

Dokumenttype	NOU 1993:6	Dokumentdato	1993-01-21
Tittel	Aktiv arbeidsmarkedspolitikk		
Utvalgsleder	Orskaug, Erik		
Utgiver	Kommunal-og arbeidsdepartementet		
Oppnevnt	1992-11-09	Sider	140
Kapittel	1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sammendrag		
	1.1 Bakgrunn		
	1.2 Utvalgets mandat og sammensetning		
	1.3 Utvalgets arbeid		

kapittel 1

Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sammendrag

1.1 BAKGRUNN

Utvalget ble oppnevnt ved Kgl. res. 9. oktober 1992.

Utvalget ble satt ned på bakgrunn av tilrådingene i Sysselsettingsutvalgets innstilling som ble lagt fram 18. august 1992. (NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.)

I Sysselsettingsutvalgets utredning heter det bl.a:

"Sysselsettingsutvalget anbefaler som nevnt at en vurderer en ytterligere økning av de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene de nærmeste årene for å hindre at de ledige blir passivisert før sysselsettingsveksten i det vanlige arbeidsliv blir tilfredsstillende. En slik økt samfunnsinnsats må bli et felles ansvar for staten, fylkeskommunene, kommunene og privat sektor, der kommunene bør spille en forpliktende rolle i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten både når det gjelder midlertidig sysselsetting og kvalifiseringstiltak. I lys av de midler som årlig nyttes til kurs og opplæring i private bedrifter, bør en gå gjennom hvorvidt disse midler kan benyttes mer målrettet for å øke arbeidskraftens kunnskap og kvalitet. Det bør bli et bedre samspill mellom private og offentlige tiltak. Organiseringen og gjennomføringen av dette opplegget bør utredes av et eget utvalg, der arbeidslivets organisasjoner, kommunesektoren og de ansvarlige departementer er representert, innen utgangen av 1992 med sikte på at tiltakene kan vurderes i samband med inntektsoppgjøret våren 1993 og Revidert nasjonalbudsjett."

1.2 UTVALGETS MANDAT OG SAMMENSETNING

Mandatet:

"Regjeringen legger i tråd med Sysselsettingsutvalgets innstilling opp til en opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene i 1993. Som en videre oppfølging av Sysselsettingsutvalgets arbeid vil en vurdere en ytterligere økning av de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene de nærmeste årene. På bakgrunn av dette skal det nye utvalget foreta en gjennomgang av arbeidsmarkedstiltakene, med sikte på:

- a) Å vurdere hvordan en økning av de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene, der kommunene spiller en forpliktende rolle, best kan gjennomføres. Herunder skal utvalget også vurdere hvordan regionale og lokale virkemidler best kan koordineres og utgjøre en helhetlig arbeidsmarkedspolitikk. Utvalget bør også vurdere effektiviteten av arbeidsmarkedstiltakene i en slik sammenheng.
- b) Å vurdere hvordan offentlige midler til kurs og

opplæring i bedriftene kan benyttes mer målrettet for å øke arbeidskraftens kunnskap og kvalitet. Herunder vurderes samspillet mellom private og offentlige tiltak.

c) Å anslå de administrative og budsjettmessige virkninger av utvalgets forslag, herunder mulige konsekvenser for sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene og omorganiseringen til ett sysselsettingstiltak i offentlig sektor.

Utvalget må legge vekt på at en slik forsterket innsats i arbeidsmarkedspolitikken ikke skal gå på bekostning av ordinære arbeidsplasser og ellers er i samsvar med de prinsippene Regjeringen har lagt til grunn i arbeidsmarkedspolitikken. Utvalget skal avgi rapport innen 15.januar 1993."

Følgende medlemmer ble oppnevnt til utvalget:

- Førstesekretær Marthe Kjær Andersen, Norsk Kommuneforbund
- 2.nestleder Randi Bjørgen, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Direktør Olav Magnussen, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Statssekretær Erik Orskaug (Leder), Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Seksjonsleder Kjell Røttereng, Fellesforbundet
- Administrerende direktør Øyvind Sørbrøden, Kommunenes Sentralforbund
- Generalsekretær Kai Thoresen, Akademikernes Fellesorganisasjon
- Politisk rådgiver Anne-Lise G. Vollan, Finansdepartementet
- Stedfortredende avdelingsleder Knut Weum, Landsorganisasjonen
- Styremedlem Edle Ystmark, Kommunenes Sentralforbund.

Forbundssekretær Åshild Willersud har møtt for Marthe Kjær Andersen på de siste 3 møtene. Sekretærer for utvalget har vært utredningsleder Thor Bernstrøm Kommunal- og arbeidsdepartementet, førstekonsulent Bjørn Dølvik Kommunal- og arbeidsdepartementet, ekspedisjonssjef Bitten Kallerud Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, underdirektør Stein Langeland, Arbeidsdirektoratet, underdirektør Ola Ribe Kommunal- og arbeidsdepartementet og førstekonsulent Yngvar Åsholt Kommunal- og arbeidsdepartementet. Underdirektør Ola Ribe har ledet sekretariatets arbeid.

1.3 UTVALGETS ARBEID

Utvalget ble gitt en meget knapp tidsfrist for sitt arbeid. Det har derfor ikke vært tid til å sette i gang større utredningsarbeid. Utvalget har i stor grad bygget videre på sysselsettingsutvalgets analyser og tilrådinger. Det har vært innhentet støtte for vurderingene fra tre forskere. Hege Torp har gått igjennom evalueringer av arbeidsmarkedstiltakene og oppsummert disse m.h.t sysselsettingseffekter, rekruttering og fortregning (vedlegg 1). Paul Pedersen har sett på organiseringen av sysselsettingstiltak i noen utvalgte kommuner (vedlegg 2). Paul Pedersen og Magnar Andersen har sett på utilsiktede virkninger ved bruk av sysselsettingstiltak (vedlegg 3). En har videre bygd på analyser som "A-etat93" og ulike evalueringsstudier.

Utredningen A-etat93 analyserer hvilke hovedutfordringer arbeidsmarkedsetaten står overfor og hvilke krav disse setter til A-etaten. Utredningen endte opp med å foreslå 19 prosjekter på ulike deler av etatens virksomhet. Disse er nå i ferd med å bli fulgt opp i Arbeidsdirektoratet og departementet. Forøvrig har utvalget trukket på kompetansen i de institusjoner som har vært med i sekretæriatet og utvalgsmedlemmenes organisasjoner. Utvalget har konsentrert sitt arbeid om:

- modell for bedre samarbeid om arbeidsmarkedspolitikken i kommunene og fylkeskommunene
- rammen for ett midlertidig sysselsettingstiltak
- jobbkubber som virkemiddel for å fremme aktiv arbeidssøking, kartlegge kompetansebehov og for å bygge nettverk rundt de ledige
- opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene overfor ungdom og langtidsledige

Utvalget hadde sitt første møte 16 oktober og siste møte 19. januar. Det har totalt vært avholdt 10 møter.

Kapittel 1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sammendrag

1.4 Samarbeidsmodeller knyttet til arbeidsmarkedstiltakene

1.4 SAMARBEIDSMODELLER KNYTTET TIL ARBEIDSMARKEDSTILTAKENE

Utvalgets er bedt om å "...vurdere hvordan regionale og lokale virkemidler best kan koordineres og utgjøre en helhetlig arbeidsmarkedspolitikk".

Som en felles mal for utvikling av samarbeidsløsninger legger utvalget til grunn at

- * Når det etableres nye råd/samarbeidsorgan bør det vurderes om eksisterende kan avvikles.
- * Samarbeidet organiseres slik at det fremmer de nasjonale arbeidsmarkedspolitiske mål og dermed tilknytningen til den øvrige nasjonale økonomiske politikk.
- * Formaliseringsgraden i samarbeid bør kunne variere fra fylke til fylke avhengig av lokale forhold og behov.
- * Ved etablering av råd/samarbeidsorgan bør deres oppgaver være klart fastlagt og knyttet til klare behov i arbeidsmarkedspolitikken.
- * Sammensetning og myndighet må ses i forhold til oppgavene.
- * Antall nivåer med formalisert samarbeid innen et fylke tilpasses det lokale arbeidsmarkedet.

Gjennom opprettelse av rådgivende samarbeidsorganer bør en oppnå at arbeidsmarkedspolitikken bedre ses i sammenheng med tilstøtende politikkområder. Grenseflatene er særlig store i forhold til utdanningspolitikk, sosialpolitikk og næringsutvikling. Større delegering av fullmakter bl.a. gjennom oppfølging av A-etat93 forsterker arbeidsmarkedsetatens behov for råd fra andre lokale og regionale aktører. Utvalget vil påpeke viktigheten av at oppfølgingen av A-etat93 gis høy prioritet. Jf. omtale i avsnitt 1.3. Økt samarbeid vil dessuten kunne sikre at etatens samarbeidspartnere får en mer aktiv rolle i den lokale utformingen av arbeidsmarkedspolitikken. Dette bør føre til at det blir lettere å finne gode tiltaksplasser hos arbeidsgivere både i

privat og offentlig virksomhet og gi bedre kontroll av fortreningsproblemene knyttet til tiltakene. Videre bør samarbeidet bidra til bedre treffsikkerhet ved opplæring av henholdsvis ledige og ungdom under utdanning, og bidra til en tettere kobling mellom etatens tjenester, ordinær utdanning og næringsutvikling. Etatens erfaring med samarbeid med andre aktører er at samarbeidet oftest fungerer best hvis alle deltakerne kommer fra administrativt nivå.

Aktørene på den sysselsettingspolitiske arena kan ha noe forskjellige interesser m.h.t bruk av arbeidsmarkedstiltak. Ut fra et arbeidsmarkedspolitisk synspunkt er det viktig at tiltakene ikke benyttes på en måte som er i strid med de nasjonale arbeidsmarkedspolitiske retningslinjer. Tiltak skal bl.a. være midlertidige, fortrenning og konkurransevridding skal søkes unngått, tiltaksdeltakernes disponibilitet og incentiv til å gå inn i ordinært arbeid skal sikres og bruk av tiltak må bygge på forutsetningen om egenandeler for arbeidsgiverne. Den nasjonale styringen av arbeidsmarkedspolitikken må ligge fast for å sikre at de nasjonale arbeidsmarkedspolitiske målsetninger ivaretas, samt sikre god tilknytning til den øvrige nasjonale økonomiske politikk.

Utvalget legger stor vekt på kompetanseheving både for arbeidsledige og arbeidstakere. Det er viktig at kompetansehevende arbeidsmarkedstiltak ikke gir uheldige og utilsiktede virkninger overfor ordinær utdanningssøking og de etablerte ordninger for utdanningsdeltakelse. Ansvarlige myndigheter og partene i arbeidslivet må sørge for at dette ikke skjer. Det vises også til pågående arbeid med å vurdere målgrupper og innhold i arbeidsmarkedsoplæringen, derunder grenseflatene mellom arbeidsmarkedsoplæringen og utdanningssystemet.

Utvalget har lagt den nye kommuneloven og behovet for færrest mulig særlover til grunn for sin drøfting av tiltak som kan skape en bedre koordinering av fylkeskommunale og kommunale virkemidler med arbeidsmarkedspolitikken virkemidler. Utvalget vil således ikke foreslå opprettelse av nye samarbeidsorganer pålagt gjennom særlover, men samle seg om å gi anbefalinger om langs hvilke linjer et slikt samarbeid bør finne sted.

Et grunnleggende spørsmål er hvilken formell myndighet eller innflytelse A-etatens samarbeidspartnere bør ha over etatens virkemidler. Dette berører den nasjonale styringen av arbeidsmarkedspolitikken. Utvalget legger til grunn for sine forslag til samarbeidsløsninger et forpliktende samarbeid uten å rokke ved ansvarsdelingen.

A-etaten deltar i dag i mange og ulike former for regionalt og lokalt samarbeid. Samarbeidsformene kan kategoriseres etter to administrative nivå - kommune- og fylkesnivået. I tillegg er det opprettet enkelte samarbeidsmodeller på tvers av enkelte kommunegrenser, men som ikke dekker hele fylket, samt tidsavgrenset samarbeid knyttet til spesielle prosjekter m.v. Omfanget av samarbeidet varierer fra sted til sted. Tyngdepunktet m.h.t. deltakerstruktur og administrativt nivå varierer også fra sted til sted. I avsnitt 2.2 beskrives en del samarbeidsmodeller som eksisterer i dag.

Kapittel 1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sammendrag

1.4 Samarbeidsmodeller knyttet til arbeidsmarkedstiltakene

Kommunenivået

På kommunenivået ser utvalget et særlig behov for å fremme en effektiv tjenesteyting overfor ledige bl.a. gjennom saksbehandling, tiltaksgjennomføring m.v. Et godt samarbeid rundt virkemidler som fremmer deltakelse i arbeidsmarkedet kan i tillegg redusere behovet for kommunale og statlige tjenester som sosialhjelp og ulike trygdeytelser.

Innføring av ett ekstraordinært sysselsettingstiltak i offentlig sektor og opptrapping av tiltakene i kommunesektoren forklarer behovet for et omfattende samarbeid på kommunenivået. Utvalget mener at kommunene bør gis både frihet og ansvar for planlegging og gjennomføring av sysselsettingstiltak. Dette kan mest hensiktsmessig skje gjennom et forenklet regelverk og økonomiske rammetildelinger til kommunene som letter en mer langsiktig planlegging av aktiviteten.

Ved tildeling av tiltaksplasser under det nye tiltaket stilles det krav om at tiltaksarrangør/kommune oppretter en egen styringsgruppe for tiltaket hvor arbeidstakerorganisasjonene (alle hovedorganisasjonene) hos tiltaksarrangør/kommune, A-etaten og partene i privat næringsliv skal inviteres til å være med. I kommuner hvor flere arbeidsgivere bruker tiltaket, bør det fortrinnsvis organiseres en felles styringsgruppe. Dette er særlig aktuelt i kommuner hvor kommunen står som formell arbeidsgiver for andre etater eller organisasjoner.

Det anbefales at arbeidsgiver ansetter leder for sysselsettingsenheten i midlertidig stilling, for å initiere og følge opp prosjektene. Lønn til leder av sysselsettingsenheten kan helt eller delvis dekkes gjennom tilskuddet kommunen mottar pr. deltaker.

Styringsgruppen skal behandle retningslinjer for bruk av de ekstraordinære tiltaksplassene i kommunen. Disse bør fortrinnsvis skisseres av kommunen i en årlig sysselsettingsplan. En slik plan bør klargjøre prosjektenes art og gjøre det mulig å diskutere sysselsettingsarbeidet på et prinsipielt grunnlag. Det forutsettes enighet om de prosjektene som gjennomføres under tiltaket. Sysselsettingsplanen bør også omhandle en helhetlig plan for bruk av ressurser til opplæring, og angi måltall for grunnopplæring for voksne i kommunen. Styringsgruppen bør i tillegg få informasjon om driften av tiltaket.

Styringsgruppen kan, med eventuelle tilpasninger, nyttes som rådgivende organ for bruken av arbeidskontorets øvrige tiltak som kvalifiseringstiltak, jobbklubber mv. samt bidra i vurderingen av den generelle arbeidsmarkedsutviklingen i kommunen.

I en kommune med flere arbeidskontorer bør ett arbeidskontor ha et hovedansvar for denne type kontakt med kommunen.

Det foregår idag et samarbeid på kommunalt nivå, gjennom basisgruppene, om tiltak for å tilbakeføre langtidssykmeldte og yrkeshemmede til arbeidslivet. Deltakere er representanter fra sosial-, trygd- og arbeidskontor. Utvalget legger til grunn at samarbeidet i basisgruppene skal fortsette med sine nåværende oppgaver. Kontaktformen mellom basisgruppene og en eventuell kommunal sysselsettingsenhet bør avtales lokalt, slik at en unngår unødvendig overlapping.

Kapittel 1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sammendrag

1.4 Samarbeidsmodeller knyttet til arbeidsmarkedstiltakene

Fylkesnivået

På fylkesnivået vil det være behov for et strategisk/policy-orientert samarbeid rundt utdanning (videregående opplæring, fagopplæring og voksenopplæring) sett i forhold til de arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene. I tillegg er det viktig å knytte deler av de arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene opp mot arbeidet med å fremme næringsutviklingen i fylket. Et slikt samarbeid kommer i tillegg til et eventuelt samarbeid knyttet til bruk av det nye sysselsettingstiltaket i fylkeskommunal regi.

Utvalget foreslår som en hovedmodell at det opprettes et "arbeidsmarkedsråd" i fylket. Utvalget oppfordrer fylkeskommunen til å ta initiativ til et slikt råd. Organet bør ha rådgivende funksjon overfor fylkesskolemyndigheter, yrkesopplæringsnemda, fylkesnæringsmyndighetene og fylkesarbeidssjefen.

Aktuelle samarbeidspartnere er i første rekke de fylkeskommunale myndigheter (videregående skole, yrkesopplæringsnemdene og næringsmyndighetene), A-etaten, partene i arbeidslivet og statlig utdanningsdirektør. I tillegg vil det kunne være aktuelt å trekke inn studieforbundene, fylkesmannen og fylkestyngdekontoret. Fra sak til sak eller som regionale varianter, kan utvalget f.eks. suppleres med landbruks- og fiskerimyndigheter.

Arbeidsmarkedsrådet bør ta initiativet til at det etableres et forpliktende samarbeid på fylkesnivå med sikte på en best mulig utnyttning av de samlede ressurser. Målet bør være å sikre fylkesvis samordning og å fremme effektivitet innen arbeidsmarkedspolitikken. Det vil også være viktig å sikre en god dialog om utformingen av utdanningspolitikken og av regionale/lokale næringsplaner, slik at kompetanseheving og næringsutvikling ses i sammenheng. Som del av disse planene kan også inngå konkrete måltall for hvor mange voksne som skal gis tilbud om opplæring på grunnskolens nivå og i videregående opplæring/fagopplæring. Arbeidsmarkedsrådet bør få seg forelagt etatens planer innenfor dens planprosess for å sikre innsyn i prioriteringer og forslag om bruk av midler på et tidlig tidspunkt. Det bør videre diskutere og klarlegge grenseflater mellom arbeidsmarkedsopplæringen, det videregående skoleverk, etterutdanning og voksenopplæring.

Arbeidsmarkedsrådet bør ta initiativ til en mer effektiv bruk av offentlige midler ut fra bestemte mål innenfor satsingsområder i fylkene, herunder diskutere og utforme lang- og kortsiktig fellessatsinger etater imellom.

Avsnitt 2.2 viser at mye av etatens samarbeid med andre aktører i dag skjer i forbindelse med forsøksprosjekter. Arbeidsmarkedsrådet på fylkesnivå bør være en naturlig referansegruppe for forsøksprosjekter i grenselandet arbeidsmarkedspolitikk/utdanningspolitikk/næringsutvikling mm. Rådet bør også trekkes med i initiering og vurdering av hvilke forsøk som eventuelt bør iverksettes for å bidra til videreutvikling av arbeidsmarkedspolitikken.

På fylkesnivå er det fylkeskommunen som kontrollerer de fleste instrumenter/ virkemidler som bør inngå i samarbeidet (skoleplasser/ fagopplæring/næringsutvikling). En representant fra fylkeskommunen er den mest aktuelle leder av arbeidsmarkedsrådet. Det forutsettes at alle deltakerne kan få lagt fram sine saker på en hensiktsmessig måte. Fordi kompetanseutvikling er så viktig, bør den statlige utdanningsdirektør med helhetsansvar for det samlede

utdanningssystemet, delta.

I fylker hvor fylkeskommunene ikke tar initiativ til et slik organ bør A-etaten opprette et samarbeid rundt sine tiltak med representanter fra de nevnte institusjoner.

Ved samarbeid på fylkesnivå bør det koordinerende sekretariatsansvaret ligge i organisasjonen til lederen for utvalget, mens de deltakende partene bør ha ansvaret for å forberede og legge fram materiale som omhandler bruken av egne virkemidler.

I tillegg til samarbeid på fylkesnivå vil det også i enkelte fylker være aktuelt med et formalisert samarbeid på arbeidskontornivå. Et samarbeidsorgan på arbeidskontornivå vil i første rekke være aktuelt å opprette i distrikter som fungerer som regionalt avgrensede arbeidsmarkeder.

Eventuelle aktuelle samarbeidspartnere er kommuner, partene i arbeidslivet, videregående skoler og evt. høyskoler samt studieforbundene.

I enkelte distrikter vil det kunne være naturlig med et samarbeid med hovedvekten av samarbeidet knyttet til kvalifiseringstiltak/utdanningstilbud/lær- ingordningen. I andre distrikter kan det være aktuelt for arbeidskontoret å innhente råd fra samarbeidspartnerene på alle eller deler av de øvrige virkemidlene til arbeidskontoret innenfor de fullmakter arbeidskontoret til enhver tid har.

Kapittel 1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sammendrag

1.5 Kompetanseutvikling i arbeidslivet med vekt på arbeidsledige

1.5 KOMPETANSEUTVIKLING I ARBEIDSLIVET MED VEKT PÅ ARBEIDSLEDIGE.

Kapittel 3 er knyttet til mandatets punkt b om "å vurdere hvordan offentlige midler til kurs og opplæring i bedriftene kan benyttes mer målrettet for å øke arbeidskraftens kunnskap og kvalitet. Herunder vurderes samspillet mellom private og offentlige tiltak."

Utvalget har i denne sammenheng først og fremst vurdert de kompetansemessige sider av arbeidsmarkedspolitikken, og samspillet mellom offentlige og private tiltak. Utvalgets forslag retter seg mot:

- en mer målrettet bruk av arbeidsmarkedstiltakene, herunder hvordan næringslivet kan bidra til å fremme bedre kvalitet og høyere omfang på arbeidsmarkedstiltakene,
- hvordan utdanningssystemet bedre kan tilrettelegges for etter- og videreutdanning,
- hvordan partenes bidrag gjennom avtaleverket og bruk av egne fonds kan øke kompetansehevingen.

Ved å øke arbeidslediges kompetanse vil en bidra til at arbeidsmarkedet kan fungere bedre. De ledige vil lettere komme i jobb, og det blir bedre muligheter for bedriftene til å finne personer med de kvalifikasjoner de har behov for.

Den teknologiske og markedsmessige utviklingen forsterker behovet for høyere og til dels bredere kompetanse i arbeidsstyrken. Det er viktig at utdanningssystemet følger opp gjennom å tilby tidsmessig opplæring.

Det ordinære utdanningssystemer den viktigste veien til formell kompetanse. Mange av de arbeidsledige har vanskeligheter for å

utnytte tilbudene om opplæring i det ordinære utdanningssystemet. Det kan dels ha sammenheng med de arbeidslediges økonomiske situasjon knyttet til familie- og boligforpliktelser m.v. I tillegg kommer at det offentlige utdanningssystemet i hovedsak er tilrettelagt for unge som følger ordinær utdanningsprogresjon.

Syssettingsutvalget understreker at det offentlige utdanningssystemet, voksenopplæringsorganisasjonene og fjernundervisningsinstitusjonene må trekkes med i en felles innsats for å heve kompetansen i den voksne befolkningen, sammen med arbeidslivets egen innsats. For at voksne generelt og arbeidsledige spesielt skal motiveres til å ta utdanninger det viktig at det tilrettelegges for opplæring som tar hensyn til voksnes tidligere erfaringer og livssituasjon. Voksne må få bedre muligheter til å dokumentere sine kunnskaper. Siden systemet i liten grad har gitt uttelling for voksnes realkompetanse, har opplæringen av voksne blitt mindre effektiv enn ønskelig.

For å imøtekomme de arbeidslediges behov for kompetanseheving, gis det tilbud om et vidt spekter av kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak fra arbeidsmarkedsetaten. Hovedutfordringer for mer effektive arbeidsmarkedstiltak knyttet opp mot kompetanseutvikling er å få til en bedre kjeding av tiltak og flere overganger/tilknytningspunkter mot det ordinære utdanningssystemet og mot arbeidslivets egen kompetansebygging. For å sikre utvikling av gode læringsmiljøer i virksomhetene som motiverer den enkelte ansatte til egen kompetanseutvikling må arbeidslivet selv se behovet for kompetanseutvikling.

Utvalget legger følgende arbeidsdeling til grunn på de ulike områder som gjelder utdanning/opplæring og kompetanse:

- utdanningsmyndighetene har ansvaret for den generelle utdanningspolitikken og for tilrettelegging av ordinær utdanning ut fra individuelle og samfunnsmessige behov, inkludert både kortsiktige og langsiktige kvalifikasjonsbehov i arbeidsmarkedet. Gjennom reformen i videregående skole vil behovet for samarbeid med partene bli forsterket (Reform -94).
- partene i arbeidslivet har et felles ansvar for å legge til rette for og fremme kompetansebygging blant de ansatte og et forpliktende ansvar for å skaffe lærlingplasser.
- bedriftene har ansvaret for egen personalopplæring.
- den enkelte voksne har selv ansvar for å styrke sin kompetanse ved å utnytte de tilbud og muligheter som finnes og ved å investere både tid og økonomiske ressurser i egen utdanning.
- arbeidsmarkedsmyndighetene har ansvar for å sikre tilbud om opplæring som del av de arbeidsmarkedspolitiske tiltak. Denne opplæringen må ses som ledd i formidling av ledige inn i jobber og skal derfor være tilrettelagt i henhold til de lediges og arbeidslivets behov. A-etatens innsats vil primært være rettet inn mot ledige. Tilbudet er utvidet fra ren yrkesopplæring til også å omfatte mer grunnleggende opplæring. Disse tiltakene kjøper arbeidsmarkedsetaten fra skoleverket, voksenopplæringsorganisasjoner/studieforbund, private tiltaksarrangører, bedrifter og egne opplæringscentre.

Utvalget har særlig sett på mulighetene arbeidslivet har til å fremme bedre kvalitet og høyere omfang knyttet til opplæring av arbeidsledige og personer med svak grunnutdanning, med særlig oppmerksomhet om følgende hovedområder: Arbeidslivet som utdanningsarena, fagutdanning/lærlingordningen, grunnutdanning for voksne.

Forslagene som reises er nevnt under. Ansvaret for oppfølging av forslagene framgår av arbeidsdelingen som nevnt

over, med sterk understreking av forpliktende samarbeid og god sammenkjedning av tiltak og politikkområder. Samlet vil forslagene for etter- og videreutdanning være en oppfølging av sysselsettingsutvalgets forslag om en mer helhetlig politikk for kompetansebygging i et sysselsettingsperspektiv. For en nærmere begrunnelse for forslagene vises til kapittel 3.

Arbeidslivet som utdanningsarena

Norsk arbeidsliv står i de nærmeste årene overfor utfordringer som fordrer høyere og i mange tilfelle bredere kompetanse i arbeidsstyrken enn tilfellet er i dag. Fornyelse av kompetanse vil måtte komme både gjennom rekruttering av nyutdannede, gjennom etter- og videreutdanning av personer som alt er i arbeidsstyrken og ved at arbeidsledige, gjennom kompetansehevende arbeidsmarkedstiltak og praksis, får anledning til å bygge opp robust nok kompetanse til å kunne møte kravene i arbeidslivet. Utvalget vil understreke behovet for at forbindelseslinjene mellom arbeidslivet og utdanningssystemet styrkes, og vil legge vekt på følgende:

- Arbeidslivets parter bør vurdere hvordan arbeid med kartlegging av kompetansebehov og utvikling av kompetanseplaner kan styrkes og på hvilke måter planene i større grad kan ses i sammenheng med næringspolitiske og /eller arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. En slik kartlegging bør bl.a. kunne gi nyttige innspill til A-etaten om aktuell opplæring under arbeidsmarkedsopplæringen eller den bedriftsinterne opplæringen.
- Ved bruk av Bedriftsintern opplæringskal søknader som innebærer utvikling av kompetanseplaner prioriteres. Jfr. de avtaler partene har på dette området.
- Partene på de enkelte tariffområder oppfordres til å vurdere å avsette midler til kompetansefond.
- Partene bør vurdere om midlene fra fondene i større grad kan brukes til å heve kompetansen blant egne medlemmer, særlig de med lav formell utdanning, f.eks. i kombinasjon med utdanningsvikariater.
- Bedriftene oppfordres til å legge bedre til rette for ansatte til å gå ut i studiepermisjon og å ta inn ledige i vikariater for personer under utdanning. I denne sammenheng oppfordres partene til å vurdere avlønningen for personer under utdanning. Det bør være et mål at kostnadene ved opplæringen fordeles i henhold til gevinsten ved denne i ettertid.
- Utdanningsvikariatordningen bør brukes bevisst til å gi egne medarbeidere mulighet til å ta fagbrev eller fullføre videregående opplæring. For mindre bedrifter bør det vurderes å tilrettelegge dette som deltidstiltak.
- Bedriftene oppfordres til i større grad å gi ledige praksis/opplæring i ordinære bedriftsmiljøer og til å samarbeide om praksis til arbeidsmarkedsopplærings-deltakerne. Dette kan gjøres ved å benytte praksisplasstiltaket. Arbeidsgiver kan motta opplæringsstøtte. Dette bør bidra til et større omfang av praksisplasser med plan for opplæring.
- Det samlede utdanningssystem må stimuleres til å bli aktive samarbeidspartnere som leverandører av utdanningstilbud, både som arbeidsmarkedstiltak overfor arbeidsledige, i forhold til ansatte som tar utdanning knyttet til utdanningsvikariatordningen og generelt overfor arbeidslivet (oppdragsundervisning).
- Arbeidsmarkedsopplæringsssentrene opplæring må bedres gjennom et bedre samarbeid med det lokale og regionale næringslivet både m.h.t. typer opplæring og kvaliteten på denne.
- Det bør undersøkes om bedrifter med moderne kapitalutstyr i større grad kan selge kurs til A-etaten.

Kapittel 1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sammendrag

1.5 Kompetanseutvikling i arbeidslivet med vekt på arbeidsledige

Fagopplæring

Norge trenger å styrke sin fagopplæring både for å styrke fagkompetanse og konkurranseevne i arbeidslivet og for å redusere ungdomsledigheten. Det er en sentral utfordring for utdanningsmyndighetene og arbeidslivet å utvikle et bedre og mer omfattende tilbud om fagopplæring i arbeidslivet. Det er videre nødvendig å utvide området for fagopplæring til flere områder i arbeidslivet. Et eksempel på dette er forslaget om en ny generalistutdanning (fagutdanning) i helse- og sosialfag. Skal en klare å øke antallet lærlinger betydelig er det nødvendig i sterkere grad å motivere stat og kommune og små og mellomstore bedrifter til større bruk av lærlingordningen. For å legge til rette for å øke antall lærlingplasser foreslås det:

- Bedriftene oppfordres til å bedre egne ansattes mulighet til å ta fagbrev, og for å sikre etterutdanning av egne fagarbeidere med veiledningsoppgaver overfor lærlinger bl.a gjennom bruk av utdanningsvikariatordningen.
- For å bedre tilgangen av små- og mellomstore bedrifter som kan ta inn lærlinger, bør yrkesopplæringsnemdene styrkes og det bør opprettes flere opplæringsringer/kontor. Det bør arbeides for betydelig flere lærlingplasser i offentlig sektor. Det bør være et mål at alle kommuner enkeltvis eller gjennom samarbeid skal ha opplæringskontor for lærlinger.
- Det er viktig at det utvikles og tilbys flere teorikurs med tanke på fagprøve etter 20 i lov om fagopplæring i arbeidslivet, og det er et behov for nyutvikling og forbedring av læremidler i denne sammenhengen.
- Når partene i arbeidslivet er enige om læreplaner/fag for fagopplæring i arbeidslivet, bør det skje en rask administrativ oppfølging og formell godkjenning. Da kan og bør fagprøve etter 20 og teoridelen i denne sammenheng og vanlige utdannings-/lærlingløp settes igang samtidig.
- Det er viktig at de vanlige læreplanene også er tilpasset voksne, og gir mulighet for effektive og konsentrerte utdanningsløp mot fullverdig sluttkompetanse.
- Voksnes muligheter til å dokumentere sin realkompetanse, må få en konkret og effektiv oppfølging, jfr. voksenopplæringslovens 3.

Grunnutdanning for voksne

Sannsynligheten for å være arbeidsledig er mindre jo mer utdanning en person har. Økende utdanningsnivå reduserer risikoen for arbeidsledighet på alle alderstrinn. Arbeidsledige personer som kun har grunnskolen er spesielt sterkt utsatt for langtidsarbeidsledighet. Utvalget vil framheve betydningen av at det gjøres en betydelig større innsats overfor voksne med lav grunnutdanning, og vil peke på følgende tiltak:

- Læremidler for voksne for dårlig utviklet og må forbedres. Det nye nasjonale Læremiddelsenteret må gis et ansvar for å stimulere til slikt utviklingsarbeid, både i forhold til grunnutdanning og i forhold til teori for fagprøven i hht 20.
- Et forpliktende samarbeid mellom kommune og A-etat med sikte på å samordne tilbud om slik utdanning til arbeidsledige og andre voksne som trenger slik opplæring.
- Kommunene bør ta et mer forpliktende ansvar for å legge til rette undervisningsopplegg tilpasset voksne. Kommunene bør ha

ansvaret for å vurdere behov, angi måltall og følge opp dette gjennom å gi et tilstrekkelig tilbud og for å avvikle eksamen i tilstrekkelig omfang.

- Fylkeskommunenes ansvar for å legge til rette undervisningsopplegg tilpasset voksne, bør følges opp med forpliktende måltall i fylkene for hvor mange voksne som skal få tilbud om slik opplæring.
- Sysselsettingsutvalgets forslag om voksenstudiestøtte forsøkes som en prøveordning over 4 år for arbeidsledige over 30 år med dagpengerettigheter.

Kapittel 1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sammendrag

1.6 Ett sysselsettingstiltak i offentlig sektor

1.6 ETT SYSSELSETTINGSTILTAK I OFFENTLIG SEKTOR

I mandatet blir utvalget bedt om å se på virkningen av "omorganiseringen" til ett sysselsettingstiltak i offentlig sektor. I Sysselsettingsutvalgets rapport foreslås økt satsing på offentlige sysselsettingstiltak. I tillegg sies det:

"På bakgrunn av erfaringene med de nåværende offentlige sysselsettingstiltakene og det regelverk som der er etablert, samordnes disse og det etableres et nytt felles midlertidig sysselsettingstiltak i offentlig sektor fra 1993 slik at bl.a. kommunene kan iverksette tiltaksplaner overfor en større gruppe arbeidsledige. Tiltaket bør bygge på erfaringene med de nåværende midlertidige sysselsettingstiltakene i offentlig sektor (Arbeid for trygd, Utvidet arbeid for trygd, Lønnstilskudd av a-trygden og SKAP), og avløse disse."

Utvalget har fulgt opp Sysselsettingsutvalgets forslag ved å utarbeide forslag til ett sysselsettingstiltak i offentlig sektor. Utvalget har lagt vekt på at innføring av ett felles midlertidig sysselsettingstiltak vil være et viktig bidrag for at den kortsiktige tiltaksopptappingen som foreslås i kapittel 5 skal kunne gjennomføres. Videre har utvalget vektlagt å foreslå et tiltak som har gode innebygde kontrollmekanismer som kan bidra til å dempe utilsiktede virkninger av sysselsettingstiltak som fortrenkning mv.

For å begrense antall ordninger i offentlig sektor foreslår utvalget at ordninger som overlapper dette tiltaket saneres, se figur 1.2 Ordningene med utdanningsvikariater og innbyttemodell bør slås sammen til en ordning som gjelder i både offentlig og privat sektor.

Sysselsettingsutvalget fremhever i sin rapport endel generelle kriterier for å sikre best mulig effektivitet av tiltakene, bl.a bør tiltakene være midlertidige og ekstraordinære med kort oppsigelsesfrist, ikke virke konkurransevridende eller fortrenge ordinær arbeidskraft, gi lavere avlønning enn ordinært arbeid og innebære en viss egenandel for arbeidsgiverne. Begrunnelsen for disse kriteriene er å dempe negative virkninger av arbeidsmarkeditiltakene i arbeidsmarkedet. Utvalget har tatt utgangspunkt i disse prinsipper ved fastleggingen av rammen for det nye tiltaket.

Kapittel 1 Aktiv arbeidsmarkedspolitik. Sammendrag

1.6 Ett sysselsettingstiltak i offentlig sektor

Nytt tiltak

Utvalget ser på tiltaket fortrinnsvis som et sistehåndstiltak som retter seg mot arbeidssøkere som står i fare for å miste fotfestet i arbeidsmarkedet og mot yrkeshemmede. Deltakere på vikarmodellen bør kunne komme inn på tiltaket etter relativt kort ledighet. Det forutsettes at formidling til ordinært arbeid er forsøkt og kvalifiseringstiltak er vurdert før inntak på tiltaket. Personer under 25 år bør fortrinnsvis tilbys kompetansehevende tiltak, jmf utvalgets drøftelse i kapittel 5. Tiltaket omfatter ekstraordinært arbeid og en vikarmodell. Med ekstraordinært arbeid menes oppgaver som ligger utenfor tiltaksarrangørens ordinære budsjetter. Vikarmodellen kan brukes i forbindelse med ordinære oppgaver hvor ledige går inn som vikareri virksomhet hvor fast ansatt personell gis permisjon for videreutdanning (utdanningsvikariat) eller som prosjektleder mv. i tiltak rettet mot arbeidsledige (prosjektledervikariat), og hvor det fast ansatte personell skal komme tilbake. Utdanningsvikariater kan brukes både i privat og offentlig sektor. Gjennom en slik vikarmodell kan tiltaket bidra til å øke kompetansen til arbeidsledige og ansatte. Vikariatordningen retter seg mot ledige med relevant kompetanse og erfaringsbakgrunn. Målgrupper(i prioritert rekkefølge):

- Helt ledige personer som har passert 70 uker på dagpenger.
- Yrkeshemmede
- Personer som har vært ledigmeldt i over ett år uten dagpengerettigheter (omfatter også sosialhjelpsmottakere).
- Nyutdannede som anses å ha muligheter til ordinært arbeid dersom de får praksis og som har vært ledige i minst 4 måneder.
- Helt ledige personer med dagpengerettigheter.

Hovedformålet med tiltaket er å tilby de arbeidsledige og yrkeshemmede meningsfulle og nyttige oppgaver som gir dem muligheten til å bevare arbeidsevnen, erverve nye ferdigheter og øke deres muligheter til å skaffe seg ordinært arbeid i forhold til om de gikk helt ledige. Arbeidstrening og opplæring bør fortrinnsvis skje på et område som kan inngå som ledd i en karriereplan for den enkelte ledige (jmf omtalen av jobbklubber i kap. 5). Tiltaksarrangør bør forplikte seg til å tilby organisert opplæring til f.eks 20 pst av deltakerne. Denne andelen fastlegges i avtalen med arbeidskontoret. Utvalget legger til grunn at andelen plasser med organisert opplæring bør økes over tid.

Deltakerne bør som hovedregel kunne gå på tiltaket inntil 10 måneder. Eventuell ny tiltaksperiode kan ikke påbegynnes før etter 6 måneder. For deltakere som fungerer som prosjekt- og arbeidsledere kan tiltaksperioden utvides til 2 år. Yrkeshemmede kan ordinært delta i tiltaket i inntil 2 år. Unntaksvis kan tiltaksperioden utvides til 4 år.

Det forutsettes aktivt initiativ for utplassering i ordinært arbeid også i tiltaksperioden, og samme krav om at deltakeren tar tilvist arbeid som for andre arbeidssøkere i arbeidsmarkedstiltak.

Tiltaket bygger på en samarbeidsmodell mellom

arbeidsgiver og arbeidskontoret:

- Arbeidskontorethar et hovedansvar for uttak av arbeidskraft til tiltaket. Deltakerne skal innkalles til arbeidskontoret en dag minimum hver 6. uke med sikte på formidling til ordinært arbeid. Generelt skal tiltaksdeltakerne få tilvist arbeid på lik linje med andre arbeidssøkere. Arbeidskontoret skal være sentralt i arbeidet med tiltaket. Det bør ta initiativ overfor mulige brukere for å utvikle tiltaket slik at arbeidsmarkedspolitiske hensyn ivaretas.
- Arbeidsgiverhar arbeidsgiveransvar og hovedansvar for gjennomføring av sysselsettingsoppgaver, arbeidstrening, opplærings tiltak, lønnsutbetalinger og eventuell annen aktivitet som kommer inn under ordningen.

Bruken av tiltaket må ikke føre til at ordinær arbeidskraft fortrenses eller bidra til å binde opp arbeidsgivernes virksomhet på en uheldig måte.

For å fremme ønskelig omfang og effektiv administrasjon bør arbeidsgiver organisere tiltaksaktiviteten i en egen sysselsettingsenhet når tiltaksomfanget kommer over et visst nivå. Utvalgets øvrige forslag til organisering rundt tiltaket er omtalt i avsnitt 1.4, i kapittel 4 og figur 1.3 (organisasjonskart). Det stilles krav om at tiltaksarrangør oppretter en styringsgruppe for tiltaket hvor arbeidstakerorganisasjonene (alle hovedorganisasjonene) hos tiltaksarrangør/kommune, A-etaten og partene i privat næringsliv skal inviteres til å være med. Det forutsettes enighet om de prosjektene som gjennomføres under tiltaket.

Tiltaket rammestyrer ved at midler tildeles i form av halvårslige rammer til arbeidsgiver for et avtalt antall plasser f.eks. i henhold til en årlig intensjonsavtale mellom kommunen og arbeidskontoret. Deltakerne i plassene kan skifte. Det gis tilsagn om et fast tilskudd, 12 750 kr.pr. person pr. måned fra arbeidsmarkedsetaten til arbeidsgiver. Tilskuddet kan helt eller delvis dekke lønnskostnader, sosiale utgifter og drifts- og opplæringskostnader.

Utvalget viser til at det er ulike avlønningssystemer for tiltakene i offentlig sektor. Avlønningssystemet i det nye tiltaket må basere seg på erfaringene fra de eksisterende tiltakene. Dette arbeidet er ennå ikke avsluttet. På denne bakgrunn vil ikke utvalget nå trekke konklusjoner mht. avlønningen i det nye tiltaket.

Utvalget forutsetter at partene i samband med ett inntektspolitisk samarbeid med myndighetene, ved tariffoppgjøret 1993 kommer fram til enighet om avlønning.

Arbeidskontoret og arbeidsgiver fastsetter ved lokal avtale andelen yrkeshemmede bl.a. ut fra behovet for tiltak for denne gruppen og tildelte budsjettmidler.

Sysselsettingen er midlertidig og arbeidsgiver er således ikke forpliktet til fast ansettelse, jf. Arbeidsmiljøloven, paragraf 58 punkt 7.

Føringen av dagpengerslutter ved deltakelse på tiltaket. Deltakelse på tiltaket regnes ikke med i kvalifiseringskravet for optjening av nye dagpengerettigheter for deltakeren.

1.7 ØKNING I DE MIDLERTIDIGE ARBEIDSMARKEDSTILTAKENE

Utvalget er i mandatets punkt a) bedt om å "vurdere hvordan en økning av de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene, der kommunen spiller en forpliktende rolle, best kan gjennomføres" og i punkt c) bedt om å "anslå de administrative og budsjettmessige virkninger av utvalgets forslag, herunder mulige konsekvenser for sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene"

I dagens arbeidsmarkedspolitik er ungdom og langtidsledige prioriterte grupper. Dette er i tråd med sysselsettingsutvalgets anbefalinger. Utvalget foreslår at de samme målgruppene bør prioriteres ved en ytterligere tiltaksopptrapping. Erfaringer tilsier at de arbeidsledige har forskjellige behov. Blant målgruppene ungdom og langtidsledige er det bl.a. mange med svak utdanningsbakgrunn. Opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene må ta hensyn til dette. Det må også tas hensyn til ulike skranker av praktisk og markedsmessig karakter som setter begrensninger på mulighetene for å øke de enkelte tiltak.

Effektiviteten av arbeidsmarkedstiltakene er en tredje faktor som utvalget ønsker å fremheve som viktig, når en skal vurdere ytterligere opptrapping av tiltakene.

I perioder med svekkelse i arbeidsmarkedet og opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene har det vært registrert økt tilstrømming av arbeidssøkere til arbeidsformidlingen. Dette skyldes i første rekke at arbeidssøkerne ser få alternative søkekanaler, men må også i noen grad antas å ha sammenheng med at arbeidssøkerne regner med økte muligheter for deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsledige personer uten rett til dagpengervil være lite motivert til å la seg registrere ved arbeidskontorene ved svakt arbeidsmarked og et begrenset omfang av arbeidsmarkedstiltak.

Opptrapping av arbeidsmarkedstiltak vil også kunne bidra til sterkere vekst i arbeidsstyrken ved økt tilstrømming til arbeidsformidlingen av personer som tidligere ikke har vært aktive arbeidssøkere.

Arbeidsmarkedstiltakene kan bidra til å fortrenge ordinær sysselsetting ved at

- ordinær sysselsetting i kommuner og bedrifter erstattes av tiltaksplasser pga. at tiltaksdeltakerne vil være billig/gratis arbeidskraft.
- subsidiert arbeidskraft (ekstraordinær sysselsetting, lønnstilskudd, praksisplasser mv) settes inn i produksjonsaktiviteter som utkonkurrerer andre virksomheter som drives uten slike arbeidskraftssubsidier.
- avlønningen av tiltaksdeltakere kan i enkelte deler av arbeidsmarkedet bidra til å presse opp det generelle lønnsnivået.
- tiltaksavlønningen reduserer deltakernes insitammenter til å ta annet arbeid, og dermed bidrar til å holde et høyt tiltaksnivå på bekostning av ordinær sysselsetting.

Samlet innebærer disse effektene at en ikke kan regne et direkte en til en forhold mellom økning i tiltaksomfang og reduksjon i registrert ledighet.

I evalueringen av Arbeid for trygd ordningen er fortrenningseffekten vurdert. Hovedkonklusjonene er at tiltaket ikke har medført fortrenning av faste stillinger, men at faren for fortrenning så absolutt var til stede i forhold til midlertidige stillinger, sykevikarer og vedlikeholdsprosjekter ordinært kjøpt fra private bedrifter.

Fortrenning kan også skje i forhold til ordinære utdanningssøkende f.eks. ved utdanningsvikariatordningen, hvor

ansatte som går ut i utdanning kan fortrenge ordinære utdanningssøkende.

Hvis utdanningssøkende melder seg arbeidsledig for å kunne delta på arbeidsmarkedsopplæring som overlapper tilbudet i ordinært skoleverk, vil det kunne oppstå urettmessige fordelingsvirkninger i forhold til ordinære utdanningssøkende.

Motivasjonen for dette ligger i muligheten til å få utdanning finansiert ved stønad fra staten fremfor lån i Statens lånekasse.

Sysselsettingsutvalgets rapport omtaler også fortrenningseffekter bl.a.knyttet til sysselsettingstiltak og lønnstilskuddordninger. Her heter det bl.a.

"Internasjonale erfaringer og mer teoretiske overveielser peker klart i retning av forskjellige fortrenningseffekter i privat og offentlig sektor av lønnstilskuddsordninger av den typen vi her drøfter. I offentlig sektor vil sysselsettingen gjennomgående være bestemt av budsjettammer. Øker rammene kan en ha håp om at det gir kommuner eller offentlige etater mulighet for å gjennomføre flere prosjekter. I private bedrifter vil en vurdere om økt sysselsetting gir grunnlag for økt produksjon som kan avsettes profitabelt i markedet. Hvis bedriften har avgrensede avsetningsmuligheter vil den ikke ønske å øke sysselsettingen og tiltaksdeltakeren vil bare erstatte andre. Selv om økt avsetning er mulig, må en regne med en viss substitusjon fra lønnstakere på ordinære vilkår til subsidierte arbeidstakere.

Det er derfor gode grunner for å reservere slike tiltak for offentlig sektor.(...). I tillegg har de fleste land erfart at de gir liten effekt hvis de spres på for mange typer arbeidssøkere. Skal slike ordninger vri arbeidskraftetterspørselen merkbart, må de konsentreres om utvalgte målgrupper. Dette er også langt på vei fulgt opp i Norge der langtidsledige og ungdom har vært de sentrale målgruppene."

Med et høyt tiltaksnivå over flere år øker faren for at tilpasningen i arbeidsmarkedet forstyrres på en uheldig måte. De etater som kan dra nytte av sysselsettingstiltakene, kan etterhvert innarbeide dem som en del av sin ordinære virksomhet. Faren for dette er særlig tilstede dersom tiltakene trekker ut i tid og på den måten får en permanent karakter.

Arbeidsmarkedstiltak, og særlig kvalifiseringstiltak, vil kunne bedre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Det vil bidra til at mistilpasningen på arbeidsmarkedet kan reduseres bl.a. gjennom å avhjelpe flaskehalsproblemer som skyldes at bedriftene har vansker med å tiltrekke seg arbeidskraft med spesielle kvalifikasjoner.

I debatten rundt fortrenningseffektene synes det ofte å være knyttet en misforestilling om at antall jobber er konstant. Etterspørselen etter jobber er imidlertid ikke konstant, men knyttet til en rekke forhold. Antall jobber er derfor ikke gitt. Etterspørselen er større desto bedre kvalitet arbeidskraften har og desto lavere kostnadene ved å bruke den er.

Arbeidsmarkedstiltak vil kunne føre til fortrenning, men samtidig vil samlet sysselsetting være høyere enn uten tiltakene, på grunn av bedre kvalifisert arbeidskraft. Ut fra arbeidsmarkedstiltakenes formål er det særlig viktig at tiltakene når fram til målgruppen, at de fører til en bedring i arbeidskraftens kvalitet og at de bedrer arbeidsmarkedets funksjonsmåte.

1.7 Økning i de midlertidige arbeidsmarkedstiltakene

Opptrappinger av tiltakene de nærmeste årene
Gjennomstrømningstall blant ledige viser at om lag halvparten av de ledige forlater ledighetssituasjonen innen 3-4 måneder. Utvalget legger til grunn at det som hovedregel bør aksepteres en slik søkeperiode før tiltak settes inn overfor den enkelte ledige.

Utvalget vurderer det som viktig at en relativt tidlig etter en slik søkeperiode, får avklart hvilke muligheter den enkelte arbeidsledige har for gjeninntreden i det ordinære arbeidsliv. Som ledd i dette bør det avklares f.eks i forbindelse med A-etatens 3-måneders innkalling av alle ledige, om og eventuelt hvilke tiltak det er nødvendig å sette inn for å øke sansynligheten for slik gjeninntreden.

Erfaringer synes å tilsi at lengre ledighetsperioder virker passiviserende i forhold til jobbsøking. Kostnaden ved at ungdom ikke kommer inn på arbeidsmarkedet er særlig stor både for den enkelte og samfunnet. Tiltakene utvalget foreslår må ses på bakgrunn av dette.

Utvalget vil særlig peke på behovet for at det tidlig lages en framtidsplan for de ledige. Det kan bla. skje gjennom deltakelse i jobbklubb.

Jobbklubben bør bli et fast tiltak overfor helt ledige dagpengemottakere som har vært registrert ledige i 3 måneder etter førstegangsregistrering. Arbeidsmarkedsetaten vurderer individuelt hvorvidt deltakelse i jobbklubb vil være hensiktsmessig og dermed bør kreves gjennomført av den enkelte ledige. Jobbklubben bør i dette tilfellet ha et strukturert innhold. Dagpengemottakere beholder dagpengene mens de deltar i jobbklubber.

Målet med jobbklubbene er å få ledige over i fast eller midlertidig jobb, avklare den enkeltes behov for kompetanse m.v. Etter deltakelse i en strukturert jobbklubb, bør de som ikke kommer i ordinært arbeid kunne gå over til en ordinær utdanning, ulike former for tiltak, egeninitiativ, f.eks jobbklubb for etablering eller deltakelse i forsøksprosjekter m.v. Perioden i jobbklubb bør kunne vare i inntil 12 uker.

Generelt bør organiseringen av jobbklubb ses i nær sammenheng med andre arbeidsmarkedstiltak, skoleplasser, lærlingplasser mm. En godt fungerende jobbklubb vil også være avhengig av at partene i arbeidslivet, næringslivet, kommuner, skolemyndigheter, studieforbund mm, trekkes inn som bidragsyter til det faglige innholdet i jobbklubben. Arbeidsmarkedsetaten har det formelle ansvaret og beslutningsmyndighet overfor jobbklubben.

Omfanget av tiltaksplasser etter gjennomført jobbklubb vil avhenge av de ressurser som stilles til rådighet, antall ledige som ikke har fått jobb, og kompetansebehovet hos de ledige i forhold til kravene til de ledige jobbene. I kapittel 5 er dette nærmere omtalt.

Opptrapping av tiltakene på kort sikt.

Grupper som i særlig grad er utsatt på arbeidsmarkedet i dag er ungdom og langtidsledige.

36 pst av de ledige var i 1992 langtidsledige. Gruppen langtidsledige er sammensatt og har behov for et bredt sett av tiltak. Sysselsettingstiltak som inneholder et kvalifiseringselement er sannsynligvis det beste tiltaket for denne gruppen. Sysselsettingstiltak i samarbeid med kommunene synes å være det tiltaket som enklest kan trappes raskt opp. Unge i alderen 20-24 år utgjør omlag en firedel av alle ledige. Arbeidsledige i alderen 20-24 år er en sammensatt

gruppe. De fleste vil imidlertid kunne ha utbytte av deltakelse i jobbkлубb etter 3 måneders ledighet, som skissert i avsnitt 5.5. Etter den innledende avklaringsfasen med deltagelse i jobbkлубber, vil det være nødvendig å bruke et bredt spekter av tiltak. På bakgrunn av de spesielle problemene deler av denne gruppen står overfor vil kvalifiseringstiltak være det viktigste virkemiddelet for personer med dårlig utdanningsbakgrunn. En økt satsing på ungdom vil derfor kreve økt satsing på arbeidsmarkedsopplæringen og praksisplasser.

Utdanningsvikariater og praksisplasser vil være et aktuelt tiltak for ungdom med fullført utdanning som mangler arbeidserfaring. For denne gruppen kan også lønnstilskudd benyttes. For personer med særlig lang ledighet vil deltakelse på sysselsettingstiltak kunne være et egnet tilbud.

I 1992 var mer enn 10 000 unge i alderen 20-24 år ledige i over 3 måneder, og blant de øvrige grupper var omlag 35 000 langtidsledige. Bare en varig økning i sysselsettingen kan over tid løse disse problemer. Utvalget mener imidlertid at problemene knyttet til avstengning fra arbeidsmarkedet for disse gruppene på kort sikt kan dempes gjennom en ytterligere opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene.

Nivået i 1992 var 50 500 tiltaksplasser. Utvalget foreslår en opptrapping til ca 70 000 tiltaksplasser ved utgangen av 1993. Opptrappingen bør i hovedsak rettes mot de nevnte gruppene. Hvor lenge den enkelte er inne på arbeidsmarkedstiltak vil avhenge av den planlagte lengden på tiltaket, og hvor fort det er mulig å formidle tiltaksdeltakerne til jobb eller finne alternative tilbud, som f.eks. ordinær utdanning. Ved en gjennomsnittlig varighet på tiltak på 6 måneder vil en økning med ca 20 000 tiltaksplasser gi rom for ca 40 000 nye personer på tiltak i løpet av ett år.

Utvalget anbefaler en ytterligere opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene i 1994. En slik opptrapping må imidlertid sees i forhold til statsbudsjettet for 1994 og situasjonen på arbeidsmarkedet. Utvalget legger videre til grunn at Kleppe II utvalget vil komme med innsparingsforslag som gir rom for en eventuell ytterligere opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene i 1994.

Opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene må også sees i sammenheng med andre tiltak som påvirker situasjonen for de aktuelle målgruppene. skoleplasser, lærlingplasser mv.).

Kapittel 1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sammendrag

1.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.8 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Kostnadene ved en slik opptrapping vil avhenge av hvilke tiltak som settes inn. Dette må igjen ses i sammenheng med de muligheter tiltaksarrangørene har for å øke tiltaksomfanget. Kommunene må antas å være en sentral aktør ved en slik opptrapping. Med bakgrunn i NHOs utspill om fadderordning for ungdom burde det også ligge til rette for økt omfang av praksisplasser. Som en illustrasjon på kostnadene har utvalget skjønnsmessig laget en tiltaksprofil rettet mot de nevnte målgruppene.

Basert på disse illustrasjonene og med en samlet opptrapping på 5 000 plasser for ungdom og de øvrige plassene

til langtidsledige, kan bruttokostnadene på årsbasis til tiltak inklusive administrative kostnader i arbeidsmarkedsetaten anslås til om lag 2600 mill kr for en opptrapping på 20 000 plasser. En har da regnet kostnadene i ett år i 1993-priser. Knappe 50 prosent av plassene benyttes til sysselsettingstiltak. Nettokostnadene blir noe lavere på grunn av at deler av tiltaksdeltakerne går over fra dagpenger til tiltaksavlønning. (Bl.a. under tiltakene lønnstilskudd og offentlige sysselsettingstiltak). Innsparingene på dagpengebevilgningen kan isolert sett anslås til om lag 600 mill kr.

Det må understrekes at kostnadene er beregnet ut fra en gitt tiltaksprofil. Ved en annen sammensetning av tiltakene, f.eks. med en større andel av sysselsettingstiltak, vil kostnadene bli høyere.

Innføring av ett tiltak i offentlig sektortil avløsning av dagens mange tiltak vil isolert sett bidra til å redusere de administrative kostnadene ved tiltaksarbeidet både i A-etaten og i kommunen.

Utvalget legger ikke opp til at de foreslåtte samarbeidsmodeller skal bidra til vesentlige kostnadsøkninger. Gjennom et bedre og mer oversiktlig samarbeidsmønster bør gevinsten hos de samarbeidende parter, særlig fylkeskommunen og A-etaten, kunne oppveie eventuelt administrativt merarbeid knyttet til dette.

Utvalget mener at deltakelse i samarbeidsorganer bør være en naturlig del av de enkelte etaters virksomhet. Utvalget legger derfor til grunn at det foreslåtte samarbeidsopplegget kan gjennomføres uten at det er nødvendig med tilførsel av ekstra ressurser.

De øvrige forslag fra utvalget har i stor grad karakter av oppfordringer. Utvalget oppfordrer bedriftene og partene i arbeidslivet til å vektlegge sterkere kompetanseoppbygging hos ledige og i arbeidsstyrken mer generelt. Dette gjelder både forslag knyttet til bedre tilrettelegging for ulike typer praksisplasser i bedriftene, oppfordring til inntak av flere lærlinger samt til å avsette midler til kompetanseoppbygging som ledd i avtaler mellom partene i arbeidslivet.

Utvalget oppfordrer kommuner og fylkeskommuner til bedre tilrettelegging og sterkere satsing på opplæring av voksne både på grunnskole og videregående nivå. Utvalget innser at dette vil måtte skje som en prioritering innenfor de økonomiske rammer kommuner og fylkeskommuner til enhver tid har eller ved økte overføringer. Et bedre lokalt samarbeid vil imidlertid også kunne bedre den samlede ressursutnyttelsen på dette området.
