



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0030

Vår dato 15.10.2011  
Deres dato 28.06.2011  
Vår referanse DM-366630  
Deres referanse 201102421-/HEG

## Høring NOU 2011: 14 Bedre Integring

NHO viser til vår høring til Brochmannutvalgets innstilling. I den varslet vi at vi ville komme tilbake til nærmere vurdering av tiltakene i NOU 2011:7 Velferds- og migrasjonsutvalgets innstilling i forbindelse med denne høringen.

Innvandrere utgjør en betydelig og viktig gruppe på arbeidsmarkedet. Bedriftene har stor nytte av den økte tilgang på arbeidskraft som arbeidsinnvandring gir. Arbeidsinnvandringen fra EØS har vært gunstig for norsk økonomi, ved at den har gitt høyere sysselsetting og vekst, lavere inflasjon, mindre pressproblemer i arbeidsmarkedet, og dermed styrket offentlige finanser.

Bedriftenes utgangspunkt er at innvandring er en mulighet til å få tilført arbeidskraft for å sikre verdiskaping i Norge. Brochmannutvalget ble satt ned for å beskrive og vurdere nærmere de elementene i den norske velferdsmodellen som påvirker og påvirkes av økende migrasjon. Begge perspektiver er nødvendige å ha med i vurderingene.

Innvandrerbefolkningen er i dag på rundt 600 000 personer, rundt 12 prosent av befolkningen. Rundt 500 000 av disse har innvandret selv, mens 100 000 er født i Norge med innvandrerforeldre. Nesten 250 000 innvandrere mellom 15-64 år er i dag i arbeid. Dette er 64 prosent av innvandrerbefolkningen totalt i denne aldersgruppen. Til sammenligning er om lag 77 prosent av befolkningen for øvrig (inkludert norskfødte med innvandrerforeldre) i arbeid. Den lave yrkesdeltakelsen blant innvandrere tyder på at det er utfordringer knyttet til integreringen, selv om Norge gjør det bra på dette området sammenlignet med andre land.

Deltakelse i arbeidslivet er den viktigste integreringsarenaen, og utdanning er den viktigste kvalifiseringsarenaen for arbeidslivet. Det vil ha stor betydning på både integrering og verdiskaping om vi klarer å lykkes med å få flere innvandrere i arbeid, og at denne gruppen oppnår bedre resultater i utdanningssystemet. Etterkommere gjør det signifikant bedre enn første generasjon både på arbeids- og utdanningsfeltet, men også denne gruppen har utfordringer.

Dette høringssvaret er delt i to. I den første delen tar vi for oss utvalgets analyse av situasjonen for innvandrerbefolkningen i dag, mens den andre delen peker på tiltak vi mener det er ekstra viktig å innføre eller unngå å innføre.

## 1. Analyse

Samlet gir de to innstillingene etter NHOs oppfatning en god beskrivelse av innvandrerbefolkningen, muligheter og utfordringer. Utvalgene er i hovedsak ganske samstemte i sin beskrivelse av de faktiske forhold, men på noen sentrale punkter er det viktige forskjeller. Disse forskjellene er viktige, fordi beskrivelsen av virkeligheten legger premisser for hvilke tiltak det bør satses på for å oppnå bedre integrering. NHO mener at Brochmannutvalgets analyser og beskrivelser gjennomgående er bedre fundert enn Inkluderingsutvalgets. Vi vil spesielt peke på følgende temaer:

### 1.1 Yrkesdeltakelse

Ifølge Inkluderingsutvalget er yrkesdeltakelsen blant innvandrere om lag 8 prosent lavere enn blant hele befolkningen, og EØS-innvandrerne jobber mer enn snittet. Ifølge Brochmannutvalget er forskjellen om lag 17 prosent, og EØS-innvandrerne ligger 12 prosent lavere enn befolkningen for øvrig. En av hovedgrunnene til avvikene er at Inkluderingsutvalget sammenligner innvandrerbefolkningen med snittet for hele befolkningen (som også inkluderer innvandrerbefolkningen), mens Brochmannutvalget sammenligner med befolkningen for øvrig (ikke inkludert innvandrerbefolkningen). Andre viktige grunner er at Inkluderingsutvalget ser på 15-74 åringene, Brochmannutvalget på de mellom 15 og 64, og at Brochmannutvalget også tar hensyn til den skjeve aldersfordelingen blant innvandrere ut over dette. Hvis vi ser på de langsiktige utfordringene med lavere yrkesdeltakelse, er det liten tvil om at det er Brochmannutvalget som gir den beste beskrivelsen. De redegjør også klart for hvilke premisser de legger til grunn. Det er en feilaktig beskrivelse når Inkluderingsutvalget begrunner at integreringen går i riktig retning ved å sammenligne sysselsatte innvandrere i 2005 med 2008. Dette var en ekstrem høykonjunkturperiode, og med sterk tilstrømming av arbeidsinnvandrere. Denne perioden kan ikke brukes som eksempel på at integreringen går verken den ene eller den andre veien. Som Brochmannutvalget viser (s. 183) ligger andelen innvandrere ”*stabilt omkring 16-18 prosent lavere enn befolkningen for øvrig i perioden 2001-2009.*”

### 1.2 Trygdetilbøyelighet

Inkluderingsutvalget skriver at ”*I alt mottok 48 prosent av innvandrerne en eller annen trygdeytelse i 2009. Det er litt høyere enn andelen på 45 prosent for hele befolkningene.*” (s.88) Dette medfører ikke riktighet; den rapporten det refereres til tar bare for seg innvandrere som kom til landet etter 1990. Når man samtidig vet, som utvalget selv skriver, at ”*lengre botid ser ut til å øke bruken av trygdeordninger*”, er det åpenbart at dette gir et helt skjevt bilde. Brochmannutvalget redegjør da også grundig for at trygdetilbøyeligheten blant innvandrere er høy, og høyere enn hos majoriteten, blant annet gjennom analyser foretatt av Frisch-senteret. Ifølge Nasjonalbudsjettet 2011 har innvandrerbefolkningen ”*langt lavere yrkesdeltakelse enn gjennomsnittet og bruken av trygdeordninger er stor.*”

### 1.3 Diskriminering

Inkluderingsutvalget ser ut til å slå fast at diskriminering har stor utbredelse i Norge, blant annet ved å ta utgangspunkt i rapporter om selvopplevd diskriminering. Brochmannutvalget har et noe annet utgangspunkt, særlig når det gjelder diskriminering i arbeidslivet: ”*En årsak til at innvandrere har lavere sysselsetting enn den øvrige befolkningen kan være diskriminering i arbeidslivet. Det foreligger imidlertid lite empirisk kunnskap om utbredelsen av og årsakene til diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet. Dette skyldes flere faktorer:*

*Dels at det ikke finnes en klar og entydig definisjon på hva som ligger i begrepet diskriminering, dels at det ikke er utviklet en undersøkelsesmetode som fanger alle aspektene ved diskriminering*". (s 208) Om etterkommere i arbeidslivet slår Brochmannutvalget fast at utdanning betyr mer enn innvandringsbakgrunn. Og konkluderer: *"dette kan være en indikasjon på at forekomsten av diskriminering er relativt liten, og at utdanning og annen kvalifisering er viktige tiltak for å integrer disse gruppene"* (s. 197) En rapport fra IMDI <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2011/Innvandrere-tilfører-arbeidslivet-viktig-kompetanse/> slår fast at 9 av 10 ledere i offentlige og private virksomheter er enige i at *"Innvandrere tilfører norsk arbeidsliv viktig kompetanse"*, mens 70 prosent av de samme mener at *"Fordommer blant arbeidsgivere er en viktig årsak til at innvandrere ikke får jobb."* Det kan tyde på at forestillingene om diskriminering er mer utbredt enn diskrimineringen selv.

#### **1.4 Overkvalifisering**

Inkluderingsutvalget er opptatt av overkvalifisering blant innvandrere, og vier også ganske stor oppmerksomhet til samfunnsmessige kostnader ved overkvalifisering. Det er riktig at innvandrere med blant annet høyere utdanning i mindre grad enn majoritetsbefolkningen får jobber som svarer til utdanningen. Men det er store forskjeller på utdanning og kompetanse. I det siste inngår blant annet språkkunnskaper, sosiale ferdigheter og kjennskap til det samfunnet man skal utøve sitt yrke i, blant annet lover og regler. En OECD- undersøkelse om forholdet mellom kvalifikasjoner og kompetanse konkluderer med at kun *"Only about 40 per cent of over-qualified workers report feeling mismatched based on their skills."* (OECD Employment Outlook 2011, s. 219)

## **2. Tiltak for bedre integrering**

Inkluderingsutvalget fremmer 230 forslag. Utvalget selv mener at *"forslagene fra utvalget er de første som innebærer forslag til en helhetlig og sammenhengende integreringspolitikk"*. For en utenforstående er det ikke alltid lett å få øye på helheten og sammenhengen. NHO har vanskelig å forholde seg til forslagene som helhet, og har derfor valgt å blinke ut noen tematiske områder der vi peker på tiltak vi mener det er ekstra viktig å innføre eller unngå å innføre.

### **2.1 Tiltak for høyere yrkesdeltakelse**

Som vist i både Brochmann- og inkluderingsutvalget, er innvandreres yrkesdeltakelse markant lavere enn majoritetsbefolkningens, men det er store forskjeller mellom de forskjellige gruppene. Særlig lav yrkesdeltakelse har kvinner fra land i Asia og Afrika. NHO mener den lave yrkesdeltakelsen må sees i sammenheng med at bruken av trygdeordninger i denne delen av befolkningen er stor.

#### **2.1.1 Trygdordninger**

Brochmannutvalget sier følgende: *"Det kan også være vanskelig for lavproduktiv arbeidskraft å få innpass på arbeidsmarkedet fordi terskelen for deltakelse blir relativt høy når minstelønningene er høye. Den høye terskelen for adgang til arbeidsmarkedet kan være med på å forklare den lave arbeidsmarkedsdeltakelsen blant innvandrerbefolkningen, sett i forhold til yrkesdeltakelsen blant befolkningen generelt. Særlig vil dette kunne gjelde innvandrere med opphold på humanitært grunnlag som er lavt kvalifiserte, eller som har problemer med å dokumentere sine kvalifikasjoner."* NHO er enig i dette, men vil også

bemerke at minstelønnene i stor grad bestemmes av trygdenivået. Vi må ha et trygdesystem som premierer yrkesaktivitet. NHO er enig i at kontantstøtten bør fjernes, men vil peke på at sysselsettingseffekten av dette vil være ganske beskjeden, ifølge de anslag som foreligger. Det bør også sees på overgangsstøtten, som kan ha en vel så stor «innlåsningseffekt» som kontantstøtten.

Uføre- og AAP-ordningen er de to store trygdeordningene som må antas å ha den største betydningen på arbeidstilbudet. Det er nødvendig å vurdere både nivået på disse ytelsene, og tillegg som gis blant annet for forsørgelse. Barnetilleggene i uføretrygden må som et minimum harmoneres med de reglene som nå gjelder for AAP. Aktivitetsplikt for trygdemottakere som Brochmannutvalget tar til orde for, kan det også være aktuelt å se nærmere på.

### **2.1.2 Introduksjonsordningen med norsk for innvandrere**

Dagens introduksjonsordning er omfattende og ressurskrevende. Alt i alt mener NHO at ordningen ser ut til å virke etter hensikten, og den bør i all hovedsak videreføres på dagens nivå.

Svake språkkunnskaper er en utfordring for bedriftene. Renholdsbedriftene, kantiner, hotellene (kjøkken og husøkonomavdelingen) og restaurantene sliter med store kommunikasjonsvansker. De gir blant annet dårlig HMS-arbeid, mangelfull sosial integrering og begrenset fleksibilitet i organisasjonene. Næringsmiddelindustrien har også store utfordringer på dette området. Bakgrunnen er større grad av automatisering/ ny teknologi og rapporteringskrav. Erfaringer fra flere bedrifter innenfor denne næring, viser at bedrifts språkopplæring på arbeidsplassen er meget vellykket for integrering både i arbeidslivet og for samfunnet.

Svært mange minoritetsspråklige arbeidstakere har, når de starter i jobben, ”timer igjen” fra deres norskopplæring, i regi av kommunene. Ressursene som frigjøres ved dette bør kunne overføres til bedriftene forutsatt at de tar ansvaret for videre språkopplæring.

### **2.1.3 Norskopplæring for arbeidsinnvandrere**

Rett og plikt til norskopplæring omfatter ikke EØS-innvandrere. Inkluderingsutvalget vil innføre en slik rett, mens Brochmannutvalget (flertallet) vil opprettholde dagens ordning.

Å sikre at arbeidsinnvandrere har riktig kompetanse, inklusive språkkunnskaper, i utgangspunktet er i dag et ansvar for både arbeidsgiver og arbeidstaker. Mange bedrifter har opplæringsprogrammer for utenlandske arbeidstakere. En generell rett til norskopplæring for arbeidsinnvandrere reiser en rekke problemstillinger; prinsipielle, økonomiske og praktiske. NHO mener at verken Brochmannutvalget eller Inkluderingsutvalget har fortatt noen grundig vurdering av disse problemstillingene. Vi ber derfor Regjeringen om å ta initiativ til en egen utredning av dette spørsmålet, i tett samarbeid med arbeidslivets parter.

### **2.1.4 Vurdering av innvandreres kompetanse**

Å vurdere utdanning fra utlandet, særlig høyere utdanning, er en langvarig og ressurskrevende prosess. Sjekking av dokumenters ekthet, oversettelse av vitnemål og innholdsbeskrivelser og ikke minst ekvivalering inn i en norsk akademiske forståelsesramme, tar naturlig nok lang tid. Næringslivet er i mindre grad enn det offentlige opptatt av formelle kvalifikasjoner, bortsett fra innen funksjoner som krever sertifikater av ulik type. Viktigst for

bedriftene er ikke hva de har lært hvor, men hva de kan. Som et alternativ og supplement til dagens godkjenningsordninger bør det etter NHOs oppfatning satses mer på å kartlegge nyankomnes realkompetanse, basert på dokumenter, intervju og eventuelt også tester.

### **2.1.5 Kvotering**

Inkluderingsutvalgets flertall går på prinsipielt grunnlag inn for å bruke kvotering som virkemiddel for å få flere med innvandrerbakgrunn inn i arbeidslivet. NHO anser kvotering som et meget sterkt virkemiddel; det betyr at man gir medlemmer av en definert gruppe forrang foran andre. Vi ser sterke betenkeligheter ved å innføre en slik forrang på etnisk grunnlag, og kan heller ikke se at det er dokumentert diskriminering av stort omfang i arbeidslivet, noe som eventuelt kunne rettferdiggjort bruken av et så drastisk virkemiddel. Videre viser vi til mindretallet i inkluderingsutvalget: *”Utvalgets medlemmer Inés Hardoy, Osmund Kaldheim og Norvald Mo viser til at uavhengig av prinsipielt standpunkt så har forsøk med kvotering ikke vist dokumenterbar effekt og tilrår derfor at andre og mer effektive virkemidler brukes for å nå målene om økt sysselsetting og redusert diskriminering.”*

### **2.1.6 Lønnstilskudd**

Både Brochmannutvalget og Inkluderingsutvalget tar til orde for økt bruk av lønnstilskudd for å stimulere til økt yrkesdeltakelse blant innvandrere. NHO mener at lønnstilskudd i hovedsak bør benyttes som en tidsavgrenset ordning. Det må også rette seg mot en klart definert personkrets, og knyttes opp mot kompetansegivende praksis. Ordningen med praksisbrev, se nedenfor, er et godt eksempel på en ordning som kan kombineres med lønns subsidier. Vi kan ikke anbefale at lønnstilskudd gir på bakgrunn av innvandringsstatus alene. I likhet med kvotering, se ovenfor, vil dette kunne bli oppfattet som urimelig forskjellsbehandling i forhold til andre grupper som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet.

### **2.1.7 Aktivitets- og rapporteringsplikten**

NHO går i mot inkluderingsutvalgets forslag om at aktivitets- og rapporteringsplikten skal implementeres i det ordinære HMS-arbeidet. HMS-regelverket er omfattende, noe som blant annet illustreres med forskriften om systematisk HMS-arbeid (internkontrollforskriften) som allerede omfatter åtte lover. Det er viktig at oppmerksomheten i HMS-arbeidet fortsatt skal være på kjerneområdet. Det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet med sykefravær, sikkerhet og ulykker. For å få den oppmerksomheten på HMS-arbeidet som myndighetene ønsker, er det avgjørende at det ikke innføres ytterligere rapporteringsplikter og krav for NHOs medlemsbedrifter. Det vil ikke stimulere til økt integrering, men bare nok et krav som det må rapporteres på. Vi viser også til vår uttalelse om NOU 2009:14 Et bedre diskrimineringsvern.

## **2.2. Tiltak rettet inn mot etterkommere og unge innvandrere**

På sikt er integrering av innvandreres etterkommere det viktigste kriteriet på om vi lykkes i integreringen. Men første generasjon er stadig i stort flertall, og vil være det også fremover. SSBs befolkningsframskrivninger fra 2011 viser at i 2030 vil etterkommere utgjøre 22 prosent av innvandrerbefolkningen, mot 17 prosent i dag.

Det er både positive og negative trekk i integreringen av etterkommere. Som Brochmannutvalget skriver har etterkommere mellom 20-40 år *”lukket om lag halvparten av forskjellen i*

*sysselsettingsraten mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen.*”(s. 197). Samtidig øker forskjellene noe blant de over 25 år, i hovedsak på grunn av at kvinnelige etterkommere i større grad trekker seg ut av arbeidsmarkedet.

Etterkommere gjør det dårligere på skolen enn majoritetselevne, og PISA-undersøkelsen viser at 15-årige norskfødte med innvandrerforeldre ligger om lag ett år etter i leseferdigheter. Denne forskjellen har vært på det nærmeste konstant i ti år. Samtidig søker etterkommere seg i større grad enn majoriteten inn mot allmennfaglige studieretninger, og i tråd med det begynner en stor del i høyere utdanning. Høsten 2009 var 37 prosent av etterkommere i alderen 19-24 år i gang med høyere utdanning, mot 31 prosent av befolkningen totalt.

Men data om gjennomføring er vanskelig å tolke. Statistikk over fullførte universitets- og høyskoleutdanninger, viser at det i 2009/2010 ble uteksaminert 408 norskfødte med innvandrerforeldre. De utgjør altså foreløpig en veldig liten gruppe i høyere utdanning. Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag og Økonomiske og administrative fag er de mest populære studieretningene, og i 2009/2010 fullfører henholdsvis 49 og 51 etterkommere disse studieretningene. Til sammenligning ble det i samme fag i befolkningen for øvrig fullført rundt 3500 og 2800 utdanninger.

Det ser altså ut til at etterkommere i utdanning er mer spredt enn majoritetselevne; det er flere som tar høyere utdanning, men også flere som faller fra på lavere nivåer.

### **2.2.1 Frafall fra videregående skole**

Frafallet fra videregående skole er stort, og størst blant elever med minoritetsbakgrunn, særlig førstegenerasjons innvandrere, men også etterkommere. NHO mener det bør møtes med tiltak som treffer både majoritets- og minoritetselever gjennom målbevisst satsing på grunnleggende kunnskap i grunnskolen, særlig lesing, skriving og matematikk. De som likevel ikke lykkes i grunnskolen bør få muligheter til praktisk opplæring og arbeidstrening i virksomheter, som et alternativ til videregående skole. Ordningen med Praksisbrev har vært prøvd ut og får gode evalueringer. Den bør nå utvides og gjøres til en fast ordning som sikter mot en ikke ubetydelig del av årskullene.

### **2.2.2 Tidlig intervensjon**

Barn som ikke lærer norsk hjemme, har et svært dårlig utgangspunkt når de kommer på skolen. Det er viktig at myndighetene har god kontakt med foreldrene og tidlig kartlegger barnas språkferdigheter. Inkluderingsutvalget foreslår at barn med svake språkkunnskaper skal gis rett og plikt til gratis kjernetid i barnehage. NHO er skeptisk til dette virkemidlet, fordi det kan bli oppfattet som en belønning av dem som ikke lærer barna norsk. Det må slås klart fast at det er foreldrenes ansvar å sørge for at barna får de nødvendige kunnskaper før de starter i obligatorisk opplæring.

### **2.2.3 Rett til læreplass**

Inkluderingsutvalget slår fast at frafall blant elever med minoritetsbakgrunn er et stort problem. *”Blant de relativt få elevene som faktisk gjennomfører de to første opplæringsårene, for så å falle fra, anses mangel på læreplass som en årsak”*, skriver utvalget. Uten ytterligere begrunnelse og uten å vurdere konsekvensene, fremmer flertallet et forslag om *”lovfestet, generell rett til læreplass”*. NHO har vanskelig for å oppfatte dette som seriøst, og tar avstand fra forslaget. Vi forventer at Regjeringen nå slår utvetydig fast at det ikke er

aktuelt å innføre en slik rett, og vil minne om at de som ikke får læreplass, har rett til tilsvarende opplæring i skole.

Med vennlig hilsen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Svein Oppegaard'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Svein Oppegaard  
Direktør Arbeidslivspolitik  
Næringslivets Hovedorganisasjon