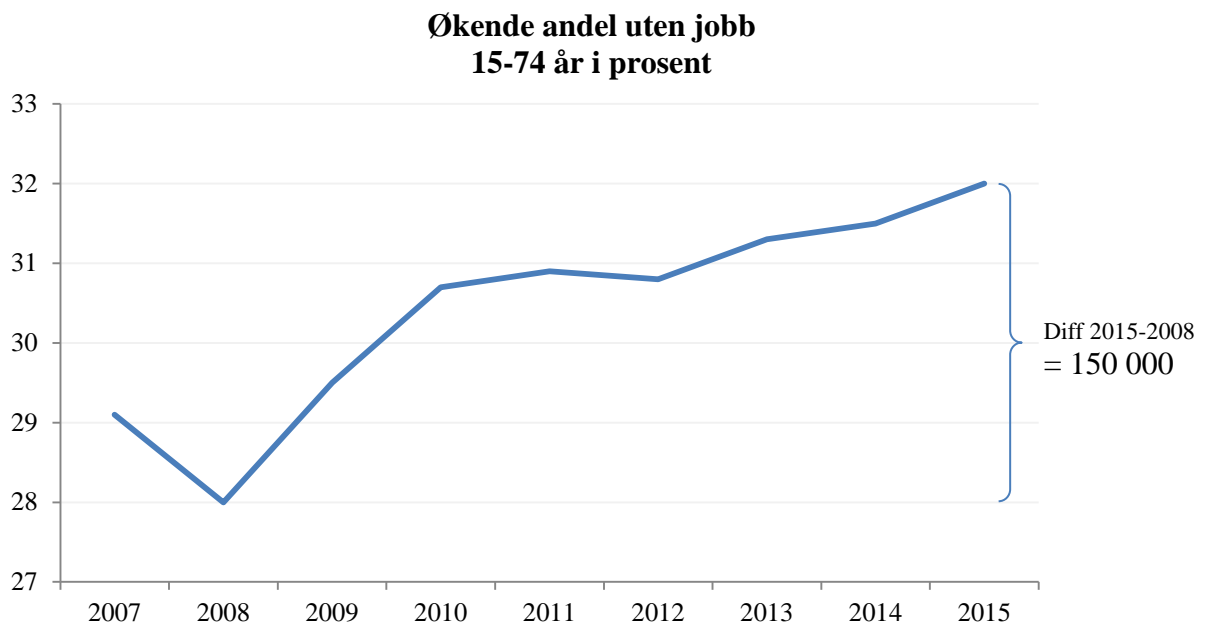


NOEN PERSPEKTIVER PÅ INNVANDRERINTEGRERING

1. Nøkkelen er inkludering og kompetanse

Et viktig perspektiv på innvandrering er den som gjelder arbeidsmarkedet i stort.

Problemet vokser stadig, her illustrert ved at andelen av befolkningen som ikke er i jobb fortsetter å øke også i 2016. Veksten i antall jobber har lenge sakket etter økingen i folketallet. Særlig når frafallet mest omfatter de yngre årsklassene, er dette kimen til en framtidig trygdebølge.



Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen

Motstykket til den økende "utenfor-andelen" er nedgangen i sysselsettingsraten. Hvis ikke oljenedturen snur, vil trolig inkluderingsproblemet forsterkes fordi arbeidsmarkedet blir svakere og oppgaven med å integrere flyktninger kommer på toppen av det hele. Svaret på det siste for arbeidsmarkedet er mye av det samme som overfor andre som bør inkluderes bedre.

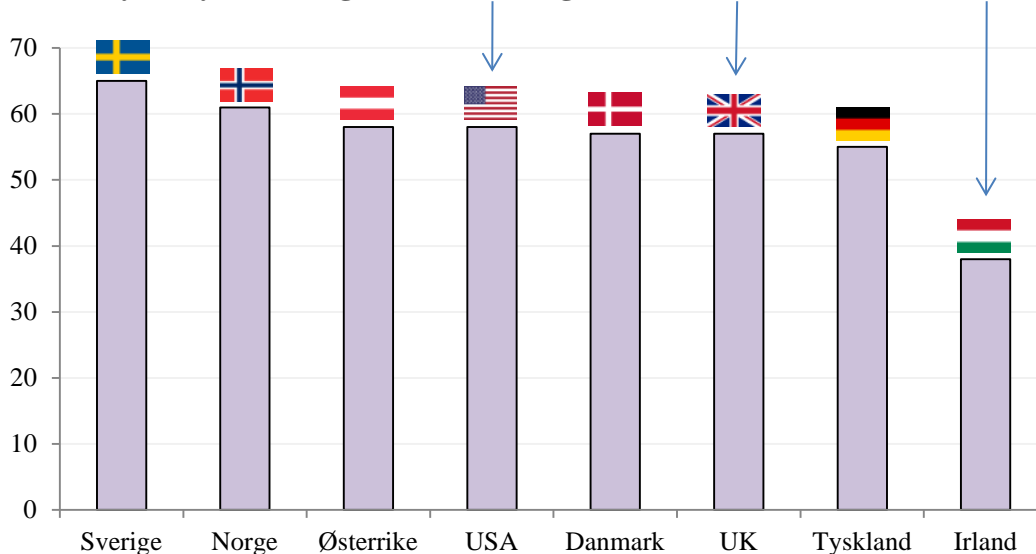
2. Hvorfor vi skal unngå lavlønssporet

Oppskriften på å inkludere flere enten vi snakker om flyktninger eller allerede etablert befolkning er å satse på kompetanse og ikke på lavlønssporet. Det er bekreftet av NHO og av myndighetene. Da må det følges opp i praksis.

Kompetansesporet framfor lavlønssporet kan bare fremmes gjennom et seriøst og velorganisert arbeidsliv.

Når vi sammenlikner erfaringer blant ulike land, ser en at flere enkle lavlønnsjobber ikke gir flere jobber samlet sett og samtidig medvirker til en større lavproduktiv andel og skeivere fordeling av lønn og annen inntekt.

Ikke høyere sysselsettingsrater blant unge korttidsutdanna i "lavlønnsland"



Kilde: OECD, Below upper secondary, 25-34 år.

Å unngå lavlønssporet er avgjørende for å unngå inntektsforskjeller av angloamerikansk type; det er også viktig for å sikre produktivitetsvekst. Da blir det færre som skjenker kaffe og fører heis på hotellene enn i London og New York. Vi må putte i handleposen selv og avstå fra hushjelp, men vi får like høy sysselsetting som land med fattig som jobber heltid og kanskje må ha to jobber.

Lavlønssporet kan virke enklere i utgangspunktet; men det vil via vekselvirkningen kompetanse-lønnsdannelse-samfunnsdannelse gi dårligere samfunn og statsfinanser.

Arbeidsmarkedspolitik og kompetansopolitik er i betydelig grad to sider av samme sak; de er begge redskaper for å fremme befolkningens mestring inn og i arbeidslivet. Vi bør minne oss selv om hvor mye vi legger ned i utdannings-systemet for våre unge; og at arbeid mer eller mindre implisitt er hovedformålet med det hele. Denne erkjennelsen kan overføres til situasjoner der vi mottar nye innbyggere.

3. Nærmere om arbeidsmarkedspolitikken

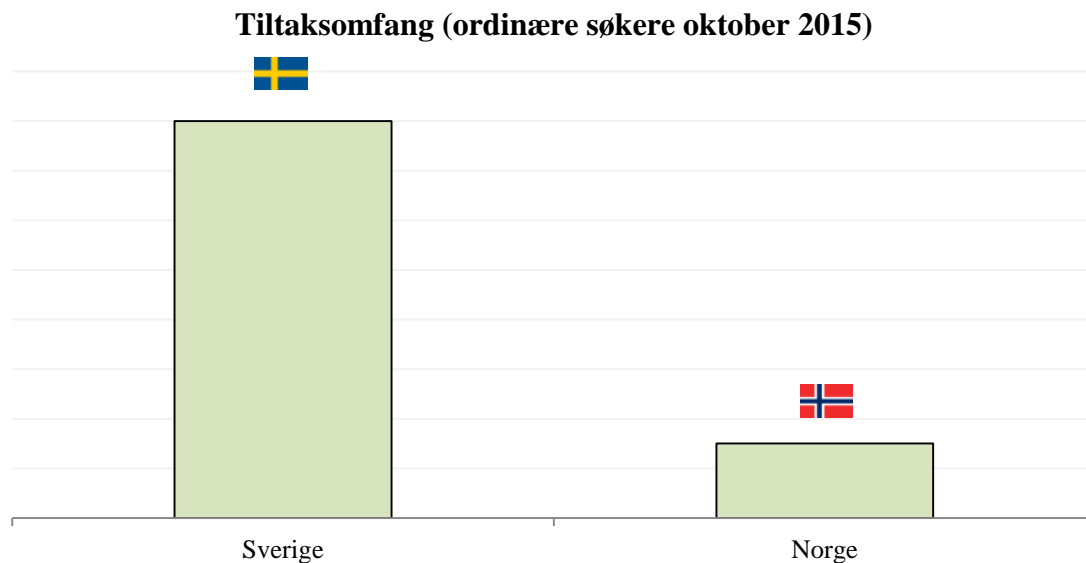
Arbeidsmarkedspolitikken skal understøtte den økonomiske politikken gjennom to hovedmekanismer:

- Formidling av jobber mellom søkere og virksomheter
- Aktivisering av jobbsøkere gjennom tiltak som bedrer kompetanse og jobbmulighet; eventuelt gjennom midlertidige jobber med offentlig støtte

Personer med redusert arbeidsevne i utgangspunktet vil kreve ekstra omfattende og kompetansekrevende oppfølging for å sikre jobb framfor trygd.

Arbeidsformidlingen i Norge er svekket over tid, dels som følge av NAV-reformen, dels som følge av en kombinasjon av EU-regler og privatiseringsiver.

I lys av den langvarig voksende andelen uten jobb; i det siste også økt åpen ledighet, er det et stort behov for både større slagkraft og mange flere tiltaksplasser. Det er en enorm forskjell på satsingen i henholdsvis Sverige og Norge. Det er usikkerhet ved slike sammenlikninger, men korrigert for folketall og nivå på arbeidsløsheten synes svenskene å ligge på det femdobbelte av norsk nivå:



Dagens tiltaksomfang er svært beskjedent på bakgrunn av at:

- Sysselsettingsraten har falt tilsvarende 150 000 siden 2008 og går fortsatt ned
- Et stort antall flyktninger skal inkluderes i nær framtid

Klok og aktiv oppfølging av arbeidssøkere er det avgjørende; nylig demonstrert gjennom Hedmark-prosjektet. Da trenger en både formidlingsmulighet overfor et bredere jobbmarked enn den enkelte kommune, og en trenger tiltaksplasser

både som utviklingsarena og som trykk i søke- og formidlingsprosess. Og man trenger fremfor alt kompetent personale med handlingsrom.

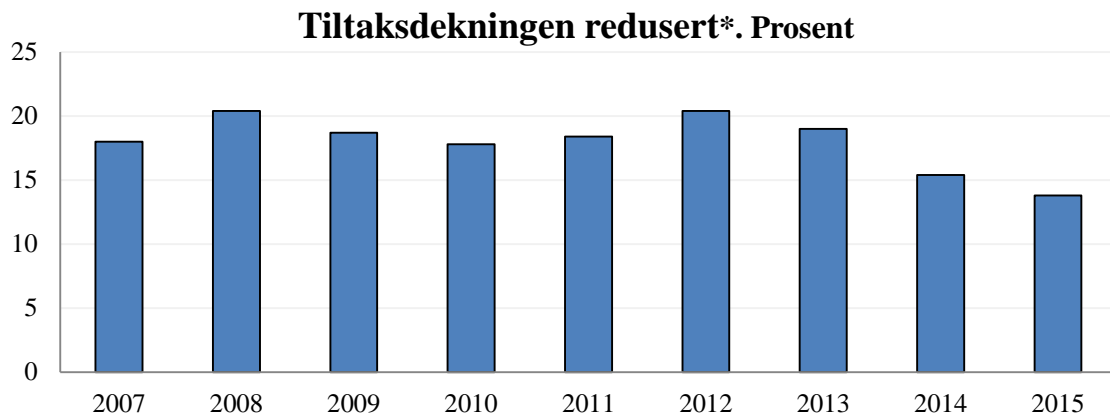
Flere sentrale politiske dokumenter (Stortingsmeldingen "Fra utenforskap til ny sjanse", fagskoleutvalgets rapport: "Fagskolen et attraktivt utdanningsvalg" mfl.) har inneholdt viktig erkjennelse og forslag i det siste. Det er også kommet bra forslag for å styrke fagopplæringen mer generelt. Det som mangler er at disse viktige erkjennelser når opp når det kommer til politisk praksis. Kanskje står vi overfor en spesielt skjellsettende situasjon gjennom kombinasjonen av:

- Krise for norsk økonomis viktigste vekstbidrag det siste 10-år
- En sterk endring av arbeidsmarkedet som følge av demografi og våre internasjonale forpliktelser

Lav og redusert tiltaksdekning

Samlet tiltaksdekning har gått ned fra 18 pst. i 2007 til 13 ¾ pst. i 2015. Det har skjedd i en periode der en kraftig åpning av arbeidsmarkedet gjennom EØS-utvidelsen i 2004, har innebåret behov for å styrke inkluderingspolitikken:

- Aktiv motkonjunkturpolitikk er blitt mindre effektivt pga. "lekkasjene" i form av innvandring.
- Utsatte grupper får ikke lenger samme drahjelp inn i arbeidslivet i høykonjunkturer av samme grunn.
- Stor arbeidsinnvandring av lavutdannede og billig arbeidskraft har ført til økt konkurranse om jobbene særlig i de delene av arbeidslivet der tradisjonelt utsatte grupper har tilknytning.
- Antallet som har så svake basisferdigheter at de ifølge OECD vil ha problemer med å greie seg i et moderne arbeidsliv har økt.



*Tiltaksdeltakere (ordinære) / helt ledige + tiltaksdeltakere

Isolert sett betyr dette behov for en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik, og mer målrettet mot de som sliter med å få innpass i arbeidslivet. Det trengs også en mer aktiv kompetansepolitikk ikke minst innen de delene av arbeidslivet hvor påfyllet av lavutdannede innvandrere er stort.

Selv om sammenlikning mellom land på dette punkt er usikker, viser etterfølgende tabell at Sverige har hatt et mye større omfang, også når vi korrigerer for høyere arbeidsløshet og dobbelt folketall.

Sammenstilling av Norge og Sverige

Arbeidsmarkedstiltak/programmer i Norge og Sverige. Utvalgte tiltak. Oktober 2015

NORGE		SVERIGE	
<i>Tiltak for ordinære arbeidssøkere</i>	14 400 (i alt)	<i>Tiltak for ordinære arbeidssøkere</i>	234 400 (i alt)
Opplæring	3 700	Arbetsmarknadsutbildning	5 000
		Förberedande innsatser (inneholder også opplæring)	35 800
Arbeidspraksis	5 100	Arbetspraktik	4 900
		Jobb- og utvecklingsgarantien (her inngår arbeidspraksis)	102 000
Lønnstilskudd	1 300	Nystartsjobb (form for lønnstilskudd) ¹	45 400
		Ungdomsinsatser	24 800
		Anställningsstöd ²	13 700
<i>Tiltaksdeltakere: personer med nedsatt arbeidsevne</i>	59 400 (i alt)	<i>Tiltaksdeltakere: personer med nedsatt arbeidsevne</i>	94 700 (i alt)
Lønnstilskudd	5 000	Lönebidrag	30 600
Arbeidspraksis	15 700	Offentligt skyddad arbete	3 000
		Utvecklingsanställning	7 400
Tilrettelagt arbeid	10 600	Trygghetsanställning	34 900
Opplæring	13 000	Samhall (vernet arbeid) ³	18 800
Sum. Totalt alle tiltak	Norge:	Sverige:	
	76 500	329 100	

Kilder: NAV, Norge og Arbetsförmedlingen og Samhall, Sverige.

¹ Nystartsjobb er ikke formelt et arbeidsmarkedsprogram. Arbetsförmedlingen anviser ikke folk til Nystartsjobb, men godkjenner lønnstilskuddsordningen, forutsatt at vilkårene for lønnstilskudd er oppfylte. Men, dette er en form for arbeidsmarkedspolitisk innsats, lønnstilskudd for langtidsarbeidsløse.

² Personer på "anställningsstöd" har ikke vært regnet med i våre tidligere oversikter, men LO i Sverige mener denne gruppen bør telle med. Dermed blir det ca. 14 000 flere på arbeidsmarkedstiltak i Sverige enn det vi har operert med.

³ Tall for september 2015. I en mindre grad kan det være noe overlapping ved at enkelte mindre grupper i Samhall også kan være deltakere på andre programmer.

Redusert bruk av opplæring og utdanning

De to dominerende opplæringstiltakene i arbeidsmarkedspolitikken er arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og utdanningstiltaket. Dette er tiltak som i 2014 hadde henholdsvis 6 200 og 9 200 deltakere i gjennomsnitt – samlet om lag 22 pst av tiltaksdeltakerne. For ti år siden utgjorde opplæringstiltakene 47 pst av tiltakene. Det har altså vært en reduksjon på nær 25 prosentenheter, eller 55 pst regnet i antall tiltaksdeltakere.

4. Et løft for karrieresentrene viktig supplement til NAV

Overgangen fra utdanning til arbeid er viktig enten vi snakker om nyankomne, nyutdannede eller folk som trenger overgang og skifte lenger ut i yrkeslivet. Det er bred enighet om at det trengs sterkere satsing i skjæringsfeltet mellom utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken, for å styrke A-en i et overbelastet NAV, og for bedre tilpasning av virkemidler til en voksende innvandrerguppe og unge uten fullført videregående opplæring.

Fylkesvise karrieresentre ble opprettet for 5-6 år siden for å gi veiledning om yrkes- og utdanningsvalg, jobbsøking og arbeidsliv for personer som ikke har tilgang til karriere- veiledning gjennom skole, Nav, attføringsbedrifter eller universitet/høyskole, eller som ønsker annen veiledning enn de kan få hos de nevnte tilbyderne ⁴. Det er etablert karrieresentre i 16 av 19 fylker, men samlet ressursinnsats er foreløpig beskjeden med om lag 112 årsverk på landsbasis.

Personer som trenger bistand for å komme seg videre i arbeidsliv/utdanning, og mangler fullført videregående opplæring blir lett kasteballer mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og NAV. De som har delegert ansvaret fra den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten til karrieresentrene kan imidlertid vise til gode resultater⁵. Sentrene kan også vise til god brukertilfredshet, og overgang til arbeid. Samtidig er de ulikt organisert med ulikt resultat og finnes ikke i alle fylker.

Noen eksempler på oppgaver som blir utført er: Tilrettelegging for norskopplæring i arbeidslivet, realkompetansekartlegging, bistand til jobbsøking og kompetanseutvikling, særlig innsats mot unge (hjelp til å gjennomføre videregående opplæring).

Partnerskapsorganiseringen mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndigheter på fylkesnivå, og med etablert kompetanse på bl.a. realkompetansevurderinger

⁴ Karrieresentrene samarbeider i hoved- sak med Nav, voksenopplæringen, oppfølgingstjenesten og skoler, men også med bedrifter og kompetansetillitsvalgte blant annet i forbindelse med omstillinger og nedbemanninger.

⁵ "Grenser for utdanning". Fafo, Rapport 2015:27

og tilrettelegging for norskopplæring i arbeidslivet, er et godt utgangspunkt for å møte den økte inkluderingsutfordringen vi nå står oppe i.

Økt aktivitet i sentrene parallelt med sterkere nasjonale føringer på organisering, finansiering, og oppgaveinnhold, kan supplere NAV i den ekstraordinære situasjonen vi er inne i.

5. LO-NHO forslag for flyktninger

For at flyktninger skal få et langsiktig bedre liv og store endringer av norsk arbeidsliv unngås, kreves en gjennomtenkt innpassing i arbeidsmarkedet. Det var bakgrunnen for at LO og NHO i desember gjorde en felles henvendelse til regjeringen, som illustrerer behovet for bredt samarbeid om inkludering og utformingen av arbeidsmarkedspolitikken.

Svaret på disse utfordringene også overfor flyktingene, er den samme som for andre grupper: langsiktig å mestre selve sysselsettingsutfordringen. Fortsetter fallet i sysselsettingsrate, er det en sikker kilde til svekket bærekraft for både sysselsetting og velferd. Det hjelper da også lite om en via snarveier kortsiktig klarer å "innplassere" flyktingene i arbeidsmarkedet, dersom det skjer på en måte som varig svekker arbeidslivsmodellen. En kan kanskje begrense fallet i sysselsettingsrate på kort sikt, men få den sterkere tilbake i lengden. Grunnlaget for samordnet lønnsdannelse kan bli mer som i andre land.

Et sentralt element LO og NHO s forslag var en massiv innsats av arbeidsmarkedstiltak i form av tidsbegrenset subsidiert lønn i privat eller offentlig sektor, basert på ordinære vilkår ellers. I lys av de den gang antydede mottakstall ble et omfang på 10 000 nevnt.

Selv om tallene for flyktninger siden den gang er nedjustert er likevel et slikt nivå relevant for den fremtidige utforming av arbeidsmarkedspolitikken mer generelt. Når vi har bestemt oss for at den enkle kortsiktige løsningen med lav lønn skal velges bort, må ambisjonen om kompetansehevende tiltak heves. Innvandrere må, som norskfødte opp på det mestringsnivå (også kalt produktivitet) vi sikter mot for innenlandsfødte.

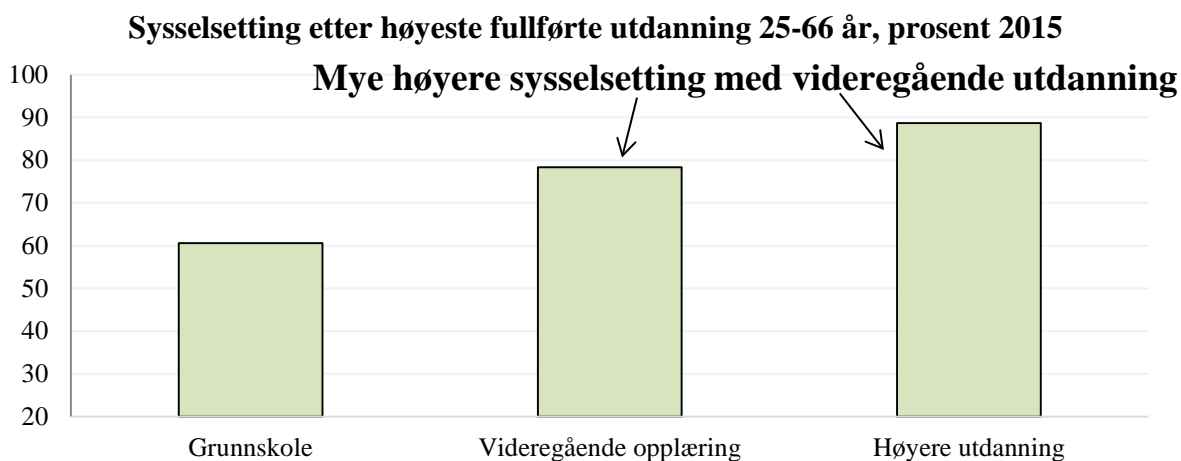
LO/NHO-skisse, jfr. brev av 3. desember 2015 til statsministeren.

1. Generelle betraktninger

- Tiltak for å få flere i jobb må gjelde alle grupper som har et bistandsbehov og ikke øremerkes flyktninger
 - Flyktninger, personer med nedsatt arbeidsevne, andre innvandrere
 - Unge under 30 år bør prioriteres (må begrense oss for å komme i gang)
 - Arbeidstillatelser må gis raskt, men først når rimelig kompetanse er etablert
 - Myndighetene har derfor to viktige oppgaver:
 - a) avklare hvem som skal få opphold
 - b) avklare kompetanse på de som antas å bli lenge
- Integreringsinnsatsen må tilpasses den enkeltes kvalifiseringsbehov
 - "Lett" – formidling evt. språk
 - "Middels" – arbeidstrening, påbyggingskurs, språk
 - "Tung" – mer langvarig utdanning, helsereelatert bistand
- De som har kompetanse som per i dag etterspørres i arbeidsmarkedet må bli formidlet til ledige jobber
- Arbeidsforholdet kontrolleres for oppholdstillatelse for arbeid, i tillegg til identitetskontroll av den enkelte (myndighetenes ansvar)
 - Jobbsjanser bør være styrende for bosettingssted
 - Formidling suppleres med relevant språkopplæring
 - De som allerede har noe utdanning bør vurderes for supplerende påbyggingskurs i utdanningssystemet
 - Suppleres med innsats for bedret lærlingetilbud
 - Kortere arbeidspraksisløp må også vurderes (se under); evt kombinasjoner av formell opplæring og arbeidspraksis
- De som blir definert til å ha et bistandsbehov (alle aktuelle grupper) vurderes for tiltak med hovedvekt på arbeidspraksis

6. Fullført videregående, en grunnkompetanse for stabil jobbmestring

Fullført videregående opplæring er blitt enn grunnkompetanse i det høyproduktive arbeidslivet. Få andre land har lavere andel ulyst stillinger uten krav til formell utdanning enn Norge. Personer som ikke har fullført videregående opplæring er overrepresentert på statistikkene for bl.a. arbeidsløshet og mottakere av helserelatert ytelse hos NAV. Den sikreste veien inn i arbeidsmarkedet er fagbrev, dobbeltkompetanse (både studie- og yrkeskompetanse) eller lang utdanning⁶.



Kilde: SSB, statistikkbanken.

Flere utviklingstrekk trekker i retning av at personer med svak grunnkompetanse vil få det enda mer krevende i tiden som kommer: Teknologisk utvikling mm. gjør at andelen jobber uten krav til utdanning er nedadgående, og høy innvandring bidrar til særlig stor konkurranse om jobber der det er små krav til utdanning.

Om lag 560 000 (20%) voksne⁷ har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. I tillegg er det rundt 11 000 personer som ikke har noen utdanning. Disse er i all hovedsak innvandrere. Andelen lavt utdannede varierer regionalt, og er høyest i de minst sentrale kommunene.

⁶ Markussen 2014

⁷ Alder 25-66 år.