



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Integrerings- og mangfoldsavdelingen
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Postadresse:
Postboks 8059
Dep., 0031 Oslo

Besøksadresse:
Tollbugata 20,
0152 Oslo

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
24 16 88 00

Telefaks:
24 16 88 01

Org.nr:
987 879 696

Bankkonto:
7694.05.12693

DERES REF
201101697-/MLS

VÅR REF
11-00793-4

DATO
15.09.2011

IMDis høringsuttalelse til NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon

Velferds- og migrasjonsutvalget har hatt et krevende mandat hvor det bl.a. ble bedt om å beskrive og vurdere elementene i den norske velferdsmodellen som påvirker og påvirkes av en økende migrasjon. Utvalget skulle legge en bred forståelse av migrasjon, inn – og utvandring, til grunn.

Utvalget behandler en lang rekke svært viktige problemstillinger som er av avgjørende betydning for at den norske velferdsmodellen skal kunne utvikles på en måte som sikrer velferden til alle innbyggere i Norge, uavhengig av bakgrunn. IMDi støtter utvalgets konklusjon om at den norske velferdsmodellen kan medføre utfordringer for integreringen av innvandrere på arbeidsmarkedet, fordi avstanden er liten mellom ytelser i velferdssystemet og lave lønninger for visse grupper. Samtidig representerer modellen den beste plattformen for å sikre at innvandrere og deres barn skal kunne delta på arbeidsmarkedet og sikres økonomisk uavhengighet, på lik linje med resten av befolkningen.

Utvalget har primært hatt som mandat å besvare spørsmålet: På hvilke måter er den norske velferdsmodellen sårbar i møtet med økt migrasjon, og hvilke forutsetninger må være til stede for å videreføre bærekraften i modellen? Det første og enkle svaret er: Høy sysselsetting er en forutsetning for velferdsmodellen. Derfor er det bekymringsfullt at sysselsettingen er vesentlig lavere for grupper av innvandrere, særlig hvis tendensen vedvarer og forsterkes over tid. Utvalget anbefaler en generell styrking av aktiviserings- og arbeidslinjen, og foreslår verken en generell innstramning eller en todeling av velferdsordningene.

IMDi støtter utvalgets vektlegging av at flere innvandrere må komme i fast og varig arbeid, og også forslaget om en generell styrking av aktiviseringslinjen for å få det til.

Denne innfallsvinkelen er viktig, men ikke tilstrekkelig for å oppnå høyere sysselsetting. Innvandringens faktiske betydning for verdiskapning i det norske samfunnet og de ressursene innvandrere representerer, kunne vært sterkere understreket i utredningen. Utredningen legger ikke stor nok vekt på at innvandreres medbrakte kompetanse bør utnyttes vesentlig bedre enn i dag.

Når utvalget legger til grunn at innvandringen ikke bør eller kan stanses, og ikke foreslår vesentlige endringer i velferdsordningene, innebærer det at fokuset rettes mot integreringspolitikken og hvorvidt denne lykkes eller ikke. Utredningen kunne derfor vært tydeligere på behovet for et utdannings- og kvalifiseringsløft for de gruppene som har lavest sysselsetting. Velferdsstatens generelle avhengighet av høy sysselsetting betyr at andre grupper i befolkningen som har lav sysselsetning, men som ikke har innvandrerbakgrunn, også utgjør en utfordring for systemet. Omfanget av innvandreres undersysselsetting, relativt til sysselsetning for befolkningen for øvrig, kunne også ha vært tydeliggjort. (etter Inkluderingsutvalgets beregninger: i 2011 32 000 personer (NOU 2011: 14)).

I denne høringsuttalelsen gir IMDi først innspill på utvalgets definisjoner, begrepsbruk, perspektiv og analyser. Deretter gis det innspill til utvalgets vurderinger og anbefalinger innenfor ulike politikkområder. IMDis innspill er begrenset til utvalgets vurderinger og anbefalinger innenfor velferdspolitikken og integrerings- og arbeidslivspolitikken.

Utvalgets definisjoner, begrepsbruk, perspektiv og analyser

Generelt finner IMDi at utvalgets begrepsbruk, perspektiv, situasjonsbeskrivelse og analyser ikke er tilstrekkelig omfattende med hensyn til faktorer som påvirker innvandreres og norskfødte med innvandrerforeldre sin tilknytning til og integrering i arbeidslivet, og deres bruk av velferdsordninger og –tjenester over tid. Det må understrekes at vår kritikk av perspektivet tar utgangspunkt i IMDis mandat, ettersom IMDi som ansvarlig iverksetter av Regjeringens integreringspolitikk må ha et bredere og mer helhetlig perspektiv enn utvalgets mandat kan sies å ha.

Integrerings- og kvalifikasjonsbegrepet

Det er to sentrale begreper og kategoriseringer benyttet av utvalget som IMDi mener er for uklart definert; integrering og kvalifikasjoner.

Utredningen opererer med en alt for snever definisjon og tolkning av integrering. Integreringsbegrepet i utredningen begrenses til "integrasjon i arbeidslivet" (s. 37). I sine analyser opererer utvalget med en enda strammere tolkning av betegnelsen, nemlig yrkesaktivitet eller sysselsetting. Integrering i arbeidslivet må imidlertid også omfatte ansattes mobilitet og karriereutvikling, integreringsprosesser på arbeidsplassen og at utstøting forhindres. Integrering i arbeidslivet er en viktig forutsetning for videreføring av økonomisk bærekraft ved den norske velferdsmodellen, da det styrker mulighetene for arbeidstakere med

innvandrerbakgrunn i et arbeidsmarked i tider med lavkonjunktur. Kartlegging og analyse av hvordan ulike innvandrergupper er integrert i arbeidslivet langs de dimensjoner som er nevnt ovenfor, burde ha inngått i utredningen i større grad.

Kvalifikasjonsbegrepet benyttet av utvalget er ikke klart definert og for udifferensiert. I all hovedsak skilles det kun mellom innvandreres "lave" og "høye" kvalifikasjoner, og det er uklart i hvor stor grad utvalget ser kvalifikasjoner kun som formelle kvalifikasjoner (utdanning). For å differensiere mellom de ulike kvalifikasjons-/utdanningsbehov innvandrere har, er det å skille mellom kun lavt og høyt kvalifiserte ikke tilstrekkelig. Hvilke kvalifikasjons- og utdanningsbehov en innvandrere til Norge har, vil blant annet variere etter om den enkelte har utdanning som er omsettbart i Norge - eventuelt etter en godkjenningssystem, en utdanning som ikke er omsettbart, eller om man ikke har skolegang eller utdanning overhodet.

Uklar definisjon av disse sentrale begrepene medfører etter vår mening at utvalgets analyser i enkelte tilfeller blir utilstrekkelige, for lite presise med hensyn til målgrupper og/eller mekanismer, og dermed ikke godt egnet til å legge grunnlag for tiltaksforslag.

Utvalgets manglende ressursperspektiv

Samlet sett bærer utredningen preg av først og fremst å være en risikoanalyse. Utvalgets innstilling begrenser seg til en situasjonsbeskrivelse og påfølgende analyser, samt tiltak som tar utgangspunkt i hvordan migrasjon hovedsakelig er en *utfordring* for den norske velferdsstaten. En helhetlig vurdering av migrasjonens effekter bør også legges til grunn positive sider og konsekvenser ved migrasjon, for å kunne foreslå riktige og treffsikre tiltak, og kunne beregne kostnader på korrekt grunnlag.

Fokus i utredningen er i stor grad på personer og grupper som har vanskeligheter med å etablere seg varig på arbeidsmarkedet. Et slikt fokus er selvfølgelig nødvendig, da økt sysselsetting er en forutsetning for bedre integrering av innvandrere generelt, og for en bærekraftig økonomisk balanse mellom arbeid og velferd. Men samtidig medfører dette ensidige fokuset at utvalget i alt for stor grad har latt være å stille spørsmål om hvordan de ressurser innvandrerne bringer med seg til Norge kan utnyttes bedre.

IMDi finner at utvalget i for liten grad har valgt å innta et mulighets- eller ressursperspektiv på innvandringen og dens innvirkning på norsk økonomi og velferdssystemets bærekraft. Ressursene innvandrerne bringer med seg og de inntektene de genererer i Norge er ikke tilstrekkelig trukket inn i situasjonsbeskrivelser og analyser. Det er i denne sammenheng uheldig at Statistisk sentralbyrås (SSB) framskrivninger, som legger klare føringer for utvalgets konklusjoner, var forsinket, og at utvalget hadde svært kort tid til å innarbeide og vurdere denne leveransen. Så vidt IMDi kan skjønne

innbefattes gevinster av innvandringen i SSB sine modeller. Imidlertid er presentasjonen av arbeidet til SSB i utredningens kapittel 12 ikke tilstrekkelig til at vi kan få et fullgodt innsyn i analysene og vurdere eventuelle styrker og svakheter.

Utvalgets svært mangelfulle behandling av problematikk knyttet til overrepresentasjon av innvandrere med høyere utdanning i arbeid de er overkvalifisert for, er et viktig eksempel på en konsekvens av et begrenset perspektiv. Et annet er innvandreres begrensede muligheter til mobilitet i arbeidslivet sammenlignet med resten av arbeidsstyrken. Ettersom utvalget ikke stiller spørsmålene, kommer de da heller ikke med svar og forslag til tiltak.

I Regjeringens videre arbeid med politikkutvikling og tiltaksutforming anbefaler IMDi - foruten et naturlig fokus på styrking av kvalifisering av utsatte grupper med ingen eller lite utdanning og lave kvalifikasjoner - at følgende spørsmål også må ligge til grunn:

- Hvordan få innvandringen til å bli en drivkraft for økonomisk vekst?
- Hvordan videreutvikle den norske velferdsstaten og velferdsmodellen i en situasjon med vedvarende høy innvandring?
- Hvordan få flere innvandrere, uavhengig av deres utdanningsbakgrunn, inn i stabilt, vedvarende og utviklende fulltidsarbeid?

Behov for ytterligere analyser og konsekvensutredninger

Utvalgets analyser og konklusjoner tar i all hovedsak utgangspunkt i analysemodeller som forklarer individers valg og adferd ut fra økonomiske insentiver. Selv om et slikt perspektiv i mange sammenhenger kan gi svært viktige forklaringer, er det for snevert til å gi en helhetlig forklaring av innvandreres valg og oppførsel. Situasjonsbeskrivelsen, analysen og foreslåtte tiltak som følger av et begrenset analytisk perspektiv, utgjør derfor en svakhet. De forslag til tiltak som kan utledes fra problemstillingene og analysene blir derfor i noen grad begrenset.

Som utvalget selv påpeker er det behov for en rekke videre utredninger, analyser og konsekvensutredninger for å fastslå om utvalgets ulike forslag bør legges til grunn for politikkutforming. IMDi vil legge til at Norge per i dag er i en situasjon hvor migrasjon ikke medfører store utfordringer for velferdssystemets bærekraft. Risikoen for at bærekraften svekkes er på lengre sikt. At ikke situasjonen oppleves som akutt, gir rom for at politikken endringer kan baseres på et godt kunnskapsgrunnlag. Dette grunnlaget kan og bør bygges opp i et langsiktig perspektiv.

IMDi vil påpeke noen områder eller temaer hvor utvalgets arbeid viser at det er behov for mer kunnskap og grundige konsekvensutredninger som grunnlag for politikkutforming:

Konsekvensanalyser av endringer i velferdspolitikken

Innvandrerhushold er langt oftere enn andre hushold i en situasjon med vedvarende lavinntekt, og det er en høy andel av barna med innvandrerbakgrunn som vokser opp i fattige familier. På bakgrunn av det mener IMDi det er nødvendig at konsekvensutredninger av endringer i velferdsordninger og stønader innbefatter et generasjonsperspektiv. Det må gjennomføres grundige analyser, og i disse må det være et særlig fokus på de grupper, familier og individer som er mest sårbare og avhengige av et velfungerende velferdssystem.

Videre analyser av migrasjonens innvirkning på velferdsmodellens bærekraft

Utvalget viser forsiktighet i konklusjonene basert på SSBs analyser av bærekraften til velferdsmodellen i kapittel 12. IMDi støtter utvalgets vurdering om at man må være varsom med å trekke endelige konklusjoner, og vil påpeke at det kreves mer omfattende analyser for å vurdere bærekraften til den norske velferdsmodellen ved økende migrasjon.

Vi har pekt på svakheter ved at kvalifikasjonsbegrepet i utredningen er uklart definert. Utvalget er tydelig på at utfordringen for velferdssystemets bærekraft når det gjelder migrasjon i stor grad er knyttet til de kvalifikasjoner innvandrere har ved innvandring. Utfordringene for velferdssystemet øker når det er mange med lave kvalifikasjoner. I SSBs analyser og framskrivninger, og i utvalgets behandling av disse analysene, mener IMDi at det gjøres en uheldig operasjonalisering og kategorisering av innvandreres kvalifikasjonsnivå. Grovt sett brukes innvandringsgrunn som indikator på kvalifikasjoner - flyktninger og familieinnvandrede anses som personer med lave kvalifikasjoner, arbeidsinnvandrere anses å ha høy(ere). Hvorvidt flyktninger og familiegjenforente i flyktninggrupper i tiårene fremover kan kategoriseres slik er ikke mulig å forutse. Samtidig vil vi også peke på at disse gruppene per i dag er forholdsvis differensierte og sammensatte med hensyn til kvalifikasjoner. For å legge grunnlag for en integreringspolitikk som har som mål at alle personer, uavhengig av innvandringsgrunn og landbakgrunn, skal bli integrert i arbeidslivet, bør det vises forsiktighet med å benytte for grove kategoriseringer. I videre analyser, framskrivninger og utredninger mener vi det vil være mer fornuftig å analysere ut fra utdanning og dokumenterte kvalifikasjonsbehov.

Behov for mer kunnskap om overganger mellom arbeidsliv og trygd

I analysen tar utvalget i for liten grad opp andre faktorer enn individuelle økonomiske motiverte valg som mulige forklaringer på (innvandreres) overgang til uførepensjon. Dette mener IMDi er en for grov og forenklet analyse. Utvalget legger stor vekt på at forklaringen kan finnes i velferdsordningene, uten også å peke på at arbeidslivet kan ha utstøttingsmekanismer som rammer innvandrere spesielt hardt, slik som forskningen fra Frischsenteret de baserer seg på antyder. "Det synes å være et strukturelt trekk ved det norske arbeidslivet og/eller dets velferdsordninger at utstøttings- eller tiltrekningsmekanismer gjør det vanskelig å utnytte den innvandrede arbeidskraften fullt ut over tid" (Bratsberg, Røed og Raaum 2011 s. 26).

Det er behov for videre analyser og mer kunnskap om hvilke faktorer som trekker eller presser innvandrere fra en status som sysselsatt til trygdemottaker. Balansen mellom innsats i arbeidslivet versus de overføringer man mottar når man er svakt integrert eller står utenfor arbeidslivet, er selve grunnlaget for utvalgets analyser, konklusjoner og forslag til tiltak. De sentrale analyser utvalget bygger på er kohortstudier gjennomført av Frischsenteret, som viser at flyktninger, arbeidsinnvandrere og familieegjenforente til disse gruppene fra 70-tallet og fremover hadde stor overgang til trygdeytelser etter kun 10-15 års arbeidstilknytning. Dette er en for kort arbeidslivskarriere til at velferdssystemet kan være bærekraftig når disse gruppene er av et visst volum. Utvalget antyder at dette mønstret kan komme til å gjenta seg for den nye gruppen av arbeidsinnvandrere. Her er det nødvendig å understreke at forskningen ikke er entydig (se bl.a. Claussen m. fl. 2009, referert i Inkluderingsutvalgets NOU 2011: 14 s. 140). IMDi mener at det er viktig å vise forsiktighet i å benytte disse resultatene i for stor grad i prognosene for (nye) innvandrere av ulike kategorier som kommer til Norge. Det er nødvendig med ytterligere forskning før det trekkes sikre konklusjoner.

Behov for mer kunnskap om helsesituasjonen blant innvandrere

Utvalget peker på at det er færre innvandrere som vurderer sin helse som god eller meget god sammenlignet med befolkningen som helhet, og at innenfor noen grupper har mange psykiske plager. Etter 10-15 års botid øker sannsynligheten for å gå fra betalt arbeid til uførepensjon blant noen grupper. Utvalget noterer blant annet behov for "å redusere utstrømning fra arbeid og overgangen til helserelaterte ytelser i befolkningen". Utvalget foreslår å satse på aktivisering i de helserelaterte ytelsene. IMDi vil fremheve at det er viktig å satse på kunnskapsinnhenting om helsesituasjonen blant innvandrere. På bakgrunn av eksisterende kunnskap, bør tiltak som forebygger mest utbredte helseplager blant innvandrere vurderes. Forebygging av helseplager kan forhindre utstøting og fremme deltakelse i arbeidslivet, bidra til reduksjon i sykefravær og tidlig overgang til uførepensjon, samt begrense utgiftene i helsevesenet knyttet til personer med innvandrerbakgrunn både i og utenfor arbeidslivet.

Behov for mer kunnskap om holdninger

I kapittel 13 *Velferdsmodellens legitimitet* peker utvalget på manglende kunnskap om holdninger blant innvandrere til ulike velferdsordninger og selve velferdsmodellen. Utvalget har en *antagelse* om at det mellom ulike innvandrergrupper – definert ut fra innvandringsgrunn og landbakgrunn – er forskjeller som påvirker adferd (s. 304-305). IMDi vil understreke viktigheten av at det fremskaffes mer omfattende og systematisk kunnskap om hvordan holdninger i befolkningen, også blant innvandrere, påvirker valg i skjæringspunktet mellom arbeidsliv og velferdsordninger. Videre hvordan holdninger og verdivalg påvirker prioriteringer når det gjelder husholdsøkonomi og levesett. Denne type kunnskap kan være viktig både med tanke på å opprettholde velferdsmodellens bærekraft ved økende migrasjon, men også å tilpasse og effektivisere integreringstiltak.

Innspill til utvalgets vurderinger og anbefalinger

Overordnet finner IMDi at en rekke av tiltakene som foreslås i kapittel 14 i stor grad vil være nødvendige og ha positiv effekt for målgruppene, og for den norske velferdsmodellens bærekraft. IMDi støtter konklusjonen om at en videreutvikling av arbeidslinja gjennom økt aktivisering er nødvendig. Samtidig vil vi fremheve at tiltakene ikke er tilstrekkelige - det trengs bredere innsats enn hva utvalget foreslår. Dels gjelder dette tiltak rettet mot spesifikke grupper innvandrere som møter barrierer i arbeidslivet. Videre gjelder det tiltak rettet mot å forhindre utstøting av innvandrere som er etablert i arbeidslivet, tiltak som skaper gode mangfoldige arbeidsplasser, og tiltak som bedrer arbeidsgiveres evne og mulighet til å ansette og lede en mangfoldig arbeidsstokk. Det er også nødvendig med økt grad av ressurser og tiltak som forsterker kommunalt og statlig tjenesteapparats evner og muligheter til å yte de nødvendige tjenester for at arbeidslivsintegreringen av innvandrere forbedres. Som presentert i dette dokumentet er det også behov for videre målgruppespesifikke analyser og konsekvensutredninger knyttet til flere av de foreslåtte tiltakene.

I den videre gjennomgangen forholder vi oss til inndelingen i politikkområder som gjøres av utvalget. IMDi har ingen innspill knyttet til utvalgets gjennomgang, vurderinger og forslag innenfor innvandringspolitikken.

Velferdspolitik

IMDi støtter utvalgets vurdering av at aktiviseringsalternativet er å foretrekke fremfor innstramning- eller tosporsalternativet (s. 326-329). IMDi mener at økt bruk av aktivitetsplikt ovenfor personer som mottar helserelaterte ytelser og har dokumentert lavere arbeidsevne, samt sosialhjelpsmottakere, sannsynligvis vil føre til at flere kommer i arbeid. Samtidig er vi, som utvalget, klar over at det er og vil være utsatte grupper hvor overgang til arbeid i liten grad er et realistisk mål. Den økonomiske situasjonen for disse gruppene er vanskelig, og innføring av økt aktivitetsplikt må gjennomføres på en måte som ikke medfører ytterligere reduksjon i deres inntekter og en forverring av deres levekår.

Utvalget foreslår å omgjøre offentlige kontantytelser til tjenester. Dette har størst konsekvenser for familier som allerede har det vanskelig økonomisk, dvs. barnefamilier med lave inntekter. IMDi vil påpeke at utforming av tjenester må organiseres på en måte som ikke bidrar til økt marginalisering, som mange i målgruppen allerede er utsatt for. Å utforme treffsikre tjenester er vanskelig, og det er viktig at man unngår å påføre en sårbar gruppe ytterligere påkjenninger. Videre må slike tiltak settes i en bredere kontekst med regjeringens arbeid innenfor levekår, fattigdom og satsinger på barn og unge mennesker.

Utvalgets forslag tilknyttet overgangsstøtten (s. 332)

Overgangsstønad har som formål å sikre enslige forsørgere mulighet for en midlertidig forsørgelse slik at de kan områ seg med tanke på å bli selvhjulpne på sikt.

Mange norske kvinner har gjennom tidene kunnet bruke overgangsstønad som et springbrett til å få utdanning og arbeid. Overgangsstønaden er et viktig likestillingspolitisk instrument for å sikre kvinners mulighet til senere å kunne klare seg selv. På midten av 1990-tallet kom det innstramminger i reglene for overgangsstønad, blant annet ble tiden for hvor lenge man kan få overgangsstønad redusert fra 10 år til dagens regler.

Utvalget foreslår at dagens ordning med fornyelse av treårsperioder evt. innstrammes, slik at det ikke blir mulig å bruke overgangsstønaden som grunnlag for permanent forsørgelse. IMDi støtter en aktiviseringslinje her, og mener at utvalgets forslag om at norskopplæring bør anses som en måte å oppfylle aktivitetskravet på er svært positivt. Imidlertid vil vi i stedet for innstramminger heller foreslå muligheter for utvidelse av ordningen til å gjelde flere år, etter en individuell vurdering knyttet til utdanningsløp. Problemer knyttet til overgangsstønaden ligger snarere i en manglende oppfølging av den enkelte og manglende spesifisering av krav og plikter som følger med ordningen, enn i selve ordningen. En del innvandrerkvinner uten utdanning eller med liten skolegang fra hjemlandet, vil trenge mer enn tre år på å gå igjennom alfabetiseringskurs, grunnskole og senere videregående opplæring med fagbrev. Det samme vil gjelde en del ungdom som faller ut av videregående skole og blir enslige forsørgere i ung alder.

Utvalgets forslag tilknyttet kontantstøtte og gratis kjernetid i barnehager (s 333)

IMDi støtter utvalgets forslag om en utfasing av kontantstøtten. Videre støtter vi forslaget om en videreføring av gratis kjernetid i barnehager, og at en utvidelse av denne ordningen aldersmessig og geografisk vurderes, samtidig som det følges opp med sysselsettingsorienterte tiltak rettet mot foreldrene.

Integrerings- og arbeidslivspolitik

Tilrettelegging av tjenester for en mangfoldig befolkning

IMDi ser det som særdeles viktig at informasjon og kommunikasjon om rettigheter og plikter knyttet til de norske velferdsordningene tilrettelegges for mangfoldet i befolkningen. I utvalgets foreslåtte tiltak om styrking av aktivitetsplikten og bedre individuell tilpasning, vil også tilrettelegging for god kommunikasjon spille en sentral rolle.

IMDi vil fremheve behovet for at tilrettelegging av tjenester for en mangfoldig befolkning er en forutsetning for at innvandrere og deres barn skal få de samme mulighetene som resten av befolkningen til eksempelvis å bli sysselsatt. For å forklare blant annet forskjeller mellom majoritetsbefolkningen og innvandreres sysselsetting, integrering på arbeidsmarkedet og bruk av velferdsordninger og –tjenester, er det viktig å klargjøre i hvilken grad de offentlige tjenestene som tilbys befolkningen er likeverdige. Helsetjenester dekkes i liten grad i utredningen, men bør også nevnes i denne sammenhengen. Mangel på kompetanse og ressurser i tjenesteapparatet kan medføre at innvandrere får et dårligere tilbud enn

majoriteten. Videre er det vel dokumentert at viktige virkemidler for å sikre likeverdige tjenester, slik som bruk av tolk, benyttes i for liten grad innen de offentlige tjenestene (se blant annet IMDi-rapport 6-2007; 5-2008 og 6-2009).

Utvalgets vurderinger og tiltak tilknyttet introduksjonsordningen (s 338)

Utvalget fremhever at resultatene av introduksjonsordningen er relativt gode, men gjennomgangen viser at det er problemer knyttet til kommunenes gjennomføring og tilrettelegging av program. Utvalget viser til evalueringer som avdekker at det er utfordringer knyttet til samarbeid mellom ulike kommunale og statlige etater. Dette fører ofte til at programmet ikke blir et heltids kvalifiseringsprogram, at programmet ikke blir tilstrekkelig tilpasset den enkeltes behov, at programmet i for liten grad blir arbeidsrettet, og at det kan være snakk om innelåsingseffekter for deltakerne.

IMDi støtter langt på vei utvalgets vurderinger. Utvalget understreker at det i forbindelse med forslag om lovendring om statlig tilsyn av kommunenes forvaltning av introduksjonsloven, må sikres bedre behovsvurdering og mer individuell tilrettelegging for deltakere. IMDi støtter også denne vurderingen, men ser samtidig et behov for sterkere politiske grep som skal sikre fokus både på overgangen til arbeid og til utdanningsløp, og samtidig sikre bedre samordning og samarbeid mellom ulike kommunale og statlige aktører.

IMDi stiller seg videre positiv til utvalgets forslag om å utvide personkretsen for introduksjonsprogrammet. IMDi finner det imidlertid nødvendig at det gis en ytterligere konkretisering av den nye gruppen. Uten en slik presisering og avgrensning kan utvidelsen bli praktisert ulikt av kommunene. Hensynet til likebehandling vil trolig ikke bli ivaretatt, og ordningen vil kunne gi unødvendige forvaltnings- og administrasjonskostnader, både på kommunalt og statlig nivå. IMDi finner utvalgets anslag av merkostnader knyttet til forslaget svært usikre. Det trengs bedre utredning av kostnadene, både på kommunalt og statlig nivå. En konkretisering av den nye målgruppen kan bidra til bedre kostnadsanslag.

Utvalgets vurderinger og forslag tilknyttet norskopplæring (s. 339)

Flertallet i utvalget argumenterer mot gratis norskopplæring til arbeidsinnvandrere ut i fra at "Et generelt offentlig tilbud om gratis språkopplæring for EØS-borgere vil være en statlig subsidiering av bedrifter som rekrutterer fra utlandet, og vil være kostnadskrevenende." (Side 339 kap.14) IMDi mener at språkopplæring er en svært viktig forutsetning for å integreres i Norge, og støtter mindretallet i utvalget, som foreslår å støtte gratis norskopplæring for EØS-borgere som bosetter seg i Norge (hovedsakelig arbeidsinnvandrere og deres familiegjenforente). Av samme grunn mener IMDi at norskopplæring også bør være gratis for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS.

Gratis norskopplæring vil kunne gi økte integreringsmuligheter for den enkelte innvandrere, samt gevinster for samfunnet for øvrig. Språkkunnskaper utvider mulighetene på arbeidsmarkedet og gir muligheter for karrieremessig utvikling, samt øker omstillingsevnen ved konjunkturrendringer og strukturelle endringer. De bidrar

også til bedre utnyttelse av medbrakt kompetanse. Ved arbeidsledighet vil norskkunnskaper gi bedre utbytte av arbeidsrettede tjenester og tiltak. Det å forstå og bli forstått hindrer også sosial ekskludering og velferdsavhengighet.

IMDi ser behov for grundig utredning av mulige organiseringsformer, samt administrative og organisatoriske konsekvenser av en slik omlegging. IMDi vil i denne sammenheng påpeke at mange EØS-borgere og personer med midlertidig opphold i praksis vil kunne få norskopplæring ved å gjøre krav på sin rett til gratis grunnskole og videregående skole for voksne jf presisering fra Utdanningsdirektoratet i brev til Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 23. juni 2011.

En utvidet ordning med gratis norskopplæring kan være billigere enn gratis grunnskole og videregående skole for enkelte grupper voksne.

Behov for tiltak for å forhindre frafall fra videregående utdanning

Utvalget viser til at den viktigste faktoren for å unngå å havne utenfor arbeidslivet og være avhengig av økonomiske overføringer, er å ha gjennomført videregående utdanning (s. 199). IMDi mener at det arbeidet som Kunnskapsdepartementet nå gjennomfører (Ny GIV: Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring) for å finne egnede tiltak for å øke fullføring av videregående utdanning, vil være svært viktig for å sikre en økonomisk bærekraftig velferdsmodell fremover. Dette arbeidet er relevant med tanke på velferdsordninger og kvalifiseringstiltak for innvandrerungdom, samt norsk ungdom som faller ut av det ordinære skolesystemet.

Behov for bredt spekter av tiltak for å øke sysselsettingen blant innvandrere

Forskjellene i sysselsetting mellom innvandrerfamilier og familier uten innvandrerbakgrunn er den viktigste forklaring på de store fattigdomsforskjellene. Disse forskjellene kan øke og segmenteres ytterligere over tid, hvis ikke sysselsettingen blant innvandrere øker. Som utvalget påpeker er sysselsettingen blant innvandrere i Norge svært høy i internasjonal sammenheng. Forskjellene i arbeidsmarkedstilknytningen mellom innvandrere og den resterende befolkningen er likevel så stor at den kan utgjøre en utfordring for bærekraften til velferdssystemet i framtiden.

Tiltakene som foreslås for å sikre velferdsmodellens bærekraft må sees i sammenheng med behovet for å nå sentrale målsettinger innen velferds-, arbeidslivs og integreringspolitikken. IMDi mener det er nødvendig å ha en aktiv politikk som motvirker økte forskjeller, og vil påpeke, slik Inkluderingsutvalget i NOU 2011:14 gjør, at sysselsettingsforskjellene mellom innvandrere og resten av befolkningen er håndterbare, gitt politisk satsing og riktig bruk av tiltak. Inkluderingsutvalget har beregnet at det i 2011 ville være lik sysselsettingsandel blant innvandrere og den resterende befolkningen hvis 32 600 flere innvandrere var i arbeid. Foruten at arbeidsledigheten blant innvandrere samlet sett er om lag tre ganger større enn i resten av befolkningen, viser også Inkluderingsutvalget til at om lag 35 000 innvandrere var yrkespassive i 2009. Andelen yrkespassive er tre ganger høyere blant innvandrere enn i befolkningen som helhet. I en situasjon hvor

Inkluderingsutvalget, med basis i NAVs beregninger, henviser til oppgitt sysselsettingsbehov i 2011 på 61 000, vil IMDi fremheve behovet for tiltak som muliggjør å utnytte den arbeidskraften undersysselsatte innvandrere utgjør.

Utvalgets vurderinger og forslag i arbeidslivspolitikken

Utvalgets utredning dokumenterer et betydelig gap mellom innvandreres og majoritetsbefolkningens arbeidsmarkedstilknytning. Innvandrere har vesentlig høyere ledighet og lavere sysselsetting. Utredningen viser samtidig at det er store forskjeller mellom de ulike gruppene av innvandrere, og at etterkommere gjør det bedre i arbeid og utdanning enn foreldregenerasjonen. Utvalgets forslag til arbeidsgiverrettede tiltak fokuserer for en stor del på å utvikle tiltak som kan bidra til å øke etterspørselen etter personer med lave eller udokumenterbare kvalifikasjoner (innvandrere), samt tiltak og ordninger som kan bidra til å dempe arbeidsgiveres opplevde risiko i ansettelsesprosesser. Det foreslås at partene i arbeidslivet ser på muligheten for å etablere midlertidige trainee-program eller opplæringsstillinger. For å styrke arbeidslivstilknytningen foreslår utvalget å vurdere innføring av en "trappemodell" lik den danske modellen, som innebærer en gradvis innsusling i arbeidslivet. IMDi stiller seg positiv til å vurdere dette nærmere.

Det er dokumentert av blant annet SSB at innvandrere med høyere utdanning oftere er i jobb de er overkvalifisert for enn andre med tilsvarende utdanninger i resten av befolkningen. Dette er et fenomen og en problemstilling som i for liten grad diskuteres i utredningen, noe vi i vårt innspill om utvalgets perspektiv påpekte tidligere i dokumentet.¹ Hovedfokus i utredningen er på innvandrere med lave kvalifikasjoner. På den måten går utredningen glipp av en annen side av problematikken - velkvalifiserte innvandrere som har vanskelig for å få jobb sett i forhold til sine kvalifikasjoner. Utfordringer knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning er heller ikke tilstrekkelig behandlet. For innvandrere er det å kunne ha jobb i forhold til kvalifikasjoner et grunnlag for vellykket integrering og langvarig deltakelse i arbeidslivet. I tillegg fører det til mer hensiktsmessig bruk av landets ressurser, noe som også har påvirkning på velferdsstaten. Spørsmålet er ikke bare "hvilke ressurser innvandrere bringer med seg (s.9)", men hvordan samfunnet benytter seg av disse ressursene. IMDi viser for øvrig til den brede behandlingen av dette temaet i kapittel 9 i Inkluderingsutvalgets sluttrapport NOU 2011: 14.

Både gapet mellom innvandreres og majoritetsbefolkningens arbeidsmarkedstilknytning, og forskjeller i hvilken grad høyt utdannede er i jobb som passer til deres kvalifikasjoner, kan være utslag av diskriminerende praksis. Utvalget mener at det empiriske grunnlaget er for svakt til å fastslå utbredelsen av og årsakene til diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet. Vi mener utvalget med fordel i større grad kunne ha diskutert i hvilken grad forskjeller mellom innvandrere og resten

1. IMDi mener at utvalget på side 209 fremstiller konklusjonen fra SSB-rapport 2008/37 Riktig yrke etter utdanning på en feilaktig måte, når de hevder at "en registerbasert undersøkelse viser at innvandrere i større grad enn befolkningen for øvrig er i jobb som tilsvarer den utdanningsnivået de har".

av befolkningen, og forskjeller mellom innvandrergupper, kan være resultat av systematisk forskjellsbehandling. Eksempler på type fenomener som det vil være naturlig å stille spørsmål ved er sysselsettingsforskjeller og forskjeller i ledighet mellom ulike innvandrergupper, arbeidsbelastninger/arbeidsmiljø, mobilitetsmuligheter, lønnsforskjeller og overkvalifisering. Når det gjelder velferdsapparat og offentlige tjenester kan systematisk forskjellsbehandling - det være seg av ressurs hensyn, manglende kompetanse, holdninger mv., gi dårligere tilbud til enkeltgrupper.

IMDi støtter utvalgets intensjoner med forslagene, men vurderer at de kanskje kan ha et noe snevert perspektiv. IMDi foreslår at det i større grad satses på å videreutvikle mangfoldsperspektivet i arbeidslivet, og at det utvikles tiltak og virkemidler for å øke kompetansen innenfor mangfoldsledelse blant arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor. Et systematisk arbeid med en slik kompetanseheving vil ha en rekke målsetninger: å bygge ned barrierer for å ansette personer med innvandrerbakgrunn – både med lave og høye kvalifikasjoner, senke andelen innvandrere som ansettes i stillinger de er overkvalifiserte for, benytte og legge til rette for å videreutvikle den enkeltes kompetanse på best mulig måte, samt å skape gode inkluderende arbeidsmiljøer. Økt kompetanse blant arbeidsgivere generelt vil videre kunne være et hensiktsmessig virkemiddel mot diskriminerende praksiser som øker sårbarheten til innvandrere på arbeidsmarkedet.

Utvalgets vurderinger av forslag tilknyttet arbeidsmarkedstiltak

Utvalgets utredning viser at innvandrere utgjør en betydelig andel av deltakere på arbeidsmarkedstiltak. Utredningen viser videre at kurstilbudet mange steder ikke er tilrettelagt for deltakere med svake norskferdigheter, at innvandrere i mindre grad får systematisk oppfølging i praksisplass, og at et stort antall saksbehandlere finner det vanskelig å finne kurstilbud tilpasset innvandreres behov. Innvandrere med behov for grunnleggende opplæring i norsk henvises ofte til kommunen. Utredningen viser også at lønnstilskudd er en ordning som viser seg å ha best effekt med tanke på overgang til arbeid, og at denne ordningen benyttes i ganske liten grad overfor innvandrere. IMDi støtter utvalgets vurderinger.

Utvalget foreslår at innvandrere fortsatt skal være prioritert for arbeidsmarkedstiltak, at Arbeids- og velferdsetaten må settes bedre i stand til å håndtere en mer sammensatt brukergruppe, og at yrkesrettet norskopplæring bør bli en større del av det ordinære arbeidsmarkedstilbudet. Utvalget foreslår videre at lønnstilskudd benyttes i større grad enn i dag, og at det sees nærmere på tiltak som kan rettes mot stimulering til entreprenørskap og nettverksbygging. IMDi støtter i all hovedsak utvalgets forslag, men vurderer at det også her kan være nødvendig med et sterkere politisk grep for å sikre bedre oppfølging og mer individuell tilpasning av tilbud til innvandrere.

Utvalgets vurderinger av forslag tilknyttet arbeidsmiljøpolitikken

Når det gjelder arbeidsmiljøpolitikken støtter IMDi videre satsing mot sosial dumping og tiltak for å bevare norske lønns- og arbeidsforhold. Allmenngjøring i flere bransjer

og forebygging av svart arbeid er blant de viktigste tiltak for å hindre segregering av arbeidsmarkedet.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Geir Barvik
Direktør

Anders Fyhn
Seniorrådgiver