

Vedlegg 2

Utredning av en modell med forhåndsgodkjenning av større virksomheter

1 Innledning

Ifølge regjeringserklæringen skal det bli "*enklere for næringslivet å tiltrekke seg høykompetent arbeidskraft fra andre land*". Regjeringen vil arbeide for "*enklere regler for høykvalifiserte arbeidsinnvandrere*", "*inkludert utrede en modell med forhåndsgodkjenning av større virksomheter*". I dette notatet har ASD utredet muligheten med en forhåndsgodkjenningsordning av virksomheter som ønsker å ansette personer fra utenfor EØS-området. EØS-borgere trenger ikke oppholdstillatelse for å arbeide i Norge, men må registrere seg.

Arbeidsgivernes ønsker overfor myndighetene ved internasjonal rekruttering er i første rekke at det skal være mulig å få hentet inn arbeidskraften raskt etter at beslutningen om rekruttering er tatt. Muligheten til å ta inn arbeidskraften før søknaden er behandlet kan være et virkemiddel for å oppnå dette. For å hindre misbruk fra useriøse arbeidsgivere, vil en slik ordning måtte basere seg på en forhåndsgodkjenning av de bedriftene som skal gis en slik rett.

Forhåndsgodkjenningen av bedrifter innebærer at enkelte bedrifter etter nærmere vilkår kan bli forhåndsgodkjent til å rekruttere arbeidstakere og la dem starte i arbeid før en tillatelse foreligger. Søknaden om forhåndsgodkjenning behandles før virksomheten ønsker å ansette en utenlandsk arbeidstaker. Formålet med en slik forhåndsgodkjenningsordning er å gjøre det lettere for større bedrifter å hente høyt kompetent arbeidskraft raskt fra land utenfor EØS og Sveits.

2. OECDs vurdering av det norske systemet

OECD har i rapporten *Recruiting Immigrant Workers Norway* gjennomgått den norske arbeidsinnvandringspolitikken. De mener at arbeidsinnvandringspolitikken for faglærte er relativt åpen, rask og enkel i internasjonal sammenheng. Oppsummert finner OECD at det norske arbeidsinnvandringsregelverket i store trekk fungerer bra, og regelverket står seg godt i en internasjonal sammenligning.

OECD er kjent med forhåndsgodkjenningsordninger fra andre land. De anbefalte likevel ikke Norge å innføre en slik ordning. Heller ingen av høringsinstansene ga uttrykk for et slikt ønske da rapporten var på høring.

3. Forhåndsgodkjenningsordningens forhold til andre tiltak.

I dag er det flere ordninger som tilrettelegger for at arbeidsgivere raskt og effektivt kan rekruttere faglært arbeidskraft fra land utenfor EØS-området:

A. Krav til saksbehandlingstid i UDI.

Rask saksbehandling av søknadene er et av de viktigste virkemidlene vi har for rask rekruttering av arbeidstakere. Med rask saksbehandling blir behovene for andre tiltak, som en forhåndsgodkjenningsordning, mindre viktig. I dag er målkravet til UDI at minst 80 % av søknad om oppholdstillatelse (arbeid som faglært) skal være behandlet innen 4 uker etter at saken har kommet til UDI.

B. SUA-kontorer

Vi har SUA- kontorer i henholdsvis Oslo, Stavanger, Bergen og Kirkenes. SUA-kontorene er et samarbeid mellom skatteetaten, politiet, UDI og Arbeidstilsynet. Servicekontorene reduserer tidsbruk og forenkler saksbehandlingen ved arbeidsinnvandring. Søknader levert på SUA-kontorene har kortere saksbehandlingstid i UDI (dvs. der UDI er vedtaksinstans). De skal behandle 90 % av sakene innen 10 dager. Dette er en av årsakene til ønskene om opprettelse av flere SUA-kontorer. Det tette samarbeidet mellom de ulike etatene på SUA-sentrene har også vist seg å ha effekt for å avdekke sosial dumping og useriøse aktører i arbeidsmarkedet.

C. Ordningen med tidlig arbeidsstart

Ordningen med tidlig arbeidsstart ble innført i 2010 for å oppnå de samme fordelene, men unngå den ekstra saksbehandlingen en forhåndsgodkjenningsordning innebærer. Ordningen for faglærte er hjemlet i utlendingsloven (utl.) § 23 fjerde ledd og utlendingsforskriften (utf.) § 6-8. Både arbeidstakeren og arbeidsgiveren kan søke om tidlig arbeidsstart. Politiet skal vurdere om alle kriteriene for å benytte ordningen er oppfylt. En bekreftelse på tidlig arbeidsstart gir arbeidstakeren rett til å arbeide fram til søknaden er behandlet.

4. Innholdet i en forhåndsgodkjenningsordning

Avhengig av den konkrete utformingen, kan en forhåndsgodkjenningsordning føre med seg både samfunnsøkonomiske fordeler og ulemper. I den grad en forhåndsgodkjenning forenkler saksbehandling innen bedriftene, kan en slik ordning minske kostnadene knyttet til rekruttering av riktig kompetanse i tilfeller hvor det er knapphet på slik kompetanse i Norge. Dette bidrar til at arbeidsmarkedet fungerer bedre og kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst.

En forhåndsgodkjenning av større bedrifter kan imidlertid også tenkes å ha en konkurransevridende effekt gjennom rekruttering til fordel for de forhåndsgodkjente bedriftene. Forhåndsgodkjenning bør utformes slik at det ikke gir urettferdige fordeler til visse bedrifter i forhold til mindre eller nylig oppstartede bedrifter som konkurrerer om samme type arbeidskraft. Dette kan oppnås for eksempel ved at noen av de eventuelle besparelsene i ressursbruk i UDI som følge av forhåndsgodkjenning kanaliseres til bedre veiledning og saksbehandling for bedriftene som ikke omfattes av forhåndsgodkjenningsordningen.

Forhåndsgodkjenningen skal gjelde for en gitt periode med mulighet for forlengelse. Ved forlengelse skal myndighetene kontrollere at bedrifter fortsatt oppfyller vilkårene for en forhåndsgodkjenning.

Ansvar for å godkjenne bedrifter på forhånd bør ligge hos UDI.

5. Behovet for en forhåndsgodkjenningsordning

Erfaringer med ordningen med tidlig arbeidsstart tilsier at mange virksomheter vil bruke ordningen et fåtall ganger. Det kan derfor bli en utfordring at en godkjenningsordning som favner færre bedrifter, vil gjøre ordningen med tidlig arbeidsstart mye snevrere enn i dag.

UDI opplyser at det i perioden 2010-2013 er registrert en beslutning om tidlig arbeidsstart knyttet til 929 ulike organisasjonsnumre. 16 organisasjonsnumre er registrert med tidlig arbeidsstart i minst 10 tilfeller og 78 organisasjonsnumre er registrert med minst 5. For 774 organisasjonsnumre er tidlig arbeidsstart brukt bare en eller to ganger.

Innføring av en forhåndsgodkjenningsordning kan dermed innebære at UDI må behandle svært mange søknader om forhåndsgodkjenning samtidig som hver enkelt virksomhet bruker muligheten til tidlig arbeidsstart et fåtall ganger.

Bedrifter som bruker ansetter mange utenlandske arbeidstakere vil være så godt kjent med ulike ordninger, saksbehandlingstider og regelverk at de ikke bruker mye ressurser på hver enkelt søknad. Det er derfor usikkert hvor mye de faktisk vinner på å bli forhåndsgodkjent. Saksbehandlingen for forhåndsgodkjenning kan fort bli for omfattende og tungvint til at det blir interessant for bedrifter å søke om. I mange tilfeller vil bedriftene heller ikke kunne forutse behovet for forhåndsgodkjenning før de har ansett mange og dermed er så godt øvd i regelverket og saksbehandlingsrutinene at de egentlig ikke trenger forhåndsgodkjenning.

6. Kriterier for ordningen – hvem skal omfattes

Dersom det skal innføres en ordning med forhåndsgodkjenning, er det viktig at kriteriene for å bli godkjent i størst mulig grad beror på objektive kriterier som enkelt kan kontrolleres slik at ordningen belaster utlendingsforvaltningen minst mulig. Det kan for eksempel være relativt enkelt å få konstatert hvor lenge virksomheten har vært registrert, mens det kan være mer krevende å vurdere regnskap, omsetning, overskudd mv.

Dersom godkjenningsordningen også skal avgrense mot bedrifter som vil kunne misbruke den, vil det imidlertid være vanskelig å bygge bare på slike kriterier. UDIs erfaring er at det også bør ligge en kvalitativ vurdering av virksomheten til grunn for en avgrensning før det er fremmet søknader om oppholdstillatelse.

Det er utfordrende å finne frem til en treffsikker forhåndsgodkjenningsordning som vil favne mange bedrifter. Statistikk fra UDI viser at det i dag er veldig få bedrifter som bruker ordningen med tidlig arbeidsstart flere ganger. Det er naturlig at forhåndsgodkjenningen baserer seg på størrelsen på virksomheten, enten gjennom antall ansatte eller omsetning. Samtidig kan små virksomheter ha et minst like stort behov for høyt kvalifiserte arbeidstakere som større virksomheter. Omsetningen i en virksomhet sier heller ikke noe om behovet for kvalifisert arbeidskraft. Blant annet vil flere dagligvareforretninger ha høye omsetningstall. Et annet spørsmål er om en forhåndsgodkjent virksomhet skal kunne ansette alle gjennom forhåndsgodkjenningsordningen, eller bare høykvalifiserte arbeidstakere.

Når man må foreta en avgrensning er det de større bedriftene som vil ansette flest personer og som har mest behov for ordningen med tidlig arbeidsstart. Det innebærer at det er hensiktsmessig å stille krav til minimum antall ansatte i virksomheten. Det finnes i dag ikke

offentlig tilgjengelig tall på antall ansatte i en virksomhet. Et slikt kriterium kan derfor være vanskelig å kontrollere. Vi mener videre det er nødvendig å be bedriftene dokumentere drift. Dette er det enklere å kontrollere, for eksempel gjennom dokumentasjon på at bedriften har vært registrert i Enhetsregisteret i minst to år. Det er også ønskelig at virksomheter som omfattes av ordningen med tidlig arbeidsstart overholder kravene til norske lønns- og arbeidsvilkår. Det er uklart hvordan et slikt vilkår enkelt kan kontrolleres av utlendingsmyndighetene på en enkel måte.

7. Nærmere om en forhåndsgodkjenningsordning

7.1 Varighet

Perioden en virksomhet er forhåndsgodkjent for må være avgrenset til en viss periode. Varigheten kan ses i sammenheng med hvor omfattende godkjenningsprosessen er. Departementet ser for seg at virksomhetene må fremme ny søknad om forlengelse når perioden utløper.

7.2 Misbruk - kontroll

Forhåndsgodkjente bedrifter får mye ansvar for å sikre at kravene og vilkårene i utlendingsforskriften følges. Dette innebærer en viss fare for misbruk eller feiltolkning av regelverket. Politiet opplyser også nå at de ser utlendinger som ikke er faglærte søker om tidlig arbeidsstart, slik at de får et visum de ellers ikke ville ha fått. Det må derfor vurderes om det er behov for regelmessig eller tilfeldig kontroll av praksisen i de forhåndsgodkjente bedriftene.

7.3 Belastningen på utlendingsforvaltningen

En forhåndsgodkjenningsordning vil kreve store administrative ressurser i UDI. De må behandle mange nye søknader om forhåndsgodkjenning og søknader om forlengelse. Registeret over godkjente virksomheter må vedlikeholdes, slik at virksomheter som ikke lenger oppfyller vilkårene utelukkes. I tillegg viser tidligere erfaring at det er behov for kontroll av virksomhetene for å forhindre misbruk.

8. Endringer i søknadsprosessen

Søknadsprosessen for tidlig arbeidsstart bør forenkles dersom det innføres en forhåndsgodkjenningsordning.

Dersom arbeidstakeren søker selv, utsteder politiet bekreftelsen direkte til vedkommende. Søker arbeidsgiveren på vegne av arbeidstakeren uten fullmakt, gir politiet en foreløpig bekreftelse på at arbeidstakeren kan starte i arbeid før søknad er ferdig behandlet. Personer som er visumpliktige, får innreisevisum på dette grunnlaget. Etter innreise skal arbeidstakeren møte opp hos politiet, bekrefte søknaden og få en endelig bekreftelse på at han eller hun kan begynne i arbeid før tillatelsen er gitt. Søknaden ligger hos politiet inntil arbeidstakeren møter opp personlig og bekrefter den. Deretter oversender politiet søknaden til UDI for behandling.

8.1 Kravene til arbeidsgivere/virksomheter

Etter utlendingsforskriften § 6-8 skal virksomheter som ønsker å benytte ordningen med tidlig arbeidsstart legge fram dokumentasjon på skatteattest for merverdiavgift og skatt og en egenerklæring om å overholde lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet

(HMS) i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser (foa) § 3-3 og § 3-4. Vi er ikke kjent med at kravene til attester og egenerklæring har vært brukt for å utelukke arbeidsgivere fra ordningen. Attestene har ingen betydning for vurderingen av de materielle vilkårene for å få oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Reglene i foa §§ 3-3 og 3-4 oppheves med virkning fra 1. juli 2015. Det vil være en forenkling av ordningen dersom arbeidsgivere ikke behøver å legge fram denne dokumentasjonen i hver enkelt søknad om tidlig arbeidsstart.

8.2 Søknad på vegne av arbeidstakeren uten fullmakt

Etter gjeldende ordning utsteder politiet to bekreftelser på tidlig arbeidsstart når arbeidsgiveren søker på vegne av arbeidstakeren uten å ha fullmakt, jf. utf. § 10-4. Først utsteder de en foreløpig bekreftelse til arbeidsgiveren ved søknadsinnleveringen og deretter en endelig bekreftelse til arbeidstakeren når han eller hun møter opp personlig hos politiet og bekrefter søknaden. Søknaden om oppholdstillatelse blir ikke oversendt til UDI for behandling før arbeidstakeren har møtt opp personlig hos politiet. Dette fører til lang saksbehandlingstid i tillegg til at flere saker blir liggende hos politiet i påvente av at arbeidstakeren skal møte personlig.

Det bør vurderes å endre forskriftens § 10-4 slik at arbeidsgivere ikke skal kunne søke om tidlig arbeidsstart uten fullmakt fra arbeidstakeren. Da vil politiet bare måtte utstede én bekreftelse. Bekreftelsen utstedes direkte til arbeidstakeren eller til arbeidsgiveren. Politiet kan deretter sende søknaden om oppholdstillatelse videre til UDI med en gang vilkårene for bruk av tidlig arbeidsstart er kontrollert og bekreftelsen er utstedt. Dersom politiet bare skal utstede én bekreftelse, og søknadene kan sendes direkte til UDI for behandling, vil det forenkle arbeidet for politiet. Da vil ikke søknadene ligge og vente på at søkeren skal komme og bekrefte dem i ettertid.

9. Økonomiske og administrative kostnader

Innføring av en forhåndsgodkjenningsordning for bedrifter forutsetter systemstøtte i utlendingsforvaltningens datasystemer. På bakgrunn av de foreløpige undersøkelsene UDI har foretatt, ser det ut til at det bør utvikles en ny og omfattende systemløsning for å håndtere en slik godkjenningsordning. Før det er besluttet hvordan ordningen skal se ut, er det vanskelig å gi et estimat av utviklingskostnadene og hvor lang tid det vil ta å få løsningen på plass.

I tillegg kommer ressursbruk knyttet til saksbehandling, og ikke minst til kontroll og vedlikehold av listen over forhåndsgodkjente virksomheter. Ordningen med forhåndsgodkjenning av bedrifter vil innebære at UDI må behandle nye type søknader, samt saker om opphevelse av godkjenning og utelukkelse fra ordningen. Hvor mye saksbehandlingsressurser som vil gå med til dette i UDI, vil avhenge av den konkrete utformingen ordningen får.

10. Konklusjoner

Det er lite hensiktsmessig å ha en forhåndsgodkjenningsordning i tillegg til ordningen med tidlig arbeidsstart. Vi mener derfor de to ordningene eventuelt må slås sammen. Dette vil medføre at søknadsprosessen forbli den samme; bedrifter små først søke om forhåndsgodkjenning. Deretter må de søke om oppholdstillatelse for den konkrete

arbeidstakeren og be om bekreftelse på tidlig arbeidsstart. Utlendingsmyndighetene utsteder en bekreftelse på at bedriften kan la arbeidstakere starte i arbeid før oppholdstillatelse er gitt.

Ordningen med tidlig arbeidsstart kan forbedres, særlig gjennom forbedringer og forenklinger i søknadsprosessen. Endringer i ordningen med tidlig arbeidsstart kan skje ved at en innfører en ordning med forhåndsgodkjenning av større virksomheter.

En forhåndsgodkjenningsordning vil omfatte færre virksomheter enn dagens ordning med tidlig arbeidsstart, som er åpen for alle. En slik ordning kan muligens gjøre ordningen med tidlig arbeidsstart enda mer treffsikker, men ikke forenkle saksbehandlingen. Selv med enkelt konstaterbare kriterier for at bedrifter skal bli godkjent, vil ordningen innebære en relativt omfattende tilleggsoppgave for UDI.

En forhåndsgodkjenningsordning gir ikke adgang til å ta arbeid tidligere enn ved dagens ordning med tidlig arbeidsstart. Forslaget om en ordning med forhåndsgodkjenning vil derfor ikke nødvendigvis føre til en gevinst for næringslivet eller den konkrete arbeidstakeren.

Det må også vektlegges politiets tilbakemelding om at ordningen med tidlig arbeidsstart allerede i dag har liten betydning når det allerede finnes et hurtigløp for kurante søknader via SUA-kontorene. Det er dermed grunn til å anta at det vil være få som vil bruke en forhåndsgodkjenningsordning. Innføring av en forhåndsgodkjenningsordning antas dermed å føre til mer saksbehandling og økt byråkrati som ikke står i forhold til en mulig gevinst for arbeidsgiverne.