 70 prosent. Det er påfallende store variasjoner i andelen mottak med ansatte med barnefaglig utdanning i perioden, og dette henger nok delvis sammen med utviklingen antall ankomne enslige mindreårige asylsøkere og antall EMA-mottak.

Figur 8-6: Andel mottak med minst én ansatt med barnefaglig kompetanse 2003-2017



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

I gjennomsnitt hadde 46 prosent av alle mottak minst en ansatt med barnefaglig utdanning i 75-100 prosent av sin levetid. Kommunale mottak oppfylte i størst grad kravet om barnefaglig kompetanse, med en andel på 52 prosent. Likevel er det nesten en fjerdedel av de kommunale mottakene som kun oppfyller kravet til barnefaglig kompetanse i mindre enn 25 prosent av sin levetid. Det er en høyest andel EMA-mottak som i løpet av perioden har hatt minst en ansatt i 75-100 prosent av mottakets levetid (60 %).

⁵ Vi kan ikke skille mellom ulike spesialiseringer innenfor sosionomfaget i våre data.

Tabell 8-4 Mottak fordelt etter hvor stor andel av mottakets levetid mottaket har hatt minst en ansatt med barnefaglig utdanning

	0-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %	Antall mottak
Alle mottak	31 %	11 %	12 %	46 %	234
<i>Driftsform</i>					
Kommunal	24 %	8 %	16 %	52 %	25
Privat	30 %	13 %	12 %	45 %	182
Ideell organisasjon	44 %	0 %	11 %	44 %	27
<i>Mottakstype</i>					
Ordinære mottak	36 %	11 %	12 %	40 %	171
EMA-mottak	17 %	11 %	11 %	60 %	63

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

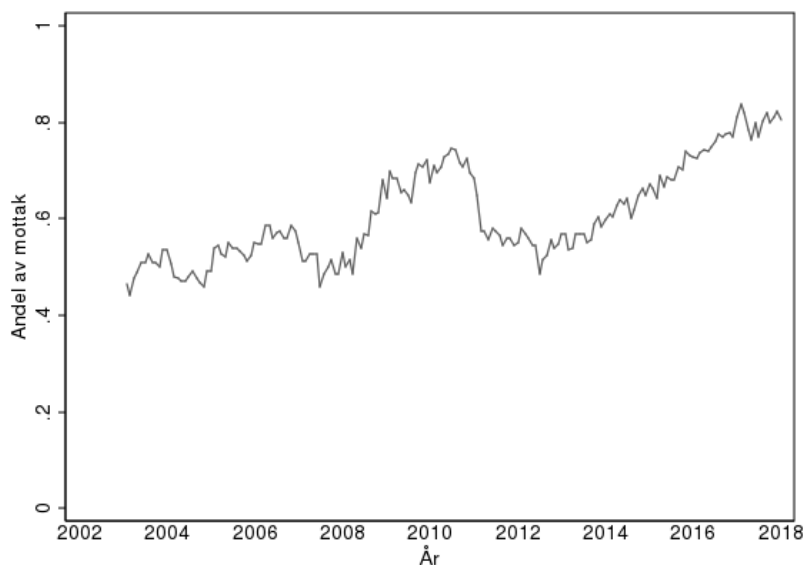
8.2.5 Pedagogisk utdanning eller tilsvarende kompetanse på formidling

I punkt e) i RS 2010-084 står det at «Mottaket skal ha en person med pedagogisk utdanning eller tilsvarende kompetanse på formidling, med ansvar for informasjonsarbeidet.»

Det er forholdsvis enkelt å identifisere personer med fullført pedagogisk utdanningsnivå. Det som gjør kravet mer utfordrende å analysere, er at *tilsvarende kompetanse* også teller. Siden vi ikke har forutsetninger for å avgrense eller identifisere slik kompetanse, fokuserer vi i dette avsnittet på andelen mottak der minst én ansatt hadde fullført pedagogisk utdanning på høyskolenivå.

Andelen mottak med minst én ansatt med pedagogisk utdanning i perioden 2003-2016 fremgår av Figur 8-7. Også her ser vi at det har vært en del variasjon over tid, og at andelen mottak med pedagogisk kompetanse har økt i perioder med oppbemanning. Før 2008 hadde drøyt halvparten av mottakene en ansatt med pedagogisk kompetanse, men denne økte til over 70 prosent i årene 2008-2010. Deretter falt andelen til ca. 50 prosent i 2012-2013, før den igjen begynte å stige. I slutten av 2016 hadde 80 prosent av mottakene en ansatt med pedagogisk kompetanse.

Figur 8-7: Andel mottak med minst én ansatt med høyskoleutdanning innen pedagogikk 2003-2017



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

I gjennomsnitt hadde halvparten av alle mottak minst en ansatt med utdanning innen pedagogikk i 75-100 % av sin levetid. Kommunale mottak har i størst del av sin levetid hatt minst en ansatt med utdanning innen pedagogikk (60 %). Ikke overraskende har EMA-mottak i størst del av sin levetid hatt minst en ansatt med utdanning innen pedagogikk: Hele 71 prosent av EMA-mottak har hatt minst en ansatt med utdanning innen pedagogikk i 75-100 prosent av sin levetid.

Tabell 8-5 Mottak fordelt etter hvor stor andel av mottakets levetid mottaket har hatt minst en ansatt med utdanning innen pedagogikk

	0-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %	Antall mottak
Alle mottak	22 %	13 %	14 %	50 %	234
<i>Driftsform</i>					
Kommunal	8 %	12 %	20 %	60 %	25
Privat	24 %	13 %	14 %	49 %	182
Ideell organisasjon	26 %	15 %	11 %	48 %	27
<i>Mottakstype</i>					
Ordinære mottak	28 %	15 %	15 %	43 %	171
EMA-mottak	6 %	10 %	13 %	71 %	63

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Samlet sett har det vært stor variasjon i oppfyllelse av kravet om pedagogisk kompetanse over tid, men i de siste årene har utviklingen vært positiv, og i 2016 hadde 80 prosent av mottakene en ansatt med pedagogisk utdanning.

8.2.6 Ettårig utdanning i økonomi/regnskap

I punkt f) i RS 2010-084 står det at «Personen som skal ivareta beboerøkonomi, skal ha minimum ettårig utdanning innenfor økonomi/regnskap».

Til forskjell fra de andre kompetansekravene, er det her ikke krav om utdanning på høyskolenivå. Det er heller ikke krav om fullført grad i økonomi. UDI bekrefter i intervju at enkelte kurs i økonomi/regnskap med samlet varighet på et år er tilstrekkelig til å oppfylle kravet.

Dataene fra SSB inneholder imidlertid kun opplysninger om fullførte grader, og vi har dermed tatt utgangspunkt i disse ved vurdering av måloppnåelse innen kravet om utdanning innen økonomi/regnskap. Vi har identifisert alle som har en grad innenfor økonomi og administrasjon på videregående eller høyskolenivå. Denne definisjonen vil altså være strengere enn kravet til UDI, men det vil likevel gi en pekepinn på kvalifikasjonene ved mottakene.

En ytterligere utfordring som er verdt å huske på, er at kompetansekravet er knyttet til personen som har ansvar for beboerøkonomi. Selv om vi har tilgang til yrkestitler, er det umulig å med sikkerhet å skille personer med ansvar for å ivareta beboerøkonomi fra personer i administrasjonen eller med ansvar for mottakets økonomi.

I Figur 8-8 viser vi utviklingen i andelen mottak med minst én ansatt med utdanning i økonomi/regnskap i perioden 2003-2016. Vi ser at det har vært en gradvis økning i denne andelen i perioden. Frem til 2005 var det en nedgang fra 70 til 55 prosent, men etter det har utviklingen i stort sett vært positiv. Ved utgangen av 2016 hadde 85 prosent av mottakene en ansatt med utdanning innen økonomi og administrasjon.

Figur 8-8: Andel asylmottak med minst én ansatt med utdanning i økonomi 2003-2017



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Tabell 8-6 viser mottakene fordelt etter hvor stor andel av mottakets levetid der mottaket har hatt minst en ansatt med utdanning i økonomi. I gjennomsnitt oppfylder 65 prosent av mottakene kravet i 75-100 prosent av sin levetid. Igjen fremgår det at kommunale i noe større grad enn andre driftsformer har hatt minst én ansatt med økonomiutdanning (76 % i 75-100 % av sin levetid).

Tabell 8-6 Mottak fordelt etter hvor stor andel av mottakets levetid mottaket har hatt minst en ansatt med utdanning i økonomi

	0-25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %	Antall mottak
Alle mottak	19 %	9 %	7 %	65 %	234
<i>Driftsform</i>					
Kommunal	12 %	8 %	4 %	76 %	25
Privat	20 %	7 %	8 %	66 %	182
Ideell organisasjon	19 %	22 %	7 %	52 %	27
<i>Mottakstype</i>					
Ordinære mottak	20 %	10 %	8 %	62 %	171
EMA-mottak	14 %	5 %	6 %	75 %	63

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Selv med vår definisjon av kompetanse innen økonomi/regnskap, som er strengere enn den som oppgis av UDI, ser vi at majoriteten av mottakene oppfylder kravet om en ansatt med utdanning innen økonomi/regnskap. Det er imidlertid verdt å huske på at vi i denne analysen også kan fange opp ansatte i mottakets administrasjon som ikke har ansvar for beboerøkonomi. Dette kan føre til at vi overestimerer andelen mottak som oppfylder kompetansekravet. Vår oppfatning er imidlertid at dette ikke vil være noe omfattende problem, da det i liten grad er ansatt personer som kun jobber med økonomi og administrasjon i mottakene.

8.2.7 Andre kompetansekrav

Det er ikke alle kompetansekrav i RS 2010-084 som lar seg analysere ved hjelp av registerdata. I dette avsnittet drøfter vi kort disse kravene:

- b) Driftsoperatør skal sørge for at utlysningsteksten oppfordrer personer med innvanderbakgrunn til å søke når det er ledige stillinger ved mottaket.

Vi har ikke data som kan bekrefte eller avkrefte dette. De fleste driftsoperatørene oppga i intervjuene at de verdsetter flerkulturell kompetanse blant de ansatte, men vi har ikke spurt i hvilken grad de direkte oppfordrer personer med innvandrerbakgrunn til å søke.

- h) Driftsoperatør skal utarbeide skriftlige stillingsbeskrivelser for alle ansatte. Disse skal revideres dersom stillingsinnholdet endres.

Vi har ingen objektiv datakilde som kan bekrefte eller avkrefte dette. Vi har heller ikke spurt om driftsoperatørene har stillingsbeskrivelser for alle ansatte.

- i) Mottakets ansatte skal delta på obligatoriske opplæringstiltak i regi av UDI, herunder grunnopplæring for nytilsatte, samt gis anledning til å delta i andre opplæringstiltak som UDI organiserer.
- j) Driftsoperatør skal sikre at personalet får regelmessig ekstern veiledning i å håndtere de spesielle utfordringene knyttet til arbeidet i mottak. Veiledningen skal minimum utgjøre 20 timer fordelt over minst fire sesjoner pr. år.
- k) Mottaket skal ved behov søke rådgiving hos relevante faginstanser.

Vi har ingen objektiv datakilde som kan bekrefte eller avkrefte kravoppfyllelse i punkt i) til k) over. Driftsoperatørene vi har intervjuet, oppga at alle ansatte deltar i obligatoriske opplæringstiltak i regi av UDI. Flere av driftsoperatørene vi har intervjuet oppga også at de gir økonomisk støtte til ansatte som tar utdanning innen økonomi. En stor privat driftsoperatør beskriver at de tidligere hadde et eget utdanningsprogram for sine ansatte, men at uforutsigbarheten i bransjen har gjort det vanskelig å opprettholde dette. Samlet sett gir de intervjuede driftsoperatørene inntrykk av at de har mye fokus på opplæring og ekstern veiledning av ansatte. Det er dog viktig i denne sammenheng å være bevisst på at driftsoperatørene vi har intervjuet, er blant de største og mest veletablerte driftsoperatørene, og at praksisen kan være en annen ved mindre mottak som ikke har samme organisering og grad av profesjonalitet. Dette kan særlig gjelde driftsoperatører som er aktive i kortere perioder.

8.2.8 Samlet vurdering

I dette kapittelet har vi drøftet noen av kompetansekravene som UDI stiller til asylmottakene i RS 2010-084. Samlet har de fleste mottakene oppfylt de ulike kompetansekravene, slik vi har definert dem, i mesteparten av driftstiden. Samlet oppfylte 60-80 prosent av mottakene kompetansekravene i 2017. Vi ser også at det har vært en positiv utvikling over tid, ved at andelen mottak som oppfyller de ulike kravene har økt de siste årene. Det er også interessant å bemerke seg at andelen mottak med minst en ansatt med barnefaglig kompetanse har økt i perioder med kraftig oppbemanning. Dette indikerer at mottakene har klart å rekruttere ansatte med denne typen av kompetanse selv i svært pressede perioder.

Samtidig er det verdt å merke seg at dette mønsteret ikke gjenfinnes for alle kompetansekravene som listes av UDI. Andelen mottak med mottaksledere med høyskoleutdanning har for eksempel falt noe i perioder med oppbemanning.

Det er et gjennomgående mønster at kommunale mottak i større grad oppfyller kompetansekravene til UDI. Dette stemmer overens med vårt inntrykk fra intervjuene, der de kommunale driftsoperatørene la større vekt på formell kompetanse, mens noen av de private og ideelle aktørene i større grad vektla realkompetanse og personlige egenskaper, og tolket kompetansekravene til UDI som retningslinjer.

8.3 Dispensasjon fra kompetansekravene

Bemanningssituasjonen innrapporteres som en del av asylmottakenes årlige rapportering til UDI. Der beskriver driftsoperatøren hvordan kompetansekravene oppfylles. Dersom et mottak ikke oppfyller kompetansekravene kan det søke om dispensasjon. UDI anslår at ca. 10-20 prosent av mottakene søker om dispensasjon fra et kompetansekrav på årsbasis. Slike tilfeller vurderes separat av det regionale RMA-kontoret. Dispensasjonssøknadene er som oftest knyttet til barnefaglig kompetanse. Driftsoperatørene oppgir i intervjuene at det er bra at dispensasjon kan innvilges dersom de formelle kravene ikke oppfylles, men det skaper også usikkerhet knyttet til konkurransesituasjonen mellom driftsoperatørene. Vi får gjennom intervjuene inntrykk av at det er variasjon mellom driftsoperatørene i hvor grensen for å fragå et kompetansekrav og søke om dispensasjon ligger. Det bør samtidig sies at en betydelig andel av dispensasjonssøknadene er knyttet til ansatte som ble ansatt før kompetansekravene trådte i kraft, og at de dermed kanskje mangler formell kompetanse, selv om de har lang erfaring i jobben sin.

8.4 Driftsoperatørene mener kravene er utydelige

Så langt i dette kapitlet har vi drøftet de formelle kompetansekravene som UDI har nedfelt i RS 2010-084 og RS 2011-042. I våre intervjuer med driftsoperatørene var kompetanse et sentralt tema, og det ble også stilt spørsmål om hvilken type kompetanse driftsoperatørene legger vekt på hos sine ansatte, uavhengig av de formelle kravene til UDI.

8.4.1 Tolking av kompetansekrav

Tolkingen av kompetansekravene var et tema i intervjuene med driftsoperatørene. Alle fremhevet at det er bra at UDI stiller krav til kompetanse, men de fleste uttrykte frustrasjon knyttet til formuleringen av kravene. Dette var særlig knyttet til at det opplevdes som utfordrende å vite hvilken formalkompetanse som skal til for å oppfylle kravene. Flere oppga eksempelvis at de gjennom årene har forsøkt å få et tydelig svar på hva som kvalifiserer som barnefaglig utdanning, uten å få en klar presisering fra UDI. Noen driftsoperatører som er aktive i flere regioner hadde også inntrykk av at det er variasjoner i tolkingen av kompetansekravene mellom de regionale RMA-kontorene. Noen driftsoperatører ga uttrykk for et ønske om at UDI klarere definerer kompetansekravene, siden de indirekte påvirker prisen som kan tilbys for drift av et asylmottak. Dersom kompetansekravene tolkes ulikt, kan det være tilfelle at noen ansetter personer med lavere formelle kvalifikasjoner til lavere lønn. Dette kan igjen medføre at de kan drive asylmottak til en lavere kostnad enn asylmottakene som opererer med en mer strikt tolkning av kompetansekravene.

Andre driftsoperatører mente også at det er positivt at UDI stiller krav til kompetanse, men ønsket at disse var veiledende. Argumenter som blir løftet frem for å støtte en slik tilnærming, er at realkompetanse, eller annen type erfaring, ofte kan være nokså viktig ved en ansettelse, og at for mye fokus på formell kompetanse kan virke mot sin hensikt. Flere driftsoperatører understreket at noen av de viktigste egenskapene de ser etter ved ansettelser er personlige egenskaper, som tilpasningsdyktighet, og flerkulturell kompetanse og forståelse – egenskaper som ikke nødvendigvis er nært knyttet til formell kompetanse. Strengere krav til formell kompetanse kan også være utfordrende for asylmottak i små arbeidsmarkeder, der tilgangen til høyt utdannet arbeidskraft kan være begrenset.

8.4.2 Hvilken type kompetanse legger driftsoperatørene vekt på?

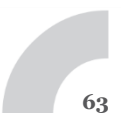
Et tema som kom opp i intervjuene, og som så vidt ble berørt i tidligere i dette kapitlet, var hvor stor vekt driftsoperatørene tillegger formell kompetanse. Alle var enige i at det er positivt at UDI stiller krav til formell kompetanse, men det var noe uenighet knyttet til hvordan disse skal tolkes. De fleste mente at formell kompetanse er viktig. Mest opptatt var driftsoperatørene av kravet til barnefaglig kompetanse. Dette ble tolket som det viktigste kompetansekravet, men også det som var vanskeligst å tolke. Driftsoperatørene selv mente at barnevernspedagoger, førskolelærere og andre lærere, sosionomer og vernepleiere kvalifiserte. En driftsoperatør mente at psykologer også burde kvalifisere som barnefaglig utdanning.

Hovedbudskapet fra driftsoperatørene var altså at formelle kompetansekrav er bra, og at de bør bli tydeligere formulert. Samtidig ble det også løftet frem at kravene ikke kan bli for omfattende. Det er tross alt et begrenset antall ansatte ved hvert asylmottak, og om det stilles krav til veldig mange ulike typer av kompetanse vil det være vanskelig å finne personer som oppfyller alle kravene. I tillegg ble det løftet frem at det særlig i små kommuner kan være utfordrende å finne formell kompetanse og at man der i større grad må ta til takke med hva man får.

Det kom imidlertid frem at formell kompetanse er langt ifra alt som kreves for å jobbe i asylmottak. En del av informantene mente at realkompetanse og særlig personlige trekk er nokså viktige. De aller fleste trakk frem profesjonalitet som en viktig egenskap. Asylsøkere er personer i en svært utsatt posisjon, og det er viktig at de ansatte kan opprettholde et profesjonelt forhold til beboerne i mottaket.

Flerkulturell kompetanse ble også løftet frem, men tolkingen og betydningen av dette varierte. Enkelte informanter oppga at de vurderte det som viktig med forståelse for ulike kulturer, men at det å ansette personer med innvandrerbakgrunn ikke nødvendigvis var løsningen da disse kunne ha utfordringer med rolleforståelse. Andre var veldig åpne på at det var en klar fordel med ansatte med innvandrerbakgrunn, og noen etterstrebet en innvandrerandel på ca. 40 prosent blant de ansatte. Det var imidlertid enighet rundt at det ikke var gunstig med altfor mange ansatte med innvandrerbakgrunn. Dette ble motivert med at det er viktig å ha ansatte som kan uttrykke seg godt på norsk, både muntlig og skriftlig.

Et siste tema som gikk igjen i intervjuene var at det er et stort behov for allsidige ansatte som kan ta seg av alle oppgaver og situasjoner som kan oppstå på et mottak. Det er i gjennomsnitt ikke flere enn 6-8 personer som er ansatt ved et mottak, og da er det viktig at man kan dekke opp for andre hvis noen er syk, eller at man kan ta på seg et bredt spekter av oppgaver. Dermed vil det mange ganger være viktigere å få tak i en person med riktig innstilling til jobben, enn med riktig formell kompetanse.



9. Kompetanseoverføring ved opp- og nedbygging av mottak

Opp- og nedbemanning i bransjen kan by på utfordringer knyttet til bransjekunnskap og -erfaring blant de ansatte. I følge driftsoperatørene eksisterer det i liten grad strategier for hvordan kompetanseoverføring kan ivaretas i perioder med opp- og nedbygging av mottak. Flere av driftsoperatørene fremhevet at usikkerhet knyttet til den fremtidige utviklingen i mottakskapasiteten, og tilhørende opp- og nedbemanning, påvirker rekrutteringen av ansatte negativt. Ved nedleggelse av mottak forsvinner mye opparbeidet kompetanse da ansatte finner nye jobber i andre bransjer. Få kommer tilbake på et senere tidspunkt.

9.1 Strategier for rekruttering til asylmottak

De fleste driftsoperatørene vi har intervjuet, beskriver bemannings situasjonen i «normale perioder» med jevn tilstrømming av asylsøkere som stabil med forholdsvis lite utskiftning av personell.

Av intervjuene fremkom det at det er variasjon i hvilke kanaler som benyttes ved rekruttering, både innad og mellom driftsoperatører. De kommunale driftsoperatørene lyser ut stillinger i kommunen, via offentlige jobbportaler eller NAV. Stillingsutlysninger via NAV og/eller offentlige jobbportaler fremstår også å være utbredt blant de private driftsoperatørene. Bruken av bemanningsbyråer er begrenset. Noen av de private driftsoperatørene opplyser at de har benyttet seg av bemanningsbyrå ved rekruttering av mottaksledere. Bruken av underleverandører fremstår ellers som svært begrenset, og er i hovedsak knyttet til tolketjenester eller ved bruk av sikkerhetsselskap. Ingen av driftsoperatørene opplyser at frivillig arbeid benyttes som rekrutteringskanal ved oppbemanning eller at frivillige jobber på asylmottakene. Dette på tross av at flere av driftsoperatørene fremhever at de har utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner.

9.1.1 Utfordringer knyttet til rekruttering

Driftsoperatørene ga generelt inntrykk av at det ikke er problematisk å rekruttere ansatte. Mange søkere synes at det faglig sett er spennende å jobbe i asylmottak. Noen av driftsoperatørene oppga likevel på at det kan være utfordrende å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. Tre potensielle årsaker kan særlig nevnes:

Usikkerhet i bransjen

Flere av driftsoperatørene fremhevet at usikkerhet knyttet til den fremtidige utviklingen i mottakskapasiteten, og tilhørende opp- og nedbemanning, påvirker rekrutteringen av ansatte. Svingningene i markedet de siste årene gjør asylmottakene mindre attraktive som arbeidsgivere blant noen grupper, og dette kan påvirke søkermassen. For eksempel har en høyskoleutdannet person innen helse- eller sosialfag ofte flere og mer stabile arbeidsmuligheter tilgjengelig, og da kan usikkerhet knyttet til den fremtidige arbeidssituasjonen påvirke den ansattes valg av arbeidsgiver.

Arbeids- og lønnsvilkår

Personer med høyere utdanning er ettertraktede arbeidstakere i asylmottakene, men disse har ofte flere andre muligheter på arbeidsmarkedet. Noen driftsoperatører oppga at de ikke kan tilby like gode arbeids- og lønnsvilkår til sine ansatte som andre arbeidsgivere. En driftsoperatør oppga at de ikke har økonomiske midler til å tilby samme lønnsbetingelser til ansatte med pedagogisk kompetanse som offentlig sektor. Av denne grunn har de eksempelvis utfordringer knyttet til å rekruttere lærere.

Små lokale arbeidsmarkeder

Det er stor geografisk spredning mellom asylmottakene, og flertallet ligger i forholdsvis små lokale arbeidsmarkeder, der antall arbeidssøkere er begrenset. Dette kan i noen tilfeller innvirke negativt på muligheten til å rekruttere kvalifiserte ansatte.

9.1.2 Særlige utfordringer i perioder med høy oppbygging av mottak

I perioder med oppbygging av kapasitet i asylbransjen, oppskaleres driften ved eksisterende mottak i noen grad, men fremfor alt etableres mange nye mottak. En del av disse etableres av driftsoperatører som driver flere mottak, mens andre etableres av helt nye aktører. Dette byr på flere ulike utfordringer for driftsoperatørene.

Den store pågangen av asylsøkere i siste halvår 2015 førte til ekstreme situasjoner for mange driftsoperatører. På få måneder kunne enkelte operatører etablere flere titalls mottak, og mange nye aktører kom inn på markedet. Det oppsto et stort behov for å ansette mange på veldig kort tid.

Flere driftsoperatører oppga at de ordnet rekrutteringsdager i samarbeid med NAV. Dette innebar at de leide et stort konferanserom ved et hotell eller lignende, der interesserte arbeidssøkere kunne melde seg og delta i speed-intervju på 5-10 minutter. Det fantes standardiserte søknadsskjemaer som de interesserte kunne fylle ut. Gode kandidater ble ansatt mer eller mindre på dagen. Driftsoperatørene opplyser at dette i stort sett fungerte bra. Noen driftsoperatører oppga at det benyttet seg av bemanningsbyrå, men dette gjaldt særlig for rekruttering av mottaksledere. I tilfeller der det var problemer knyttet til rekruttering, var disse fremst knyttet til å finne personer som kunne fungere som mottaksledere.

I perioder der mange nye mottak opprettes og det ansettes mange nye med begrenset bransjeerfaring, kan bransjekompetanse og -erfaring føre til utfordringer i driften. En kunne tenke seg at etablerte driftsoperatører sørget for kompetanseoverføring fra eksisterende mottak ved å flytte erfarne ansatte til nye mottak. Det virker imidlertid ikke som at det var mye kompetanseoverføring fra eksisterende mottak til nyopprettede mottak. Dette skyldes nok til viss grad stor geografisk spredning av mottak og at eksisterende mottak ikke hadde arbeidskraft til å avse.

9.2 Hva skjer ved nedbemanning?

Nedbemanning av mottak kan som regel skje på to måter, enten ved at driften nedskaleres (f.eks. at tilleggs plasser avvikles, eller at avdelingen legges ned) eller ved avvikling av hele mottaket.

Dersom mottaksvirksomheten nedskaleres, er en mulighet at stillingsprosenten til den ansatte justeres. Eventuelt kan den ansatte offisielt miste sin stilling, men fortsatt være tilknyttet mottaket som tilkallingsvikar. I begge tilfeller kan det sies å være muligheter for kompetanseoverføring, da den ansatte fremdeles er tilknyttet mottaket. Dette fordrer imidlertid at mottaket ikke avvikles helt.

Etter 2016 har bransjen imidlertid vært preget av avvikling av hele mottak. Hva som skjer med de ansatte i slike tilfeller avhenger i stor grad av mottakets driftsform. Ansatte ved kommunale mottak omplasseres som regel til andre deler av kommunens virksomhet. For ansatte ved private og ideelle mottak er mulighetene for omplassering mer begrenset. Noen driftsoperatører oppga at ansatte med en viss ansiennitet har fortrenningsrett. Det vil si at de kan overta stillingen til en ansatt med lavere ansiennitet i en annen del av driftsoperatørens virksomhet. I følge driftsoperatørene flyttet imidlertid få ansatte mellom mottakene. En mulig årsak til dette, er at det ofte er store geografiske avstander mellom mottakene. Ved avvikling av mottakene kan den ansatte derfor være nødt til å flytte relativt langt, noe som gjør det mindre attraktivt for mottaksansatte å ta imot en tilbudt stilling ved et annet mottak, eller annen virksomhet drevet av driftsoperatøren. I områder med høy tetthet av asylmottak, særlig rundt Oslo, oppga driftsoperatørene at ansatte i noe større grad har benyttet seg av fortrenningsretten. Driftsoperatørene oppga også at ansatte har fortrinnsrett på stillinger som lyses ut innen et år etter oppsigelsen. De siste årene har det imidlertid ikke vært utlyst mange nye stillinger i asylbransjen, og få tidligere ansatte har dermed benyttet seg av dette.

De fleste som mister jobben ved nedbemanning forlater asylbransjen for godt ved at de finner nye jobber innen andre bransjer. Et par av driftsoperatørene uttrykte under intervjuene bekymring over all kompetanse som har gått tapt i forbindelse med den massive nedbyggingen i bransjen. De fremhevet at det er lav sannsynlighet for at tidligere ansatte som har fått nye jobber vil rekrutteres tilbake på et senere tidspunkt, og at mye erfaring og kompetanse dermed blir borte ved nedbemanning.

9.3 Strategier for å holde på kompetanse

Kompetanseoverføring kan være en utfordring både ved oppbygging og ved nedbygging eller avvikling av mottak. I følge driftsoperatørene eksisterer det i liten grad strategier for hvordan kompetanseoverføring kan ivaretas i perioder med opp- og nedbygging av mottak.

Bruk av databaser med kontaktinformasjon til tidligere ansatte fremstår å være svært begrenset. Noen av driftsoperatørene opplyste om at de har opprettet egne Facebookgrupper for tidligere ansatte, mens andre kun beholder telefonnummeret. Driftsoperatørene ga uttrykk for at det er sjelden skjer at ansatte, som på et tidligere tidspunkt har vært ansatt ved et avviklet mottak, rekrutteres i forbindelse med oppbygging i mottakskapasiteten,

da de fleste får seg en ny jobb rimelig fort. De påpekte at få ansatte sier opp en fast stilling et annet sted for å ta en stilling i et asylmottak.

UDI arrangerer jevnlig kurs for asylmottaksansatte, og deltakelse i slike tilbud er en god måte å opprettholde og utvikle kompetansen i asylmottakene. Flere driftsoperatører oppgir at de støtter ansatte som ønsker å ta utdanning på feltet, og en større operatør har hatt et eget internt utdanningstilbud til sine ansatte. Opp- og nedbemanninger medfører imidlertid risiko knyttet til investeringer kunnskap, både for de ansatte og for driftsoperatørene. Det er kostbart å investere i utdanning og kompetanseheving (både i form av tid og penger). Dersom det er uvisst hvor lenge en ansatt blir værende i bransjen kan både driftsoperatørens og den ansattes motivasjon for å investere i bransjekunnskap svekkes, noe som kan få konsekvenser for kompetansen til de ansatte.

10. Kan grupper av ansatte oppleve sosial dumping?

Den registerbaserte lønnsstatistikken fra SSB er for generell til at det er mulig å gjøre en presis analyse av hvorvidt det har forekommet sosial dumping i asylmottakene i perioden. Den statistiske analysen viser imidlertid ingen forskjeller i lønn mellom ansatte som er født i og utenfor Norge. Stikkprøvekontroller utført av UDI har heller ikke avdekket tilfeller av sosial dumping. Representanter fra arbeidstakerorganisasjonene oppgir at det er stor variasjon i lønns- og arbeidsforholdene i bransjen, og har opplevd flere tilfeller der ansatte ikke har arbeidskontrakter, eller der disse er misvisende med hensyn til arbeids- og lønnsvilkår.

10.1 Hva er sosial dumping?

Begrepet sosial dumping knyttes som oftest til situasjoner der utenlandske arbeidstakere utfører arbeid med vesentlige dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere med tilsvarende utdanning og/eller erfaring. Dette kan forekomme dersom en eller flere arbeidsgivere har så god tilgang på arbeidskraft at de enkelt kan rekruttere ansatte selv med dårlige betingelser.

10.2 Sosial dumping i norske asylmottak

Den registerbaserte lønnsstatistikken fra SSB er for generell til at det er mulig å gi en presis analyse av hvorvidt det har forekommet sosial dumping i asylmottakene i løpet av perioden. Vår analyse av sammenhengen mellom personkjennetegn, arbeidstid og lønn i Tabell 0-2 i viser imidlertid ingen tegn til at ansatte som er født utenfor Norge har lavere bruttolønn per time når en sammenligner personer med ellers like kjennetegn i samme type mottak.⁶ I følge UDI er det ved interne stikkprøvekontroller av asylmottak ikke avdekket noen tilfeller av sosial dumping.

Sosial dumping kan også tenkes ta seg andre uttrykk enn gjennom lavere lønn. Enkelte informanter løfter frem at noen grupper av ansatte kan tenkes ha ugunstige kontrakter, som nullkontrakter og tilkallingsvakter, i høyere grad enn andre. Igjen er datagrunnlaget ikke tilstrekkelig godt for å gjøre en grundig analyse av dette. Tabell 0-2 viser imidlertid at ansatte med utenlandsk bakgrunn i gjennomsnitt har lavere avtalt arbeidstid enn ansatte som er født i Norge. Analysen sier imidlertid ikke noe om i hvilken grad dette er frivillig, og resultatene kan dermed ikke uten videre tolkes som et tegn på sosial dumping.

Våre intervjuobjekter som representerte arbeidstakerorganisasjoner oppga at det er vanskelig å uttale seg om forekomsten av sosial dumping, da de som eventuelt er utsatt for dette nok ikke kontakter arbeidstakerorganisasjonene. Den mener likevel at det ikke er usannsynlig at sosial dumping forekommer enkelte steder, særlig blant små private aktører som ikke er tilknyttet en arbeidsgiverorganisasjon. En informant viser dog til at utviklingen i bransjen som innebærer at små private mottak knyttes til større «kjeder» kan ha en positiv innvirkning på arbeids- og lønnsforholdene til de ansatte, da de store driftsoperatørene som regel er bedre organisert.

10.3 Generelt om arbeids- og lønnsforholdene i asylbransjen

Selv om analysen ikke viser direkte tegn på at sosial dumping forekommer i asylbransjen, kan vi peke på noen egenskaper ved bransjen og reguleringen som utilsiktet kan ha uheldige virkninger på arbeidsforholdene til de ansatte med utgangspunkt i innspill fra intervjuobjektene.

Representantene fra arbeidstakerorganisasjonene oppga at det er store variasjoner i arbeids- og lønnsforhold i bransjen. Store og veletablerte driftsoperatører er ofte tilknyttet en arbeidsgiverorganisasjon og følger gjeldende tariffavtaler. Mottak som drives av slike driftsoperatører har som regel ryddigere arbeidsforhold enn mottak der hverken arbeidsgiver eller de ansatte er organiserte.

Ifølge representantene for arbeidstakerorganisasjonene er det varierende organisasjonsgrad blant de ansatte i asylmottakene. Våre informanter anslår at organisasjonsgraden er noe lavere i private mottak enn i de

⁶ Vi kontrollerer for kjønn, alder, utdanningsnivå, arbeidserfaring i asylmottak, samt mottakets driftsform, mottakstype, kapasitet, geografiske plassering og år.

kommunale mottakene, og det er stor variasjon mellom mottak. De kommunale mottakene er organisert i Fagforbundet, og følger de generelle lønns- og arbeidsvilkårene for kommunal sektor. En del av de ideelle mottakene er også fagorganiserte. En av representantene fra en arbeidstakerorganisasjon pekte også på at høy gjennomstrømning av ansatte påvirker organisasjonsgraden negativt. Det fremgår fra intervjuene at organiseringsgraden sannsynligvis er lavere blant ansatte med utenlandsk opprinnelse. En lav organisasjonsgrad kan igjen innvirke negativt på lønns- og arbeidsforholdene til de ansatte.

At arbeidsgiver følger gjeldende tariff er positivt for de ansattes lønns- og arbeidsforhold. Det er imidlertid vesentlige tariffbaserte forskjeller i lønns- og arbeidsforhold mellom mottak med ulik driftsform. Ifølge intervjuobjektene er dette særlig knyttet til størrelsen på tariffbaserte ubekvemstillegg. For eksempel oppga en representant at størrelsen på ubekvemstillegg ved arbeid på kveldstid kunne variere fra 35 kroner i private mottak til 53 kroner i ideelle og kommunale mottak. Det samme gjaldt, ifølge representanten, også størrelsen på høytidstillegg, som kunne variere fra 100 prosent i private mottak til 130 prosent i ideelle og kommunale mottak. Representanten peker også på at ettersom asylmottakene vurderes av UDI på pris, vil mottak med dårligere lønns- og arbeidsvilkår kunne få et konkurransefortrinn. Dette kan igjen slå ut i dårligere arbeidsforhold for de ansatte, og dårligere kvalitet i driften av asylmottak.

Representantene fra arbeidstakerorganisasjonene forteller også at de har opplevd flere tilfeller der ansatte ikke har arbeidskontrakter, eller der disse er mangelfulle eller misvisende med hensyn til arbeids- og lønnsvilkår. Sistnevnte er i hovedsak knyttet til lønnsvilkår, men også f.eks. oppsigelsestid og arbeidstid.

Representantene fra arbeidstakerorganisasjonene peker på at hovedregelen ved asylmottakene er faste ansettelser, men at det også er en del ansatte med midlertidige kontrakter og at en del ansatte er tilkallingsvakter. Videre frykter de at uforutsigbarheten i bransjen vil føre til en høyere andel ansatte med midlertidige kontrakter, og andre typer av kontrakter med mer ugunstige vilkår enn tidligere.

En av representantene fremhevet at krav til nøktern utforming av bygningsmassen har uheldige utilsiktede virkninger for de ansatte ved mottakene. Dette er særlig knyttet til mangel på pauserom, at en del asylmottak er dårlig isolert eller at mangel på ventilasjon medfører dårlig luftkvalitet i mottakene.

11. Konklusjoner og anbefalinger

Opp- og nedbygging av mottakskapasitet fører naturlig nok til svingninger i antall ansatte ved asylmottak. Det norske systemet for asylmottaksdrift, der UDI inngår kontrakter om drift av asylmottak med eksterne aktører, gir stor fleksibilitet i mottakskapasiteten, men det fører til uforutsigbarhet både for driftsoperatørene og deres ansatte. Dette får igjen konsekvenser for sammensetningen av de ansatte og kompetanseoppbygging over tid. Vi peker på noen tiltak som kan styrke kompetansen og forvaltningens kunnskapsgrunnlag, samtidig som fleksibiliteten opprettholdes.

11.1 Opp- og nedbygging av mottakskapasitet får konsekvenser for de ansatte

Opp- og nedbygging av mottakskapasitet fører naturlig nok til svingninger i antall ansatte ved asylmottak. Dette får igjen konsekvenser for sammensetningen av de ansatte, ved at de som ansettes i tider med oppbemanning til en viss grad skiller seg fra de som er ansatt i asylmottak i perioder med stabil kapasitetsutvikling. I perioder der mottakskapasiteten økes reduseres gjennomsnittsalderen, kvinneandelen og utdanningsnivået og andelen norskfødte blant de ansatte. Ved nedbemanning ser det ikke ut som at utviklingen reverseres.

Justering av mottakskapasiteten kan få konsekvenser for kompetansen ved mottakene både på kort og lang sikt. På kort sikt påvirkes kompetansen ved at de som ansettes i oppbemanningsperioder har noe lavere utdanningsnivå enn gjennomsnittet. På lenger sikt kan opp- og nedbemanningsperioder føre til at få ansatte jobber lenge nok til å opparbeide seg god kompetanse innen arbeid i asylmottak. Dette bekreftes i intervjuer med driftsoperatører, som mener de kompetansemessig står svakere nå enn før 2015.

Stadige justeringer i mottakskapasiteten betyr også at de ansatte kan oppleve usikkerhet knyttet til egen jobbsikkerhet og økonomi. Dette kan påvirke arbeidsmiljøet og den enkeltes motivasjon til å fortsette å jobbe i asylmottak. Usikkerheten kan også påvirke rekrutteringen av nye ansatte. Selv om et asylmottak tilbyr fast ansettelse, vet potensielle arbeidssøkere at kontrakten er knyttet til en treårig kontrakt med UDI, som i tillegg kan sies opp på kort varsel. Flere intervjuobjekter fremhever at asylmottakene i dag fremstår som mindre attraktive arbeidsplasser for arbeidssøkere som følge av de store svingningene de siste årene. Dette er særlig gjeldende for arbeidssøkere med høy utdanning, som ofte har gode utsidealternativer.

11.2 Driftsform og mottakstype påvirker sammensetningen av de ansatte

Det er signifikante forskjeller i sammensetning av ansatte mellom mottak med ulik driftsform og ulike typer av mottak. I kommunale mottak var f.eks. andelen kvinner og andelen norskfødte betydelig høyere enn i mottak som driftes privat eller ideelt. Dette mønsteret gjentok seg i intervjuer med driftsoperatørene. De kommunale operatørene skilte seg fra de øvrige ved at de i større grad la vekt på formell kompetanse, og i mindre grad mente at det var nødvendig å ansette personer med innvandrerbakgrunn.

Det var også vesentlige forskjeller mellom sammensetningen av ansatte i ordinære og EMA-mottak. Ansatte ved EMA-mottak var i større grad yngre menn med innvandrerbakgrunn, lavere utdanningsnivå og med kortere arbeidserfaring fra asylmottak. Dette kan til en viss grad henge sammen med kravene om døgnbemanning ved EMA-mottak, og at det dermed er en annen sammensetning av jobbsøkere ved rekruttering enn ved ordinære mottak.

11.3 Liten grad av systematisk kompetanseoverføring

Ifølge driftsoperatørene eksisterer det i forholdsvis liten grad strategier for hvordan kompetanseoverføring kan ivaretas i perioder med opp- og nedbygging av mottakskapasiteten. Dette gjelder både mellom og innad hos driftsoperatører.

I perioder med oppbemanning kunne det tenkes at ansatte fra eksisterende mottak ble forflyttet til nye mottak som en for form kompetanseoverføring. Driftsoperatørene vi har intervjuet gir ikke inntrykk av at dette

forekommer i stor grad, og det kan delvis skyldes store geografiske avstander mellom mottakene. I forbindelse med den siste oppbemanningsperioden var oppskaleringen så rask at driftsoperatørene måtte ta til takke med «hva de fikk».

I perioder der mottakskapiteten reduseres, avvikles mottakene i større grad enn de nedskaleres. Resultatene fra analysen indikerer at mange ansatte forsvinner ut av bransjen for godt når mottak avvikles. Analysen viser at driftsoperatører i større grad ansetter personer med lavere kvalifikasjoner i perioder med oppbemanning, og at det i hovedsak er disse som mister sin stilling ved nedbemanning, noe som også bekreftes i intervjuene. Å holde på de med lengst erfaring vil her kunne ses som en måte å holde på opparbeidet kompetanse. I så fall vil reduksjoner i mottakskapiteten ikke nødvendigvis medføre at kompetansenivået i asylmottakene reduseres.

UDI arrangerer jevnlig kurs for ansatte ved asylmottak som en del av kompetanseutviklingsarbeidet. Noen av de større driftsoperatørene har også hatt egne utdanningstilbud til sine ansatte for å heve kompetansen. Driftsoperatørene peker imidlertid på at det har vært vanskelig å opprettholde et utdanningstilbud til de ansatte de siste årene. Disse årene har vært ekstremt travle for driftsoperatørene, og det har dermed vært utfordrende å sette av tid og ressurser til å tilby opplæring til de ansatte. Dessuten medfører usikkerheten knyttet til fremtidig drift usikkerhet knyttet til avkastningen på investeringene i kompetanseheving av de ansatte. Det er kostbart for en arbeidsgiver å investere i utdanning til en ansatt, og dersom det er stor usikkerhet knyttet til hvor lenge den ansatte blir værende i mottaket vil incentivet til å investere i kompetanseheving svekkes. Dette gjelder for øvrig også for den ansatte: dersom en ansatt ikke tror at den blir værende i asylbransjen over tid, svekkes også den ansattes motivasjon til å investere i bransjespesifikk kunnskap i form av kursing og videreutdanning.

1 1.4 Forbedringspotensialer i utformingen og etterlevelsen av kompetansekrav

Det er utfordrende å operasjonalisere etterprøvbare kriterier for å vurdere i hvilken grad driftsoperatørene oppfyller kompetansekravene i kontrakten med UDI. Dette skyldes delvis kravenes utforming og delvis bruken av registerdata.

Analysen viser at majoriteten av mottakene oppfyller kompetansekravene til UDI i største delen av sin levetid. Det har vært en positiv utvikling over tid, slik at andelen mottak som oppfyller de ulike kravene har økt de siste årene. Samtidig er det variasjon i graden av etterlevelse av de ulike kravene som listes opp av UDI, både med hensyn til utvikling over tid og mellom driftsformer. Generelt sett oppfyller kommunale mottak kompetansekravene til UDI i større grad enn andre. Dette stemmer overens med vårt inntrykk fra intervjuene, der de kommunale driftsoperatørene la større vekt på formell kompetanse, mens de private og ideelle aktørene i større grad vektla realkompetanse og personlige egenskaper.

Gjennom intervju med driftsoperatørene kommer det tydelig frem at kravene i UDIs rundskriv oppleves som uklare. Ettersom driftsoperatørene konkurrerer med utgangspunkt i kvalitet og pris, kan uklare krav til kompetanse føre til at noen driftsoperatører lempet på kompetansenivået, eller lønns- eller arbeidsvilkårene, til de ansatte, for å oppnå et konkurransefortrinn. Dette kan gi lavere kompetansenivå blant deres ansatte, og gi lavere kvalitet i tjenesten.

1 1.5 Anbefalinger

11.5.1 Kompetansekravene bør videreføres, men tydeliggjøres

Basert på vår analyse og samlede vurdering av hvordan opp- og nedbemanningen påvirker rekrutteringen av ansatte i mottak, anbefaler vi at ordningen med fastsatte kompetansekrav videreføres. Videre anbefaler vi at formuleringen av kompetansekravene presiseres. Dette kan få som konsekvens at det blir enklere for UDI å kontrollere hvorvidt driftsoperatører oppfyller kompetansekravene og bidra til likere konkurransevilkår mellom driftsoperatørene, da kravene til kvalitet blir mer transparente. Dette kan gjøre det vanskeligere å skape seg et konkurransefortrinn ved å tilby lavere kompetanse, eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår, til en lavere pris enn konkurrentene. Samtidig kan det bli enklere for den enkelte driftsoperatør å vite om kravene til kompetanse er oppfylt, noe som kan gi trygghet og økt forutsigbarhet i driften.

Videre mener vi at muligheten for å søke om dispensasjon fra kompetansekravene bør videreføres, men at det opprettes klarer retningslinjer for når dispensasjon kan innvilges. Vi anbefaler også at UDI ser over sine interne retningslinjer for tilsyn for å eliminere regionale forskjeller i praksis.

11.5.2 Forutsigbarhet i mottaksdriften kan fremme kompetanse

Antall personer som søker asyl i Norge er preget av store variasjoner fra år til år, og det er krevende å forutsi det fremtidige behovet for antall mottaksplasser. I praksis er det tilnærmet umulig å unngå opp- og nedbygging av mottak over tid for å tilgodese behovet for mottaksplasser. Det norske systemet for asylmottaksdrift, der UDI inngår kontrakter om drift av asylmottak med eksterne aktører, gir stor fleksibilitet i mottakskapasiteten, men det fører til uforutsigbarhet både for driftsoperatørene og deres ansatte. I forlengelsen vil slik usikkerhet kunne vinnevirke negativt på kompetansen til de ansatte, og dermed på kvaliteten på asylmottaksdriften.

Økt forutsigbarhet vil kunne føre til økt trygghet i bransjen, men dette er utfordrende å få til i praksis uten å skape skeivheter i markedet. En måte å øke forutsigbarheten på er å innføre basismottak eller basiskapasitet, ved å lyse ut noen lengre kontrakter. F.eks. foreslo Bergeutvalget (NOU 2011:10) å innføre basismottak med lenger kontraktstid enn dagens mottak (5-6 år sammenlignet med tre år i dag), og lenger oppsigelsestid (umulig å si opp det første året, og deretter et års oppsigelsestid sammenlignet med tre måneder i dag). Lenger kontraktstid vil gi økt forutsigbarhet både for driftsoperatørene og for de ansatte, og kan i forlengelsen bidra positivt til rekruttering og kompetanseutvikling i disse mottakene. Vi er imidlertid usikker på hvilken effekt en slik ordning ville ha for mottak som *ikke* er basismottak. Dersom den økte tryggheten i basismottakene går på bekostning av mottakene som ikke blir basismottak, kan det tenkes at kompetansen ved de mottakene som ikke er basismottak svekkes, sammenlignet med dagens situasjon/basismottakene.

Dersom det innføres basismottak eller basiskapasitet, er det vår anbefaling at konsekvensene for kompetanseutvikling i mottak som ikke er basismottak utredes for å unngå uheldige virkninger.

Bergeutvalget foreslår videre at basismottakene skal ha et ansvar for opplæring og kompetansedeling. Det er for oss noe uklart hvordan dette kan ivaretas i praksis, særlig i perioder med rask oppbygging. I oppbemanningsperioder vil behovet for opplæring være ekstra stort, siden det er mange nye mottak og nyansettelser. Samtidig skal basismottakene også driftes, og det er uklart hvordan de ansatte skal kunne gjøre sin daglige jobb i mottakene og samtidig bistå andre mottak med opplæring, uten at ekstra ressurser tildeles.

Dersom enkelte mottak skal ha ansvar for opplæring og kompetanseoverføring mener vi at det bør tilføres ressurser for å frikjøpe de ansatte fra daglig mottaksdrift, særlig i perioder med stort behov for opplæring.

11.5.3 Hold et øye med utviklingen i arbeids- og lønnsforhold

I vår analyse finner vi ikke direkte tegn til at det har forekommet sosial dumping ved norske asylmottak. UDI har heller ikke oppdaget tilfeller gjennom sine tilsyn. Representanter for arbeidstakerorganisasjoner forteller imidlertid om variasjoner i arbeids- og lønnsforhold mellom driftsoperatører, og sannsynliggjør at det i enkelte deler av bransjen kan forekomme uryddige ansettelsesforhold. Uryddige ansettelsesforhold kan ramme alle typer av ansatte, men det er mulig at ansatte med utenlandsk opprinnelse som ikke er godt kjent med norsk lovverk, i større grad kan utnyttas.

Det er imidlertid tegn til at bransjen hele tiden blir bedre organisert, og flere driftsoperatører og følger tariffavtaler. Dette vil trolig redusere risikoen for at ansatte utnyttas. Samtidig er det ikke usannsynlig at det i perioder med rask oppbygging av kapasiteten forekommer mindre seriøse aktører som ikke følger lover og regler.

Vi oppfordrer UDI til å holde øye med hvordan situasjonen i asylmottakene utvikler seg, slik at driftsoperatører ikke utnytter ansatte. Dette særlig siden UDI ved å opprettholde dagens forvaltningssystem kan skape incentiver for enkelte driftsoperatører til å øke egen inntjening på de ansattes bekostning. Vi understreker at et slikt resonnement trolig ikke gjelder de store veletablerte driftsoperatørene, men at det til tider kan finnes aktører som ikke er seriøse som i større grad kan vike fra reglementet.

11.5.4 Datakvaliteten kan utbedres for å bedre legge til rette for fremtidige analyser av mottaksdrift

Det bør iverksettes tiltak for å heve kvaliteten på registrering av asylmottak hos UDI. Et eksempel på tiltak er bruk av kontraktsmal der driftsform, virksomhets- og foretaksnummer fremgår. Et system med digitale kontrakter vil gjøre det enklere å holde systematisk oversikt over asylmottakene, og vil gi et bedre utgangspunkt for fremtidige analyser av asylbransjen.

Digitale egenerklæringskjemaer for rapportering fra mottakene som lagres i egnet database hos vil også kunne være nyttig ved at det gjør tilsyn enklere. Det vil i tillegg være nyttig for fremtidige analyser av etterlevelse av kravoppfyllelse. Registreringen hos Brønnøysundregisteret og dermed også hos SSB bør ha en form slik at hvert enkelt mottak kan følges.

Referanser

Berge, m., 2011. *I verferdsstatens venterom - Mottakstilbudet for asylsøkere*, NOU 2011:10, s.l.: s.n.

Bhuller, M. S., 2009. *Inndeling av Norge i arbeidsmarkeder*, s.l.: Statistisk Sentralbyrå.

Gundersen, F., Juvkam & Dag, 2013. *Inndeling i seterstruktur, sentralitet og BA-regioner*, s.l.: Norsk Institutt for By- og regionsforskning.

NOU 2011:10, 2011. *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*. s.l.:s.n.

Statistisk sentralbyrå, 1994. *Standard for kommuneklassifisering 1994*, s.l.: Statistisk sentralbyrå.

UDI, 2018. *Asylsøknader etter statsborgerskap, aldersgruppe og kjønn (2003-2017)*. s.l.:s.n.

Utlendingsdirektoratet, 2018. *Beboere i asylmottak etter statsborgerskap og aldersgruppe[2015-2017]*. [Internett] Available at:

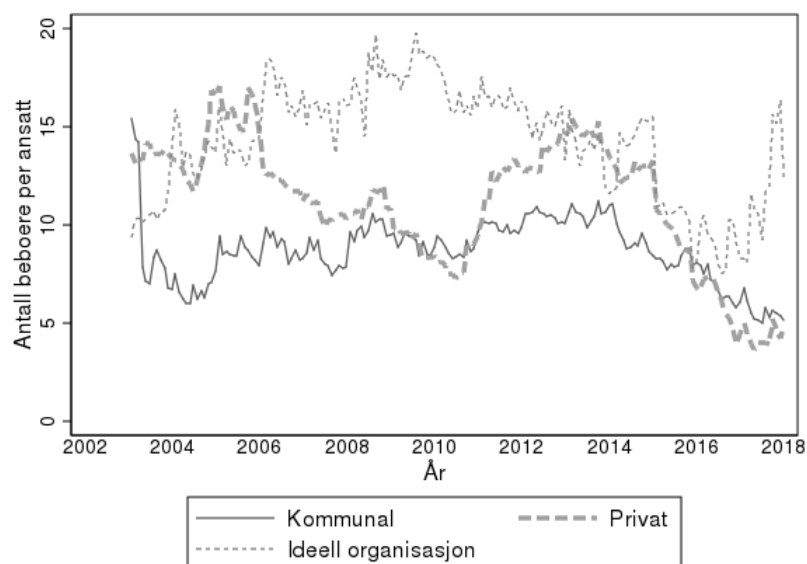
<https://www.udi.no/sok/?searchQuery=Beboere+i+asylmottak+etter+statsborgerskap+og+aldersgruppe+> [Funnet 03 Desember 2018].

Vedlegg 1: Figurer og tabeller

I dette vedlegget presenterer vi figurer og tabeller som kompletterer analysen i rapporten, men som ikke er tatt med for å gjøre analysen mer oversiktlig.

Kapittel 4:

Figur 0-1 Gjennomsnittlig antall beboere per ansatt i mottak med ulike driftsformer

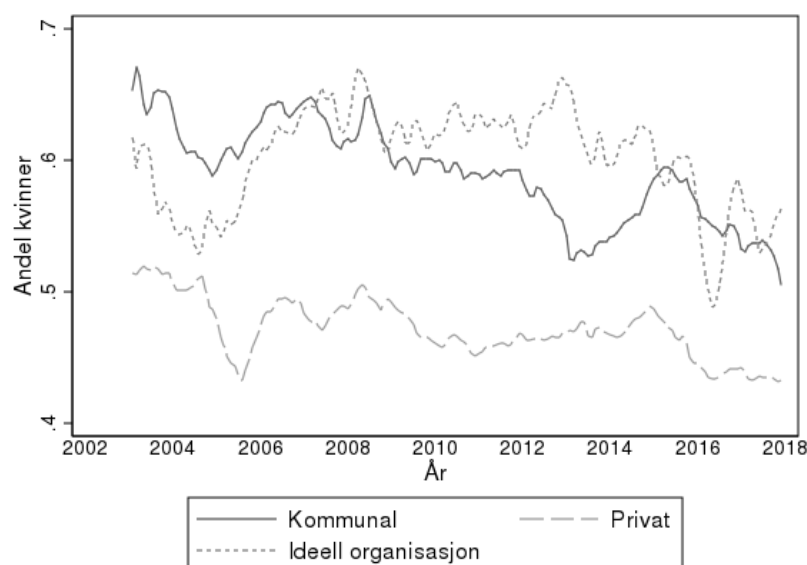


Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Utlendingsdirektoratet. Bearbeidet av Oslo Economics.

Kapittel 5:

Figur 0-2 viser hvordan kjønnsfordelingen for de ansatte i mottakene varierer for ulike driftsformer. Figuren viser at de private driftsoperatørene hadde en klart lavere andel kvinnelige ansatte. Kjønnsfordelingen i private mottak har også vært mer stabil over tid sammenlignet med mottak med kommunal og ideell driftsform. De kommunale mottakene har opplevd den største nedgangen i kvinneandelen i løpet av perioden.

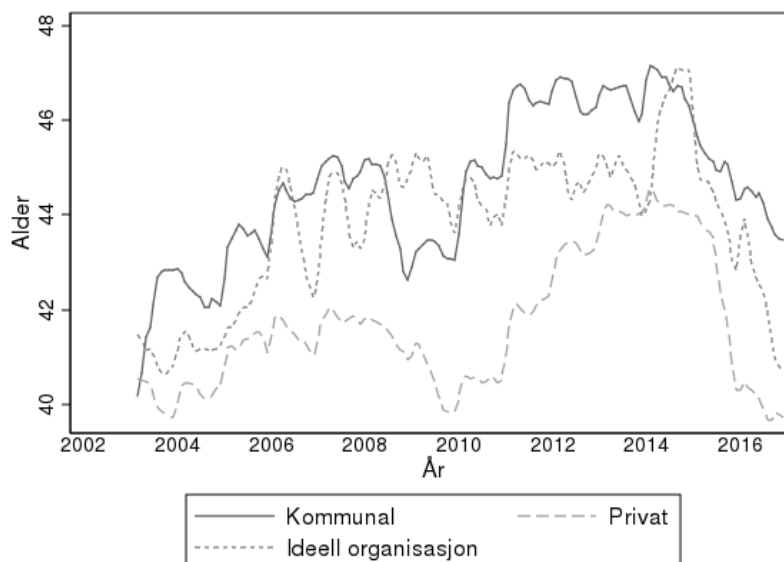
Figur 0-2 Andel kvinnelige ansatte innen ulike driftsformer



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Figur 0-3 viser utviklingen i gjennomsnittsalderen til de ansatte i mottak med ulike driftsform over perioden. Gjennomsnittsalderen er lavest blant de ansatte i private mottak, mens den er høyest i kommunale mottak. Det er også tydelig at de ulike driftsformene følger samme utvikling, ved at gjennomsnittsalderen synker i oppbemanningsperioder og øker i perioder med nedbemanning. Dette er særlig merkbart for de kommunale og private aktørene, som følger nesten identisk trend men på ulike nivåer. En ansatt i et kommunalt mottak er om lag ett til to år eldre enn en ansatt i et privat mottak gjennom hele perioden, mens de ansatte i ideelle mottak i hovedsak ligger et sted imellom kommunale og private.

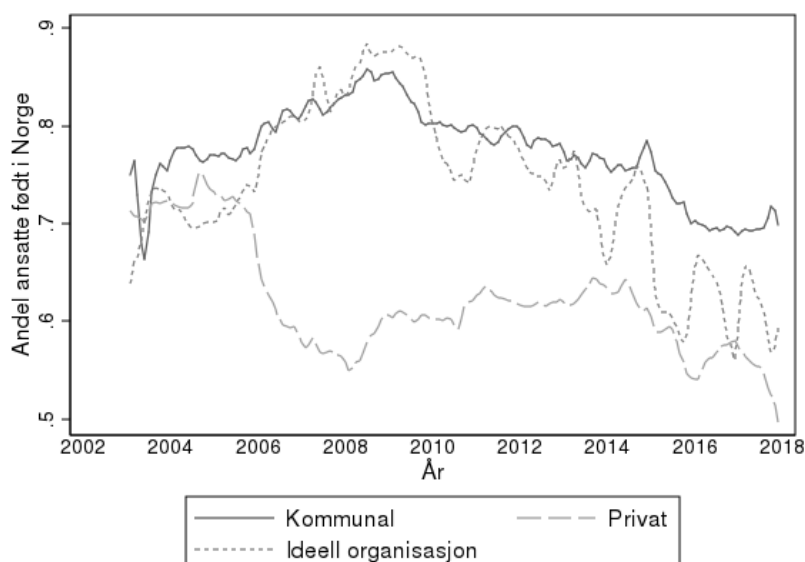
Figur 0-3 Gjennomsnittlig alder på ansatte i mottak med ulik driftsform



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

Figur 0-4 viser utviklingen i andelen norskfødte i mottak med ulike driftsformer. Figuren illustrerer at det er en lavere andel norskfødte blant de ansatte i private mottak. Av figuren fremgår det også at det har vært tydelige forskjeller i utviklingen i andelen norskfødte ansatte blant de ulike driftsoperatørene.

Figur 0-4 Andel ansatte med Norge som fødeland for ulike driftsformer

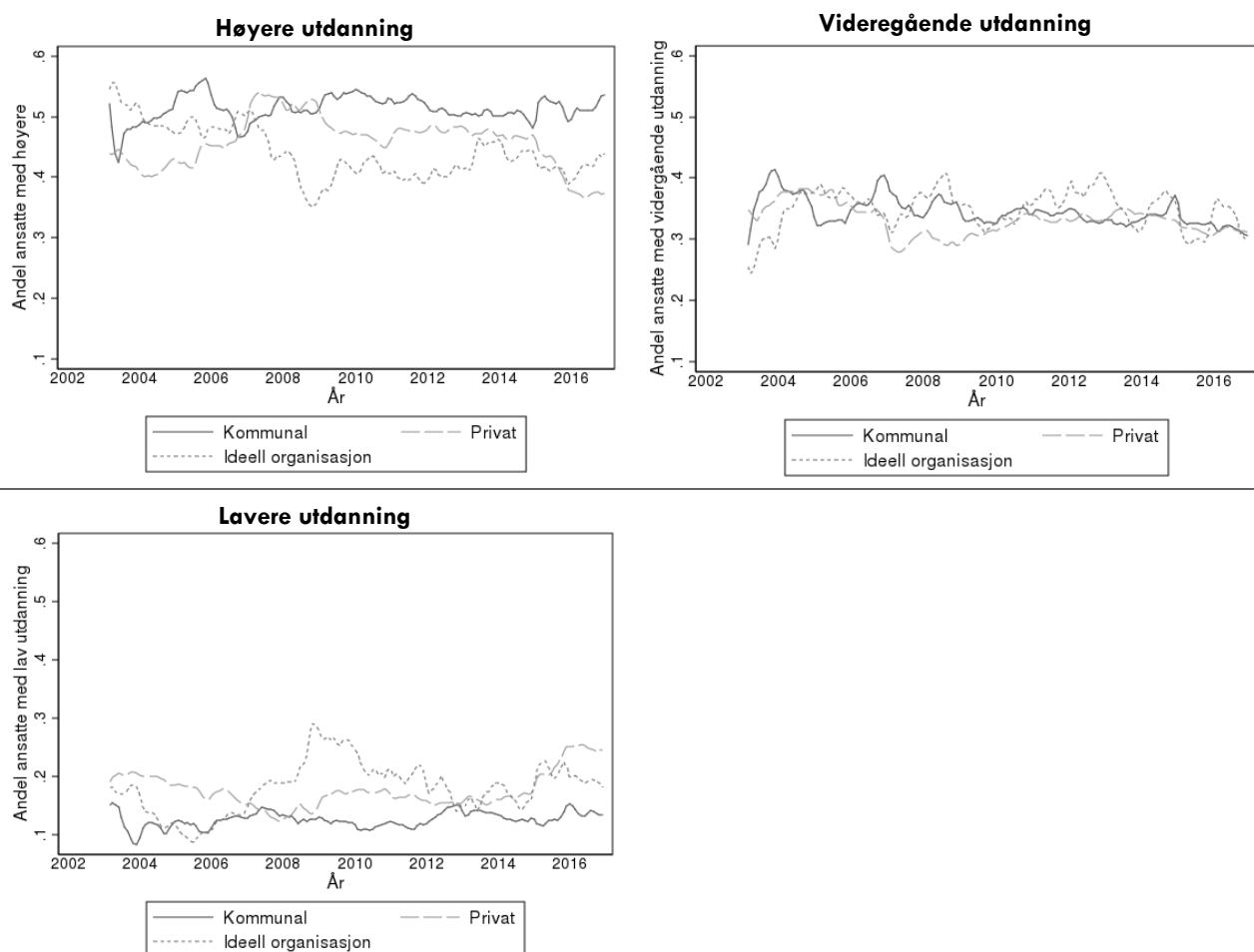


Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

Figur 0-5 viser andelen ansatte med høy, lav og videregående utdanning fordelt etter mottak med ulik driftsform. Figuren viser at det er en høyere andel ansatte med høy utdanning i kommunale mottak, med en andel på mellom 45 og 55 prosent gjennom store deler av perioden. Det kan også virke som at andelen ansatte med høyere

utdanning er mer stabil blant de mottak med kommunal driftsform, og at de i mindre grad blir påvirket av opp- og nedbemanning. De kommunale mottakene har jevnt over den laveste andelen med lav utdanning.

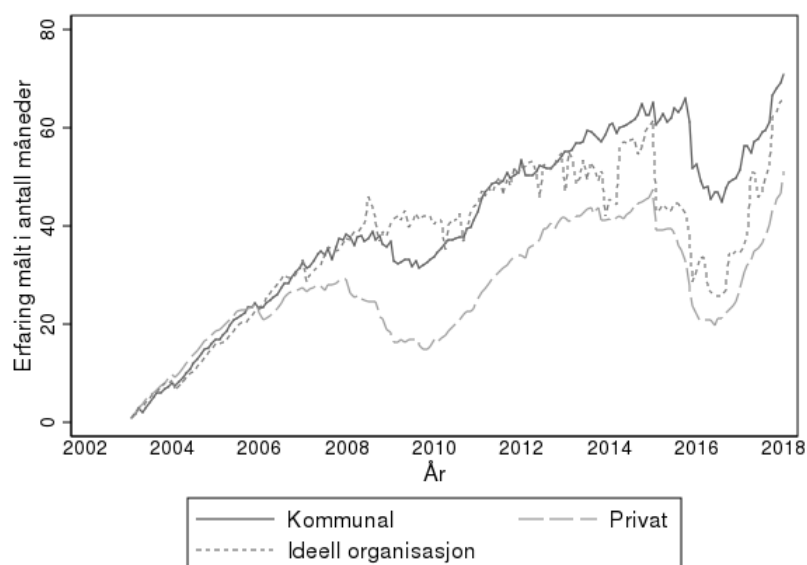
Figur 0-5 Andelen ansatte med høyere, videregående eller lavere utdanning i mottak med ulik driftsform



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

Figur 0-6 viser hvordan den gjennomsnittlige arbeidserfaringen til de ansatte i mottak med ulik driftsform har utviklet seg over perioden. Vi ser tydelig at de private og ideelle mottakene i større grad får redusert den gjennomsnittlige erfaringen i oppbemanningsperioder. Dette kan forklares ved at de har den relativt sett største oppbemanningen i disse tidene, som vist i kapittel 4.2. Alle de ulike driftsformene følger derimot lik trend, men på ulike nivåer. De ideelle og private mottakene har også en sterkere vekst i gjennomsnittlig arbeidserfaring mot slutten av perioden, som indikerer at de i større grad sa opp de ansatte med kortere erfaring som ble ansatt i perioden med oppbemanning.

Figur 0-6 Erfaring fra asylmottak i mottak med ulik driftsform

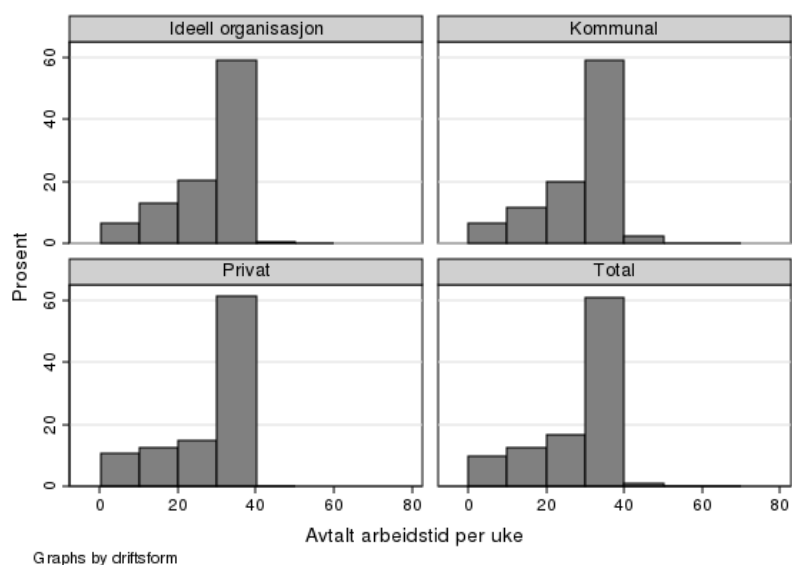


Kilde: Statistisk sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

Kapittel 6:

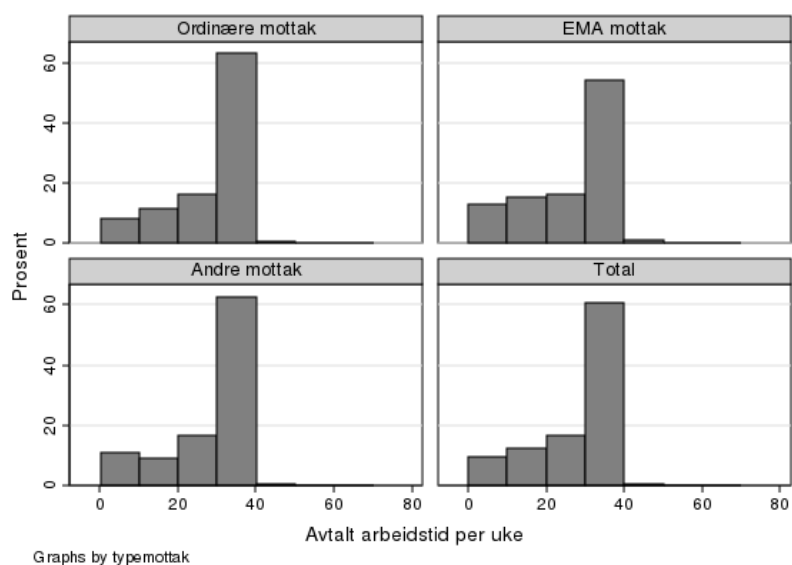
Avtalt arbeidstid fordelt på driftsform og mottakstype vises i Figur 0-7 og Figur 0-8. Andelen ansatte med avtalt arbeidstid mellom 30 og 40 timer var lik for ulike typer av driftsoperatører, men fordelingen av korte kontrakter varierte. I private mottak var andelen ansatte med avtalt arbeidstid under 10 timer per uke høyere enn i kommunale og ideelle mottak. Andelen ansatte med avtalt arbeidstid mellom 30 og 40 timer var lavere i EMA-mottak enn i ordinære og andre typer av mottak. Det var også forholdsvis vanlig med kontrakter med under 10 timer avtalt arbeidstid per uke sammenlignet med andre mottak. Dette bekreftes i intervjuer med driftsoperatørene, som beskriver at deltidstillinger brukes i døgnbemannede mottak for å få turnusen til å gå ihop.

Figur 0-7 Fordeling av avtalt arbeidstid etter driftsform



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

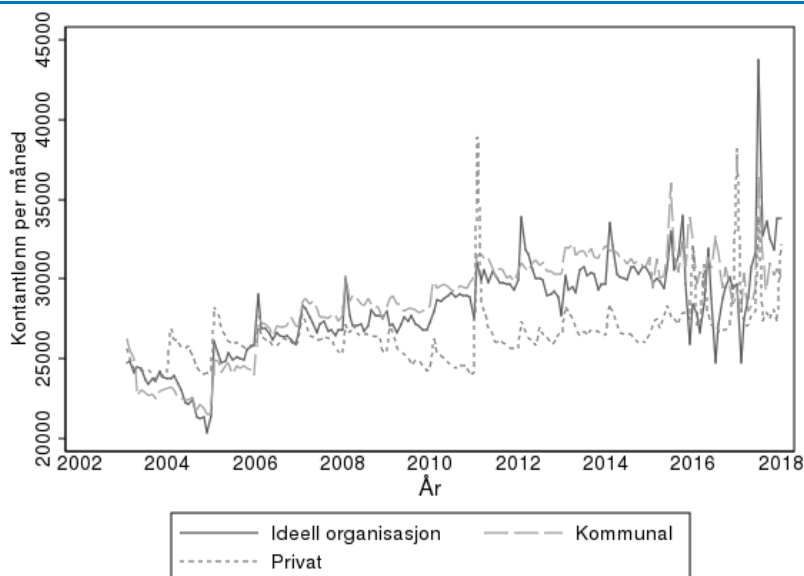
Figur 0-8 Fordeling av avtalt arbeidstid etter mottakstype



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

I Figur 0-9 vises gjennomsnittlig kontantlønn per måned fordelt på mottak med ulike driftsformer. Lønnsutviklingen var stort sett lik for alle driftsformer frem til 2009. Utviklingen i kommunale og ideelle mottak var fremdeles lik og stigende frem til 2013 da utviklingen flatet ut. I private mottak har utviklingen vært svakere etter 2009. Etter 2015 er det svært mye variasjon i gjennomsnittlig kontantlønn, og det er vanskelig å trekke konklusjoner. Det virker derimot som at gjennomsnittlig kontantlønn per måned ble redusert i mottak på tvers av driftsformer. Noe av den økte volatiliteten skyldes sannsynligvis endringen i registreringen av lønnsopplysninger, men det er ikke umulig at turbulensen i asylbransjen i seg selv har bidratt til økte svingninger i lønn.

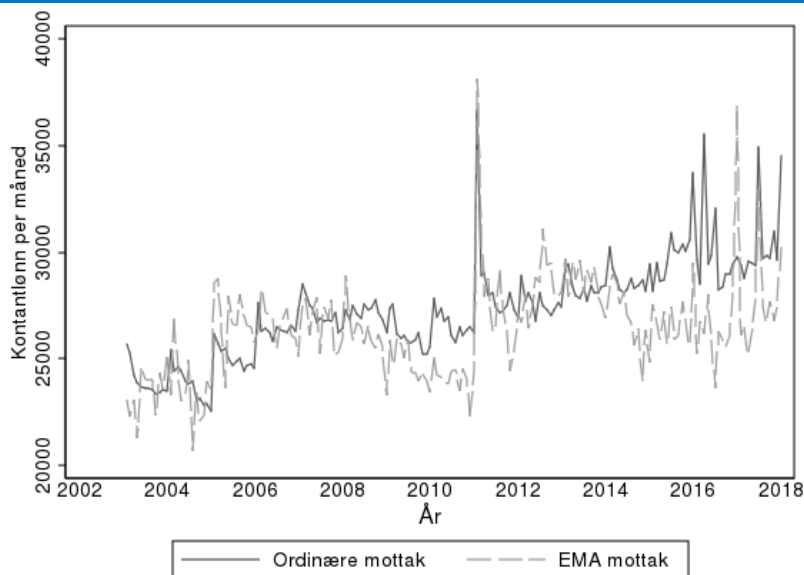
Figur 0-9 Gjennomsnittlig bruttolønn per måned etter driftsform



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Fra Figur 0-10 fremgår det at det ikke var store forskjeller i kontantlønn per måned mellom ulike mottakstyper. Det virker imidlertid som at utviklingen i lønn har vært mer stabil i ordinære mottak enn i EMA-mottak og andre typer mottak. Lønnen til ansatte i ordinære mottak ble i mindre grad påvirket i oppbemanningsperioden i 2008-2010, hvor ansatte i EMA-mottak opplevde en nedgang. Merk igjen at kontantlønn på månedsnivå ikke tar høyde for forskjeller i arbeidstid: det er dermed naturlig at ansatte i EMA-mottak, som i snitt jobber færre timer per uke, har lavere månedslønn enn ansatte i ordinære mottak som i større grad jobber fulltid.

Figur 0-10 Gjennomsnittlig bruttolønn per måned etter mottakstype

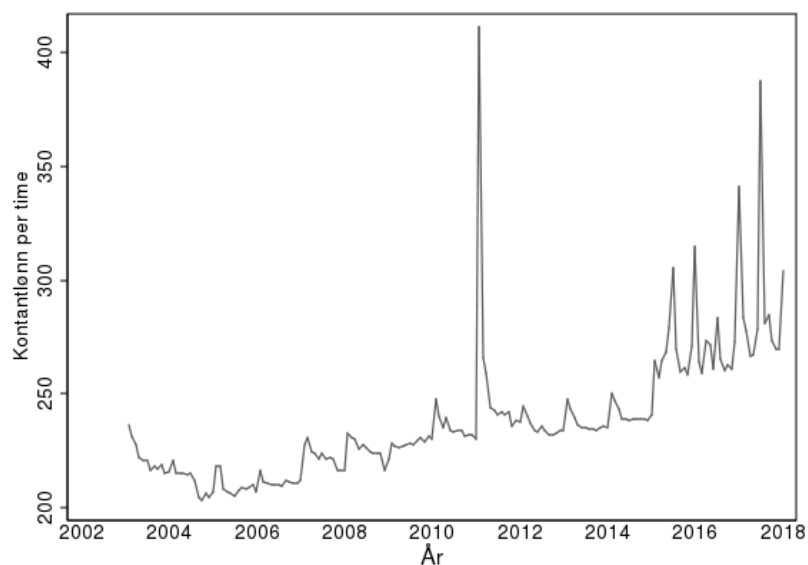


Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

I Figur 0-11, Figur 0-12 og Figur 0-13 vises utviklingen i kalkulert bruttolønn per time, ved at bruttolønn per måned deles med avtalt arbeidstid per uke ganger fire. Gjennomsnittlig beregnet bruttolønn per time er trolig betydelig høyere enn gjennomsnittlig avtalt timelønn, siden kalkulert timelønn slik den er beregnet også inneholder ulike typer lønnstillegg. Lønnsnivået skal dermed tolkes med varsomhet. Utviklingen over tid følger stort sett utviklingen i bruttolønn per måned, men vi ser at bruttolønn per time ikke synker i oppbemanningsperioder, som observert for månedslønn. Det kan dermed bekreftes at nedgangen i månedslønn skyldes flere deltidsansatte. I begynnelsen av 2015 er det et brudd i tidsserien som skyldes endret rapportering av

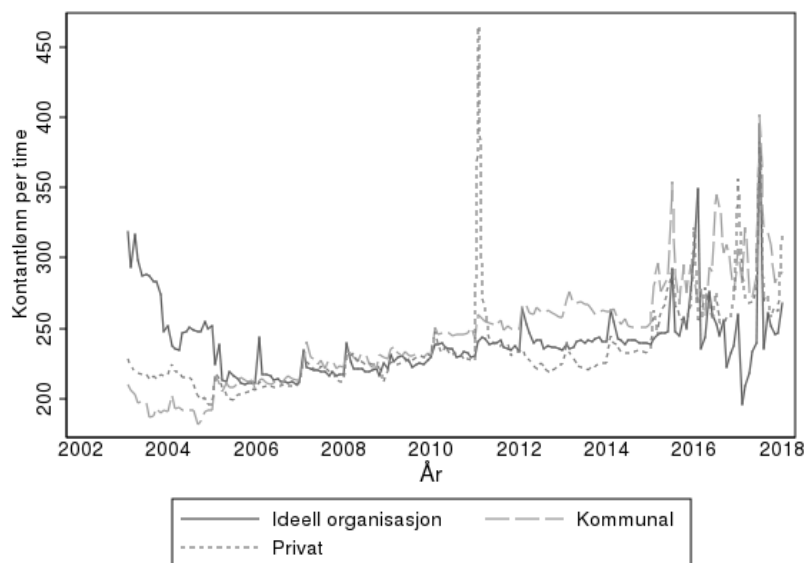
lønnsopplysninger. I 2015-2017 var det større variasjon i bruttolønn per time, men det virker som at lønnsnivået i snitt har vært økende. Utviklingen i timelønn fordelt på driftsoperatør ligner utviklingen for månedslønn. Det virker som at utvikling i private mottak har vært noe svakere enn i mottak med annen driftsform.

Figur 0-11 Gjennomsnittlig bruttolønn per time



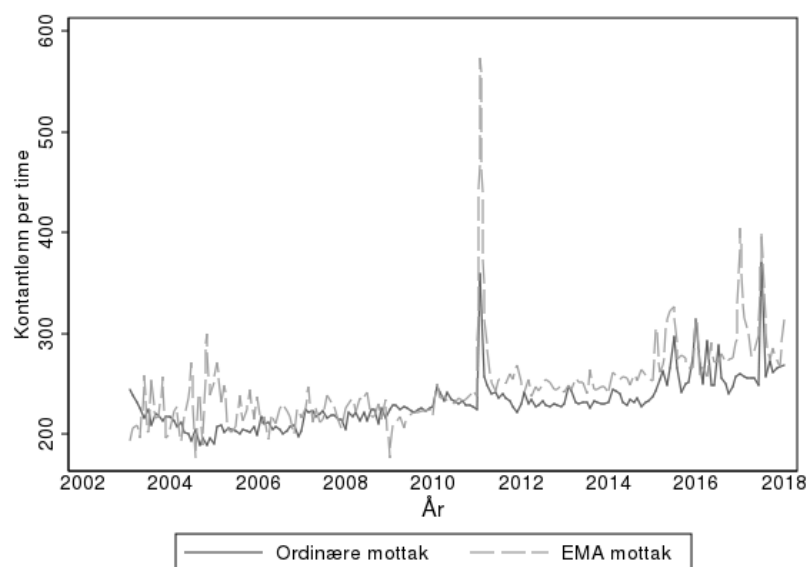
Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Figur 0-12 Gjennomsnittlig bruttolønn per time fordelt driftsform



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Figur 0-13 Gjennomsnittlig bruttolønn per time fordelt på mottakstype



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbejdet av Oslo Economics.

Kapittel 7:

Hvordan påvirker det lokale arbeidsmarkedet bemanningen ved asylmottaket?

Asylmottakets geografiske plassering kan påvirke mulighetene for rekruttering av arbeidskraft. I dette avsnittet deler vi inn mottakene i fire grupper etter hvor sentralt de ligger ved å bruke SSB sitt sentralitetsindeks, som er basert på folketall, reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner for alle bebodde tettsteder fra minst sentralt til sentralt (Statistisk sentralbyrå, 1994).

I Tabell 0-1 viser vi ulike kjennetegn ved de ansatte i mottakene og hvordan disse varierer i kommuner med ulik grad av sentralitet. Som det fremgår av tabellen er andelen ansatte med høyere utdanning høyest i mottak i sentrale strøk (54 prosent).

Dette er naturlig da tilgangen på høyt utdannet arbeidskraft er bedre i sentrale strøk. 39 prosent av asylmottaksansatte i de minst lokale områdene har høyere utdanning. Den store forskjellen kan til dels være en indikasjon på at det er mer utfordrende for asylmottak i mindre tettsteder å rekruttere ansatte med høyere utdanning. Gjennom intervju med driftsoperatørene blir det også bekreftet at det er regionale forskjeller knyttet til rekruttering av ansatte. Driftsoperatørene peker på at det kan være særlig utfordrende å rekruttere personer med høy faglig kompetanse i distriktskommuner. Dette medfører at de i større grad må søke om dispensasjon fra kompetansekravene ved mottak i disse regionene.

Tabell 0-1 viser også at andelen norskfødte er høyere i de mindre sentrale strøkene. Nærmere bestemt varierer dette fra 73 prosent norskfødte i de minst sentrale kommunene til 57 prosent i de mest sentrale. En mulig forklaring på dette, er at det kan være en mindre andel personer som ikke har Norge som fødeland i distriktskommunene. Det er ingen signifikant forskjell i kjønnsfordeling eller gjennomsnittsalder på tvers kategoriene.

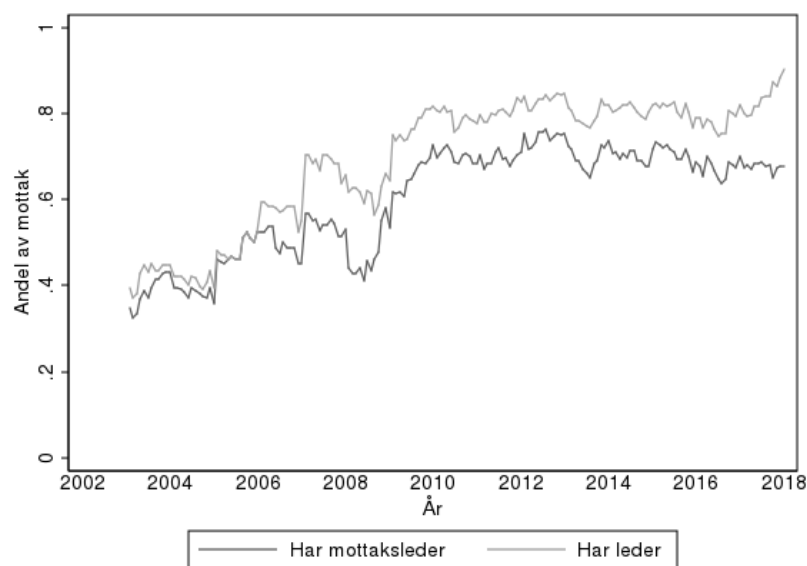
Tabell 0-1 Karakteristikk ved de ansatte fordelt etter kommunens sentralitet

	Minst sentrale	Mindre sentralt	Noe sentralt	Sentralt
Utdanningsnivå (i prosent)				
Grunnskole- utdanning	18,9 %	16,8 %	20,8 %	17,0 %
Videregående	42,1 %	35,7 %	30,1 %	29,3 %
Høyere utdanning	39,1 %	47,4 %	49,1 %	53,7 %
Andel kvinner (i prosent)	51,3 %	49,8 %	49,9 %	48,8 %
Gjennomsnittsalder	43,1	42,8	41,9	41,5
Norge som fødeland (i prosent)	73,3 %	68,4 %	63,3 %	56,7 %
Antall mottak	73	38	50	54

Kilde: SSB. Bearbeidet av Oslo Economics

Kapittel 9:

Figur 0-14: Andel mottak med en ansatt med mottakslederstilling eller annen lederstilling 2003-2017



Kilde: Statistisk Sentralbyrå. Bearbeidet av Oslo Economics.

Vedlegg 2: Regresjonsanalyse

Et formål med oppdraget er å undersøke i hvilken grad bemanning og kompetanse ved asylmottak varierer med mottakets driftsform. Det er flere forhold ved mottaket som kan variere med driftsform, og som i tillegg til driftsform, kan påvirke kompetanse og bemanning. Eksempler på slike forhold er mottakstype, mottakets størrelse og geografiske plassering.

Betydning av driftsform for sammensetningen av de ansatte

I en regresjonsanalyse ønsker man å forklare variasjonen i en *utfallsvariabel* med én eller flere forklaringsvariabler. Vi har gjennomført regresjonsanalyser for å undersøke i hvilken grad sammensetningen av ansatte ved asylmottak kan forklares av forskjeller i driftsform og andre kjennetegn ved mottakene. For å undersøke sammenhengen mellom driftsform og sammensetningen av ansatte ved mottakene gjennomførte vi fem regresjonsanalyser med ulike utfallsvariabler. Utfallsvariablene i analysen var:

- Indikatorvariabel for kjønn som antar verdien 1 dersom ansatt i er kvinne og 0 ellers,
- Alder til ansatt i i periode t
- Indikatorvariabel for fødeland som antar verdien 1 dersom ansatt i er født i Norge og 0 ellers
- Indikatorvariabel for utdanning som antar verdien 1 dersom ansatt i har fullført høyere utdanning og 0 ellers
- Arbeidserfaring i asylmottak som måler ansatt i 's samlede arbeidserfaring i asylmottak i måneder i periode t

Forklaringsvariablene var:

- Indikatorvariabler for driftsform, der kommunale mottak fungerer som sammenligningskategori
- Indikatorvariabler for mottakstype, der ordinære mottak fungerer som sammenligningskategori
- Total kapasitet i mottaket i periode t
- Indikatorvariabler for arbeidsmarkedsregion (Bhuller, 2009), der X fungerer som sammenligningskategori
- Indikatorvariabler for sentral kommune (Statistisk sentralbyrå, 1994) som antar verdien 1 dersom mottaket ligger i en sentral kommune, og 0 ellers
- Indikatorvariabler for periode (måned-år), der januar 2003 fungerer som sammenligningskategori

I regresjonsanalysen ønsker vi å estimere hvilken betydning driftsform har for sammensetningen av de ansatte, når vi sammenligner mottak som er like langs de andre dimensjonene vi kontrollerer for. Vi har estimert følgende ekvasjon:

$$y_{i,t} = \alpha + \beta_1 * Privat_{i,t} + \beta_2 * Ideell_{i,t} + \beta_3 * X_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

$y_{i,t}$ referer til en utfallsvariabel, observert for ansatt i i måned t . α er et konstantledd som er felles for alle individene i datasettet. En tolkning av konstantleddet er at det gjenspeiler sammensetningen av de ansatte i et kommunalt, ordinært mottak med 0 kapasitet i en ikke-sentral kommune i en arbeidsmarkedsregion i januar 2003.

β -koeffisientene viser den estimerte sammenhengen mellom forklaringsvariabelen og utfallsvariabelen. Når forklaringsvariablene er indikatorvariabler, tolkes koeffisientene i forhold til sammenligningskategorien. Siden kommunale mottak utgjør sammenligningskategorien, vil sammensetning av ansatte i private og ideelle mottak vurderes relativt til kommunale mottak. Eksempelvis viser β_1 forskjellen mellom private og kommunale mottak, gitt at nivået på alle andre forklaringsvariabler holdes likt. $\epsilon_{i,t}$ er et feilledd som fanger opp variasjon i $y_{i,t}$ som ikke fanges opp av forklaringsvariablene som inngår i ekvasjonen. $X_{i,t}$ er en vektor med forklaringsvariabler. Her inngår alle forklaringsvariablene som listes over.

Resultatene er presentert i Tabell 0-1. Resultatene diskuteres mer inngående i kapittel 5, men her gis en kortfattet forklaring til tolkningen av resultatene. Estimaten i kolonne (1) viser hvordan kjennetegn ved asylmottakene påvirker kvinneandelen blant de ansatte. Det er ingen statistisk signifikant forskjell mellom kjønnsfordelingen i kommunale og ideelle mottak da vi kontrollerer for andre kjennetegn ved mottakene, men kvinneandelen i private mottak er 12 prosentpoeng lavere i private mottak enn i kommunale mottak. Ansatte i ideelle og private mottak er henholdsvis 1,8 og 3,4 år yngre enn ansatte i kommunale mottak. Ansatte i private mottak har også 11 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å være født i Norge, enn ansatte i kommunale og ideelle mottak. Det er

ingen signifikante forskjeller i utdanningsnivå mellom ansatte i mottak med ulik driftsform, mens ansatte i kommunale mottak har 9,5 og 16 måneder lenger erfaring fra asylbransjen enn ansatte i ideelle og private mottak.

Tabell 0-1: Betydningen av driftsform for sammensettingen av de ansatte

	(1) Kvinne	(2) Alder	(3) Født i Norge	(4) Høyere utdanning	(5) Erfaring i mottak (måneder)
Ideell organisasjon	-0.0248 (0.0476)	-1.828* (0.964)	0.000177 (0.0415)	-0.0261 (0.0492)	-9.511** (2.931)
Privat	-0.121*** (0.0349)	-3.377*** (0.679)	-0.112*** (0.0298)	-0.0365 (0.0355)	-15.94*** (1.952)
EMA mottak	-0.0954*** (0.0287)	-3.750*** (0.611)	-0.112*** (0.0271)	-0.0915** (0.0289)	-23.23*** (1.580)
Transittmottak	-0.0337 (0.0774)	-4.413** (1.529)	-0.202** (0.0721)	-0.137* (0.0723)	-6.081** (2.790)
Integreringsmottak	0.0462 (0.0793)	-3.222* (1.649)	0.0132 (0.0728)	0.213** (0.0763)	-4.772 (2.952)
Flere mottak	-0.0467** (0.0210)	-1.018** (0.436)	-0.0864*** (0.0198)	0.0351 (0.0218)	0.437 (1.463)
Total kapasitet	-0.000239** (0.0000993)	0.00156 (0.00205)	0.00000836 (0.0000932)	0.0000660 (0.000102)	-0.00786 (0.00598)
Sentral kommune	-0.00357 (0.0418)	-0.666 (0.867)	-0.107** (0.0358)	0.118** (0.0440)	3.825 (2.915)
Konstantledd	0.726*** (0.0966)	42.62*** (1.854)	0.672*** (0.1000)	0.569*** (0.104)	19.54*** (4.058)
R ²	0.027	0.068	0.087	0.040	0.224
Antall observasjoner	156200	156200	156200	150194	156200

Merknad: Indikatorvariabler for år og arbeidsmarkedsregion (SSBs definisjon) inngår også i regresjonene, men koeffisientene er ikke rapportert. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.001$

Betydningen av driftsform for arbeidsforholdene til de ansatte

Vi har også analysert sammenhengen mellom driftsform og avtalt arbeidstid og lønn til de ansatte. I denne analysen var utfallsvariablene:

- Avtalt arbeidstid for ansatt i i periode t
- Indikatorvariabel for avtalt fulltid (minst 35 timer per uke) for ansatt i i periode t
- Logaritmen av kalkulert bruttolønn per time for ansatt i i periode t

Forklaringsvariablene var, i tillegg til de nevnt i avsnittet over, følgende personkjenneegn:

- Indikatorvariabel for kjønn som antar verdien 1 dersom ansatt i er kvinne og 0 ellers,
- Alder til ansatt i i periode t
- Indikatorvariabel for ikke-vestlig fødeland som antar verdien 1 dersom ansatt i er født i et ikke-vestlig land og 0 ellers
- Indikatorvariabel for vestlig fødeland som antar verdien 1 dersom ansatt i er født i et vestlig land (men ikke Norge) og 0 ellers
- Indikatorvariabel for utdanningsnivå, der grunnskoleutdanning utgjør sammenligningskategorien
- Arbeidserfaring i asylmottak som måler ansatt i 's samlede arbeidserfaring i asylmottak i år i periode t

Vi har estimert følgende ekvasjon:

$$y_{i,t} = \alpha + \beta_1 * Privat_{i,t} + \beta_2 * Ideell_{i,t} + \beta_3 * X_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

Ekvasjonen, og tolkingen av den er lik den beskrevet over.

Resultatene er presentert i Tabell 0-2. I Kolonne (1) estimerer vi betydningen av driftsform (og andre forhold ved mottakene og de ansatte) for avtalt arbeidstid. F.eks. viser tabellen at ansatte i private mottak i gjennomsnitt har 0,846 timer lavere avtalt arbeidstid enn ansatte i kommunale mottak da vi kontrollerer for forskjeller i mottakstyper, kapasitet, sammensetning av ansatte osv., men forskjellen er ikke statistisk signifikant, og kan dermed skyldes tilfeldigheter. Ansatte i private mottak har på den andre siden en 6,2 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å ha en avtalt arbeidstid over 35 timer per uke enn ansatte i kommunale mottak, da vi sammenligner ellers like mottak (kolonne (2)). I kolonne (3) estimerer vi sammenhengen mellom lønn og driftsform. Utfallsvariabelen *logaritmen* av kalkulert brutto timelønn, noe som gir estimatene i tabellen en tolkning i prosent. F. eks. viser tabellen at ansatte i private mottak har 10,7 prosent lavere brutto timelønn enn ansatte i kommunale mottak, selv da vi sammenligner like mottak, og ansatte med like personkjenntegn.

Tabell 0-2: Betydningen av driftsform og kjennetegn ved de ansatte for arbeidstid og bruttolønn

	(1) Avtalt arbeidstid	(2) Avtalt fulltid	(4) log(Brutto timelønn)
Ideell organisasjon	0.0611 (0.717)	-0.000396 (0.0383)	0.000223 (0.0221)
Privat	0.846 (0.551)	0.0623** (0.0281)	-0.107*** (0.0154)
EMA mottak	-2.893*** (0.533)	-0.105*** (0.0241)	0.104*** (0.0245)
Transittmottak	2.896** (1.108)	0.0916 (0.0624)	0.164*** (0.0493)
Integreringsmottak	-0.517 (1.276)	0.00495 (0.0632)	-0.316** (0.108)
Flere mottak	-2.594*** (0.343)	-0.111*** (0.0168)	0.0847*** (0.0164)
Total kapasitet	0.00237 (0.00170)	0.0000782 (0.0000828)	-0.0000754 (0.0000782)
Sentral kommune	1.629** (0.687)	0.0811** (0.0353)	-0.0152 (0.0198)
Alder	0.532*** (0.0872)	0.0137*** (0.00384)	0.0219*** (0.00421)
Alder i kvadrat	-0.00647*** (0.00103)	-0.000175*** (0.0000459)	-0.000208*** (0.0000479)
Kvinne	-0.848** (0.333)	-0.0669*** (0.0156)	-0.0729*** (0.0122)
Innvandrere med vestlig bakgrunn	-1.303** (0.605)	-0.0377 (0.0264)	-0.0264 (0.0178)
Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn	-3.370*** (0.436)	-0.113*** (0.0194)	0.00775 (0.0171)
Videregående utdanning	0.665 (0.462)	0.00371 (0.0219)	0.0188 (0.0177)
Høyere utdanning	2.195*** (0.433)	0.0951*** (0.0201)	0.0961*** (0.0170)
Arbeidserfaring i asylmottak (år)	1.397*** (0.105)	0.0486*** (0.00545)	0.0159*** (0.00481)
Arbeidserfaring i mottak (år) i kvadrat	-0.0598*** (0.000384)	-0.00167*** (0.000384)	-0.000711* (0.000384)
Konstantledd	19.85*** (2.303)	0.325** (0.117)	4.717*** (0.106)
R ²	0.126	0.093	0.070
Antall observasjoner	144301	149613	139757

Merknad: Indikatorvariabler for år og arbeidsmarkedsregion (SSBs definisjon) inngår også i regresjonene, men koeffisientene er ikke rapportert. Standardfeil i parentes. Signifikansnivå: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.001$

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo