



## Evaluering av Norges praktikantordning for studenter fra land utenfor EU/EØS

*Rapport skrevet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

## Om Oslo Economics

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

*Oslo Economics jobber med en rekke forsknings- og utredningsprosjekter innen arbeidsliv, velferdstjenester og relaterte områder. Vi jobber for departementer, direktorater, kommuner, organisasjoner og private virksomheter.*

## Frischsenteret og Advokatfirmaet Bahus AS

*Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører anvendt samfunnsøkonomisk forskning innenfor en rekke ulike temaområder, blant annet om arbeidsmarked og migrasjon.*

*Vegard Bø Bahus er advokat i Advokatfirmaet Bahus AS og universitetslektor ved Universitetet i Agder. Vegard er fagansvarlig for utlendingsrett i Store norske leksikon, og jobber for tiden med å revidere kommentarutgaven til Utlendingsloven, med ansvar for oppdatering av kapitler om oppholdstillatelser blant annet for praktikanter.*

*Evaluering av Norges praktikantordning for studenter fra land utenfor EU/EØS/2022\_108*

*© Oslo Economics, 6. januar 2023*

*Kontaktperson:*

*Erik Magnus Sæther / Partner*

*ems@osloeconomics.no, Tlf. +47 940 58 192*

*Foto/illustrasjon: iStock.com / Alina Rosanova*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>5</b>
<b>1. Forord</b>	<b>7</b>
<b>2. Innledning</b>	<b>8</b>
2.1 Bakgrunn for utredningen	8
2.2 Metode og kilder til informasjon	9
2.3 Utfordringer i prosjektet	10
2.4 Leseveiledning	10
<b>3. Beskrivelse av regelverket og regelverksendringen</b>	<b>11</b>
3.1 Rettskildene	11
3.2 Utviklingen i praktikantregelverket før 2018	11
3.3 Forslag til innstramming i praktikantordningen vinteren 2017/2018	12
3.4 Endringer i praktikantregelverket i 2018	13
3.5 Ansvarsfordeling i forbindelse med søknad, innvilgelse og avslag	15
3.6 Tilgrensende ordninger for opphold	17
<b>4. Praktikantordning i andre land</b>	<b>21</b>
4.1 Danmark	21
4.2 Sverige	23
4.3 Finland	24
4.4 Canada	25
4.5 Den norske ordningen sammenliknet med ordninger i andre land	25
<b>5. Kartlegging av bruken av praktikantordningen</b>	<b>27</b>
5.1 Metode	27
5.2 Overordnet om bruken av praktikantordningen	27
5.3 Utvikling over tid i utvalgte næringer	36
5.4 Oppsummering	39
<b>6. Praktikanters opplæring, lønns- og arbeidsvilkår</b>	<b>41</b>
6.1 Krav til lønns- og arbeidsvilkår for å få oppholdstillatelse som praktikant	41
6.2 Tariffavtaler med egne praktikantbestemmelser	41
6.3 Særskilt om lønnsvilkårene innen jordbruk og gartneri	42
6.4 Spørreundersøkelse blant arbeidsgivere som har hatt praktikanter	43
6.5 Praktikantenes beskrivelse av lønns- og arbeidsvilkår og opplæring	44
6.6 Oppsummering	44
<b>7. Næringslivets kompetansebehov</b>	<b>46</b>
7.1 Mulig relevans av praktikantordningen innen ulike yrkesområder	47
7.2 Hvorfor bruker landbruket praktikanter?	51
7.3 Den nye praktikantordningen – mer spisset mot kunnskapsbedriftene?	53

<b>8. Barrierer mot bruk av ordningen</b>	<b>55</b>
8.1 Kjennskap til ordningen	55
8.2 Regelverk og avgrensninger	55
8.3 Søknadsprosedyrer og saksbehandling	58
<b>9. Drøfting og anbefalinger</b>	<b>61</b>
9.1 Konsekvenser av innstramningen i 2018	61
9.2 Bør ordningen i Norge innrettes på en annen måte?	63
9.3 Oppsummering	67
<b>10. Referanser</b>	<b>68</b>
<b>Vedlegg A Kobling av bedriftsdata og praktikantsøknader</b>	<b>70</b>

## Sammendrag og konklusjoner

*Praktikanter er personer som gjennom arbeid får praktisk opplæring og erfaring innen et yrke eller utdanning de har valgt. Siden den generelle stoppen i adgangen til arbeidstillatelse i 1975 har det eksistert bestemmelser i utlendingsregelverket som kan gi grunnlag for tillatelse til arbeid i Norge for praktikanter fra land utenfor EØS.*

Praktikantordningen reguleres i utlendingsloven og -forskriften, samt gjennom instruksjoner fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og retningslinjer fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Regelverket har blitt justert flere ganger siden innføringen i 1975. I 2018 ble ordningen strammet inn, blant annet ved at maksimal varighet på praktikantperioder ble forkortet fra to år til seks måneder, det ble innført en øvre aldersgrense for praktikanter, og det ble stilt ytterligere krav til dokumentasjon av opplæringsplan og av at arbeidsoppgavene er relevant for pågående utdanning.

Landbruks- og spesielt gartnerinæringene har lenge vært de viktigste mottakerne av praktikanter fra land utenfor EØS. Spesielt mange har kommet fra Ukraina for å jobbe som praktikanter i disse næringene. Det er enkelte bedrifter innen denne næringen som står for en stor andel av praktikantene totalt sett. Bedriftene som har benyttet seg av praktikantordningen er også relativt større bedrifter enn ellers i sin næring.

Utenom landbruksnæringen, er det IT-næringen som benytter seg mest av praktikanter. Denne næringen har hatt en stor økning i antall praktikanter frem til 2019 og her er mest vanlige nasjonalitet canadisk.

Utenom landbruk og IT er det virksomheter innen mange ulike næringer som har hatt noen få praktikanter i perioden 2015-202. Antallet praktikanter i grøntnæringene gikk vesentlig ned i 2019, etter innstramningen i regelverket. Etter innstramningen i 2018 er det fortsatt i grøntnæringene de aller fleste praktikantene fra tredjeland jobber.

Det finnes praktikantordninger også i våre nordiske nabolandland. Det uttrykte formålet er også i disse landene å gi studenter fra tredjeland mulighet til å få erfaring og praksis i et arbeidsmiljø. Oppholdet skal være relevant for utdanningen og lønns- og arbeidsvilkår skal være i samsvar med gjeldene tariff og arbeidslover. Aldersgrensene er også ganske like, men dette varierer noe. Jordbruk og gartneri er de næringene som ansetter flest praktikanter, og Ukraina er den mest vanlige nasjonaliteten for praktikanter også i Sverige, Danmark og Finland.

Den danske praktikantordningen skiller seg mest ut, på grunn av ulike regler for praktikanter innenfor ulike næringer. De siste årene har det vært en rekke saker i mediene om utnyttelse av utenlandske praktikanter innen landbruksnæringen. Som en respons på dette har Danmark satt strengere vilkår for praktikanter innen grøntområdet for å unngå misbruk av ordningen her, mens det er mindre strenge vilkår for de andre næringene hvor det har vært mindre misbruk av ordningen. I Danmark blir allikevel ordningen innenfor det grønne området klart mest benyttet. Sammenliknet med Norge kommer det langt flere praktikanter fra tredjeland til Danmark hvert år.

Norge har på flere måter den strengeste praktikantordningen i Norden. Vi har blant annet den korteste maksimale oppholdslengden på kun 6 måneder, sammenlignet med 18 måneder i Danmark, Sverige og Finland. Det stilles også mer eksplisitte krav til opplæringsplan og i motsetning til i de andre landene er det ikke mulig å få oppholdstillatelse som praktikant i Norge hvis utdanningen nylig er avsluttet.

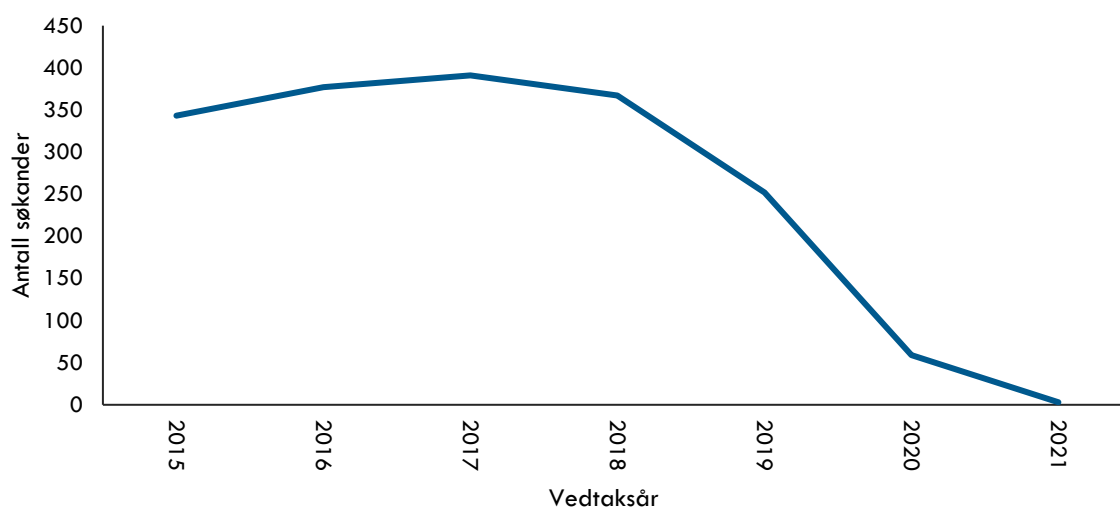
Praktikanter i grøntnæringen lønnes i all hovedsak i tråd med tariffbestemmelsene i næringen. I dag tilsvarer det om lag 20 000 kr i måneden. I andre næringer er gjennomsnittsinntekten blant praktikanter høyere, og i mindre grad styrt av tariffavtaler. Enkelte praktikanter mottar ikke lønn fra arbeidsgiver, men har ulike stipender fra hjemlandet eller utvekslingsordninger som inntektskilde. De fleste praktikantene betaler engangskostnadene knyttet til reise og søknadsgebyr hos UDI selv. I grøntnæringen bidrar en del av arbeidsgivende med billig bolig tillegg til utbetalt lønn.

Den største barrieren mot at den norske praktikantordningen blir benyttet ser ut til å være at få virksomheter er kjent med muligheten. Videre er det en utfordring at det tar lang tid fra en arbeidsgiver bestemmer seg for å ansette en praktikant til praktikanten kan komme til landet og jobbe, på grunn av lang behandlingstid hos UDI. Arbeidsgivere er også usikre på hva som regnes som relevante arbeidsoppgaver for pågående utdanning, noe

som er et krav etter innstramningene av ordningen. I tillegg ønsker en del arbeidsgivere at praktikantoppholdet skulle hatt lenger varighet. Praktikantene kan være usikre på hva som er riktig oppholdsgrunnlag å søke på – om det er som praktikant, utvekslingsstudent eller frivillig. Praktikantene ser ut til å dra veksler på UDIs veiledningstjeneste og arbeidsgivers erfaring med tidligere praktikantansettelser når de skal søke om opphold som praktikant.

Innstramningen i praktikantordningen i 2018 har hatt både tilsiktede og utilsiktede virkninger. Mange norske virksomheter har sluttet å bruke ordningen. Den forkortede varigheten ser ut til å være den viktigste årsaken til det, men også at det er usikkerhet rundt detaljer i regelverket, for eksempel om hvor lenge oppholdet kan vare. Arbeidet med søknader oppleves også mer krevende enn tidligere. Figuren under illustrerer nedgangen i antall behandlede søknader om praktikantopphold fra 2015 til 2021. Vi ser en klar nedgang i antallet søknader fra 2017 (før reformen) til 2019 (etter reformen). Det lave antallet søknader i 2020 og 2021 er trolig i stor grad drevet av innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien.

**Figur 1-1: Antall behandlede praktikantsøknader 2015-2021, fordelt på vedtaksår**



Illustrasjon: Oslo Economics. Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2021.

For å bidra til at flere næringer kan ta praktikantordningen i bruk anbefaler vi å gjøre praktikantordningen mer kjent i flere næringer enn i dag. Det bør også gjøres en innsats for å formidle hvordan regelverket skal tolkes.

Vi anbefaler også enkelte justeringer i regelverket, for å gjøre ordningen mer relevant, og for at ordningen skal kunne bidra til rekruttering av fremtidig høykompetent arbeidskraft. Vi mener at det bør være tillatt også for personer med som er i gang med mastergrad nummer to å komme som praktikant. Vi ser at dersom det er politisk ønske om å avlaste virksomheter fra risiko i forbindelse med ansettelse av høykompetent arbeidskraft fra utlandet, vil det å tillate praktikantopphold innen rimelig tid etter endt utdanning bidra til det. Dette er tillatt i Sverige og Finland, og i de fleste næringer i Danmark. Dette må imidlertid veies opp mot potensielle negative konsekvenser for andre arbeidstakere, gjennom press på lønns- og arbeidsvilkår.

Ulike næringer har ulike behov, og risikoen for misbruk varierer. I en slik kontekst kan det være grunn til å vurdere næringsspesifikke regelverk, som i Danmark. Dersom dette skal innføres bør partene i arbeidslivet involveres på en god måte. Den lange ventetiden på behandling av søknad om opphold som praktikant ser i all hovedsak ut til å være en konsekvens av at praktikantsøknadene ikke kan prioriteres foran andre og viktigere oppholdssaker som UDI må behandle. Ventetiden kan likevel gjøres kortere og mer forutsigbar gjennom tidlig arbeidsstart og tiltak for å identifisere saker som er enkle å behandle. En ordning for forhåndsgodkjenning har vært vurdert tidligere og blitt funnet for ressurskrevende, men det å dra veksler på tidligere godkjente og etablerte kombinasjoner av næring/yrke og lærested/studieprogram kan bidra både til å gjøre saksbehandlingen enklere, og til å gjøre søknadsprosessen mer forutsigbar for arbeidsgivere og praktikanter.

# 1. Forord

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Oslo Economics, Frischsenteret og Advokat Vegard Bøe Bahus gjennomført en evaluering av oppholdstillatelse for praktikanter fra land utenfor EØS (praktikantordningen). Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Oppdraget ble gjennomført i perioden november 2021 til november 2022.

Vi vil rette en stor takk til oppdragsgiver og referansegruppe for god oppfølging og kloke kommentarer underveis i prosjektet. Spesielt ønsker vi å takke Utlendingsdirektoratet for tilrettelegging av data som har tilført prosjektet stor verdi. Takk også til alle organisasjoner, bedriftsledere, praktikanter og utlendingsmyndigheter i prosjektet som har stilt opp til intervju og workshop, og bidratt i kartleggingen av hvordan ordningen brukes. Uten deres hjelp hadde det ikke vært mulig å gjennomføre prosjektet.



## 2. Innledning

*Praktikantordningen kan gi tillatelse til opphold og arbeid for studenter fra land utenfor EØS. Formålet med ordningen er å gi muligheter til praktisk opplæring innenfor valgt utdannings- eller yrkesretning. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gjennom dette prosjektet ønsket å styrke kunnskapsgrunnlaget om bruken av oppholdstillatelse til praktikanter fra tredjeland og hvorvidt praktikantordningen er tilpasset behovene i ulike bransjer.*

### 2.1 Bakgrunn for utredningen

Praktikantordningen har gitt midlertidig tillatelse til opphold og arbeid i Norge for tredjelandsborgere i en årrekke. Formålet med opphold på et slikt grunnlag har vært å gi muligheter til praktisk opplæring innenfor utdannings- eller yrkesretningen man har valgt. De senere årene er praktikantordningen blitt mer rettet inn mot studenter i pågående utdanning. Ordningen er hjemlet i utlendingslovens § 26, som omhandler oppholdstillatelse for studier og for vitenskapelig, religiøs eller kulturelt formål.

Praktikantordningen slik den er utformet i dag gir personer fra land utenfor EØS mellom 18 og 30 år, som er i gang med (men ikke har fullført) høyere utdanning, mulighet til å få oppholdstillatelse som praktikant ved en norsk virksomhet i inntil seks måneder.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gjennom dette prosjektet ønsket å styrke kunnskapsgrunnlaget om bruken av oppholdstillatelse til praktikanter fra tredjeland og hvorvidt praktikantordningen er tilpasset behovene i ulike bransjer. Kunnskapen fra prosjektet skal brukes til politikk- og regelverksutvikling og for å forenkle søknadsprosessen.

Prosjektet har blant annet undersøkt følgende problemstillinger:

- **Hvordan brukes praktikantordningen?** Hvilke bransjer benytter seg av ordningen? Hvilke lønns- og arbeidsvilkår gis til praktikantene? Hva er grunnen til at noen bransjer ikke benytter seg av ordningen?
- **Hvordan oppleves søknadsprosessen for henholdsvis praktikanten og virksomheten?**

- I 2018 ble ordningen strammet inn. Blant annet ble maksimal varighet på praktikantperiodene forkortet, det ble innført en øvre aldersgrense og stilt klarere krav til opplæringsplan. Endringene innført i 2018 hadde blant annet bakgrunn i at et betydelig antall praktikanter viste seg å ikke være under utdanning.<sup>1</sup> Mange av praktikantene ble brukt som vanlig arbeidskraft, uten å få den opplæring de skulle ha hatt som praktikanter. **Har innstrammingen i ordningen i 2018 virket etter hensikten?** Brukes ordningen i større grad til det tiltenkte formålet i dag enn før innstrammingen? Har innstrammingen fått utilsiktede konsekvenser?
- **Hvilke ordninger finnes i andre sammenlignbare land?**
- **Bør ordningen i Norge innrettes på en annen måte?** Hvordan kan flere bransjer nås, og i hvilken grad bør ordningen kunne benyttes til rekruttering av fremtidig høykompetent arbeidskraft?

Innledningsvis i høringsnotatet som Arbeids- og sosialdepartementet sendte ut i forkant av innstrammingene i 2018, står følgende om ordningens formål: «Formålet med praktikantordningen er å gi studenter mulighet til praktisk opplæring innenfor den utdanningen de har valgt. Den kan også gi næringslivet mulighet til å lære av studentene og se nye perspektiver ved det de gjør.» Arbeidslivets behov for arbeidskraft er ikke et eksplisitt nevnt formål med ordningen. Det gjenspeiles også i at ordningen er hjemlet i utlendingslovens § 26, og ikke i § 23, som regulerer arbeidsinnvandring fra tredjeland. Videre er næringslivets eget læringsutbytte av å ha praktikanter ansatt nevnt som noe som *kan* oppstå, og ikke som et formål i seg selv.

Selv om norske virksomheters tilgang til kompetanse og arbeidskraft ikke er formålet med praktikantordningen, er det likevel fruktbart å ta i betraktning hvordan ordningen spiller inn på virksomhetenes egne behov og interesser på disse områdene:

For det første er praktikantene ansatt under oppholdet, og mottar lønn (eller noen ganger stipend) for å utføre arbeid. Selv om formålet med ordningen er læring og erfaringsutveksling så skjer denne læringen gjennom praktiske arbeidsoppgaver. Et visst behov for arbeidskraft vil derfor som hovedregel være nødvendig for at arbeidsgivere skal ønske å ansette en praktikant.

<sup>1</sup> Kilde: ASDs høringsnotat om saken høsten 2017



For det andre kan praktikantene dele tidligere ervervet erfaringer og kompetanse med andre ansatte i virksomheten. Bedrifter som ansetter praktikanter, kan altså høste frukter av praktikantenes erfaringer også etter at praktikantoppholdet er over.

For det tredje kan kontakten som oppstår mellom praktikant og arbeidsgiver bidra til å øke sannsynligheten for at praktikanten kommer tilbake til virksomheten i et mer varig arbeidsforhold som faglært etter endt utdanning.

For det fjerde kan tidligere praktikanter bidra til å spre informasjon og kunnskap om virksomheten til medstudenter og andre med relevant kompetanse, som virksomheten kan være interessert i å rekruttere på et senere tidspunkt.

Det er samtidig utfordrende, og i mange tilfeller ikke mulig, å observere om formålet med ordningen etterleveres, eller om praktikantene først og fremst fungerer som helt ordinær arbeidskraft ved virksomhetene de er ansatt i. Tariffbestemmelser og praksis innebærer at lønnsforpliktelsene ofte er lavere enn de er for andre grupper av ansatte<sup>2</sup>. Praktikanters arbeidsforhold vil per definisjon være midlertidige. Utvidet mulighet til midlertidighet og lavere lønn ved ansettelse av praktikanter kan derfor innebære at det blir mer attraktivt å ansette en praktikant enn å ansette på ordinære vilkår. Dermed kan andre grupper av ansatte få sin forhandlingskraft redusert, både i ansettelsesprosess og ved lønnsoppgjør. Gjennom smitteeffekter kan det altså oppstå en risiko for forringelse av arbeidsvilkår for andre ansatte i de berørte yrkesgruppene og næringene, dersom man har for liten kontroll med hvem som kommer som praktikanter, og hva som er form på, og innhold i, praktikantoppholdene.

Praktikantordningen er ikke en mye brukt ordning i dag. I gjennomsnitt i perioden fra 2015-2019 har om lag 350 personer kommet til Norge per år gjennom denne ordningen. Til sammenlikning kom omtrent 7800 arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS gjennom ordningene for faglærte og sesongarbeidere i løpet av 2019. Det er derfor begrenset både hvor store gevinster og kostnader ordningen kan føre med seg for norsk verdiskaping og arbeidsliv. Regelverket for praktikantordningen balanserer likevel mange ulike hensyn. Selv om praktikantregelverket er avgrenset fra, og har et annet formål enn, regelverket for arbeidsinnvandring fra tredjeland, er dilemmaene i utformingen av praktikantordningen i stor grad de samme som de som gjelder i utformingen av regelverket for

<sup>2</sup> Praktikanter fra tredjeland ser ikke ut til å tjene mindre enn praktikanter fra EØS og Norge i bransjer der hvor det forekommer praktikanter fra mange ulike land.

arbeidsinnvandring fra tredjeland generelt: Gevinstene ved å ha en åpen ordning må veies opp mot risikoen for sosial dumping og fortrengning av innenlandsk arbeidskraft og arbeidskraft fra EØS-området.

## 2.2 Metode og kilder til informasjon

For å belyse problemstillingene i oppdraget har vi benyttet en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder.

### Data om praktikantsøknader

UDI har gitt oss tilgang til data om praktikantsøknader fra 2015 og fram til i dag. Vi har fått følgende opplysninger for alle søknader om praktikantopphold fra denne perioden:

- Arbeidsgivers navn
- Praktikantens landbakgrunn
- Praktikantens alder
- Praktikantens utdanningsnivå og -retning
- Avslått eller innvilget søknad
- Eventuell avslagsgrunn
- Søknads- og vedtaksdato
- Lengde på tillatelser
- Kjønn

### Oslo Economics' bedriftsdatabase

Arbeidsgivers navn fra data om praktikantsøknader er koblet sammen med Oslo Economics' bedriftsdatabase, som gjør det mulig å identifisere næring og bransje, beliggenhet, antall ansatte og andre kjennetegn ved de bedriftene som benytter seg av praktikantordningen – sammenliknet med bedrifter og bransjer som ikke, eller i mindre grad, benytter seg av ordningen.

### Intervjuer med partene i arbeidslivet

Vi har gjennomført intervjuer med en rekke bransjeorganisasjoner. Disse representerer bransjer som har hatt et stort antall praktikanter, men også bransjer hvor ordningen i mindre grad har vært i bruk. Tema i disse intervjuene var blant annet kompetansebehovet i bransjene, og hvilken verdi en praktikantordning har, eller kan ha, for bransjen. Med organisasjonene fra bransjene med god kjennskap til ordningen diskuterte vi også konkrete erfaringer med ordningen, og synspunkter på de regelverksendringene som ble gjennomført i 2018.

### Intervjuer med arbeidsgivere og praktikanter

Vi har også intervjuet bedrifter som har hatt praktikanter ansatt, og personer som tidligere har hatt praktikantopphold i Norge. I disse intervjuene la vi

Praktikantene tjener imidlertid mindre enn ansatte som ikke er praktikanter.

vekt på hvor godt regelverket fungerte, og hvordan prosessen med søknad og saksbehandling ble opplevd, og dessuten på vilkår for lønn, arbeid og opplæring.

### **Intervjuer med representanter fra utlendingsmyndighetene i andre land**

Vi har vært i kontakt med og intervjuet representanter i myndighetene som forvalter praktikantordningen i Sverige, Danmark og Finland. Gjennom denne kontakten har vi også fått tilsendt relevante dokumenter og blitt henvist til informasjon og statistikk som ligger offentlig tilgjengelig.

### **Samtaler og informasjonsutveksling med UDI**

Utlendingsdirektoratet har bistått med beskrivelse av prosedyrer for søknadsbehandling, og drøfting av mulige endringer i regelverket og forvaltningen av det.

### **Undersøkelse blant alle bedrifter som har søkt om fem praktikanter eller fler fra 2015 og fram til i dag**

For å kartlegge lønns- og arbeidsvilkår, og rutiner for opplæring blant praktikantene gjennomførte vi en kort telefonbasert spørreundersøkelse blant arbeidsgivere som har hatt praktikanter. Respondentene fikk også mulighet til å komme med sine synspunkter på hva som er bra og hva som er utfordrende med ordningen, noe en stor andel av respondentene benyttet seg av.

## **2.3 Utfordringer i prosjektet**

En utfordring i prosjektet er at det har kommet svært få praktikanter til landet de siste årene. Dette er delvis forårsaket av innreiserestriksjonene som ble innført i forbindelse med koronapandemien. Krigen i Ukraina har også ført til endret atferd blant potensielle praktikanter fra Ukraina, som er det landet mer enn 70 prosent av praktikantene har kommet fra de siste årene. Høye strømpriser ser nå ut til å redusere behovet for arbeidskraft i gartnerinæringen, og det er færre praktikanter enn det normalt sett ville ha vært også nå i 2022.

Konsekvensen av dette er at vi har relativt lite data til å belyse endringer forårsaket av innstrammingen i 2018. I praksis er det data om praktikanter i 2019 som bidrar til å belyse mønster i praktikantbruk etter innstrammingen. Det svært begrensede antallet

praktikanter de seneste årene fører også til at relativt få aktører har fersk erfaring med ordningen og med regelverket. Bevisstheten rundt ordningen kan være svekket på grunn av dette, og minnene om hvordan søknadsprosessen fungerte er svakere.

Det har også vært relativt få søknader behandlet i UDI de senere årene. Det innebærer blant annet at en del aspekter ved regelverket slik det er utformet etter september 2018 i liten grad er prøvd, og regelverket fremstår som mer uklart for mange enn tilfellet ville vært hvis omfanget av praktikanter fra 2020 og fram til i dag hadde vært høyere.

## **2.4 Leseveiledning**

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

Neste kapittel tar for seg praktikantregelverket, og hvordan har utviklet seg fra 1975 og fram til i dag. Det tar også for seg hvordan praktikantregelverket relaterer seg til andre oppholdsgrunnlag, og hvordan søknads- og saksbehandlingsprosessen i ordningen er. Kapittel 4 beskriver praktikantordninger i andre land.

Kapittel 5 presenterer statistikk over bruken av praktikantordningen, basert på data om praktikantsøknader fra UDI koblet sammen med Oslo Economics' bedriftsdatabase.

Kapittel 6 tar for seg praktikanter lønns- og arbeidsvilkår. Kapitlet er basert på en undersøkelse blant bedrifter som har hatt praktikanter ansatt, intervjuer med arbeidsgivere og praktikanter, og en gjennomgang av tariffavtaler med egne praktikantbestemmelser.

Kapittel 7 omhandler kompetansebehov i arbeidslivet, og betydningen av muligheten til å tiltrekke seg arbeidskraft fra tredjeland via en praktikantordning. Kapitlet er skrevet med utgangspunkt i analyse av data fra microdata.no samt intervjuer med bransjeforeninger og arbeidsgivere.

Kapittel 8 tar for seg barrierer mot bruk av ordningen slik den er utformet i dag, og kapittel 9 inneholder en drøfting av konsekvensene av regelverksendringene i 2018, og anbefalinger til videreutvikling av ordningen, i lys av funn beskrevet i tidligere kapitler.

### 3. Beskrivelse av regelverket og regelverksendringen

*Siden den generelle stoppen i adgangen til arbeidstillatelse i 1975 har det eksistert bestemmelser for praktikanter i utlendingsregelverket. Regelverket har siden den gang blitt justert flere ganger. Praktikantordningen reguleres i Utlendingsloven og -forskriften, samt gjennom instruks fra AID. UDI har også utformet egne retningslinjer.*

#### 3.1 Rettskildene

Utlendingsloven regulerer hvem som kan få oppholdstillatelse i Norge.

Det kan gis oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse (asyl), for gjenforening av familier (familieinnvandring), på grunn av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til Norge (humanitært grunnlag), eller på grunn av arbeid.

Ifølge utlendingsloven § 26 kan oppholdstillatelse også gis til fremme av vitenskapelig, religiøs eller kulturelt samarbeid, og for å ta utdanning og liknende. Utlendingsforskriftens § 6-19-§ 6-33 presiserer de ordningene som faller inn under utlendingslovens § 26, og praktikantordningen er en av disse<sup>3</sup>.

Praktikantordningen er regulert gjennom Utlendingsforskriftens § 6-21. Den slår fast at personer fra tredjeland som er under 30 år og ikke har fullført utdanning fra høyskole eller universitet, men som gjennomfører slik utdanning, kan få oppholdstillatelse som praktikant. Følgende forutsetninger gjelder:

- Oppholdet skal bygge videre på og være relevant for utdanningen
- Oppholdstillatelse gis normalt i inntil seks måneder, og ikke mer enn 12 måneder. Tillatelsen kan ikke fornyes.

UDI gis i forskriften fullmakt til å gi nærmere retningslinjer, herunder om dokumentasjon fra utdanningsinstitusjonen, opplæringsplan, opplæringsrelevans for utdanningen og krav til lønns- og arbeidsvilkår. I tillegg til det som står i forskriften, gjelder følgende<sup>4</sup>:

<sup>3</sup> Andre oppholdsgrunnlag under denne lovparagrafen er studenter ved godkjent utdanningsinstitusjon, til forskere med egne midler, til kulturarbeidere, medarbeidere i ideelle,

- Praktikanten må være fylt 18 år
- Praktikanten må være i gang med en bachelor- eller mastergradsutdanning, noe som utelukker studenter på ph.d.-nivå. Utdanningen må foregå ved en utenlandsk utdanningsinstitusjon. Utdanningen kan ikke være avsluttet, og praktikanten kan heller ikke være i starten av studiene sine.
- Praktikanten kan vanligvis ikke ha vært praktikant tidligere eller ha arbeidet innen samme bransje som vedkommende nå ønsker å være praktikant i.
- Formålet med praktikantoppholdet må være å få praktisk opplæring innenfor utdanningen.
- Praktikanten må ha et sted å bo.
- Forholdene i hjemlandet må være slik at det er sannsynlig at praktikanten kan reise tilbake dit når praktikantoppholdet er ferdig.
- Praktikanten må ha et konkret tilbud om heltidsarbeid som praktikant.
- Praktikanten kan bare ha én arbeidsgiver.

Lønns- og arbeidsvilkårene til praktikantene skal som et minimum tilsvare lån og stipend (basisstøtten) fra Statens lånekasse for utdanning. Ut over dette bestemmes lønnskrav av gjeldende tariffbestemmelser i bransjen praktikanten skal jobbe i. I bransjer med tariffavtale skal man ha tarifflønn for arbeidstakere som er under utdanning. I bransjer uten tariffavtale kan lønnen ikke være dårligere enn det som er normalt for noen som er under utdanning.

#### 3.2 Utviklingen i praktikantregelverket før 2018

Før 1975 var det relativt lite innvandring til Norge, og arbeids- og oppholdstillatelser kunne gis for alle kategorier arbeid. Det var dermed ikke behov for å spesifisere regler etter kategorier av personer som kunne få tillatelse. I 1975 ble det gjennom forskrift 10. januar 1975 nr. 4 innført generell stopp i adgangen til å oppnå arbeidstillatelse. Forskriften ble vedtatt for ett år, men ble forlenget flere ganger, og varte til 1991 da den ble avløst av utlendingsloven. Forskriften fra 1975 hadde flere unntak, blant annet for oljearbeidere, personer på kortvarig sesongarbeid og andre. «Praktikanter som kommer inn under gjeldende avtaler med andre land» var en av de gruppene som kunne få innvilget arbeidstillatelser også etter 1975.

religiøse eller humanitære organisasjoner, av paarer og andre.

<sup>4</sup> <https://www.udi.no/viktige-meldinger/nye-regler-for-praktikanter-fra-1.-september/>

Fra 1. januar 1991 var arbeidstillatelser regulert i utlendingsloven og den tilhørende utlendingsforskriften. Denne loven inneholdt ikke en egen paragraf om opphold for studier, vitenskapelig, religiøst eller kulturelt formål, som § 26 i dagens lov. Utlendingsforskriftens § 4 inneholdt en bestemmelse om praktikanter. Den slo fast at man kunne få en arbeidstillatelse med varighet på inntil to år, som ikke kunne danne grunnlag for bosettingstillatelse, under følgende vilkår: «søkeren skal være praktikant (trainee), og (...) arbeidskontrakten tilfredsstiller vilkår fastsatt av Utlendingsdirektoratet i samråd med Arbeidsdirektoratet.» Fra 1991 blir det altså tydelig at det kan stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår for at oppholdstillatelse som praktikant skal gis.

I ny utlendingsforskrift som gjaldt fra 1. januar 2010 ble praktikantbestemmelsen plassert i § 6-21, der den ligger i dag. Fra nå av var bestemmelsen hjemlet i den nåværende § 26 i utlendingsloven, og ordningen dermed tydeligere avgrenset til læringsformål. Fra 1. januar 2010 hadde praktikantbestemmelsen i utlendingsforskriften følgende ordlyd:

«Praktikanter som ikke har fullført fagutdanning på videregående skoles nivå eller som ikke har fagbrev, jf. § 6-1 første ledd, kan få oppholdstillatelse i til sammen to år. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer, herunder om krav til lønns- og arbeidsvilkår. Utlendingsdirektoratet kan gi særskilte retningslinjer for søkere fra regioner fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samråd med Utenriksdepartementet. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse.»

§ 6-1 som det henvises til, regulerer oppholdstillatelse til faglærte, som her omfatter alle med fagutdanning på videregående skole, fagbrev, utdanning fra høyskole eller universitet, eller har spesielle kvalifikasjoner. Nytt fra 2010 er altså at personer med fullført yrkes- eller høyere utdanning ikke kan komme som praktikanter. Denne begrensningen ble begrunnet i behovet for å forhindre at faglærte arbeidstakere tilbys lønnsvilkår under det nivået som ellers kreves for faglærte (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2009). Det nye kravet innebar at den tidligere praksisen med å tillate opphold på praktikantvilkår i inntil to år etter endt utdanning, ble stoppet. Fra nå av var det kun personer under pågående utdanning som kunne komme som praktikanter.

### 3.3 Forslag til innstramming i praktikantordningen vinteren 2017/2018

UDI avdekket i 2016 en rekke brudd på bestemmelsene i praktikantbestemmelsen. Det ble

gjennomført en særskilt kontroll av om praktikantene var studenter ved den studieinstitusjonen de hadde studiebekreftelse fra. Kontrollen viste at et betydelig antall ikke var under utdanning. Ved kontroller var det vanskelig å se forskjell på det arbeidet som ble utført av praktikantene og det som sesongarbeidere gjorde (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). Dermed var det grunn til å anta at mange av praktikantene ble brukt som vanlig arbeidskraft, uten å få den opplæring de skulle ha hatt som praktikanter.

På bakgrunn av dette utarbeidet Arbeids- og sosialdepartementet forslagene til endringer i utlendingsforskriftens § 6-21. Forslagene var ute på høring vinteren 2017/2018.

Det ble foreslått å begrense praktikantordningen til studenter som var i gang med høyere utdanning, og dermed utelukke personer i gang med videregående utdanning fra ordningen. Forslaget ble blant annet begrunnet med at mangelen på lærlingeplasser var en viktig faktor for frafall fra videregående utdanning. Avgrensingen til personer under høyere utdanning samsvarer også med hvem som anses som traineer etter EUs direktiv 2016/801.

Det ble foreslått å innføre en øvre aldersgrense for praktikanter på 30 år, begrunnet i formålet med ordningen. En øvre aldersgrense ville støtte opp om at ordningen var for personer under utdanning. Det ble også foreslått en nedre aldersgrense på 18 år, som følger naturlig av at man utelukket personer under videregående utdanning fra ordningen.

Maksimal varighet på praktikantperioden ble foreslått forkortet fra to år til seks måneder, ut fra at de fleste andre land bruker mindre tid på praktisk opplæring.

Det ble videre foreslått å gjøre opplæringsformålet tydeligere i bestemmelsen, blant annet ved å pålegge søkeren å framlegge en opplæringsplan sammen med søknaden om opphold. Også før september 2018 var det et krav om at hovedformålet med praktikantoppholdet skulle være opplæring, men det var altså ikke krav om å dokumentere dette gjennom en opplæringsplan.

I sitt høringsnotat la Arbeids- og sosialdepartementet også opp til å avgrense ordningen fra studenter på mastergradsnivå som hadde fullført en bachelorgrad. Argumentet var at en person som har fullført en bachelorgrad og som holder på med en mastergrad, i tråd med faglærtbestemmelsen, er å anse som faglært. Personer under pågående integrerte masterutdanninger og lengre profesjonsutdanninger ville ikke ha blitt utelukket.

UDI la i sitt høringsvar vekt på at forskjellsbehandlingen av masterstudenter med fullført bachelorgrad og studenter på integrerte

masterutdanninger var uheldig, og at virksomheter som Statoil og Hydro hadde benyttet praktikanter på masternivå i kortere perioder uten at det medførte utfordringer. I den endelige forskriftsendringen ble ikke masterstudenter med fullført bachelorgrad utelukket fra ordningen.

NHO mat og drikke og Norsk Gartnerforbund representerer mange av de virksomhetene som brukte praktikanter i ordningen, og hadde flere innsigelser til endringsforslagene. De var ikke enige i begrunnelsen for utdanningskravet, om at praktikanter fortrenger lærlinger innen deres næring, siden videregåendeutdanningsprogramene i denne næringen ikke hadde lærlingetid, men var basert på tre år på skole. Ut over det var de ikke vesentlig uenig i utdanningskravet, alderskravet, eller kravet til dokumentasjon om utdanningsplan. Norsk gartnerforbund påpekte at de som organisasjon kan være med og avlaste enkeltvirksomheter ved å bidra til etableringen av felles malverk, råd og veiledning.

Begge organisasjonene pekte imidlertid på at varighetsbegrensningen er utfordrende, blant annet på grunn av at sesongene legger strenge føringer på aktivitetene i næringen. Praktikanten må få tid til å ta del i ulike deler av produksjonsprosessen, og at det er uheldig med kortere varighet enn i de andre nordiske landene. Norsk gartnerforbund foreslo en maksimal varighet på 18 måneder, som var gjeldende regler i Sverige og Finland, mens NHO mat og drikke argumenterte for å beholde regelen om maksimalt to års varighet.

Politidirektoratet, Arbeidstilsynet og Rettspolitisk forening støttet forslagene. Andre høringsinstanser hadde ikke substansielle kommentarer på forslagene.

## 3.4 Endringer i praktikantereguleringen i 2018

§ 6-21 i utlendingsforskriften ble betydelig endret 1. september 2018. Fra da av har ordlyden i forskriften vært som følger:

«Utlendinger som er under 30 år og ikke har fullført utdanning fra høyskole eller universitet, men som nå gjennomfører slik utdanning, kan få oppholdstillatelse som praktikant når oppholdet bygger videre på og er relevant for denne utdanningen. Normalt kan praktikanter få oppholdstillatelse i inntil seks måneder og ikke mer enn til sammen tolv måneder. Tillatelsen kan ikke fornyes. Utlendingsdirektoratet gir nærmere retningslinjer, herunder om dokumentasjon fra utdanningsinstitusjonen, opplæringsplan, opplæringsrelevans for utdanningen og krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Unntaksvis kan utlendinger som ikke er under utdanning, få oppholdstillatelse når de skal gjennomgå yrkesopplæring i henhold til kontrakt inngått mellom deres arbeidsgiver og selskaper i Norge. Utlendingsdirektoratet gir nærmere retningslinjer.

Uavhengig av begrensningene i første ledd kan oppholdstillatelse også gis når praktikanten er formidlet på bakgrunn av mellomstatlige avtaler som Norge er forpliktet av.

Oppholdstillatelse etter denne paragrafen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse.»

Teksten i paragrafens første avsnitt innebærer en rekke endringer fra den tidligere forskriften. Disse er oppsummert i tabellen under.

**Tabell 2-1 Endringer i utlendingsforskriftens § 6-21 Oppholdstillatelse til praktikanter 1. september 2018**

Krav	Før sept. 2018	Etter sept. 2018
Oppholdets varighet	Inntil to år	Normalt inntil seks måneder, unntaksvis i 12 måneder.
Nivå på praktikantens pågående utdanning	Videregående eller høyere utdanning	Kun høyere utdanning
Praktikantens alder	Minst 15 år på vedtakstidspunktet. Mellom 15 og 18 år kreves samtykke fra foreldre/foresatte <sup>5</sup>	18 <sup>6</sup> –30 år
Sammenheng med allerede påbegynt utdanning	Ingen presisering i forskriften	Utlendingsdirektoratet skal kreve dokumentasjon fra utdanningsinstitusjonen, opplæringsplan, opplæringens og relevans for utdanningen
Muligheten til fornyet oppholdstillatelse	Ikke nevnt	Tillatelsen kan ikke fornyes

Kilde: Utlendingsforskriften FOR-2009-10-15-1286, opprinnelig kunngjort versjon og ajourført versjon.

<sup>5</sup> Utlendingsforskriften FOR-2009-10-15-1286, opprinnelig kunngjort versjon.

<sup>6</sup> Nedre aldersgrense er regulert i utlendingsforskriftens § 6-32



Arbeids- og sosialdepartementet utformet i februar 2020 «Instruks om tolkning av utlendingsforskriften § 6-21 første ledd – oppholdstillatelse til praktikanter» som presiserer hvordan den nye paragrafen skal tolkes. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020). Her slås blant annet følgende fast:

- Studenter på masternivå er omfattet, uavhengig av om de går på et integrert masterstudium eller først har avlagt bachelorgrad i faget.
- UDI skal vurdere dokumentasjonen fra utdanningsinstitusjonen i utlandet og informasjonen fra arbeidsgiveren om opplæringen som praktikanten skal få.
- Søkeren skal fremlegge en opplæringsplan sammen med søknaden, slik at UDI kan vurdere om studenten fyller vilkårene for praktikanttilatelse. Planen bør gi oversikt over hvilken opplæring søkeren skal motta, hvem som skal gi opplæringen og hvilken relevans opplæringen har for studentens utdanning.
- I saker hvor formålet med hele oppholdsperioden er praktisk opplæring og risikoen for misbruk er lav, kan UDI innvilge tillatelse i inntil 12 måneder. I risikovurderingen bør det ses hen til om det er vanlig å ha mer enn seks måneders praktisk opplæring innenfor den aktuelle utdanningen og om det har forekommet misbruk av ordningen innenfor samme bransje tidligere.
- Tolkningen av utlendingsforskriftens § 6-21s formulering om at «Tillatelsen kan ikke fornyes» er at en praktikant ikke kan forlenge et allerede påbegynt praktikantopphold i Norge. Når varigheten på tillatelsen som ble gitt i utgangspunktet er over, må altså praktikantoppholdet avsluttes.
- Det er rom for å gi oppholdstillatelse til praktikanter for flere kortere perioder innenfor en tidsramme på maksimalt 12 måneder til sammen, forutsatt at formålet med oppholdene er opplæring og risikoen for misbruk er lav.

Med instruks fra Arbeids- og sosialdepartementet understrekes blant annet arbeidsgivers plikt til å sørge for opplæring, at fullført utdanning på bachelornivå ikke diskvalifiserer fra ordningen dersom man er i gang med en mastergrad, og at 12 måneders varighet og muligheten til flere kortere praktikantopphold innenfor maksimal tidsramme, er forbeholdt næringer hvor misbruk ikke er avdekket i stor grad tidligere.

Etter regelendringen la UDI ut informasjon på sine nettsider som konkretiserte hva endringene innebar for den enkelte praktikantsøker. Ut over de som allerede framkommer direkte fra forskriftsendringen kan vi trekke fram følgende:

- Du må være i gang med en bachelor- eller mastergrad
- Du kan ikke ha fullført høyere utdanning på samme nivå tidligere.
- Du kan vanligvis ikke ha vært praktikant tidligere eller ha arbeidet innen samme bransje som du nå ønsker å være praktikant i.

Utlendingsdirektoratets nærmere retningslinjer innebar altså at ph.d.-studenter ikke lenger kan komme som praktikanter, at man ikke kan komme dersom man var i gang med for eksempel mastergrad nummer to, og at man som hovedregel ikke kan være praktikant flere enn en gang i samme bransje. Den siste bestemmelsen er ifølge UDI ikke en formell retningslinje. Den er formulert med tanke på situasjonen der de aller fleste søknadene gjaldt praktikantopphold innenfor jordbruk- og gartnerieringene. En enkelt søknad om praktikantopphold kan ifølge UDI ikke gi tillatelse til mer enn ett sammenhengende praktikantopphold. Dersom en praktikant ønsker å komme på flere korte praktikantopphold (innenfor grensen av maksimal varighet totalt sett), så må han eller hun altså søke flere ganger.

## 3.5 Ansvarsfordeling i forbindelse med søknad, innvilgelse og avslag

### 3.5.1 Krav til praktikanten i forbindelse med søknad

Personer som skal søke om praktikantopphold i Norge må som hovedregel fremme sin søknad om opphold fra hjemlandet. Søknad leveres til en norsk utenriksstasjon i det landet søkeren er borger av, eller i det landet søkeren har hatt oppholdstillatelse de siste seks månedene. Utlendingen registrerer en elektronisk søknad i UDIs Søknadsportal, og betaler et søknadsgebyr som per 2022 ligger på 6 300 kr. Utlendingen vil deretter kunne booke time hos et søknadssenter i hjemlandet eller annet naboland. Her skal søkeren møte personlig til en time for å levere nødvendige dokumenter og avlegge biometri til søknaden. Ansvarlig utenriksstasjon oppretter en søknad som ekspederes UDI for behandling. Tillatelsen skal være innvilget før innreise til Norge kan skje.

Unntaksvis kan søknaden om praktikantopphold sendes fra Norge. Dette gjelder søkere formidlet gjennom organisasjon eller som deltar i utvekslingsordning i EU-regi. Søkere som oppholder seg i Norge i forbindelse med søknad om asyl eller i påvente av utreise etter avslag på asylsøknad har ikke rett til å søke fra Norge. Politiet kan være vedtaksmyndighet når praktikantsøknad er sendt fra Norge, dersom det ikke er tvil om at vilkårene for praktikantopphold er oppfylt, men som hovedregel er det UDI som behandler og avgjør søknaden.

Det er ikke åpning i dagens regelverk for at praktikanten kan starte i praktikantjobben før søknaden om oppholdstillatelse er innvilget. Dersom det er sannsynlig at søknaden vil bli innvilget, kan søkeren imidlertid gis en oppholdstillatelse som løper inntil søknaden er avgjort, for å ordne med praktiske forhold som bolig og annet. Søkerne må be om en slik tillatelse når de leverer søknaden. Politiet har myndighet til å gi tillatelse under saksbehandlingen når politiet har saksdokumentene. For øvrig har UDI vedtaksmyndighet.

Ulike dokumenter skal legges ved søknaden:

- Pass og kopier av alle brukte sider i passet
- Signert følgebrev fra Søknadsportalen
- To nye passfoto med hvit bakgrunn
- UDIs arbeidstilbudsskjema, fullstendig utfylt av arbeidsgiver
- Dokumentasjon fra utdanningssted
- Beskrivelse av arbeidsoppgavene dine og opplæringsplan
- Oversikt over tidligere studier og arbeid
- Dokumentasjon på at du har et sted å bo i Norge

### 3.5.2 Krav til arbeidsgiver i forbindelse med søknad

Søknadsprosessen stiller også krav til arbeidsgiver.

Arbeidsgiver må fylle ut og signere et arbeidstilbudsskjema<sup>7</sup> som skal legges ved praktikantens søknad om opphold. Det innebærer for det første at rekrutteringsprosessen må være gjennomført før arbeidsgiver er sikker på om praktikanten får opphold eller ei.

I skjema skal det også fylles ut standard opplysninger om arbeidstaker og arbeidsgiver. Varigheten på arbeidsforholdet skal angis, og det skal angis en stillingsbetegnelse, og en detaljert beskrivelse av arbeidsoppgavene. Det skal legges inn informasjon om kompetansekravet i stillingen, hvilken formell kompetanse praktikanten har og informasjon om timelønn og (garantert) arbeidstid.

Arbeidsgiver er strafferettslig ansvarlig for de opplysningene som oppgis i arbeidstilbudsskjemaet. Hvis arbeidsgiveren forsettlig eller ved grov uaktsomhet gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter utlendingsloven, kan det straffes med bot eller fengsel i inntil seks måneder, eller med begge deler.

Arbeidsgiver må også delta i utarbeidelsen av oversikt over arbeidsoppgaver og opplæringsplan. Opplæringsplanen bør gi oversikt over hvilken opplæring søkeren skal motta, hvem som skal gi

opplæringen og hvilken relevans opplæringen har for studenten sin utdanning<sup>8</sup>.

### 3.5.3 Krav til praktikantens lærested i forbindelse med søknad

Dokumentasjon fra utdanningssted skal bekrefte utdanningen og hvilken betydning praktikantoppholdet har som en del av denne utdanningen.

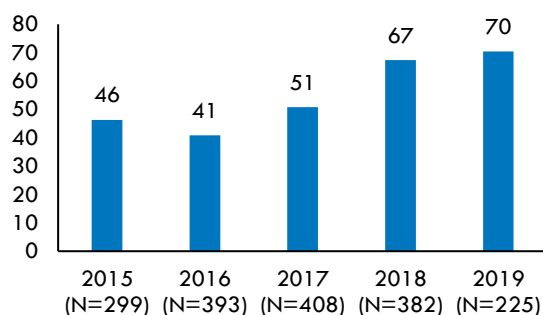
Uttalelsen fra skolen må inneholde følgende:

- Hvilket studium praktikanten går på og på hvilket nivå
- Varigheten på studiet
- Når studiet startet, og når det skal avsluttes
- Hvor mange studiepoeng og eksamener kandidaten har avlagt
- Viktigheten og relevansen av et praktikantopphold i forhold til studiene
- Hvorvidt praktikantoppholdet er en nødvendig del av studiene
- Om praktikantperioden gir studiepoeng for praktikanten
- Oversikt over hvilke oppgaver praktikanten trenger praksis i
- Hvilken avtale skolen har med arbeidsgiveren.

### 3.5.4 Behandling av søknad i UDI

Hvor raskt behandlingen av praktikantsøknader kan gjennomføres i UDI avhenger av prioriteringer mellom sakstyper i saksbehandling. Slike prioriteringer avhenger av politiske beslutninger om hvilken type innvandring som til enhver tid skal ha prioritet med bruk av ressurser i utlendingsforvaltningen, og eventuelle lovpålagte frister.

Figur 3-1: Gjennomsnitt behandlingstid for praktikantsøknader, antall dager



Kilde: UDI – Behandlede praktikantsøknader 2015-2021

<sup>7</sup><https://www.udi.no/globalassets/global/skjemaer/arbeids-tilbud-b.pdf>

<sup>8</sup> Rundskriv fra Arbeids- og sosialdepartementet - AI-2020-1



### Gjennomsnittlig behandlingstid for praktikantsøknader har økt noe i perioden 2015-2019, se Figur 3-1: Gjennomsnitt behandlingstid for praktikantsøknader, antall dager

. Økningen er fra omtrent 40 til 70 dager i gjennomsnitt. Samtidig er det stor variasjon i behandlingstid. 25 prosent av søknadene har blitt behandlet på under to uker og 5 prosent har hatt behandlingstid på mer enn seks måneder. UDI informerer om at per 1. januar 2022 er forventet behandlingstid for praktikantsøknader på fire måneder.

#### 3.5.5 Klageinstans

Avslag på søknad om oppholdstillatelse til praktikant kan påklages, og søkeren må selv levere klagen. Arbeidsgiveren leverer klagen dersom søkeren har gitt skriftlig fullmakt til dette. Klagen skal i henhold til forvaltningslovens § 32 leveres til den instans som har truffet vedtaket, det vil si UDI eller eventuelt politiet.

Utlendingsnemnda er klageinstans for oppholdssaker, og har behandlet to klager på avslag på søknad om opphold som praktikant fra de siste årene.

I 2018 ble en søknad om opphold avslått av UDI, fordi praktikantopphold i Norge ikke var av vesentlig betydning for, og en naturlig del av, hans utdanning i hjemlandet. UNE var enig i dette og bemerket blant annet at det var opplysninger om at klageren ville avslutte sitt studieforløp i hjemlandet før et eventuelt praktikantopphold i Norge var ferdig.

I 2017 avslo UDI en praktikantsøknad fordi klageren var gravid og hadde termin kort tid etter søknadstidspunktet. Klageren ville være i foreldrepermisjon store deler av perioden det var søkt om tillatelse for, og formålet med oppholdet ville ikke være i tråd med oppgavene hun var forespeilet. UNE opprettholdt UDIs avslag.

#### 3.5.6 Tilsynsmyndighet

Ifølge utlendingslovens § 27 skal Arbeidstilsynet føre tilsyn med at virksomhetene følger vilkårene for oppholdstillatelse når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår og stillingens omfang. Lønns- og arbeidsvilkår er her forstått som lønnsbetingelser og forhold som knytter seg til stillingens omfang.

Loven peker på at det er arbeidsgiver som skal straffes dersom den «grovt eller gjentatte ganger bryter regler gitt i eller i medhold av loven her som skal verne om arbeidstakeres lønns- eller arbeidsvilkår». Det kan skje gjennom at det for en periode på to år ikke vil innvilges oppholdstillatelse for arbeid hos arbeidsgiveren. Som nevnt over er også Arbeidsgiver strafferettslig ansvarlig for de

opplysningene som oppgis i arbeidstilbudsskjemaet i forbindelse med søknaden om praktikantopphold.

UDI har også, som beskrevet innledningsvis, gjennomført særskilte kontroller med ordningen. Dette ble gjort blant annet i 2016. Funnene fra disse kontrollene ble brukt i utformingen av den nye paragrafen i utlendingsforskriften, som regulerer praktikantordningen.

### 3.6 Tilgrensende ordninger for opphold

Lov og forskrift viser at praktikantordningen grenser opp til flere andre grunnlag for opphold i Norge. For å forstå hvilken rolle praktikantordningen spiller for de involverte aktørene, og hva regelverksendringer har av konsekvenser, er det nødvendig å forstå hva som er de mest aktuelle alternative ordningene for tillatelse til opphold og arbeid. Det bidrar også til å belyse i hvilken grad det er praktikanteregulverket eller andre ordninger som er best egnet til å «bidra til fremtidig rekruttering av høykompetent arbeidskraft, jamfør problemstillingene i dette prosjektet. Derfor foretar vi en gjennomgang av tilgrensende regelverk.

Praktikantordningen er som nevnt hjemlet i utlendingslovens § 26 «Oppholdstillatelse for studier og for vitenskapelig, religiøs eller kulturelt formål o.a.». Andre grupper som faller inn under denne paragrafen har også mulighet til å jobbe, men det er regler for hvor mye de kan jobbe. Personer med oppholdstillatelse som student kan for eksempel arbeide i inntil 20 timer per uke, og dessuten fulltid i ferier. De kan også få oppholdstillatelse i inntil ett år etter studiene for å søke jobb, og hvis de finner jobb kan de jobbe fulltid. For å få opphold på dette grunnlaget må man imidlertid være student i Norge. Det innebærer trolig at denne bestemmelsen er lite relevant for de personene fra tredjeland som er i målgruppen for praktikantbestemmelsen i dag.

#### Opphold for læring og vitenskapelig, religiøs eller kulturelt samarbeid

Innenfor Utlendingslovens § 26 kan man også komme som arbeidende gjest i landbruket, forutsatt at man utveksles gjennom en av to organisasjoner<sup>9</sup>. Denne ordningen kan være relevant for personer som ønsker praktisk erfaring fra landbruket. Maksimal varighet på opphold på dette grunnlaget er kun tre måneder. Det kan ikke utføres mer enn 35 timer arbeid per uke, og arbeidsoppgavene må være en del av daglige gårdsdriften. Man kan ikke utføre andre arbeidsoppgaver for arbeidsgiveren, slik som større vedlikeholdsarbeid, drift av campingplass eller lignende. Godtgjørelse for arbeidet skal være kost,

<sup>9</sup> Biologisk-dynamisk forening eller Atlantis

losji og bekostet hjemreise i tillegg til minimum 600 kr i uken etter skatt. Den arbeidende gjesten må også fungere som en del av familien på gården. Dette kravet begrenser trolig også hvor aktuelt det er for voksne mennesker å komme gjennom denne ordningen. Ordningen er også mindre fleksibel for arbeidsgiver, varigheten på oppholdet og rammene for øvrig tatt i betraktning. UDI opplyser også at denne ordningen er i bruk i svært liten grad i dag. Det har ikke blitt gitt oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen siden 2018.

Oppholdstillatelse til Norec-deltakere er en annen ordning under utlendingslovens § 26. Norec er et kompetansesenter for internasjonale utvekslingssamarbeid og en etat under Utenriksdepartementet. Norec har som formål å bidra til å realisere de overordnede målene i norsk utviklingspolitikk, og har samarbeidspartnere blant virksomheter i privat og offentlig sektor. Slike samarbeid kan innebære at norske virksomheter kan ansette personer fra andre land som er med i prosjektet i heltidsstillinger i inntil fire år. Lønn skal være i henhold til Norecs vedtekter. Norec-ordningen kan også bidra til utveksling av kunnskap og erfaringer, og bidra til teknologispredning og produktivitetsvekst i bedrifter og bransjer som er en del av et Norec-prosjekt. Ordningen er imidlertid begrenset, vil trolig i liten grad kunne fungere som en kanal for rekruttering.

### Opphold for arbeid

Arbeidsinnvandring fra tredjeland er regulert i Utlendingslovens § 23. Det kan gis oppholdstillatelse for arbeid for tredjelandsborgere, forutsatt at det foreligger et konkret jobbtillbud eller tilbud om oppdrag fra en norsk arbeidsgiver. Arbeidsgivers jobbtillbud skal ikke være dårligere enn gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen. Det skal være i tråd med arbeidsmiljøloven, noe som legger begrensninger blant annet på muligheten for midlertidig ansettelse.

Utlendingsforskriften angir nærmere vilkår for oppholdstillatelse som arbeidstaker. Forskriftens § 6-1 fastslår at man kan få oppholdstillatelse som faglært arbeidstaker dersom man har utdanning på minst videregående nivå som kan dokumenteres, og som er relevant for stillingen. Ufaglærte tredjelandsborgere kan få oppholdstillatelse for inntil seks måneder for arbeid innen sesongbasert virksomhet eller i forbindelse med ordinær ferieavvikling. Det slår Utlendingsforskriftens § 6-3 fast. Sesongarbeidstillatelsen kan gis på ny etter minst seks måneder utenfor landet.

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland skal ikke fortrenge innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS. Det skal derfor som hovedregel foretas en individuell arbeidsmarkedsmessig vurdering av om stillingen kan besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS før tillatelse kan innvilges. Det finnes imidlertid to kvoteordninger – kvoten for faglærte og kvoten for sesongarbeid innenfor jordbruks- og skogbruksnæringen – som gjør unntak fra kravet om individuelle arbeidsmarkedsmessige vurderinger.

Kvotene fungerer som et tak for hvor mange tillatelser som kan innvilges årlig etter en forenklet prosedyre. Faglærtekvoten er på 5 000<sup>10</sup> tillatelser og sesongkvoten er på 3 000 tillatelser i året. Når kvoten er fylt opp, må Arbeids- og velferdsetaten foreta individuelle arbeidsmarkedsvurderinger og gi sitt samtykke før UDI kan innvilge flere tillatelser. Faglærtekvoten fastsettes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet, og sesongkvoten fastsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, jf. utlendingsforskriften § 6-12.

Personer fra tredjeland med fullført bachelor som er i gang med et masterprogram vil kunne søke om opphold som praktikant, men vil trolig også kunne få opphold i Norge som faglært. Det er imidlertid store forskjeller på ordningene da praktikantjobber gjerne har lavere lønn enn jobber for faglærte. Både faglærte og sesongarbeidere skal ha en lønn som tilsvarer det som er vanlig i deres yrke og bransje, men minimumskravet som settes til praktikanter lønn for å gi opphold defineres ut fra hva andre personer i opplæringsstillinger i bransjen tjener. Dette i motsetning til personer som søker om opphold som faglært, hvor sammenlikningsgrunnlaget vil være lønn i ordinære stillinger. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om at arbeidstakere som hovedregel skal ansettes fast gjelder for alle jobber, men det er naturlig at praktikanter som per definisjon er her midlertidig også har midlertidig ansettelse. Når praktikantperioden er over avsluttes også ansettelsesforholdet. På den annen side krever praktikantjobber at arbeidsgiver lager og gjennomfører en plan for opplæring. Faglærte kan også søke om oppholdstillatelse fra Norge, og for faglærte med høyere utdanning er det mulig å starte i jobben før et vedtak er fattet.

I sesongbaserte næringer kan oppholdstillatelse som sesongarbeider være et alternativ til praktikantopphold. I likhet med praktikantjobbene er sesongjobbene per definisjon midlertidige. Innad i en bransje er praktikantjobbene gjerne lavere betalt enn sesongjobbene. Dette gjelder blant annet innen

<sup>10</sup> Det har blitt besluttet at kvoten for faglærtillatelser heves fra 5 000 til 6 000 i 2022 og 2023

jordbruk og gartnericæringen. I denne næringen er det en egen tariffestet og allmenngjort bestemmelse for praktikanter, som innebærer lavere lønn enn sesongarbeidere (mer om dette i kapittel 6). Også andre tariffavtaler har egne avtalefestede lønnsvilkår for personer i opplæringsstillinger, som for eksempel lærlinger. Lønn til personer i opplæringsstillinger er med og definerer hvilken lønn praktikanter i ulike bransjer skal ha for å få opphold. På den andre siden kreves ikke opplæring på samme måte i en

sesongarbeiderstilling. Det er også mulig å komme tilbake flere ganger som sesongarbeider, mens man som hovedregel kun kan gjennomføre ett praktikantopphold i en og samme bransje.

Tabell 3-1 sammenlikner praktikantordningen med andre relevante tilgrensende regelverk og retningslinjer for opphold og arbeid, og peker på likheter og forskjeller i krav til, og rettigheter for, praktikanter og arbeidsgivere.

**Tabell 3-1: Beskrivelse av praktikantordningen og andre oppholdsgrunnlag det er relevant å sammenlikne den med**

Ordning	Varighet på opphold	Tillat arbeidsmengde	Type arbeidsoppgaver/ virksomheter	Lønn/arbeidsvilkår	Opplæringskrav	Andre vilkår
Praktikantordningen (utf. § 6-21)	Seks måneder, unntaksvis 12		Av relevans for pågående utdanning. Ingen avgrensning til bransjer eller yrker	Som bestemt av eventuell tariffavtale (satsene er gjerne lavere enn for andre grupper), og ikke dårligere enn det som er normalt for opplæringsstillinger i bransjen. Minimum basistøtte fra Statens lånekasse for utdanning.	Ja	Alder, pågående utdanning, man kan vanligvis komme som praktikant kun en gang <sup>11</sup> .
Sesongarbeidere (utf. § 6-3)	Maksimalt seks måneder		Arbeidet må være sesongbetont, eller i forbindelse med ferieavvikling	Som bestemt av eventuell tariffavtale, og ikke dårligere enn det som er normalt i yrket.	Nei	Arbeidet må være sesongbetont
Faglærte (utf. § 6-1)	Inntil 3 år, men ikke lenger enn arbeidsforholdets lengde		Fagkompetansen må være relevant for stillingen. Enkelte faglærtillatelser gjelder for bestemte arbeidsgivere.	Som bestemt av eventuell tariffavtale, og ikke dårligere enn det som er normalt i yrket. <sup>12</sup>	Nei	Søkeren må ha relevant høyere- eller fagutdanning. Tillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Som hovedregel skal stillingen være fast <sup>13</sup>
Utenlandske studenter (utf. § 6-19)	Under studieløpet, eller inntil ett år etter fullførte studier	Under studietiden: Maksimalt 20 timer i uka, ubegrenset i ferier og etter fullførte studier	Ingen krav	Som bestemt av eventuell tariffavtale, og ikke dårligere enn det som er normalt i yrket.	Nei	Søkeren må være student ved en godkjent norsk utdanningsinstitusjon
Norec-deltakere (utf. § 6-24)	Inntil fire år		Avgrenset til norske virksomheter som deltar i Norec-samarbeid	Lønnen du får må være nok til å klare seg i Norge og ha et sted å bo. Dersom lønnen er lav må Norec dekke utgifter til kost, losji og hjemreise.	Ja, Norec organiserer	Søkeren må komme fra et land Norec samarbeider med

Kilde: Lovdata.no, udi.no.

<sup>11</sup> Formuleringen om at man vanligvis ikke kan komme mer enn en gang står på UDI sin nettside. Den følger ikke direkte av forskrift, og er ifølge UDI heller ikke en formell retningslinje. Den ble formulert med tanke på situasjonen der de aller fleste søknadene gjaldt praktikantopphold innenfor jordbruk- og gartnerinæringene.

<sup>12</sup> Dersom det ikke er mulig å definere hva som er normalt i yrket settes følgende minimumskrav: Ved krav til mastergrad i stilling, 449 900 i året. Ved krav til bachelorgrad, 417 900 kr i året. Kilde: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/lonns--og-arbeidsvilkar-i-norge/>. Beløpene tilsvarer henholdsvis lønnstrinn 42 og 47 i lønnstabellen i hovedtariffavtalen med LO Stat og YS Stat.

<sup>13</sup> I henhold til arbeidsmiljølovens § 14-9.

## 4. Praktikantordning i andre land

*Det finnes lignende praktikantordninger i våre nordiske naboland. Regelverkene her har flere likheter med regelverket i Norge, samtidig som hvert land har noe ulike regler og praksiser. I dette kapittelet går vi gjennom hvordan ordningen er regulert i de nordiske landene Danmark, Sverige og Finland, i tillegg til Canada. Det norske regelverket er på flere måter strengere enn regelverket i de øvrige nordiske landene, blant annet at maksimal varighet på opphold er kortere.*

### 4.1 Danmark

Det rettslige grunnlaget for praktikantordningen i Danmark er «Bekendtgørelse om meddelelse af opholds- og arbeidstilladelse til praktikanter og volontører nr. 1039 af 20.06.2022», som trådte i kraft 1. juli 2022. Forskriften er gitt med hjemmel i den danske udlændingeloven § 9 k, stk. 1 og 4, som også fastsetter formålet med ordningen. Formålet i loven er beskrevet som utdanningsformål for utlendingen. Forskriften fastsetter de nærmere vilkår og det rettslige rammeverket for praktikantordningen i Danmark.

Det er i all hovedsak fire praktikantordninger i Danmark, hvorav tre er bransjespesifikke og en er generell. For det første har de den generelle ordningen for utlendinger som søker praksisopphold som ledd i sin utdanning i hjemlandet (normalordningen). Derneft er det en særordning for praktikanter innenfor helsevesenet («sundhedsområdet») som gjelder utlendinger som utdanner seg til å bli helsepersonell. Det finnes en praktikantordning for arkitektstudenter. Til sist har de en særordning for utlendinger som skal være praktikant innenfor grøntnæringen (landbruks-, jordbruks-, veterinær-, skogbruks- eller gartneriområdet). For de sistnevnte særordningene gjelder at enkelte vilkår for opphold er lempeligere enn for normalordningen, mens andre er noe skjerpet (SIRI, 2022a). Det vil bli gjennomgått noe mer i detalj nedenfor.

#### 4.1.1 De ulike praktikantordningene

##### Den generelle praktikantordningen

Det første vilkåret for å bli praktikant i Danmark er at man er mellom 18 og 35 år. Det andre vilkåret er at arbeidsgiver utdanningsmessig er i stand til å motta praktikanten og at arbeidsgiver har en praksisplassgodkjenning dersom det finnes slike i den aktuelle bransjen. Dersom det ikke finnes en slik, skal det foretas en konkret vurdering av «Styrelsen for International Rekruttering og Integration» (SIRI).

Det tredje vilkåret er at praktikantoppholdet skal supplere en utdanning som utlendingen har påbegynt eller «nylig avsluttet» i hjemlandet eller i et annet land der vedkommende har oppholdt seg lovlig. Praktikantoppholdet skal være faglig og tidsmessig i sammenheng med denne utdanningen. Hva som defineres som «nylig avsluttet» utdanning er ikke spesifisert, men SIRI skriver at hvis utdannelsen er avsluttet mer enn halvannet år før søknaden om praktikantopphold er kommet, vil de vurdere om det fortsatt er en sammenheng mellom det ønskede praktikantoppholdet og den avsluttede utdannelsen (SIRI, 2022a). Da vil opplysninger om arbeidsforhold etter endt utdanning gå inn i vurderingen.

Det fjerde vilkåret er at praktikanten er sikret ordinære lønns- og arbeidsvilkår for praksisoppholdet. Det er også lov å ha ulønnede praktikanter, men da skal praktikanten dokumentere at han kan forsørge seg selv i hele praktikantperioden.<sup>14</sup>

Oppholdet kan ha en varighet på inntil 18 måneder. Det er lov til å utvide praktikantoppholdet hvis tillatelsen i utgangspunktet er kortere enn 18 måneder, men et praktikantopphold kan ikke overstige 18 måneder til sammen. En søknad om forlengelse må sendes før tillatelsen er utløpt. Hvis søknaden om forlengelse er sendt inn i tide, kan praktikant bli i Danmark og fortsette å jobbe, også dersom tillatelsen utløper før SIRI har behandlet søknaden om forlengelse. Det er også mulighet til å søke om praktikantopphold flere ganger, hvis en praktikant finner en ny jobb i Danmark. Da må praktikanten søke om nytt praktikantopphold på grunnlag av den nye jobben og det er ikke anledning til å starte den nye jobben før en har fått ny oppholds- og arbeidstillatelse.

<sup>14</sup> Dette er definert som at praktikanten må råde over egne midler tilsvarende SU (danske Lånekassen) satsen for

studenter som ikke bor hjemme på ansettelsestidspunktet. Per 2022 er dette 6 397 DKK per måned.

Sammen med søknaden om praktikantopphold, skal arbeidsgiver sende inn beskrivelse av arbeidsoppgaver og utdanningsplan for oppholdet.

### Praktikant innenfor grøntnæringen

Det stilles noen andre krav for praktikanter innenfor grøntområdet. For det første er den øvre aldersgrensen lavere. I denne næring skal praktikanter være under 30 år. Det er i tillegg stilt som krav at praktikanten er under utdanning, altså kan ikke utdanningen være nylig avsluttet slik som i den generelle ordningen. Det er også krav om språkkunnskaper i enten dansk, svensk, norsk, engelsk eller tysk som dokumenteres gjennom språkprøve. Praktikanten skal også motta lønn under oppholdet, i motsetning til den generelle ordningen hvor det er lov med ulønnede opphold. Lønns- og arbeidsvilkår skal være i tråd med de gjeldende tariffavtaler for praktikanter, som publisert på Jordbrugets uddannelsers nettside. Lønnsnivået varierer på tvers av utdanningsretning og hvor mange år praktikanten har igjen av utdanningen. For gartnerstudenter varierer ukelønnen fra omtrent 2 700 DKK for fjerdesiste utdanningsår til 4 400 DKK for siste utdanningsår, pluss tillegg for helg, helligdager og overtid (Jordbrugets uddannelser, 2022). Det er heller ikke krav om utdanningsplan for praktikanter innenfor grøntområdet.

Det har i de siste årene vært søkelys på utenlandske praktikanter innenfor grøntnæringen i Danmark. Udlændinge- og Integrationsministeriet opplyste om at det har vært en rekke saker i mediene om utnyttelse av praktikanter innen denne næringen, blant annet juks ved utbetaling av lønn. Dette gjorde at ministeriet den 14. oktober 2021 inngikk en avtale med parter fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden om endring av praktikantordningen for grøntnæringen. Dette bidro til flere endringer i gjeldene regelverk.

I den gamle forskriften fra 29.12.2020 var maksimal lengde på praktikantoppholdet 12 måneder innen grøntområde, men i den gjeldende forskriften er dette blitt endret til 18 måneder, slik som den generelle ordningen. Dersom en praktikant innen grøntområdet supplerer sitt praktikantopphold med et opphold av mellom 6 og 8 måneders varighet på en danske landbruks- eller teknisk skole, kan oppholdstillatelsen gis opptil 24 måneder. Det stilles nå også krav om at virksomheten som ønsker å ansette praktikanter i grøntnæringen har ansatt eller forsøkt å rekruttere danske elever under yrkesfaglig utdanning (lærlinger), hvis det er vesentlig mangel på lærlingplasser innen bransjen. Dette er for å sikre at danske elever skal ha tilgang på lærlingplasser og unngå at de blir fortrent av utenlandske praktikanter. Definisjonen for vesentlig mangel innen bransjen er at mer enn 5

prosent av elevene som går yrkesfaglig utdanning ikke har elevplass eller er i skolepraksis etter 2. grunnforløp. SIRI skal en gang i året vurdere hvilke bransjer innen næringen som har mangel på lærlingplasser.

### Praktikant innenfor helseområdet

Kravene for å bli praktikant innenfor helseområdet er i stor grad likt som i den generelle ordningen. For legepraktikanter er det imidlertid ingen øvre aldersgrense. I forhold til at praksisstedet skal være egnet til å motta praktikanter, er alle offentlige danske sykehus forhåndsgodkjent for dette.

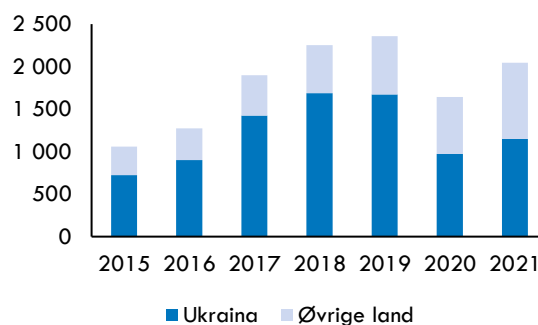
### Praktikant som arkitekt

For praktikanter innenfor arkitektur er det, i likhet med det grønne området, krav om at utdanningen pågår. Det stilles i tillegg krav om at arbeidskontrakten skal være basert på en standardkontrakt utarbeidet av næringsorganisasjonen Danske Arkitektvirksomheder. Her skal det blant annet opplyses om hvor mange ferdigutdannede arkitekter og andre praktikanter som er ansatt i virksomheten.

#### 4.1.2 Statistikk

I likhet med i Norge er de fleste praktikanter i Danmark fra Ukraina, se Figur 4-1. Utenom Ukraina var de mest utbredte opprinnelseslandene til praktikanter Filipinene, Vietnam og India. Det er imidlertid mange flere praktikanter årlig i Danmark enn i de øvrige nordiske landene. I perioden 2015-2019 var det mer enn en dobling av praktikanter til nesten 2 400 per år, hvorav ca. 70 prosent var fra Ukraina (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2022). Koronapandemien påvirket naturlig nok antall praktikanter også i Danmark, men i mye mindre grad enn i Norge. Dette skyldes at Danmark hadde færre innreiserestriksjoner for utenlandske arbeidstakere enn Norge. Grensene i Danmark ble stengt i februar 2020, men åpnet delvis igjen allerede i april 2020, mens i Norge var de stengt helt til november 2021. Dette gjorde at antallet praktikanter i Danmark for 2020 og 2021 fortsatt var høyt.

Figur 4-1: Godkjente praktikantsøknader i Danmark



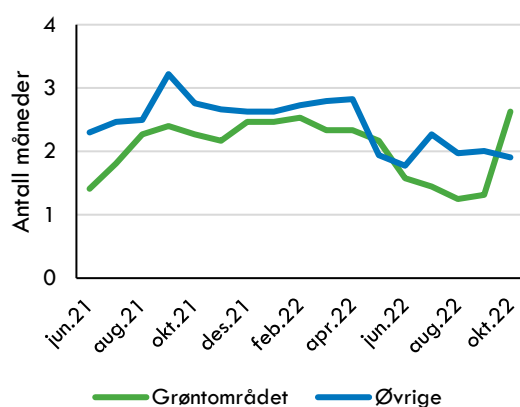
Kilde: Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)



Av de fire ulike praktikantordningene som finnes i Danmark, er den for grøntområdet mest i bruk. Omtrent 86 prosent av praktikantene i perioden 2015-2020 jobbet innenfor næringen («landbruk, skogbruk og fiskeri»).

SIRI opplyser på sine nettsider om at søknadsbehandlingen vanligvis tar 2 måneder og de har et gebyr for saksbehandling på 4 175 DKK (SIRI, 2022a). SIRI publiserer statistikk om saksbehandlingstid for alle deres saker, inkludert for praktikanter. Dette inkluderer gjennomsnittlig saksbehandlingstid og andel av søknader som tar under en måned, 1-2 måneder, 2-3 måneder og 3+ måneder å saksbehandle. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har variert fra mellom 40 og 100 dager og var generelt litt høyere for praktikanter utenfor grøntområde i perioden juni 2021 til oktober 2022, se Figur 4-2 (SIRI, 2022b).

**Figur 4-2: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for praktikantsøknader i Danmark (antall måneder)**



Kilde: Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)  
Merknad: Øvrige inkluderer praktikanter innenfor helseområdet, arkitekter og gjennom den generelle ordningen.

## 4.2 Sverige

Ordningen i Sverige som ligner mest på den norske praktikantordningen er «Praktik med anknøytning til høgre utbødning». Det rettslige grunnlaget for denne praktikantordningen i Sverige er utlønningsslagen, 5 b kap., 4 §, som er basert på student- og forskerdirektivet. Det følger av denne bestemmelsen at en utlending som innen to år før søknadstidspunktet har oppnådd en eksamen fra høgere utdanning eller følger et studium som leder til en slik eksamen, kan oppnå oppholdstillatelse som praktikant i Sverige. Gjeldende regelverk ble vedtatt i 2019 (SFS 2019:1208).

Vilkårene for å få en slik praktikanttillatelse er at praktikantoppholdet har relevans for utlendingens utdanning og at utlendingen har sikret tilstrekkelig inntekt til livsopphold under oppholdet i Sverige og til hjemreise. Det er også krav om at helseforsikring som dekker behandling i Sverige, dersom man skal være praktikant i mindre enn 12 måneder. Dersom du søker om tillatelse for mer enn ett år, vil du kunne bli registrert i folkeregisteret og dekket av det svenske helseforsikringsystemet og vil da ikke trenge personlig helseforsikring.

Det er ikke fastsatt aldersgrenser for den svenske praktikantordningen. Oppholdet kan maksimalt være i 18 måneder, og oppholdet kan ikke forlenges. Hvis praktikanten blir tilbudt arbeid i Sverige, kan man søke om arbeidstillatelse uten å reise hjem. Da må man søke gjennom vanlig regelverk for arbeidstillatelse.

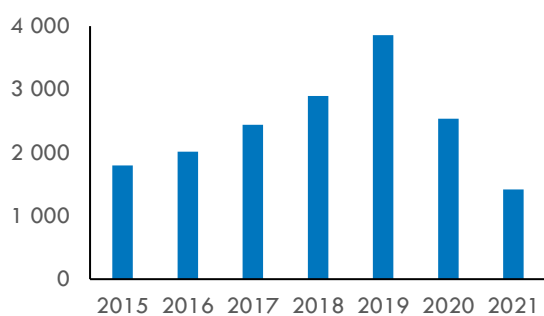
I praktikantsøknaden skal lønns- og arbeidsvilkår beskrives. Vilkårene skal være på nivå med gjeldene tariffavtaler eller hva som er vanlig i yrket eller bransjen for praktikanter. Oppholdslengde, arbeidstider, arbeidsoppgaver og opplæring skal også beskrives. Regelverket beskriver at formålet er at praktikanten skal gjennom oppholdet skal tilegne seg kunnskap og erfaring i et arbeidsmiljø.

Sverige har andre ordninger som også blir omtalt som praktikantordning, for eksempel hvis en har fått praksisplass gjennom et internasjonalt utvekslingsprogram<sup>15</sup> eller avtale om praksisutveksling mellom land. Norge har også noen slike ordninger, men det har andre rettslige grunnlag enn den norske praktikantordningen omtalt i denne rapporten. De øvrige svenske ordningene som omtales som praktikantordninger vil derfor ikke gås inn i detalj i denne rapporten.

Det er ikke like bra offentlig tilgjengelig statistikk om praktikantordningen i Sverige. Antallet praktikanter er også vanskelig å anslå, da den offisielle statistikken om innvandring fra Migrationsverket bare gir informasjon om antallet tillatelser for praktikanter, au pair, internasjonale utvekslingsavtaler, idrettsutøvere og lignende samlet, se Figur 4-3.

<sup>15</sup> Dette kan være gjennom organisasjoner som AIESEC, IAESTE, JUF og SACCUSA.

**Figur 4-3: Godkjente søknader om internasjonal utveksling, inkludert praktikanter, i Sverige**



Kilde: Svenske Migratitonsverket. Merknad: I tillegg til praktikanter inkluderer tallene oppholdstillatelse for artister, av pair, internasjonal utveksling og idrettsutøvere.

### 4.3 Finland

Det rettslige grunnlaget for praktikantordningen i Finland er utlänningslagen 77 §. I likhet med den svenske og danske ordningen, kan praktikantoppholdet i Finland maksimalt vare i 18 måneder. Det er et vilkår at utlendingen har tilstrekkelig inntekt til livsopphold under oppholdet i Finland. Lønnen må tilsvare minst den lønnen som er fastsatt i gjeldende tariffavtale. Dersom det ikke finnes en tariffavtale, må bruttolønnen være på minst 1 283 euro per måned. Det er også mulighet å være på et ulønnet praktikantopphold, men da må det inngå i et etablert praktikantprogram, slik som Erasmus+. Da må søkeren redegjøre for hvordan han eller hun skal ha inntekt til livsopphold, for eksempel gjennom stipend (Migrationsverket, 2022a).

I tillegg er må søkeren oppfylle ett av de følgende fire kravene for å få oppholdstillatelse som praktikant:

- Søkeren søker om opphold innen to år etter en universitets- eller høyskoleeksamen
- Søkeren deltar i et studieprogram som leder til en universitets- eller høyskoleeksamen og praktikantoppholdet inngår i studiene
- Søkeren er mellom 18 og 30 år og studerer svensk eller finsk ved et universitet eller en høyskole i et annet land enn Finland
- Søkeren er mellom 18 og 30 år og studerer ved et universitet eller høyskole utenfor Finland og praktikantoppholdet tilsvarer studiene eller eksamen som skal avlegges

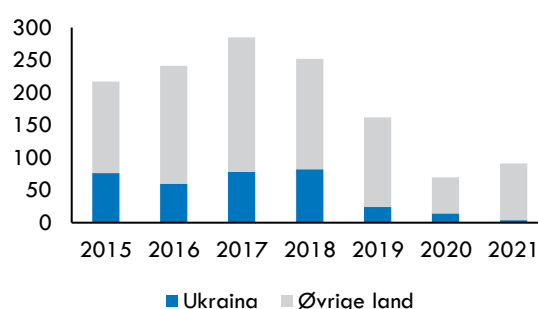
Det har nylig foregått et arbeid for å endre loven om vilkårene for tredjelandsborgeres innreise og opphold på grunn av forskning, studier, praktikantarbeid og frivillig arbeid (Eduskunta Riksdagen, 2021). Bakgrunnen for denne endringen er å gjøre søknadsprosessen enklere og raskere, samt at flere studenter forblir i Finland etter endt opphold. Det er

forventet en stor økning i antall utenlandske studenter og andre utenlandske på midlertidig opphold i Finland, og det er ønsket at flere av disse forblir. I dag blir omtrent halvparten værende i Finland, mens de ønsker at dette skal bli nærmere 75 prosent. Uten innvandring minsker Finlands befolkning i arbeidsfør alder med titalstusen årlig.

Søknadsprosessen har tatt mellom 6 og 12 måneder tidligere, noe som har vært et stort hinder for mange praktikanter og bedrifter som ønsker praktikanter. I Finland er det praktikanten selv som sender inn søknad, og den kan bli fylt ut på nettet eller på papir. Myndighetene ønsker at flest mulig sender inn søknad online og søknadsavgiften er høyere for å sende inn på papir. Det koster 380 euro for søknad fylt ut på nettet og 480 euro for søknader sendt inn på papir. Per november 2022 opplyser Migrationsverket at forventet behandlingstid for internettsøknad er 1-2 måneder, mens den er 2-3 måneder for papirsøknader (Migrationsverket, 2022a). De aller fleste søker fra utlandet. I søknaden må det legges ved en kontrakt med en arbeidsgiver som spesifiser lønns- og arbeidsvilkår.

I perioden 2015-2021 ble totalt 1 319 praktikantsøknader godkjent, med en godkjennelsesrate på 94 prosent (Migrationsverket, 2022b). Det var flest praktikanter fra Ukraina, Australia, New Zealand, India og Japan. Antallet praktikanter fra Ukraina har falt mye siden 2018, se Figur 4-4.

**Figur 4-4: Godkjente praktikantsøknader i Finland per år og landbakgrunn**



Kilde: Finske Migrationsverket. Merknad: Innreiserestriksjoner relatert til koronapandemien har påvirket tallene for 2020 og 2021. Tallene inkluderer oppholdstillatelse på grunn av feriearbeid, men Migrationsverket opplyser om at dette gjelder mindre enn 50 per år.

Disse tallene inkluderer de som får oppholdstillatelse på grunn av feriearbeid. Finland hadde i 2021 slik feriearbeidsavtale med Australia og New Zealand. Dette kan forklare hvorfor Australia og New Zealand er de nest mest utbredte nasjonalitetene etter Ukraina. Migrationsverket opplyser at det er færre enn 50 slike søknader som blir bevilget årlig. Finland



forhandler slike avtaler med Japan, Sør-Korea og Canada. Norge har også slike avtaler, men det er utenfor omfanget av denne rapporten.

Loven i Finland er basert på EU-direktiv 2016/801 med egne nasjonale lover. Begrepet praktikant defineres i 4 § 4 punkt i forsker og studentloven (719/2018). Her er praktikant definert som en tredjelandsborger som gis rett til å være i praksis i Finland basert på et arbeidsforhold med det formål å tilegne seg kunnskap og erfaring i et arbeidsmiljø (Eduskunta Riksdagen, 2021). Formålet med praktikantordningen i Finland er derfor definert som at tredjelandsborgere skal få mulighet til opplæring.

I den foreslåtte endringen er begrepet praktikant definert på to forskjellige måter. En arbeidspraktikant har samme definisjon som tidligere lov, mens praktikant defineres som «en tredjelandsborger som har fått rett til å delta i et praktikantprogram i Finland der praktikantoppholdet ikke gjennomføres i et arbeidsforhold og hvor formålet er å tilegne seg kunnskap og erfaring i et profesjonelt miljø» (vår utheving).

Finland har også en egen praktikantordning for utenlandske studenter som studerer finsk. Denne ordningen heter «Finsk i Finland». Dette er en mulighet for studenter å lære seg språket enda bedre i arbeidslivet. I dette programmet deltar det 25-30 personer årlig, hvorav maks 10 er tredjelandsborgere. Finske utdanningsmyndighetene gir stipend til dette programmet, som ligger på 670 €/måned, i tillegg til at praktikantene får tilbud om bolig fra arbeidsgiver for oppholdet. Denne ordningen er derfor veldig liten i omfang og er ikke like relevant for den norske ordningen. Den vil derfor ikke beskrives i mer detalj i denne rapporten.

## 4.4 Canada

I Canada finnes det flere ordninger som kan gi midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse, inkludert en ordning som heter «International Experience Canada». Innen dette programmet finnes det tre oppholdstillatelsesgrunner, hvorav «International Co-op (Internship) stream» tilsvarer den norske praktikantordningen. Det finnes noe ulike krav basert på nasjonalitet, men i hovedsak kan en utenlandsk student i høyere utdanning søke om tillatelsen dersom man har et tilbud om praktikantplass hos en canadisk arbeidsgiver, jobben er direkte relevant for deres utdanning og man er avhengig av slik jobberfaring for å fullføre studiene sine. I tillegg må man jobbe hos samme arbeidsgiver på samme sted under hele oppholdet, da visumet er arbeidsgiverspesifikt.

Aldersgrensen er i hovedsak 18-35 og lønns- og arbeidsvilkår må være i tråd med arbeidslovene for

provinsen, inkludert minstelønn. Canadiske arbeidsgivere kan bruke denne ordningen for å fylle midlertidige stillinger som man ikke har klart å fylle lokalt. Før innreise er det også krav om helseforsikring og minst \$2 500 CAN på bankkonto (Government of Canada, 2022).

I perioden 2013-2017 var det omtrent 22 000 utenlandske studenter som fikk oppholdstillatelse gjennom denne Co-op Internship ordningen. Det var Frankrike som var det klart mest vanlige opprinnelseslandet med 86 prosent, i tillegg til at 85 prosent snakket kun fransk og ikke engelsk (Government of Canada, 2019). Naturlig nok var det i den fransktalende provinsen Quebec at majoriteten av praktikantene jobbet.

## 4.5 Den norske ordningen sammenliknet med ordninger i andre land

Reglene for praktikantopphold i de Norge, Sverige, Danmark og Finland har mange likhetstrekk. Det uttrykte formålet er å gi studenter fra tredjeland mulighet til å få erfaring og praksis i et arbeidsmiljø. Oppholdet skal være relevant for utdanningen og lønns- og arbeidsvilkår skal være i samsvar med gjeldene tariffen og arbeidslover. Aldersgrensen er også ganske lik i alle land, med 18-30 år som mest vanlig, men dette varierer litt. Landbruk virker også som den næringen som ansetter flest praktikanter i alle land og Ukraina er den mest vanlige nasjonaliteten for praktikanter i alle land. Canada skiller seg ut med nasjonaliteter, men dette skyldes at det er plassert i Nord-Amerika og har mange EU-borgere, og særlig franskmenn, som praktikanter.

Den danske praktikantordningen skiller seg mest ut blant de nordiske landene, på grunn av ulike regler for praktikanter innenfor ulike næringer. De strengeste kravene gjelder for praktikantopphold innen grøntområdet. I denne næringen er det blant annet lavere maksimal alder, krav om språkkunnskaper og krav om pågående utdanning. Samtidig er ikke krav til utdanningsplan. De strengere reglene i grøntnæringen er en respons på at det har blitt avdekket mange eksempler på misbruk av ordningen innen denne næringen. Vilårene er mer lempelige i andre næringer, for at det skal være enklere å tiltrekke seg praktikanter.

I Danmark blir likevel ordningen innenfor det grønne området klart mest brukt, og historisk har omtrent 70 prosent av praktikantene kommet fra Ukraina. Dette er konsekvent med den norske ordningen. Det er mange flere praktikanter i Danmark enn i Norge.

Norge har på flere måter den strengeste praktikantordningen. Vi har blant annet den korteste maksimale oppholdslengden på kun 6 måneder, sammenlignet med 18 måneder i de andre landene. Her stilles også de mest eksplisitte kravene til opplæringsplan og det er ikke mulig å få

oppholdstillatelse som praktikant hvis utdanningen er avsluttet, slik det er i alle de andre landene. En sammenstilling av noen av de ulike kravene til praktikantsøknader i de nordiske landene finnes i Tabell 4-1.

**Tabell 4-1: Krav til praktikantsøknader i de nordiske landene**

Krav til søknad	Norge	Danmark	Sverige	Finland
Praktikantens alder	18-30 år	18-35 år	Ingen krav	Ingen krav
Maksimal lengde på opphold	6 måneder	18 måneder	18 måneder	18 måneder
Utdanning	Pågående høyere utdanning	Pågående eller nylig avsluttet høyere utdanning	Pågående eller nylig avsluttet høyere utdanning	Pågående eller nylig avsluttet høyere utdanning
Lønn	Sedvanlig lønn i forhold til tariff eller minst Lånekassens basisstøtte (11 717 kr/måned)	Sedvanlig lønn i forhold til tariff e.l.	Sedvanlig lønn i forhold til tariff e.l.	Sedvanlig lønn i forhold til tariff eller minst 1 283 euro/måned
Mulighet til fornyelse	Nei	Ja, men kun inntil 18 måneder for hele oppholdet	Nei	Nei

**Merknad:** Kravene for Danmark er tatt i utgangspunkt i deres generelle praktikantordning, og varierer for de bransjespesifikke reglene.

## 5. Kartlegging av bruken av praktikantordningen

For kartlegging av bruken av praktikantordningen har vi analysert data om praktikantsøknader fra UDI og koblet dette sammen med bedriftsdata fra Brønnøysundregisteret. Vi finner at landbruksnæringen har brukt klart flest praktikanter, og særlig praktikanter fra Ukraina. Av omtrent 1 800 praktikantsøknader totalt i perioden 2015-2021 var i underkant av 1 300 søknader innen landbruksnæringen. IT-næringen er den næringen med nest flest søknader og har hatt en kraftig økning i bruken av praktikanter i perioden.

### 5.1 Metode

For å kartlegge bruken av praktikantordningen har vi analysert data fra UDI om behandlede praktikantsøknader og bedriftsdata fra Brønnøysundregisteret.

Praktikantsøknadsdata fra UDI inneholder opplysninger om behandlede praktikantsøknader i perioden 2015-2021. For hver søknad er det registrert:

- Arbeidsgiver som søker om praktikant
- Søknadsopplysninger: søknadsdato, vedtaksdato, vedtak (innvilgelse eller avslag), lengde på tillatelse og en indikator på om søknaden er en ny søknad eller en fornyelse
- Bakgrunnsopplysninger om praktikanten: alder, statsborgerskap, kjønn, utdanningsnivå og utdanningsretning
- Avslagsgrunn(er) for avslåtte søknader

Brønnøysundregisteret inneholder opplysninger om bedrifter i Norge. Vi har brukt opplysninger om næringskoder, antall ansatte og geografisk plassering.

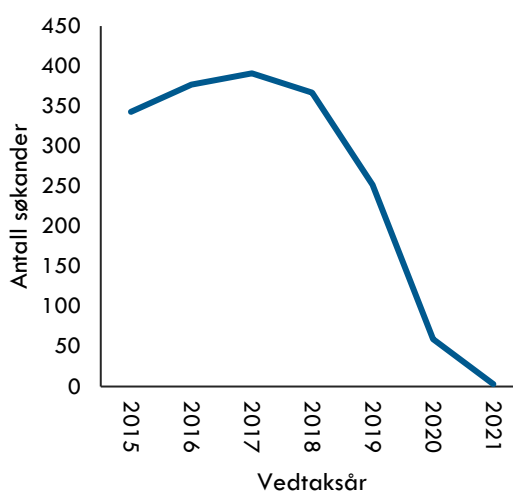
Detaljer om hvordan vi har koblet data fra praktikantsøknadene og bedriftsinformasjon fra Brønnøysundregisteret finnes i Vedlegg A.

## 5.2 Overordnet om bruken av praktikantordningen

### 5.2.1 Nedgang i antall søknader men stabil innvilgelsesandel

I perioden 2015-2021 behandlet UDI 1 796 praktikantsøknader. Det er minst 383 ulike arbeidsgivere som har søkt om praktikanter.<sup>16</sup>

**Figur 5-1: Antall behandlede søknader 2015-2021, fordelt på vedtaksår**



Illustrasjon: Oslo Economics. Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2021.

Som vist i Figur 5-1, økte antall søknader om praktikantopphold i perioden 2015-2017. I 2018 var det omtrent like mange søknader som i 2017, mens i 2019 var det en nedgang i antall søknader. I 2020 og 2021 var det svært få behandlede søknader på grunn av innreiserestriksjonene som ble innført 12. mars 2020, og som hindret praktikanter fra å reise inn i Norge. I det følgende har vi derfor valgt å utelate søknader fra 2020 og 2021 i de fleste figurer som viser utvikling over år.

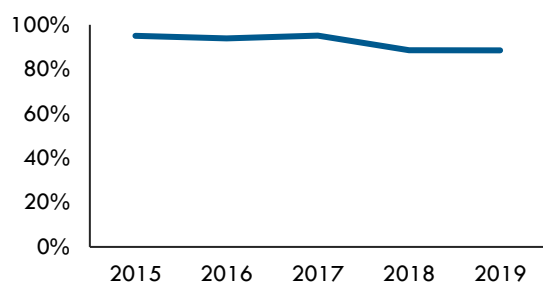
83 prosent av de behandlede søknader er nye søknader, mens de resterende 17 prosentene er søknader om fornyet oppholdstillatelse som praktikant.

De fleste praktikantsøknader innvilges. I perioden 2015-2021 ble i gjennomsnitt 92,2 prosent av søknadene innvilget. Det har vært en svak nedgang i

<sup>16</sup> Det er noe usikkerhet knyttet til det eksakte antallet bedrifter ettersom ikke alle søknader er registrert med bedriftsnavn.

andelen innvilgede søknader etter 2017, og i 2019 ble 88,5 prosent av søknadene innvilget, se Figur 5-2.

**Figur 5-2: Andel innvilgede søknader 2015-2019 fordelt på vedtaksår**



Illustrasjon: Oslo Economics. Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2021. Tall fra 2020 og 2021 er utelatt på grunn av få behandlede søknader disse årene. Innvilgelsesandel er beregnet som andelen innvilgede søknader blant alle vedtatte søknader inneværende år.

### 5.2.2 Landbruket bruker praktikanter mest

Bedrifter innen jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell står for den klart største

andelen av praktikantsøknadene (72,2 prosent). Denne næringen refererer vi til i rapporten som landbruksnæringen, da landbruk er en fellesbetegnelse for blant annet jordbruk og gartneri. Deretter følger tjenester tilknyttet informasjonsteknologi (4,5 prosent) og undervisning som den tredje største næringen (1,9 prosent), se Tabell 5-1. Av de 88 ulike næringene som finnes når man bryter næringskodene ned på 2-siffernivå er det til sammen minst 50 ulike næringer som har søkt om praktikanter fra 2015-2021, men de fleste av disse har kun hatt et fåtall av søknader. Av de 30 største næringene i Norge, målt i antall sysselsatte, er det kun landtransport og rørtransport, finansieringsvirksomhet og anleggsvirksomhet som ikke har hatt en eneste praktikantsøknad.

Det er kun i landbruksnæringen at bruken av praktikanter i noen grad er utbredt, da antall praktikanter sammenlignet med antall sysselsatte i alle andre næringer er neglisjerbare, se Tabell 5-1.

**Tabell 5-1: Søknader i perioden 2015-2019 fordelt på de ulike næringene, sammenlignet med antall sysselsatte totalt i næringen i Norge**

Næringskode	Næring	Antall søknader	Innvilgede søknader	Sysselsatte totalt (2021)
01	Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell	1 285 (72,2%)	1 212 (74,2%)	37 150
62	Tjenester tilknyttet informasjonsteknologi	79 (4,4%)	76 (4,7%)	58 296
85	Undervisning	33 (1,9%)	27 (1,7%)	229 278
72	Forskning og utviklingsarbeid	28 (1,6%)	26 (1,6%)	17 734
94	Aktiviteter i medlemsorganisasjoner	22 (1,2%)	21 (1,3%)	28 302
71	Arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet, og teknisk prøving og analyse	21 (1,2%)	17 (1,0%)	57 073
86	Helsetjenester	20 (1,1%)	14 (0,9%)	241 658
06	Utvinning av råolje og naturgass	18 (1,0%)	15 (0,9%)	23 843
00	Uoppgitt næring	18 (1,0%)	16 (1,0%)	19 046
68	Omsetning og drift av fast eiendom	14 (0,8%)	14 (0,9%)	27 592
74	Annen faglig, vitenskapelig og teknisk virksomhet	13 (0,7%)	10 (0,6%)	15 109
25	Produksjon av metallvarer, unntatt maskiner og utstyr	11 (0,6%)	11 (0,7%)	21 147
56	Serveringsvirksomhet	11 (0,6%)	6 (0,4%)	69 691
Øvrige næringer	-	110 (6,2%)	87 (5,3%)	
Ukjent (NA)	-	96 (5,4%)	81 (5,0%)	

Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019, bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret og SSB tabell 13470.

### 5.2.3 Noen få bedrifter er storbrukere av praktikantordningen

Praktikantordningen har i stor grad vært preget av at et fåtall av bedrifter har hatt veldig mange praktikanter, mens mange bedrifter har hatt én eller noen få praktikanter. Det er seks bedrifter som har hatt mer enn 50 praktikanter i perioden 2015-2021, hvorav tre har hatt mer enn 100 praktikanter. Samtidig er det 260 bedrifter med en eller to praktikanter i samme periode.

Noen bedrifter har hatt en stor andel praktikanter i forhold til registrerte ansatte i bedriften. I Figur 5-3 har vi sammenstilt denne andelen for landbruksnæringen og øvrige næringer. Hver søyle representerer enkeltbedrifter, mens y-aksen viser

antall praktikanter bedriften har hatt i løpet av ett år delt på summen av antall registrerte ansatte<sup>17</sup> i bedriften og antall praktikanter det året. Hvis en bedrift har ti registrerte ansatte og har hatt fem praktikanter i løpet av ett år, vil forholdet mellom praktikanter og summen av ansatte og praktikanter være lik 33 prosent. Vi ser at flere bedrifter innen landbruksnæringen har hatt flere praktikanter i løpet av ett år enn de har registrerte ansatte, altså et forholdstall på over 50 prosent.

Det skal nevnes at flere bedrifter har kun en registrert ansatt, som gjør at forholdstallet vil se høyt ut selv om de bare ansetter én praktikant. Vi har derfor i figuren kun inkludert bedrifter som har ansatt minst to

<sup>17</sup> Antall registrerte ansatte er definert som aktive arbeidsforhold registrert i NAV sitt Aa-register, slik det

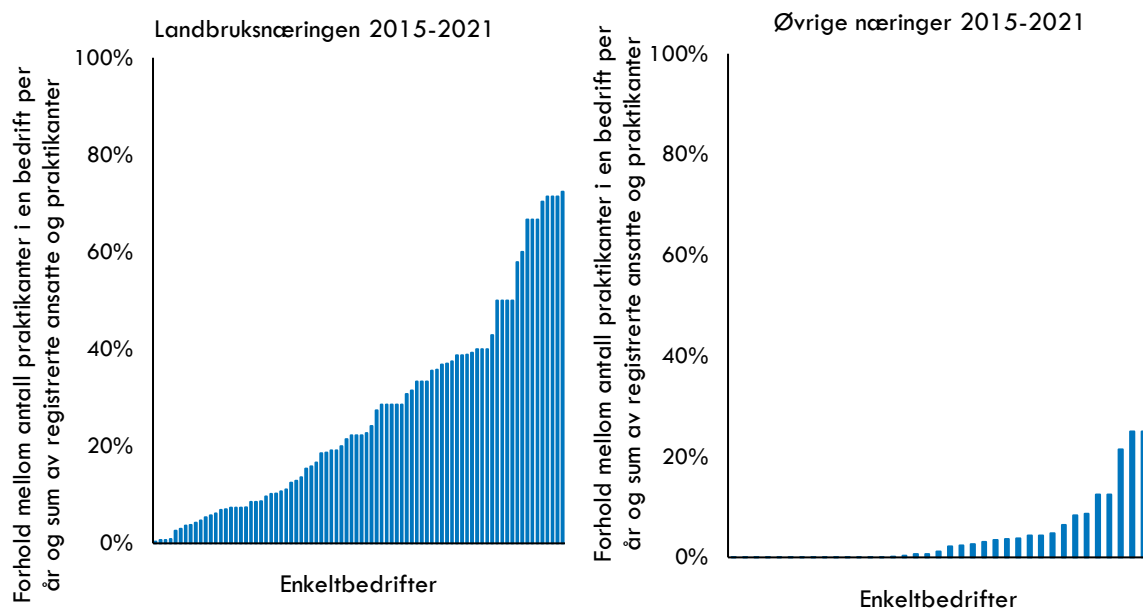
fremstår i Brønnøysundregisteret. Sesongarbeidere blir også registrert i Aa-registeret.

praktikanter i løpet av ett år samt at bedrifter med null registrerte ansatte er fjernet.

Sammenlignet med øvrige næringer, er det mange flere virksomheter innen landbruksnæringen som har en stor andel praktikanter i forhold til registrerte antall ansatte. Dette forklares delvis med at virksomheter innen øvrige næringer har flere ansatte i

gjennomsnitt, og at virksomheter innen landbruksnæringen har flere praktikanter. Det er også enkelte bedrifter innen landbruksnæringen som har ansatt mange praktikanter i løpet av et år og samtidig har få registrerte ansatte. Det kan i slike tilfeller stilles spørsmål om det er mulig å gi god opplæring til alle praktikantene.

**Figur 5-3: Forhold mellom antall praktikanter i en bedrift og sum av antall registrerte ansatte og praktikanter i bedrifter innen landbruk og andre næringer i 2015-2021**

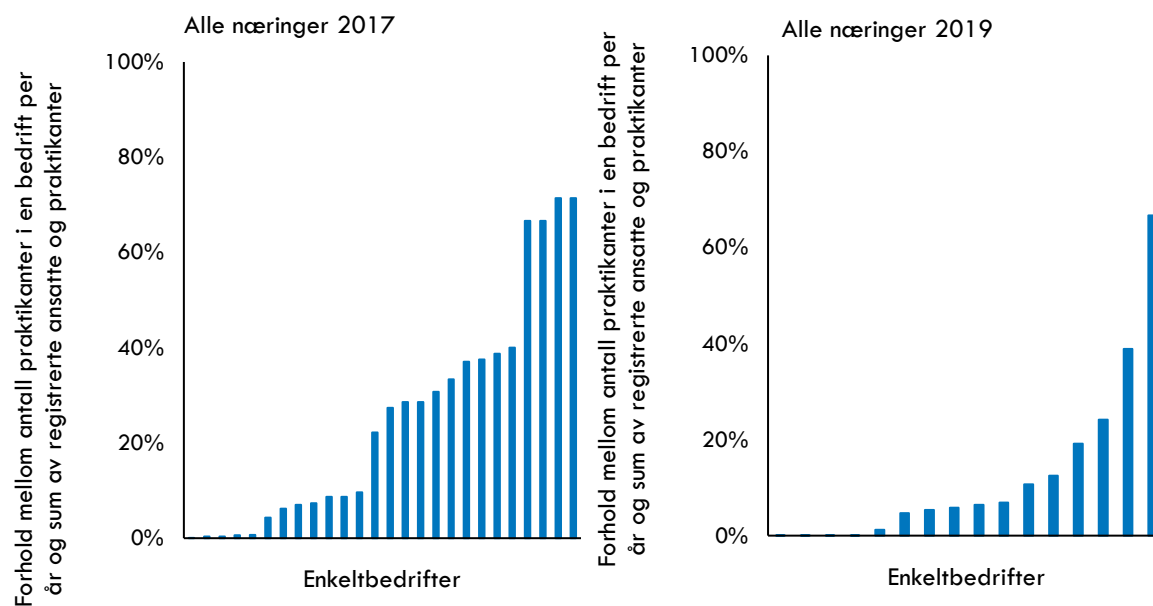


**Kilde:** UDI – Behandlede praktikantsøknader 2015-2021 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret. **Merknad:** Kun virksomheter som har minst 2 praktikanter i løpet av et år og har minst én registrert ansatt er inkludert. Det mangler også tall på antall ansatte i en del bedrifter, som heller ikke er inkludert.

Hvis vi gjør samme øvelse og sammenligner hvor mange antall praktikanter i forhold til ansatte det var før og etter regelendringen i 2018, ser vi at det er færre virksomheter med en betydelig andel praktikanter per registrerte ansatte i 2019 enn i

2017, se Figur 5-4. Datagrunnlaget er sparsommelig, men mønsteret kan tyde på at regelendringen har ført til at færre bedrifter ansetter mange praktikanter som det er lite realistisk at de gir opplæring til, i tråd med praktikantordningens formål.

**Figur 5-4: I bedrifter med praktikanter: Praktikanter som andel av samlet antall antall ansatte i bedriften - alle næringer, 2017 og 2019**



Kilde: UDI – Behandlede praktikantsøknader 2015-2021 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret. Merknad: Kun virksomheter som har minst 2 praktikanter i løpet av et år og har minst én registrert ansatt er inkludert. Det mangler også tall på antall ansatte i en del bedrifter, som heller ikke er inkludert.

#### 5.2.4 Bedrifter som har praktikanter er store

Når vi ser på hvor store bedriftene som har brukt praktikanter er innen de to største næringene, landbruk (næringskode 01) og IT (næringskode 62), ser vi at de er relativt større i form av antall ansatte sammenlignet med deres næring som helhet, se Tabell 5-2. Blant landbruk er tilnærmet alle bedrifter i Norge registrert med mindre enn 10 ansatte, mens det er 19 prosent av bedrifter med praktikanter som har minst 10 registrerte ansatte. For IT er det også en overvekt av store bedrifter, med 25 prosent av bedriftene med praktikanter innen IT som har minst 250 ansatte, sammenlignet med 0,2 prosent totalt i Norge.

**Tabell 5-2: Andel bedrifter med praktikanter fordelt på antall ansatte, i forhold til næringen generelt i Norge**

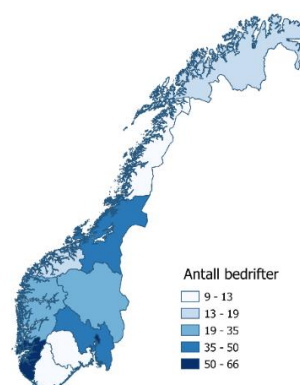
Antall ansatte	Andel av bedrifter med praktikant	Andel av virksomheter i Norge (SSB)
<b>01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell</b>		
Ingen ansatte	31,7 %	89,7 %
1-4	38,3 %	9,1 %
5-9	10,8 %	0,7 %
10-19	2,4 %	0,3 %
20-49	4,2 %	0,1 %
50-99	4,2 %	0,0 %
100-249	4,2 %	0,0 %
250 og over	4,2 %	0,0 %
<b>62 Tjenester tilknyttet informasjonsteknologi</b>		
Ingen ansatte	16,7 %	66,2 %
1-4	0,0 %	22,0 %
5-9	8,3 %	4,6 %
10-19	16,7 %	3,6 %
20-49	16,7 %	2,4 %
50-99	16,7 %	0,7 %
100-249	0,0 %	0,4 %
250 og over	25,0 %	0,2 %

Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019, bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret og SSB tabell 07091. Merknad: Tallene er rundet av til nærmeste 0,1 prosent og 0,0 prosent betyr ikke nødvendigvis null bedrifter, men mindre enn 0,05 prosent.

### 5.2.5 Geografi

Når vi ser på hvor bedriftene som ansetter praktikanter befinner seg geografisk, ser vi at det er landbruksfylkeskommuner i tillegg til Oslo som har flest bedrifter som har ansatt minst en praktikant, se Figur 5-5. Det er flest bedrifter med praktikanter i Rogaland fylkeskommune, etterfulgt av Oslo, Trøndelag, Viken og Innlandet.

**Figur 5-5: Antall bedrifter som har ansatt praktikanter fordelt på fylkeskommuner**



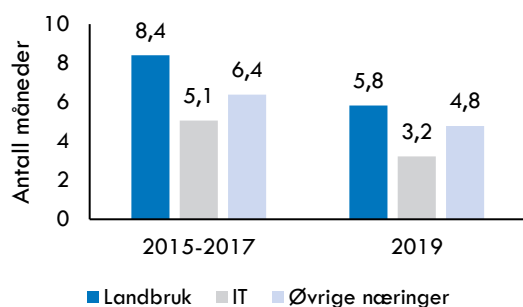
Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2020 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

### 5.2.6 Landbruket har de lengste praktikantoppholdene

Lengde på oppholdstillatelser varierer mye på tvers av næringer, samt før og etter regelendringen. Landbruksnæringen skiller seg ut med i gjennomsnitt lengre arbeidstillatelser enn både IT og øvrige næringer, se Figur 5-6. I perioden 2015-2017 var gjennomsnitt lengde på arbeidstillatelser for praktikanter i landbruksnæringen på 8,4 måneder. Dette falt naturlig nok i 2019, da maksimal lengde på tillatelsen ble redusert til 6 måneder. Vi ser allikevel at gjennomsnittlig lengde på arbeidstillatelse er 5,8 måneder i 2019, noe som betyr at de aller fleste praktikantene fikk innvilget tillatelse på nær maksimal lengde på 6 måneder. Gjennomsnittlig lengde på arbeidstillatelse falt også i IT og øvrige næringer, fra henholdsvis 5,1 og 6,4 måneder før 2018, til 3,2 og 4,8 måneder i 2019. Det kan også nevnes at 90 prosent av de 274 innvilgede søknadene om fornyelse var innen landbruksnæringen, med en gjennomsnittlig lengde på tillatelser på 10,2 måneder. Det vil si at forskjellen i gjennomsnittlig lengde på tillatelser mellom landbruksnæringen og øvrige næringer før 2018 var enda større enn det som fremgår av Figur 5-6.



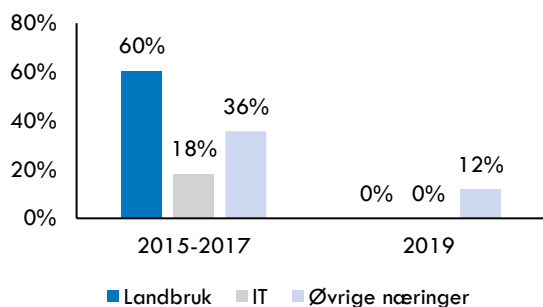
**Figur 5-6: Gjennomsnittlig lengde på arbeidstillatelse fordelt på næringer (antall måneder)**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret.

For å se effekten av regelendringen på maksimal oppholds- og arbeidstillatelse, kan vi se på andelen søknader som var mer enn 6 måneder før og etter regelendringen. Seksti prosent av praktikantene innen landbruk, 18 prosent innen IT og 36 prosent innen øvrige næringer, fikk tillatelser på mer enn 6 måneder før regelendringen, se Figur 5-7. I 2019 var det kun enkelte av søknadene innen øvrige næringer som fikk innvilget søknad om opphold lenger enn 6 måneder. Dette betyr at restriksjonen om maksimal lengde på praktikantoppholdet til seks måneder har hatt stor påvirkning på bruk av praktikantordningen innen alle næringer.

**Figur 5-7: Andel av innvilgete søknader på mer enn 6 måneder fordelt på næring (antall måneder)**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret.

### 5.2.7 De fleste praktikantene er ukrainske

De aller fleste praktikantsøknadene er søknader om praktikanter som kommer fra Ukraina (omtrent 70 prosent). Deretter er det flest søknader om praktikanter fra Hviterussland, Kina, Canada og USA, se Tabell 5-3. Om lag 40 prosent av praktikantene er kvinner. De fleste fra Ukraina jobber innenfor landbruket. Innenfor IT-næringen har det vært flest praktikanter fra Canada.

**Tabell 5-3: Praktikantenes statsborgerskap**

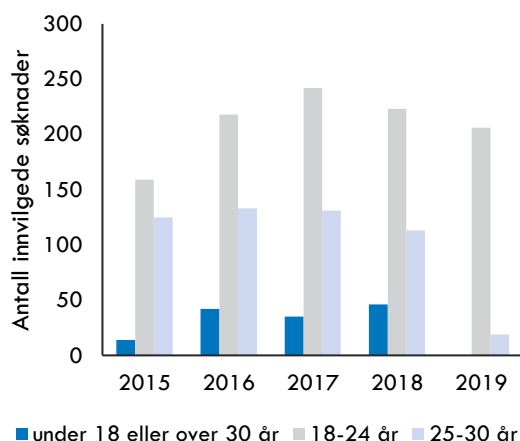
Statsborgerskap	Antall søknader (andel)	Antall innvilgede søknader (andel)
Ukraina	1 262 (70,9%)	1 197 (73,3%)
Hviterussland	97 (5,5%)	88 (5,4%)
Kina	65 (3,7%)	58 (3,6%)
Canada	44 (2,5%)	42 (2,6%)
USA	43 (2,4%)	34 (2,1%)
Øvrige land	268 (15,1%)	214 (13,1%)

Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019.

### 5.2.8 De fleste praktikantene er mellom 18 og 24 år gamle

Hvis vi ser på praktikantenes alder for hele perioden, var omtrent 61 prosent mellom 18 og 24 år og 31 prosent mellom 25 og 30 år. Dette gir åtte prosent av praktikantene en alder lavere enn 18 eller høyere enn 30. Etter regelendringen i 2018 ble det stilt krav om at praktikantene måtte være mellom 18 og 30 år gamle, og det har naturlig nok ikke vært innvilget noen søknader for praktikanter som ikke oppfylte dette kravet etter dette. Vi ser også en nedgang i antall praktikanter mellom 25 og 30 år, spesielt i 2019, se Figur 5-8.

**Figur 5-8: Praktikantenes alder**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019.

### 5.2.9 Høy utdanning er vanligst – også før innstrammingen

Vi har også statistikk på praktikantenes høyeste fullførte utdanning. Merk at det er krav om praktikantene skal være i utdanning og at statistikken ikke viser hva slags utdanningsløp de er i gang med. Praktikantenes høyeste fullførte utdanning er i hovedsak universitets- og høyskoleutdanning, både mer og mindre enn 4 år, se Tabell 5-4. Dette tilsvarer omtrent 74 prosent av alle praktikanter. Det er i tillegg 289 som har videregående opplæring som høyest fullførte utdanning, som tilsvarer 17 prosent av praktikanter.

**Tabell 5-4: Praktikantenes høyeste fullførte utdanningsnivå**

Utdanningsnivå	Antall søknader 2015-2018	Antall søknader 2019-2021
Doktorgradsutdanning/p h.d.	98	0
Universitets- og høyskoleutdanning, mer enn 4 år	562	45
Universitet- og høyskoleutdanning, 4 år eller mindre	557	115
Videregående opplæring, avsluttende opplæring	31	1
Videregående utdanning	230	68
Påbygging til videregående opplæring	15	0
Ungdomsskoleutdanning eller lavere	5	1

Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2021.

Den mest vanlige utdanningsretningen var innen «Landbruk, skogbruk, fiske, primærnæringer» med 527 praktikanter (31 prosent), etterfulgt av «Naturvitenskap, håndverk og tekniske fag» med 511 praktikanter (30 prosent), se Tabell 5-5.

**Tabell 5-5: Praktikantenes utdanningsretning**

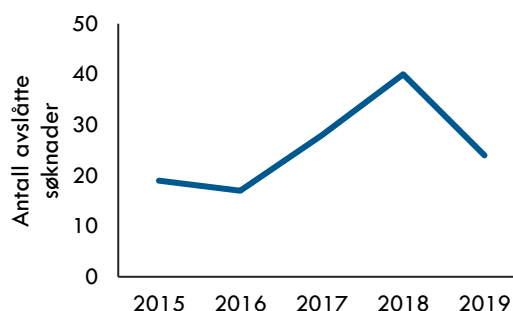
Utdanningsretning	Antall søknader
Landbruk, skogbruk, fiske, primærnæringer	527
Naturvitenskap, håndverk og tekniske fag	511
Allment, ikke yrkesfaglig	439
Administrasjon og økonomi	65
Helse-, sosial- og idrettsfag	34
Historie- og språkfag, humaniora, religion, estetiske fag	34
Vet ikke/ Ikke oppgitt	28
Lærerutdanning og utdanninger i pedagogikk	25
Samfunnsfag og juridiske fag	23
Samferdsel, servicefag, militær, politi	17

Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2021.

### 5.2.10 Avslagsgrunner

Blant alle søknader som ble behandlet i perioden 2015-2019 ble totalt 136 søknader avslått. Figur 5-9 viser antall avslåtte søknader, fordelt på søknadsåret. Det var en økning i antall avslåtte søknader i perioden 2016-2018, og en nedgang fra 2018 til 2019. Nedgangen i antall avslåtte søknader i 2019 kan ha sammenheng med en reduksjon i søkertallene. Innvilgelsesandelen var lavere i 2018 og 2019, sammenlignet med tidligere år (Figur 5-2).

**Figur 5-9: Antall avslåtte praktikantsøknader 2015-2019 fordelt på søknadsår**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019

En søknad blir avslått dersom den ikke oppfyller alle vilkårene for praktikantordningen. Søknader som har fått avslag i perioden 2015 til 2019 har brutt med ett eller flere av vilkårene. De fleste søknader som blir avslått bryter med ett vilkår, men enkelte søknader har opptil syv vilkår de ikke oppfyller.

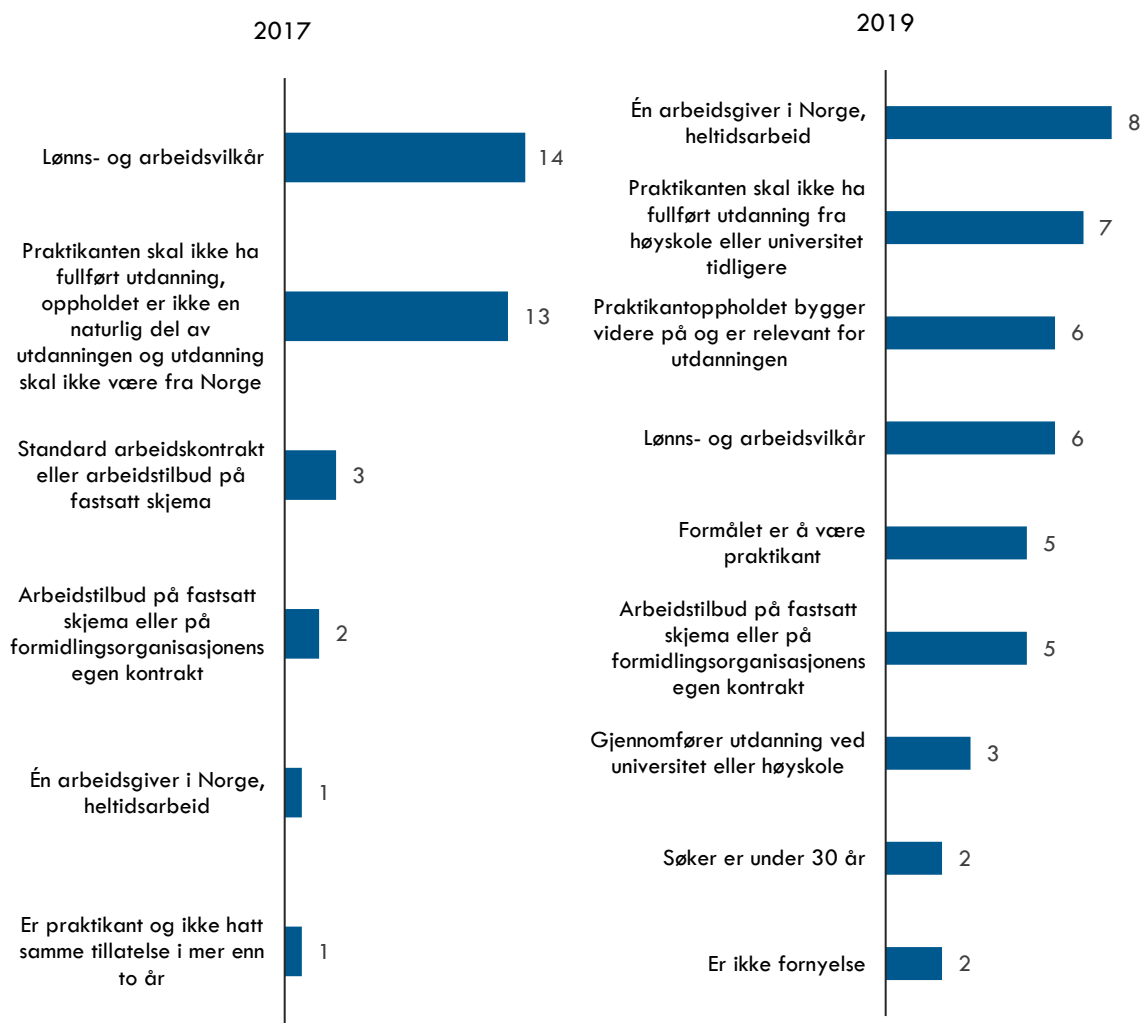
**Figur 5-10: Antall søknader fordelt på antall vilkår som ikke er oppfylt**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019

Blant alle praktikantsøknader i 2017, ble 28 avslått. De 28 avslåtte er registrert med til sammen 34 vilkårsbrudd. I 2019 ble 24 av søknadene avslått, og de 24 søknadene er registrert med 44 vilkårsbrudd. Årsakene til avslag varierer mellom 2017 og 2019, se Figur 5-11. I 2017 var det vanligste vilkårsbruddet «Lønns- og arbeidsvilkår». Vårt datasett inneholder kun informasjon om hvilke vilkår som er brutt og førte til avslag, men ikke spesifikt hva som førte til at vilkåret ikke var oppfylt. For eksempel vet vi ikke om det skyldes at lønnen er for lav eller andre arbeidsvilkår. For 2019 er det syv brudd knyttet til vilkåret «Praktikanten skal ikke ha fullført utdanning fra høyskole eller universitet tidligere».<sup>18</sup> Det er naturlig å anta at dette skyldes at søkeren allerede har fullført en utdanning, og dermed ikke oppfyller kravet.

**Figur 5-11: De vanligste grunnene til avslag i 2017 og 2019**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019.

<sup>18</sup> Kravet i UDI sin database heter «Ikke fullført utdanning fra høyskole eller universitet tidligere». Det er skrevet noe om for å gjøre det lettere å forstå for leseren.

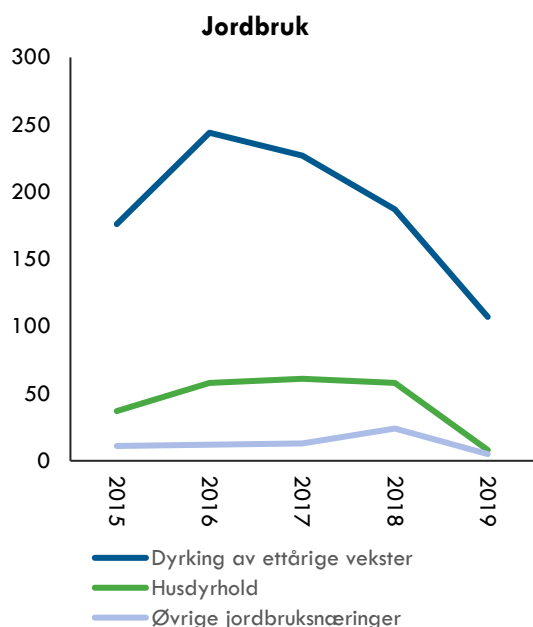
## 5.3 Utvikling over tid i utvalgte næringer

### 5.3.1 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell

Bedrifter innen jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell (næring 01) står for den klart største andelen av søknader om praktikanter. Figur 5-12 viser utviklingen i antall praktikantsøknader fra 2015 til 2020 i jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell, fordelt på næringshovedgrupper (tresifret NACE-kode). Bedriftene i landbruksnæringen som har søkt om praktikanter kommer fra seks ulike næringshovedgrupper:

- 01.1 – Dyrking av ettårige vekster
- 01.4 – Husdyrhold
- Øvrige landbruksnæringer:
  - 01.2 – Dyrking av flerårige vekster
  - 01.3 – Planteformering
  - 01.5 – Kombinert husdyrhold og planteproduksjon
  - 01.6 – Tjenester tilknyttet jordbruk og etterbehandling av vekster etter innhøsting

**Figur 5-12: Utvikling i antall søknader for næringshovedgrupper innen jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og villstell, fordelt på søknadsår**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

#### Dyrking av ettårige vekster (01.1)

Næringshovedgruppe 01.1 er definert som dyrking av ettårige vekster, som er planter som ikke varer lenger enn to vekstsesonger (SSB, 2008). Bedrifter som inngår

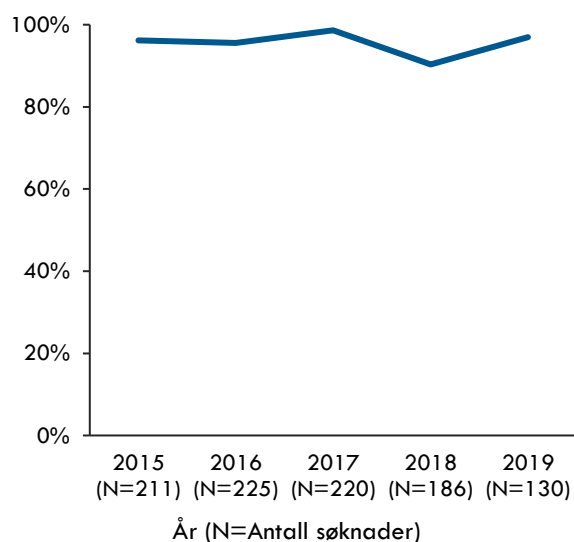
i denne næringshovedgruppen, er i hovedsak gartnerier.

Næringshovedgruppe 01.1 står for den klart største andelen av praktikantsøknadene, sammenlignet med både andre landbruksnæringer og andre næringer. Det var flest praktikantsøknader fra denne næringshovedgruppen i 2016, med 244 søknader, se Figur 5-12. Siden 2016 har det vært en nedadgående trend i antall praktikantsøknader, og nedgangen var særlig stor fra 2018 til 2019.

Bedrifter innen næringshovedgruppe 01.1 skiller seg ut fra andre de næringshovedgruppene med et høyt gjennomsnittlig antall søknader per bedrift. Det er totalt 941 søknader i perioden 2015-2019 fordelt på 42 ulike bedrifter, hvorav hver bedrift har et gjennomsnitt på 24 praktikantsøknader. De tre bedriftene med flest søknader står for nesten 60 prosent av søknadene i denne næringshovedgruppen.

De fleste søknader om praktikanter blir innvilget. Den gjennomsnittlige innvilgelsesandelen er på 95,5 prosent i perioden 2015-2019. Andelen innvilgede søknader var noe lavere i 2018, med en innvilgelsesandel på 90,3 prosent.

**Figur 5-13: Innvilgelsesandeler 2015-2020 for næringshovedgruppe 01.1 – dyrking av ettårige vekster. Fordelt på søknadsår**



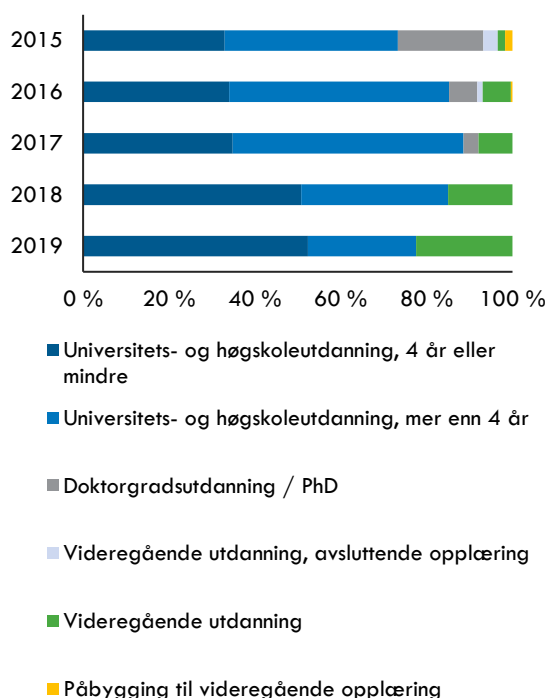
Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

Når det kommer til høyeste fullførte utdanning for praktikantene, er søknader innenfor næringshovedgruppen preget av en stor andel av søknader om praktikanter med universitets- og høyskoleutdanning, se Figur 5-14. Fra 2015 til 2019 kan man observere en reduksjon i andel søknader for

individer med universitets- og høyskoleutdanning, samtidig som en kan se en relativt stabil andel av søknader hvor søker har videregående opplæring. Ellers er det siden 2017 ingen søkere innen næringshovedgruppen med ph.d., og relativt få søkere med kun videregående utdanning som høyeste fullførte utdanning (til tross for at denne andelen har økt fra 2015 til 2018). På grunn av krav om pågående høyere utdanning etter regelendringen, vil de som er registrert med videregående skole som høyeste fullførte utdanning i 2019 være i gang med høyere utdanning.

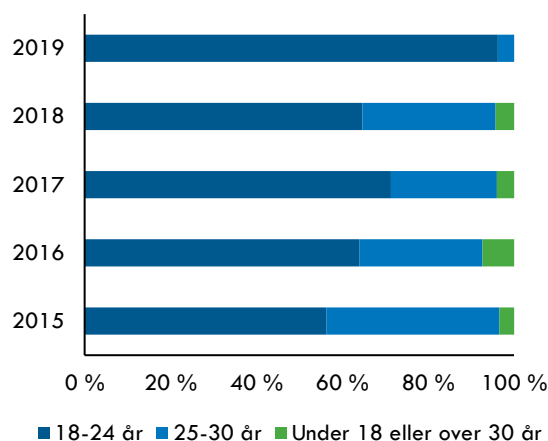
Figur 5-15 viser praktikantsøknader i næringshovedgruppen fra 2015 til 2019, fordelt på aldersgrupper for praktikantene. Det er betydelig flere søknader i aldersgruppen 18-24 år og 25-30 år sammenliknet med under 18 og over 30 år. Etter regelendringen i 2018 var det krav om at praktikantens alder var mellom 18 og 30 år, og det er naturlig nok ingen innvilgede søknader i 2019 av praktikanter yngre enn 18 eller eldre enn 30 år. Fra 2018 er det en nedgang i antall søknader for alle aldersgrupper, og nedgangen er størst for aldersgruppen 25-30 år.

**Figur 5-14: Næringshovedgruppe 01.1 - Praktikantenes utdanningsnivå for søknadsårene 2015-2019.**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

**Figur 5-15: Næringshovedgruppe 01.1 - Praktikantenes alder for søknadsårene 2015-2019.**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

#### Husdyrhold (01.4)

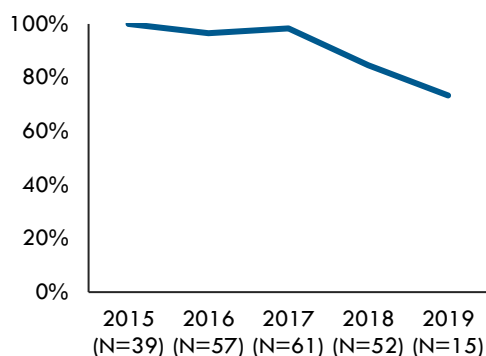
Næringshovedgruppe 01.4 er den nest største innenfor jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell (Figur 5-12), med 222 søknader i perioden 2015-2019. Næringshovedgruppe 01.4 omfatter oppdrett og avl av alle dyr unntatt sjødyr (SSB, 2008).

I perioden 2015-2018 var det i gjennomsnitt i overkant av 50 søknader i året i denne næringshovedgruppen. Etter 2018 var det en nedgang i antall søknader, til kun 8 søknader i 2019.

Alle 222 søknader innenfor husdyrhold er fordelt på 122 arbeidsgivere, hvorav hver arbeidsgiver i gjennomsnitt har i underkant av 2 søkere. De fleste arbeidsgiverne har kun én søknad, og arbeidsgiveren med flest søknader i denne næringshovedgruppen har til sammen åtte søknader. Til sammenligning er det klart færre søknader per arbeidsgiver i denne næringshovedgruppen enn i næringshovedgruppe 01.1 - Dyrking av ettårige vekster.

Utviklingen i innvilgesandel for søknader innenfor husdyrhold har vært relativt stabil mellom 2015 og 2017, se Figur 5-16. Siden 2017 har derimot innvilgesandel blitt redusert, og blitt redusert til 73 prosent i 2019. Igjen er det sentralt å presisere at det er utfordrende å kunne trekke noen konklusjoner fra utviklingen over tid, da antall vedtatte søknader varierer i stor grad mellom de ulike årene, og er nede på 15 vedtatte søknader i 2019.

**Figur 5-16: Utvikling i innvilgelsesandel fra 2015 til 2019 for virksomheter innen husdyrhold**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

Til og med 2018 var de fleste søknader om praktikanter mellom 25 og 30 år. I 2019 var det derimot kun søknader om praktikanter mellom 18 og 24 år. Videre var det i 2019 kun søknader om praktikanter med videregående utdanning, eller universitets- og høyskoleutdanning i 4 år eller mindre som høyeste fullførte utdanning. Før 2019 var det en betydelig andel med universitets- og høyskoleutdanning i mer enn fire år. Sammenligninger før og etter 2019 må tolkes med noe forsiktighet, ettersom at det var betydelig færre søknader i 2019, sammenlignet med tidligere år. Eksakte tall for antall søknader i ulike alders- og utdanningsgrupper er ikke presentert, av hensyn til personvern (få søknader i hver gruppe).

### Øvrige landbruksnæringer

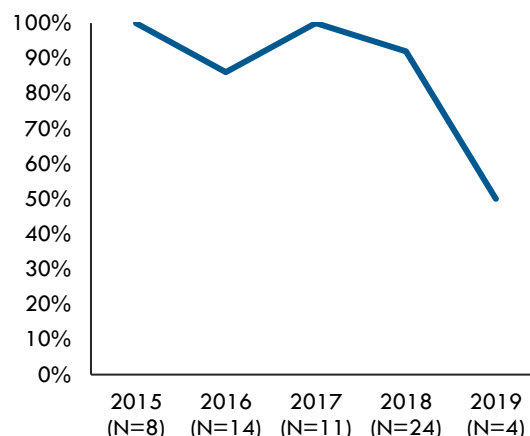
Øvrige næringshovedgrupper innen landbruksnæringen som har søkt om praktikanter står for 65 søknader i perioden 2015-2019. Følgende næringshovedgrupper inngår i denne kategorien:

- 01.2 – Dyrking av flerårige vekster:
- 01.3 – Planteformering
- 01.5 – Kombinert husdyrhold og planteproduksjon
- 01.6 – Tjenester tilknyttet jordbruk og etterbehandling av vekster etter innhøsting

Det var til sammen 29 ulike bedrifter som stod for de 65 søknadene i 2015-2019, hvorav hver arbeidsgiver i gjennomsnitt søkte om 2,2 praktikanter.

Det var kun fem søknader om praktikanter i 2019, og fire behandlede søknader, fra de øvrige næringshovedgruppene i jordbruk. Det er derfor utfordrende å sammenligne søknadsstatistikk før og etter 2018 i disse næringshovedgruppene.

**Figur 5-17: Innvilgelsesandel 2015-2019 – Øvrige landbruksnæringer**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

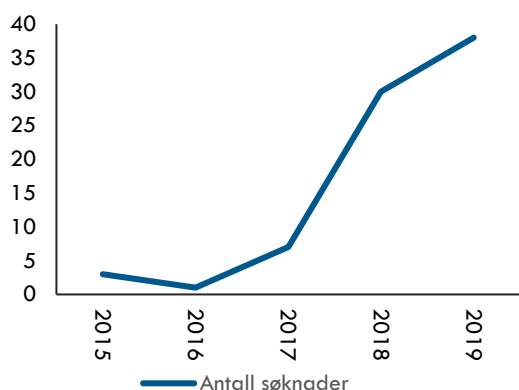
### 5.3.2 Tjenester tilknyttet informasjonsteknologi

Informasjonsteknologinæringen har hatt en relativt stor økning i antall søknader i 2018 og 2019. I perioden 2015-2017 var det kun et fåtall søknader fra bedrifter i denne næringen, men i 2018 var det en økning i antall søknader på omtrent 80 prosent, fra seks søknader i 2017 til 29 søknader i 2018. Videre økte antall søknader med 24 prosent fra 2018 til 2019, se Figur 5-18.

I perioden 2015-2019 var det 79 søknader fra denne næringen. Søknadene kom fra 15 ulike arbeidsgivere, hvorav hver arbeidsgiver hadde 5,3 søknader i gjennomsnitt.

I 2018 ble det behandlet 21 søknader fra denne næringen, og alle søknadene ble innvilget. I 2019 ble det behandlet 40 søknader, og 92,5 prosent ble innvilget.

**Figur 5-18: Antall søknader om praktikanter innen næringen Tjenester tilknyttet informasjonsteknologi**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

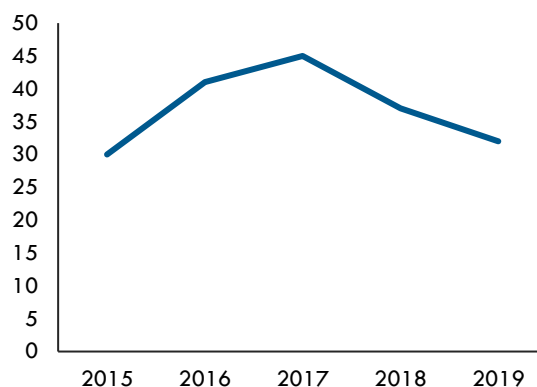
Alle søknader om praktikanter i 2019 var søknader om praktikanter mellom 18 og 24 år. Videre hadde de fleste praktikantene det ble søkt om i 2019 universitets- og høyskoleutdanning i 4 år eller mindre (53 prosent) eller videregående utdanning (40 prosent).

### 5.3.3 Utvikling i øvrige sekundær- og tertiærnæringer

I øvrige sekundær- og tertiærnæringer har vi inkludert næringer med flere enn 10 søknader i perioden, utenom tjenester tilknyttet informasjonsteknologi. Følgende næringer inngår i denne kategorien:

- 85 – Undervisning
- 72 – Forskning og utviklingsarbeid
- 94 – Aktiviteter i medlemsorganisasjoner
- 71 – Arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet, og teknisk prøving og analyse
- 86 – Helsetjenester
- 74 – Annen faglig, vitenskapelig og teknisk virksomhet
- 25 – Produksjon av metallvarer, unntatt maskiner og utstyr
- 56 – Serveringsvirksomhet

**Figur 5-19: Antall søknader 2015-2019– øvrige sekundær- og tertiærnæringer**

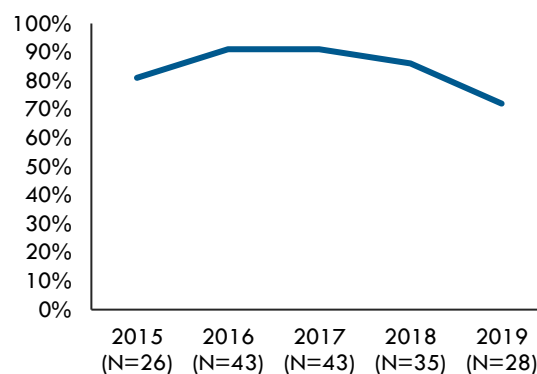


Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

Totalt hadde arbeidsgiverne innen disse åtte næringene 185 søknader i perioden 2015-2019. Søknadene kom fra 76 ulike arbeidsgivere, hvorav hver arbeidsgiver hadde 2,4 søknader i gjennomsnitt i perioden.

Det har vært en nedgang i andelen innvilgede søknader etter 2017. I 2019 ble 72 prosent av de behandlede søknadene innvilget, se Figur 5-20. På grunn av relativt få søknader er det vanskelig å trekke noen konklusjoner basert på dette.

**Figur 5-20: Innvilgelsesandeler - Øvrige sekundær- og tertiærnæringer**



Kilde: UDI - Behandlede praktikantsøknader 2015-2019 og bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret

## 5.4 Oppsummering

### 5.4.1 Bruken av ordningen

Analysen av søknader om praktikanter sammen med informasjon om bedriftene fra Brønnøysundregisteret gir oss godt innblikk i hvordan praktikantordningen har blitt brukt de siste årene. Det er åpenbart at det er landbruksnæringen, og spesielt gartnerier, som i hovedsak benytter seg av praktikanter. I all hovedsak



kommer praktikantene innen denne næringen fra Ukraina. Det er enkelte bedrifter innen denne næringen som står for en stor andel av praktikantene totalt sett. Bedriftene som har benyttet seg av praktikantordningen er også relativt større bedrifter enn ellers i sin næring.

Utenom landbruksnæringen, er det IT-næringen som benytter seg mest av praktikanter. Denne næringen har hatt en stor økning i antall praktikanter frem til 2019 og her er mest vanlige nasjonalitet canadisk.

Utenom landbruk og IT er det virksomheter innen mange ulike næringer som har hatt noen få praktikanter i perioden 2015-2021. Sammenlignet med hvor store de andre næringene er, er det tydelig at praktikantordningen er svært lite brukt i alle øvrige næringer.

#### 5.4.2 Konsekvenser av regelendringen

Det er vanskelig å trekke konklusjoner rundt konsekvenser av regelendringen, da vi har lite data å analysere siden 2018. Dette skyldes i stor grad koronapandemien, som resulterte i innreiserestriksjoner. Dette gjorde at det var svært få praktikanter i Norge i 2020 og 2021.

En klar konsekvens av regelendringen er at lengden på oppholdstillatelsene har sunket, siden maksimal lengde på oppholdet ble redusert til seks måneder. Det har riktignok vært mulighet for unntak med opptil 12 måneders tillatelse, men det har vært få tilfeller av

dette. Før 2018 var de fleste praktikantoppholdene på lenger enn seks måneder, med en gjennomsnittlig lengde på omtrent åtte måneder. Dette ble naturlig nok redusert, men vi ser at i 2019 var det svært mange av praktikantene, spesielt innen landbruksnæringen, som var her nøyaktig seks måneder.

En annen konsekvens av regelendringen var at det var ingen under 18 år eller over 30 år som fikk innvilget praktikantsøknad i 2019, på grunn av det nye alderskravet. Før 2018 var det en relativt liten andel i denne aldersgruppen, så konsekvensene av dette kravet har vært begrenset.

Etter regelendringen ble det også stilt krav til at praktikanter må være i høyere utdanning, og ikke ha fullført en utdanning på samme nivå tidligere. Vi ser i dataen at det er ingen med doktorgrad som høyeste fullførte utdanning etter regelendringen og en lavere andel med universitet eller høyskole på mer enn fire år.

I 2018 og 2019 var det en sterk økning av antall praktikanter innen IT-næringen, men det er vanskelig å si om dette var påvirket av regelendringen eller ikke. Det er sannsynlig at dette har andre årsaker. Det har derimot vært en nedgang i bruken av praktikanter innen landbruksnæringen, som kan være påvirket av regelendringen. Grunnet lite data er det derimot vanskelig å si hvor viktig dette er sammenlignet med andre uobserverte årsaker.



## 6. Praktikanter opplæring, lønns- og arbeidsvilkår

*Praktikanter i grøntnæringen lønnes i all hovedsak i tråd med tariffbestemmelsene i næringen. I dag tilsvarer det om lag 20 000 kr i måneden. I andre næringer er gjennomsnittsinntekten blant praktikanter høyere, og i mindre grad styrt av tariffavtaler. Enkelte praktikanter mottar ikke lønn fra arbeidsgiver, men har ulike stipender fra hjemlandet eller utvekslingsordninger som inntektskilde.*

### 6.1 Krav til lønns- og arbeidsvilkår for å få oppholdstillatelse som praktikant

Som beskrevet i kapittel 3: Helt siden 1991 har utlendingsforskriften eksplisitt inneholdt et rom for at myndighetene kan stille krav til arbeidskontrakt, lønns- og arbeidsvilkår for at oppholdstillatelse på praktikantvilkår kan bli gitt. Per i dag er det følgende betingelser som gjelder:

- Man skal ha et konkret tilbud om heltidsarbeid som praktikant, hos én arbeidsgiver.
- Praksisen skal være relevant for utdanningen.
- Man skal motta lønn eller stipend. Lønnen skal ikke være dårligere enn det som er vanlig i Norge
  - I bransjer med tariffavtale skal man ha tarifflønn for arbeidstakere som er under utdanning. En tariffavtale må ikke være allmenngjort for at lønnsnivået fra avtalen kan brukes som krav til lønn ved søknad om oppholdstillatelse etter utlendingsloven.
  - I bransjer uten tariffavtale kan lønnen ikke være dårligere enn det som er normalt for noen som er under utdanning
- Stillingen må involvere opplæring i henhold til en opplæringsplan formulert av arbeidsgiver på forhånd
- For praktikanter som ikke har vært dekket av tariff- eller regulativlønn krever UDI en lønn på nivå med statens lånekasses satser for studielån, for å godkjenne søknader om opphold på praktikantgrunnlag. Dette tilsvarer om lag 11 500 kr per måned i 2022.
- Dersom praktikanten får kost og losji kan lønnen settes 4000 kr lavere per måned enn det som ellers ville vært minimumskravet.

Som nevnt leveres det sammen med søknaden om praktikantopphold inn et ferdig utfylt arbeidstilbudsskjema, som oppgir lønn og arbeidstid for praktikanten.

Ifølge UDI vurderer de selv hva som er lønn etter tariff, regulativ, og alternativt, hva som er normalt for vedkommende sted og yrke, og fatter beslutninger om opphold på bakgrunn av det. UDI kan ta kontakt med partene i arbeidslivet ved behov for avklaringer.

### 6.2 Tariffavtaler med egne praktikantbestemmelser

Praktikanter fra tredjeland er personer i opplæringsstillinger, og flere tariffavtaler inneholder bestemmelser som regulerer lønningene til slike grupper spesifikt.

#### 6.2.1 Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringen

Den viktigste avtalen i denne sammenhengen, gitt bruken av praktikantordningen, er overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene som inngås mellom NHO mat og drikke og Fellesforbundet. Denne avtalen har de siste årene, og fram til sommeren 2022, inneholdt følgende bestemmelse:

«Praktikanter, som har inngått skriftlig opplæringsavtale med arbeidsgiver, lønnes med 70% av nybegynnersats for fast ansatt arbeidstaker.»

Ved tariffoppgjøret i 2022 ble satsen hevet til 80 prosent (Fellesforbundet og NHO Mat og drikke, 2022). Fellesforbundet krevde i utgangspunktet at praktikantbestemmelsen i tariffavtalen skulle fjernes helt, med den begrunnelse at praktikantordningen ble misbrukt. Mange praktikanter er, også etter innstramningene i 2018, reelt sett sesongarbeidere og ikke i en praktikantstilling, ifølge Fellesforbundet. Resultatet av forhandlingene var at bestemmelsen om at praktikanter skal ha lavere lønn enn andre ikke ble fjernet, men at satsen ble hevet.

Praktikantsatsen er, i likhet med satsene for sesongarbeidere fast ansatte ufaglærte og faglærte, allmenngjort. Det innebærer at disse minstelønnsatsene er bindende for alle virksomheter i bransjen, uavhengig av om de har inngått lokal tariffavtale eller ei. Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringen slår fast at minimum praktikantlønn settes som en andel av

begynnerlønnen for ufaglærte fast ansatte i næringen<sup>19</sup>.

Tidligere var praktikantsatsen enda lavere. I allmenngjøringsforskriftene som gjaldt fra 2009-2016 var satsen 60 prosent. Den ble vedtatt hevet til 70 prosent i 2017.

Per 1. april 2022 ligger nybegynnersatsen for fast ansatt ikke faglært arbeidstaker blant gartneri- og jordbruksarbeidere på kr 154,30 per time for arbeidere med 162,5 arbeidstimer per måned. Dette er også satsen som ligger inne i utkastet til ny forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene, som var ute på høring høsten 2022. Ikke-faglærte fast ansatt fulltidsarbeidende nybegynnere innen jordbruk og gartneri tjener altså rett over 25 000 kr per måned<sup>20</sup>.

En månedslønn for en praktikant i denne næringen ligger altså på minimum kr 20 000, etter hevingen av satsen fra 70 til 80 prosent. Timelønnen må minst være 123 kr. Minstelønnsatsen for sesongarbeidere (Ferie og innhøstingshjelp) over 18 som skal jobbe i tre måneder eller mer ligger til sammenlikning på kr 139,90.

Etter at praktikantsatsen i tariffavtalen ble hevet fra 70 til 80 prosent av nybegynnerlønn for fast ansatte er det fortsatt billigere å ansette en praktikant enn å ansette en sesongarbeider, men differansen er mindre enn før.

### 6.2.2 Andre overenskomster

Spillefilloverenskomsten mellom Norsk filmforbund og Hovedorganisasjonen Virke inneholder en egen praktikantbestemmelse: «Praktikant er en person som er under opplæring og som lønnes iht. praktikantsatsen i Bilag 2 (minstelønnsatser). Partene ønsker å legge til rette for praktikanter i produksjonene, men disse skal ikke brukes til fortrenkning av ordinære stabsfunksjoner, men komme som tillegg til normal stab.» I denne avtalen har praktikanter en minstelønn på 995 kr per dag, som tilsvarer 133 kr per time.

Riksavtalen mellom NHO reiseliv og Fellesforbundet slår fast at «Bedriften har anledning til å ansette 1 praktikant innenfor hvert fagområde innenfor samme bedrift. Disse personer blir å lønne etter riksavtalens bestemmelser for lærlinger, og skal følge riksavtalens arbeidstidsbestemmelser og oppføres på vaktlista. Ingen kan betraktes som eller lønnes som praktikanter før det er utstedt skriftlig arbeidsavtale til dem». Lærlingelønna på riksavtalen starter fra 1. april 2022

<sup>19</sup> I avsnittet om lønn til praktikanter henvises det til «litra b»), og under punkt b i forskriften er det minimumslønnen til fast ansatt ufaglærte som står beskrevet.

på 12 364 kr per måned i første semester, og stiger til 18 546 kr i måneden fjerde og siste semester.

I UDIs spesifisering av krav til lønn er «arbeidstakere som er under utdanning» sentralt. I tilfeller der det finnes tariffavtaler for næringen, men uten egen sats for praktikanter, vurderer UDI konkret om andre satser for arbeidstakere under utdanning er anvendelige. Selv om tariffavtaler ikke har eksplisitt regulering av satser for praktikanter, kan utlendingsmyndighetene vurdere om et bestemt lønnsnivå er normalt for vedkommende sted og yrke, og dermed skal settes som krav til lønn.

Lærlinger er en annen gruppe av ansatte som er under utdanning. I følge utdanning.no er følgende lønnsstige vanlig for lærlinger, sett i forhold til begynnerlønnen for en arbeider med fagbrev i yrket man er lærling i:

- 1. halvår: 30 prosent
- 2. halvår: 40 prosent
- 3. halvår: 50 prosent
- 4. halvår: 80 prosent

30 prosent av nybegynnerlønn for faglærte vil i mange tilfeller trolig være mindre enn basisstøtten fra Statens lånekasse, som definerer et absolutt minimum for hva man kan gi praktikanter i lønn. Dersom arbeidsgiver har tilbudt sine praktikanter en tariffestet lønn, for eksempel etter lærlingesatsene, som er lavere enn lånekassens basisstøtte, vil praktikantsøknaden bli avslått.

## 6.3 Særskilt om lønsvilkårene innen jordbruk og gartneri

Arbeidstilsynet er tilsynsmyndighet på allmenngjøringsforskriftene, og gjennomfører kontroller med om de etterleves. Fellesforbundet mottok en rapport fra Arbeidstilsynet høsten 2020, om tilsyn med allmenngjøringsforskriften som hadde blitt gjennomført innen jordbruk og gartneri i perioden fra 2018 og til oktober 2020. Det ble gjennomført 147 tilsyn i denne perioden, og i 23 % av tilsynene ble det avdekket brudd.

I høringsrunden i forbindelse med LOs begjæring om fortsatt allmenngjøring av overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene i 2021 slår Arbeidstilsynet fast at det fortsatt er sosial dumping/a-krim i landbruket, og at særlig utenlandske sesongarbeidere er utsatt.

I 2021 utarbeidet FAFO et faktaflak om lønsvilkår i grønn sektor (jordbruk og gartneri) på oppdrag fra

<sup>20</sup> <https://www.nhond.no/contentassets/ede3cf575acc41a1b3d26b52e779aacc/overenskomsten-for-jordbruks.pdf>

LO, basert på Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk fra september 2018 (Jordfald, 2021). Analysene skiller ikke mellom praktikanter og andre grupper av ansatte, men sammenlikner lønn for arbeidstakere fra land utenfor EØS med lønn for personer fra EU øst og fra Norge<sup>21</sup>. Notatet tar for seg de allmenngjorte minstelønnsattsene som gjaldt i næringen fra 2017, og som avhenger av hvor lenge arbeidstakeren har vært i jobben. Analysen illustrerer andeler av grupper av ansatte som har lønn henholdsvis under, på eller noe over og en god del over minstesattsene som gjelder. Forekomsten av lønn under minstesatt er høyere blant personer fra land utenfor EØS og for ikke -bosatte, enn den er for andre grupper.

Ifølge Fellesforbundets innspill til regjeringen i forbindelse med Stortingets vedtak om krisetiltak for landbruket i starten av Koronapandemien, er det 50 000 mennesker som er sysselsatt innen landbruket, når gårdbrukere inkluderes. Om lag 9000 av disse har utenlandsk landbakgrunn, og anslagsvis 2250 kommer fra land utenfor EØS. Disse tallene er fra 4. kvartal 2019. Med det begrensede antallet praktikanter som har jobbet i landbruket hvert er det derfor tydelig at de analysene av lønnsvilkår for tredjelandsborgere innen landbruket i stor grad må være drevet av andre grupper enn praktikanter. Analysene slår likevel fast at tariffbestemmelsene i næringen er utfordret, og at arbeidstakere fra land utenfor EØS er mest utsatt for brudd. Det kan indikere at også praktikanter utsettes for brudd på tariffbestemmelsene, og de allerede lave sattsene som gjelder for dem.

## 6.4 Spørreundersøkelse blant arbeidsgivere som har hatt praktikanter

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle arbeidstakere som har hatt fem eller flere praktikantsøknader fra 2015 til 2021, samt mot alle virksomheter som har hatt praktikanter i løpet av 2022.

Undersøkelsen ble gjennomført over telefon. Spørsmålene vi stilte omhandlet lønn, om arbeidsgiver også bidro med gratis/billig kost og losji, reiseutgifter og søknadsgebyr til UDI, samlet arbeidstid, omfanget av helge- og kveldsarbeid og omfang og rutiner for opplæring underveis i praktikantoppholdet. Vi spurte også om noen av disse forholdene hadde blitt endret som følge av innstramningen i praktikantordningen i 2018.

<sup>21</sup> EU øst inkluderer land som ble medlemmer i EU etter utvidelsen i 2004. Grunnen til at lønnen til arbeidstakere fra de opprinnelige EU-landene ikke presenteres for seg, er at

### 6.4.1 Lønn, og dekking av utgifter

#### Landbruk

Alle virksomhetene innenfor landbruksnæringen vi har vært i kontakt med sier at de har forholdt seg til gjeldende tariffavtale. De aller fleste opplyser om at de betaler sine praktikanter minstelønn i forhold til dette, mens enkelte bedrifter betaler ett lønnstrinn høyere.

Det varierer mellom virksomhetene hvorvidt andre kostnader blir dekket, som kost og losji og søknadsgebyr. Omtrent en fjerdedel av bedriftene rapporterer at de dekker bolig til praktikantene og en fjerdedel bidrar med redusert leie, men kostnader til mat blir som regel ikke dekket. Søknadsgebyr og reiseutgifter til og fra Norge, blir i liten eller ingen grad dekket av virksomheten og praktikantene må derfor dekke dette selv. Allmenngjøringsforskriften for jordbruks- og gartnerinæringene slår fast at ytelser som betales som refusjon av utgifter som faktisk er påløpt på grunn av utsendingen, for eksempel reiseutgifter, kost og losji skal ikke regnes som lønn etter forskriften. I de tilfellene hvor arbeidsgiver tilbyr rimelig husvære til sine praktikanter kan altså ikke utbetalt lønn settes lavere av den grunn.

#### Andre næringer

Andre næringer omfatter respondenter fra virksomheter innen blant IT, design, industri, konsulentvirksomhet og forskning. Disse virksomhetene rapporterer i all hovedsak at praktikanter fra utenfor EØS blir lønnet likt som lignende stillinger for studenter fra Norge eller EØS. Lønnen som blir rapportert om er høyere enn i landbruket og i stor grad utbetalt som månedslønn. Lønnsnivået varierer i noen tilfeller på hvor mange år de har studert, men som månedslønn rapporteres det om minst 25 000 kroner.

Enkelte bedrifter disponerer noen leiligheter som praktikantene kan bo i, men utenom det må de betale for bolig selv. Praktikanter må også dekke kostnader til mat selv. Søknadsgebyret blir i de aller fleste tilfeller betalt av virksomheten, men reiseutgifter må praktikantene betale selv.

Samtidig er det praktikanter innenfor andre næringer, særlig innen undervisning og forskning, som ikke blir lønnet fra sin arbeidsgiver i Norge, men i stedet får diverse stipend. Det forekommer at det er noe uklart blant arbeidsgivere om disse er utvekslingsstudenter eller praktikanter. Stipendene kan være fra

de har et lønnsnivå som er mer eller mindre tilsvarende det norskfødte har. I tillegg er det få personer fra disse landene som er ansatt i den norske grøntnæringen.

organisasjoner som Erasmus+<sup>22</sup> eller egne stipendordninger. Disse stipendene er derimot vesentlig lavere enn det lønnede praktikanter tjener. Enkelte vi har snakket med rapporterer om stipend på under 8 000 kroner i måneden, uten å få dekket kostnader til reise, kost og losji eller søknadsgebyr. Vi legger til grunn at disse innfrir kravene til minstelønn gjennom at de mottar studielån eller annen studiestøtte i tillegg til stipendet.

#### 6.4.2 Arbeidstid, helge- og kveldsarbeid

##### Landbruk

De fleste virksomhetene innen landbruksnæringen forteller om at praktikanter jobber fulltid, og i noen tilfeller opptil 50 timer i uken, men at de da blir kompensert for overtid. Graden av helgearbeid blant praktikanter ser ut til å variere noe mellom virksomhetene. Enkelte forteller at praktikanter jobber mindre helg enn andre ansatte, men i de fleste virksomheter ser det ut til at praktikanter og øvrige ansatte har samme turnus. Ofte blir dette gjennomført som turnus på 10 dager arbeid etterfulgt av fire dager fri.

En del av virksomhetene opererer med mer variabel arbeidstid, fordi i noen perioder krever det tid utover åtte timer dagen, men da gis det mulighet for avspasering.

##### Andre næringer

Virksomheter med praktikanter i andre næringer rapporterer om fulltidsarbeid på 40 timer i uken, som blir gjennomført på dagtid. Ingen vi har vært i kontakt med har rapportert om kvelds- eller helgearbeid for praktikanter.

#### 6.4.3 Opplæring

##### Landbruk

Alle virksomheter rapporterer om opplæring i starten, men det varierer hvor mye tid som blir brukt på det. Det varierer fra et par timer om dagen den første uken til anslag om en fjerdedel av tiden totalt som blir brukt på opplæring. Flere legger vekt på at hele oppholdet i praksis er opplæring og at de følger praktikanter opp underveis ved behov. Opplæringen blir delvis gitt av arbeidsgiver, men innimellom kan språk være en barriere for det. Da kan andre ansatte ved bedriften som snakker samme språk stå for (deler av) opplæringen.

##### Andre næringer

I andre næringer blir det ofte gjennomført opplæring hele første uken, og dessuten at praktikanter får en mentor i bedriften som følger de opp gjennom oppholdet. Grad av opplæring avhenger av

praktikanterens tidligere erfaring og blir tilpasset dette.

## 6.5 Praktikantenes beskrivelse av lønns- og arbeidsvilkår og opplæring

Praktikanter vi har snakket med forteller om gode lønns- og arbeidsvilkår, med normale arbeidstider. Alle har fått opplæring den første eller par første ukene hvor de fikk innføring i jobben de skulle gjøre. Enkelte har også fått opplæring om norsk kultur. Noen fikk også kontinuerlig oppfølging av en mentor gjennom oppholdet som bidro til opplæring underveis.

Det er vanskelig å trekke konklusjoner fra samtaler med praktikanter, da det er en seleksjonsproblematikk knyttet til vår rekruttering av praktikanter. Av personvern hensyn har vi ikke fått tilgang til kontaktinformasjon til tidligere og nåværende praktikanter. Vår rekrutteringsstrategi har derfor vært å spørre virksomheter om de kan videresende en invitasjon til sine nåværende eller tidligere praktikanter på vegne av oss. Det kan derfor tenkes at bedrifter som har gitt sine praktikanter dårlige lønns- og arbeidsforhold ikke vil sende vår invitasjon videre. Dette gjør at det er større sjanse for at praktikanter vi faktisk snakker med har gode forhold til sin tidligere arbeidsgiver og vil rapportere om gode lønns- og arbeidsforhold.

## 6.6 Oppsummering

Våre funn indikerer at praktikanter i landbruksnæringen tjener en god del mindre enn praktikanter i andre næringer. Landbrukspraktikanter ligger i all hovedsak på minimumslønn bestemt av tariffavtalen. Innværende års framforhandlede økning i praktikanterens lønn, samt forslaget til allmenngjøring av avtalen som var ute på høring høsten 2022, innebærer at praktikanterens lønn vil øke fra 17 500 kr per måned til om lag 20 000 kr per måned.

Bedrifter i andre næringer som vi har vært i kontakt med rapporterer om høyere grunnlønn til praktikanter. De vi har snakket med rapporterer om 25 000 kr i gjennomsnitt. Lønnsnivået varierer også i noen tilfeller på hvor langt i studieløpet praktikanter er. Alle respondenter svarer at praktikanter fra land utenfor EØS mottar samme lønn som praktikanter fra Norge eller EØS. I tillegg bidrar også arbeidsgivere stort sett med å dekke søknadsgebyret, i motsetning til i landbruksnæringen. Samtidig er det noen praktikanter i andre næringer som er ulønnet og lever på ulike stipender,

<sup>22</sup> Tredjelandsborgere som mottar stipend gjennom Erasmusordningen er trolig studenter ved et studiested i et EU-land.

som kan være ned mot 8 000 kr i måneden. Dette er vesentlig lavere enn lønnede praktikanter i både landbruk og andre næringer.

Det blir gitt opplæring i alle næringer. Det varierer imidlertid hvor systematisk opplæringen er, og alle vi har snakket med, uavhengig av næring, rapporterer at det å lære gjennom å løse utfordringer etter hvert som de kommer er den beste måten å lære på. Store virksomheter har imidlertid oftere en form for onboarding for nyansatte, som praktikanter også får ta del i, hvor de blir gjort kjent med virksomheten.

Av de som har anslått hvor mye tid praktikanter bruker på opplæring ligger anslaget på i underkant av 20 prosent av arbeidstiden, i gjennomsnitt. Dette gjelder uavhengig av næring.

## 7. Næringslivets kompetansebehov

*Bruken av praktikantordningen begrenser seg fortsatt til et fåtall næringer og bedrifter. Ved å undersøke kjennetegn ved de ansatte, og ved analyser av behovet for arbeidskraft og kompetanse i ulike næringer, identifiserer vi næringer som man kunne forvente at ville ha dratt nytte av praktikantordningen.*

Formålet med praktikantordningen er opplæring, som er med på å bestemme tilbudet av praktikanter. Etterspørselen etter praktikanter avhenger både av virksomhetenes muligheter for å tilby slik opplæring og av virksomhetenes behov for praktikantenes kompetanse. For å bedre forstå etterspørselen etter praktikantordningen, beskriver vi i dette kapitlet virksomhetenes kompetansebehov.

Kompetansebehovet i Norge varierer mellom virksomhetene, på tvers av og innad i næringer. Dette henger sammen med hvilke yrkesområder som kjennetegner virksomhetene, som defineres av arbeidsoppgavene som skal løses.

Ordnningen tilgjengeliggjør arbeidskraft og kompetanse i et globalt arbeidsmarked. Dette påvirker virksomheter på flere ulike måter. For det første kan det bidra til å få nok arbeidstakere inn i næringer og bedrifter hvor det (tidvis) forekommer knapphet på arbeidskraft. Det er ikke dette som er formålet med ordningen, men dette vil kunne være en indirekte gevinst av en utvidet mulighet til ansettelse og opplæring av studenter fra tredjeland. For det andre gir ordningen mulighet til å tilknytte seg internasjonal spisskompetanse, og videreutvikle denne i tråd med virksomhetens behov. For det tredje gir den norske virksomheter mulighet til å markedsføre seg på et internasjonalt arbeidsmarked, ved at informasjon om virksomheten og arbeidsvilkårene der spres i miljøer hvor det er interessant å rekruttere faglærte arbeidstakere fra senere.

Praktikantordningen, slik den i dag er innrettet, er først og fremst relevant i næringer med behov for høyt utdannet arbeidskraft, og hvor det også rekrutteres globalt. Derfor har vi ved hjelp av tall hentet fra microdata.no undersøkt hvor slike grupper av ansatte jobber i dag.

Over tid har utdanningsnivået i arbeidsstyrken økt. Dette henger særlig sammen med utskiftninger, der de som går av med pensjon gjerne har kortere utdanning enn de unge og nyutdannede som kommer inn i arbeidsstyrken. Slik SSBs forskere også peker på, vil kompetansen til arbeidstakere som har stått flere tiår i

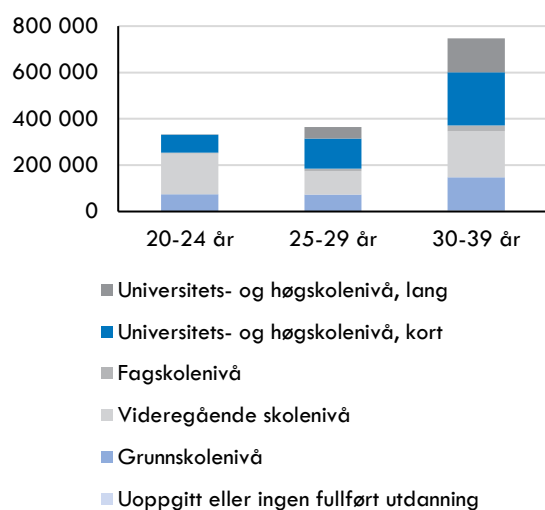
arbeidslivet ikke nødvendigvis være sammenlignbar med kompetansen til en ung, nyutdannet arbeidstaker, målt etter utdanning (Cappelen, Dapi, Gjefsen, & Stølen, 2020). Det vil si at det ikke alene på bakgrunn av en observasjon der en 25-åring har mastergrad og en 50-åring har bachelorgrad i samme fagfelt er grunnlag for å si at førstnevnte har høyere kompetanse innen fagfeltet. Når vi i dette kapitlet ser på statistiske sammensetninger, er det derfor naturlig å dele arbeidsstyrken inn etter alder.

Praktikantordningen har en aldersgrense ved 30 år. I de statistiske analysene som følger, der vi ser på sammensetningen etter utdanning i ulike yrkesområder (uavhengig av om praktikantordningen brukes), setter vi likevel en høyere grense på aldersgruppen, på 40 år. Dette fordi mange som tar en doktorgrad, fullfører denne først etter fylte 30 år. Det er samtidig en lav andel også blant de inntil 40 år som har en doktorgrad.

Figur 7-1 viser sammensetningen av befolkningen etter utdanningsnivå, for tre aldersgrupper under 40 år. Den yngste aldersgruppen (20–24 år) har en stor andel med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. En fjerdedel har allerede rukket å ta en høyere utdanning. I de to eldste av de tre aldersgruppene, 25–29 år og 30–39 år, er utdanningsnivået liknende, og over halvparten har høyere utdanning. Forskjellen mellom de to aldersgruppene ligger i fordelingen mellom kort og lang universitets- og høyskoleutdanning, der en større andel i den eldste aldersgruppen (30–39 år) har en lang universitets- og høyskoleutdanning enn i den nest eldste aldersgruppen (25–29 år).



**Figur 7-1: Høyeste fullførte utdanning blant ulike aldersgrupper i befolkningen. Per 1. oktober 2021**



Kilde: SSBs statistikkbank, tabell 08921.

Blant de unge, legger vi til grunn at fullført videregående studieforbereende uten videre utdanning, gir liknende arbeidsmarkedsmuligheter som for de uten fullført videregående opplæring. Disse skiller seg samlet fra fagarbeidere i arbeidsmarkedet, som har fullført en yrkesfaglig videregående opplæring. Dette ser vi eksempelvis ved å sammenligne arbeidsledigheten for de ulike utdanningsgruppene, der ledigheten blant fagarbeidere er klart lavere enn ledigheten både blant de med kun grunnskoleutdanning og blant de med videregående studieforbereende som høyeste fullførte utdanning (Cappelen, Dapi, Gjefsen, & Stølen, 2020). I det følgende er det derfor naturlig å se de uten videregående opplæring i sammenheng med de som kun har fullført studieforbereende videregående opplæring eller som har uspesifisert / annen utdanning som ikke tilsvarer fag- og yrkesopplæring i Norge.<sup>23</sup>

Siden variabelen for utdanningsnivå i microdata.no ikke skiller mellom studieforbereende og yrkesfaglig utdanningsprogram i videregående opplæring, har vi i forkant av analysen som følger først gjort en koding av statistikken i microdata.no, i tråd med SSBs Figur 7-3).

Figur 7-3, når yrkesområdene i listen sees samlet for hver næring, inkluderer detaljhandel, serveringsvirksomhet, agentur- og engroshandel, landtransport og rørtransport, overnattingsvirksomhet,

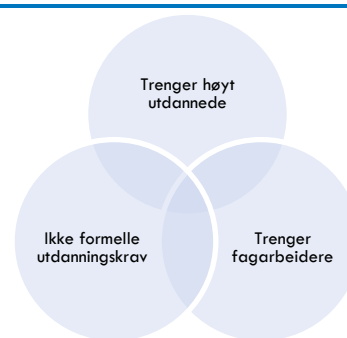
<sup>23</sup> Eksempler på øvrig/annen inkluderer blant annet bibelskole og folkehøyskole, så vel som utdanning som er utenfor tilbudsstrukturen i videregående opplæring i Norge.

oversikter over hvilke enkeltutdanninger i norsk standard for utdanningsgruppering (NUS) som hører inn under de ulike utdanningsprogrammene (SSB, 2022).

## 7.1 Mulig relevans av praktikantordningen innen ulike yrkesområder

Forenklet kan vi dele yrkesområder i Norge inn etter hvilket utdanningsnivå som dominerer, enten (i) ikke formelle utdanningskrav, (ii) fagarbeidere eller (iii) høyt utdannede (Figur 7-2). Det varierer mellom næringene hvor utbredt bruken er av de ulike yrkesområdene og hvor sentrale yrkesområdene er for etablering, drift og utvikling.

**Figur 7-2: Stilisert fremstilling av skilnader i utdanningsnivå i ulike yrkesområder**



Illustrasjon: Oslo Economics.

I avsnittene og figurene som følger går vi gjennom eksempler på yrkesområder i hver gruppe og hvor relevant praktikantordningen virker å være.<sup>24</sup>

**Yrkesområder med liten grad av formelle krav**  
**Yrkesområder der minst halvparten av de sysselsatte under 40 år enten ikke har fullført videregående opplæring eller ikke har tatt mer utdanning etter fullført videregående studieforbereende, inkluderer blant annet salgssyrker, yrker innen personlig tjenesteyting, prosess- og maskinoperatører og økonomi- og logistikkmedarbeidere (**

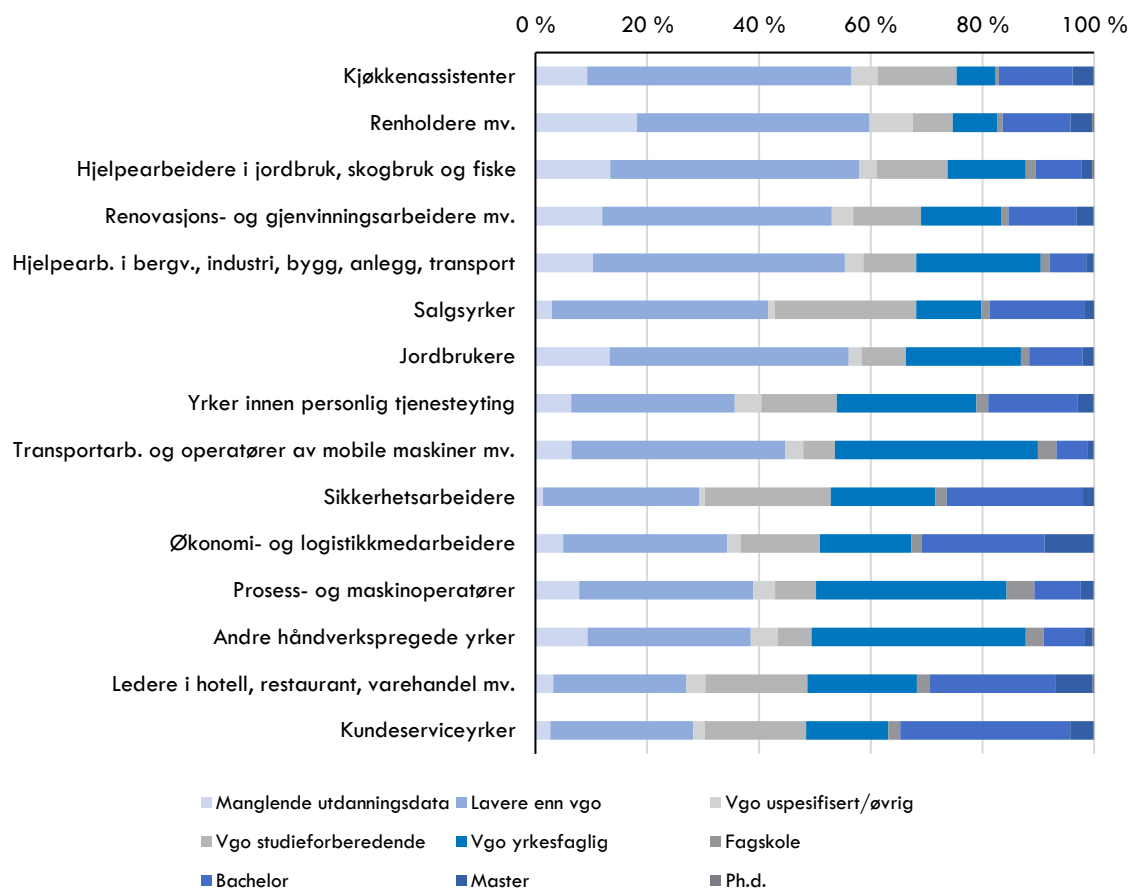
**Næringer med over 10 000 sysselsatte under 40 år per 4. kvartal 2019 (siste nyeste tall) innen yrkesområdene som er listet opp i**

spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet, tjenester tilknyttet eiendomsdrift og produksjon av nærings- og nytelsesmiddel.

<sup>24</sup> Vi har i gjennomgangen vår utelatt uoppgitte og militære yrker, i tillegg til svært små yrkesområder. Sistnevnte gjelder i denne sammenheng kun ett yrkesområde, reklamedistributører.



**Figur 7-3: Sysselsatte under 40 år, etter utdanningsnivå. Yrkesområdene med høyest andel lavt utdannede. 4. kvartal 2020**



Kilde: Tall hentet fra microdata.no (Sikt/SSB), analysert av Oslo Economics.

Andelen innvandrere under 40 år er svært høy innenfor disse yrkesområdene, samlet sett. Lavest andel har sikkerhetsarbeidere (14 prosent), mens høyest andel har renholdere mv. (70 prosent) og kjøkkenassistenter (52 prosent), ifølge tall hentet fra microdata.no (ikke illustrert). Øvrige yrkesområder i figuren har mellom 18 og 35 prosent innvandrere, blant sysselsatte under 40 år.

Blant flere av yrkesområdene er familie eller flukt viktigste innvandringsgrunn, inkludert renholdere mv. og kjøkkenassistenter. Blant hjelpearbeiderne og jordbrukerne er imidlertid arbeid viktigste innvandringsgrunn, og blant operatørene og transportarbeiderne mv. er det omtrent like mange med familie/flukt som innvandringsgrunn og arbeid som innvandringsgrunn (SSBs statistikkbank, tabell 12693, sysselsatte innvandrere 20–66 år).

Hvorvidt en praktikantordning, før eller etter innstrammingene i 2018, er relevant for disse yrkesområdene, avhenger av årsaken til at utdanningsnivået er lavt. Dersom utdanningsnivået er Figur 7-4, når yrkesområdene i listen sees samlet for hver næring, er spesialisert bygge- og

lavt fordi det er krevende å rekruttere ungdom i Norge til disse yrkene, kan praktikantordningen gi tilgang til etterlengtet kompetanse og være nyttig. Dersom derimot utdanningsnivået er lavt fordi arbeidsoppgavene er enkle og det ikke er nødvendig med formell utdanning, så vil praktikantordningen trolig være mindre relevant, særlig etter innstrammingene fra 2018.

#### Yrkesområder der særlig fagarbeidere jobber

Yrkesområdene med de høyeste andelen (over 40 prosent) sysselsatte under 40 år med videregående fag- og yrkesopplæring, er elektrikere, elektronikere mv., metall- og maskinarbeidere, byggearbeidere, montører og skogbrukere, fiskere mv. Disse yrkesområdene har til felles at lavere utdanning enn videregående opplæring samtidig er nokså høy, mens andelen med en høyere utdanning er lav.

#### Næringer med over 10 000 sysselsatte under 40 år per 4. kvartal 2019 (siste nyeste tall) innen yrkesområdene listet opp i

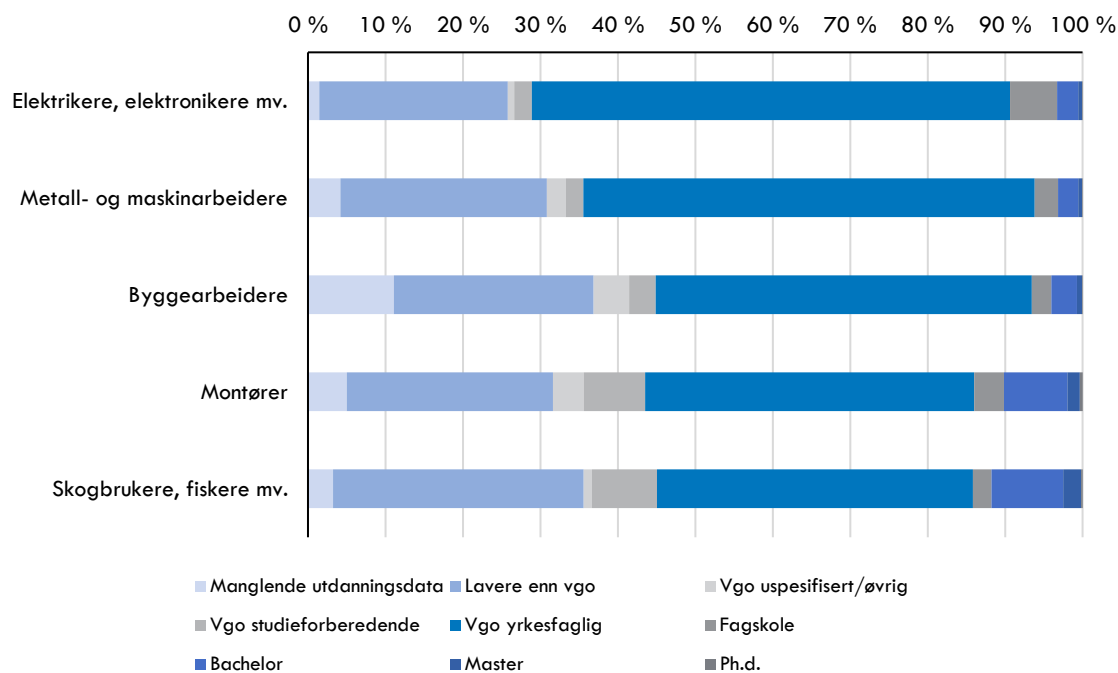
anleggsvirksomhet, oppføring av bygninger og handel med og reparasjon av motorvogner. Næringer med

også nokså høyt antall, rundt 3–4000 sysselsatte under 40 år i disse yrkesområdene, inkluderer reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr, produksjon av metallvarer utenom maskiner og utstyr, fiske, fangst og akvakultur og arbeidskrafttjenester.

Den gamle praktikantordningen, der utdanningskravet bare var videregående nivå, kunne i prinsippet være relevant for de nevnte yrkesområdene og næringene som har høye andeler med yrkesfaglig opplæring.

Andelen innvandrere er høy blant sysselsatte under 40 år, både for byggereidere (28 prosent), montører (20 prosent) og metall- og maskinarbeidere, ifølge tall hentet fra microdata.no (ikke illustrert). SSBs statistikkbank viser imidlertid at få innvandrere innen disse yrkesområdene har utdanning som innvandringsgrunn, mens arbeid er klart vanligste innvandringsgrunn (SSBs statistikkbank, tabell 12693, sysselsatte innvandrere 20–66 år).

**Figur 7-4: Utdanningsnivå blant sysselsatte under 40 år, utvalgte yrkesområder. 4. kvartal 2020**



Kilde: Tall hentet fra microdata.no (Sikt/SSB), analysert av Oslo Economics.

### Kokker

Etter pandemien, har det vært et stort behov for kokker. Særlig i distriktene kan det være vanskelig å skaffe arbeidskraft. Kokker har vært et yrke i vekst i senere år, frem til pandemien. Fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2020 falt antall sysselsatte med rundt 1700 personer, som tilsvarer et fall på rundt 9 prosent (SSBs statistikkbank, tabell 12542, ikke illustrert). Hvis etterspørselen i årene fremover er i tråd med sysselsettingsveksten i årene før pandemien, men arbeidskraften mangler, innebærer dette et mulig stort udekket behov. Ifølge NAVs bedriftsundersøkelse manglet norske virksomheter hele 2 150 kokker våren 2022 (Myklathun, 2022). Hvorvidt praktikantordningen etter innstrammingene er relevant for restaurantene, avhenger av om tredjeland tilbyr denne type utdanning også som en høyere utdanning. Etter pandemien, har det vært et stort behov for kokker. Særlig i distriktene kan det være vanskelig å skaffe arbeidskraft. Kokker har vært et yrke i vekst i senere år, frem til pandemien. Fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2020 falt antall sysselsatte med rundt 1700

personer, som tilsvarer et fall på rundt 9 prosent (SSBs statistikkbank, tabell 12542, ikke illustrert). Hvis etterspørselen i årene fremover er i tråd med sysselsettingsveksten i årene før pandemien, men arbeidskraften mangler, innebærer dette et mulig stort udekket behov. Ifølge NAVs bedriftsundersøkelse manglet norske virksomheter hele 2 150 kokker våren 2022 (Myklathun, 2022). Hvorvidt praktikantordningen etter innstrammingene er relevant for restaurantene, avhenger av om tredjeland tilbyr denne type utdanning også som en høyere utdanning.

### Yrkesområder der særlig høyt utdannede jobber

Yrkesområdene med de høyeste andelene (over 40 prosent) sysselsatte under 40 år med høyere utdanning, inkluderer blant annet undervisningsyrker, medisinske yrker, medarbeidere og rådgivere innen økonomi, administrasjon og salg, ingeniører mv., realister, sivilingeniører mv., juridiske, samfunnsvitenskapelige og humanistiske yrker og IKT-rådgivere.

### Næringer med over 10 000 sysselsatte under 40 år per 4. kvartal 2019 (siste nyeste tall) innen yrkesområdene listet opp i

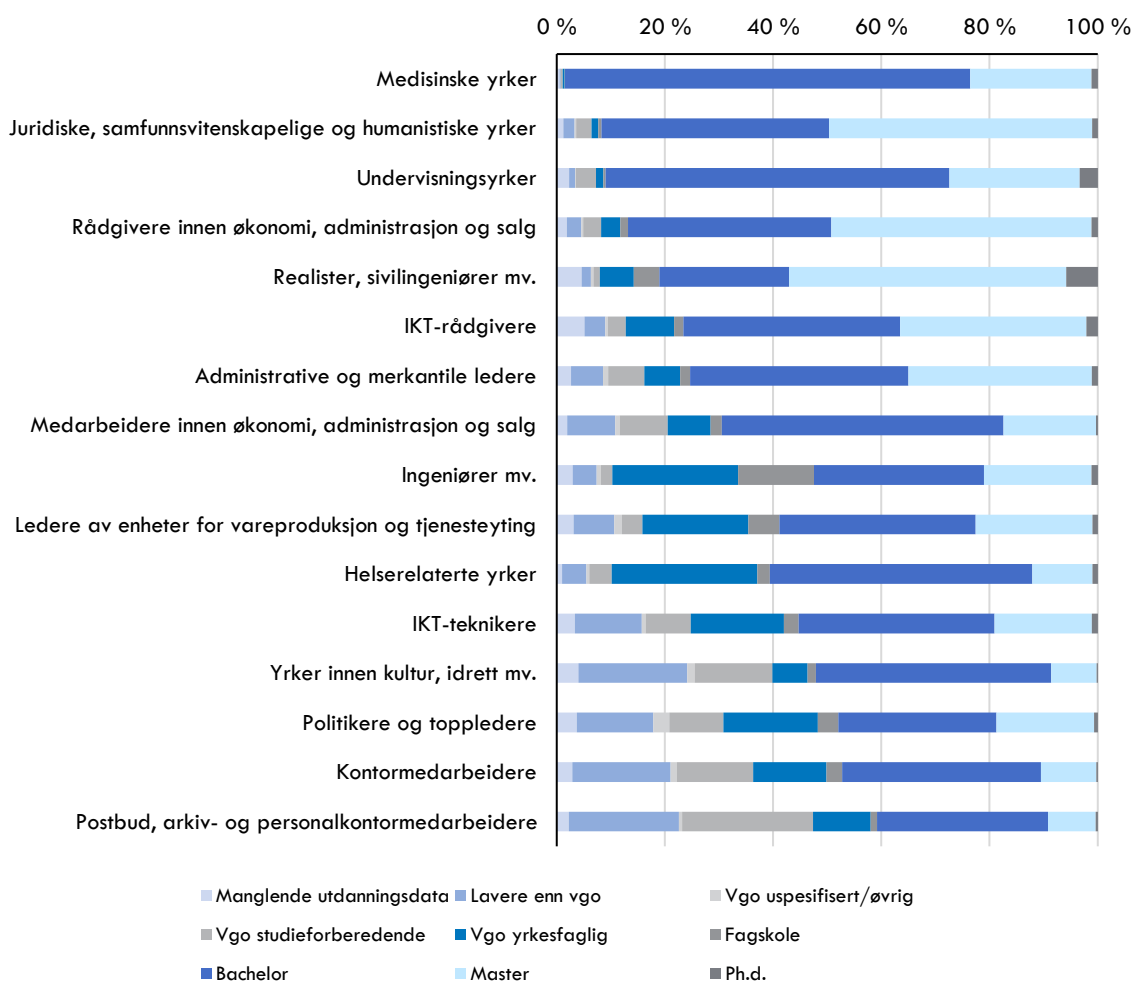
Figur 7-5, når yrkesområdene i listen sees samlet for hver næring, er undervisning, helsetjenester, offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning, sosiale omsorgstjenester uten botilbud, tjenester tilknyttet informasjonsteknologi, arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet, og teknisk prøving og analyse, pleie og omsorgstjenester i institusjon, agentur- og Figur 7-5. Før innstrammingene var det ikke et krav om at praktikanten tok høyere utdanning, men det var heller ikke forbud mot det. Minimumskravet var da utdanning på videregående nivå, som innebærer at ordningen kunne være relevant dersom det innenfor disse yrkesområdene også var yrker med lavere krav til utdanning for å kunne gjennomføre arbeidsoppgavene. Eksempler med relativt høye

engroshandel unntatt med motorvogner, juridisk og regnskapsmessig tjenesteyting, arbeidskrafttjenester og finansieringsvirksomhet.

### Praktikantordningen, både før og etter innstrammingene i 2018, kunne i prinsippet være relevant for yrkesområder som inngår i

andeler på videregående nivå, samlet sett, inkluderer blant annet kontormedarbeidere og postbud, arkiv- og personalkontormedarbeidere. Flere av yrkesområdene har imidlertid lave andeler uten høyere utdanning, slik som juridiske, samfunnsvitenskapelige og humanistiske yrker, som kan tyde på lav etterspørsel etter arbeidskraft uten høyere utdanning.

**Figur 7-5: Utdanningsnivå blant sysselsatte under 40 år, utvalgte yrkesområder. 4. kvartal 2020**



Kilde: Tall hentet fra microdata.no (Sikt/SSB), analysert av Oslo Economics.

Blant yrkesområdene i Figur 7-5 ligger andel innvandre blant de under 40 år mellom 9 og 20 prosent, med lavest andel blant juridiske,

samfunnsvitenskapelige og humanistiske yrker (9 prosent) og innen medisinske yrker og rådgivere og medarbeidere innen økonomi, administrasjon og salg

(11 prosent). Høyest andel er blant realister, sivilingeniører mv. og IKT-rådgivere (20 prosent), ifølge tall hentet fra microdata.no (ikke illustrert). Dette kan henge sammen med færre språkkrav innen naturvitenskapelige fag.

SSBs statistikkbank viser at blant de to sistnevnte yrkesområdene er vanligste innvandringsgrunn arbeid, henholdsvis 47 prosent (realister, sivilingeniører mv.) og 43 prosent (IKT-rådgivere). En høy andel har også 'annen/ukjent' innvandringsgrunn, henholdsvis 22 og 21 prosent. Utdanning er innvandringsgrunn for henholdsvis 14 og 12 prosent, som er blant de høyeste andelene blant alle yrkesområder (SSBs statistikkbank, tabell 12693, sysselsatte innvandrere 20–66 år).

## 7.2 Hvorfor bruker landbruket praktikanter?

Før innstrammingene høsten 2018, var kravet til praktikantene at de var i gang med utdanning på minst videregående nivå.

På bakgrunn av gjennomgangen i kapitlet, kunne praktikantordningen før innstrammingene, med bare krav om videregående opplæring som utdanningsnivå, tenkes å være relevant for en rekke ulike yrkesområder. Eksempler inkluderer håndverksyrker, salgsvyrker og postbud, arkiv- og personalkontomedarbeidere. Håndverksyrker er det stor etterspørsel etter og Norge konkurrerer med andre land i Europa om denne arbeidskraften fra EØS-området. Da skulle man tro at praktikantordningen rettet mot land utenfor EØS-området også ville være av interesse for en rekke virksomheter.

Data fra UDI omtalt i forrige kapittel viser likevel at bruken av praktikanter innen disse områdene var svært begrenset. At praktikanter ikke har vært etterspurt til yrkesområdene nevnt, henger trolig sammen med faktorer på både tilbuds- og etterspørselssiden. Eksempelvis er postbud, arkiv- og personalkontomedarbeidere eksempel på et yrkesområde med fallende etterspørsel etter arbeidskraft (NOU 2020: 2). Og innen salgsvyrker er det stor konkurranse om jobbene, der også en del studenter har dette som deltidsjobb (Næsheim, 2017, s. 29). Trolig vil sesongvariasjoner og uforutsigbare endringer i etterspørselen gjøre det mer relevant med midlertidig arbeidskraft fra utlandet enn praktikanter (Figur 7-6). I de to sistnevnte yrkesområdene er det også en høy andel innvandrere, men da særlig fra Polen blant hjelpearbeiderne og fra Thailand, Polen, Vietnam og Filipinene blant kjøkkenassistentene, ifølge tall fra microdata.no (ikke illustrert).

Innad i gruppen med lavt utdannede yrkesområder, viser tall hentet fra microdata.no at

til håndverksyrkene. Betydningen av relevant arbeidserfaring kan også trekke i denne retning, der arbeidsgivere kan foretrekke erfarne arbeidstakere fremfor personer under opplæring. På samme tid er det et ønske både blant virksomheter og myndigheter om å bruke lærlinger i et videregående opplæringsløp i Norge.

### Et nærmere blikk på yrkesområdet jordbrukere

Som vist tidligere i kapitlet (Figur 7-3), har sysselsatte under 40 år innen yrkesområdet jordbrukere i all hovedsak utdanning på videregående nivå eller lavere.

Blant sysselsatte innen dette yrkesområdet under 40 år er rundt 24 prosent innvandrere. Når vi bryter det ned på enkeltyrke og ser på de tre største yrkene i microdata.no, målt etter antall sysselsatte under 40 år, finner vi at andel innvandrere er 31 prosent blant gartnere, 17 prosent blant melke- og husdyrprodusenter og 19 prosent blant plante- og husdyrprodusenter (kombinasjonsbruk). Siden sysselsatte her er målt 4. kvartal, kommer ikke praktikanter nødvendigvis med, siden de kan være sysselsatt i et av de andre kvartalene uten å være sysselsatt 4. kvartal. Tallene indikerer likevel, særlig for gartnere, en høy andel innvandrere.

Blant sysselsatte jordbrukere under 40 år, som er innvandrere, er de vanligste næringene tjenester tilknyttet husdyrhold, beplantning av hager og parkanlegg, dyrking av grønnsaker, meloner, rot- og knollvekster, melkeproduksjon på storfe og dyrking av ettårige vekster ellers.

Blant de rundt 1200 jordbrukerne under 40 år 4. kvartal 2021 som var innvandrere, har rundt 6 av 10 samlet sett fødelandene Polen (28 prosent), Litauen (16 prosent) og Ukraina (15 prosent). De to første landene er som kjent EU-land, mens Ukraina ikke er del av EU/EØS.

### Jordbruksyrker sett opp mot andre lavt utdannede yrkesområder

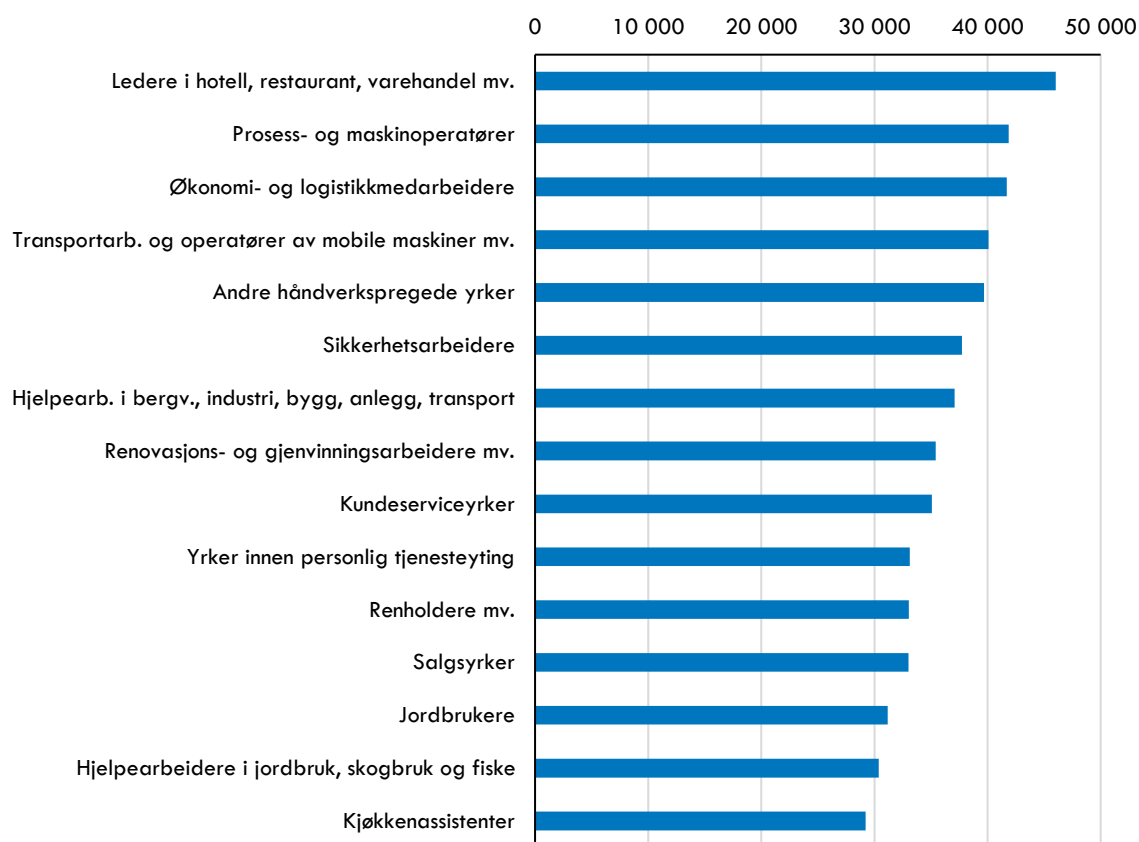
**Yrkesområder med en høy andel lavt utdannede (Figur 7-3) har typisk en høy andel innvandrere og lav gjennomsnittlig månedslønn. Blant de lavt utdannede yrkesområdene, er jordbrukere blant de med aller lavest gjennomsnittlig månedslønn. Bare hjelpearbeidere i jordbruk, skogbruk og fiske og kjøkkenassistenter har lavere lønn (**

innvandrerdelen er lavest for sikkerhetsarbeidere, salgsvyrker, kundeserviceyrker og ledere i hotell, restaurant, varehandel mv. Dette kan trolig dels henge sammen med preferanser eller krav hos arbeidsgiver, slik som eksempelvis språkferdigheter i yrker med direkte kundekontakt, så vel som preferanser hos de unge arbeidstakerne, slik som fleksible arbeidstider

på kveldstid og i helger, som lar seg kombinere med skole eller studier, interesse eller at

arbeidsoppgavene ikke nødvendigvis er så fysisk krevende.

**Figur 7-6: Gjennomsnittlig brutto månedslønn (kr), etter yrkesområde. 4. kvartal 2021**



Kilde: SSBs statistikkbank, tabell 11658.

Den lave lønnen innen yrkesområdet jordbruket er en av flere faktorer som kan tenkes å bidra til å gjøre det krevende å rekruttere norskfødte ungdommer til disse yrkene, slik flere av de vi intervjuet har pekt på. Blant yrkene som inngår i yrkesområdet jordbrukere, tjener gartnere i gjennomsnitt 31 950 kroner brutto i måneden, melke- og husdyrprodusenter tjener 30 630 kroner og plante- og husdyrprodusenter 30 340 kroner. Til sammenligning tjener både butikkmedarbeidere, telefon- og nettselgere og sentralbordoperatører bedre enn alle tre yrkene, ifølge tall fra SSBs statistikkbank (tabell 11658).

#### Praktikanter bidrar med etterspurt kompetanse

De norske gartnerutdanningene i videregående har vært teoretisk rettet, da det ikke har vært en formell lærlingordning for gartnere i Norge. Kunnskapsdepartementet har imidlertid nå godkjent en strukturendring for gartnerfaget, som innebærer en omlegging til fagutdanning med fagbrev (Norsk gartnerforbund, 2021). Dette kan bidra til å dekke behovet for arbeidskraft innen landbruksyrker, særlig nå som utdanningskravet i praktikantordningen er hevet til at man må ta høyere utdanning.

Generalsekretær Kathrine Røed Meberg i Norsk gartnerforbund (2021) uttaler i en artikkel på nettsidene deres at de håper flere unge blir interessert i faget med den nye ordningen med et lærlingløp.

Praktikanter kan i tidligere år ha bidratt med en praktisk kompetanse på gartnerier som har vært i mangelvare i Norge. Praktikanter brukes også i andre landbruksyrker, knyttet til svineproduksjon og som avløsere, som faller inn under yrket 'melke- og husdyrprodusenter', slik vi forstår SSBs yrkesbeskrivelser (SSB, 2011). Informasjon fra intervjuene viser til praktikantene har bidratt med viktig spisskompetanse her, som det har vært mangel på i Norge. Intervjuene peker videre på at fra praktikantenes ståsted kan arbeidsbetingelser og dyrevelferd i Norge, sammenlignet med i mange andre land, gjøre Norge til et attraktivt sted å jobbe.

I dag er det ingen kompetansekrav for å drive landbruk, og det er ikke et eget fagbrev i Norge. Styret i Norges Bondelag vedtok våren 2022 å jobbe for en omlegging av landbruksutdanningen i videregående opplæring, til en fireårig utdanning,

med integrert praksis og fagbrev (Norges Bondelag, 2022). Det finnes i tillegg et utdanningsløp på to år for voksenagronomer, som tilsvarer siste året på videregående. I intervju ble det pekt på at dette er viktig fordi de fleste er rundt 40 år når de overtar gården, mens de er ferdige med fagbrev på videregående når de er rundt 20 år. Mange trenger mer kompetansetilførsel før de tar over gården. Utover dette finnes kortvarige kurs.

Intervjuene tyder på at både gartnervirksomheter og de som trenger arbeidskraft til svineproduksjon og avløsere, har behov for arbeidskraft som kan være over tid. Mens ett år kan være tilstrekkelig for svineproduksjon eller avløsere, kan det være behov for lengre opphold for gartnervirksomhetene.

I noen grad flyter behovet for arbeidskraft og behovet for nok tid til å gi praktikantene den opplæringen de trenger, sammen i intervjuene. Formålet med praktikantordningen er klart avgrenset fra behovet for nok arbeidskraft. Praktikantordningen skal gi utenlandske studenter praktisk jobberfaring, mens arbeidskraftsbehovet skal dekkes gjennom arbeidskraft fra Norge eller EU/EØS, eventuelt supplert med faglærte og sesongarbeidere fra tredjeland. I praksis virker det imidlertid som om virksomheter – også de som vektlegger at de tar praktikantordningens formål på alvor, og at de tilstreber å tilby god oppfølging og opplæring - vurderer tilgang på arbeidskraft er en heldig og viktig bieffekt av muligheten til å ha praktikanter i virksomheten.

### 7.3 Den nye praktikantordningen – mer spisset mot kunnskapsbedriftene?

Den nye praktikantordningen, der kravet om pågående utdanning er hevet til en høyere utdanning, kan fortsatt være relevant for en rekke virksomheter. Innen landbruksyrker kan ordningen gi tilgang til spisskompetanse og praktisk kompetanse, som det er mangel på i Norge.

Videre kan praktikantordningen være relevant for virksomheter som trenger tilgang på kompetanse innen ingeniør- eller IKT-fag. Dette er kompetanse som også vil være viktig i den grønne omstillingen.

#### Abelias virksomheter

Abelia er NHOs forening for teknologi- og kunnskapsbedrifter. De representerer rundt 2 700 virksomheter og over 58 000 årsverk.

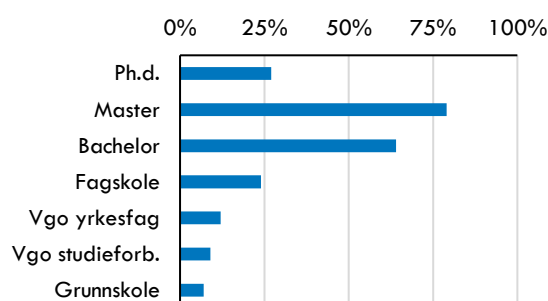
Kompetansebehovet innenfor virksomhetene Abelia gir innblikk i mulig fremtidig bruk av praktikantordningen, og er spesielt relevant med tanke på tiltak for å fremme rekruttering av høykompetent arbeidskraft.

I NHOs kompetansebarometer gjennomført i 2021, deltok 313 virksomheter fra Abelia. Blant disse oppga 2 av 3 at de har et udekket kompetansebehov. Rundt halvparten av virksomhetene som oppga et udekket kompetansebehov, svarte at dette førte til tapte kunder eller markedsandeler. Rundt 4 av 10 Abelia-virksomheter med udekket kompetansebehov oppga at de vil dekke kompetansebehovet sitt gjennom å ansette utenlandsk arbeidskraft (Rørstad, Børing, & Solberg, 2022).

NIFU, som gjennomfører kompetansebarometeret for NHO, peker på at Abelia organiserer virksomheter innenfor flere næringer og at Abelias kompetansebehov dermed er innenfor flere fagområder. Det er likevel noen fagområder som peker seg ut. 57 prosent oppgir behov for ingeniørfag og tekniske fag, mens 49 prosent oppgir behov for samfunnsfag, juridiske fag og økonomi (Rørstad, Børing, & Solberg, 2022).

Blant NHOs landsforeninger, er Abelia blant dem med størst behov for høyere utdanning, både bachelor- og mastergrad. Videre er Abelia den landsforeningen som har størst behov for doktorgradskompetanse. Figur 7-7 viser andel Abelia-virksomheter med behov for utdanning på ulike nivåer.

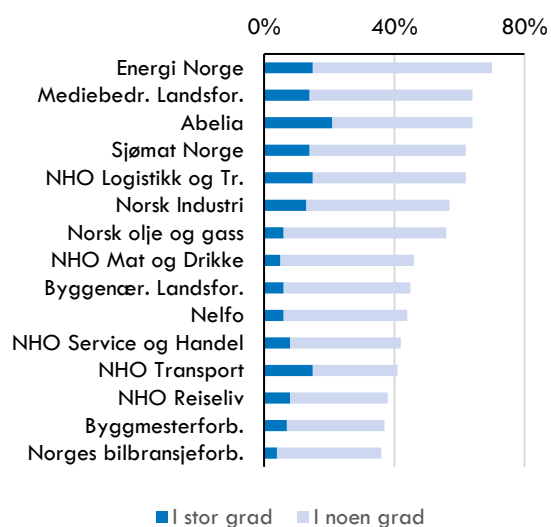
**Figur 7-7: Andel Abelia-virksomheter (N=313) som i stor eller noen grad har behov for følgende utdanningsnivåer. Flere svar mulige. 2021**



Kilde: NHOs kompetansebarometer (Rørstad, Børing, & Solberg, 2022).

Abelia er også en av landsforeningene med høyest andel som oppgir udekket IKT-behov, som vist i Figur 7-8. Nær 2 av 3 Abelia-virksomheter oppgir dette. Blant disse, der flere svar er mulige, oppgir rundt halvparten at de trenger henholdsvis digital sikkerhet, å kunne bruke og analysere store datamengder og å kunne kommunisere og samarbeide på digitale plattformer (Rørstad, Børing, & Solberg, 2022).

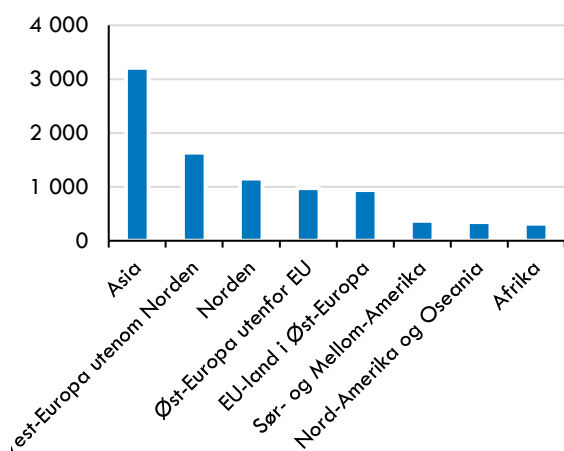
**Figur 7-8: Andel NHO-bedrifter (N=3524) med udekket IKT-behov i stor eller noen grad, etter landsforening. 2021**



Kilde: NHOs kompetansebarometer (Rørstad, Børing, & Solberg, 2022).

Ut fra disse funnene virker det som det burde være potensial for bruk av praktikantordningen for å dekke virksomheters udekkede behov for IKT-kompetanse. Slik Krüger mfl. (2021) beskriver, har det i senere år vært sterk vekst i antall innvandrere blant programvare- og applikasjonsutviklere/analytikere. Antall innvandrere står for rundt en fjerdedel av den totale veksten for dette yrket fra 4. kvartal 2015 til 4. kvartal 2021. Figur 7-9 viser at blant innvandrere i denne yrkesgruppen 4. kvartal 2021, har høyest antall landbakgrunn fra Asia, etterfulgt av land i vestlige Europa.

**Figur 7-9: Innvandrere (15–74 år) som jobber som programvare- og applikasjonsutviklere/analytikere, etter landbakgrunn. 4. kvartal 2021**



Kilde: SSBs statistikkbank, tabell 12554. Merknad: Her bruker vi SSBs inndeling i landbakgrunn.

Kompetansebehovsutvalget (KBU) har i flere utredninger omtalt mangelen på IKT-kandidater. NIFU (Støren mfl., 2020) har brukt betegnelsen 'IKT-paradokset' om at noen undersøkelser har vist høy arbeidsledighet blant nyutdannede med IKT-utdanning, samtidig som andre kilder tyder på at IKT-utdannede er sterkt etterspurt. Både Kompetansebehovsutvalget (NOU 2019: 2) og Støren mfl. (2020) peker på at regional mistilpasning kan bidra til mangelen på arbeidskraft. Krüger mfl. (2021) oppsummerer statistikken og tidligere rapporter med at mangelen på IKT-arbeidskraft kanskje dels kan forklares ved at virksomhetene vil ha superkandidater (et begrep NIFU bruker), og at kandidatene vil ha superjobber. Videre trekker Krüger mfl. (2021) frem at en del IKT-arbeidsgivere ser ut til å foretrekke ingen ansatt til stillingen fremfor en med lavere eller annen kompetanse.

Oppsummert tyder beskrivelsene over på at selv om IKT-yrkesgrupper burde være et relevant nedslagsfelt for praktikantordningen, så er det ikke sikkert at praktikantene når opp i konkurransen om jobbene. Dette vil avhenge både av praktikantenes dokumenterte kompetanse, så vel som hvor prekær mangelen i norske virksomheter er.

Annen type kompetanse som er etterspurt innen høykompetansevirksomheter, er økonomisk rådgivning. SSBs fremskrivninger tyder imidlertid på av den fremtidige tilgangen på denne type arbeidskraft er svært stor i Norge (Cappelen, Dapi, Gjefsen, & Stølen, 2020). Markedet for denne type kompetanse er dermed trolig mettet allerede.



## 8. Barrierer mot bruk av ordningen

*Den største barrieren mot at praktikantordningen blir brukt ser ut til å være at få vet om at den finnes. Videre er det en utfordring at det tar lang tid fra en arbeidsgiver bestemmer seg for å ansette en praktikant til praktikanten kan komme og jobbe, på grunn av lang ventetid på behandling av søknad. Arbeidsgiverne er usikre på hva som regnes som relevante arbeidsoppgaver for pågående utdanning, som er et krav etter innstrammingene av ordningen. I tillegg ønsker en del arbeidsgivere at praktikantoppholdet ikke var så kort.*

Organisasjonene og arbeidsgiverne vi har intervjuet i prosjektet peker på flere barrierer for bruk av praktikantordningen etter innstrammingene. Vi har gruppert barrierene i tre kategorier, som illustrert i Figur 8-1, (i) kjennskap til ordningen, (ii) regelverk og avgrensninger og (iii) søknadsprosess og avgrensninger.

**Figur 8-1: Barrierer til bruk av praktikantordningen etter innstrammingene**



Illustrasjon: Oslo Economics.

### 8.1 Kjennskap til ordningen

I løpet av prosjektperioden oppsøkte vi mange bransje- og hovedorganisasjoner med forespørsel om intervju om praktikantordningen. Det første vi la merke til var at mange ikke kjente til ordningen.

Dette er til tross for at organisasjonene gjerne var opptatt av verdien av å rekruttere internasjonalt og hadde interesse for hvordan man lettere kunne få tilgang på spisskompetanse fra det globale arbeidsmarkedet. Vårt inntrykk er at behovet for ordningen er der, men at det er lite kjennskap til den der ute. Dette kan være et resultat av pandemien og

innreiserestriksjoner, som har gjort at ordninger for internasjonal rekruttering har vært mindre i bevisstheten både til medlemsbedrifter og i offentligheten generelt de siste årene.

Vi vurderer denne barrieren som noe som enkelt og til liten kostnad kan rettes opp i, ved eksempelvis mer aktiv utadrettet formidling fra UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Bransjeorganisasjoner bør også kunne informere sine medlemsbedrifter om at ordningen eksisterer.

### 8.2 Regelverk og avgrensninger

En annen kategori av barrierer knytter seg til regelverket for ordningen, og de avgrensninger og vilkår som gjelder for de som skal benytte seg av ordningen.

For det første får vi inntrykk av at en del virksomheter – også kunnskapsintensive – oppfatter at en praktikantordning ikke nødvendigvis er så relevant for dem, omtrent uansett hvordan regelverket utformes. Det kan være fordi de i begrenset grad er interessert i å rekruttere internasjonalt. Begrunnelser for det kan dels være språk. Det kan også være at internasjonale kandidater oppleves som mindre stabile enn norske. En av våre respondenter trakk fram at det kan være utfordrende for utenlandske ansatte å bli boende på svakt befolkede områder i distriktene over tid, på grunn av mangel på nettverk. Dersom virksomhetene da i tillegg i liten grad er konjunkturutsatt eller sesongpreget er også behovet for midlertidig arbeidskraft mindre. Dermed blir motivasjonen fra virksomhetens side til å rekruttere internasjonale kandidater til midlertidige arbeidsopphold lavere, og praktikantordningen tilsvarende lite relevant som rekrutteringsverktøy.

De fleste av de vi har snakket med er imidlertid interessert i at mulighetene til å rekruttere (spiss)kompetanse internasjonalt styrkes, og at det spiller en rolle hvordan praktikantordningen utformes. Blant virksomheter og organisasjoner vi har intervjuet i prosjektet er det mange som har konkret erfaring med praktikantordningen, og som har synspunkter både om regelverket og om endringene som ble gjennomført i 2018. Andre som ikke har konkret erfaring med praktikantordningen har en oppfattelse av hvordan en praktikantordning burde vært utformet, for å tilfredsstille behov for arbeidskraft og spisskompetanse. Vi tar for oss disse synspunktene i teksten som følger.

## Utdanningslengde

At utdanningskravet er endret fra videregående nivå til høyere utdanning ser ikke i seg selv ut til å ha så stor betydning for etterspørselen etter praktikanter blant de virksomhetene som allerede brukte ordningen. Landbruket har bruk for praktikanter, også om disse er studenter i høyere utdanning. Bøndene trenger eksempelvis arbeidskraft med spisskompetanse på svin, og de fleste av de ukrainske praktikantene som har jobbet i landbruket har vært studenter på ukrainske landbruksuniversiteter.

Det er vanskelig å rekruttere norsk ungdom til landbruket, som trolig henger sammen med at arbeidet er sesongbasert og at lønnen er lav. Det kan tenkes at nye videregående opplæringsløp (se delkapittel 7.2) for fagarbeidere innen landbruksfag i Norge kan dekke noe av etterspørselen innen landbruket, men det gjenstår å se.

Når det gjelder virksomheter som ikke tidligere har brukt praktikantordningen, er behovet todelt mellom de som særlig etterspør fagarbeidere og fagskolekandidater, og de som i stedet særlig etterspør bachelor- og masterkandidater.

I antall personer har NHOs virksomheter størst behov for nytilsatte med fagskoleutdanning, etterfulgt av utdanning på videregående nivå, ifølge NHOs kompetansebarometer (Rørstad, Børing, & Solberg, 2022). Det er særlig behov for håndverksfag. Behovet for å rekruttere fagarbeidere, i dag og i fremtiden, er et behov Norge deler med resten av Europa (McGrath, 2021). Noen yrker krever riktignok autorisasjon.

Med kamp om fagarbeidere innad i EU/EØS, kan det bli nødvendig å se til tredjeland for denne type kompetanse. Dersom personer under pågående fagutdanning fra videregående fortsatt kunne komme som praktikanter ville det kunne ha gjort det noe enklere å rekruttere også ferdig utdannede fagarbeidere senere. Det at arbeidskraft med dette utdanningsnivået er utestengt fra praktikantordningen gjør dermed ordningen irrelevant for mange virksomheter som vil trenge å rekruttere slik kompetanse i framtiden. Samtidig er praktikantordningen foreløpig relativt liten i omfang, og effekten av praktikantordningen på tilgangen til arbeidskraft med fullført fagutdanning er indirekte. Antallet praktikanter under pågående videregående utdanning var også begrenset i årene før 2018, da disse var omfattet av praktikantordningen. Det bør derfor vurderes om det heller er tiltak innen det norske utdanningssystemet og arbeidsmarkedet som bør iverksettes for å møte det store fremtidige behovet for fagarbeidere. Dersom man igjen skulle åpne for at personer som er i gang med videregående utdanning kan komme som praktikanter

kan det være hensiktsmessig å gjøre som i Danmark, der de i 2022 innførte en ny betingelse om at mangelen på lærlingeplasser ikke kan være for høy i bransjer som skal kunne ansette praktikanter under pågående fagutdanning fra videregående skole.

## Utdanningen må være pågående

Blant næringslivets virksomheter med behov for arbeidskraft på bachelor- og masternivå er kunnskapsbedrifter som gjerne har behov for «superkandidater», med arbeidserfaring, som også blant annet NIFU (Støren, et al., 2020) og HK-dir (Krüger, Bjønness-Ekerheim, & Sundberg, 2021) har beskrevet. Ut fra innspill og refleksjoner fra intervjuene er det vår oppfatning at dette ofte i større grad gjelder når arbeidskraft skal rekrutteres internasjonalt. En internasjonal rekrutteringsprosess er mer ressurskrevende enn rekruttering av norske kandidater, og da ønsker virksomhetene ikke usikkerhet knyttet til om kandidaten er godt kvalifisert og egnet.

På mange måter tilbyr praktikantordningen nettopp en løsning på denne utfordringen. Den gjør det mulig å teste ut internasjonale kandidater i en praktikantperiode, før en eventuell fast ansettelse. Dermed får begge parter et klarere bilde av potensialet i ansettelsen. Flere større virksomheter ansetter «trainees» og «summer interns» blant annet med dette formålet, og praktikantordningen blir tatt i bruk når studenter fra land utenfor EØS skal rekrutteres til slike stillinger. Samtidig er det flere som peker på at det er uheldig at det ikke er mulig å ansette praktikanter i et visst tidsvindu etter at utdanningen er avsluttet. Det hadde vært en fordel om et praktikantforløp kunne gli direkte over i en fast ansettelse. Når dyktige praktikanter må reise til hjemlandet for å avslutte utdanningen er det større sannsynlighet for at de ikke vil returnere til Norge for å ta fatt på en ordinær fast jobb senere. Ifølge våre intervjuobjekter er disse begrensningene med på å bidra til at praktikantordningen oppleves som mindre relevant. De er først og fremst interessert i varig tilknytning til ansatte, og gevinstpotensialet ved å ansette praktikanter er lavere enn det ville vært i en situasjon hvor det var tillatt å ansette praktikanter med avsluttet utdanning.

Det er åpenbart et dilemma om man skal tillate ferdigutdannede praktikanter. Fram til 2010 var praksis i Norge at man kunne komme som praktikant i inntil to år etter endt utdanning. Slik er det også i de øvrige nordiske landene, med unntak av den danske ordningen for praktikanter i landbruket. Samtidig vil ferdigutdannede kunne komme til Norge for å arbeide gjennom oppholdstillatelse til faglærte (Utlendingsforskriftens § 6-1), og det er uheldig dersom faglærte fra tredjeland mottar lavere lønn i

kraft av å være praktikanter, enn andre ferdigutdannede.

Det er også relativt vanlig at personer i gang med høy utdanning fra norske læresteder tilbys fast jobb i god tid før de er ferdig med utdanning. Mange større virksomheter kjører rekrutteringsprosess høsten omtrent ett år før kandidatene skal starte i ny jobb. Det er derfor tilsynelatende ikke noe i veien for å tilby en dyktig praktikant en fast stilling i virksomheten før vedkommende reiser til hjemlandet for å fullføre for eksempel det siste året av sin mastergrad.

### **Personer som virkelig spisser sin kompetanse, kan ikke komme som praktikant**

Et annet vilkår som bidrar til å begrense bruken av praktikanter i noen grad ser ut til å være at praktikanter ikke kan ha fullført en utdanning tidligere som er på samme nivå som den de er i gang med. Det betyr for eksempel at en person som er i gang med sin andre mastergrad ikke kan komme som praktikant. En av våre informanter trekker fram at de for eksempel kan være svært interessert i å ansette teknologer som supplerer utdanningen sin med en mastergrad i bærekraft, siden dette er spisskompetanse det er stor etterspørsel etter, men enn så lenge er lite av, i Norge.

Doktorgradsstudenter er en annen gruppe av personer med spisset kompetanse som enkelte av våre respondenter nevner i denne sammenhengen. Etter regelendringen i 2018 kan disse ikke lenger komme til Norge som praktikanter.

Personer som har avsluttet en mastergrad vil åpenbart kunne få opphold i Norge som faglært. Spørsmålet om disse burde kunne få opphold som praktikant dersom de er i gang med en ny mastergrad er likevel prinsipielt interessant. Det berører hva som skal være det viktigste kriteriet for hvem som kan være praktikant. Er det 1) personer som ikke kan defineres som faglært, eller er det 2) personer som er i ferd med å tilegne seg formell kompetanse på høyere nivå.

Dagens regelverk kan sies å ikke være helt konsistent når det gjelder disse kriteriene. Dersom kriterium 1 var førende skulle hverken personer med fullført bachelorgrad eller personer med fullført mastergrad hatt mulighet til å komme som praktikanter, uavhengig av om de studerte eller ei. Om kriterium 2 var førende burde alle aktive studenter på høyere nivå hatt mulighet til å komme som praktikanter, uavhengig av hva de hadde fullført av utdanning tidligere. Det samme kan sies å gjelde for doktorgradsstudenter. For den gruppen er det likevel naturlig at man tar i betraktning om tilværelsen som doktorgradsstudenten først og fremst likner på en jobb eller et studieløp.

Konsekvensen av at personer med fullført bachelorgrad kan komme som praktikanter (så lenge de er i gang med en mastergrad) er trolig at en del personer fra tredjeland med fullført bachelorgrad jobber som praktikant i Norge med lavere lønn enn det ordinært ansatte med tilsvarende kompetanse har, noe som innebærer forskjellsbehandling, og også kan føre til lønnspress nedover for andre ansatte.

20 prosent av praktikantene som kom til Norge i perioden i 2019 og senere hadde høyskole- eller universitetsutdanning på fire år eller mer som høyeste fullførte utdanning. Dette er altså personer som har fullført en bachelorgrad når de kommer til Norge på praktikantopphold. I volum er det lite sannsynlig at antallet personer som er i gang med mastergrad nummer to eller ph.d., og som kunne tenke seg å komme til Norge som praktikant, er spesielt høyt. Det kan derfor tenkes at omfanget av forskjellsbehandling og lønnspress nedover vil være langt sterkere fra den gruppen som allerede i dag er innlemmet i praktikantordningen en den ville blitt dersom også personer med ph.d. og/eller mastergrad nummer to skulle inkluderes.

### **Varighet på oppholdet**

Et praktikantforløp kan som hovedregel vare i inntil seks måneder. Unntaksvis kan 12 måneder godkjennes, men det er ikke mulig å søke om forlengelse av praktikantoppholdet dersom man fikk innvilget seks måneder i utgangspunktet. Før regelendringen i 2018 var maksimal varighet to år. De to årene kunne brukes ved at man ga oppholdstillatelse i til sammen to år som første vedtak, ved at praktikanten fikk forlenget sitt opphold etter at han eller hun hadde kommet til Norge og jobbet som praktikant en stund, eller ved at praktikanten kom til Norge på flere enn ett praktikantopphold. Etter regelendringen kan man ikke forlenge oppstartede praktikantforløp.

Organisasjonene innen grøntnæringen var i sine hørings svar til endringsforslagene kritiske til den forkortede varigheten. Det ble blant annet pekt på behovet for to vekstsesonger for å lære det som var nødvendig å kunne. Det ble også vist til at andre nordiske land tillot lengre varighet.

Våre informanter i grøntnæringen bekrefter at dette synspunktet fortsatt gjelder, og at dette har vært avgjørende for at de ikke lenge ansetter praktikanter, men heller ansetter sesongarbeidere. Når vi tar i betraktning at en høy andel av oppholdstillatelsene for praktikanter i landbruket ble fornyet ser det ut til at om lag 25 prosent av landbrukspraktikantene jobbet i Norge imellom 18 og 24 måneder før regelendringen i 2018. Praktikantene på lange praktikantopphold har derfor trolig delvis utført

arbeid som må gjøres i lavsesong, og delvis også vært med på to sesongers arbeid.

Også i andre næringer var det før regelendringen en viss forekomst av vedtak med lengre varighet enn seks måneder, selv om omfanget var lavere enn i grøntnæringen. I andre næringer enn landbruket var også forekomsten av fornyelser lav. Varigheten på vedtakene reflekterer altså godt hvor lenge hver enkelt praktikant har jobbet i Norge. Varighetene i øvrige næringer er i gjennomsnitt lavere enn seks måneder. Forekomsten av summer internships, med en varighet på tre til fire måneder, er hyppig forekommende. Likevel peker enkelte informanter fra virksomheter som har benyttet praktikanter i andre næringer på at varigheten burde vært 12 måneder.

En tidligere praktikant i grøntnæringen trakk i intervju fram at kort varighet på praktikantordningen gjør ordningen mindre attraktiv også for praktikantene. Reiseutgifter og søknadsgebyr til UDI utgjør en betydelig utgift for mange, og når de kun kan motta lønn i seks måneder er det større sjanse for at vinninga går opp i spinninga, enn om praktikantoppholdet kunne ha vart lenger. Denne tidligere praktikanten trakk også fram at selv om høysesongen i næringen har en varighet på rundt 6 måneder, tar det for mange arter opp til ett år fra frø kan sås til planter kan høstes, og at sentralt læringsutbytte forsvinner når man må avslutte praktikantoppholdet innen et halvt år.

#### Alder

Regelendringen i 2018 innførte en øvre aldersgrense på 30 år for praktikanter, og ekskluderer også personer mellom 15 og 18 år. Våre informanter forteller at det kan være situasjoner hvor aldersgrensen, særlig den øvre, virker kunstige. Det finnes åpenbart studenter over 30 år som det kunne være interessant å ansette som praktikant. Dette framstår likevel som en begrenset utfordring i praksis. Også før regelendringen var de fleste praktikanter mellom 18 og 30 år. Alderskravene ser derfor ikke ut til å være en betydelig barriere for bruken av ordningen.

#### Opplæringsplan

Ingen av de virksomheter vi har snakket med peker på kravet til opplæringsplan som en betydelig barriere mot bruken av praktikantordningen. Kravet ble nevnt eksplisitt i forskriften fra om med innstramningen i 2018, men de fleste vi har snakket med peker på at de også tidligere hadde planer for opplæring, og at kravet ikke førte til endringer i måten de jobbet på. I høringssvarene til de foreslåtte endringene i forskriftene ble heller ikke dette løftet fram som noe organisasjonene var kritiske til.

Samtidig ser vi fra data om praktikantsøknader fra UDI koblet sammen med Oslo Economics' bedriftsdatabase, at enkelte virksomheter har svært mange praktikanter ansatt samtidig, og det ser ut til at antallet praktikanter ved virksomheten i stor grad overstiger antallet øvrige ansatte i disse virksomhetene. Vår vurdering er at det må ha vært utfordrende å gjennomføre en systematisk opplæring av praktikanter når antallet ordinært ansatte var så lavt i forhold. Omfanget av dette ser ut til å ha gått noe ned etter regelendringen i 2018, samtidig som antallet praktikanter totalt sett er redusert. Det kan derfor ikke utelukkes at også den økte vektleggingen av opplæring i regelverket i seg selv har bidratt til å redusere bruken av praktikantordningen og/eller misbruk av denne i noen grad.

Det virker også som om flere virksomheter er usikre på hva som kreves av opplæring, og til hvordan denne er organisert. Enkelte virksomheter nevner også at kravet til opplæringsplan har bidratt til å gjøre søknadsprosessen mer krevende.

### 8.3 Søknadsprosedyrer og saksbehandling

Videre er det flere virksomheter som har brukt praktikantordningen som trekker fram barrierer som knytter seg til prosess for søknad og søknadsbehandling.

#### Uklart regelverk

Noe som kan være med på å forklare liten bruk av ordningen, er et uklart regelverk. Gjennom intervjuer med arbeidsgiversiden peker flere på slike uklarheter.

Regelendringen i 2018 introduserte et nytt krav om at arbeidsoppgavene skal være relevante for pågående utdanning. Det er utfordrende for mange virksomheter å ta stilling til hva dette innebærer. Hvilke betingelser som skal gjelde for at man skal kunne få innvilget varighet på 12 måneders praktikantopphold er det også tvil om.

Konsekvensene av uklart regelverk er blant annet at det oppstår tvil om en person man vurderer å rekruttere til en praktikantstilling vil få søknaden sin om oppholdstillatelse godkjent. Siden arbeidsgiver alltid må gjennomføre rekrutteringen før vedtak om oppholdstillatelse kan fattes, ser vi virksomheter som kvier seg for å benytte ordningen. Det anvendes gjerne klausuler i ansettelseskontraktene med mulige praktikanter om at arbeidsforholdet er betinget på at oppholdstillatelse blir gitt, men rekrutteringsprosesser er gjerne såpass krevende at det er uheldig for arbeidsgiver dersom en praktikant skulle få avslag på søknad om opphold. Det svekker også omdømmet til virksomheter som ønsker å markedsføre seg i et

internasjonalt arbeidsmarked, om ansettelseskontrakter må avlyses.

En respondent vi har snakket med peker på at dette har ført til at de nå kun vil rekruttere personer til praktikant- og internshipstillinger fra EØS-land. En virksomhet fra IT-sektoren rekrutterer utelukkende tredjelandspraktikanter fra ett og samme lærested.

En mulig løsning for arbeidsgivere kan være å spørre UDI om veiledning før rekrutteringsprosessen settes i gang. UDI har en egen veiledningstjeneste for arbeidsgivere. Det kan imidlertid være utfordrende for UDI å gi detaljerte råd om tolkning av det nye regelverket, siden de, på grunn av innreiserestriksjoner under pandemien og krigen i Ukraina har hatt få saker å prøve det nye regelverket på. Dette er imidlertid en utfordring som vil løse seg over tid. UDI spiller også inn at erfaringene fra søknadsbehandling gjennom 2022 har bidratt til en mer fast praksis for søknadsbehandling, som det er lettere å formidle klart til publikum.

Også for praktikantene selv kan det være utfordrende å forstå regelverket. En av de vi intervjuet fortalte at det ikke var enkelt å forstå om hun skulle søke som praktikant eller som frivillig (etter utlendingsforskriftens § 6-23). Dokumentasjonskravene var også utfordrende å sette seg inn i, men UDI hadde tatt kontakt raskt da det ble klart at det var nødvendig å ettersende eller korrigere søknadsdokumenter.

### Mye jobb med utarbeidelse av søknader

Enkelte respondenter peker på at det er tidkrevende å tilfredsstillende dokumentasjonskravene som en søknad om oppholdstillatelse for praktikant innebærer. Nytt etter regelverksendringen er at opplæringsplan og dessuten beskrivelse av arbeidsoppgaver, så det er mulig å vurdere om arbeidsoppgavene er av relevans for den pågående utdanningen, skal leveres.

Innen landbruket er det mange som forteller om formidling av praktikanter via Atlantis, som tidligere bisto arbeidsgiverne med dokumentasjonskrav og formaliteter knyttet til praktikantsøknaden. Dette byrået er nå avviklet, og avviklingen skal ha skjedd i løpet av 2019. Såpass mange aktører innen landbruket forteller at de har benyttet dette byrået i forbindelse med søknadene at det kan hende at denne avviklingen i seg selv har bidratt til færre praktikantsøknader i 2019. Kombinert med de økte dokumentasjonskravene fra 2018 kan avviklingen av byrået ha ført til at totalbyrden med

søknadsprosessen og det å forstå regelverk ble for utfordrende for mange.

Det varierte mellom praktikantene vi snakket med hvorvidt arbeidsgiver bidro i søknadsprosessen eller ikke. Noen snakket mye med sin norske arbeidsgiver for å forstå søknadsprosessen og sende inn riktige dokumenter, mens andre gjennomførte søknadsprosessen mer eller mindre alene.

### Lang saksbehandlingstid

En annen faktor som så godt som alle virksomheter nevner som en viktig utfordring med praktikantordningen er at det tar lang tid å få behandlet søknader om praktikantopphold, og at ventetiden oppleves som uforutsigbar. Selv om man vet når behovet for arbeidskraft, og/eller kapasiteten til å følge opp praktikanter skulle komme, kan det altså være utfordrende å planlegge når en søknad må sendes inn for at arbeidskraften skal kunne komme på dette tidspunktet. Enda vanskeligere er det å planlegge i de tilfellene hvor behov for, og kapasitet til, praktikanter også er uforutsigbar for virksomhetene.

Som beskrevet i kapittel fem er gjennomsnittlig behandlingstid for søknadene 58 dager. Medianen er 35.<sup>25</sup> Fra 2016 og fram til i dag har både gjennomsnittlig og median behandlingstid økt. I 2019 var median ventetid 51 dager.

Det er en betydelig andel av søknadene, hele 25 prosent som står som behandlet innen 2 uker. 25 prosent av søknadene har over 70 dagers behandlingstid og 10 prosent av søknadene tar det over tre måneder å behandle.

Det er vanskelig å si i hvilken grad behandlingstiden vi har analysert, målt som antall dager mellom søknads- og vedtakstidspunkt, gjenspeiler reell behandling av en søknad og i hvilken grad det gjenspeiler ventetid før en saksbehandler ser på søknaden. Hvis behandlingstiden i hovedsak er ventetid til en saksbehandler har tid, vil endringer over tid si mer om kapasiteten til saksbehandlere i UDI enn at søknader er mer eller mindre krevende å vurdere.

Blant de åtte søknadene som har kommet inn så langt i 2022 er gjennomsnittlig behandlingstid 122 dager. Det er helt i tråd med det UDI anslår på nettsiden sin, om at man må forvente fire måneders behandlingstid. Samtidig er det svært stor variasjon i behandlingstid blant de åtte, fra 29 dager som minimum til et maksimum på over 300 dager. Selv om UDI treffer godt på forventet ventetid vil dette oppleves om uforutsigbart for den enkelte bedrift. Det tok 180

<sup>25</sup> Median betyr at halvparten av søknadene hadde kortere ventetid enn dette, og den andre halvparten hadde lengre. Når median er lavere enn gjennomsnittet, som i dette

tilfellet, betyr det at noen få søknader med svært lang ventetid drar gjennomsnittet opp.



dager å fatte vedtak på en søknad som ble avslått fordi søkeren var eldre enn aldersgrensen på 30 år. Kanskje burde det være mulig å gi avslag på så klare kriterier noe raskere enn det. Samtidig har UDI vært i en helt spesiell situasjon i 2022, på grunn av krigen i Ukraina og flyktningstrømmen derfra. Lang ventetid også på standard saker kan bety at ingen har hatt kapasitet til å åpne søknadene fra praktikantene, og starte behandlingen av den.

I 2019 hadde søknader fra landbruksnæringen en median ventetid på 55 dager, mens bedrifter fra utenfor landbruket hadde 49 dagers ventetid. Det kommer mange søknader fra landbruket, og mange arbeidsgivere og mange læresteder går igjen, både ved at de har praktikanter hvert år, og ved at de har mange søknader i ett og samme år. Kanskje burde det vært mulig å høste noen stordriftsfordeler i behandlingen av landbrukssakene slik at ventetiden kunne gått ned, og man fikk mer kapasitet til å behandle saker også fra andre næringer raskere.

Basert på analyse av tiden mellom søknadsdato og vedtaksdato i vårt datasett, og samtaler med UDI, virker det som mesteparten av denne tiden skyldes kapasiteten til saksbehandlere i UDI. Når vi analyserer registerdataene, ser vi ingen signifikant endring i saksbehandlingstiden basert på hvor mange praktikanter virksomheten har. Det er også en stor andel av søknadene som er ferdig behandlet få dager etter søknaden ble sendt. Dette tyder på at selve behandlingen av søknaden ikke tar så lang tid i de fleste tilfellene. UDI har også bekreftet at hvis søkeren har levert alle dokumentene som kreves tar det kort tid å vurdere og behandle søknaden, men de må i noen tilfeller bruke tid på å innhente informasjon. UDI bekrefter også at å måtte vente på behandling av praktikantsøknader på mange måter er et «køproblem», i den forstand at UDI har lange ventetider i en rekke saksporteføljer. Praktikantporteføljen kan derfor ikke ses isolert fra ventetiden i andre saksporteføljer i UDI.

## 9. Drøfting og anbefalinger

*Innstrammingen i praktikantordningen i 2018 ser ut til å ha påvirket hvilke virksomheter som ansetter praktikantordningen. Endringen ser ut til å være både tilsiktet og utilsiktet. Vi anbefaler å gjøre praktikantordningen mer kjent i flere næringer enn i dag. Vi foreslår også enkelte justeringer i regelverket, samt at vi foreslår tiltak for å forkorte ventetid og lette de administrative byrdene ved forvaltningen av ordningen.*

### 9.1 Konsekvenser av innstrammingen i 2018

#### 9.1.1 Ordningen benyttes antakeligvis i større grad til formålet enn før

En viktig problemstilling i prosjektet er om innstrammingene i 2018 har virket etter hensikten, og om ordningen i større grad brukes til det tiltenkte formålet etter regelendringene enn før.

Formålet med ordningen er ikke eksplisitt formulert i forskriften, men i høringsnotatet som ble sendt ut i forkant av regelendringene i 2018 står det innledningsvis formulert: «Formålet med praktikantordningen er å gi studenter mulighet til praktisk opplæring innenfor den utdanningen de har valgt. Det kan også gi næringslivet mulighet til å lære av studentene og se nye perspektiver ved det arbeidet de gjør.»

Praktikantordningen har altså læring og kompetanseutveksling som formål. Først og fremst for praktikantene selv, men også for næringslivet.

Det er ikke i seg selv et formål at ordningen skal sikre tilgang til arbeidskraft. Ei heller er enklere rekruttering av ansatte med høy og spiss kompetanse nevnt.

Har så innstrammingene i 2018 virket etter hensikten?

Det er utfordrende å si noe om konsekvensene av regelendringene all den tid det er begrenset med erfaringer med ordningen i årene etter regelendringene. Vi ser likevel noen klare indikasjoner, både fra de kvantitative analysene og fra intervjuer med ulike aktører, på at endringene har påvirket bruken av ordningen.

For det første: De fleste og klareste eksemplene på at ordningen før endringene ikke ble brukt til formålet,

men til å sikre tilgang til arbeidskraft, har vi fra landbruksnæringen:

- Kontroller UDI gjennomførte i 2016 avdekket blant annet at praktikanter ikke var i opplæringsstillinger, men fungerte som ordinær arbeidskraft.
- Vi ser eksempler på enkelte virksomheter i grøntnæringen som har svært mange praktikanter per år og svært mange praktikanter som andel av de ansatte. Det er grunn til å tro at en slik fordeling gjør det utfordrende å drive god og systematisk opplæring.
- Enkelte av de vi har intervjuet fra grøntnæringen er selv inne på at ordningen ble misbrukt i næringen tidligere, og at det var nødvendig med enkelte innstramminger i regelverket for å bidra til at ordningen ble brukt i tråd med formålet.

Etter regelverksendringen har bruken av praktikanter gått ned samlet sett, og nedgangen er drevet av at landbruket benytter praktikanter i mindre grad enn før. Nedgangen skyldes i all hovedsak at færre har søkt om oppholdstillatelse som praktikant. Innvilgelsesandelen på innkommende søknader er om lag den samme. Det at bruken av ordningen har gått ned i en næring hvor vi kan legge til grunn at ikke alle benyttet ordningen til formålet tidligere kan være en enkel indikasjon på at ordningen som sådan i større grad blir brukt til formålet nå, enn tidligere. De som tidligere ville blitt ansatt som praktikant kommer enten ikke i det hele tatt, eller blir ansatt som sesongarbeidere eller faglærte.

Figur 9-1 illustrerer antallet fra Ukraina som har fått oppholdstillatelse i Norge, fordelt på ulike kategorier. Antallet praktikanter er illustrert i grått, mens faglærte og sesongarbeidere er illustrert i henholdsvis lyseblått og mørkeblått. Fra 2017 til 2019 falt antallet praktikanter fra Ukraina med 180. I samme periode økte antallet faglærte og sesongarbeidere fra Ukraina med henholdsvis 164 og 338. Økningen i antallet som kommer som faglærte og sesongarbeidere er langt sterkere enn nedgangen i antall praktikanter, så det er åpenbart flere forhold enn endringen i praktikantordningen som spiller inn her, men utviklingen i innvandringen fra Ukraina til Norge avviser i alle fall ikke hypotesen om at mange av de som ville ha kommet som praktikanter tidligere nå kommer på andre oppholdsgrunnlag.

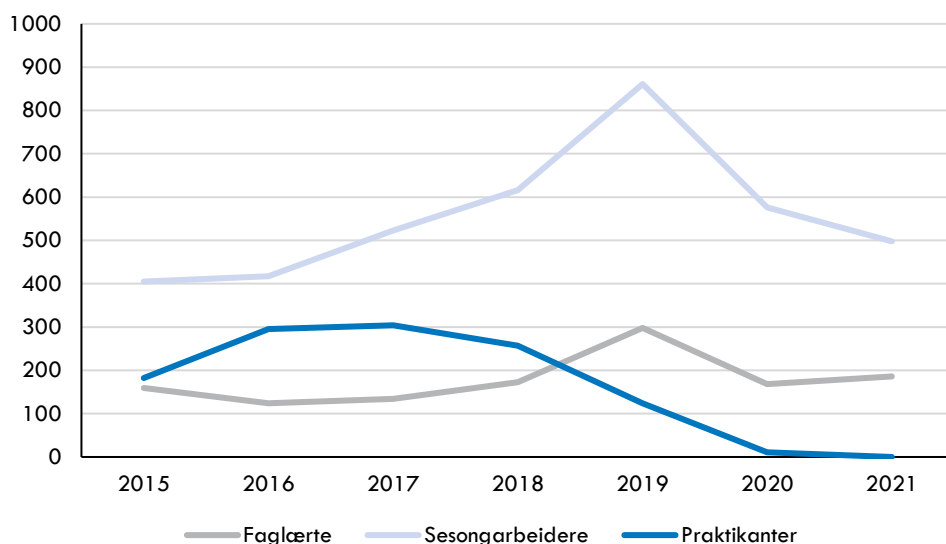
Fra intervjuer med arbeidsgivere i grøntnæringen har vi også hørt at flere helt har sluttet å ansette praktikanter, for heller å benytte seg av sesongarbeidere. Én tolkning av dette er at mange av de som nå kommer som sesongarbeidere burde ha



kommet som sesongarbeidere tidligere også, og at ordningen dermed i større grad brukes etter formålet nå enn tidligere. En annen tolkning kan imidlertid være at disse arbeidsgiverne, på grunn av at praktikantordningen er mer krevende å benytte enn før, aktivt velger vekk opplæringsstillinger med

personer under utdanning, og heller sikter mot ordinært sesongarbeid for helt andre grupper av ukrainske arbeidstakere. I så fall kan vi ikke nødvendigvis hevde at ordningen brukes i tråd med formålet i større grad nå enn før. Dette vil være utilsiktede virkninger av innstrammingsene.

**Figur 9-1: Antall innvandrere fra Ukraina til Norge, fordelt på ulike grunnlag**



**Kilde:** udi.no og data fra UDI om praktikantsøknader

Fra 2017 til 2019 ser vi som nevnt også en viss nedgang i «tettheten» av praktikanter målt som antall praktikanter delt på antall registrerte ordinært ansatte, og en nedgang i antall bedrifter som har svært mange praktikanter, se Figur 5-4. Vi tolker dette som en utvikling som er mer i tråd med muligheten til å drive systematisk opplæring og kompetanseutvikling, noe som vil bety en styrking av ordningens formål. Vi har imidlertid få observasjoner å bygge denne konklusjonen på.

I spørreundersøkelsen vår til bedrifter som har hatt flere enn fem praktikanter fra 2015 til 2021 spurte vi også om lønn, arbeidstid, opplæring eller andre arbeidsforhold til praktikantene hadde blitt påvirket av regelendringen. Hypotesen vår var da at mer fokus på opplæringsplan og krav til opplæring i søknadssammenheng også kunne være med og prege hvordan praktikantoppholdet ble gjennomført, og hvilken opplæring som ble gitt. Det er imidlertid ingen som svarer at regelendringen har påvirket disse forholdene. Det kan tolkes som at hver enkelt arbeidsgiver ikke har endret sin måte å forvalte praktikanter på. Om ordningen nå i større grad brukes i tråd med formålet enn tidligere, skyldes at aktører som tidligere ikke brukte ordningen i tråd med formålet nå har redusert sin ansettelse av praktikanter.

Samtidig er det forhold som tyder på at problematikken med misbruk ikke er helt borte.

Fellesforbundet gikk inn i lønnsoppgjøret i 2022 med krav om å få fjernet hele den spesifikke bestemmelsen om at lønnen til praktikanter skal være lavere enn andre grupper, og begrunnelsen for det var at ordningen (fremdeles) misbrukes. Enkelte av våre respondenter fra næringen nevner også at man kunne la kravene til varighet og andre elementer i praktikantregelverket avhenge av hvor mange praktikanter man hadde – slik at reglene var strengere for en virksomhet med 20 praktikanter enn i en virksomhet med en eller to praktikanter, for at regelverket skal være mer rettet mot å forhindre misbruk der hvor risikoen for misbruk er størst. Det tolker vi som at det er en oppfatning blant enkelte i næringen om at storbrukere av praktikanter har høyere sannsynlighet for en praktikanterbruk som ikke er i tråd med regelverket. Det finnes også etter regelverksendringen observasjoner av virksomheter med et høyt antall praktikanter samtidig.

Det har så vidt oss bekjent ikke blitt gjennomført særskilte kontroller med bruken av ordningen, og lønns- og arbeidsvilkår for praktikanter, etter regelendringen, hverken fra UDI eller Arbeidstilsynet. I forkant av en eventuell revisjon av regelverket kan det være hensiktsmessig å få dokumentert på en

skikkelig måte om, og i hvilken grad, ordningen brukes til formålet.

### 9.1.2 Innstrammingsene har også hatt utilsiktede konsekvenser

Samtidig som ordningen nok i større grad enn før benyttes til formålet, ser vi også tegn til utilsiktede konsekvenser av endringen.

Mange av respondentene fra grøntnæringen trekker fram at den korte varigheten på ordningen, i kombinasjon med økte søknadskrav, gjør praktikantordningen såpass krevende og samtidig såpass lite relevant at de har gått helt bort fra å bruke den, og heller ansetter sesongarbeidere. Som diskutert over: Dersom dette innebærer at personer som reelt sett er sesongarbeidere nå ansettes nettopp som sesongarbeidere og ikke som praktikanter, er dette en tilsiktet virkning. Men, i den grad dette innebærer at de som kommer fra tredjeland nå har en arbeidshverdag mindre preget av opplæring og kompetanseutveksling, er denne vridningen en utilsiktet konsekvens.

Blant våre respondenter er det flere som peker på den utilsiktede effekten. Når disse personene kommer som sesongarbeidere så blir også oppfølgingen preget av det. Virkningen av det igjen er mindre kompetanseutveksling i landbruket, og at omfanget av personer som reelt sett er praktikanter i Norge, med det som følger med av opplæring og kompetanseutvikling, har blitt redusert.

Det er imidlertid også mulig å diskutere hva som egentlig er konsekvensene av mindre opplæring og kompetanseutveksling i landbruket. Vi har diskutert hvilke veier denne kompetanseutvekslingen går med enkelte av våre respondenter. Et fåtall nevner uoppfordret at de som virksomhet og kollegium trekker lærdommer og ideer ut av de ukrainske praktikantene, som tross alt er i gang med høyere utdanning i landbruksfag. De aller fleste snakker imidlertid om en form for enveis læring. Til tross for høyt utdanningsnivå på de ukrainske landbrukspraktikantene er teknologien i det norske landbruket mer utviklet. Praktikantene tar også med seg vesentlig lærdom om helse, miljø og sikkerhet i løpet av oppholdet. Det kan altså hende at gevinstene av den kompetanseutvekslingen som skjer i praktikantforløpene i størst grad realiseres utenomlands.

En annen utilsiktet effekt av regelverksendringen er som nevnt at regelverket oppleves uklart, i en sånn grad at praktikanter fra tredjeland unngås til fordel for praktikanter fra EØS, blant annet fordi det er utfordrende å vurdere om en match mellom praktikant og arbeidsoppgaver tilfredsstillende til kravene til utdanningsrelevans. Det at uklarhetene fortsatt er

såpass til stede skyldes nok i stor grad at det har kommet få praktikanter til Norge etter regelverksendringene. Dermed har det vært få anledninger til å få prøvd regelverket, og derigjennom produsere mer presist veiledningsmaterieell til bedrifter og potensielle praktikanter.

Også i andre næringer enn landbruket er det aktører som peker på at varigheten på praktikantperioden nå er for kort. Selv om praktikantforløpene empirisk sett er kortere i andre næringer enn i landbruket er det en god del av forløpene før innstrammingen i 2018 som hadde lengre varighet enn seks måneder også i andre næringer.

Man kunne forvente at også UDI har fått mer arbeid med å vurdere hver enkelt søknad siden det er flere vilkår som gjelder etter innstrammingen enn før. Det at søkere må levere inn flere dokumenter i forbindelse med en søknad enn før kan også tenkes å bidra til at hver søknad tar lenger tid å vurdere. Samtidig kan det tenkes at dokumentasjonskravene til arbeidsgivere og praktikanter bidrar til å gjøre jobben lettere for UDI. Det vil være tilfelle dersom noen av de samme aspektene ble vektlagt også før innstrammingen, men med utgangspunkt i mindre dokumentasjon.

I dialog underveis i prosjektet har UDI formidlet at selv om flere dokumenter kreves, er det ikke mer tidkrevende å behandle søknadene. Dette skyldes at de får et mer helhetlig bilde og riktig informasjon i sakene. Hvis søkeren har levert alle dokumentene som kreves, tar det kort tid å vurdere og behandle sakene. Det som tar tid er å innhente informasjon, for eksempel hvis perioden for praktikantoppholdet allerede har hatt oppstart. Da må UDI etterspørre oppdatert informasjon om aktualitet.

## 9.2 Bør ordningen i Norge innrettes på en annen måte?

Tilsier funnene vi har presentert så langt at ordningen i Norge bør innrettes på en annen måte? Det vil vi drøfte i siste del av rapporten. Vi vil ta for oss både regelverket som sådan, og søknads- og saksbehandlingsprosess.

### 9.2.1 Mer informasjon om ordningen Gjør ordningen kjent

Vårt viktigste innspill er at det er nødvendig med mer informasjon om ordningen. Praktikantordningen er godt kjent innen grøntnæringen, men ut over det virker det å være lite bevissthet rundt at ordningen eksisterer. Ulike bransjeorganisasjon kan være en hensiktsmessig målgruppe for mer informasjon om ordningen. De vil kunne spre denne informasjonen til

medlemsbedrifter gjennom kanaler som allerede er etablert.

### **Informer bedre om regelverket**

Internasjonal rekruttering er krevende i seg selv, og i tillegg kommer ressurser som må brukes på å tilfredsstille krav til søknad om oppholdstillatelse. Usikkerhet rundt om man får en praktikantsøknad innvilget, og med hvilke grenser for varighet, bidrar derfor i seg selv til at mange kvier seg for å ta ordningen i bruk.

Det er mange grunner til at det er usikkerhet knyttet til ordningen akkurat nå. Vi har en lang periode bak oss hvor pandemien og innreiserestriksjonene forhindret praktikanter fra å komme. Trolig har en del kompetanse om ordningen forvitret, både i virksomheter og i organisasjoner. Siden regelverksendringene ble gjennomført relativt kort tid før innreiserestriksjonene startet har det vært få saker å prøve regelverket på, og dermed lite å informere på grunnlag av.

Dette kan potensielt bli en «gordisk knute», hvor informasjonen forblir sparsommelig fordi det kommer inn få søknader, og søknadene er begrenset fordi det er usikkerhet om regelverket. Derfor mener vi at det er viktig at UDI har fokus på å kommunisere tydelig og hyppig, etter hvert som nyansene i regelverket blir tydeligere. Det er spesielt behov for å klargjøre vilkårene for å innvilge 12 måneders varighet, og å presisere hva som menes med at arbeidsoppgavene skal være relevant for utdanningen. Vår oppfattelse ved prosjektets avslutning er at dette arbeidet allerede er i gang i UDI.

### **9.2.2 Tiltak for en bedre innretting av ordningen**

Vi har også tatt for oss om selve regelverket – for eksempel vilkårene for å få innvilget praktikantopphold, og de krav som bør stilles til praktikanter og arbeidsgivere under praktikantperioden.

#### **Gi andregangs masterstudenter mulighet til å komme som praktikanter**

For å innrette regelverket på en mer hensiktsmessig måte mener vi at også personer som er i gang med sin andre mastergrad bør få mulighet til å være praktikanter.

Begrunnelsen er at disse er under utdanning, dermed er det også rimelig at de kan ha behov for praktisk opplæring relatert til utdanningen sin på linje med andre studenter på høyere grad. Det vil også skape mer konsistens i regelverket, siden personer med fullført bachelorgrad - som også vil ha rett til å på oppholdstillatelse som faglært - allerede er omfattet av praktikantordningen.

Et motargument er at de som har en fullført mastergrad har mulighet til å komme som faglært. Dersom de kan komme som praktikanter kan det føre til en forskjellsbehandling sammenliknet med norske kandidater med fullført mastergrad, som vil ha krav på høyere lønn enn det praktikanter med tilsvarende kompetanse har. Det kan i neste omgang utfordre lønns- og arbeidsvilkårene også for de norske sammenliknbare gruppene av arbeidstakere. Samtidig, som diskutert i forrige kapittel: En høy andel av de som har vært praktikanter de siste årene har fullført en utdanning tilsvarende bachelorgrad, og det er lite trolig at omfanget av forskjellsbehandling mellom praktikanter og norske arbeidstakere med tilsvarende kompetanse vil bli vesentlig høyere dersom man tillot også personer i sin andre mastergrad å komme som praktikanter.

Tvert imot kan kanskje tenkes at det å inkludere de som tar sin andre mastergrad vil bidra til å styrke formålet med ordningen. Det kan bidra til å synliggjøre læringsformålet med ordningen, ved at man konsistent praktiserer prinsippet om at tredjelandsborgere som aktivt har valgt å tilegne seg teoretisk kunnskap gjennom å gå på høyere utdanning har mulighet til å supplere denne med praktisk erfaring gjennom praktikantopphold. Det er utfordrende i dagens regelverk å forstå hvorfor det at man har mulighet til å komme som faglært skal diskvalifisere alle med fullført mastergrad fra ordningen, men ikke de med fullført utdanning på bachelorgrad.

#### **Praktikant rett etter endt utdanning?**

Vi har også vurdert om det burde være mulig å komme som praktikant kort tid etter endt utdanning. Det virker som om det er et grep som vil øke virksomhetenes mulighet til mer varig rekruttering av høykompetent arbeidskraft fra utlandet, og derigjennom til at flere næringer får interesse av å benytte seg av praktikantordningen. Dette var tillatt i Norge fram til 2010, og er også tillatt i andre nordiske land.

Det er imidlertid viktig å ha i mente at nyutdannede vil kunne få opphold som faglærte. Ved ansettelse av faglærte stilles det imidlertid normalt sett krav til høyere lønn enn det praktikanter mottar. Arbeidsmiljølovens bestemmelse om at fast ansettelse skal være hovedregelen vil også i praksis være mer bindende for faglærte enn for praktikanter. Stillingsvernet er en sentral verdi i norsk arbeidsliv og politikk. Ved å tillate ferdigutdannede kandidater å jobbe som praktikanter i Norge risikerer vi at praktikantordningen blir veien inn i det norske arbeidsmarkedet for mange av de som kommer fra tredjeland, siden praktikantordningen da gir muligheten til å teste ut arbeidstakerne i det som i

praksis er en midlertidig stilling og ofte til lavere lønn, før en eventuelt fast ansettelse blir gjennomført. Norske arbeidstakere er omfattet av prøvetid de første månedene av en ansettelse som innebærer at stillingsvernet er svakere enn senere i arbeidsforholdet, men det finnes klare regler, både til prosess og begrunnelse, dersom arbeidsgiver skal gå til oppsigelse underveis i prøvetiden. Høyesterett har uttalt at terskelen for oppsigelse i prøvetiden er «(noe – ikke helt ubetydelig – lavere enn det som ellers gjelder)». Samtidig stilles det krav til at arbeidsgiver skal kunne dokumentere at det er gitt instruksjon, veiledning og opplæring til arbeidstaker (Syssestetingsutvalget, 2019). En praktikant vil derfor med stor sannsynlighet være mer «på prøve» enn en fast ansatt medarbeider i prøvetid.

Et grunnleggende spørsmål i denne sammenhengen er derfor: hvor stort handlingsrom bør arbeidsgivere ha i forbindelse med ansettelse av personer fra tredjeland? Er det rimelig at praktikantperioden kan benyttes som et slags forstadium til en potensiell fast ansettelse, hvor både utprøving og opplæring kan foregå? Våre informanter fra arbeidsgiversiden informerer om at rekruttering av arbeidskraft fra utlandet er mer ressurskrevende og oppleves mer risikofylt enn ansettelse av personer med tilsvarende bakgrunn/kompetanse fra Norge. Dersom dette fører til at den beste kompetansen ikke kommer inn i norske virksomheter vil det være et tap, både for den enkelte bedrift og for økonomien som helhet. Praktikantperioden kan, særlig hvis den kan gjennomføres etter endt utdanning for så å gli over i en fast ansettelse, betraktes som at det offentlige tar noe av denne risikoen fra virksomhetene. Konsekvensen av det vil være at flere «optimale» ansettelser av personer fra tredjeland blir gjennomført. Samtidig vil dette utfordre stillingsvernet – ikke bare for arbeidstakere fra tredjeland, men også for norske arbeidstakere som vil kunne tape forhandlingskraft i ansettelsesprosesser.

Spørsmålet om man bør avlaste arbeidsgivere fra risiko i forbindelse med ansettelse av utenlandsk arbeidskraft, av hensyn til produktivetsgevinster og annet, er politisk. Formålet med praktikantordningen er heller ikke i seg selv å øke tilgangen til utenlandsk arbeidskraft. Basert på våre intervjuer kan vi imidlertid konkludere med at dersom man ønsker å i støtte opp under internasjonal rekruttering i norske virksomheter vil det å tillate at praktikantperioden gjennomføres rett etter endt utdanning være et bidrag. Det vil også bidra til å gjøre praktikantordningen mer attraktiv for arbeidsgivere, og derigjennom bidra til at ordningen blir mer brukt.

### **Bruk trepartssamarbeidet dersom regelverket skal tilpasses ulike bransjer**

For å få et regelverk som er mer målrettet til behovene og utfordringene (inkludert risikoen for misbruk) i de ulike næringene, kan det vurderes å innføre bransjespesifikke vilkår for praktikantordningen. Dette gjøres allerede i Danmark – i landbruket stilles det for eksempel krav til at utdanningen skal være pågående, mens man i andre bransjer kan komme som praktikant selv om utdanningen er avsluttet.

Det kan være krevende, både å forvalte og forklare et regelverk som varierer på tvers av bransjer. En løsning kan være å involvere arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i beslutningen om hvilke vilkår som skal gjelde i hver bransje. Dette ble gjort på landbruksområdet i Danmark tidligere i år, hvor man blant annet endret maksimal varighet på praktikantperiodene, stilte krav til virksomhetene om forsøk på å rekruttere læring før man kunne ansette praktikanter og intensiverte SIRIs utgående kontroll med praktikantvirksomhetene i en avtale mellom myndighetene, arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden.

Samtidig er det verdt å merke seg at det strengt tatt allerede i dag finnes bransjetilpasninger i vilkårene i Norge i dag, om enn ikke eksplisitt. 12 måneders varighet på praktikantperioden skal som nevnt i kapittel 3 kun innvilges dersom det er lite risiko for misbruk i bransjen som arbeidsgiver tilhører. Regelverket for varighet blir imidlertid mer gjennomskiktig og enklere å forstå dersom reglene gjøres mer eksplisitt avhengig av for eksempel bransje. Man kan også variere de andre vilkårene for praktikantopphold etter bransje.

### **9.2.3 Tiltak for en enklere søknadsprosess og raskere saksbehandlingstid**

Det er utfordrende for mange virksomheter at det tar lang tid fra søknaden om opphold er sendt til vedtak blir fattet. Ventetiden er også uforutsigbar. Det betyr at de kan være usikre på om praktikanten kan begynne å jobbe på det tidspunktet de trenger arbeidskraften, og har kapasitet til å følge praktikanten opp, noe som også reduserer bruken av ordningen i alle næringer.

UDIs prioriteringer av saker er politisk bestemt, og det er vanskelig å argumentere for at praktikantordningen er vesentlig nok til at den bør få en garantier for behandlingstid i utlendingsforvaltningen. Tiltakene vi foreslår for å gi arbeidsgivere en raskere og mer forutsigbar saksbehandlingsprosess tar for seg tiltak som kan gjøres selv om praktikantordningen i seg selv ikke kan prioriteres over andre saker i utlendingsforvaltningen.

## Tidlig arbeidsstart

I dag kan faglærte med høyere utdanning og idrettsutøvere påbegynne arbeid i Norge før vedtak om oppholdstillatelse foreligger. Søknaden om oppholdstillatelse innleveres av den fremtidige arbeidsgiveren / oppdragsgiveren på vegne av den faglærte eller idrettsutøveren. Politiet avgir en bekreftelse på tidlig arbeidsstart etter en summarisk gjennomgang. Arbeidsgiveren / oppdragsgiveren innstår for at vilkårene for oppholdstillatelse er oppfylt. Etter utlendingsloven § 27 a. kan arbeidsgivere / oppdragsgivere som misbruker ordningen bli utestengt fra ordningen i tillegg til andre reaksjoner som bøtstraff mv. En ordning med tidlig arbeidsstart for praktikanter og deres arbeidsgivere kunne bidratt til større forutsigbarhet og man slipper å vente til tillatelsen foreligger før man begynner praktikantoppholdet.

Dersom tidlig arbeidsstart skulle blitt innført kunne man endt opp situasjoner hvor et avslag på en praktikantsøknad foreligger først etter at praktikantperioden er over og praktikanten har reist hjem igjen dersom vilkårene ikke var oppfylt for opphold og dersom saksbehandlingstiden var lang. Dette ville kunne bidra til å uthule regelverket, og være svært uheldig. Derfor er det viktig å se tidlig arbeidsstart i sammenheng med flere andre tiltak. For det første er det viktig med en høy innvilgelsesandel. Et klart regelverk som er godt formidlet for publikum, vil bidra til det siden risikoen for at søknadene blir avslått vil bli redusert. For det andre bør det straffe seg å dersom søknaden ikke blir innvilget, for eksempel ved at arbeidsgiver straffes med bøter samt at det innføres en tilsvarende ordning som man har for faglærte ved misbruk etter utlendingsloven § 27 a.

## Automatisering i saksbehandlingen

Innspill fra UDI tyder på at dels lang tid mellom søknad og vedtak i praktikantsaker først og fremst er drevet av at praktikantsøknader må prioriteres bak andre saker i utlendingsforvaltningen. Saksbehandlingen er i seg selv ikke veldig tidkrevende, og dermed er det også begrenset hvor mye man har å vinne på å effektivisere selve saksbehandlingen. Enkelte grep vil likevel kunne bidra til å forkorte tiden arbeidsgiver og praktikant noe.

Et tiltak kan være å sikre en mest mulig **automatisert behandling av avslagsgrunner det er enkelt å observere**, som alder, inntekt og arbeidstid. Dette vil kunne bidra til rask avklaring av tilfeller der praktikanter ikke får opphold, som igjen vil øke forutsigbarheten for arbeidsgivere og praktikanter. Ifølge UDI er sakene med slike avslagsgrunner allerede i dag enkle å behandle, siden det er enkelt å skrive avslagene. Det er imidlertid ikke noe system for å identifisere søknader som inneholder brudd på slike

enkelt observerbare vilkår før saksbehandlingen har startet. En søknadsprosess hvor slike objektive og potensielt diskvalifiserende variabler som beskriver praktikanten og arbeidsforholdet legges inn separat og digitalt vil trolig kunne generere avslag på en mer automatisk måte. Det kan også bidra til at søkeren får informasjon allerede før søknaden leveres om at søknad ikke vil bli innvilget, på grunn av at enkelte vilkår ikke er oppfylt. Siden avslagsandelen allerede i dag er lav kan det imidlertid tenkes at en bedre strategi er å sørge for en tydeligere formidling av regelverket til publikum, slik at søknader med relativt åpenbare avslagsgrunner ikke blir sendt.

Det kan også muligens være potensiale for raskere saksbehandling, ved at **søknader som likner hverandre behandles samtidig**. Det kan for eksempel være tilfelle hvor en arbeidsgiver søker om flere praktikanter fra samme lærested. I disse tilfellene vil trolig beskrivelser av opplæringsplan, arbeidsoppgaver og lønns- og arbeidsvilkår være såpass like at det lar seg gjøre å se sakene under ett. Ifølge UDI kan de også i dag vurdere søknader fra samme arbeidsgiver samlet, og dermed effektivisere behandlingsprosessen. I og med at det er den individuelle praktikant som formelt er søker i slike saker kan det likevel være et potensiale i muligheten til å sortere søknader etter arbeidsgiver. På samme måte som med informasjon om åpenbare avslagsgrunner kan dette kreve et system hvor informasjon om arbeidsgiver legges inn digitalt og separat i søknaden.

## Forhåndsgodkjenning

En form for forhåndsgodkjenning av arbeidsgivere og/eller læresteder, kan også være et tiltak som kan forkorte behandlingstiden, og skape mer forutsigbarhet. Slike forhåndsgodkjenninger kan foregå på ulike nivå, og det er viktig at de aspektene som forhåndsgodkjennes er de som det per i dag er mest usikkerhet knyttet til i forbindelse med søknadsprosessen.

En mulighet er at enkeltvirksomheter forhåndsgodkjennes i kraft av at de kan beskrive et system for opplæringsplan, lønns- og arbeidsvilkår, som innebærer at de tilfredsstiller disse vilkårene i praktikantregelverket. Det som må vurderes individuelt vil da utelukkende være egenskaper ved praktikanten selv, og ved om arbeidsoppgavene er relevante på praktikantens pågående utdanning. En annen mulighet kan være å forhåndsgodkjenne kombinasjoner av næring og studieprogram/lærested. Det vil i så fall kunne innebære at alle virksomheter innen en næring på forhånd vet at arbeidsoppgavene vil bli vurdert som relevant for pågående utdanning dersom praktikanten kommer fra et lærested/studieprogram på en forhåndsgodkjent liste – forutsatt at øvrige vilkår i praktikantbestemmelsen



(som opplæringsplan, lønnsbetingelser og annet) er oppfylt.

Forhåndsgodkjenning av større enkeltvirksomheter som ansetter personer fra utlandet ble utredet i 2015, og var også ute på høring. Formålet med forslaget var nettopp å oppfylle den daværende regjeringens erklæring om å gjøre det "enklere for næringslivet å tiltrekke seg høykompetent arbeidskraft fra andre land". Forhåndsgodkjenning ble ansett for å være for ressurskrevende, og forslag om en slik ordning ble derfor ikke fremmet av daværende regjering.

### 9.3 Oppsummering

Innstrammingen i praktikantordningen i 2018 har hatt både tilsiktede og utilsiktede virkninger.

Mange har sluttet å bruke ordningen. Den forkortede varigheten ser ut til å være den viktigste årsaken til det, men også at det er usikkerhet rundt detaljer i regelverket.

Vi anbefaler å gjøre praktikantordningen mer kjent i flere næringer enn i dag, samt at det gjøres en innsats for å formidle hvordan regelverket som skal tolkes. Vi foreslår også enkelte justeringer i regelverket. Vi mener at det bør være tillatt også for personer med som er i gang med ph.d-utdanning eller mastergrad nummer to å komme som praktikant. Vi ser at dersom det er politisk ønske om å avlaste virksomheter fra risiko i forbindelse med ansettelse av høykompetent arbeidskraft fra utlandet vil det å tillate praktikantopphold innen rimelig tid etter endt utdanning bidra til det. Dette må imidlertid veies opp mot potensielle negative konsekvenser for andre arbeidstakere, gjennom press på lønns- og arbeidsvilkår.

Ulike bransjer og næringer har ulike behov, og risikoen for misbruk varierer. Dersom man skal innføre bransjespesifikke regelverk, som i Danmark, bør partene i arbeidslivet involveres på en god måte.

Den lange ventetiden på behandling av søknad om opphold som praktikant ser i all hovedsak ut til å være en konsekvens av at praktikantsøknadene ikke kan prioriteres foran andre og viktigere saker. Ventetiden kan likevel gjøres kortere og mindre forutsigbar gjennom tidlig arbeidsstart og tiltak for å identifisere enkle saker. En ordning for forhåndsgodkjenning har vært vurdert tidligere og blitt funnet for ressurskrevende, men det å dra veksler på etablerte kombinasjoner av næring/yrke og lærested/studieprogram kan bidra både til å gjøre saksbehandlingen enklere, og til å gjøre søknadsprosessen mer forutsigbar for arbeidsgivere og praktikanter.

## 10. Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2009). Høringsnotat Utlendingsforskriftens kapittel 6 - Oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid og studier mv.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017). Høringsnotat Forslag til endringer i utlendingsforskriftens regler om oppholdstillatelse til.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2020). Instruks om tolkning av utlendingsforskriften § 6-21 første ledd – oppholdstillatelse til praktikanter.
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M., & Stølen, N. M. (2020). *Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. SSB.
- Eduskunta Riksdagen. (2021). *RP 232/2021 rd*. Hentet Mars 28, 2022 fra [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksEnesitys/Documents/RP\\_232+2021.pdf](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksEnesitys/Documents/RP_232+2021.pdf)
- Equinor. (u.d.). *Kort om Equinor*. Hentet fra <https://www.equinor.com/no/om-oss/kort-om-equinor>
- Equinor. (u.d.). *Our graduate disciplines*. Hentet fra <https://www.equinor.com/careers/graduate-disciplines>
- Fellesforbundet. (2021). *mellomoppgjøret-2021----jordbruk-og-gartnerioverenskomsten*. Hentet 5 11, 2022 fra <https://www.fellesforbundet.no/globalassets/lonn-og-tariffsaker/tariffavtaler/mellomoppgjøret-2021/mellomoppgjøret-2021----jordbruk-og-gartnerioverenskomsten.pdf>
- Fellesforbundet og NHO Mat og drikke. (2022). *Enighetsprotokoll av 2. juni 2022*. Hentet 9 26, 2022 fra <https://www.fellesforbundet.no/globalassets/lonn-og-tariffsaker/tariffoppgjøret-2022/overenskomstene-tariff2022/jord2022/enighetsprotokoll-overenskomsten-for-jordbruks--og-gartnerinaringene-2022.pdf>
- Government of Canada. (2019, Januar). *Evaluation of the International Experience Canada Program*. Hentet fra <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/international-experience-canada-2019.html>
- Government of Canada. (2022, Juli 27). *Hire skilled youth through International Experience Canada*. Hentet fra <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/work-canada/hire-temporary-foreign/iec.html#s04>
- Hydro. (u.d.). *Hvem vi er*. Hentet fra <https://www.hydro.com/no-NO/karriere/hvem-vi-er/>
- ILO. (u.d.). *International Standard Classification of Occupations (ISCO)*. Hentet fra <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/classification-occupation/>
- Jordbrugets uddannelser. (2022). *Lønoversigter for elever*. Hentet fra Lønninger for gartnerlærlinge - fra og med 1. marts 2022: <https://www.jordbrugetsuddannelser.dk/#/1%C3%B8noversigter-for-elever-447545879855888>
- Jordfald, B. (2021). *Lønnsfordeling i grønn sektor. Faktaflak*. FAFO.
- Krüger, I. B., & Skule, S. (2021). Den store utfordringen når arbeidslivet digitaliseres: Skaper digitaliseringen økt ulikhet? I *Den digitale hverdagen* (ss. 288-297). NTVA.
- Krüger, I. B., Bjønness-Ekerheim, A. M., & Sundberg, K. (2021). *Behovet for IKT-kompetanse i Norge. En vurdering av kunnskapsgrunnlaget*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- McGrath, J. (2021). *Report on Labour Shortages and Surpluses*. European Labour Authority.
- Migrationsverket. (2022a). *Uppehållstillstånd*. Hentet fra Ansökan om uppehållstillstånd för praktik: <https://migri.fi/sv/praktik>
- Migrationsverket. (2022b, Oktober 17). *Statistik*. Hentet fra Praktikant: <https://tilastot.migri.fi/index.html#decisions/21205/59/2/108?l=sv&start=581&end=598>
- Myklathun, K. H. (2022). *NAVs bedriftsundersøkelse 2022 - Stor mangel på arbeidskraft*.
- Norges Bondelag. (2022, April 5). *Norges Bondelag ønsker fagbrev i landbruket*. Hentet fra <https://www.bondelaget.no/nyhetsarkiv/norges-bondelag-onsker-fagbrev-i-landbruket>



- Norsk gartnerforbund. (2021). *Ny utdanning skal gi flere gartnere*. Hentet fra <https://gartnerforbundet.no/ny-utdanning-skal-gi-flere-gartnere/>
- NOU 2019: 2. (2019). *Fremtidige kompetansebehov II*.
- NOU 2020: 2. (2020). *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*. Avgitt til Kunnskapsdepartementet.
- Næsheim, H. N. (2017). *Endringer i yrkesstrukturen 2000-2017. SSB-rapport 2018/39*. SSB.
- Rørstad, K., Børing, P., & Solberg, E. (2022). *NHOs kompetansebarometer 2021: En kartlegging av NHOs medlemsbedrifters kompetansebehov i 2021*.
- SIRI. (2022a). *Praktikanter*. Hentet fra Ny i Danmark: <https://nyidanmark.dk/da/Du-vil-ans%C3%B8ge/Praktikanter/?anchor=canyo-uapply&callbackItem=CAE2B0BBF7CA49BF9069B45D086D674C&callbackAnchor=112785442B894EBB4CDE42368ECACD8CAE2B0BBF7CA49BF9069B45D086D674C>
- SIRI. (2022b, November 4). *Publikasjoner*. Hentet fra Udviklingen i SIRIs sagsbehandlingstider de seneste 12 måneder, oktober 2022: <https://siri.dk/publikationer/?query=sagsbehandlingstider>
- SSB. (2008). *Standard for næringsgruppering*. Hentet fra SSB: [https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos\\_d383/nos\\_d383.pdf](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos_d383/nos_d383.pdf)
- SSB. (2011). *Standard for yrkesklassifisering (Styrk-08)*.
- SSB. (2022). *Standard for utdanningsgruppering (NUS). Studieretning/utdanningsprogram 2022-05 - variant av Utdanningsgruppering (NUS) 2022-05*. Hentet fra <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/36/variant/1674>
- Støren, L. A., Mark, M. S., Madsen, A. Å., Olsen, D. S., Klitkou, A., Olvestad, M. E., & Tømte, C. (2020). *Arbeidsmarkedet for IKT-kandidater med høyere utdanning*. NIFU.
- Sysselsettingsutvalget. (2019). *Arbeid og inntektssikring - Tiltak for økt sysselsetting*. NOU 2019:7.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. (2021). *Princippapir om udmøntning af tiltag på praktikantområdet*.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. (2022, Juni 24). *Tal og statistik på udlændingeområdet*. Hentet fra Tal på udlændingeområdet pr. 31.12.2021: <https://www.uim.dk/tal-og-statistik/>
- Østby, L. (2017). *Arbeidsinnvandrere – fra hovedstadsfenomen til vanlig syn i hele landet*. Statistisk Sentralbyrå.

## Vedlegg A Kobling av bedriftsdata og praktikantsøknader

### 10.1.1 Kobling av datakilder

Ved å koble søknadsdata fra UDI med bedriftsopplysninger fra Brønnøysundregisteret kan vi undersøke kjennetegn ved bedriftene som søker om praktikanter, som for eksempel næring og antall ansatte.

Vi har koblet sammen dataene ved å koble arbeidsgiver fra praktikantsøknadsdataene med tilhørende bedriftsnavn i Brønnøysundregisteret. 66 av praktikantsøknadene var registrert uten arbeidsgiver, og det var følgelig ikke mulig å koble med bedriftsopplysninger. Videre var det 30 søknader fra til sammen 20 arbeidsgivere, som var registrert med en arbeidsgiver som ikke hadde noen treff i Brønnøysundregisteret, som vi heller ikke fikk koblet.

For 211 av søknadene (11,8 prosent) fantes det flere bedrifter i Brønnøysundregisteret med tilsvarende navn som arbeidsgiver i søknadsdataene. Vi kunne derfor ikke med sikkerhet vite hvilke bedriftsopplysninger som skulle kobles med søknaden. For å få et mest mulig komplett datasett, har vi i disse tilfellene vasket dataene på følgende måte:

- Dersom én eller flere av disse bedriftene (men ikke alle) har status som slettet, konkurs eller oppløst fjernes bedriftene som er slettet, konkurs eller oppløst. To bedrifter som hadde flere treff i Brønnøysundregisteret, hadde kun treff med bedrifter som var slettet. For den ene av disse bedriftene valgte vi bort bedriften som var registrert som underenhet, og beholdt den som var enkeltmannsforetak. For den andre bedriften valgte vi bedriften som var registrert under jordbruk (se neste punkt).
- Dersom arbeidsgiveren som har søkt om praktikant har et bedriftsnavn som er et personnavn (f.eks. «Per Hansen»), og minst ett av treffene er en bedrift innen jordbruk, beholdt vi bedriften som var i jordbruksnæringen (ti bedrifter). Tre av disse ti bedriftene hadde flere bedrifter registrert i jordbruksnæringen. For disse valgte vi den siste registrerte bedriften.
- Dersom én eller flere av bedriftene er en underavdeling eller underenhet, beholdt vi bedrifter som ikke er underavdeling eller underenhet.
- To bedrifter hadde to registreringer i Brønnøysundregisteret, der den ene av dem var i uoppgitt næring. Vi valgte bedriften med oppgitt næring.
- Én bedrift hadde to identiske registreringer i Brønnøysund, men med ulike organisasjonsnummer. Her valgte vi én av registreringene (tilfeldig).
- Én bedrift hadde to treff innenfor samme næring, men med to ulike geografiske plasseringer. Her valgte vi én av registreringene (tilfeldig).
- Én bedrift hadde to treff i to ulike næringer. Valgte bedriften som var registrert i næringen som passet best med praktikantens utdanningsretning.

Etter å ha gjennomført disse stegene, ble alle arbeidsgivere koblet med en bedrift fra Brønnøysundregisteret, utenom de 66 søknadene som manglet arbeidsgivernavn og de 30 søknadene med arbeidsgivere som ikke hadde noen treff i Brønnøysundregisteret. Ettersom vi ikke kan vite med sikkerhet hvilken bedrift som er den riktige når det er flere treff, vil denne metoden gjøre at det er noe usikkerhet knyttet til bedriftsopplysninger for enkelte søknader (gjelder 11,8 prosent av søknadene).

Databehandling og kobling er gjort i R versjon 4.2.0

oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

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

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7A  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo