



ARBEIDSGIVERFORENINGEN  
**SPEKTER**

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 14.10.2011

Vår ref.  
37172/HS04

Deres ref.  
201102421-/HEG

## Høring - NOU 2011:14 Bedre integrering

### Innledning

Arbeidsgiverforeningen Spekter avgir med dette en høringsuttalelse i forbindelse med NOU 2011:14 *Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak*.

Utredningen omfavner svært mange tema som er av betydning for integreringen, og det gis et omfattende faktagrunnlag som dokumenterer status på integreringsfeltet. Som en arbeidsgiverorganisasjon vil vi først og fremst konsentrere oss om det som er relatert til arbeidsliv, herunder utdanning og kompetanse.

Først gir vi en oppsummering for hvorfor vi ser integrering som et svært viktig tema - i et arbeidslivsperspektiv. Dernest redegjør vi for vårt prinsipielle syn på felt vi mener vil fremme økt integrering. Til slutt kommenterer vi mer spesifikt på enkeltforslagene og kapitlene i utredningen.

### Overordnet om viktigheten og betydningen av integrering

De seneste tiårene har Norge opplevd at internasjonalisering og globalisering er blitt en viktig faktor i samfunnsutviklingen. Som en følge av dette er det blitt økt mobilitet av mennesker. Mange har kommet til Norge som studenter, arbeidsinnvandrere, flyktninger, eller gjennom familiegjenforening. Denne mobiliteten har mange positive sider ved seg, samtidig som det følger noen utfordringer.

Utvalgets utredning dokumenter at integreringen i Norge på mange måter har gått bra, men at det er utfordringer som det er viktig å gripe fatt i.

En viktig forutsetning for at innvandringen skal føre med seg så mange positive sider som mulig, er at det blir en vellykket integrering. Med dette forstår vi at innvandrere skal delta i samfunns- og arbeidsliv mest mulig på lik linje med befolkningen for øvrig, og de skal ha de samme muligheter og plikter. Et tegn på *mislykket* integrering vil være at grupper av

innvandrere, eller en stor andel av innvandrerne totalt sett, i større grad enn andre står utenfor samfunns- og arbeidsliv, og at det er systematiske og store forskjeller i sysselsetting, levestandard, helse og utdanning.

En vellykket integrering krever derfor blant annet at innvandrerne gis forutsetninger for å ta utdanning og delta i arbeidslivet. Barrierene som hindrer dette må bygges ned, samtidig som det også må stilles krav og utvikles insentiver for å få dette til.

Norge vil i de neste tiårene oppleve en kraftig demografisk endring. Andelen eldre i forhold til de i yrkesaktiv alder vil øke kraftig. For å opprettholde en bærekraftig økonomisk utvikling, og for å kunne løse alle de oppgaver som må løses, vil det være avgjørende at så mange som overhodet mulig deltar i arbeidslivet og bidrar etter evne.

For å illustrere verdien av arbeid og hvor viktig det er å mobilisere arbeidskraftsressursene har Spekter lansert "Arbeidskraftsfond-innland". Dette er gjort for å anskueliggjøre at det ikke er de finansielle ressursene fra olje- og gassvirksomheten som er viktigst for å løse oppgavene, men menneskene. Arbeidskraften skaper verdier som mange ganger overgår verdien av Statens pensjonsfond – utland. Vi har blant annet dokumentert at hvis forskjellen mellom yrkesdeltakelsen for innvandrere og befolkningen for øvrig halveres, så vil dette bidra på en svært positiv måte til fremtidig verdiskaping. Og betydningen vil øke ettersom det blir stadig flere innvandrere i Norge. Integrering er altså viktig for å opprettholde et bærekraftig samfunn, der mange oppgaver skal løses og all arbeidskraft som kan mobiliseres, er mobilisert.

I befolkningen som helhet arbeider i dag sysselsatte menn omtrent 37 timer per uke, mens kvinner arbeider omtrent 31 timer. Kvinner har også noe lavere yrkesdeltakelse. Dette betyr at det vil gi et stort og positivt bidrag til arbeidstilbudet hvis disse forskjellene ble redusert ved at kvinner kunne arbeide noe mer. Det vil i praksis si en reduksjon i bruken av deltid. For innvandrere er forskjellene enda større. I enkelte grupper av innvandrere (landbakgrunn) er det nærmest unntaksvis at kvinner er sysselsatt, og selv om det her også blant menn er lav yrkesdeltakelse er den for kvinner svært lav. En altfor lav yrkesdeltakelse betyr at store grupper, spesielt innvandrekvinner, blir stående utenfor samfunns- og arbeidsliv. Mange av disse mottar også kontantstøtte; barna går derfor ikke i barnehage og får derfor mangelfulle språkferdigheter, noe som igjen bidrar til at de stiller dårligere rustet med tanke på skoleprestasjoner og utdanning. Slike kontantoverføringer bidrar til økt fattigdom.

### **Spekters prinsipielle syn på noen viktige forhold**

#### *Arbeidstilbudet fra kvinner*

Det er av stor betydning at det legges til rette for at kvinner generelt sett kan øke sitt arbeidstilbud, og dette gjelder i svært stor grad for innvandrerkvinner. Yrkesdeltakelsen bør økes og bruken av deltid bør reduseres.

En undersøkelse foretatt av Norstat på vegne av Spekter våren 2011, viser at nesten halvparten av de spurte kvinnene ønsker å jobbe mer dersom de hadde hatt en

arbeidstidsordning som var mer tilpasset deres livssituasjon. For kvinner under 40 år er det 59 prosent av de spurte som ønsker flere arbeidstimer i bytte mot mer fleksibilitet. Undersøkelsen viste altså at dersom kvinner får tilrettelagt arbeidstiden mer i forhold til egne behov og ønsker, vil samfunnet få en enorm gevinst i retur i form av økt arbeidsmengde. I tillegg er det god likestillings- og integreringspolitikk.

Generelt sett er Spekter opptatt av at arbeidstidsordningene må legge bedre til rette for at av de som arbeider deltid og som ønsker å øke antall timer de jobber, skal ha mulighet til det. Selv om omfanget av ufrivillig deltid er mye mindre enn omfanget av frivillig deltid, mellom 10 og 20 prosent av deltiden er ufrivillig, har vi påvist at mindre grad av frivillig deltid også vil redusere ufrivillig deltid.

Dette vil også øke integreringen. Vi vet at for mange innvandrerkvinner går veien inn i arbeidslivet ofte gjennom en deltidsstilling som første jobb. Det er da viktig at det er gode muligheter for å øke stillingsandelen. Da må det legges bedre til rette for at det skal være mulig å kombinere arbeid med familieforpliktelser. Det å se på arbeidstidsordningene i et slikt perspektiv vil øke arbeidstilbudet generelt, og vil bety økt arbeidstilbud fra innvandrerkvinner spesielt.

Ordninger som systematisk bidrar til å holde kvinner utenfor arbeidslivet må avvikles. Kontantstøtten er en slik ordning, og spesielt bidrar den til at mange innvandrerkvinner ikke deltar i arbeidslivet. Det er for øvrig et paradoks at man skal motta støtte for å kunne velge å ikke motta et annet velferdsgode (barnehage).

Forskning har vist at kvinner, særlig fra Afrika og Asia, har lav overgangspersent fra introduksjonsordningen til arbeidslivet. Siden dette er en forholdsvis stor gruppe, mener vi at man i større grad enn til nå må tilpasse tiltakene spesielt til denne gruppen for å få bedre resultater. Her er det også viktig med et bedre samarbeid mellom introduksjonsordningen og NAV slik at denne gruppen ikke varig forblir utenfor arbeidslivet.

#### *Aktivitetslinje*

Uttaket av sykemeldinger og graden av uføretrygding er høy i Norge, og i enkelte grupper innvandrere er det en altfor høy andel på passive trygdeytelser. Flere utredninger har konkludert med at det kan være et effektivt tiltak at det generelt sett settes aktivitetskrav for å motta hele eller deler av støtten. Slike aktivitetskrav har som mål å få folk i arbeid, og hindre en passivisering som ofte fører til at man blir stående utenfor arbeidslivet på varig basis.

Generelt bør det innføres større grad av kravsetting/betingelser for mottak av støtte. Dette kan knyttes til opplæring, aktivitetsplikt, etc.

#### *Godkjenning av utenlandsk utdanning*

Arbeidslivet trenger all den kvalifiserte arbeidskraften det kan få. Mange sektorer opplever allerede i dag utfordringer med å rekruttere nok kvalifisert arbeidskraft, og denne utviklingen vil ventelig fortsette og kanskje også forsterkes ettersom andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder reduseres de neste tiårene.

Da er det viktig at det legges til rette for at den enkelte kan få bruke de kvalifikasjoner og den kompetanse man sitter med. For mange innvandrere er dette ikke tilfelle. Man møter mange hindringer når det gjelder både å få dokumentert kompetanse og få formell anerkjennelse for den kompetanse og den utdanning man har med seg til Norge. Dette er i beste fall sløsing med ressurser, og det har også mange negative menneskelige aspekter for den enkelte det gjelder. Mange med utdanning fra utlandet blir gående uten arbeid eller i arbeid de er overkvalifisert for.

Det vil være viktig å se nærmere på ordningene med godkjenning av utenlandsk utdanning.

#### *Frafallet i videregående opplæring*

Frafallet i videregående opplæring er for høyt, fem år etter påbegynt videregående opplæring har fortsatt 30 prosent ikke fullført. Utfordringen er størst for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene og mye større for gutter enn for jenter. Spesielt gutter med innvandrerbakgrunn kommer dårlig ut. De som ikke gjennomfører videregående opplæring lykkes dårligere i arbeidslivet, de har lavere livsinntekt og mye større risiko for å falle utenfor arbeidslivet (arbeidsledighet, uføretrygd, etc).

For å sikre arbeidslivets behov for arbeidskraft og sosial utjevning er det derfor avgjørende at frafallet reduseres. Det må settes innsærskilte tiltak rettet mot gutter, og gutter med innvandrerbakgrunn spesielt.

### **Spekters kommentarer og vurderinger til de konkrete forslagene i utredningen**

Når det gjelder enkeltforslagene i utredningen, kommenteres disse i det følgende:

#### Kapittel 6: Arbeid og sysselsetting

Det er positivt at man går inn for å tette sysselsettingsgapet mellom innvandrere og resten av befolkningen og at det settes måltall. Dette krever særskilte og målrettede tiltak. Vi støtter derfor forslaget om en overordnet og helhetlig strategi for økt yrkesdeltakelse for innvandrere, herunder:

- Økt bruk av tiltak med høy effekt målt etter overgang til arbeid og utdanning
- Økt bruk av aktivitetsplikt
- NAV – utvidet ansvar for å øke sysselsettingen blant grupper med lavest sysselsetting
- Helhetlig tiltakskjede helt fram til varig lønnet arbeid.

Gruppene med lavest sysselsetting trenger i større grad enn andre individuell oppfølging og mer yrkesrelatert opplæring. Spekter støtter derfor forslaget om utvidet ansvar for NAV på dette feltet, men det er avgjørende at NAV besitter den kompetansen og de ressursene som er nødvendig for å lykkes i å få denne gruppen i varig arbeid.

Når det gjelder *overkvalifisering* så er dette for mange innvandrere et problem fordi man ikke får godkjent eller anerkjent sine formelle kvalifikasjoner ervervet i andre land, og dermed må arbeide i stillinger men er overkvalifisert for. Tiltakene som foreslås under temaet overkvalifisering støttes. Dette går blant annet på en rett til å få vurdert medbrakt kompetanse ved universiteter og høyskoler, samt muligheter for påbygging for å få godkjent sin utdanning i Norge, finansiert gjennom særskilte tilskudd. Se for øvrig omtale av tiltak under kapittel 9.

Vi støtter at man ønsker å prioritere tiltak med dokumenterte resultater og fjerne tiltak med ikke-dokumenterte effekter. Blant annet vil tettere individuell oppfølging kunne være et effektivt tiltak, men det forutsetter en forbedring av NAVs kompetanse og ressurser til å gi dette. Sett isolert gir for eksempel ikke individuelle praksisplasser god nok dokumentert effekt for overgang til varig arbeid.

Vi støtter forslaget om avvikling av kontantstøtteordningen, se argumentasjon ovenfor.

Vi er negative til bruk av moderat kvotering, og registrerer at utvalget er delt i synet på dette. Som det er påpekt i utvalgets rapport så er effektene av moderat kvotering ikke dokumentert, eller er omdiskuterte.

Vi erkjenner at det kan forekomme diskriminering i arbeidslivet. Når det gjelder tiltak for å unngå dette, er vi likevel skeptiske til forslag som retter seg mot økt tilsyn og kontroll.

Spekter stiller seg positiv til styrking av informasjons- og opplæringsarbeid som vi ser gir gode resultater.

Derimot er vi skeptiske til at aktivitets- og rapporteringsplikten foreslås implementert i det ordinære HMS-arbeidet og at Arbeidstilsynet skal håndheve denne plikten. I dag rapporteres dette i årsberetningen i virksomheter med mer enn 50 ansatte. Det er ikke påvist noen effekt av aktivitets- og rapporteringsplikten (Fafo - rapport 2010:39). Vi mener derfor det er liten grunn til å tro at dette forslaget vil ha noen positiv og dokumenterbar effekt. Å øke kontroll- og rapporteringsaktivitetene uten påvist effekt er uheldig. Dette vil dreie virksomhetenes arbeid og ressursbruk over mot rapportering i stedet for å bruke ressursene på aktiv tilrettelegging og oppfølging av integreringsarbeidet i det daglige arbeidet.

Vi mener at tendensen til å velge kontroll – og tilsynsvirkemidler når gode utviklingsprosesser i virksomhetene skal styrkes, er uheldig. Disse utfordringer bør i stedet møtes med positive informasjons – og stimulerings tiltak for å sikre gode utviklings – og læringsprosesser i virksomhetene og da uten at det stadig må etableres nye rapporteringsfunksjoner. Det er et paradoks at myndighetene på den ene side er opptatt av å lette virksomhetenes rapporteringspress samtidig som det stadig etableres nye avviks – og rapporteringsrutiner innenfor de enkelte politikkområder.

Forslaget under temaet *diskriminering* i utvalgsrapporten, om en veiledning til arbeidsgivere om hvordan de kan vurdere kompetansen til personer med utenlandsk utdanning, kan man nok være positiv til, men slike vurderinger er svært krevende, spesielt i jobber med høye

formalkrav og autorisasjoner. Vi mener på prinsipielt grunnlag at vurdering av formalkompetanse er en offentlig oppgave.

### Kapittel 7: Utdanning

Det er god grunn til å gripe tak i resultatforskjellene mellom innvandrere og befolkningen for øvrig når det gjelder utdanning. Dette er viktig både for å lykkes med sosial utjevning og for å realisere samfunnets behov for nok og kvalifisert arbeidskraft.

Vi støtter et skifte i retning av sterkere resultatstyring på utdanningsfeltet. Like muligheter formelt sett er en utilstrekkelig ambisjon. Det er hva man kommer ut med av læringsutbytte og kompetanse som bør være styrende for de virkemidler man setter inn. Det er positivt at utvalget foreslår tidlig og helhetlig innsats for å sikre tilstrekkelige norskkunnskaper og grunnleggende ferdigheter, samt mer målrettet bruk av tilpassede undervisningsmetoder.

For å lykkes med blant annet språkopplæring trengs fakta som bare kan oppnås gjennom tidlig og jevnlig språktesting. Vi støtter dette, og at det knyttes til en rett og plikt til gratis språkstimuleringstiltak. Vi mener for øvrig at utvikling av kunnskaper i norsk bør ha første prioritet. Eventuell morsmålsundervisning bør ha lavere prioritet, forstått slik at språktiltakene samlet sett må innrettes slik at det viktigste siktemålet må være norskkunnskaper som grunnlag for å fungere i arbeids- og samfunnsliv. Vi støtter derfor utvalgsmedlem Asle Tojes betraktninger rundt dette i utvalgsrapporten.

Når det gjelder tiltak i videregående opplæring, blant annet med tanke på å redusere frafall, ser vi disse som svært viktige. Det er viktig å styrke rådgivningstjenesten, gi ungdom innsikt i aktuelle jobber og karrierer, og styrke samarbeidet mellom utdanning og arbeidsliv. Innvandrerungdom må gis særskilt oppmerksomhet, også fordi frafallet er større i denne gruppen.

Spekter er sterkt i mot utvalgets forslag om å lovfeste retten til læreplass. Vi har i andre sammenhenger argumentert mot dette, og vi ser ikke at dette skal være et målrettet tiltak for å hindre frafall. Utdanningsdirektoratet har for øvrig på oppdrag av Kunnskapsdepartementet utredet en slik lovfestet rett. Konklusjonen er at en lovfesting er vanskelig å gjennomføre i praksis, nettopp fordi det er vanskelig å se hvordan en slik rett, som med nødvendighet medfører en tilsvarende plikt for arbeidsgivere, skal praktiseres og gis et fornuftig innhold.

Slik situasjonen er nå, er det altså tvilsomt om en slik rett lar seg innføre. Innsatsen skal derfor nå rettes mot å etablere en såkalt fornyet samfunnskontrakt, hvor myndighetene og partene i arbeidslivet i fellesskap ser på mulige tiltak for å bedre tilgangen til læreplasser. Dette er derfor en mer hensiktsmessig vei å gå enn det utvalget foreslår.

I høyere utdanning er det viktig at innvandrerungdom velger slik at de rekrutteres inn i en lang rekke yrker. Det har vært en tendens til at innvandrerungdom som velger høyere utdanning konsentrerer seg om såkalte "prestisjestudier". Målet må være at flere innvandrerungdommer velger høyere utdanning og at de fordeler seg på en lang rekke ulike

studier. Utfordringen her ligger nok ikke først og fremst på de høyere utdanningsinstitusjonene, men på forhold i grunnskole og videregående skole (prestasjoner, rådgivning, etc).

### Kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av nyankomne voksne

Manglende grunnleggende kvalifisering og basisferdigheter er en stor utfordring, spesielt for mange nyankomne innvandrere. Mange har behov for dette, og det er helt avgjørende at de oppnår dette som et grunnlag for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Erfaringene hittil har vært at dette er et område med omfattende problemer.

Vi støtter at det formuleres konkrete resultatmål for introduksjonsprogrammet, og at arbeidet intensiveres. Vi støtter også at det tilpasses deltakere med særskilte behov, og at det gis muligheter til å erverve grunnleggende ferdigheter gjennom tilpasset grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Det er også viktig at det gis særskilt oppmerksomhet rettet mot kvinner *for å bedre overgang til arbeid og utdanning etter avsluttet program* (utvalgets forslag).

Når det gjelder norskopplæring støtter Spekter at det gis tilbud tilpasset ulike behov. For eksempel støtter vi økt bruk av høyskole- og universitetsbaserte norskkurs for personer med høyere utdanning. Arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge må også sikres et tilbud som gir gode norskkunnskaper og gjør dem kjent med arbeidslivets regler.

Det har vist seg at språkopplæring er en viktig forutsetning for en vellykket integrering. Språk- og kulturkompetanse anses i følge Fafø å være den største fordel ved å ha ansatte med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn, samtidig som mangel på språkkunnskap også er den største ulempen. Det bør øves sterkere trykk for å øke kultur- og språkkunnskap. En utvidelse av språkopplæringen må i sterk grad rettes inn mot det man vil møte av språkbehov i arbeidslivet hvis aktiviseringslinjen skal lykkes.

Når det gjelder de foreslåtte tiltakene under "Ny sjanse"-prosjekter så er dette viktige tiltak, og programmet bør utvides på bakgrunn av de gode og dokumenterte samfunnsøkonomiske effektene. Dette er et program rettet mot innvandrere som trenger en *ny sjanse* til å kvalifisere seg for arbeidslivet.

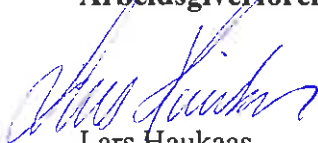
### Kapittel 9: Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse

Det må være et mål at alle innvandrere skal få uttelling for den faktiske kompetansen de besitter. Dette er viktig både av hensyn til individet og arbeidslivet. Manglende anerkjennelse på dette området leder til overkvalifisering eller arbeidsløshet, se ovenfor.

Vi kommenterer ikke tiltakene særskilt, men støtter innretningen på utvalgets forslag. Dette er et område hvor myndighetene, først og fremst Kunnskapsdepartementet og NOKUT, må utarbeide handlingsplaner, registreringssystem og databaser som vil gjøre hurtig og rettferdig saksbehandling mulig. Det er videre viktig at det i tilfeller der det er mest aktuelt, utvikles

moduler som gjør at man på enklest mulig måte kan komplettere den utdanningen man har med seg, slik at man når norske formelle kvalifikasjonsnivåer, uten å måtte starte fra bunnen av.

Med vennlig hilsen  
**Arbeidsgiverforeningen Spekter**



Lars Haukaas  
Administrerende direktør