



ALLE SKAL MED

Rapport fra SAMAK arbejdsgruppe
om integrering i arbejdslivet

Juni 2016

Innhold

Budskab	6	3. Tiltak	54
En nordisk model som udvider sig.....	7	3.1 Innledning	55
Kompetencer, ikke lav løn	7	3.2 Noen utvalgte tiltak til inspirasjon	55
Tilstrækkelige og effektivt brukte ressurser til integration	7	Kilder	58
Fælles grundstene i integrationspolitikken	8	Tabeller.....	59
Konkrete tiltag til inspiration	10	Figurer.....	59
1. Bakgrunn	12	VEDLEGG: Nærmere om gjeldende og aktuelle tiltak i de enkelte landene	60
1.1 Mandat	13	Danmark.....	61
1.2 Presiseringer	14	a) Gjeldende tiltak.....	61
1.3 Sammensetning og arbeidsmåte.....	16	b) Aktuelle tiltak.....	63
1.4 Noen trekk i situasjonsbildet	16	Finland	66
1.5 Den nordiske modellen.....	23	a) Dagens situasjon	66
 		b) Aktuelle tiltak.....	67
2. Prinsipper	26	Norge.....	70
2.1 En nordisk modell som strekker seg.....	27	a) Gjeldende tiltak.....	70
2.2 Verdiane.....	28	b) Aktuelle tiltak.....	73
2.3 Former for integrering.....	29	Sverige	80
2.4 Ansvar for integrering	31	a) Gjeldende tiltak.....	80
2.5 Arbeidslivet som nøkkel.....	32	b) Aktuelle tiltak	88
2.6 Trepartssamarbeid – arbeidslivets parter .	35		
2.7 Kompetanselinjen eller lavlønnslinjen	35		
2.8 Tilførsel av kompetanse – når, hvor og hvordan?	39		
2.9 Språk.....	41		
2.10 Bosettingsmønster og integrering	43		
2.11 Barnehage og skole	45		
2.12 Forholdet til innvandringspolitikken	48		
2.13 Integrering for likestilling	49		
2.14 Ambisjonsnivå og resultatmåling	50		
2.15 Å sikre oppslutning og legitimitet.....	52		

Denne rapport er udarbejdet for SAMAK af en arbejdsgruppe med repræsentanter fra medlemsorganisationerne ledet af Kristine N. Kallset i Arbeiderpartiet i Norge. SAMAK er Arbejderbevægelsens Nordiske Samarbejdskomité bestående af de socialdemokratiske partier og LO'erne i Norden som til sammen har omkring 5 millioner medlemmer. Rapportens tema er integrering af sårbare grupper, herunder flygtninge og asylansøgere, i arbejdslivet. Baggrunden for at nedsætte en arbejdsgruppe var tilstrømningen af asylansøgere til Norden i efteråret 2015.

This report is written for SAMAK by a working group with representatives from its' member organisations, headed by Kristine N. Kallset of the Norwegian Labour party. SAMAK is the Nordic Labour Movement's Organisation consisting of the social democratic parties and the trade union LO's in the Nordics, who have about 5 million members. The theme of the report is integration of vulnerable groups, including refugees and asylum seekers, into the labour market. The backdrop for initiating the report was the influx of asylum seekers in the autumn of 2015.

Foto: Krediteres Øivind Haug

Foto side 25: Colourbox.com

Foto side 93: Colourbox.com

Design: Robert Mehmet Mulleng Sezer, LO Media.

© SAMAK 2016

BUDSKAB

En nordisk model som udvider sig

I Norden er en større andel i arbejde og uddannelse end i de allerfleste andre lande. Og de, som ikke er i arbejde, vil her få offentlig støtte til deres livsophold, mens mange ellers i høj grad må forsørges af familien.

Disse to grundlæggende fakta glemmes ofte i debatterne i de nordiske lande om dem, der står uden for arbejdsmarkedet.

Udfordringen med at få endnu flere i arbejde er alligevel meget alvorlig både for den enkelte og samfundet, og der er et betydeligt potentiale for en bedre politik. Vi må lære af hinanden i Norden, men også forbedre "best practise" gennem forsøg og forskning.

Asyltilstrømningen i efteråret 2015 skabte uro på en ikke tidligere set måde, også for den nordiske models langsigtede finansiering og tilslutning. Så er der grund til at påvise, at den nordiske model har løst problemer og kriser i flere årtier, og at de udfordringer, den aktuelle situation byder os, er håndterbare.

Men det kræver vel at mærke, at udfordringerne tages alvorligt, og det kræver handling. Vi må derfor benytte denne anledning til at gennemgå og forbedre integrationen af udsatte grupper på arbejdsmarkedet.

Kompetencer, ikke lav løn

Den nordiske model bygger på uddannelse og kompetence til alle. Det sker gennem politisk prioritering, men også fordi et af modellens særtræk er, at der lægges vægt på uddannelse og læring i arbejdslivet. Det stimulerer produktiviteten, så virksomhederne kan lønne bedre end i andre lande, ikke mindst for lavtlønsgrupperne.

Det er denne kompetencestrategi, som har givet Norden den unikke kombination af effektivitet og udligning.

Denne strategi udfordres nu af en del kræfter på den politiske højrefløj og i forretningslivet, mest markant i Sverige og Finland. De ønsker en politik, hvor lønningerne sættes ned for at få flere i job.

Det er rigtigt, at løn i høj grad og over tid må følge produktivitet og kompetence. Det er der også lang tradition for i Norden.

Men sammenhængen må bevares ved at kompetencerne øges, ikke ved at lønnen sættes ned. En lavtlønsstrategi med hovedfokus på udvikling af enklere job vil undergrave det, som er essensen – og succesen – ved den nordiske model.

Nogle kan måske komme hurtigt i arbejde med lavere lønninger, men det er en kortsigtet politik, fordi incitamentene for uddannelse og kompetenceudvikling svækkes. Og en lavtlønspolitik er særligt kortsigtet, når de relativt simple job kan være i øget risiko for at blive rationaliseret væk på grund af ny teknologi.

Tilstrækkelige og effektivt brugte ressourcer til integration

God integration baseret på kompetenceudvikling koster ressourcer på kort sigt, men alternativet på langt sigt kan blive meget dyrere både for det offentlige, skatteyderne og samfundet. Integrationen kan effektiviseres, hvis mere af opkvalificeringen sker samtidigt med arbejde. På samme tid udnytter vi også et andet nordisk fortrin: Et relativt velfungerende arbejdsliv, præget af høj trivsel og læring.

Borgerlige partier satser på skattelettelse og en reduceret offentlig sektor. Så bliver der færre økonomiske ressourcer til en indsat fra fællesskabet.

Under alle omstændigheder er et effektivt ressourceforbrug også på dette område afgørende for resultaterne og indsatsens legitimitet på længere sigt.

Fælles grundstene i integrationspolitikken

På denne baggrund og i lyset af rapporten vil vi spille ind, at arbejderbevægelsens politik for etablering og integration på arbejdsmarkedet baserer sig på følgende rammer eller grundstene. Den konkrete politik og tiltagene i de forskellige lande bør af mange grunde fortsat tilpasses nationale forhold.

1. Socialdemokratiske værdier.

Integrationspolitikken bør tage udgangspunkt i arbejderbevægelsens værdier frihed, lighed og solidaritet og mere konkret bygge på demokrati, retsstatsprincipper, universelle menneskerettigheder, ligeværd, udligning, ligestilling og gør din pligt – kræve din ret.

2. Normstøtte til den nordiske model.

Holdninger, som svækker den nordiske samfundsmodel, bør bekæmpes politisk. Det er vigtigt at balancere mulighederne for at leve forskelligt og sikre mod at øget ulighed af forskellige grunde bliver drivere for lavere beskæftigelse og vedvarende, store forskelle i økonomiske levevilkår.

3. Kompetencestrategi frem for lavtlønspolitik. Den enkle løsning, at sætte lønnen ned for at få flere i job og satse på flere arbejdspladser med lave kompetencekrav, vil svække den nordiske models unikke kombination af udligning og høj produktivitet.

4. Fuld beskæftigelse. En økonomisk politik for arbejde til alle er afgørende for også at lykkes med integrationspolitikken. Uden tilstrækkeligt med job vil udsatte grupper blive taberne.

5. Faste heltidsansættelser. Faste heltidsansættelser bør dominere også for arbejdstagere i udsatte grupper, ellers bliver man let låst fast i svingdørsjob. Konkrete handlingsplaner mod social dumping og arbejdslivskriminalitet bør foreligge i alle nordiske lande, også for,

at de seriøse virksomheder ikke bliver udkonkurreret af de useriøse.

6. Nok integrationskurser, effektivt brugt.

Integration på arbejdsmarkedet skal tilføres tilstrækkelige ressourcer. Det gælder blandt andet arbejdsrettede tiltag og voksenuddannelse. Alternativet bliver mere kostbart. Samtidig giver flere nyttilkomne en anledning til at sætte fokus på øget effektivitet i de offentlige tiltag.

7. Alle har ansvar. Alle bør bidrage til at integrere udsatte grupper i arbejdslivet, både den enkelte i sin hverdag, organisationer, offentlige etater, de politiske partier og myndigheder lokalt og nationalt. Integration er i sin natur præget af gensidighed, og det er forkert at tænke, at "de" skal integrere sig eller at "de" skal sørge for min integration.

8. Tæt trepartssamarbejde. Kun gennem tæt samarbejde mellem arbejdsgiverorganisationerne, arbejdstagerorganisationerne og offentlige myndigheder kan vi udvikle en god og jordnær politik og samtidig sikre bred opbakning og legitimitet.

9. Skræddersyet indsats. Det enkelte menneske i de udsatte grupper har højst forskellige ønsker, behov og forudsætninger.

10. Afklaring af kompetencer fra dag 1.

Afklaring af kompetencer og jobønsker er nøglen til den videre indsats for uddannelse og job. Kapaciteten og kvaliteten på dette område må være tilstrækkelig. Over for nyttilkomne er det også et godt signal om, hvad der forventes i Norden.

11. Hurtigt i arbejde og uddannelse. For mange er der ingen grund til at udsætte indsatsen for at komme i arbejde, fordi man venter på sprogundervisning. Man bør udnytte samspilseffekterne af, at sproguddannelse,

anden kompetenceudvikling og eventuelle sundhedsfremmende tiltag sker parallelt med arbejde. Der vil imidlertid også stadig være mange, som har et omfattende behov for uddannelse/opkvalificering inden de kan begynde at arbejde. Målet må være varig tilknytning til arbejdsmarkedet.

- 12. Aktivitet og sprog er afgørende.** Passivitet ødelægger mulighederne for fremtiden. De allerfleste er afhængige af et godt nordisk sprog for at fungere på en arbejdsplads og i samfundet. For nyankomne skal aktivitet og sprog prioriteres allerede ved modtagelsen. Der er brug for mere viden og deling af "best practise" i sprogundervisningen.
- 13. Arbejds- og uddannelsespolitik i samspil.** Arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken må samordnes bedre. Grundlæggende færdigheder og anden kompetence skal hæves for mange i udsatte grupper, herunder blandt nyttilkomne. Et langsigtet mål er, at alle skal have uddannelse på mindst videregående niveau. Erhvervsuddannelserne skal styrkes i status og kvalitet fra folkeskolen og helt til tops i uddannelseshierarkiet. Kapaciteten til realkompetencevurderinger og arbejdsprøvning skal styrkes.
- 14. Helhedsindsats for trygge områder.** Boligpolitikken bør gennemgås og styrkes i lyset af flere nyttilkomne. Brede indsatser skal sikre nultolerance over udvikling af boligområder med store sociale og økonomiske problemer, som også øger risikoen for parallelsamfund. Dette er vigtigt i sig selv, men bidrager samtidigt til deltagelse i arbejdslivet.
- 15. Bosætning til job.** Hvor en flygtning skal bo må påvirkes af, hvor der er egnede job- og uddannelsesmuligheder.
- 16. Daginstitutionstilbud er nødvendige.** Daginstitutioner er vigtige for at kunne

lykkes i skolen og på arbejdsmarkedet senere i livet, men også ofte en forudsætning for, at udsatte voksne med børn, herunder indvandrerkvinder, kan få job.

- 17. Begræns integrationshæmmende indvandringstiltag.** Den ønskede regulering af indvandringspolitikken må opnås med mindst mulig negativ effekt på integrationen i samfund og arbejdsliv.
- 18. Styrke indsatsen for ligestilling og antidiskrimination.** Arbejderbevægelsens kamp for ligestilling må forstærkes, når en del nyttilkomne er fra kulturer med et traditionelt kønsrollemønster.
- 19. Viden og konstruktiv debat.** Vidensbaserede tiltag i tråd med vores værdier. En mest muligt åben, respektfuld og konstruktiv offentlig debat. Det vil være den bedste opskrift på tilslutning til og legitimitet for en socialdemokratisk integrationspolitik.
- 20. Aktive tiltag for at varetage/styrke det organiserede arbejdsmarked** er det bærende element i den nordiske model. For at møde den øgede inkluderingsudfordring er det organiserede arbejdsmarked og trepartssamarbejdet vores vigtigste værktøj, både på samfunds-, branche- og virksomhedsniveau.
- 21. En nordisk model, som udvider sig.** Vi må benytte lejligheden til at gøre en indsats for at integrere udsatte grupper, herunder nyankomne asylansøgere, i arbejdslivet.

Selv om disse punkter ikke er fuldstændige, giver de et grundlag og en retning for den socialdemokratiske integrationspolitik i Norden fremover.



Konkrete tiltag til inspiration

Den konkrete integrationspolitik har været forskellig og den vil og bør fortsat være forskellig i de nordiske lande, selv når den bygger på et fælles grundlag.

Kapitel 3 giver en oversigt over eksisterende og planlagte tiltag for integration i arbejdslivet. I 3.3. fremhæves et udvalg af disse, som kan være af særlig interesse at følge og lære af i andre nordiske lande. Opsummeret er det:

- **Branchepakker – Vejlemodellen (Danmark).** Opbygning af kompetencer med udgangspunkt i kommunens arbejdskraftbehov.
- **Integrationsgrunduddannelse – IGU (Danmark).** Forsøgsordning med 2-årig grunduddannelse tilknyttet et fag eller en branche, udviklet af LO og Dansk Arbejdsgiverforening.
- **Samarbejde og kompetence i det offentlige (Finland).** Særlig opmærksomhed på at styrke administrative og professionelle kompetencer for at tage imod flere nytilkomne.
- **Goruddalssatsningen (Norge).** Stor, omfattende og geografisk afgrænset satsning over 10 år for et udsat område med sociale udfordringer og stor andel af indvandrere.
- **Fast track (Hurtigspor) i introduktionsprogrammer (Norge).** Myndigheder og arbejdsmarkedets parter er blevet enige om nogle tiltag for indvandrere med flygtningebaggrund, som kan klare sig uden lange, forudgående oplæringsforløb, som kan fremme inklusion på arbejdsmarkedet gennem et "fast track".
- **Fast track (Snabbløb) (Sverige).** Identifikation af nytilkomne med kompetencer, som hurtigt kan afklares og kobles til et rigtigt arbejde.

Udbredelse af best practice for tiltag, nationalt såvel som mellem de nordiske lande, vil være afgørende for udsatte gruppers integration på arbejdsmarkedet vil lykkes i årene fremover.



1. BAKGRUNN



1.1 Mandat

Parti- og LO-sekretærgruppen i SAMAK har vedtatt følgende mandat for den ekspertgruppen årsmøtet 15. januar vedtok om integrering i arbeidsmarkedet:

«Det nedsettes en SAMAK¹ ekspertgruppe for å se på prinsipper og praktiske tiltak for å få til bedre integrering i arbeidsmarkedet av sårbare grupper. Målet skal være å få flest mulig i ordinært arbeid, for slik både å understøtte den enkelte og for å nå målene om utjevning, effektivitet, likestilling og tillit i den nordiske modellen. I dette ligger som en forutsetning å sikre den nordiske arbeidslivsmodellen, og behovet for å sikre mot uheldig segregering i bolig- og arbeidsmarkedet.

Det skal tas hensyn til at bakgrunnen og forutsetningene for de konkrete virkemidlene i integreringspolitikken er ulike i landene. Det kan blant annet gjelde institusjonelle utgangspunkter, konjunktorene på arbeidsmarkedet og hvem og hvor mange som kan trenge oppfølging. Personer i sårbare grupper vil inkludere en god del av de som kommer som flyktninger og asylsøkere, men også personer i andre grupper.

Ekspertgruppen skal ikke vurdere innvandringspolitikken i landene, men redegjøre for eventuelle vekselvirkninger mellom denne (som sammensetning og omfang av innvandring) og integreringspolitikken.

Behovet for videre arbeid, statistikk og analyser på området bør vurderes.

I arbeidet bør det bygges på NordMod2030-prosjektets grunnlagsanalyser, jf. blant annet sluttrapporten «Den nordiske modellen mot 2030 - Et nytt kapittel?» (2014) og Delrapport 11 Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden (2014), samt NordMod oppfølgingsrapport «Flyktninger – krise for den nordiske modellen?» (2016).»

1. Den nordiske arbeiderbevegelsens samarbeidskomité, med de sosialdemokratiske partiene og LO-ene i Norden som medlemmer. Se www.samak.info

1.2 Presiseringer

Ekspertgruppen tolker mandatet slik at vi ikke skal komme med juridisk avklarte forslag til tiltak, men gå gjennom prinsipper og redegjøre for eksisterende og planlagte tiltak i de nordiske landene – med sikte på å spre idéer til tiltak mellom landene som vil måtte bearbeides videre hvis de skal iverksettes. Noen relevante begreper som brukes gjennom rapporten er innrammet i denne boksen;

Arbeidsinnvandrere

En arbeidsinnvandrer er en person som har lovlig opphold i et nordisk land for å jobbe. Statsborgere fra EU/EØS/EFTA-land kan bo og arbeide uten å søke om oppholdstillatelse, men må registrere seg hos politiet for opphold på over tre måneder. Personer fra de andre nordiske landene behøver verken oppholdstillatelse eller å registrere seg hos politiet. Arbeidsinnvandring skjer også fra land utenfor EØS-området, etter ulike regelverk i Norden.

Asyl

Asyl er en status som gis til flyktninger, det vil si personer som har flyktet fra sitt hjemland, og som med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en spesiell gruppe (jf. FNs flyktningekonvensjon). Asylstatus gis av staten ved ansvarlig etat etter behandling av en asylsøknad, eller etter avtale med UNHCR (overføringsflyktninger). Asylstatusen innebærer blant annet beskyttelse mot å bli sendt tilbake til området der asylanten har grunn til å frykte forfølgelse. Asylstatus gir også visse velferdsrettigheter.

Asylsøker

En asylsøker er en person som søker om asylstatus og beskyttelse som flyktning. Personen er kun asylsøker inntil søknaden er avgjort av ansvarlig etat.

Bosatt

En flyktning er bosatt når han eller hun ankommer kommunen som har vedtatt å bosette han eller henne.

Enslig mindreårig asylsøker (EMA)

Asylsøker som er under 18 år og som kommer til landet uten foresatte.

Familieinnvandring

Familieinnvandring er en fellesbetegnelse på utenlandske personer som får opphold i et nordisk land fordi de enten har familie som bor lovlig i Norden, eller de er gift med en nordisk statsborger.

Innvandrere

En innvandrer er en person som er født i et annet land enn der vedkommende bor. Den nærmere definisjonen av hva en innvandrer er, varierer litt mellom statistikkbyråene i de nordiske landene. I Sverige og Finland brukes begrepet 'utenlandsfødt', mens Norge og Danmark i tillegg ser på hvor foreldrene til den som er født i utlandet er født. De definerer innvandrere som personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og har fire utenlandsfødte besteforeldre.

Integrering

Integreringsbegrepet brukes på mange måter og tillegges ulike betydninger. I denne rapporten legger vi denne definisjonen til grunn; Sosial integrering er en prosess som øker samhørigheten

mellom individer, grupper, kulturer eller nasjoner, herunder mellom innvandrere og majoritetssamfunnet.

Opphold på humanitært grunnlag

Hvis en person får oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller fordi han eller hun har særlig tilknytning til et nordisk land, kalles dette ofte oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Oppholdstillatelse

En oppholdstillatelse er en tillatelse til å oppholde seg i et nordisk land utover tre måneder. Borgere av EU-land trenger ikke en slik tillatelse, men må registrere seg hos politiet om de skal være i landet lenger enn tre måneder. Borgere fra de nordiske landene trenger ikke registrere seg. Borgere fra land utenfor EU må enten søke om oppholdstillatelse dersom de skal være lenger enn tre måneder, og besøksvisum dersom de skal være kortere. I tillegg finnes det avtaler om visumfrihet med en rekke land utenfor EU.

Permanent oppholdstillatelse

Personer med permanent oppholdstillatelse kan oppholde seg og arbeide i et nordisk land på ubestemt tid.

Befolkningen med innvandrerbakgrunn

Innvandrere og innenlandsfødte med innvandrerforeldre utgjør til sammen befolkningen med innvandrerbakgrunn.

Sårbar i forhold til arbeid

En person som har vanskeligere enn vanlig for å få fast anstendig heltidsjobb i rimelig grad tilpasset kompetansen. En sårbar gruppe i denne forstand er en gruppe personer med et gitt kjennetegn med relativt stor andel sårbare personer, for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne, ungdom med lite arbeidserfaring eller utdanning eller nyankomne asylsøkere.

Kilder: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Wikipedia.

Det vises også til nærmere presiseringer i den løpende teksten.

Vi vil minne om at begrepet innvandrere dekker mange ulike motiver og grunnlag, ofte inndelt i arbeidsinnvandrere, flyktninger/asylsøkere og familiegjenforente. Et annet viktig, om enn upresist, skille går mellom nyankomne og innvandrere som er kommet til Norden tidligere. Det vil være sårbare personer i alle disse gruppene.

Integrering på arbeidsmarkedet av sårbare grupper påvirkes av svært mange forhold, fra spesifikke tiltak direkte med dette som formål til for eksempel arbeidsledigheten, som blant annet påvirkes av den økonomiske politikken, og lønnsdannelsen. I gjennomgangen av tiltak i de ulike landene i kapittel 3 har vi valgt en relativt snever avgrensning, ved at vi bare har tatt med tiltak som har integrering av sårbare grupper som formål eller tydelig effekt, og med fokus på nyankomne flyktninger og asylsøkere. Enkelte virkemidler som vanligvis rubriseres som innvandringspolitiske tiltak er kort nevnt, men ikke undergitt en bredere vurdering, jf. mandatet. De bredere forutsetningene for integreringen er i noen grad nevnt innledningsvis i landgjennomgangen, men er mer dekket på prinsipielt grunnlag i kapittel 2.

1.3 Sammensetning og arbeidsmåte

Ekspertgruppens deltakere har vært:

- Kristine Nordenson Kallset (leder), assisterende partisekretær i Arbeiderpartiet, Norge
- Ingela Edlund, 2. viseordførende i LO Sverige
- Eve Kyntäjä, rådgiver for migrasjon og integrasjon i SAK/FFC, Finland
- Erik Nielsen, konsulent i LO Danmark
- Liv Sannes, nestleder i Samfunnspolitisk avdeling i LO Norge
- Jeppe Sørensen, politisk rådgiver for Socialdemokraterne i Folketinget, Danmark
- Irene Wennemo, statssekretær (S) i Arbetsmarknadsdepartementet, Sverige

Sekretariatet har bestått av internasjonal rådgiver Silje Rygland (Arbeiderpartiet) og SAMAKs generalsekretær Jan-Erik Støstad.

Gruppen har hatt tre telefonmøter og et dagsseminar i Stockholm 19. april med innledninger av nordiske forskere.

Samfunnspolitisk avdeling i norsk LO har bidratt ved utarbeiding av figurer og tabeller.

Fristen for å levere en rapport fra ekspertgruppen til SAMAKs styre var 20. juni 2016. Arbeidet skulle samtidig via deltakerne være til nytte i SAMAKs medlemsorganisasjoners arbeid nasjonalt også gjennom vinteren og våren.

1.4 Noen trekk i situasjonsbildet

Alle land ønsker at flest mulig skal være i jobb, men Norden har lyktes best. Våre sysselsettingsandeler er alle blant de høyeste i verden, og i tillegg er mange under utdanning og opplæring. At vi også har flere på ulike trygdeordninger, avspeiler at vi mener de som ikke kan være i jobb, også skal kunne ha bra levekår. I andre land er det jevnt over færre i arbeid, færre har trygd, og dermed blir langt flere fattige og forsørges av familien. Mye av debatten om det såkalte «utenforskapet» i Norden mangler denne overordnede bakgrunnen.

Tabell 1. Sysselsetting og befolkning i Norden, 15-74 år, 2015

	Befolkning i 1000	% endring fra året før	Sysselsetting i 1000	% endring fra året før	Sysselsettingsrate i %	p.p. endring fra året før
Danmark	4 283,5	0,7	2 752,0	1,4	64,2	0,4
Finland	4 081,3	0,1	2 436,8	-0,4	59,7	-0,3
Sverige	7 257,0	0,7	4 836,8	1,4	66,7	0,5
Island	230,5	1,4	183,6	3,4	79,7	1,6
Norge	3 886,0	1,2	2 641,0	0,5	68,0	-0,4
EU-28	378 717,4	0,1	220 100,1	1,1	58,1	0,6

Kilde: Eurostat

Tabell 1 viser at sysselsettingsandelen er høyere i de nordiske landene enn i gjennomsnittet i EU.

Tabell 2 illustrerer at færre ungdommer i de nordiske landene enn i EU verken er i jobb eller utdanning.

Tabell 2. Ungdom uten jobb eller utdanning/opplæring i Norden og EU. 15-29 år. 2014

	Antall personer i alt i 1 000	Uten jobb eller utdanning/ opplæring i 1 000	Uten jobb eller utdanning/ opplæring i %
Danmark	1 057	113	10,7
Finland	990	128	12,9
Island	62	5	8,8
Norge	1 017	86	8,5
Sverige	1 847	174	9,4
EU-21	78 582	12 259	15,6

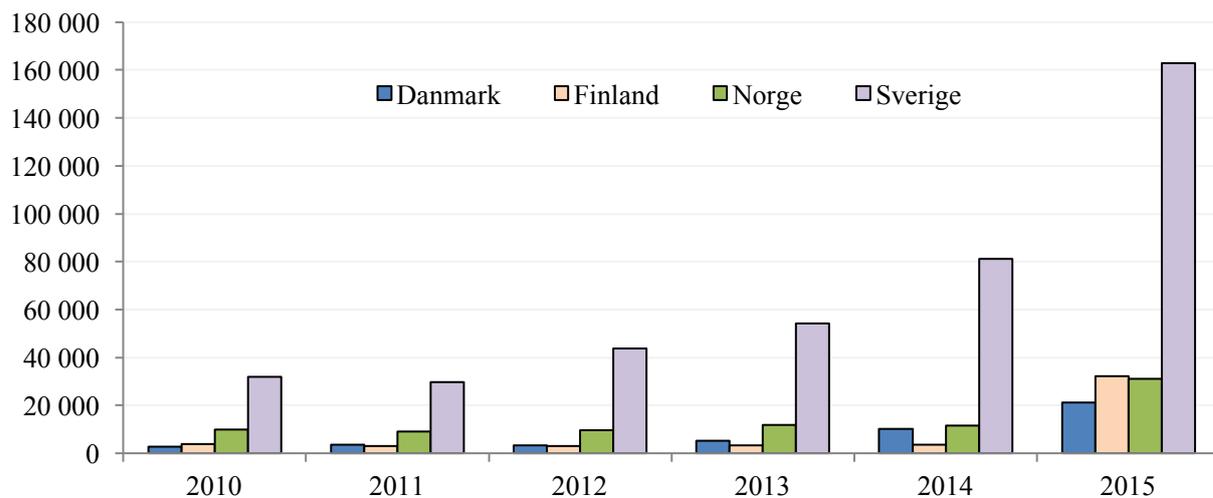
Kilde: OECD Education at a Glance (2015), OECD Database. Uten jobb eller utdanning/opplæring tilsvare begrepet NEET: Not in employment, education or training.

Dette gir likevel absolutt ingen grunn til å hvile i den politiske innsatsen for å få enda flere til å etablere seg i arbeidslivet eller utdanne seg, ikke minst når det nå nylig har kommet et stort antall flyktninger og asylsøkere hvorav mange vil bosettes og skal integreres i samfunn og arbeidsliv de nærmeste årene.

Antallet asylsøkere er redusert igjen i forhold til den kraftige økningen høsten 2015, men utviklingen videre er usikker og avhengig også av forhold utenfor vår kontroll. Vi ser alt tegn til nye former for irregulær innvandring. Dessuten er det åpenbart mange både med nordisk bakgrunn og lengeværende innvandrere som er utenfor arbeidslivet i dag men som har muligheter til å jobbe, helt eller delvis – gitt de rette betingelsene og tilbud blant annet om kompetanseøkning.

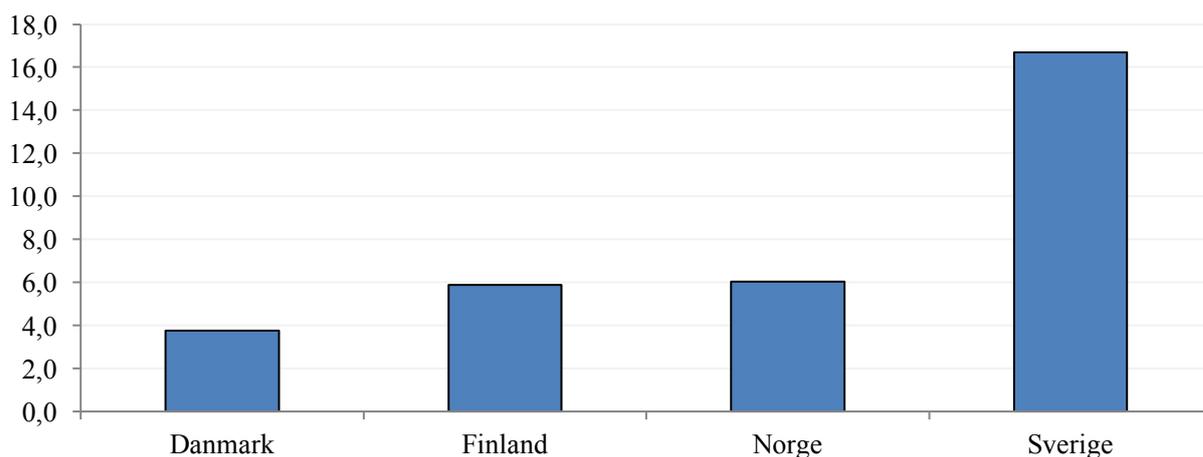
Antall asylsøkere varierer som kjent mye i Norden, også når vi korrigerer for at Sverige er om lag dobbelt så stort som Danmark, Finland og Norge.

Figur 1: Antall asylsøkere. 2010-2015.



Kilde 2010-2014: Nordisk ministerråd. Kilder 2015: Migrasjonsverket i Sverige, Migrasjonsverket i Finland, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsstyrelsen og Fyens.dk.

Figur 2: Antall asylsøkere per 1000 innbygger. 2015.

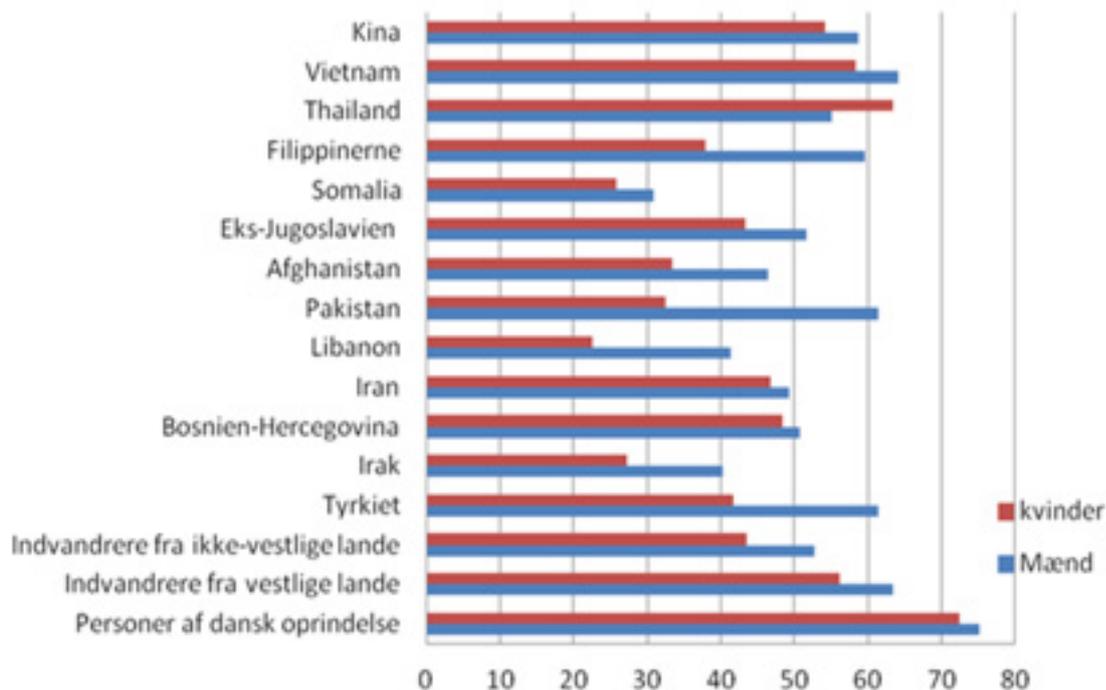


Kilder: Migrationsverket i Sverige, Migrationsverket i Finland, Utlendingsdirektoratet, Utlændingestyrelsen og Fyens.dk, Nordisk ministerråd

Figurene over viser nyankomne flyktninger og asylsøkere. Ser vi på andelen innvandrere i alt av befolkningen, og inkluderer tidligere innvandrede, var andelen utenlandsfødte i Norden i (2013) om lag (11) prosent, varierende fra svært liten i Island, 5 prosent i Finland, 8 prosent i Danmark, 12 prosent i Norge og 15 prosent i Sverige. I Finland har inntil 2015 det meste vært familieinnvandring fra nærområdene. De norske tallene preges av stor arbeidsinnvandring de senere årene, mens innvandringsandelen og dens sammensetning ikke minst i Sverige gjenspeiler mange års flyktningeinnvandring samt tidligere års arbeidsinnvandring fra ikke-vestlige land og familieinnvandring (Kilde: Djuve and Skevik, 2014) (red.) 2014).

Sysselsettingsandelen for nyankomne innvandrere varierer sterkt. Blant nyankomne arbeidsinnvandrere er andelen naturlig nok høy. For nyankomne flyktninger og asylsøkere er sysselsettingsandelen svært lav, men stiger så og har hittil ofte flatet ut etter fem-seks år. Figur 3 viser sysselsettingsandelen for innvandrere i alt, altså alle typer innvandring og med et situasjonsbilde pr. 2013, for personer i alderen 16-64 år i Danmark. Vi ser de sterke variasjonene etter landbakgrunn, og som «dekker over» ulike typer innvandring og for eksempel at personer fra noen land er kommet mer nylig og fra andre forhold enn andre. Slike tall bør derfor tolkes med forsiktighet.

Figur 3: Andel sysselsatte etter landbakgrunn. Danmark. Prosent. 16-64 år. 2013.

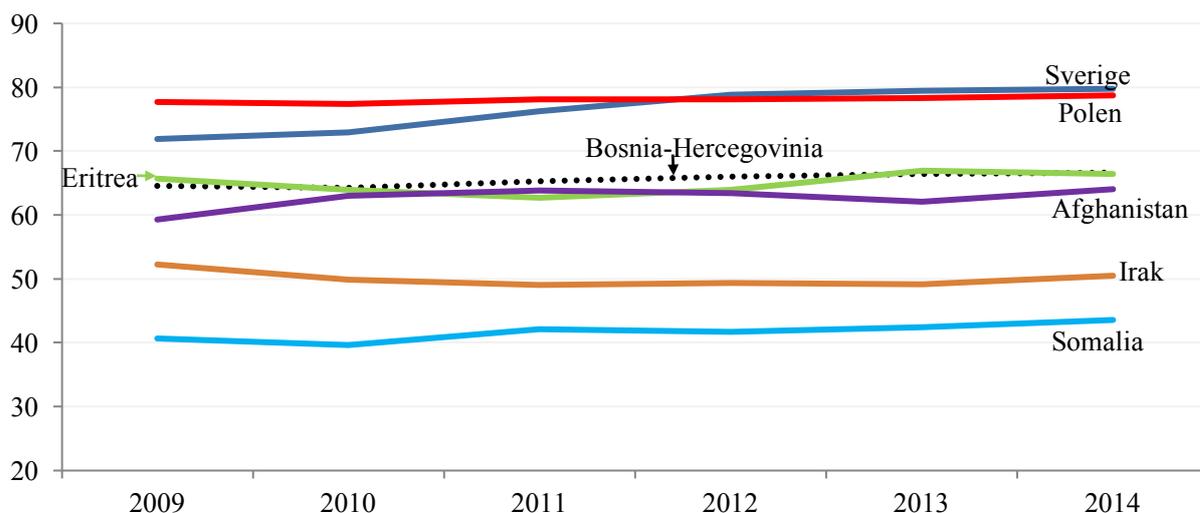


Kilde: (Emerek and Jørgensen, 2014)

Djuve (2016) skriver at «Samlet sett har innvandrerbefolkningen i de nordiske land 25-30 prosent lavere yrkesdeltaking enn den nasjonale befolkningen – og den er gjerne lavere blant flyktninger enn blant arbeidsinnvandrere (Nordmod 2014).»

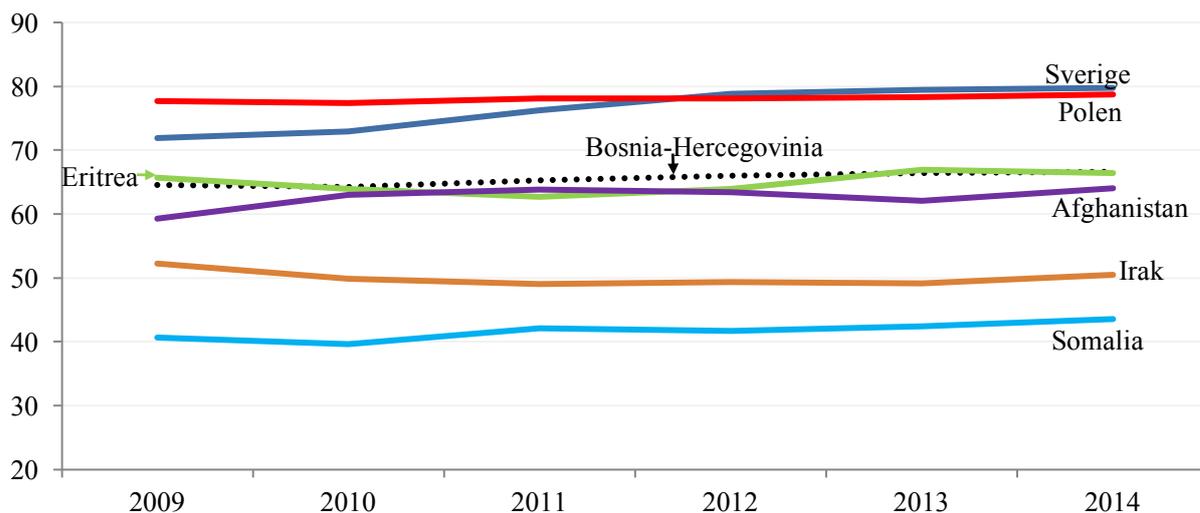
Sysselsettingen blant innvandrere har også et viktig kjønnsaspekt, illustrert ved figur 4 og 5 fra Djuve (2016).

Figur 4: Andel sysselsatte etter landbakgrunn. Menn med minst sju års oppholdstid. Norge. Prosent. 15-74 år.



Kilde: (Djuve, 2016)

Figur 5: Andel sysselsatte etter landbakgrunn. Kvinner med minst sju års oppholdstid. Norge. Prosent. 15-74 år.



Kilde: (Djuve, 2016)

Én av de viktige rammene rundt integreringsutfordringen er situasjonen på arbeidsmarkedet i årene framover, som er tett knyttet sammen med konjunkturutviklingen. Jo bedre veksten i økonomien er, jo større sjanse har flere til å få jobb.

Tabell 3: BNP-vekst 2015-2020, anslag

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Danmark	1,2	1,6	1,8	2,0	2,1	2,1
Finland	0,4	0,9	1,1	1,3	1,5	1,6
Island	4,0	4,2	3,2	2,5	2,7	2,6
Norge	1,6	1,0	1,5	1,8	2,1	2,1
- Norge Fastland	1,0	1,4	2,3	2,4	2,4	
Sverige	4,1	3,7	2,8	2,5	2,3	2,2

Kilde: IMF (April 2016), SSB (Mars 2016) for Fastlands Norge

Organisasjonsgraden i arbeidslivet har betydning for hvor stort potensiale partene i arbeidslivet har som aktive deltakere i integreringspolitikken, og for hvilke muligheter en har til å hindre at kortsiktig innpass i arbeidsliv går på bekostning av et velfungerende arbeidsliv på sikt.

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden var høyest på midten eller begynnelsen av 1990-tallet. Alle landene utenom Island har lavere organisasjonsgrad i dag sammenliknet med 1995. Det har også vært en viss nedgang de siste årene.

Tabell 4: Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i Norden. 1985-2014.

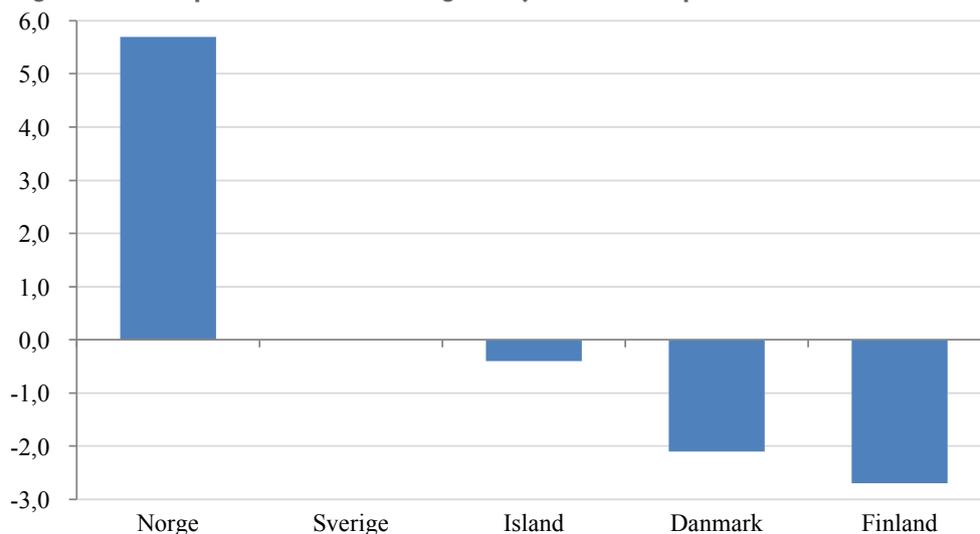
	Finland	Danmark	Danmark untatt alternative*	Norge	Sverige	Island
1985	69	70	69	56,5	83-84	-
1990	73	68	67	57	81	-
1995	80	73	71	56	85	-
2000	75	72	69	53	81	-
2005	72	72	68	53	78	85
2010	70	67	60	52	71	85
2014	69 (2013)	68	58	52	70	86
Endring i prosentpoeng**						
1995-2014	-11 (2013)	-4	-10	-5	-14	-
1995-2005	-8	-1	-3	-3	-7	-
2005-2014	-3 (2013)	-4	-10	-1	-8	1
Kilder	OECD	Faos	Faos	Fafo	Kjellberg	Statistics Iceland

*Alternative fagforbund er fagforbund som ikke har tariffavtaler eller tillitsvalgte på arbeidsplassen. **Tall med desimaler ligger i grunn. Kilde: Nergaard, 2016

Et annet viktig moment er hvilken finansiell handlefrihet landene har. Jo bedre finanspolitisk balanse i de offentlige budsjettene (sentralt og lokalt), og jo mindre offentlig nettogjeld (større nettofordring), jo mindre krevende blir det å finansielt innpasse økte offentlige utgifter til integrering innenfor en ansvarlig ramme uten å øke skattene og avgiftene. I tillegg må finanspolitikken være tilpasset konjunkturutviklingen.

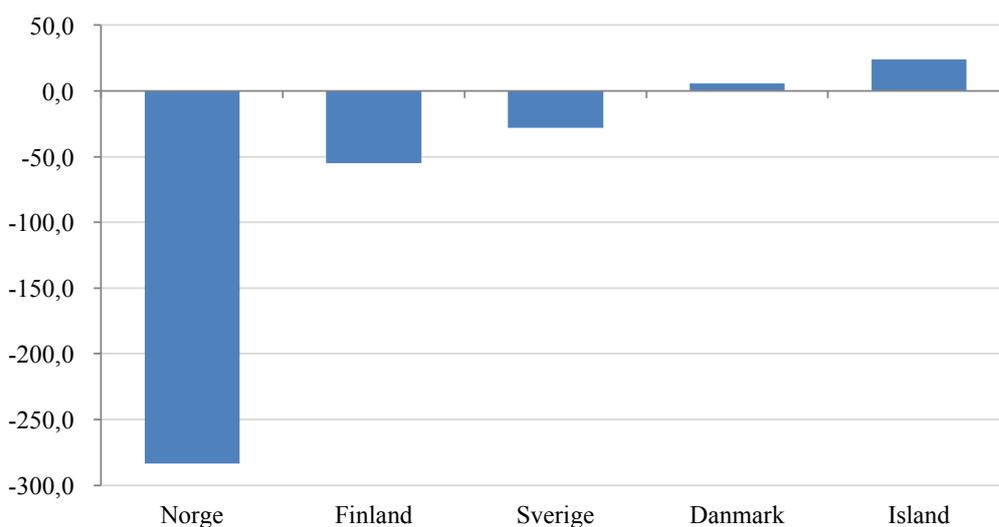
Tabellene under (figur 6 og 7) viser offentlige budsjetter og netto gjeld i pst av BNP i landene i 2015.

Figur 6: Finanspolitikken – offentlig budsjettbalanse i pst. av BNP, 2015.



Kilde: OECD Economic Outlook no. 99

Figur 7: Offentlig netto gjeld i pst. av BNP, 2015.



Kilde: OECD Economic Outlook no. 99

Den store asyltilstrømmingen i fjor høst satte i gang prosesser for å forbedre integreringspolitikken i de nordiske landene, i tillegg til at innvandringsreglene ble strammet til. En av den nordiske modellens fremste egenskaper er at den er god til å håndtere kriser (Dølvik et al., 2014). Nå er flyktningkrisen åpenbart først og fremst krise for flyktningene, men den skaper også betydelige utfordringer for integreringspolitikken. Slik sett gir flyktningkrisen en anledning til en bredere og tyngre gjennomgang av dette politikkkfeltet – som uansett bør få mer oppmerksomhet.

Som Anne Britt Djuve skriver (Djuve 2016):

Disse utfordringene har vært kjent lenge. Kanskje kan dagens flyktningssituasjon skape tilstrekkelig moment til at det nå tas grep for å få etablert opplærings- og utdanningsmuligheter som gir vesentlig raskere innpass i de nordiske arbeidsmarkedene.

1.5 Den nordiske modellen

Bedre bruk av den nordiske modellens fortrinn gir både et hovedsvar på utfordringene med integrering i arbeidslivet, samtidig som selve modellens grunnpilare kan utfordres hvis integreringen ikke lykkes i tilstrekkelig grad (Djuve 2016).

Vi vil derfor helt kort beskrive noen hovedtrekk i den nordiske modellen med utgangspunkt i SAMAKs NordMod2030-prosjekt (omtale og nedlastbare rapporter på www.samak.info: se særlig Dølvik (2013). Beskrivelsen her følger Djuve (2016) tett.

De fem nordiske samfunnsmodellene er ulike og kalles nasjonalt gjerne den danske modellen, den finske modellen osv. – men har også viktige fellestrekk slik at det gir meget god mening å snakke om den nordiske modellen. De bygger på de samme verdiene, og har også oppnådd mye av de samme gode resultatene: Høy verdiskaping og levestandard basert på god effektivitet, utjevning av levekår og makt, likestilling og tillit. I NordMod2030 beskrives hvordan de små, åpne nordiske markedsøkonomienes evne til å forene likhet og effektivitet sprang ut av samspillet mellom tre grunnpilare som framgår av figur 8: Økonomisk styring med fokus på ansvarlighet og sysselsetting, brede velferdsordninger og et godt organisert arbeidsliv med sterke og ansvarlige parter.

Figur 8: De tre grunnpilarene for den nordiske modellen



Kilde: Jon Erik Dølvik (2013): Grunnpilarene i de nordiske modellene. NordMod Delrapport 1. Hentet fra Sørmarka-erklæringen SAMAK (2014)

Disse tre pilarene har vist seg å gi en rekke gunstige *samspillseffekter*. Blant annet gir gratis utdanning god tilgang til kvalifisert arbeidskraft, som gir et godt grunnlag for effektiv produksjon. Inntektssikringssystemer og lokalt partssamarbeid gir grunnlag for mobilitet og omstilling. Høy sysselsetting gir gode skatteinntekter og begrenser utgiftene til inntektssikring. Pilarene er med andre ord *gjensidig avhengige* av hverandre – og av noen særskilte politiske forhold. Spesielt kan følgende forutsetninger trekkes fram:

- a.** De sentrale aktørene – partiene og arbeidslivspartene – må ha tilstrekkelig makt og tillit til å sørge for en helhetlig samordning og iverksetting av politikken på de tre feltene.
- b.** Finansiering av modellen krever høy sysselsetting, noe som igjen krever likestilling hjemme, i arbeidslivet og i utdanningssystemet – og godt kvalifisert og produktiv arbeidskraft. Mindre lønnsforskjeller enn det markedet ville ha produsert på egen hånd betyr at de laveste lønningene i arbeidsmarkedet er relativt høye. Dette presser opp produktiviteten i næringslivet, og kravene til kompetanse i samfunnet.²
- c.** Velferdsordningene må utformes slik at de ikke bare bidrar til mobilitet, omstilling og utjevning, men også gir incentiver og muligheter til arbeid, utdanning og kompetanseutvikling.

2. For nærmere forklaring se side 35, underkapitell 2.7 Kompetanselinjen eller lavlønslinjen.



2. PRINSIPPER

I del 2 vil gi drøfte noen sentrale forutsetninger for hvordan vi kan sikre god integrering i arbeidslivet av sårbare grupper. For tydelighetens skyld har vi i slutten av hvert avsnitt oppsummert drøftingen som et forslag til prinsipiell tilnærming.

Vi mener det er viktig at konkrete tiltak, som vi skal se på i del 3, har et best mulig prinsipielt ankerfeste, basert på verdiene vi gjennomgikk i foregående avsnitt. Da vil de bli mer robuste, og understøtte en ønsket samfunnsutvikling.

2.1 En nordisk modell som strekker seg

Integrering i arbeidslivet er på samme tid en av den nordiske modellens største suksesser og dens kanskje største utfordring.

Den høye sysselsettingsgraden i Norden viser at modellen, selv med høye og utjevne lønninger, fungerer. I andre land er det *flere* utenfor arbeidslivet.

Samtidig baserer vi oss på at de fleste jobber krever høy kompetanse. I andre land kan det være lettere å få enklere jobber – men oftest til elendig lønn og arbeidsvilkår.

Vi i Norden ønsker ikke samfunn preget av working poor. Den nordiske modellen avviser lavlønnslinjen, og sier ja til kompetanse- og arbeidslinjen. Men da har vi også et særlig ansvar for å bygge opp under kompetanseutviklingen, i skolen, på universitetene, på fagskolene og – ikke minst – på arbeidsplassene. De helt enkle jobbene skal finnes, men de aller, aller fleste jobber skal kreve og gi realkompetanse, av sosial, teknisk, praktisk eller teoretisk art.

Høyere innvandring som vi har hatt i Norden de senere årene, og ikke minst den innvandring som skjer av flyktninger, asylsøkere og ved familiejenforening, og som vi så særlig i 2015, gir både muligheter og utfordringer for den nordiske modellen (Dølvik et al 2014, Djuve 2016). Det som er sikkert, er at flere nyankomne setter økte krav til god integrering i arbeidslivet.

Det overordnede svaret er *en nordisk modell som strekker seg*. Det betyr å styrke de sidene av den nordiske modellen som har gitt oss kombinasjonen av kompetanseutvikling, utjevning og høy sysselsetting. Vi må bygge

på samarbeid og på partenes deltakelse i det organiserte arbeidslivet, og generelt sikre og utvikle grunnpilarene i den nordiske modellen (Dølvik et al 2014).

Men vi skal bruke den anledning økte asyltilstrømmingen har gitt oss, til kritisk å gjennomgå den konkrete integreringspolitikken, både for innvandrere og andre sårbare grupper. For selv om vi har lyktes bedre enn de fleste andre land, er det ikke grunn til å være fornøyd; potensialet for å integrere flere i arbeidslivet er antakelig stort. Mange ønsker arbeid, mange blir holdt utenfor av ulike grunner. Forskerne sier også at det er vanskelig å dokumentere positive virkninger av enkeltordninger (Grødem & Djuve 2014).

En grunnleggende forutsetning er at vi har *et godt arbeidsliv* basert på faste stillinger, heltid, anstendige arbeidsvilkår og et trygt arbeidsmiljø. Det er en løpende utfordring, med for eksempel kamp mot sosial dumping.

Når det gjelder integrering av sårbare grupper i det nordiske arbeidslivet, og med særlig fokus på nyankomne flyktninger og asylsøkere, har vi i dette kapitlet diskutert en rekke prinsipielle spørsmål. Vi vil i kortform oppsummere disse slik:

- Umiddelbar avklaring av kompetanse. Gi tilbud om realkompetansevurdering der det er relevant.
- Rask utplassering i arbeidslivet for de som har forutsetning for det, i samarbeid med partene. For andre: Tilbud om grunnopplæring/utdanning for å styrke mulighetene til senere jobbinntreden.
- Språkopplæring og annen kompetanseheving (for eksempel kurs i basisferdigheter eller fagbrev) er avgjørende, og bør i større grad enn i dag skje i forbindelse med jobb.
- Ikke diskriminerende lønn til nyankomne, i tråd med lønn til andre sårbare grupper og det som er vanlig i arbeidslivet ellers, eventuelt ved bruk av lønnstilskudd/opplæring
- Unngå den «enkle» løsningen å skape mange «lavlønnsjobber» som i neste

omgang automatiseres bort, og som på sikt undergraver den nordiske modellen.

- Styring mot geografiske områder med aktuelle arbeidsplasser
- Å gjøre det som er nødvendig for å unngå parallellsamfunn og ghetto-tendenser – også de som alt finnes
- Tiltak for nyankomne ses i sammenheng med tiltak for andre sårbare grupper

Den nordiske modellen har vært vellykket også for å få flest mulig i arbeid, men vi kan likevel slett ikke være fornøyd med resultatene når det gjelder å få sårbare grupper, herunder nyankomne flyktninger og asylsøkere, i arbeid. Anledningen som nå byr seg, hvor man i alle nordiske land og mange ulike miljøer, går dypt inn i hvordan vi kan bedre integreringen i arbeidslivet, gir håp om bedre resultater. De kommer imidlertid ikke av seg selv, men vil kreve en kraftfull innsats fra alle aktører, ikke minst fra SAMAKs medlemsorganisasjoner hver for seg og sammen.

2.2 Verdiane

Migrasjon og innvandring er en konsekvens av sammensatte globale utfordringer og muligheter knyttet til globalisering, krig, konflikt og klima. Disse globale trendene må være en del av analysen som vi bygger våre verdier på.

Det nordiske sosialdemokratiet står for frihet, solidaritet og rettferdighet. Det betyr at vi skal sørge for trygghet for nyankomne personer som trenger beskyttelse. Vårt ansvar strekker seg imidlertid lenger. Vi må også legge til rette for at de som får et nytt hjemland i Norden, får mulighet til å leve fullverdige og selvstendige liv i sine nye lokalsamfunn. Derfor må de få en mulighet til å bli en del av våre samfunn.

Våre samfunn er basert på å skape og dele. Arbeid er fundamentet for individet og samfunnet, men arbeid er også veien inn for svært mange av de som står utenfor. Sist men ikke minst er det store grupper av sårbare mennesker med nordisk bakgrunn som også fortjener vår solidaritet. Delvis er det slike grupper som kan møte utfordringer knyttet til

et større antall nyankomne, oftest blant annet i arbeids- og boligmarkedet.

Å lukke seg inne i Norden er ikke et bærekraftig alternativ som passer inn i våre sosialdemokratiske verdier. Frykt for det ukjente og den fremmede er en del av menneskets natur. Det er lett å la frykten overstyre fornuften. Vi ser sterke krefter på høyresiden i flere europeiske land som ikke bare bruker en splittende og fremmedfiendtlig retorikk, men som innfører en politikk som setter grupper opp mot hverandre og ikke tar hensyn til menneskeverdet.

I tråd med verdiene i den nordiske modellen vil vi anbefale at integreringspolitikken bør bygge på følgende fundament:

- Demokrati
- Rettsstat
- Universelle menneskerettigheter
- Likeverd og utjevning
- Likestilling
- Krev din rett, kjenn din plikt

Samfunnskontrakten som legger føringer på samspillet mellom plikter og rettigheter, forutsetter at samfunnet er tydelig på sine demokratiske, politiske, kulturelle og rettslige spilleregler. Å nyte godt av rettigheter forutsetter oppfyllelse av plikter. Slik danner vi et samfunnsfundament som setter rammene for fellesskapet. Mangfold gir fellesskapet næring, ikke minst i en framtidig enda mer globalisert verden.

Arbeid kan ses på som en verdi i seg selv. Arbeid er for mange også første steg til komme i kontakt med andre deler av samfunnslivet. Arbeid er en stor del av menneskets identitet. Det gir oss mulighet til å gi av våre evner, men også utvikle oss og lære. Ikke minst gir arbeidet mulighet til selvstendighet og økonomisk frihet. Vårt samfunnsfundament bidrar til å frigjøre enkeltmennesket, skape sterke fellesskap og sende et signal om at vi har behov for alle evner. Vi legger til grunn at alle har noe å bidra med og vil derfor møte våre innbyggere med forventninger.



2.3 Former for integrering

Uten å ta noen dyp filosofisk debatt skal vi starte med noen litt mer grunnleggende spørsmål om hvorfor det er behov for integrering og ulike tilnærminger til integrasjon.

Som vi så i avsnitt 1.2, kan integrering defineres som en prosess hvor individer, grupper, kulturer mv. forenes eller blir mer samhörige. Vårt anliggende her er integrering i arbeidslivet, og vi skal da se på integrering ikke bare som deltakelse, men også som en tilnærming til den kultur som er vanlig på nordiske arbeidsplasser – særlig siden dette kan være en forutsetning for å sikre varig sysselsetting eller unngå for segregerte arbeidskulturer (for eksempel at innvandrere fra ett land er sterkt konsentrert i enkelte virksomheter).

Behovet for deltakelse i arbeidslivet er individuelt sett knyttet til de velkjente fordelene ved å ha en trygg og bra jobb i arbeidslivet: inntekt, selvrespekt, trygghet, personlig utvikling for å nevne noen. Mange innvandrere kan ha et særlig behov for bedre samhörighet med hele samfunnet, og jobb vil

dermed for en del kunne være en om mulig ekstra viktig inngang til samhörighet i (det for dem nye) samfunnet. Det har med gode levekår i vid betydning å gjøre. Samtidig vil andre innvandrere ikke føle samme behov for integrering i samfunnet som helhet, men ha sterkt ønske om jobb. Dessuten vet vi at likestillingen er kommet kortere i en del av de landene flyktninger og asylsøkere kommer fra, og at kvinner i større grad forventes å være hjemmearbeidende. Så bildet varierer når det gjelder den enkeltes ønsker.

På samfunnsnivå er god integrering i arbeidslivet en forutsetning for den nordiske samfunnsmodellen og de gode og utjevne offentlige velferdsordningene. Modellen krever høy sysselsettingsgrad for å kunne finansiere velferden.

Det kan skilles mellom integrasjon og assimilering, hvor assimilering i større grad innebærer at innvandrere «vokser inn i et gitt kulturelt fellesskap, og gradvis tilegner seg dette fellesskapets normer og verdier, til individets egne normer ikke kan skilles fra samfunnets.» (Store norske leksikon, se

www.snl.no/integrering, som også har en bredere gjennomgang med litteraturliste). Assimilering assosieres i en del sammenhenger med tvangs-assimilering, jamfør den tidligere assimileringspolitikken overfor den samiske befolkningen. Dette har gitt begrepet en negativ klang. Integrasjon «rommet en ny forståelse av relasjoner og minoriteter», og som legger grunnlaget for en mer mangfoldspreget tenkning. I de senere årene er det samtidig fra enkelte forskerhold kommet nyanseringer hvor det «er mulig å snakke om faktisk og/eller ønsket assimilering i noen deler av samfunnet (for eksempel i arbeidsliv og utdanning) parallelt med faktisk og/eller ønsket opprettholdelse av kulturelle særtrekk i andre» (samme kilde).

Integreringsbegrepet brukes noen ganger delvis overlappende med multikulturalisme. Multikulturalisme er kanskje et enda vanskeligere begrep enn integrering, og brukes også i en rekke ulike betydninger – det finnes mange ulike multikulturalismer, fra tilhengere av assimilering i det ene ytterpunktet, til de som mener at samfunnet ikke skal være basert på kun ett verdsett, men inkorporere ulike, kulturelt likeverdige grupper (Eriksen, i Fuglerud and Eriksen, 2007).

I et integreringsperspektiv kan det være en utfordring å balansere hensynene til henholdsvis å anerkjenne retten til å være forskjellig, men samtidig søke å begrense former for forskjellighet som kan føre til lavere yrkesdeltakelse og vedvarende økonomiske forskjeller. Eksempler på dette kan være kjønnstradisjonelle tilpasninger til kvalifisering

og arbeid, eller preferanser om ikke å håndhilse på personer av motsatt kjønn (Djuve, 2015).

Spørsmålet om hvilke normer man ønsker eller krever i det nordiske arbeidslivet, i en situasjon med langt flere arbeidstakere, og potensielle arbeidstakere, med bakgrunn fra andre kulturer og arbeidsliv, er ikke enkelt. Selv i og for seg tilsynelatende oversiktlige spørsmål som krav til plagg i politiet viser seg kontroversielle, og de går delvis inn i den vanskelige mangfolds- og assimileringdiskusjonen. Et annet eksempel er spørsmålet om bønnerom på arbeidsplassen. Et tredje – og neppe uviktig – er spørsmålet om en norm om å ta ansvar for innovasjon og samarbeid med overordnede som er vanlig på nordiske arbeidsplasser, eller en norm om å være fagorganisert. Hvis dette er helt uvanlig i kulturen man kommer fra, er det da mulig eller lurt å «kreve» dette hvis man skal kunne beholde jobben?

Utfordringen skyldes delvis diskusjonene om hva slags virkemidler som er egnet for å sikre eventuelle slike «ønskede» normer, som bruk av tvang eller ulike varianter av tilrettelegging («nugde»). Et syn kan også være at ønsket norm vil utvikle seg av selv («laissez faire»)³

Slike spørsmål om tilpasning av normer virker åpenbart viktige når man diskuterer integrasjon i samfunnet, men de må også tas på alvor ved integrering i arbeidslivet. Noen saker kan også bli viktige symbolsaker – og med tilbakevirkning overfor samfunnsintegreringen.

Det er jo heller ikke slik at «mest mulig integrasjon» i form av tilpasning til gjeldende

3. Muligens kan følgende være klargjørende: «Før og nå har det i grove trekk vært enighet om at majoriteten har og bør ha rett til å beskytte det økonomiske og sosiale systemets reproduksjonsbetingelser, eller med Michael Walzers ord: «et politisk fellesskap har rett til å bevare integriteten til sin livsform» (Walzer 1983).

Men hva som ligger i «sin livsform» har vært noe av stridens kjerne. Er nasjonal identitet og nasjonal/etnisk homogenitet for eksempel et basisvilkår for å reprodusere et samfunns livsform? Eller holder det med tilslutning til en felles politisk kultur og – i moderne demokratier – til rettsstatsprinsipper?

Hvor mye avvik skal aksepteres, og på hvilke områder? Hva tilhører privatsfæren og hva er et offentlig anliggende? Er det nok at nye grupper følger norsk lov, det vil si avstår fra direkte lovbrudd, men ellers følger sine egne normer for god oppførsel? I de vanskelige grenseflatene mellom det lovlige og det legitime, er det få retningslinjer å hente i integrasjonstenkningen.

Her, i praksis-feltet, flytter også grensene seg kontinuerlig. Selv om man skulle være enig med Walzer i at majoriteten har rett til å reprodusere sine livsformer, det vil si at den har legitimitet til å gjøre det, endrer samfunnet seg som følge av kulturell pluralisering. Nye samfunnsmedlemmer har rettigheter, de deltar i valg, og er de mange nok får de gjennomslag for sine verdier og saker. Selve legitimitetsgrunnlaget forandrer seg underveis.» (Kilde: www.snl.no)

normer i arbeidslivet – som i praksis både varierer en god del fra arbeidssted og over tid - vil være til beste verken fra et individuelt ståsted eller samfunnet (som går glipp av positive mangfoldseffekter).

Ekspertgruppen har vanskelig for å gi noen konkrete anbefalinger på dette området, men viser til at mer dialog nasjonalt og lokalt, avklaring av forventninger og generelt mer kunnskap om slike spørsmål vil kunne være sentrale for varig deltakelse av innvandrere til de nordiske landene. Vi ser det slik at oppslutning om fundamentene for integreringspolitikken i avsnitt 2.2 er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for en varig, god integrering. Det er videre behov for å se nærmere på spørsmålet om segregerte/parallele arbeidskulturer, hvor det kan ligge et dilemma i at det kan være lettere å komme inn i arbeidslivet som innvandrer hvis det eksisterer arbeidsplasser for eksempel dominert av mange med samme landbakgrunn – mens dette kan svekke den bredere integrasjonen i samfunnet.

Det er behov for løpende debatt om hva slags former for integrering og samhörighet som er ønskelig mellom mennesker med innvandringsbakgrunn og mennesker med bakgrunn fra de nordiske landene. Skolering om slike «nye» temaer bør prioriteres i SAMAKs medlemsorganisasjoner. Ulike slag parallellsamfunn og holdninger som svekker den nordiske samfunnsmodellen bør bekjempes politisk, og dette gjelder også for grupper med bakgrunn fra Norden, som høyreekstremister.

2.4 Ansvar for integrering

Integrering innebærer endringer i forholdet mellom personer eller grupper, og er altså i sin natur preget av gjensidighet. Økt samhörighet er med andre avhengig av ønsker og handlinger fra begge, eller eventuelt flere, «parter».

En vellykket integrering krever derfor både innsats fra sårbare grupper og enkeltmennesker selv og fra etablerte grupper og mennesker i samfunnet og arbeidslivet ellers – de som allerede er integrerte (riktignok i større eller mindre grad). Sett fra de integrertes ståsted er

det ikke «de» som skal integrere seg, eller «vi» som skal integrere «dem». Heller er vi i samme båt, og resultatet avhenger av felles innsats.

Personer som kommer fra sårbare grupper, men som nå er blitt godt integrert, kan være en særlig ressurs i integreringsarbeidet, og personer i sårbare grupper kan være til god støtte og hjelp for hverandre.

Kanskje er det videre slik at jo mer sårbare grupper forventes å tilpasse seg etablerte normer, for eksempel jo sterkere flyktninger forventes å tilpasse seg normene i det nordiske arbeidslivet, jo større innsats er det naturlig å kreve av «oss selv».

Den enkelte, enten vi snakker om den som skal integreres, eller den som skal bidra til det, har et personlig ansvar. Vi kan gjerne si at den enkelte har en rett, men også en plikt, til å gjøre en innsats for å sikre integrering. Det individuelle ansvaret må understrekes, siden det både er etisk rett og samfunnsmessig nødvendig.

De fleste i sårbare grupper ønsker å bidra i arbeid og samfunn, og mange godt etablerte i jobb og lokalsamfunn – enten de tidligere har vært sårbare eller ikke - ønsker å kunne bidra positivt til dette. Det store flertall har sterke ønsker for seg selv og familien, men også for å høre til i, og bidra til, et godt samfunn.

I praksis møter ønskene hindringer. Det handler om å få investert i sosial og yrkesmessig kompetanse, men det handler også om usikkerhet for aksept, svak selvtillit og frykt for det ukjente, både fra de som skal integreres og de som er integrerte. Er jeg egentlig velkommen her? Kan jeg miste jobben min hvis enda flere med svekket arbeidsevne får lønnstilkudd? Hindringene kan være både reelle og irrasjonelle, og de kan være mer eller mindre vanskelige å takle.

For å forstå og kunne løse utfordringene med integrering må vi erkjenne hvor forskjellig bakgrunn, kompetanse og personlige egenskaper mennesker har. Det gjelder mennesker i sårbare grupper, og kanskje særlig mennesker som har bakgrunn fra helt andre og forskjellige samfunn, men det gjelder også for majoritets-befolkningen, hvor evnen og viljen til å bidra til bedre integrering vil variere.



Vi legger stor vekt på det individuelle ansvaret, på den enkeltes plikt og rett. Men vi må ikke være naive. Individuelle valg tas alltid i en politisk sammenheng. Infrastruktur for transport, bolig mønstre, ansettelsestryggheten i arbeidslivet, støtteordninger for hjemmeværende, om skolen er segregert og politiske signaler om likestilling er bare noen få eksempler på politiske rammer som i praksis påvirker integreringen. I det større bildet og det lange løp styres resultatene også av maktforholdene og graden av ulikhet i samfunnet, som for eksempel styrken og forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i arbeidsmarkedet.

Vårt oppdrag er å vurdere integreringspolitikken. Da er det særlig viktig å ikke undervurdere de strukturelle eller samfunnsmessige faktorene for integreringen.

Samtidig må altså politikken ta som et viktig utgangspunkt folks ulikhet og både de store ressursene mange har og den usikkerhet mange føler, enten de er i sårbare eller andre grupper.

Integreringen bør ses på som noe vi bør

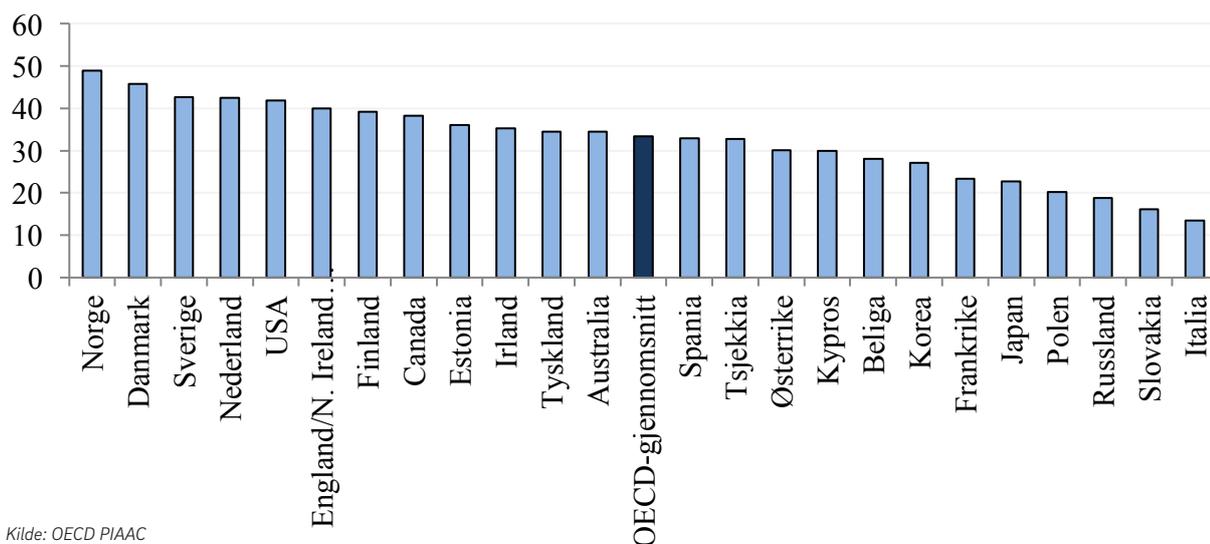
mestre i fellesskap, og integreringspolitikken utformes i bredt samvirke.

Alle har et ansvar for å bidra til integrering av sårbare grupper i arbeidslivet, både den enkelte i sin hverdag, organisasjoner, offentlige etater, de politiske partiene og politiske myndigheter lokalt og nasjonalt. Integrering er i sin natur preget av gjensidighet, og det blir feil å tenke at «de» skal integrere seg eller at «de» skal ordne med min integrering. Så har de politiske myndighetene et overordnet ansvar for å avklare gode virkemidler, sette realistiske mål og stimulere til en mer kunnskapsbasert og mindre fordomsfull debatt om integrering.

2.5 Arbeidslivet som nøkkel

Arbeidslivet i Norden er kjennetegnet av høy sysselsetting, omstillingsevne og produktivitet. Et høyproduktivt arbeidsliv reflekterer store krav til kompetanse og et arbeidsliv med høy læring. Norden har en befolkning med god utdanning

Figur 9: Andel personer med svake leseferdigheter⁴ i opplæring eller utdanning. Prosent. 2012.



Kilde: OECD PIAAC

og ferdigheter. Samtidig er arbeidslivet preget av trivsel og bedre arbeidsmiljø enn i mange andre land.

Arbeidslivet kan dermed sies å være en viktigere nøkkel for integrering enn i mange andre land. I tillegg til å være arena for sosialt fellesskap, er det viktig for kompetansebygging, læring av språk og kultur og kan bidra til styrket helse. Kompetansebyggingen i arbeidslivet kommer bl.a. til uttrykk i at lavkvalifiserte ser ut til å bli inkludert bedre i bedriftenes utviklingsarbeid sammenliknet med i andre land.

Det effektive nordiske arbeidslivet reflekterer på den annen side også en utfordring gjennom de høye kravene til kompetanse. Terskelen for å delta er stor for arbeidssøkere med kort utdanning eller svake ferdigheter og manglende kjennskap til nordisk språk og arbeidskultur.

Vi ser det blant annet reflektert i at personer med svake grunnleggende ferdigheter er betydelig overrepresentert blant personer som sliter med å få fotfeste i arbeidslivet. I Norge er det anslått at nær 30 pst av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere (arbeidsledige, personer med nedsatt arbeidsevne, sosialhjelpsmottakere mv) har

svake grunnleggende ferdigheter.⁵

For å få god effekt av arbeidsinkluderingen, er det ofte viktig med samtidig tett oppfølging og kompetansehevende tiltak.

Generelt er det vanskelig å måle effekter av enkelttiltak for inkludering. Det må ses i sammenheng med at helheten i systemet rundt den enkelte, og samspillet mellom ulike politikkområder, er viktig. I tillegg er det ofte krevende å korrigere for seleksjon inn i de ulike tiltakene. Likevel er noen funn i litteraturen mer robuste andre. Forskning bygger opp om at det kan være gunstig å øke bruken av arbeidslivet som integreringsarena. Mye tyder på at tiltak som står nær det ordinære arbeidsmarkedet er best for sysselsetting, og at språkopplæring på arbeidsplassen i mange tilfeller er mer virkningsfullt enn skolebenkbasert opplæring.

Det er videre tegn til at utdanning gir bedre effekter enn en del andre inkluderingstiltak. Og flere studier tyder på relativt god effekt av lønnstilskudd. En utfordring i Norge som nok kan finnes også i de andre nordiske land, er at personer med svake grunnleggende ferdigheter kan ha problemer med å nyttiggjøre seg arbeidsmarkedstiltakene.

4. Laveste nivå leseferdigheter i OECDs PIAAC-undersøkelse

5. Proba samfunnsanalyse 2012

For at flyktninger skal få et langsiktig bedre liv og store endringer av nordisk arbeidsliv unngås, kreves en gjennomtenkt innpassing i arbeidsmarkedet. Og det krever et bredt samarbeid om inkludering og utformingen av arbeidsmarkedspolitikken.

Svaret på disse utfordringene også overfor flyktningene, er den samme som for andre sårbare grupper: Langsiktig å mestre selve sysselsettingsutfordringen.

Flere utviklingstrekk tilsier at det kan bli krevende:

- I flere av de nordiske landene er det utsikter til relativt svak jobbvekst.
- Teknologisk utvikling bidrar til nedgang i andelen jobber uten krav til utdanning. Med flere nye borgere med kort utdanning, manglende godkjent utdanning og kjennskap til lokalt språk, understrekes behovet for en aktiv utdannings- og kompetansepolitikk.
- Problemer med sosial dumping, useriøsitet og lavlønnskonkurranse i deler av arbeidslivet. Det er grunn til å tro at innvandrerne i hovedsak vil kanaliseres til delene av arbeidslivet der det er små krav til språkferdigheter og utdanning, og hvor organisasjonsgraden kan være lav. Det er i disse delene av arbeidslivet at også andre

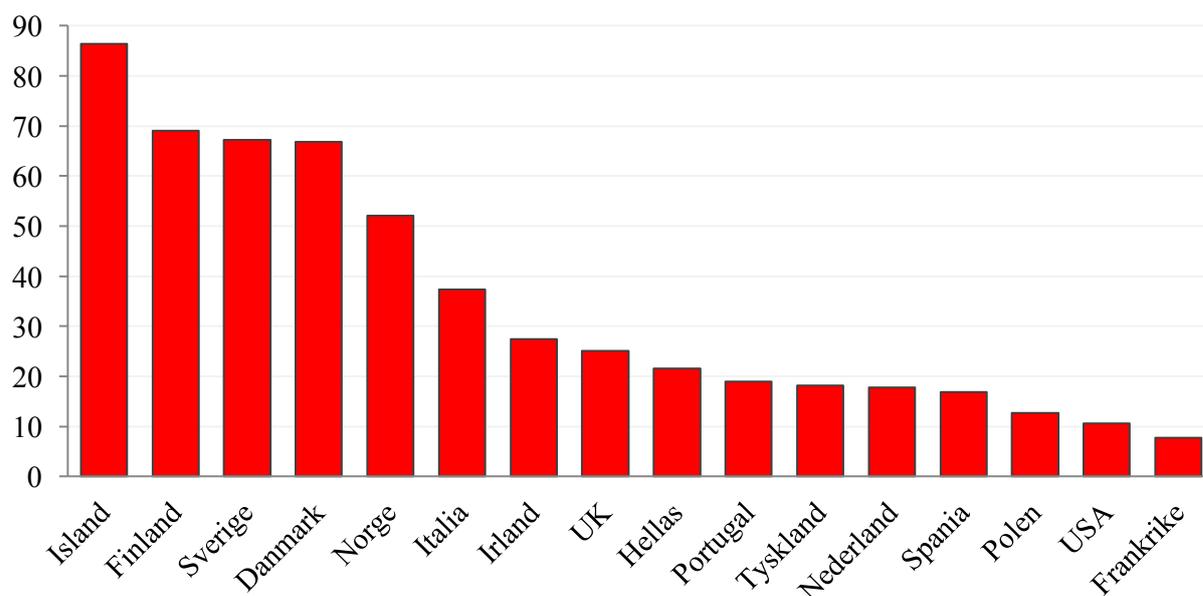
sårbare grupper konkurrerer om å få tilknytning (for eksempel ungdom og personer med kort utdanning). Det understreker behovet for aktiv arbeidsmarkedspolitikk og fortsatt sterkt trykk i arbeidet mot sosial dumping og for et seriøst og organisert arbeidsliv.

- Kombinasjonen av voksende velferdsutgifter, arbeidsløshet/utenforskap, lønnsforskjeller og useriøsitet i kjølvannet av høy innvandring kan få negative konsekvenser for oppslutningen om den norske modellen og dens institusjoner. Det er viktig å motvirke at en slik dynamikk utløser en «ond sirkel».

Faller sysselsettingsraten på sikt, er det en sikker kilde til svekket bærekraft for velferden. Det hjelper da også lite om en via snarveier kortsiktig klarer å «innplassere» flyktningene 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.

Faste, gode jobber er for de fleste den beste inngangsdøren til integrasjon også i

Figur 10: Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i ulike land. 2013 eller 2014.



Kilde: OECD, database for union density.

samfunnet. Generelle eller mer målrettede arbeidsmarkedstiltak, og særlig knyttet til kompetanseøkning og i virksomheter, må få tilstrekkelig ressurser blant annet i lys av flere nyankomne asylsøkere. Men flere nyankomne gir også en anledning til at det nå tas et krafttak for å forbedre effekten av de offentlige tiltakene. Mer kunnskap og spredning av beste praksis over hele Norden må prioriteres for å styrke kvaliteten vesentlig.

2.6 Trepertssamarbeid – arbeidslivets parter

Det organiserte arbeidslivet og trepartssamarbeidet mellom myndigheter, arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner er det mest markerte særtrekket i de nordiske landene/ den nordiske modellen. Det er grunn til å minne om betydningen av en godt organisert, samarbeidsorientert og ansvarlig arbeidsgiverside.

Det organiserte arbeidslivet har bla. muliggjort en kollektiv lønnsdannelse som har gitt høy sysselsetting, små lønnsforskjeller og gode vilkår for kompetansebygging i arbeidslivet sammenliknet med andre land. Høy løpende etterspørsel etter arbeidskraft er noe av det viktigste for at utsatte grupper skal få innpass i arbeidslivet.

Det organiserte arbeidslivet og trepartssamarbeidet er et viktig verktøy for å møte den økte integreringsutfordringen. Det gjelder både på samfunnsnivå og på bransjenivå. Gjennom det etablerte samarbeidet er det enklere å få fram en felles virkelighetsforståelse, og å utvikle strategier og tiltak som fungerer i praksis og som har høy legitimitet. En viktig del av en sosialdemokratisk strategi for å integrere flere i arbeidslivet bør være å ta i bruk parts- og trepartssamarbeidet enda sterkere enn hittil.

En vellykket integrering i arbeidslivet av sårbare grupper inn i faste og gode jobber krever et tett trepartssamarbeid mellom arbeidsgiverorganisasjonene, arbeidstakerorganisasjonene og offentlige

myndigheter, nasjonalt som lokalt. Bare slik kan vi kombinere behovet for en kunnskapsbasert og prinsipiell politikk med det skjønne som må utvises lokalt i virksomhetene, og sikre bred oppslutning og legitimitet.

2.7 Kompetanselinjen eller lavlønnslinjen

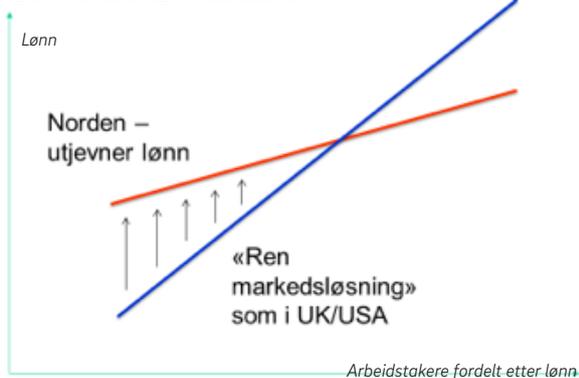
Det er bred enighet i Norden om at høy sysselsetting er et viktig mål, og at sårbare grupper i størst mulig grad bør delta i arbeidslivet.

Både i den politiske debatten og blant økonomer er det imidlertid uenighet om hvordan dette best kan skje. En overordnet skillelinje går mellom dem som mener at det viktigste er å styrke kompetansen til sårbare personer, og de som tar til orde for å redusere lønningene for å få sårbare grupper mer i jobb.

Valget mellom det vi da grovt kan kalle kompetanselinjen eller lavlønnslinjen avhenger dels av hvordan man forstår den nordiske modellen og i hvilken grad man legger vekt på utjevning som politisk mål.

NordMod2030 legger vekt på organisert arbeidsliv og lønnsutjevning som sentral drivkraft for de gode resultatene i den nordiske modellen. Dette er illustrert i prinsippkissene i figur 13 og 14. Den nordiske modellen er altså ikke «bare» en omfattende velferdsstat hvor progressive skatter, bra trygdeordninger og gratis eller subsidierte velferdstjenester står for omfordelingen: framforhandlet lønnsutjevning med høyere lavlønn er en essensiell forutsetning for å komme inn i de gode sirkelene

Figur 11. Organisert arbeidsliv utjevner lønn i den nordiske modellen.



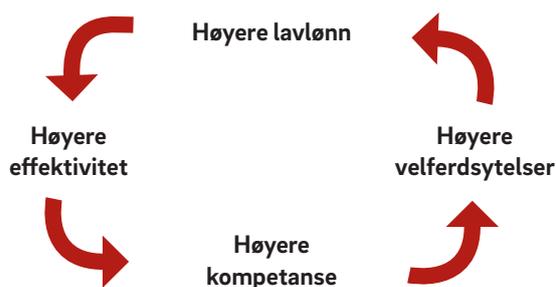
Kilde: Støstad J. E. (2013)

og få de gode resultatene – for både utjevning og effektivitet.

De «høye lavlønningene» i den nordiske modellen er ikke nødvendigvis særlig høye, men de er høyere enn i de fleste andre land. Det som skjer er at de presser virksomhetene til stadig produktivt arbeid og nye kompetansetunge produkter – de virksomhetene som ikke makter de høyere lønnskostnadene går konkurs.

Høye og økende effektivitetskrav i virksomhetene bidrar til et behov og press for høy og økende kompetanse i arbeidsstyrken, både gjennom utdanningsinstitusjonene og i arbeidslivet. Med høy kompetanse og «høye lavlønninger» kan også trygdeytelsene settes på et anstendig nivå.

Figur 12. Gode sirkler i den nordiske modellen – forenklet



Den nordiske modellen er, sammenliknet med andre land, kommet inn i en god sirkel. Med en slik forståelse av den nordiske modellen – hvor lønnsdannelse, produktivitet, kompetanse og velferdsytelser er gjensidig avhengig av hverandre – vil forsøk på å redusere lønnsnivåene framstå som en grunnleggende trussel mot det genuine ved modellen: At den klarer å kombinere utjevning og effektivitet og slik kan bidra til både gode og utjevnete levekår.

Å unngå lavlønslinjen er avgjørende for å unngå inntektsforskjeller av angloamerikansk type. Da blir det færre som fører heis på hotellene enn i London og New York, og kanskje færre skopussere. Vi må putte i handleposen selv og avstå fra hushjelper. Til gjengjeld, når vi lykkes, får vi minst like høy sysselsetting og en kraftig inntektsutjevning i forhold til land

med arbeidende fattige som kanskje må ha to jobber. Og altså: Det fremmer produktiviteten å begrense antall altfor lite kompetansekrevene og dårligere betalte jobber.

Vi minner da om den grunnleggende betydning produktiviteten i økonomien har for levekårene på lang sikt. Det er ved den kraftige produktivtveksten gjennom de siste tiårene de nordiske landene har oppnådd sin materielle levestandard. Å satse stort på lavlønsjobber kan være fristende når det blir flere sårbare med lav kompetanse, men er et kortsiktig tiltak hvor den enkelte risikerer å bli låst inne i usikre lavlønsjobber og de nordiske samfunnene risikerer å miste vår fremste konkurransefortrinn: kompetanse og samarbeid.

Så betyr ikke dette at lavere lønn i enhver situasjon er feil. Spesielt hvis: arbeidet samtidig innebærer særlig kompetansetilførsel, som i lærlingeordninger, vil lavere lønn være naturlig.

Det er dessuten ikke slik at isolerte lønnsøkninger uten forankring i den løpende produktivtutviklingen vil gi disse gode effektene. Sammenhengene vi her snakker om, gjelder over tid. De enkelte år må lønnsutviklingen være ansvarlig, ellers vil også virksomheter som er levedyktige på sikt, miste konkurransevne og kanskje innskrenke eller gå konkurs.

Et viktig poeng er at det er svært vanskelig å isolere lønnsnedslag til enkeltgrupper eller enkeltsituasjoner, særlig i en situasjon med åpent arbeidsmarked mot Europa. Smittefare vil kunne være betydelig, hvis stadig flere arbeidsgivere ser seg tjent med, eller blir presset av kortsiktig konkurranse til, å ansette lavlønte arbeidstakere heller enn å fortsette å satse på produktivt arbeid og kompetanse. Smittefare og andre ulemper gjelder også former for tidsbestemte ordninger av typen innslusningslønn, utover de vanlige ordninger for ansiennitetstillegg mv.

Når dette er sagt, er den nordiske modellen også til klar fordel for de seriøse arbeidsgiverne, som over tid får fordelene av produktivtforbedringene og den høyere kompetente arbeidsstyrken.

En litt annen men beslektet problemstilling er hvorvidt det offentlige skal yte lønnstilskudd i forbindelse med ansettelse av sårbare grupper. Det er krevende å designe ordninger med lønnstilskudd blant annet på grunn av fortrenningseffekter, men i riktig utforming og omfang vil disse kunne være hensiktsmessige og ikke ha de samme ulempene som lønnsreduksjoner.

I denne sammenheng er det relevant å referere utfyllende fra Anne Britt Djuves notat «Flyktninger – krise for den nordiske modellen» (Djuve, 2016), skrevet for SAMAK som direkte respons på samfunnsutfordringene knyttet til asyltilstrømmingen høsten 2015:

«Dersom det viser seg at hovedproblemet er at mange flyktninger mangler nødvendige kvalifikasjoner for at nordiske arbeidsgivere skal være villige til å ansette dem til de lønningene som gjelder i de nordiske landene - hvilke handlingsalternativer står så de nordiske landene overfor?»

- a.** *La flyktningene stå utenfor arbeidslivet, og betale for deres livsopphold. Dette er en løsning som et stykke på vei har vært fulgt fram til nå – i og med at en betydelig andel flyktninger har blitt stående varig utenfor arbeidslivet. Med det volumet av flyktninger vi har hatt så langt har dette vært mulig å finansiere uten altfor store problemer. Med de volumene vi nå eventuelt står overfor, kan det tenkes å bli svært dyrt – så dyrt at det kan få konsekvenser for oppslutningen om modellen.*
- b.** *Tilføre kvalifisering i et omfang som gjør at flyktningene kan komme inn i arbeidsmarkedet på ordinære vilkår. Dette er den modellen som har vært forsøkt fulgt fram til nå – men måloppnåelsen har vært varierende, og enkelte landgrupper har hatt svært lav yrkesdeltakelse. Skal man lykkes med kvalifiseringsstrategien vil det være behov for omfattende omlegginger av dagens regimer. Langsiktig integrering i arbeidslivet vil kreve at flyktningene får*

tilstrekkelig og riktig kompetanse. Det vil antakelig kreve langt mer langsiktige tiltak, og en annen finansiering enn det som hittil har vært tilgjengelig. Kanskje vil dette forutsette nye løsninger i grenseflatene mellom de etatene som driver arbeidsmarkedskvalifisering og det ordinære utdanningsapparatet. En substansiell investering i flyktingenes utdanningsnivå vil åpenbart koste penger. På den annen side vil det også koste mye penger å ikke investere, dersom det resulterer i lav yrkesdeltakelse. Uansett strategi kan en mulig vei å gå være å trekke arbeidslivets parter og virksomhetene langt mer aktivt inn i kvalifiseringsarbeidet. Dette vil kreve at partene er villige – og kompetente – til å gjøre denne innsatsen.

- c.** *Redusere arbeidskraftskostnadene for arbeidsgiver. Dette kan enten skje ved å subsidiere lønningene, eller ved å redusere dem. En generell reduksjon av lønnsnivået vil åpenbart være kontroversielt. Betydelig økte lønnsforskjeller vil innebære et brudd med den nordiske modellen. Det vil gi en direkte levekårsforverring for de som blir berørt, og det vil kunne bidra til en generell reduksjon av produktiviteten i de nordiske økonomiene. På den annen side vil det kunne gjøre det lettere for enkelte grupper å finne arbeid. Det vil imidlertid ikke nødvendigvis løse arbeidsmarkedsintegreringen for alle flyktninger. Det er tre hovedårsaker til dette. For det første vil mismatchen mellom den kompetansen flyktingene har og det som etterspørres i de nordiske arbeidsmarkedene i en del tilfeller være så stor at flyktingene ikke vil få arbeid selv til sterkt reduserte lønninger. For det andre vil det bli en økende strukturell ubalanse i tilbud og etterspørsel etter lavkvalifisert arbeidskraft – det er altså et behov for et ytterligere kompetanseløft. For det tredje er lønningene i deler av de nordiske arbeidsmarkedene allerede så lav at avstanden til sosialhjelpssatsene er liten. For noen barnefamilier går den feil vei. En ytterligere reduksjon av lønnsnivået vil*

dermed kunne føre til en reduksjon i yrkesdeltakelsen hos både flyktninger og andre innbyggere med lave lønninger og store familier. Disse jobbene vil likevel fortsatt kunne være attraktive for arbeidsinnvandrere fra land med vesentlig lavere lønnsnivå enn det nordiske, siden sosialhjelp ikke er et aktuelt alternativ for disse.

Subsidiering av arbeidskraftkostnader kan enten skje som et tilskudd til arbeidsgivere som ansetter flyktninger, eller som en in-work benefit til flyktingene, altså en stønad som gis til flyktninger i (lavtlønnet) arbeid. Lønnstilskudd er allerede i bruk som et arbeidsmarkedstiltak, men i nokså begrenset omfang. Subsidiering i et stort omfang og over lang tid er krevende å designe, og vil kunne medføre betydelige fortrenningseffekter. Dersom in-work benefits skal anvendes i stort omfang vil det også kunne ha negative konsekvenser for produktiviteten, og dessuten kunne medføre at partene mister innflytelse over lønnsutviklingen, siden det er lønn pluss ytelse som vil utgjøre den effektive lønna.

- d.** *Det offentlige som 'employer of last resort'. De som ikke kommer i ordinært arbeid kan for eksempel ansettes i kommunene – som jo uansett vil ha ansvar for å sørge for inntektssikring. Det vil i så fall kunne bli en utfordring å utforme disse jobbene slik at de ikke fortrenger ordinær arbeidskraft. Foreløpig framstår dette alternativet mer som en teoretisk enn en realistisk mulighet. Alternativ a) og c) vil kunne være vanskelig å kombinere med en videreføring av den nordiske modellen. Alternativ b) vil kunne bli kostbart og ha usikre resultater, men det er en fordel at de Nordiske landene allerede har utbygde velferds- og utdanningsystemer som er rustet for sosiale investeringer, og at de har økonomisk rygggrad til å bære slike investeringer. De har også tradisjon for samarbeid og samordning; noe som vil være nødvendig for å få til løsninger der tiltak i økonomisk politikk, arbeidsliv og velferds- og utdanningspolitikken virker sammen.»*

I sin avsluttende kommentar skriver Djuve:

«Vi har pekt på tre hovedalternativer i håndteringen av flyktnings situasjonen. For å klare å oppnå alternativ b), altså en solid oppkvalifisering av de nye flyktingene, vil det være nødvendig å gjøre noen bevisste og kunnskapsbaserte politiske valg. Det å investere betydelig i flyktingenes kompetanse vil være kostbart, og resultatene vil måtte være usikre. Hvis man ikke investerer vil man imidlertid i stor grad uansett havne i alternativ a): å betale for at en stor andel av flyktingene blir stående varig utenfor arbeidslivet. Alternativ b): vil kunne kombineres med ulike former for lønns subsidier og arbeidslivsbasert opplæring; det er en flytende overgang mellom rene utdannings- og kvalifiseringstiltak og subsidierte opplæringsløp i arbeidslivet. Det vil rimeligvis forutsette at de subsidierte opplæringsløpene er reelt kvalifiserende, noe som ikke alltid er tilfelle.

Utfordringene knyttet til å integrere flyktninger i de nordiske arbeidsmarkedene er ikke av ny dato. Noen av de sentrale utfordringene er knyttet til høye kompetanseterskler inn i de nordiske arbeidsmarkedene, og til mismatch mellom den kompetansen flyktingene bringer med seg, og det som etterspørres i de nordiske arbeidsmarkedene. Men det er også betydelige utfordringer knyttet til innholdet i og kvaliteten på integrerings- og kvalifiseringstilbudene, og til samordning mellom de sentrale aktørene i integreringsarbeidet, herunder flyktningspesifikke tiltak, inntektssikringsordninger, arbeidsmarkedsmyndighetene og utdanningsmyndighetene. Disse utfordringene har vært kjent lenge. Kanskje kan dagens flyktnings situasjon skape tilstrekkelig moment til at det nå tas grep for å få etablert opplærings- og utdanningsmuligheter som gir vesentlig raskere innpass i de nordiske arbeidsmarkedene.

Kanskje kan situasjonen også inspirere til forsterket nordisk samarbeid, erfaringsutveksling og læring – både med hensyn til nasjonale integreringsstrategier og tiltak for å utvikle transnasjonale ordninger som kan sikre en bærekraftig håndtering og fordeling av flyktninger i Europa.» (Djuve, 2016).

Arbeidsgruppen mener at lavlønnslinjen som en hovedstrategi for å få sårbare grupper i jobb bør avvises. Den nordiske modellen med sin kompetanselinje leverer godt sammenliknet med andre land når det gjelder andelen i jobb, utdanning og opplæring. Dette gir imidlertid ingen grunn til å ikke øke innsatsen for å inkludere enda flere i arbeidslivet, særlig hvis vi får flere personer i sårbare grupper gjennom migrasjon. Isolert sett og på kort sikt bidrar høyere lavlønn til at det kan være vanskelig å etablere seg i arbeidslivet for personer med kort utdanning og lav kompetanse. Kompetanselinjen bør derfor videreføres, men forsterkes.

Vi viser også til uttalelsen fra SAMAKs årsmøte 15. januar 2016:

«Overordnet sett må vi stå fast på den nordiske kompetanse- og produktivitetlinjen, hvor koordinert lønnsdannelse gir utjevning som presser virksomhetene til effektivitet og fører til satsing på stadig høyere kompetanse. Investering i utdanning og kunnskap styrker våre lands konkurransekraft og menneskers frihet. Vi må altså klart avvise lavlønnslinjen som høyrepartiene står for.

Lavlønnslinjen fører til større forskjeller, flere lavlønnsjobber og mindre satsing på utdanning. Vi ser fra andre land hvordan den gir todelt arbeidsmarkeder og working poor – uten at de klarer å få flere i jobb.»

Den nordiske modellens suksess har hele tiden hvilt på stadig oppgradering av kompetanse for alle, både i utdanning

og jobb. Den enkle løsningen å sette ned lønningene for å flere i jobb, og satse på flere arbeidsplasser med lave kompetansekrav, vil undergrave den unike kombinasjonen i Norden med utjevning og høy produktivitet, og svekke de seriøse og beste virksomhetene. Og den er særlig kortsiktig når enklere jobber står i økende fare for å bli rasjonalisert bort gjennom ny teknologi.

2.8 Tilførsel av kompetanse – når, hvor og hvordan?

Når vi har bestemt oss for at den enkle kortsiktige løsningen med lav lønn skal velges bort, må altså ambisjonen om kompetansehevende tiltak heves. Innvandrere som gruppe må, nærmere det mestringnivå (arbeidsproduktivitet) vi sikter mot for innenlands fødte. Utformingen av slike tiltak reiser mange spørsmål og må løpende avklares i politikcutformingen.

Vi mangler foreløpig data om utdanningsnivå og kompetanse for flyktningene som kommer til Norden. Basert på tidligere erfaringer må vi imidlertid forvente at mange har kort utdanning og manglende dokumentasjon på utdanning og kvalifikasjoner. En del vil også ha lang utdanning som det vil være tid- og ressurskrevende å få dokumentert og oversatt til nordiske forhold. **Merknad:** Mer om kompetanseavklaring.

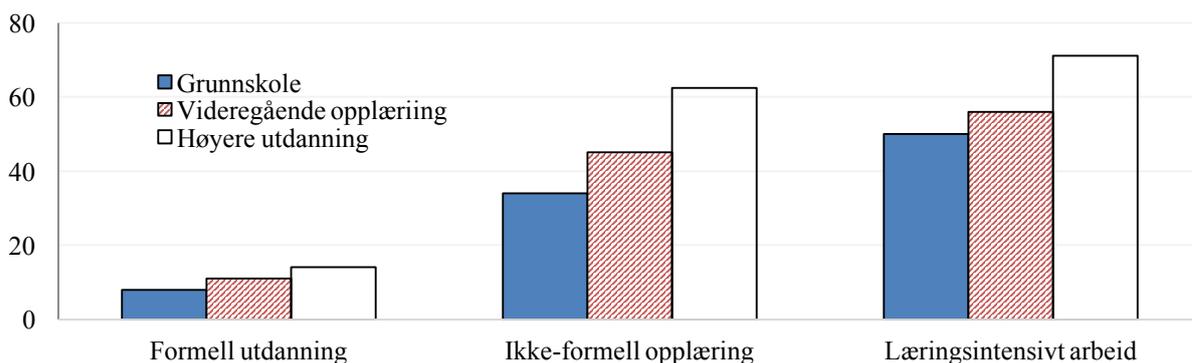
Per i dag kan det ta flere år før flyktninger får en rimelig brukbar kartlegging av sin kompetanse. Mest typisk skjer ikke det før etter gjerne etter 1-2 år. I flere av landene er det nå konkretisert tiltak som innebærer styrket kartlegging allerede i mottakene.

Få land har en lavere andel utlyste stillinger uten krav til formell utdanning enn de nordiske. Den sikreste veien inn i arbeidsmarkedet er fagbrev, dobbeltkompetanse (både studie- og yrkeskompetanse) eller lang utdanning.⁶

Høy produktivitet i nordisk arbeidsliv bidrar til at fullført videregående kan betraktes som en grunnkompetanse for jobbmestring. Det er også viktig som grunnlag for livslang læring.

6. Markussen 2014. Gjelder norske data.

Figur 13: Andel i ulike typer lærings situasjon etter utdanningsnivå. Prosent.



Kilde: SSB, lærevilkårsmonitoren. 22-66 år. Siste 12 mnd. 1. kvartal 2015

De som har lite fra før får mindre påfyll. Det gjelder deltakelse i formell så vel som uformell opplæring. Og det gjelder læring i arbeidslivet. Nedenfor er det eksemplifisert gjennom tall for Norge. Denne illustrerer også den omfattende kompetansøkningen som skjer i jobb.

Viktige faktorer for at kortutdannede i arbeidslivet i større grad skal ta del i kompetanseheving er: Å ha pådrivere og løpende krav i jobben. Sammenpresset lønnsstruktur kan videre legge press på arbeidsgiverne til å investere i kompetansen til lavutdannede.

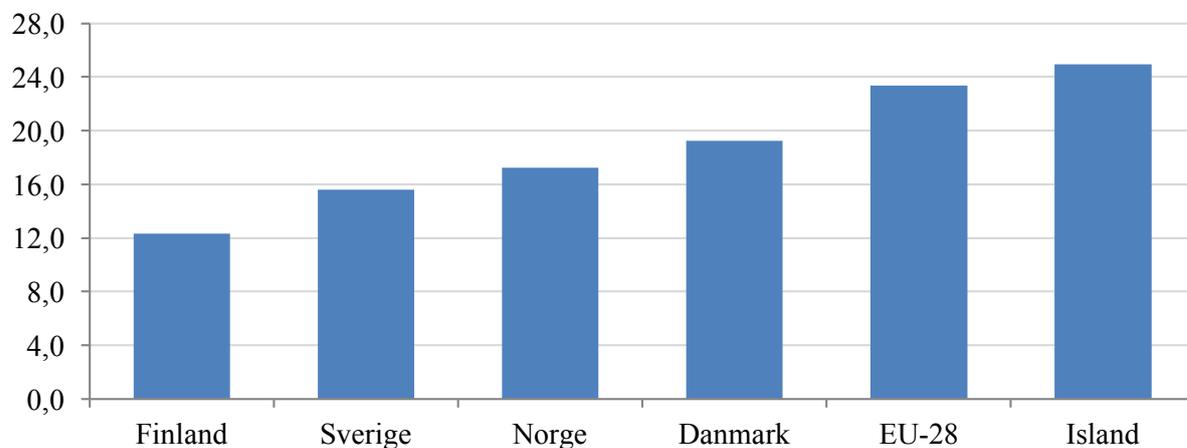
Andelen voksne med grunnskole som høyeste fullførte utdanning varierer mellom 12 (Finland) og 24 (Island) pst. i de nordiske landene. Det er grunn til å tro at andelen er

høyere blant innvandrere enn andre. I Norge gjelder det for eksempel en av fire innvandrere, mot en av seks i den øvrige befolkningen.

Det er nær sammenheng mellom utdanning og såkalte nøkkelferdigheter som OECD vurderer å være viktig for å kunne greie seg i et moderne arbeidsliv. Det meste av forskjellen i sysselsettingsrater mellom innvandrere og andre forsvinner når en sammenlikner for samme skår på nøkkelferdigheter.

Tallene illustrerer at det er behov for en betydelig styrking av den formelle grunnkompetansen så vel som de grunnleggende ferdighetene. Det er behov for mer kraftfull innsats i skjæringsfeltet arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk.

Figur 14: Andel av befolkningen 25-64 år med grunnskole eller ingen utdanning som høyeste utdanningsnivå, 2015



Kilde: Eurostat (arbeidskraftundersøkelse)

Yrkesfag «fra vugge til grav»

Som tidligere nevnt, er manglende gjennomføring av videregående opplæring – og særlig i yrkesfag – en utfordring i forhold til å sikre grunnkompetansen som er viktig for jobbmestring. Bak ligger blant annet lav anerkjennelse av yrkesfag, mangel på læreplasser og jobbvilkår under press.

Yrkesfagutdanningene er ulikt utformet i de nordiske landene. Et fellestrekk er imidlertid at det i mindre grad enn for eksempel Tyskland er mulig å få utdanning helt til topps i utdanningshierarkiet. I Tyskland har yrkesfag høy status, en kan få yrkesfaglig utdanning på universitetsnivå gjennom yrkesbachelor og en mesterbrevliknende ordning. Det tas også doktorgrad i yrkesfag.

Den yrkesfaglige utdanningsretningen framstår ofte som å gi mindre utviklingsmuligheter og anerkjennelse enn studiespesialiserende som gir full åpning til høy utdanning. Det gjør at en del starter på yrkesfag i mangel av gode nok karakterer til å komme inn på studiespesialiserende. Det er et lite motiverende utgangspunkt for innsats og gjennomføring.

De nordiske landene kommer bedre ut på tall for gjennomføring når en sammenlikner for eksempel åtte år etter påbegynt videregående opplæring i stedet for fem. Det må ses i sammenheng med at mulighetene til voksenopplæring er bedre enn i mange andre land. Med høy innvandring av personer med kort eller manglende utdanning øker imidlertid behovene for å ha gode, fleksible voksenutdanningstilbud. Særlig gjelder det innen yrkesfag, siden den dominerende delen av innvandringen er blitt kanalisert til delene av arbeidslivet der slik kompetanse etterspørres. Økt innvandring tilsier også behov for økt kapasitet for realkompetansevurderinger/ yrkesprøving.

Et langsiktig mål for å sikre god inkludering i arbeidslivet, er at alle skal ha utdanning på minst videregående nivå. Samtidig er det behov for å utvikle et system for verdsetting av realkompetanse som bygger bro mellom læring i arbeid og utdanning. Det er tilpasset

et arbeidsliv som i internasjonal sammenheng er kjennetegnet av høy læring, og det er behov for mer offensivt å forvalte befolkningens realkompetanse (ikke minst blant innvandrere).

Den yrkesfaglige utdanningsretningen må styrkes med flere tilbud til topps i utdanningshierarkiet. Det må også satses mer på yrkesfag i barneskolen. Det må bli bedre muligheter til å veksle mellom akademiske og yrkesfaglige utdanninger tilpasset et nordisk arbeidsliv særkjennetegnet av flat struktur med samarbeid på tvers av utdanningsgrupper og stillinger. Det også avdekket manglende tilrettelegging for grunnskoleutdanning og videregående yrkesfaglig studietilbud tilpasset den voksne innvandrerbefolkning.

Svært mye av forskjellen i sysselsettingsrater mellom ulike grupper kan forklares med ulik kompetanse i nøkkelferdigheter. Arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken må samordnes langt bedre. Grunnkompetanse og grunnferdigheter må styrkes betydelig for sårbare grupper, herunder mange nyankomne. Kapasiteten for vurdering av realkompetanse og yrkesprøving må styrkes. Den yrkesfaglige utdanningsretningen må styrkes i status og kvalitet fra barneskolen og nå helt til topps i utdanningshierarkiet.

2.9 Språk

Å forstå, snakke og skrive et nordisk språk vil ofte være den avgjørende nøkkelen til integrering. Språkutvikling og -opplæring foregår på flere arenaer, både i skolen, i arbeidslivet og gjennom introduksjonsprogrammer for nyankomne flyktninger. Språk er en inngangsbillett til samfunnet og er grunnlaget for sosial mobilitet, frihet og like muligheter.

Vi skal i dette avsnittet konsentrere oss om språkutvikling for innvandrere, men understreker at godt skriftlig og muntlig språk også kan være en hindring for integrering for mange i andre sårbare grupper, jf. økt innsats for mennesker med lese- og skrivevansker.



Som ved annen kompetanseoppbygging er det nødvendig å ta utgangspunkt i at innvandrere har svært ulike forutsetninger for språkopplæring. En overordnet tilnærming er derfor at språkopplæringen må være individuelt tilpasset.

Det reiser seg også andre prinsipielle eller overordnede spørsmål når det gjelder språkopplæring for innvandrere. Blant disse er hvilke personer som bør omfattes, rett/plikt til språkopplæring/-kunnskap, finansieringsansvaret (betale selv, arbeidsgiver, det offentlige) og krav til dokumentasjon av gjennomført opplæring og kunnskap (eksamen). I tillegg er det viktige metodespørsmål knyttet til språkopplæring som faller utenfor rammen av det vi her vil se på.

Siden språk er så grunnleggende for integrering i arbeidslivet, skal vi kort se litt nærmere på noen av disse spørsmålene.

Det bør tenkes nytt når det gjelder språk og integrering. Først og fremst bør ikke arbeid og arbeidsmarkedstiltak avvende et gitt språknivå, men heller tenkes på som en arena

for språkutvikling, og språkopplæring utenom arbeidstid vil kunne skje etter arbeidstid. Slik bør både språkutviklingen og integreringen kunne forbedres. Det vises til tiltaksomtalen for eksempler. En utfordring for noen ved en slik tilnærming kan være at språklæringen utenom jobb i praksis blir nedprioritert og språkkunnskapen dermed ikke blir bred nok. Dette må få særlig oppmerksomhet i den videre politikktutviklingen.

Vi vil nevne at i Danmark er partene i arbeidslivet enige om å yrkesrette språkundervisningen. Blant annet må ikke nødvendigvis flyktningen kunne språket før hun eller han kommer ut i arbeidslivet. Gjennom bedre koordinasjon gjennom den virksomhetsrettede praksis og språkundervisningen vil språkkunnskapene i høyere grad brukes praksis i bedriften. Videre vil dermed språkopplæringen tilpasses variasjonen i krav til språkkunnskaper innen forskjellige fagområder (Beskæftigelsesministeriet, 2016). Arbeidsretting av norskopplæring er også noe som anbefales av i rapporten «Arbeidsretting

av norskopplæringen» utgitt av VOX i Norge (Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk) i 2015. Dette gis det også rom for i Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Denne åpner for at opplæringen kan foregå helt eller delvis på en praksisplass eller på deltakerens arbeidsplass, både innenfor og utenfor introduksjonsprogrammet og på heltid eller deltid.

Det hersker liten uenighet om flyktningers rett til å lære språk. Hvorvidt det bør være en plikt er det ulike tilnærminger til innad i Norden. I Norge og Danmark har du både rett og plikt til opplæring i landets språk og samfunnskunnskap. Videre må de som har fått opphold i Norge etter 1. september 2013 avlegge obligatorisk språkprøve (www.imdi.no). I Sverige holder man fast på frivillighetsprinsippet. I Vest-europeiske lands introduksjonspolitik har det vært en klar tendens i retning av at deltakelse i introduksjonsprogram, herunder språkopplæring, gjøres obligatorisk og at det knyttes ulike former for sanksjoner til manglende deltakelse (Djuve and Kavli, 2007). I den grad fullføring av obligatorisk språkopplæring bør kobles til søknad om statsborgerskap er et tilknyttet spørsmål.

Det kan være mange faktorer som spiller inn når en flyktning ikke finner veien til språkundervisningen. Det kan være faktorer som kjønn, analfabetisme, mangel på informasjon eller forpliktelser som binder opp tid. Vi står overfor en stor utfordring når det gjelder språkkvalifisering for de som deltar i undervisningen. Statistisk sett faller mange ut av undervisningsforløpet, går ikke opp til avsluttende prøve eller består ikke prøven. Et eksempel på dette finner vi i Norge;

Ved utgangen av 2009 var det om lag 14 100 voksne innvandrere som hadde fem års botid, og som således skulle ha gjennomført opplæringen. Av disse hadde 39 pst. gått opp til avsluttende skriftlig prøve i norsk og 33 pst. til muntlig. 22 pst. av gruppen med fem års botid hadde bestått skriftlig prøve, mens 29 pst. hadde bestått muntlig prøve. Kravet for å få norsk

statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse er som nevnt kun at man har deltatt på 300 timer opplæring (Brochmann, 2011).

Det er viktig for politikktutformingene å finne årsakene til utfordringene illustrert av ovennevnte eksempel. Språkopplæringen bør være basert på definerte mål, en klar strategi, gjennomførbare tiltak og klare indikatorer som måler progresjon både på individnivå og samfunnsnivå. Felles utfordringer er å sikre større progresjon og mindre fravær i løpet av språkutdannelsen, slik at flere består de ulike modulene.

Språk er avgjørende for god integrering i arbeid så vel som samfunn. Det bør satses sterkere på kombinasjon av språkutvikling, språkopplæring og jobb. Også på dette området kreves mer kunnskap og spredning av beste praksis.

2.10 Bosettingsmønster og integrering

Integrering i arbeidslivet handler også om bosettingsmønsteret og boligens kvalitet og kostnader. Vi skal ikke gå grundig inn i dette, men nevne noen forhold som må trekkes inn ved en samlet gjennomgang av integreringspolitikken for arbeidslivet.

Man må selvsagt bo nær nok der det er jobb å få – bosted og arbeidsplass må «matches» i forhold til avstand/reisetid. Nærings- og sysselsettingspolitikken på den ene siden, og boligpolitikken på den andre, henger altså sammen geografisk. I tillegg til antall arbeidsplasser og antall boliger i samfunnet i alt, handler dette om geografisk styring eller påvirkning, også knyttet til arealplanleggingen.

Dette behovet for geografisk matching gjelder alle, men konsekvensen av en svak helhetlig politikk blir gjerne mer alvorlig for dem som har mindre ressurser. De har mindre økonomisk handlefrihet til å velge bolig og bomiljø, og mindre evne til å betale for transport. Det siste betyr at kollektivtransportens tilbud og priser også har betydning.

Utfordringen for matchingen mellom bolig og arbeid er nok jevnt over mindre utenfor



Foto: © Tore Wuttudal / NN / Samfoto

de store byene, hvor boligprisene er lavere. Dårligere offentlig transporttilbud gjør imidlertid at dette varierer.

I noen enkeltområder i Norden er det blitt en sterk konsentrasjon av innvandrere med ulik bakgrunn, koplet med sosiale og økonomiske utfordringer. Det kan ha uheldige konsekvenser også for muligheten for integrering i arbeidsmarkedet. I for ensidige bomiljøer kan svak språkutvikling, annen kompetanseutvikling og sosial kunnskap om nordiske arbeidsplasser, hemme den praktiske evnen til å få en god jobb. I den grad slike miljøer blir særlig kriminelt belastet, vil det trekke noen vekk fra skole og jobb og inn i kriminell virksomhet. Samtidig øker kanskje sjansen for en dårlig betalt lavkompetansejobb i et etnisk ensidig arbeidsmiljø, med tilhørende reduserte videreutviklingsmuligheter.

Behovet for god integrering i arbeidslivet er med andre ord en ekstra grunn til å ikke akseptere «parallelsamfunn» i Norden med klar segregering etter etnisitet og økonomisk og sosial klasse.

Konklusjonen er at en offensiv og tilstrekkelig geografisk tilrettelagt boligpolitikk

som gir nok boliger til en forsvarlig pris, og gode og rimelige offentlige transportløsninger, er den medisinen som gir mest direkte effekt for å få et boligmønster og en bostandard som styrker integreringen i arbeidslivet. Utjevning av boligkvalitet og boligpriser i samfunnet gjennom utbygging av boliger og infrastruktur, men også gjennom næringspolitikken og arealplanleggingen, og ikke-aksept av parallelsamfunn, må settes tilstrekkelig høyt på dagsorden. Så skal vi ta med oss at i det større bildet bidrar utjevning av levekårene gjennom kollektiv lønnsdannelse, skattepolitikken og velferds politikken til å lette den geografiske matchingen mellom bolig og arbeidsplass. God boligpolitikk og arealplanlegging er altså samtidig god integreringspolitikk for arbeidslivet.

Boligpolitikken må gjennomgås og styrkes i lys av flere nyankomne, også for å unngå og avvikle tendenser til parallelsamfunn. Dette er viktig i seg selv, men også for å underbygge deltakelse i arbeidslivet. Etterspørsel etter kompetanse og arbeidskraft bør i større grad styre bosetting av flyktninger som søker arbeid.



2.11 Barnehage og skole

Barnehager

At barn går i barnehage er viktig for inkludering og kulturforståelse. Barnehagen og førskoleopplæringen danner et grunnlag for den videre skolegangen, språkmiljøet og gir barn redskaper til å forstå og bruke de sosiale kodene. Det styrker sjansene for å få en god utdanning og senere jobb. På kort sikt gir barnehagen også begge foreldre mulighet til å være yrkesaktive og ta aktivt del i samfunnet. Dermed er barnehagetilbudet også et viktig virkemiddel for likestillingen, dette gjelder spesielt for foreldre med innvandrerbakgrunn ettersom kvinner med innvandrerbakgrunn har lavere yrkesdeltakelse enn resten av befolkningen i Norden.

I Norge, som vi her fokuserer på, men også i Norden for øvrig, er det en økning av minoritetsspråklige⁷ barn som går i barnehager.

I perioden 2009-2014 økte andelen av minoritetsspråklige barn i alderen 1-5 år med 9%, slik at 75% av alle minoritetsspråklige barn i denne aldersgruppen gikk i barnehage i 2014. Det er imidlertid flere minoritetsspråklige barn enn barn med innvandrerbakgrunn⁸ som går i barnehage (SSB, 2015). 36% av de minoritetsspråklige barna fikk tilbud om særskilt språkstimuleringer i 2015 (Utdanningsdirektoratet, 2015).

Tiltak for å øke barnehagedeltakelsen blant barn med innvandrerbakgrunn i Norge er redusert foreldrebetaling, aktiv rekruttering, lavterskeltilbud og gratis kjernetid i barnehager i utvalgte områder. I Norge har sistnevnte hatt svært gode integreringseffekter.

Slik vi ser av eksempelet fra Norge, nemlig at 75% av alle minoritetsspråklige barn går i barnehage, er imidlertid ikke godt nok. Det vil si at én av fire ikke får den samme kompetansen med seg inn i grunnskolen. De barna som barnehage

7. Minoritetsspråklige barn i barnehage er antall barn med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk (SSB, 2015).

8. Omfatter barn som har innvandret, og norskfødte med utenlandsfødte foreldre (SSB, 2015).

virker best for, bruker barnehagen minst.

Flere mener at det er en sammenheng mellom frafall i videregående skole og fullføring av barnehage. Blant annet legger Havnes T. & Mogstad M. (2009) vekt på at 3-åringer som ikke går i barnehage har dobbelt så ofte forsinket språkutvikling sammenliknet med jevnaldrende i barnehage. Generelt sett viser forskning fra Europa at det er klare positive virkninger av pedagogiske tilbud før ordinær skolestart for både læring og utvikling gjennom hele skolegangen (Hernes, 2010).

Grunnskole og videregående opplæring

Fellesskolen har vært den viktigste fellesarenaen i Norden. Her møtes alle barn, uansett bakgrunn. I fellesskolen skal elevene utvikle sine faglige og sosiale ferdigheter. Det betyr at elevene både skal få et grunnlag for å mestre fag som landets språk, matte og engelsk, men også for å mestre de sosiale og kulturelle kodene i samfunnet.

Språk er fellesnevneren. Tidlig innsats og tett oppfølging av sårbare elever er sentrale

nøkler for å lykkes i seinere skolegang. En mer helhetlig skoledag der alle også får tilbud om leksehjelp vil være mer sosialt utjevne og inkluderende. Verdier i samfunnet skapes og formes i skolen. Det er viktig at skolen er bevisst sitt samfunnsansvar, og bygger opp under demokratisk forståelse og fellesskap. Alle elever skal møtes med forventninger i skolen.

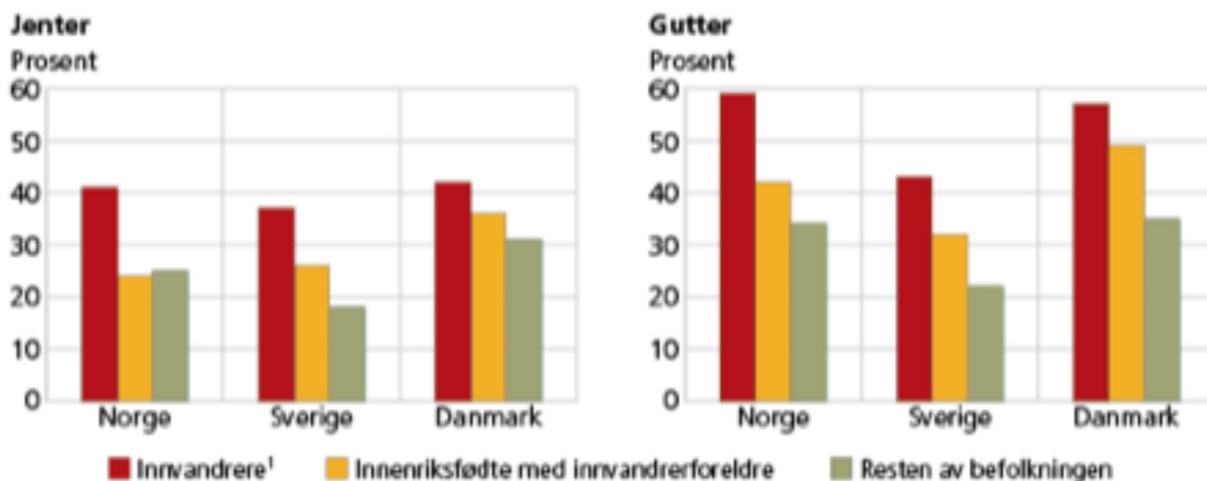
Fellesskolen står under press. Særlig i Sverige er det i løpet av de siste 20 årene utviklet et betydelig kommersielt, privat skoletilbud som har bidratt til økende segregering (Skolverket, 2012). Også denne delen av skolepolitikken har derfor betydning for integreringen i arbeidslivet, særlig på sikt.

Frafall i videregående opplæring

Slik det kommer fram av figuren under er det en sterk tendens i hele Skandinavia for at ungdom med innvandrerbakgrunn ikke fullfører videregående skole. Videre er det et høyere frafall blant gutter enn jenter når det gjelder ungdom med innvandrerbakgrunn som ikke har fullført videregående skole. De som faller fra på



Figur 15: Andel som ikke har fullført videregående skole etter fem år, etter innvandringsbakgrunn. 2011. Prosent.



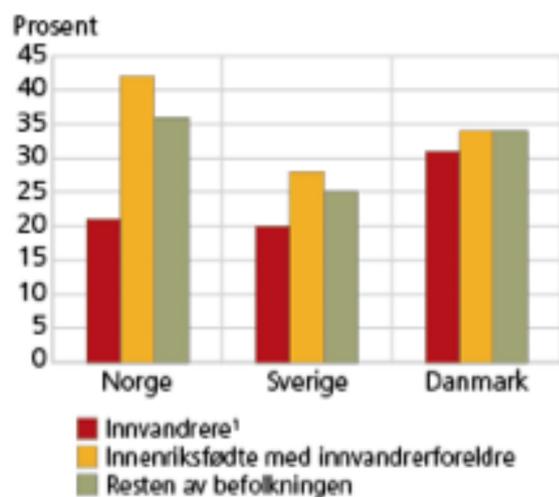
1. Utenlandsfødte for Sverige

Kilde: Utdanningsstatistikk: Statistisk sentralbyrå, Statistiska centralbyrån, Danmarks Statistik.

videregående har større sannsynlighet for å falle utenfor arbeidslivet og de som får jobb sliter ved eventuelle omstillinger og havner lett på uførepensjon.

Også på dette området bør det satses mer på å spre best practice både nasjonalt og på nordisk plan.

Figur 16: Andel i høyere utdanning, 20-24 år, minimum to års botid, etter innvandringsbakgrunn. 2011/2012. Prosent



1. Utenlandsfødte for Sverige

Kilde: Befolkningsstatistikk: Statistisk sentralbyrå, Statistiska centralbyrån, Danmarks Statistik.

Høyere utdanning

Flere i alderen 20-24 år tar høyere utdanning i Danmark og Norge enn i Sverige, og det er en markant forskjell mellom gruppene innenriksfødte med innvandrerforeldre og innvandrere. I Sverige ser vi at flere innenriksfødte med innvandrerforeldre tar høyere utdanning enn resten av befolkningen.

Dette illustrerer en tydelig tilnærming til «nordisk nivå» på høyere utdanning for innvandrere, men først fra annen generasjon. For denne delen av befolkningen, som utgjør om lag 25-33%, er trolig utsiktene til integrering i arbeidslivet gode på sikt.

Barnehage er en viktig arena for å kunne lykkes i arbeidslivet senere i livet, men også ofte en forutsetning for at sårbare voksne med barn, herunder innvandrerkvinner, får praktiske muligheter til å skaffe seg jobb. Både skole og høyere utdanning må ta høyde for sårbare grupper i sine tilbud. Brede, felles grunnutdanningstilbud som gir muligheter til alle, blir enda viktigere med en mer mangfoldig befolkning.

2.12 Forholdet til innvandringspolitikken

Innvandringspolitikken er ett av flere politikkområder som påvirker resultatene på integreringsområdet og hvordan integreringspolitikken bør utformes.

Hvor mange mennesker som er på flukt (mer generelt situasjonen i land preget av forhold som krig, uro og fattigdom og antatte muligheter for asyl), reglene i innvandringspolitikken, samt attraktiviteten for nordiske land sammenliknet med andre aktuelle destinasjonsland, påvirker sammen hvor mange flyktninger, asylsøkere og familiegjenforenede, som kommer. Disse forholdene påvirker også hvem de nyankomne er, herunder hvilken kompetanse de har som er relevant i de nordiske arbeidsmarkedene.

Integreringspolitikken blir mer krevende og kostbar, og samtidig viktigere, jo flere som ankommer og jo mindre arbeidsmarkedsrelevant kompetanse de har. Store svingninger og uforutsigbarhet i antall nyankomne, vil for øvrig øke utfordringene også for integreringen.

En generell oppfatning om at innvandringspolitikken er «streng» eller «liberal» kan påvirke integreringen (til gitt antall som kommer). Men sammenhengene her er ikke sikre, og kan gå begge veier. Nyankomne vil kanskje generelt føle seg mer invitert inn ved signaler om en «liberal» politikk (som Angela Merkel tidlig høst 2015) og i praksis ta flere initiativ til å bli integrert, men en liberal politikk kan også skape økt motstand mot flyktninger og asylsøkere hvis den ikke har god nok forankring – og slik hemme integreringsmulighetene.

Noen sentrale virkemidler som nok vanligvis regnes til asyl- og flyktningpolitikken, kan antas å påvirke integreringen mer direkte. Det gjelder blant annet de kravene som stilles for permanent opphold og statsborgerskap, herunder hvor raskt etter ankomst dette kan oppnås, og muligheter for og krav til familiegjenforening. Også administrative forhold, som tid før avklaring av asylsøknad kan, i praksis ha betydning for integreringsutfordringen (men avhengig for eksempel av muligheten til å jobbe mens man sitter på asylmottak).

Vi skal ikke her gå nærmere inn på disse «integreringsnære» sidene ved innvandringspolitikken, men peker på at de i praksis trolig vil kunne ha betydelige konsekvenser for arbeidsmarkedsintegreringen.

Innvandringspolitikken påvirker altså integreringen, og deler av den bør ses i tett sammenheng med integreringspolitikken.

Men det er også slik at integreringspolitikken og hvor vellykket integreringen i arbeidsmarkedet er, kan påvirke innvandringen. En mislykket integrering, hvor levekårene for flyktninger og asylsøkere blir dårlige, vil gjøre det mindre attraktivt å velge (i den grad man kan velge) Norden som destinasjon. Motsatt vil gode integrasjonstiltak og gode resultater kunne gjøre Norden mer ønsket.

Dette er imidlertid kompliserte og usikre sammenhenger. Hva som faktisk tilflytter potensielle asylsøkere av informasjon og rykter vil ha betydning. Ofte vil kanskje muligheten til å få asyl i det hele tatt være tyngst.

Alt i alt vil det være naturlig å ha slike signaleffekter i bakhodet når det gjelder utformingen av integreringspolitikken, men at slike effekter bør dokumenteres og være vesentlige hvis de skal tas hensyn til når konkrete virkemidler diskuteres.

Ideelt sett burde man simultant «bestemme» både integreringspolitikken, integreringsresultatene, innvandringspolitikken og innvandringen omfang og sammensetning. Det er ikke mulig i virkelighetens verden, men disse forholdene bør ses i sammenheng på en mest mulig faktabasert måte.

Flere sentrale virkemidler i innvandringspolitikken påvirker mulighetene for integrering i samfunn og arbeidsliv, for eksempel krav til familiegjenforening, og effektene på integreringsmulighetene må tas med i vurderingen av disse. Samtidig kan integreringspolitikken påvirke asyltilstrømmingen, men neppe slik at disse virkningene normalt overskygger signaleffektene av strengheten i innvandringspolitikken.



2.13 Integrering for likestilling

Vi har et ansvar for at nye borgere og generasjoner blir en del av et mest mulig likestilt samfunn. Reell likestilling og opparbeidede rettigheter vil kun videreføres og styrkes hvis nye grupper og generasjoner kjenner et ansvar for å forsvare rettighetene. I dette kapitlet vil vi i hovedsak fokusere på likestilling i et sysselsetningsperspektiv.

I figurene til høyre (Figur 17 og 18) ser vi en oversikt over andelen sysselsatte menn og kvinner blant innvandrere i Skandinavia og EU sammenliknet med befolkningen generelt. Sysselsettingen blant innvandrerkvinner ligger på 54% i EU, mens den ligger på 66% i Norge og hhv. 59% i Sverige og 60% i Danmark (OECD, 2015). Her er det likevel viktig å påpeke at denne sammenlikningen ikke nødvendigvis tar høyde for de ulike forutsetningene i landene. Det kan være ulike konjunkturer og sammensetningen med henspilling på landbakgrunn og oppholdstid kan variere.

Som tidligere nevnt ligger mye av forklaringen på forskjellene i sysselsetting blant innvandrere landene imellom, i at arbeidsledigheten i Norge generelt sett har vært lav, også gjennom finanskrisen (Dagbladet, 2016).

Ut i fra disse tallene ser vi altså at det er et stort arbeidskraftpotensiale blant innvandrere, og spesielt blant kvinner. Ulike forklaringer trekkes frem for å forklare lavere yrkesdeltakelse blant innvandrerkvinner. Vi vet at kvinner og innvandrere blir oftere utsatt for diskriminering i arbeidsmarkedet sammenliknet med befolkningen generelt. Kvinner står i større fare enn menn for å bli et offer for sosial dumping ettersom kvinner jobber i bransjer som er dominert av sosial dumping. Innvandrerkvinner er en enda mer utsatt gruppe ettersom det er flere kvinner enn menn som har lavere kvalifikasjoner og derfor i større grad er utsatt for å jobbe innenfor renhold, hotell og restaurant.

Som innvandrerkvinner er det dermed en fare for å bli trippelt diskriminert, nemlig som kvinne, innvandrer og arbeidstaker innenfor sektorer rammet av sosial dumping.

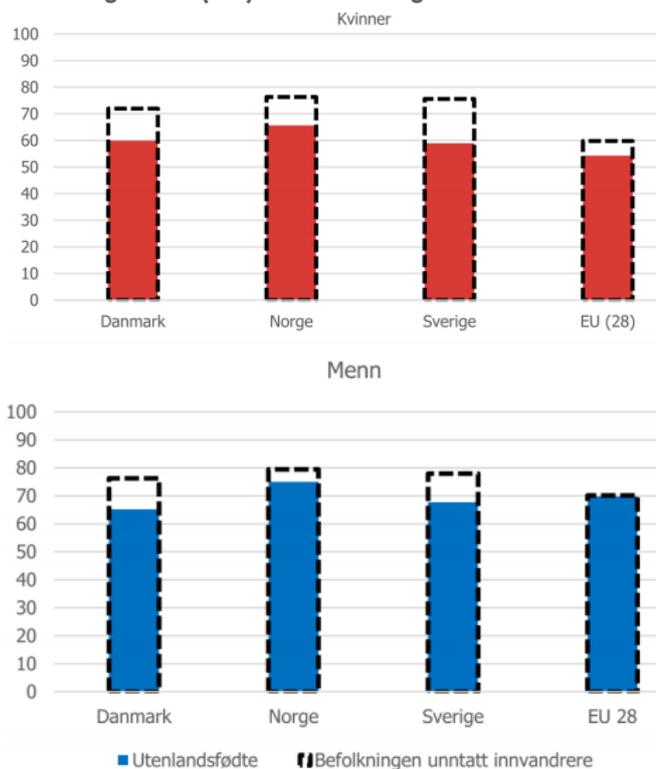
Institusjonelle trekk ved de nordiske velferdsstatene og arbeidsmarkedets evne til å absorbere denne arbeidskraften er ytre faktorer. Verdiforankrede holdninger til kvinners yrkesaktivitet i ulike innvandrergrupper kan være indre faktorer. Summen av de ytre og indre faktorene kan ses som hindringer til at innvandrerkvinner deltar i arbeidsmarkedet

i mindre grad. Ettersom vi har liten dokumentasjon på disse faktorene må vi imidlertid ta forbehold når vi trekker frem dette som forklaring.

På en annen side ser vi et interessant trekk ved at det er flere av innvandrerjentene som tar videregående opplæring (VGS) enn de som tar VGS totalt sett, som går videre til høyere utdanning. Et annet spennende trekk er at disse jentene har en større tendens til å velge naturfaglige utdanninger enn kvinner ellers (Barne- og likestillingsdepartementet, 2006).

Slik arbeidslivet og samfunnene i Norden har utviklet seg, følger også forventningene om høy kompetanse, produktivitet og formelle kvalifikasjoner. Det er stor variasjon mellom innvandrerkvinner når det gjelder kvalifikasjoner og kulturelt utgangspunkt som gir mulighet for utdanning, kvalifisering og til slutt arbeid. Det kan se ut som vi står overfor et stort sprik mellom utenlandsfødte innvandrerkvinner og deres døtre når det gjelder utdanningsnivå og suksess på arbeidsmarkedet.

Figur: 17 og 18: Andel sysselsatte kvinner (rød) og menn (blå) mellom 15 og 64 år.



Kilde: OECD2015 (European Union Labour Force Survey (EU-LFS) 2012-13).

Det blir en stor utfordring å tilpasse ambisjonsnivået til kvinnene som vi ønsker skal bli aktivt deltagende i samfunnet. Dette kommer vi tilbake til under «Ambisjonsnivå og resultatmåling». Måletom å gi alle kvinner mulighet til selvstendighet og frihet til å planlegge sin egen fremtid er en av grunnpilarene innenfor sosialdemokratiet.

Likestillingsutfordringene blant nyankomne kan relateres til både holdninger og faktorer som gir begrensede muligheter blant kvinner. Vi har imidlertid et ansvar for at nye borgere og generasjoner blir en del av et mest mulig likestilt samfunn. De mest effektive redskapene vi har for å legge til rette for et likestilt samfunn er å sørge for at offentlige ordninger og lovverk bidrar til at strukturene som følger kjønn endres slik at menn og kvinner har like muligheter til å delta i samfunnet.

2.14 Ambisjonsnivå og resultatmåling

Vi skal her begrense oss til noen ganske allmenne, men likefull viktige, betraktninger om nivå og form på mål/ambisjoner, og etterprøvarhet, i integreringspolitikken.

Sørmarka-erklæringen sier det slik: «Høy sysselsetting, et likestilt arbeidsmarked og lav arbeidsledighet er avgjørende for den nordiske modellen. Alle våre andre gode intensjoner faller fra hverandre dersom vi ikke lykkes i dette.» For den enkelte handler vellykket integrering i arbeidsmarkedet i høy grad om livskvaliteten, også for familien. Det er altså vanskelig å overvurdere betydningen av integreringspolitikken.

All politikk må ha mål, men de er vanskelige å sette. For det første er spørsmålet hvor ambisiøs målet skal være.

Djuve & Grødem (2014) skriver det slik: «Noe av utfordringen er altså knyttet til å finne fram til hva som er et fornuftig ambisjonsnivå. (...) Formidling av forventninger er som et tve-egget sverd: for høye forventninger gir folk opplevelsen av å mislykkes mens for lave forventninger formidler manglende tillit og tiltro.»

Antakelig tenker de her på forventninger til den enkelte, men samme utfordring gjelder på samfunnsplan. Målet bør ikke settes høyere enn at det bidrar til å strekke oss.

For det andre er det spørsmål om valg av målstørrelser og grad av kvantifisering. Herunder må en ta stilling til om målet bør være av kortsiktig og/eller langsiktige karakter (oppnås mer eller mindre strengt løpende eller over tid).

For det tredje vil mål naturlig settes på flere nivåer, særlig for politikkområdet som helhet og for enkeltordninger, dvs. at det utvikles målhierarkier.

Politikken for å integrere i arbeidslivet er trolig blant de mer utfordrende politiske områdene å sette konkrete mål for. Det skyldes særlig at integreringen avhenger av så mange størrelser i tillegg til de mer direkte integreringsvirkemidlene, som den generelle arbeidsmarkeds- og arbeidsmiljøpolitikken og boligpolitikken. Dessuten vil forhold som bare ufullstendig styres politisk, som konjunkturutviklingen og antallet asylsøkere, kunne spille tungt inn på resultatene.

Det betyr at mål og måloppnåelse i integreringspolitikken for arbeidslivet må vurderes ut fra flere indikatorer og i en samlet vurdering. I dette ligger også at kvantitative analyser må suppleres med kvalitative.

Valg av mål for integrering i arbeidslivet bør settes nasjonalt, og oppnåelsen bør ses over tid, eller i hvert fall vurderes i forhold til den aktuelle situasjonen på arbeidsmarkedet (konjunktursituasjonen).

Det enkleste målet er nok det aller viktigste, sysselsettingsandelen i samfunnet.

Så vil dette enkle tallet kunne skjule store forskjeller mellom grupper, for eksempel mellom kvinner og menn eller mellom ulike sårbare grupper, slik at sysselsettingsandelene fordelt på grupper (fortsatt) bør være sentrale indikatorer. Forutsetningene og mulighetene vil, særlig på kort sikt, variere mellom grupper.

Det er nærliggende og naturlig å prioritere innsatsen mot grupper som har lave sysselsettingsandeler. Faren ved for sterk fokus på grupper med svake resultater er likevel

at tilbudene ikke blir tilpasset tilstrekkelig individuelt siden variasjonen internt i gruppene er så stor, og at enkeltpersoner i «gode grupper» ikke får høy nok oppmerksomhet. Generelt vil for sterk/unyansert gruppetenkning i styringen og implementeringen, for eksempel på landbakgrunn, kunne gi lite kostnadseffektiv innsats.

Kvaliteten på jobbene vil kunne variere sterkt. Hvis mange i sårbare grupper kommer i jobb, men de aller fleste i dårlig betalte midlertidige stillinger, blir de varige gode effektene av integrering i arbeidslivet betydelig svekket. Situasjonen i Tyskland de senere årene illustrerer en slik utvikling.

Det må tas hensyn til at for mange, og samfunnet, vil utdanning, for eksempel på fagskole eller universitet, være best og gi høyest sysselsetting på sikt. Arbeidet blant annet i OECD med supplerende indikatorer, som NEETS (Not in Education, Employment, or Training) bør videreføres.

Det er videre krevende å etablere kvantitative og etterprøvbare mål for enkeltordninger, men det er neppe annen måte å forholde seg til dette på enn at forskerne bør oppmuntres til å stadig forbedre metodene som tar best mulig hensyn til at den enkeltes resultat avhenger av mange forhold i tillegg til ordningen og at resultatene avhenger av hvem som deltar på tiltaket (seleksjon).

Ekspertgruppen mener det bør vurderes om det, i SAMAK-regi eller på annen måte, bør bidra til å utvikle tettere og enda bedre nordiske forskermiljøer på dette området (et eksempel er det SAMAK bidro til med NordMod, jf den nordiske forskergruppen).

Det må etterstrebes høye, men realistiske ambisjoner for integreringen i arbeidslivet, både for den enkelte og for samfunnet. Det er viktig å ha noe å strekke seg etter og ha mål som viser at man har tro på gode resultater, mens urealistiske mål kan gi for kortsiktige tiltak og nederlag. Det må arbeides videre med å utvikle gode indikatorer.



2.15 Å sikre oppslutning og legitimitet

Kunnskapsbaserte, virksomme tiltak i tråd med verdigrunnlaget er den beste resept for å sikre oppslutning og legitimitet. Det gjelder i integreringspolitikken som på andre områder.

I tillegg kommer utfordringen å kommunisere politikken. Integreringsområdet er særlig krevende i så måte. Det gjelder kommunikasjon om integrering av sårbare grupper generelt, og, ikke minst nå for tiden, integrering av flyktninger og asylsøkere spesielt.

En årsak til denne aktuelle utfordringen er at integrering av flyktninger og asylsøkere knyttes opp til innvandringspolitikken, som jo er preget av sterkt engasjement, og til dels både polariserte og også ekstreme synspunkter.

Politisk retorikk og debattklima har konkrete virkninger (Waldron, 2012). Vi må anta at for eksempel en tydelig «oss og dem»-retorikk svekker integreringen i samfunn og arbeidsliv. Personer som blir utsatt for den, vil kunne føle seg mindre velkomne og trekke seg tilbake, men slik retorikk kan også i praksis gjøre det mer «stuerent» å diskriminere, for eksempel når arbeidsgivere ansetter. Et annet eksempel er et debattklima som gjør det for vanskelig

å ta opp enkelte reelle problemer på en konstruktiv måte; det kan kanskje gjelde både innvandreres problemer med diskriminering og annet, problemer med parallellsamfunn eller problemer knyttet til bekymring, reell eller ikke, for å bli trent ut av arbeidsmarkedet som følge av innvandring. For lite offentlig debatt kan da gi fremmedgjøring både overfor andre personer og overfor samfunnet og politikere. Et tredje eksempel er en debatt som i for sterkt individualiseres, slik at det overskygger nødvendig diskusjon om strukturelle forhold og analyser, som klasseanalyser, og politikktutviklingen kan lide.

Et spørsmål i denne forbindelse, og som heller ikke er enkelt, er når og hvordan det er riktig å bruke kjennetegn som religion, kultur og etnisitet i analyser og beskrivelser i den offentlige samtalen.

Disse eksemplene, og de erfaringene vi har fra de senere årene, illustrerer at temaet kommunikasjon og integrering er komplekst, men viktig. Til tross for at mange har sterke synspunkter på debattklimaet for eksempel i Sverige sammenliknet med Danmark, er det grunn til å minne om at det ikke finnes

forskning som har undersøkt dette på bred basis, og at det er vanskelig å tolke debattklima uten å kjenne det godt (mange plattformer, hva som er underforstått osv.).

Vi skal ikke gå i dybden på disse kommunikasjonsutfordringen her, men peke på at den antakelig bør tas mer på alvor og diskuteres grundigere, gjerne også i SAMAK, enn det som har vært gjort hittil.

Det bør være et siktemål å over tid «normalisere» debatten om integrering av flyktninger, i den forstand at det er ønskelig at den blir mer fakta- og ideologisk basert (som andre områder), og mindre basert på lite informasjon og fordommer. Kanskje høres dette naivt ut, men en grunn til at området er svært følsomt nå er at større innvandring fra langreiste grupper er et ganske så nytt fenomen i de aller fleste deler av Norden. I den grad fremmedfrykt styrer og vanskeliggjør følelsene og debatten, vil dette gradvis bedre seg – hvis vi lykkes med integreringen.

Og arbeiderbevegelsen kan selv bidra ved å bli mer kunnskapsrike og bevisste når det gjelder kommunikasjonens virkninger, og framstå som mer kunnskapsbaserte i de politiske debattene.

Til slutt i dette avsnittet vil vi peke på det grunnleggende at en legitim politikk må oppleves som rettferdig. Det gjelder mellom sårbare grupper og befolkningen ellers, og det gjelder mellom ulike sårbare personer og grupper. Og det gjelder både gulrot og pisk i den offentlige virkemiddelbruken, samt finansieringen av integreringstiltakene (valg mellom skatter/avgifter, lån og utgifter, og utformingen av disse).

Kunnskapsbaserte, virksomme tiltak i tråd med verdigrunnlaget, og en mest mulig åpen, respektfull og konstruktiv offentlig debatt, vil være den beste resepten for oppslutning om og legitimitet for integreringspolitikken.

3. TILTAK

3.1 Innledning

I vedlegget er det en bred gjennomgang av gjeldende og aktuelle nye tiltak for integrering i arbeidslivet i de nordiske landene. Ut i fra de ulike tiltakene beskrevet der kan vi trygt si at det nå er et stort fokus på å øke sysselsettingen blant sårbare grupper, og herunder flyktninger, i Norden.

Noen trender utvikler seg på tvers av de nordiske landene. Det er blant annet en økende tendens til vilje om å bruke arbeidslivet mer aktivt for å påskynde integreringen. Det legges vekt på at mer av kompetansehevingen, herunder språkopplæring skal skje samtidig med deltakelse i det ordinære arbeidslivet. Flere av tiltakene er resultat av og gjennomføres i regi av trepartssamarbeid. Dette gir en viktig forankring av de ulike innsatsene, og er en utnyttelse av det viktigste særtrekket i de nordiske landene.. Det viser at vi har et konstruktivt trepartssamarbeid som er villig til å ta nye, viktige samfunnsoppdrag.

Et annet gjennomgående trekk blant de nordiske land er prioritering av lønnstilskudd for å flyktninger raskt ut i arbeidslivet, slik at bedriftene ikke skal ta alle ekstrakostnadene ved oppkvalifisering og lavere produktivitet i startfasen.

Under trekker vi frem tiltak som vi vurderer som spesielt interessante og relevante for flere land. Sammen med øvrige tiltak er disse nærmere beskrevet i vedlegget.

3.2 Noen utvalgte tiltak til inspirasjon

Bransjepakker – Vejlemodellen (Danmark)

Dette er et kompetansebyggingsprogram som tar utgangspunkt i at kommunene utpeker bransjer med fremtidige arbeidskraftsbehov.

Bransjepakkene består av modulbaserte trinn til kvalifisering og ansettelse i ordinært arbeidsliv. Hver modul består av målbare kompetansenivåer som må være oppnådd gjennom testing før flyktningen kan gå videre til neste modul. Det er lagt opp til et strukturert kvalifiseringsløp som stimulerer til mestring. Videre er det et mål å gi flyktningen et første

møte med det seriøse arbeidslivet og den formelle sektoren.

Viktig grunnpilarer i dette konseptet er (1) analyse av arbeidsmarkedet og dets behov og potensiale. (2) Identifisering av innvandrernes/ flyktingenes kompetanse og interessefelt. (3) Kople bransjenes behov med riktig kompetanse/ potensiale for kompetanse.

Kvalitet på bransjepakkene betyr at krav og normer som gjelder for bransjen også skal legges til grunn for flyktingen. Det er disse krav flyktingen skal strebe mot og gis kompetanse i, slik at han/hun til slutt kan levere i samsvar med kravene som stilles i bransjen. Den er ressurskrevende fra arbeidsgivers side, men kan bli en svært god investering på sikt.

Modellen forsøker å forene etterspørsel etter arbeidskraft med potensiell, men til dels, ufaglært arbeidskraft. Ved å oppkvalifisere til det ordinære arbeidslivet, bidrar bransjepakkene til å øke den kvalifiserte arbeidsstyrken som igjen kan gi gode forutsetninger for økt produktivitet. Samtidig tilrettelegger dette for en sosial mobilitet blant flyktninger.

Ny integrasjonsgrunnutdanning – IGU (Danmark)

LO i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening har gått sammen om å skape en 2-årig grunnutdanning for flyktninger i alderen 18-40 år som er klare for å ta utdanning. Dette er et lærlingeforløp hvor bedriften og IGU-eleven sammen planlegger et utdannelsesforløp som skal oppkvalifisere både språklig og faglig. Planen skal innebære 20 ukers relevant utdanning og samtidig sikte mot enten ansettelse i det ordinære arbeidsliv eller videre fagutdanning.

Dette er en forsøksordning, men den er trukket fram her fordi svært mange nyankomne flyktninger mangler en grunnutdanning. Denne ordningen retter seg samtidig inn mot et fag eller bransje slik at flyktingen kan kvalifisere seg til det ordinære arbeidsliv ved fullført løp. Ordningen ivaretar dermed både språkopplæring og fagutdanning slik at unge mennesker raskt kan få kompetanse til å arbeide.

Tett samarbeid og kompetanse i offentlig sektor (Finland)

Den finske regjeringen synes i sin nye handlingsplan for integrering å legge særlig vekt på tett samarbeid mellom offentlige myndigheter. Planen er utarbeidet av en rekke departementer, og den prioriterer samarbeid mellom etater og ekspertkompetanse i kommunene. Det vises til at helse- og omsorgstjenester vil bidra til funksjonskapasiteten og god helse til de som får opphold, og at innvandreres særlig behov vil bli trukket inn i lærerutdanningen.

Hurtigspor i introduksjonsprogrammet (Norge)

For innvandrere med fluktbakgrunn som kan klare seg uten lange, forutgående opplæringsløp, er myndighetene i samarbeid med partene i arbeidslivet blitt enige om tiltak som kan fremme en rask og direkte inkludering i arbeidslivet gjennom et hurtigspor. Det vil både kunne omfatte tiltak som midlertidig er innrettet mot å redusere arbeidsgivers kostnader og risiko, og tilbud om ulike former for kompetanseheving, som blant annet språkopplæring.

Som forsterkede arbeidsmarkedspolitiske virkemidler går samarbeidspartene inn for å ta

i bruk lønnstilskudd og ulike tilretteleggings- og oppfølgingsordninger som blant annet mentorstøtte på arbeidsplassen. Deltakere i introduksjonsprogrammet som ikke omfattes av hurtigsporet, og som trenger lengre tid i programmet før de prøver seg i arbeidslivet, vil også ha tilgang til disse virkemidlene og andre kompetansehevende tiltak. Samarbeidspartene legger til grunn at det ikke skal etableres egne ordninger for flyktninger. Partene er også blitt enige om å ta initiativ til å sette i gang forsøk med treparts bransjeprogram.

Groruddalssatsningen (Norge)

Groruddalen (omfatter fire bydeler i Oslo) var et område preget av dårligere levekår enn i Oslo for øvrig. Etter hvert som flere etnisk norske flyttet ut av bydelene, ble det tydeligere hvordan levekårsutfordringene kunne henge sammen med integrerings- og segregeringsprosesser. Det ble derfor gjort en storstilt satsning fra stat og kommune over en periode på ti år for å ta tak i utfordringene som var relatert til miljø- og levekårsforskjeller. Evaluering av områdeløftet har vist til flere positive resultater;





Foto: Colourbox.com

- fysisk opprustning av parker, sammenhengende turveier og aktivitetsområder har vært svært vellykket
- mer og bedre samarbeid mellom beboere, organisasjoner, borettslag, bydeler og andre offentlige institusjoner
- stedsidentitet og stolthet er blitt styrket i innsatsområdene
- synkende kriminalitet

Dette er et tiltak som skiller seg ut fra de øvrige nevnt i denne rapporten ved at tiltaket er geografisk målrettet og inkluderer løft på svært mange samfunnsområder. Satsningen kommer hele Groruddalsbefolkningen til gode samtidig som den også innebærer spesifikk innsats mot noen grupper. Et eksempel på dette er gratis kjernetid i barnehager for 4- og 5-åringer. Målet var å øke barnehagedeltakelsen blant barn med minoritetsspråklig bakgrunn, og at disse barna kan norsk ved skolestart. Groruddalssatsningen er et eksempel på et helhetlig geografisk løft med tydelige integreringsformål.

Snabbspår (hurtigspor) for arbeidsparate nyankomne flyktninger (Sverige)

Målet med dette tiltaket er å korte ned tiden fra ankomst til man er ute i arbeid.

Det viktigste elementet er å få til en god og rask kompetanseavklaring av de rette personene.

Dette betyr å identifisere personer med kompetanse som relativt lett kan verifiseres og godkjennes. Et viktig prinsipp innenfor dette tiltaket er at riktig person kommer i riktig yrke. Det forutsetter at systemet for å koble personer og arbeid er effektivt og presist. Et liknende tiltak er nylig foreslått av den norske regjeringen (Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk.) basert på arbeid i trepartsgruppe om flyktninger og arbeidsliv, jf egen omtale.

I Sverige er hurtigsporordningen under oppstart og det er derfor vanskelig å si noe om effektene av denne. Vi mener likevel at denne ordningen kan ha et stort potensiale, blant annet fordi mekanismene som etableres for en mer effektiv kompetansekartlegging kan benyttes også for øvrige grupper med behov for kartlegging av kompetanse.

Kilder

Djuve AB. (2008) Nordiske erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere. Søkelys på arbeidslivet Årg. 25, nr. 1: 85-97.

Djuve AB. (2015) Multikulturalisme på norsk. Er anerkjennelse til hinder for utjevning? Agora tidsskrift for metafysisk spekulasjon 02/03-2015.

Djuve AB. (2016) Flyktninger - krise for den nordiske modellen? : Fafo.

Djuve AB and Kavli HC. (2007) Integreringspolitikk i endring. In: Dølvik JE, Fløtten T, Hernes G, et al. (eds) Hamskifte. Den norske modellen i endring. . Oslo: Gyldendal Akademisk.

Djuve AB, Nielsen R and Strand AH. (2012) Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene, Oslo: Fafo.

Djuve AB and Skevik AG. (2014) Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering. In: Djuve AB and Skevik AG (eds) Nordmod 2030. Oslo: Fafo.

Dølvik JE. (2013) Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling. NordMod2030. Delrapport 1. Oslo: Fafo.

Dølvik JE, Fløtten T, Hippe JM, et al. (2014) Den nordiske modellen mot 2014. Et nytt kapittel? Nordmod 2013. Sluttrapport. Oslo: Fafo.

Emerek R and Jørgensen MB. (2014) In: Djuve AB and Grødem AS (eds) Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering. Oslo: Fafo.

Friberg JH and Elgvin O. (2014) Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV.

Fuglerud Ø and Eriksen TH. (2007) Grenser for kultur? : perspektiver fra norsk minoritetsforskning, Oslo: Pax forlag.

Gregersen K. and Sletten I. R. (2015) Arbeidsretting av norskopplæringen: Vurderinger og anbefalinger, Oslo: VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Hardoy I. (2010) Innvandrere i arbeid : hjelper arbeidsmarkedstiltak? Søkelys på arbeidslivet 2010 Vol. 27, nr. 4: 343-363.

Havnæs T. and Mogstad M. (2009) No child left behind. Discussion Papers No. 582, Oslo: Statistics Norway, Research Department

Hernes G. (2010) Gull av gråstein: tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring, Fafo-rapport 2010:03, Oslo: Fafo

Integrerings og mangfoldsdirektoratet (2016) Integrering i Skandinavia. In: mangfoldsdirektoratet lo (ed). Brekke J-P and Aarset MF. (2009) Why Norway?

Understanding Asylum Destinations, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Kavli HC. (2012) Verdier på vandring. In: Ellingsæter AL and Widerberg K (eds) Velferdsstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver. Oslo: Gyldendal Akademisk.
Kavli HC. (2015) Adapting to the Dual Earner Family Norm? The Case of Immigrants and Immigrant Descendants in Norway. . Journal of Ethnic and Migration Studies 41(5).

Kavli HC and Nadim M. (2009) Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier, Oslo: Fafo.

Markussen, E. (2014) Utdanning lønner seg. NIFU-rapport 01-2014.

Meld. St. 16 (2015-2016): Fra utenforskap til ny sjanse, Oslo

Meld. St. 30 (2015-2016): Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk, Oslo

Midtbøen A and Rogstad J. (2012) Diskrimineringsens omfang og årsaker Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Møller IH and Larsen JE. (2015) The Socioeconomic and Ethnic Segregation of Living Conditions in Copenhagen. Revista Crítica de Ciências Sociais 108 | 2015: 7-30.

Nadim M. (2014) Transnational Marriages and Second-Generation Women's Employment. Nordic Journal of Migration Research. 99.

Nyen, T. (2004) Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Grunnlagsrapport. Fafo-rapport 435.

NOU 2011:7 Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Proba samfunnsanalyse (2012) Bruk av opplæringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Forprosjekt til effektevaluering. Proba-rapport 2012-11.

Skolverket (2012) Likvärdig utbildning i svensk grundskola? Stockholm: Rapport 374

Waldron J. (2012) The Harm in Hate Speech Harvard University Press,.

Walzer M. (1983) Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality. USA: Basic Books.

Arbeids- og sosialdepartementet (2016) Rapport fra arbeidsgruppe: Flyktninger og arbeid, Oslo: Mai 2016

Elektroniske kilder:

Barne- og likestillingsdepartementet (3. april 2006) Om arbeidsdeltakelse og utdanning. Statistikk og barrierer. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/integrering-av-innvanderkvinner-med-ikk/id113889/>

Beskæftigelsesministeriet (15.april 2016)
Trepartsforhandlinger om arbejdskraft og
praktikpladser går nu i gang. Tilgjengelig fra: [http://
bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2016/04/
Trepartsforhandlinger%20om%20arbejdskraft%20og%20
praktikpladser%20gaar%20nu%20i%20gang.aspx](http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2016/04/Trepartsforhandlinger%20om%20arbejdskraft%20og%20praktikpladser%20gaar%20nu%20i%20gang.aspx)

Dagbladet (24. februar 2016) Etter 10 år i Norge
er 1 av 2 flyktninger fortsatt uten jobb (Internett),
Dagbladet. Tilgjengelig fra: [http://www.dagbladet.
no/2016/02/24/nyheter/politikk/asyl/arbeidsmarkedet/
arbeidsledighet/43216422/](http://www.dagbladet.no/2016/02/24/nyheter/politikk/asyl/arbeidsmarkedet/arbeidsledighet/43216422/)

Utdanningsdirektoratet (2016) Barn og ansatte i
barnehager i 2015. Tilgjengelig fra: [http://www.udir.no/
tall-og-forskning/finn-forskning/tema/barn-og-ansatte-i-
barnehager-i-2015/minoritetspraktlige-barn/
www.ssb.no
www.ssb.no
www.ssb.no](http://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/barn-og-ansatte-i-barnehager-i-2015/minoritetspraktlige-barn/www.ssb.no/www.ssb.no/www.ssb.no)

Tabeller

Tabell 1. Sysselsetting og befolkning i Norden. 15-74 år.
2015 (Eurostat)

Tabell 2. Ungdom uten jobb eller utdanning/opplæring i
Norden og EU. 15-29 år. 2014. Kilde: OECD Education at a
Glance (2015), OECD Database. Uten jobb eller utdanning/
opplæring tilsvarer begrepet NEET: Not in employment,
education or training.

Tabell 3: BNP-vekst 2015-2020. Prosent. Anslag.
Kilde: IMF (April 2016), SSB (Mars 2016) for Fastlands
Norge

Tabell 4: Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i
Norden. 1985-2014.
Kilde: Nergaard, 2016

Figurer

Figur 1: Antall asylsøkere. 2010-2015.
Kilde 2010-2014: Nordisk ministerråd. Kilder 2015:
Migrasjonsverket i Sverige, Migrasjonsverket i Finland,
Utlendingsdirektoratet, Utlendingsstyrelsen og Fyens.dk.

Figur 2: Antall asylsøkere per 1000 innbygger. 2015.
Kilder: Migrationsverket i Sverige, Migrationsverket i
Finland, Utlendingsdirektoratet, Udlændingestyrelsen og
Fyens.dk, Nordisk ministerråd

Figur 3: Andel sysselsatte etter landbakgrunn. Danmark.
Prosent. 16-64 år. 2013.
Kilde: Emerek and Jørgensen, 2014.

Figur 4: Andel sysselsatte etter landbakgrunn. Menn med
minst sju års oppholdstid. Norge. Prosent. 15-74 år.
Kilde: Djuve AB. (2016) Flyktninger - krise for den nordiske
modellen? Oslo: Fafo.

Figur 5: Andel sysselsatte etter landbakgrunn. Kvinner
med minst sju års oppholdstid. Norge. Prosent. 15-74 år.
Kilde: Djuve AB. (2016) Flyktninger - krise for den nordiske
modellen? Oslo: Fafo.

Figur 6: Finanspolitikken – offentlig budsjettbalanse.
Prosent av BNP. 2015.
Kilde: OECD Economic Outlook no. 99

Figur 7: Offentlig netto gjeld. Prosent av BNP. 2015.
Kilde: OECD Economic Outlook no. 99

Figur 8. De 3 grunnpilarene for den nordiske modellen
Kilde: Dølvik JE. (2013) Grunnpilarene i de nordiske
modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og
velferdsregimenes utvikling. NordMod2030. Delrapport 1.
Oslo: Fafo.

Figur 9: Andel personer med svake leseferdigheter . I
opplæring eller utdanning. Prosent. 2012.
Kilde: OECD PIAAC

Figur 10: Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i ulike
land. Siste tilgjengelige av 2013 og 2014. Prosent.
Kilde: OECD, database for union density.

Figur 11. Organisert arbeidsliv utjevner lønn i den nordiske
modellen.
Kilde: Støstad J.E. (2013). Sosial dumping. Trues den
norske modellen? Oslo: Gyldendal.

Figur 12. Gode sirkler i den nordiske modellen – forenklet
Kilde: Dølvik JE, Fløtten T, Hippe JM, et al. (2014) Den
nordiske modellen mot 2014. Et nytt kapittel? Nordmod
2013. Sluttrapport. Oslo: Fafo.

Figur 13: Andel i ulike typer lærings situasjon etter
utdanningsnivå. Prosent. 22-66 år. Siste 12. mnd.
Kilde: SSB, lærevilkårsmonitoren. 22-66 år. Siste 12 mnd.
1. kvartal 2015

Figur 14. Andel av befolkningen 25-64 år med grunnskole
eller ingen utdanning som høyeste utdanningsnivå.
Prosent. 2015.
Kilde: Eurostat (arbeidskraftundersøkelse)

Figur 15: Andel som ikke har fullført videregående skole
etter fem år, etter innvandringsbakgrunn. 2011. Prosent.
Kilde: Utdanningsstatistikk: Statistisk sentralbyrå,
Statistiska centralbyrå, Danmarks Statistik.

Figur 16: Andel i høyere utdanning, 20-24 år, minimum to
års botid, etter innvandringsbakgrunn. 2011/2012. Prosent.
Kilde: Befolkningsstatistikk: Statistisk sentralbyrå,
Statistiska centralbyrå, Danmarks Statistik.

Figur 17: Andel sysselsatte kvinner mellom 15 og 64 år
Kilde: OECD 2015 (European Union Labour Force Survey
(EU-LFS 2012-13).

Figur 18: Andel sysselsatte menn mellom 15 og 64 år.
Kilde: OECD 2015 (European Union Labour Force Survey
(EU-LFS 2012-13).

VEDLEGG

**Nærmere om gjeldende
og aktuelle tiltak i de
enkelte landene**

Bidragene under skrevet i løbet af sensåren 2016, og ikke nødvendigvis fullt opdateret når rapporten fremlægges, siden det er løpende prosesser i landene på disse temaene.

Danmark

a) Gjældende tiltak

I det nedenstående fremgår væsentlige, praktiske, danske tiltak ift. integration på arbejdsmarkedet af sårbare grupper, set fra et dansk LO og et dansk Socialdemokratisk perspektiv. I det omfang der er tale om et fokus på den ene af de to parter, fremgår det af teksten.

Kort overbliksbillede

Overordnet set er det danske arbejdsmarked blevet påvirket markant af en række reformer fra 2012 og frem. Det gælder blandt andet en reform af førtidspension- og fleksjobordningerne, sygedagpengereformen, flere kontanthjælpsreformer, reform af dagpengereglene og en reform af beskæftigelsesindsatsen. Reformerne har således omfattet sårbare grupper, men de mangler en grundig effektevaluering. Denne mangel på effektevaluering skyldes, at det endnu ikke har været muligt at indsamle nok data. I de kommende år forventes det dog, at de nævnte reformer vil bidrage til at øge beskæftigelsesfrekvensen generelt – herunder også for indvandrere i Danmark, der i en længere periode har været på overførselsindkomst.

Flygtningestrømme i 2016

Danmark forventer at modtage omkring 25.000 asylansøgere i 2016. I 2015 blev der modtaget lidt over 20.000. Dermed er antallet af asylansøgere væsentligt højere end de foregående år. Hertil skal lægges de mange familiesammenføringer, der forventes at øge antallet af nyttilkomne betragteligt. Dette skal ses i forhold til væsentlige udfordringer med at få personer med ikke-vestlig oprindelse ud på det danske arbejdsmarked. Beskæftigelsesfrekvensen blandt 25-64-årige flygtninge udgjorde i 2014 således 29 pct. efter

tre års ophold i Danmark, mens den var 25 pct. for ægtefællesammenførte. Personer med dansk oprindelse har en beskæftigelsesfrekvens på 78 pct.

Dertil kommer at den praktiske integrationsindsats samt udgifterne hertil i høj grad ligger hos kommunerne. De enkelte personer, som har fået tildelt asyl i Danmark, er hidtil blevet fordelt til kommunerne, som igangsætter et treårigt integrationsprogram. Det er således kommunerne, der blandt andet har ansvar for boligtildeling, sociale ydelser, sprogindlæring og beskæftigelsesindsats.

Den øgede tilstrømning i 2015 og 2016 øger derudover også de kommunale udgifter til integration betragteligt på et tidspunkt, hvor den borgerlige regering samtidigt gennemfører yderligere generelle besparelser på de kommunale budgetter.

Hovedtræk og vigtige virkemidler

En overordnet samlet ambition er først og fremmest at hæve beskæftigelsesfrekvensen særligt blandt personer med ikke-vestlig baggrund og blandt nyttilkomne flygtninge og familiesammenførte. En større andel skal i ordinær beskæftigelse og dermed blive selvforsørgende. Det er dog væsentligt, at dette sker i balance med andre sårbare grupper på det danske arbejdsmarked for at sikre den mest forankrede og hensigtsmæssige integrationsproces.

Fra socialdemokratisk side har det blandt andet medført et overordnet mål om, at mennesker der kommer til Danmark skal tage et arbejde eller i virksomhedsaktivering. Det være sig først og fremmest i løntilskud eller virksomhedspraktik. Den underliggende tanke er, at den bedste integration sker igennem arbejdsmarkedet. Der har ligeledes været fokus på, hvordan indvandrere på langvarig overførselsindkomst – særlig kontanthjælp og førtidspension – i højere grad hjælpes ud på arbejdsmarkedet.

Den borgelige regering har fokuseret på økonomiske incitamenter i form af indførelsen af en ny "integrationsydelse". Målgruppen var i første omgang nyttilkomne udlændinge og

danskere, der ikke har haft ophold i Danmark i mindst syv ud af de sidste otte år, og som ikke kan opnå status som vandrede arbejdstagere eller selvstændigt erhvervsdrivende i henhold til EU-retten. Reglerne er siden blevet udvidet til også at omfatte personer, der allerede er i Danmark, men som ikke opfylder opholdskravet. Satserne tager udgangspunkt i de laveste satser for kontanthjælp (satser for unge under 30 år, der er parate til at komme i uddannelse), der afspejler niveauet for økonomisk støtte, man modtager som studerende (statens uddannelsesstøtte (SU)). Reglerne trådte i kraft 1. september 2015. På daværende tidspunkt så eksempler på satser således ud:

En enlig uden børn gik fra at modtage 10.849 kr. før skat i kontanthjælp om måneden til at modtage 5.945 kr. før skat i integrationsydelse om måneden.

Et ægtepar over 30 år med børn gik fra at modtage 28.832 kroner før skat i kontanthjælp om måneden til at modtage 16.638 kroner før skat i integrationsydelse om måneden.

(Bemærk: 2015-satser)

Dertil kommer en mulighed for at få et "danskstillæg" på 1.500 kroner om måneden, hvis den enkelte består niveauet Dansk 2. Ydelsen minder om den såkaldte "starthjælp", som en tidligere borgerlig regering indførte, og som den socialdemokratiske ledede regering afskaffede i 2012. Den forskningsmæssige vurdering af effekterne af starthjælpen har været, at den havde begrænsede beskæftigelsesmæssige effekter, men markante sociale konsekvenser¹⁰. Særligt for børn af starthjælpsmodtagere¹¹. Det skal bemærkes, at både LO og Socialdemokratiet har afvist

regeringens integrationsydelse.

Fra socialdemokratisk side har det ligeledes været et selvstændigt mål at begrænse antallet af mennesker, der kommer til Danmark. Velfærdssamfundet bygger på, at der er flere der bidrager, end der modtager, og hvis der kommer for mange, som har svært ved at finde fodfæste på arbejdsmarkedet, og for få, som bidrager, så tipper balancen. Målet om at begrænse antallet af mennesker, der kommer til Danmark, kan og må dog ikke ses løsrevet fra et markant socialdemokratisk fokus på at øge bistand og international solidaritet. Så længe vilkårene i nærområderne ikke bliver markant bedre, vil flygtningestrømmene fortsætte.

Der har desuden været en selvstændig diskussion omkring overgangsfasen mellem asylansøgning og flygtningestatus. Det har tidligere medført et socialdemokratisk forslag om at indføre statsdrevne flygtningelandsbyer. Helt konkret var forslaget at etablere midlertidige statslige flygtningelandsbyer, der skal fungere som et nyt led mellem modtagecentre og kommunerne. Landsbyerne skal opføres i ordentlig kvalitet med skole til børnene og mulighed for at arbejde uden for landsbyen.

Det overordnede Socialdemokratiske formål med etableringen af midlertidige statsdrevne flygtningelandsbyer ville i stedet være at lette presset for kommunerne, både i forhold til integrationsudgifter, men også særligt ift. boligplacering. Således skal forslaget om flygtningelandsbyer ses som et sted, hvor personer der har modtaget asyl kan placeres, før man finder et godt kommunematch, så tilgangen til kommunerne bedre kan kontrolleres.

Fra flere aktørers side, heriblandt socialdemokratiet og LO, har der været et brud med tanken om, at flygtninge skulle have meget veludviklede danskfærdigheder, og dermed færdiggjort danskundervisning, før man

10. Jf. blandt andet: Rockwoll Fonden, 2009:

http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publications%20upload/Arbejdspapirer/Starthj%C3%A6lp%20final_TT%2026-10-2009.pdf

11. Jf. blandt andet: "Flygtning på langvarig starthjælp" fra 2011:

http://www.casa-analyse.dk/files/rapporter-social-arbejdsmarked/2010/flygtninge_starthjaelp.pdf

igangsatte jobformidling. Således bør det ikke være en forudsætning at den enkelte flygtning kan sproget flydende, før vedkommende kommer ud på arbejdsmarkedet. Tillæring af det danske sprog bør foregå *parallelt*. En virksomhedsrettet indsats kan således være med til at intensivere og forbedre de nytilkomnes danskundskaber. Ideen er at lære sproget i kantinen og i klasseværelset.

Slutteligt har Socialdemokratiet i Danmark overordnet et fokus på integrationspolitikken ift. boligområder. Dette indebærer en klar modstand mod, at det er udsatte boligområder i Danmark, der skal løfte den integrationsudfordring, som den nuværende flygtningestrøm medfører. Socialdemokratiet understreger dermed vigtigheden af, at boligplacering af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte *ikke* skal ske i udsatte boligområder.

b) Aktuelle tiltak

I foråret 2016 indgik regeringen og arbejdsmarkedets parter en trepartsaftale om integration på arbejdsmarkedet. Udgangspunktet var en fælles målsætning, fra stort set alle politiske partier, arbejdsmarkedets parter og øvrige aktører i asyларbejdet, om, at integrationen af flygtninge og familiesammenførte skal lykkes i højere grad, end i dag. En større andel skal derfor som et led i integrationen i ordinær beskæftigelse og hermed blive selvforsørgende.

Med den baggrund der aftalt 32 integrationstiltag. Herunder vil de væsentlige tiltag blive beskrevet. Tiltagene flugter til en vis grad med tidligere integrationsdiskussioner, hvorfor det er en naturlig ramme for yderligere uddybning:

Bedre brug af asyl- og overgangsfasen.

Generelt har der i Danmark været fokus på, hvordan der tidligere i forløbet gennemføres en bedre screening af uformelle og formelle kompetencer hos nytilkomne flygtninge. Formålet er hurtigere at danne et billede af reelle kompetencer hos den enkelte, så der hurtigere kan sættes ind med den rette

indsats. Dette er blevet forslået forud for trepartsforhandlingerne af både arbejdsgivere, LO og Socialdemokratiet.

Screeningen skal foregå mere ensartet på tværs af kommunerne, og skal påbegyndes allerede i asylfasen. Sidstnævnte har vist sig juridisk kompliceret, da det er begrænset hvilke krav staten kan stille til udlændinge, der endnu ikke har fået asyl. Det er dog formuleret således i aftalen, at brugen af eksisterende muligheder for formel kompetencevurdering af flygtninge og familiesammenførte med en erhvervskompetencegivende uddannelse *så vidt muligt* bør anvendes allerede inden overgangen til kommunen.

Screeningen er fundamentet for følgende konkrete forslag, der ligeledes har været fremsagt af en række aktører, herunder Socialdemokratiet: Boligplacering af den enkelte flygtning, skal ske med et centralt hensyn til mulighederne for beskæftigelse. Herunder, at såfremt en flygtning har et reelt jobtilbud, så skal vedkommende som udgangspunkt placeres i den kommune, hvor arbejdspladsen ligger.

Dertil kommer, at der tidligere har været udfordringer i overgangsfasen mellem asylcenter og kommuneplacering. Disse udfordringer består i at fortsætte danskundervisningen på et tilstrækkeligt niveau kvalitetsmæssigt og volumenmæssigt, samt at udveksle allerede indsamlede informationer om den enkelte i asylcentre med kommunerne.

Flygtninge skal mødes som jobparate

I det danske beskæftigessystem mødes borgere generelt som enten aktivitetsparate eller jobparate, alt efter om det kræver aktiviteter før den enkelte er klar til arbejdsmarkedet, eller om man allerede er arbejdsparat. Hvilke af de to grupper man tilhører afgør, hvilke krav og tilbud den enkelte bliver mødt med.

Med trepartsaftalen af 2016 gennemføres det konkrete forslag, at flygtninge og familiesammenførte i integrationsprogrammet som udgangspunkt betragtes som jobparate. Kun i de tilfælde hvor flygtninge og familiesammenførte helt åbenlyst ikke er klar

til en jobrettet indsats – for eksempel på grund af sociale eller helbredsmæssige problemer – visiteres de i udgangspunktet til at være aktivitetsparate.

Hermed vil flere flygtninge kunne sendes ud i virksomhederne i eksempelvis en løntilskudsstilling eller i virksomhedspraktik. Det flugter med en forståelse af, at de fleste flygtninge kommer fra en situation, hvor de har været selvforsørgende. Fremfor at placere de pågældende på passiv overførselsindkomst og dermed klientgøre dem, stilles der i stedet krav om at man kan og skal arbejde, når man kommer til Danmark.

Dette følger den overordnede linje, der som tidligere nævnt også har været fremsat af Socialdemokratiet i optakten til trepartsforhandlingerne, at fulde danske kundskaber ikke er en nødvendig forudsætning for, at man kommer ud på arbejdsmarkedet. Det ligger i trepartsaftalen af 2016, at danskundervisningen gøres mere erhvervsrettet, mere fleksibel i tidsforbrug og i visse tilfælde kan afholdes direkte på arbejdspladsen.

Ny integrationsuddannelse (IGU)

I forbindelse med trepartsforhandlingerne gik LO og DA (Dansk Arbejdsgiverforening) sammen om at skabe en ny integrationsgrunduddannelse. Målgruppen for IGUen er flygtninge i alderen 18 til 40 år, som er uddannelsesparate. Modellen er en forsøgsordning, der bortfalder om tre år.

Virksomheden og IGU-eleven planlægger et uddannelsesforløb, som opkvalificerer den enkelte sprogligt og fagligt og sikrer progression frem mod ordinær beskæftigelse eller erhvervsrettet uddannelse. Forløbet består for eksempel af skoleundervisning, AMU- og sprogkurser m.v. i et omfang på 20 uger, som kommunen afholder udgifterne til.

IGUen har en varighed på op til 24 måneder med henblik på efterfølgende at give adgang til ordinær beskæftigelse eller at fortsætte i en erhvervsrettet uddannelse. IGU skal fungere som et supplement til virksomhedspraktik, løntilskud og opkvalificering. Virksomheden

betaler de overenskomstaftalte elevsatser og modtager en integrationsbonus efter et forløb på seks måneder.

I udarbejdelsen af IGUen har det været centralt, at ordningen ikke forringer andre gruppers tilknytning til det danske arbejdsmarked. Der tænkes her på grupper, der er med i andre målrettede ordninger som for eksempel erhvervsgrunduddannelsen (EGU).

Indslusningsløn

I optakten til trepartsaftalen blev indslusningsløn af en række aktører nævnt som et konkret bud på at få flere flygtninge og familiesammenførte i arbejde. Det vil sige en fast lavere lønsats end de nuværende mindstesatser på omkring 112 kr. i timen (industrien). Dette blev afvist af arbejdsmarkedets parter såvel som af Socialdemokratiet. I stedet pegede man på ovennævnte IGU, hvor man benytter de allerede etablerede elevsatser på de pågældende overenskomstråder.

Målrettede veje ind på det danske arbejdsmarked

I Danmark er der i de senere år arbejdet med forsøg på eksempelvis trappemodeller, jobpakker og AMU-branchepakker lokalt. Nedenstående modeller er således i forskelligt omfang indført i flere kommuner i Danmark i forbindelse med trepartsaftalerne af 2016.

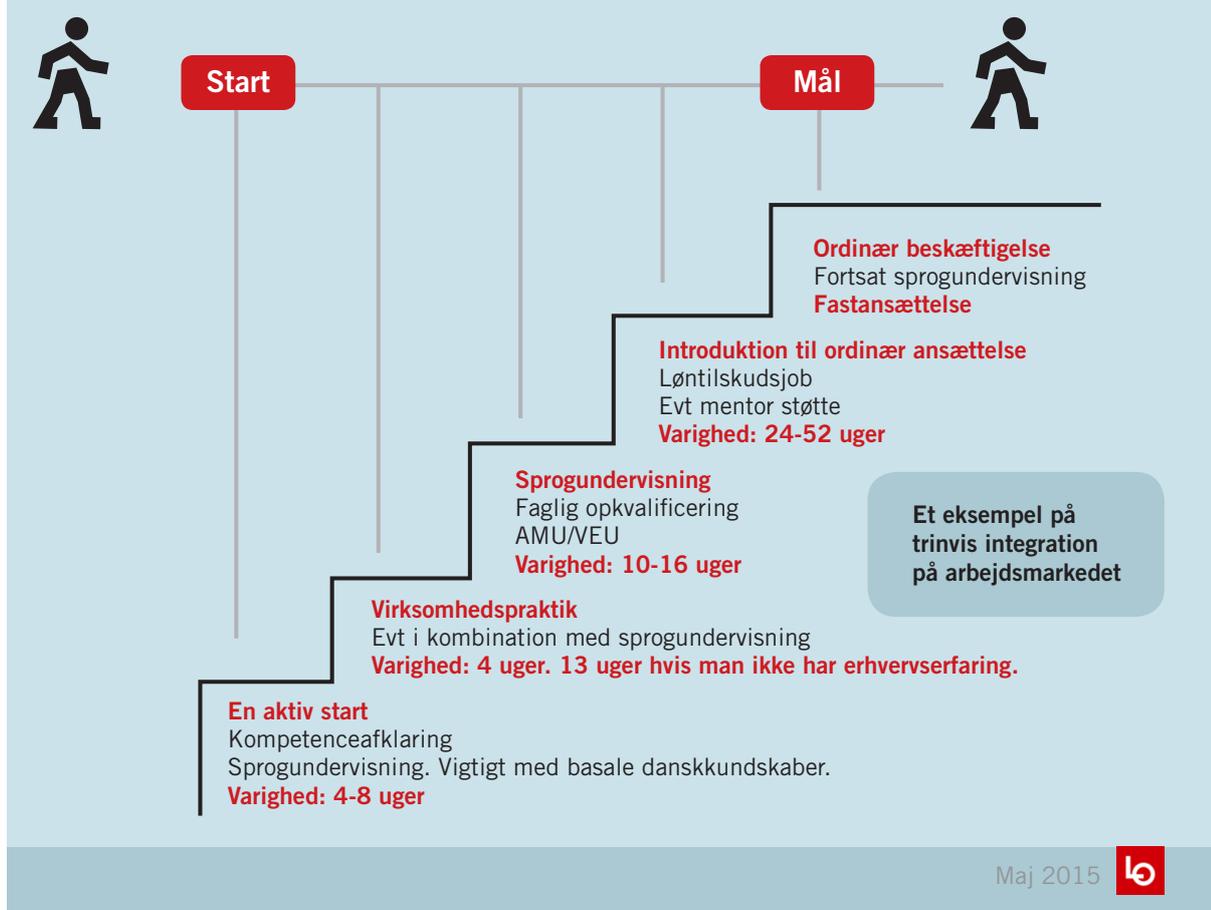
Trappemodellen

Trappemodellen er udviklet af LO, DA og KL for mere end 10 år siden. Den er – som navnet antyder – inddelt i en række trin.

Det første forløb varer typisk fire-otte uger og afvikles under overskriften "En aktiv start". Et vigtigt element i dette forløb er en række interviews og samtaler, som skal give et præcist billede af den enkeltes kompetencer og faglige forudsætninger. Samtidig undervises flygtningen i dansk.

Det andet forløb hedder "Virksomhedspraktik" og varer – afhængig af den enkeltes erhvervs erfaring – op til 13 uger. Her er flygtningen i ulønnet praktik på en virksomhed, og her er intentionen, at den pågældende

Trappemodellen / trinvis integration på arbejdsmarkedet



arbejder og samtidig også lærer om blandt andet omgangsformerne og kulturen på en dansk arbejdsplads. Sideløbende fortsætter danskundervisningen.

Det tredje forløb hedder "Sprogundervisning", og her bliver der – som antydnet – sat turbo på dansktimerne. Sideløbende sker der en faglig uddannelse, som tager afsæt i den enkeltes kompetencer. Det foregår eksempelvis på et AMU-center, og forløbet kan vare 10-16 uger.

Det fjerde og sidste forløb koncentrerer sig om "Introduktion til ordinær ansættelse" og kan vare op til 52 uger. Her tilbydes flygtningen et lønnet arbejde, hvor lønnen følger den relevante overenskomst. Det er tale om et job med løntilskud, og arbejdsgiveren får refunderet 74 kroner af lønudgiften. I dette forløb kan der også indgå en mentor, som kan bistå flygtningen.

Herefter har flygtningen nået toppen af trappen, og er nu endnu tættere på målet om fast arbejde på det ordinære arbejdsmarked.

Samtidig lægger modellen op til, at flygtningen fortsat undervises i dansk.

Jobpakker

Jobpakker er en model, der er udviklet af LO, DA og KL. Målgruppen er flygtninge, der er omfattet af integrationsloven samt kontanthjælpsmodtagere, som har en ringe tilknytning til arbejdsmarkedet.

Jobpakkerne er inspireret af trappemodellen. Her er der også tale om et sammenhængende forløb med fokus på både faglig oplæring og sprogundervisning. Til gengæld er jobpakkerne skruet sammen, så de målrettes brancher, hvor der er gode beskæftigelsesmuligheder eller efterspørgsel på arbejdskraft.

I forbindelse med trepartsaftalen 2016 er der enighed om at gennemgå og justere jobpakkerne for at se, om der er behov for yderligere forløb i lyset af det stigende antal flygtninge.

Dansk plus

I 2014 indgik den daværende regering, KL, LO og DA i et samarbejde om at flytte flere indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig baggrund og med dårlige dansk kundskaber nærmere til arbejdsmarkedet i projektet Dansk+. Ideen med projektet er et integreret samspil mellem den formelle sprogundervisning og individuelle træningsforløb på en arbejdsplads, hvor der kan arbejdes med både før-fagligt og fagspecifikt sprog.

Det er altså tale om en kobling imellem uddannelse og beskæftigelse, hvor den enkelte lærer dansk målrettet en bestemt branche. Målgruppen er arbejdsløse flygtninge og indvandrere med ikke-vestlig baggrund, der har været i Danmark i en årrække men, ikke lært sproget og ikke fået en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. I 2017 evalueres projektet og der gennemføres en endelig modelbeskrivelse af Dansk+.

Branchepakker

Branchepakkerne er en videreudvikling af blandt andet trappemodellen og jobpakkerne: Sprogundervisning, praktik og støttet beskæftigelse går hånd i hånd, men fokus er i endnu højere grad på det lokale arbejdsmarked.

Ideen er udviklet af Vejle Kommune og firmaet LG Insight, og den er ikke alene målrettet integrationsarbejdet i den enkelte kommune. Branchepakkerne kan også fungere som tilbud til kontanthjælpsmodtagere, der har brug for et løft for at komme tilbage på arbejdsmarkedet.

Hvor trappemodellen tager afsæt i flygtningens kompetencer, tager branchepakkerne afsæt i det konkrete behov for fremtidig arbejdskraft i den enkelte kommune. Integrationsforløbet skrues sammen, så den faglige oplæring af flygtningen matcher dette behov. Det øger sandsynligheden for ansættelse på det ordinære arbejdsmarked. Ud over sprogundervisning indeholder branchepakkerne tre virksomhedsforløb. Når målet er nået, og flygtningen har fået fast arbejde, tilbydes der såkaldt *efterværnsstøtte* til både medarbejderen og virksomheden.

Det er altså den enkelte kommune, der udpeger de relevante brancher. Der er foreløbig udarbejdet forløb blandt andet inden for stillingerne butiksmehjælper, slagteriarbejder, lagerarbejder, byggearbejder (jord- og betonarbejder), assistent/sanitør inden for rengøring med flere.

En række kommuner har haft gode erfaringer ved brug af branchepakkerne, hvorfor trepartsforhandlingerne 2016 også indebærer et fokus på at få udbredt branchepakkerne i endnu højere grad. Samtidig er der enighed om at udvikle nye branchepakker.

Finland

a) Dagens situation

General background on Finnish immigration and refugee situation

Finland has traditionally been a sending country and not a country receiving immigrants. Immigration to Finland only began in early 1990's after the breakdown of Soviet Union. In comparison to other European countries, Finland has quite small foreign population – it makes 4,6% (ca 230 000 persons) of the population as a whole (Statistics Finland, 2016).

The largest immigrant groups are Estonian and Russian citizens. The number of people residing in Finland and having Estonian or Russian passport is about 50 000 and 31 000 respectively. Accordingly those groups make together about 1/3 (81 000) of the whole immigrant population. The third largest group consists of Swedish nationals and next come people from China, Somalia, Thailand and Iraq. During 2015 Finland's foreign population grew by 10,000 persons which is about 6% from last year's situation.

According to Statistics Finland, about 14 000 persons emigrated from Finland abroad during 2015. Immigration to Finland amounted to 31 000. During 2015, net immigration was of 17,433 persons. Net immigration of foreign citizens has increased somewhat, by 1 400 persons. About one half of all foreign population live in Helsinki. About 14% of habitants of Helsinki speak other language than Finnish or Swedish.

In 2015 Finland experienced an influx of asylum seekers with 32 500 sought asylum in Finland. The majority of asylum seekers came from Afghanistan and Iraqis were the second largest nationality. In relation to the population size, Finland received the fourth largest share of asylum seekers entering Europe.

The unemployment rate of immigrants is almost threefold compared to the native population, but there is considerable variation between groups of nationalities. The Estonians are employed relatively well, nearly as well as the original population. The same comes to foreign citizens arrived from the western European countries. The unemployment rate of the Russians is about 30 %. The longer the distance from the immigrant's country of origin, the higher the unemployment rate – among some refugee groups it is almost 100 % (Statistics Finland, 2015; Ministry of Labour and Economy 2015).

The focus areas of Finnish integration policy include e.g. fostering a sense of solidarity and belonging to society among immigrants, along with two-way integration, supporting immigrant families and promoting the employment of adult immigrants, particularly by developing the teaching of Finnish and Swedish. In addition, the integration policy emphasizes the integration of immigrants as municipal residents and the smooth and controlled direction of people under international protection towards municipalities, as well as good cooperation between the state and municipalities. Inclusion of civil society in integration efforts is also an important foundation of integration policy. In recent years, immigration has both increased and diversified. According to forecasts, the number of foreign inhabitants in Finland will rise to half a million people by 2030. A successful integration policy requires the commitment of all administrative branches to equality, non-discrimination and the prevention of racism, as well as the promotion of positive attitudes.

b) Aktuelle tiltak

Finnish Government's new Action plan on integration

Finnish government on 4th of May 2016 published its *action plan on integration* with the view to find for those granted a residence permit a place more swiftly in the municipalities, in education and in employment.

It has been prepared together with the action plan on asylum policy adopted on 8 December, 2015 and form an integral program package. Successful integration is supposed to benefit the whole of society and a well-managed and speedy transition into the municipalities in different parts of the country lends support to this objective.

There are too few places in the municipalities at the moment, and the government wants to step up the availability. Integration should make it easier to become a member of the society and help prevent social exclusion. To succeed in becoming well-integrated, the person must be "motivated, proactive and act responsibly" as said in the document.

Integration services will be revamped while also making sure that there are no privileged services that infringe the principles of equality and parity.

The purpose is to make integration more flexible and efficient. The action plan jointly prepared by a number of ministries consists of six sets of measures:

- 1.** The government will accelerate the transition of those who have been granted a residence permit into the municipalities and into integration services. Healthcare and social services will help safeguard the functional capacity and health of those with residence permits
- 2.** Integration training will be closely linked to working life and the needs of employers. Employability will be promoted by for example accelerated employment trainings (trials).
- 3.** Language learning will be integrated into other studies. The possibilities to learn and supplement Finnish and Swedish language skills are going to be promoted.

4. Basic education for adults will be reorganized.
 - The government will expedite employment, entrepreneurship and education and training for those who have been granted a residence permit.
 - One of the objectives is to make sure that the initial assessment is completed within a fortnight after a residence permit has been granted. The drafting of the initial assessments will already be started in the reception centers.
 - The recognition of prior learning will be enhanced and those with prior completed studies will be channelled into appropriate training that will complement these more effectively than before.
 - Where necessary, the threshold for integration training and next-step training will be lowered through experimenting.
5. Multi-professional support for immigrant families and student welfare services help the process of learning.
6. The specific needs of immigrants will be taken into account in teacher training. The participation of immigrants in recreational and civic activities will be increased.

According to Finnish Government all integration services provided by Finnish authorities must be reviewed to meet the needs of the growing number of immigrants. The action plan on integration takes account of the current situation where it is anticipated that people who need integration services will increase by 10,000 during the year 2016.

The action plan emphasizes the importance of identification of immigrants' skills, their smooth placement in municipalities and their employment. The plan includes over thirty actions, which also take account of the need to provide immigrants with basic municipal services. Immigrants are required to actively participate in integration measures.

Integration is defined as a great challenge and new integration practices should be

adopted. According to the integration policy it is important that immigrants who have been granted a residence permit feel part of Finnish society. According to the Minister of Justice and Employment Mr Jari Lindström, who is responsible for integration policies, "there will be no 'fast lanes' and people who come to Finland should obey the rules of our society".

NGOs and businesses have an important role to play in supporting public authorities in integration of immigrants. They can provide immigrants with support at an early stage of integration and help them to network with labour market and other social actors.

Professional skills to be assessed at reception centers

According to the action plan, the professional skills of asylum seekers will already be assessed when they are waiting for asylum decisions at reception centers. After asylum seekers have been granted a residence permit, a broader assessment is made of their skills. If they have to wait for being settled in municipalities for a long time, a part of the assessment may be carried out at reception centers.

Assessment of immigrants' skills will help to direct them to municipalities which provide education or business opportunities that correspond to their skills. Quick settlement in municipalities will contribute to integration. After settling, immigrants will be made individual integration plans by municipalities or employment and economic development offices.

Actions to improve education and employment

The Ministry of Employment and the Economy, centers for economic development, transport and the environment, and employment and economic development offices should reinforce rapid employment of immigrants. The key thing is to identify their skills and direct them to education or work, or to both. Work trainings (trials) will also be increased and electronic services further developed. In addition, efforts will be made to better exploit immigrants' opportunities for innovation and business.

The Ministry of Employment and the Economy and the Ministry of Education and Culture will evaluate the content, duration and overall organization of integration training. To speed up employment of immigrants, education and training will be tailored to add to their existing professional skills.

Integration takes place in municipalities

Measures promoting integration are taken as part of services provided by employment and economic development offices, and as part of basic public services provided by municipalities. Housing, early childhood education, schooling and social and health care services play a key role in integration. The action plan stresses the importance of supporting the expertise of experts in municipalities and at employment and economic development offices so that they can deal with the new situation.

The responsibility for the overall development, planning and steering of integration services is assumed by the Ministry of Employment and the Economy together with other ministries. Integration services are implemented by municipalities, centers for economic development, transport and the environment, regional state administrative agencies, and employment and economic development offices. 32 500 asylum seekers has come to Finland in 2015. Approximately one third of them will probably be granted a residence permit this year.

Private investments to boost employment of immigrants

The Ministry of Employment and the Economy and SITRA, the Finnish Innovation Fund, are preparing a project to promote the employment of immigrants through private investment. The aim is that immigrants will enter the labour market quickly and pursue integration training while working.

The project will be funded through a social impact bond (SIB), which is a form of payment by results. In SIB funding, activities are financed by investors, who will also bear the financial risk. The public sector will only pay for the verified outcome.

A three-year pilot for the employment of immigrants will be launched in spring 2016. It usually takes a long time for immigrants to enter the labour market after integration training. To speed up this process, the new project aims to build flexible links between work and integration training and explore how to meet employers' recruitment needs. There could be jobs in sectors with high demand for labour, such as trade, building, property maintenance and care work.

The SIB model requires that the project has measurable objectives. The aim of the pilot project is that immigrants will find a job two months after entering integration training. Rapid employment will result in savings in government labour market support and integration training costs, and increase tax revenue. If the objective is achieved, the Government will pay a proportion of these savings back to the investors as a return of capital and as a reasonable return on their investment.

According to SITRA The SIB model enables private capital to be used for activities that the public sector cannot afford.

Impact investing a new way to operate

For over a year now, Sitra has been building an impact investment model to be introduced in Finland. It has also been preparing SIB pilots together with different partners. As a result of this work, the first SIB project in Finland and in the Nordic countries was launched in November 2015. It aims to promote wellbeing at work in the public sector.

The SIB model originates in the UK. It has been applied internationally to prevent the placement of children in care, to support prisoners on release, and to promote employment for people with low employability.

Finnish action plan on asylum policy

Finnish action plan on asylum policy was published on 8th December, 2015.

Finland's aim is to stem in the short term the uncontrolled influx of asylum seekers into the country, to contain asylum costs and to integrate

efficiently those who have been granted asylum. Finland will also make the asylum and return processes more effective and contribute to the management of the EU's external borders

The Government's action plan includes a total of over 80 measures and its aim is to stem in the short term the uncontrolled influx of asylum seekers into the country, to contain asylum costs and to integrate efficiently those who have been granted asylum. Finland will also make the asylum and return processes more effective and contribute to the management of the EU's external borders.

The key points of the action plan are:

- Finland will exert active influence via development cooperation and EU funds to improve the conditions in the countries of origin and transit.
- Finland will grant residence permits to those needing protection always for a fixed term; before a permanent residence permit is granted, the situation in the country of origin will be reviewed; and when the security situation in that country improves, the residence permit will be cancelled.
- Finland will tighten the family reunification criteria.
- Finland will enhance the asylum procedure to ensure fast decision making and to curb reception costs.
- In the future, Finland will provide to asylum seekers essential reception services only.
- The removal process will be speeded up concerning asylum seekers who have been given a negative decision and who are foreign national offenders.
- Finland will examine a separate social security system for asylum seekers.

Norge

a) Gjeldende tiltak

Dette kapitlet skal gi en oversikt over de ulike ordningene for innvandrere og flyktninger som skal sikre integrering og sysselsetting. Enkelte ordninger, slik som Kvalifiseringsprogrammet gjelder ikke kun innvandrergupper, men alle som har vært avhengig, eller står i fare for å

bli avhengig av sosialstønning over lengre tid. Tiltakene under viser at det er ordninger som er tilpasset fasene hver enkelt person befinner seg i.

Innenfor det norske velferdssystemet er det **Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)** som har hovedansvaret for å tilrettelegge for at alle personer som står utenfor arbeidslivet kommer i arbeid. I tillegg til NAV har vi ulike tilpassede ordninger for flyktninger og innvandrere. Til slutt omtaler vi **Kvalifiseringsprogrammet** som er en innsats overfor personer som har vært avhengige av sosialstønning over lengre tid. Vi har også lagt inn et eksempel på en stor områdesatsning «Groruddalssatsningen» som er et samarbeid mellom stat og kommune.

Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet er regulert av introduksjonsloven. Programmet er en individuelt tilpasset kvalifisering på fulltid, og målsettingen er å styrke mulighetene for deltakelse i yrkes- og samfunnsnivå for innvandrere, samt å styrke deres økonomiske selvstendighet. Hovedinnholdet i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller jobb. Deltakelse i programmet gir rett til introduksjonsstønning. Stønningen utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønning. Stønningen er skattepliktig (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

Norskopplæring som en del av grunnskolen

Mange kommuner tilbyr norskopplæring som en del av et grunnskoleløp for deltakere på introduksjonsprogrammet. Dette kan gi deltakeren en mulighet til å få papirer på gjennomført skolegang.

Språkpraksis, norsktrening og samfunnskunnskap

Språkpraksis kan brukes i en tidlig fase i norskopplæringen. Hensikten er å forbedre språkferdighetene og gi deltakerne mulighet til å praktisere norsk i autentiske situasjoner. Språkpraksis kan arrangeres gjennom voksenopplæringen, eller i annen kommunal regi.

Norsktrening er å øve på å bruke språket i sosiale sammenhenger og er ofte organisert norsktreningsgrupper og språkkafeer gjennom frivilligheten. Både språkpraksis og norsktrening gir deltakeren god anledning til å skape seg et nettverk og å bli kjent med lokalbefolkningen og kan være et fint supplement til annen norskopplæring.

Gjennomførte 50 timer i samfunnskunnskap er et vilkår for å få innvilget permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Timene registreres gjennom Norsk introduksjonsregister (NIR).

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap før bosetting

Personer som omfattes av introduksjonsloven og som bor på asylmottak skal få samme antall timer og kvalitet som de som er bosatt i kommunen. Ventetiden for bosetting varierer, for noen tar dette lang tid. Da er det viktig å komme raskt og godt i gang med opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Obligatoriske prøver i norsk og samfunnskunnskap

Kommunene har ansvaret for å gjennomføre prøver i norsk og samfunnskunnskap. Prøvene er obligatoriske for alle som har fått opphold etter 1. september 2013 og som har rett og plikt eller bare plikt til opplæring. I tillegg til prøve i norsk, må det avlegges egen prøve i samfunnskunnskap. Å ikke ta eller ikke bestå prøvene medfører ingen sanksjoner etter introduksjonsloven, heller ikke for muligheten til å få innvilget en søknad om permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap.

Personer som har plikt til å gjennomføre norskopplæring for å kunne søke permanent opphold, men som ikke kan delta i nok norsktimer, kan innfri plikten ved å bestå norskprøven.

Et stemplet og underskrevet deltakerbevis gjelder som dokumentasjon ved søknad om permanent opphold eller statsborgerskap på at deltakeren har fulgt opplæring etter læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Lånekassens flyktingestipendordning

Flyktingstipend er tilgjengelig for utenlandske statsborgere som har fått asyl i Norge og tar vanlig videregående opplæring i Norge. Stipendet bevilges også til grunnskoleopplæring dersom dette er nødvendig og personen ikke har rett til videregående opplæring. Retten til flyktingstipend faller bort hvis personen mottar introduksjonsstønad (www.lanekassen.no).

Tiltak i regi av NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen)

NAVs oppgave er å legge til rette for at personer uten jobb lettere kommer ut i arbeidslivet.

NAV har flere tiltak som retter seg spesielt mot arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, der de tilbys informasjon, veiledning, jobbformidling og ulike arbeidsrettede tiltak.

Godkjenning av utenlandsk utdanning

Mange nyankomne innvandrere har utdanning fra hjemlandet, som de er usikre på om de kan bruke i Norge. Godkjenning av utenlandsk utdanning er et ansvarsområde for Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

Jobbsjansen (Introduksjonsprogram for ikke-nyankomne)

Jobbsjansen er en ordning som retter seg mot innvandrere i alderen 18-55 år som ikke har tilknytning til arbeidslivet, som har behov for grunnleggende kvalifisering og som ikke er omfattet av andre ordninger. Hjemmeværende kvinner som ikke er avhengige av sosialhjelp er en prioritert målgruppe for ordningen. Ordningen er altså ikke ment for nyankomne innvandrere. Målet er å øke sysselsettingen blant innvandrere. Jobbsjansen kan bestå av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidspraksis, tiltak og yrkesrettede kurs fra NAV, samt helsefremmende aktiviteter. Opplegget ligner altså mye på introduksjonsprogrammet som tilbys nyankomne innvandrere. Deltakerne følges svært tett opp, og resultatene så langt har vært gode.

Jobbsjansenprogrammet kan vare inntil to år, med forlengelse i inntil ett år om nødvendig. Deltakere som har lite skolegang kan gis mulighet for inntil 4 års program. Jobbsjansen er, som introduksjonsordningen, et program der deltakerne mottar stønad mens de deltar. Utgiftene til stønaden kan dekkes av tilskuddsmidler fra IMDi.

Bedriftsetablering og entreprenørskap

Stadig flere bedriftseiere er personer med innvandrerbakgrunn: I 2002 var andelen 11 prosent, mens den i 2013 var på hele 31 prosent. IMDi har en tilskuddsordning til etablererveiledning for innvandrere. Kommuner og fylkeskommuner kan søke støtte til å styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring slik at det ivaretar innvanderers særlige utfordringer og behov.

Mentor- og traineeordninger

Mentorprogrammer og traineestillinger kan være mulige veier inn i arbeidslivet for mange. Private og offentlige virksomheter og organisasjoner som vil starte opp traineeordninger eller mentorprogrammer for innvandrere kan søke IMDi om støtte til dette.

Flere kommuner har hatt gode erfaringer med å samarbeide med frivillig sektor eller lokalt næringsliv om mentorordninger for innvandrere som ikke kommer seg ut i arbeid. Kommuner kan selvfølgelig opprette slike mentorprogram på eget initiativ også utenfor tilskuddsordningen. Likestillingscenteret er et ressurscenter for alle mentorordninger i Norge. Enkelte har egne ordninger med ulike formål NHOs Global future er for personer med høyere utdanning og Virkes og Seemas HUMENTOR for mangfoldsledelse.

Intervjuinnkalling

Personer med innvandrerbakgrunn blir sjeldnere kalt inn til jobbintervjuer enn andre arbeidssøkere. Det finnes derfor en frivillig ordning for arbeidsgivere som går ut på at minst én søker med innvandrerbakgrunn skal innkalles til intervju hvis hun eller han er kvalifisert for stillingen. Mange kommuner har allerede innført praksisen.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammets mål er å forsterke innsatsen overfor personer som har vært avhengige av sosialstønad over lengre tid, eller står i fare for å bli det. Programmet gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede rettigheter i folketrygdloven. Det skal bidra til at flere i målgruppen kvalifiserer seg til, og kommer ut i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging (Djuve & Grødem, 2014). Programmet skal være individuelt tilpasset og arbeidsrettet, slik at det kan være med på å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Aktiviteter som kan inngå i programmet vil være et bredt sett av statlige arbeidsmarkedstiltak, kommunale arbeidstrenings- og sysselsettingstiltak og ulike former for motivasjons- og mestringstrening. Det kan i tillegg settes av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014).

I følge Djuve et al (2012) fikk én av fire arbeid etter gjennomført program.

Grorudalsatsningen

Levekårene til befolkningen i Groruddalen er gjennomgående dårligere enn i byen for øvrig, med lavere tilknytning til arbeidsmarkedet og lavere inntektsnivå enn i byen for øvrig, dårligere helsetilstand og lavere utdanningsnivå. På den annen side viser dokumentasjonene at innvandrerbefolkningen i Groruddalen scorer bedre på levekårsindikatorene enn innvandrerbefolkningen i byen for øvrig. Befolkningen i området rapporterer at den trives godt og skiller seg ikke nevneverdig ut fra befolkningen ellers i byen mht trivsel. Groruddalen kjennetegnes av store interne forskjeller; disse er større enn mellom dalen som helhet og øvrige deler av byen (Nadim 2008; i Bertnes & Dølvik, 2010).

En del av de endringene som observeres og som skaper levekårsutfordringer kan også henge sammen med integrerings- og segregeringsprosesser. Flyttestatistikken forteller om en klar etnisk dimensjon i flytte-

mønstrene, uten at det dermed kan tolkes som uttrykk for en "hvit flukt". Men de observerte endringene og diskusjonene er med å skarpstille integreringsutfordringene i det norske samfunnet, med Groruddalen som eksempel.

Groruddalssatsingen er et forsøk fra staten og kommunen på å gripe fatt i de utfordringene som framtrer i form av miljø- og levekårsforskjeller, og som ytres i form av diskusjonen om integrerings- og segregeringsutfordringer. Slik sett kan satsingen bli en prøvesten på hvordan offentlig innsats kan modifisere, begrense, eller avlyse et eventuelt "slag" om fremtidens Norge (Bertnes & Dølvik, 2010).

Groruddalssatsningen har følgende fire programområder:

Mijøvennlig transport i Groruddalen
Alna, grønn struktur, idrett og kulturmiljø
Bolig, -by- og stedsutvikling (Områdeløft)
Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering

b) Aktuelle tiltak

Integreringsmelding

11 mai. 2016 kom Stortingsmeldingen « Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk». Det foreslås bl.a:

- Et hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for de som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Det vises til konkretisering gjennom samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.
- Etablere tilbud om komplementerende utdanning for innvandrere som har med seg en lærerutdanning eller sykepleierutdanning fra hjemlandet.
- Gjøre det enklere for innvandrere å dokumentere generell studiekompetanse slik at de kan søke opptak til høyere utdanning.
- Gi yrkesveiledning i asylmottak på bakgrunn av kompetansekartlegging
- Starte opp integreringsmottak
- Utvikle elektronisk løsning der flyktingene selv kan registrere sin kompetanse i mottak

Arbeidsgruppe under arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR)

Partene i arbeidslivet signerte sammen med myndighetene den 31. mai 2016 en samarbeids-erklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet. Forslaget til hurtigspor er i stor grad i tråd med tidligere innspill fra LO og NHO til statsministeren. Som grunnlag for erklæringen er det utarbeidet en rapport "Flyktninger og arbeid". Arbeidsgruppa er blitt ledet av Arbeids- og sosial departementet. I sekretariatet er flere ulike departementet og underliggende etater vært representert. Noen sentrale vurderinger i rapporten

- Det nordiske arbeidslivet kan være en viktigere nøkkel til integrering enn i mange andre land. Arbeidslivet er relativt trygt, med høy andel faste ansettelser, er preget av trivsel og høy læring. Rask innpass i arbeidslivet kan dermed påskynde integreringen gjennom sosialisering, kompetanseheving og bedret helse. Det organiserte arbeidslivet og trepartssamarbeidet er det mest markerte særtrekket i de nordiske landene. For å møte den økte inkluderingsutfordringen er dette et viktig verktøy, både på samfunns- og virksomhetsnivå.
- Kvalifisering og kompetanseutvikling er nødvendig for å komme inn i arbeidslivet, for jobbfastholdelse og for å bygge opp under et velfungerende arbeidsliv.
- Norskopplæring, kartlegging, avklaring og godkjenning av kompetanse samt karriereveiledning bør skje allerede i mottaksfasen.
- Arbeidstrening, økt bruk av lønnstilkudd, evt i kombinasjon med mentor og andre relevante tiltak, herunder kompetanseheving er viktig del av foreslått hurtigspor.
- Tiltak må gjelde alle som sliter med fotfeste i arbeidslivet.

Innspill LO/NHO

Norsk LO og arbeidsgiverforeningen NHO sendte alt 3. desember 2015 et felles brev til myndighetene om utfordringene ved asyltilstrømmingen:

«FLYKTNINGESITUASJONEN

Det norske arbeidsmarkedet er i en ekstraordinær situasjon. Flyktningetilstrømmingen kommer på toppen av en lavkonjunktur og en inkluderingsutfordring som har vært økende lenge. Sysselsettingsraten er klart lavere enn før finanskrisen og arbeidsløsheten er økende.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) ser alvorlig på situasjonen, og ønsker å bidra til løsninger som kan inkludere flere i arbeidsmarkedet. Vi anser det som viktig å behandle flyktningsituasjonen i sammenheng med øvrig politikk mot økende arbeidsløshet. Tiltak for å få flere i jobb må gjelde alle grupper som har et bistandsbehov.

Vedlagt følger LO og NHOs forslag til tiltak for å integrere flere i arbeidsmarkedet. Vi imøteser en videre dialog om dette innenfor rammen av trepartssamarbeidet.

VEDLEGG

LO/NHO skisse

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, helse relatert 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.»

Samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet I et bredere trepartssamarbeid med alle åtte hovedorganisasjoner (LO, Unio, YS, Akademikerne, NHO, Virke, KS, Spekter) og Arbeids- og sosialdepartementet kom man fram til en samarbeidserklæring om integrering 31. mai 2016:

«Høsten 2015 økte asyltilstrømmingen til Norge sterkt. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet engasjerte seg i flyktnings spørsmålet og kom med innspill til ulike tiltak og løsninger. Temaet ble tatt opp i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR) høsten 2015, og i februar 2016 satte rådet ned en arbeidsgruppe for å utrede tiltak nærmere. Arbeidsgruppens forslag er vedlagt dette dokumentet, og inneholder en skisse til et hurtigspor. Rådet gir sin tilslutning til forslaget.

I Meld. St. 30 (2015-2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk legger regjeringen fram en rekke tiltak som skal bidra til at innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskere i arbeid eller utdanning. En viktig del av satsingen er å gi introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere et mer arbeidsrettet innhold.

Utgangspunktet for samarbeidet:

- Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy sysselsetting.

- Den norske arbeidslivsmodellen skal videreføres med høye standarder og et velregulert arbeidsliv, og den norske modellen for lønnsdannelsen skal ivaretas.
- Det er betydelige inkluderingsutfordringer for flere grupper på arbeidsmarkedet, for eksempel innvandrere, arbeidsløse, ungdom og personer med svake formelle kvalifikasjoner.
- Kvalifisering og kompetanseutvikling er viktig for å komme inn i arbeidslivet, for jobbfastholdelse og for å bygge opp under et velfungerende arbeidsliv.
- Arbeidslivet er en viktig arena for integrering og læring.

For å legge til rette for en stabil tilknytning til arbeidslivet for innvandrere med fluktbakgrunn er det nødvendig å:

- Tilby tidlig kartlegging av kompetanse og godkjenning av utdanning.
- Gi tilbud om realkompetansevurdering der det er relevant.
- Differensiere og individuelt tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkeltes behov, kompetanse og interesser.
- Komme tidlig i gang med språkopplæring og integreringsarbeid.
- Øke arbeidsrettingen og styrke kompetanseinnholdet i integreringstiltakene.
- Etablere et raskere spor inn i arbeidslivet for innvandrere med fluktbakgrunn med etterspurt kompetanse og gode forutsetninger for å komme raskt i arbeid.
- Sørge for tett oppfølging, læring og kompetanseoppbygging underveis.
- Gi Arbeidsog velferdsetaten hovedansvaret for tiltakene i hurtigsporet sammen med kommunene.

Samarbeidspartene vil understreke at kvalifisering skal være hovedsporet for å få flere innvandrere med fluktbakgrunn inn i arbeidslivet. Det er nødvendig for å ivareta den norske modellen som har gitt høy sysselsetting, omstillingsevne og et arbeidsliv hvor man lærer på jobben.

Et hurtigspor

For innvandrere med fluktbakgrunn som kan klare seg uten lange, forutgående opplæringsløp, foreslår samarbeidspartene tiltak som kan fremme en rask og direkte inkludering i arbeidslivet gjennom et hurtigspor. Det vil både kunne omfatte tiltak som midlertidig er innrettet mot å redusere arbeidsgivers kostnader og risiko, og tilbud om ulike former for kompetanseheving, som blant annet språkopplæring.

Som forsterkede arbeidsmarkedspolitiske virkemidler går samarbeidspartene inn for å ta i bruk lønnstilkudd og ulike tilretteleggings- og oppfølgingsordninger som blant annet mentorstøtte på arbeidsplassen. Deltakere i introduksjonsprogrammet som ikke omfattes av hurtigsporet, og som trenger lengre tid i programmet før de prøver seg i arbeidslivet, vil også ha tilgang til disse virkemidlene og andre kompetansehevede tiltak. Lønnstilkudd, oppfølgingsordninger og støtte til tilrettelegging er tiltak som allerede eksisterer. Samarbeidspartene legger til grunn at det ikke skal etableres egne ordninger for flyktninger.

Et forsterket samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets parter vil ha flere ulike formål.

I det videre arbeidet vil partene i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd:

- Aktivt bidra til å framskaffe flere og varierte tiltaksplasser i det ordinære arbeidslivet.
- Aktivt bidra til at innvandrere med fluktbakgrunn får arbeidstrening og jobb i tråd med sin utdanning og kompetanse.
- Aktivt legge til rette for opplæring og kompetansehevingstiltak i arbeidslivet.
- Spre informasjon til bedrifter, virksomheter og tillitsvalgte og motivere til inkludering.
- Spre kunnskap om hurtigsporet og informasjon om virkemidler og hva som bidrar til raskere overgang til arbeid.
- Aktivt bidra til et inkluderende arbeidsmiljø på den enkelte arbeidsplass.

Myndighetene har ansvar for å legge til rette for å:

- Kartlegge den enkeltes kompetanse i mottaksfasen.

- Gi tilbud om tidlig karriereveiledning gjennom blant annet mer aktiv bruk av karrieresentrene.
- Tilby norskopplæring i mottaksfasen og som en integrert del av deltakelsen i arbeidslivet.
- Utarbeide individuelle opplegg for deltakerne i introduksjonsprogrammet rett etter bosetting som inkluderer opplæring og utdanning der det er behov for det.
- Vurdere den enkeltes behov for arbeidsrettet bistand og kompetanseheving som grunnlag for hurtigsporet.
- Tilrettelegge for gode koblinger mellom kompetansen til innvandrere med fluktbakgrunn og det lokale arbeidslivet.
- Sikre tett oppfølging og støtte til deltakere og virksomheter i hurtigsporet, og gi tilbud om blant annet arbeidsmarkedstiltak.

Samarbeidspartene vil i arbeidet med hurtigsporet vurdere å ta i bruk og utvikle etablerte samarbeidsarenaer på regionalt og lokalt nivå og etablere møteplasser knyttet til bestemte bransjer. Myndigheter og parter vil ta initiativ til å sette i gang forsøk med treparts bransjeprogram i en bransje hvor det er etterspørsel etter arbeidskraft.

Resultatene av samarbeidet vil bli fulgt opp gjennom egne rapporteringer og evalueringer.»

Stortingsmelding Fra utenforskap til ny sjanse

Denne meldingen ble lagt fram i februar 2016 og inneholder tiltak som skal gi voksnes bedre muligheter til å styrke sin kompetanse, øke mulighetene deres til å delta i opplæring og få sin medbrakte kompetanse godkjent.

Meldingen er utarbeidet i fellesskap av Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Meldingen har tre hovedinnsatsområder:

- **Bedre opplæring i grunnleggende ferdigheter.** Blant tiltakene som foreslås er: Utvikling av kartleggingsverktøy for grunnleggende ferdigheter og nettbasert opplæringstilbud i lesing, regning og skriving. Sette i gang forsøk

med forberedende voksenopplæring (modulstrukturert opplæring på grunnskolens nivå). Styrke muligheten for å få kurs i grunnleggende ferdigheter i regi av NAV. NAV vil også delta i forsøk med modulstrukturert opplæring.

- **Bedre muligheter til å ta videregående opplæring.** Opplæringsloven endres slik at ungdomsretten til videregående opplæring går direkte over i voksenretten. Etablere en ny vei til fag- og svennebrev for voksne som gir mulighet til å kombinere opplæring med arbeid og inntekt. Sette i gang forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne i utvalgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Gjennom innføring av et to-årig opplæringstiltak vil flere voksne som faller utenfor dagens lovverk kunne få et tilbud om yrkesfaglig utdanning. Fleksible ordninger som tillater voksne å ta opplæring i form av moduler, vil også kunne gjøre det enklere for NAV å benytte tilbud om videregående opplæring som tiltak for arbeidssøkere. Aldersgrensen for utdanning som arbeidsmarkedstiltak skal senkes fra 26 år til 22 år for personer med nedsatt arbeidsevne.
- **Bedre kvalitet i de særskilte tilbudene til innvandrere.** Heve kvaliteten og bedre effektiviteten i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, og sørge for et mer samordnet tilbud. Legge til rette for å øke bruken av grunnskoleopplæring, videregående opplæring og arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet. Gjennomgå regelverkene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og opplæring for voksne etter opplæringsloven for å fjerne hindringer som i dag står i veien for et bedre samordnet og komprimert løp. Innføre krav om at lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven, skal ha faglig fordypning i relevante fag. Utvikle et bedre kurstilbud i arbeidsrettet norskopplæring for innvandrere som trenger bistand fra NAV. Forbedre

godkjenningsordningene for utdanning og yrkeskvalifikasjoner og styrke tilbudet om kompletterende utdanninger.

Ny nasjonal strategi for kompetansepolitikk

Arbeid med ny nasjonal strategi for kompetansepolitikk ble startet opp høsten 2015 og skal sluttføres i 2016. Den nye strategien skal fastsette mål og retning for kompetansepolitikken i Norge. Strategien skal konsentrere seg om to hovedmål: God kompetanse i arbeidslivet gjennom tilgang på kvalifisert arbeidskraft og målrettet læring i arbeidslivet.

Strategien har nedfelt tre prioriterte delmål:

- 1.** Gode utdannings- og yrkesvalg for den enkelte og for samfunnet – bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse.
- 2.** Styrking av kompetansen til voksne med svak kompetanse.
- 3.** Stimulering til og anerkjennelse av målrettet læring i arbeidslivet, herunder bedre utnyttelse av innvandreres medbrakte utdanning og yrkeskvalifikasjoner.

Den nasjonale kompetansestrategien lages i samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. I tillegg er bl.a. partene i arbeidslivet, involvert. Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, har sekretariatsansvar for strategiarbeidet.

Arbeidet er en oppfølging av bl.a. OECDs "Skills Strategy Action Report- Norway", der det slås fast at til tross for gode forutsetninger så greier ikke Norge å utnytte befolkningens kompetanse godt nok.

Utvalg for å vurdere utfordringer i lønnsdannelsen

Det er satt ned et trepartsutvalg av regjeringen for å vurdere utfordringer lønnsdannelsen møter som følge av nye utviklingstrekk, dvs.

lavere oljepris og at flere mennesker søker asyl i Norge. Utvalget skal levere sin innstilling innen 20. september 2016.

Utvalg for å vurdere langsiktige konsekvenser av høy innvandring

Brochmann II-utvalget er satt ned av regjeringen for å vurdere langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Utvalget skal blant annet vurdere i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan komme til å påvirke samhold og tillit i Norge; belyse de samfunnsøkonomiske konsekvensene av høy innvandring og av at en økende andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn; vurdere hvordan norsk økonomi bør og vil bli tilpasset fortsatt høy innvandring, særlig av flyktninger; og analysere sammenhengen mellom velferdsordninger og innvandring. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. februar 2017.

Integreringsmelding

Regjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet la x.x fram en stortingsmelding om integrering (Meld. St. 30 2015-2016 xxx). Bakgrunnen var et bredt forlik om integreringspolitikken i november 2015. Meldingen er nå til behandling i Stortinget.

Meldingen foreslår en lang rekke tiltak. Regjeringen vil:

1. starte opp integreringsmottak
2. lovfeste kvalifiserende tiltak i mottak
3. benytte økonomiske incentiver og/eller bonusordninger for beboere i mottak knyttet til kvalifisering
4. innføre opplæring i 50 timer kultur- og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak
5. gjennomføre en prøveordning med frivillighetskoordinatorer
6. forebygge vold gjennom tilskudd til dialoggrupper i mottak
7. fjerne kravet om gjennomført asylintervju som vilkår for midlertidig arbeidstillatelse, og i stedet innføre som vilkår om at det er høy sannsynlighet for at asylsøkeren vil få oppholdstillatelse i Norge. Krav om avklart identitet står fast
8. legge til rette for at kommunene kan tilby gratis kjernetid i barnehage for 2- og 3-åringer som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor i asylmottak
9. organisere lærerpoolen så lenge det er et behov, basert på erfaringene med tiltaket
10. ha gode rutiner for å følge med på at barn og unge får opplæringstilbudet de har krav på
11. utrede hvordan helsepersonell kan bruke asylsøkere med helsefaglig utdanning og arbeidserfaring som medhjelpere i sitt arbeid
12. øke kunnskapen om asylsøkeres helse i mottak
13. kartlegge asylsøkeres bruk av helse- og omsorgstjenester
14. gi ekstratilskudd ved bosetting av flyktninger i 2017
15. gi ekstratilskudd ved bosetting av enslige mindreårige i 2017
16. inngå ny samarbeidsavtale med KS
17. bruke avtalt selvbosetting forutsatt at kommunene åpner for det
18. gjennomgå grunnlaget for bosettingsanmodningen til kommunene
19. utvide adgangen til å gi statlig bostøtte til personer bosatt i bokollektiv
20. gjøre det raskere og rimeligere å bygge nye boliger gjennom ytterligere forenklinger i plan- og bygningsloven med forskrifter
21. ta sikte på å legge fram en ny omsorgssentermodell som er bedre tilpasset variasjoner i asylkomster, og som kan gi grunnlag for lavere kostnader enn dagens modell
22. at enslige mindreårige bosettes i vertskommunen eller nærliggende kommuner så langt det er mulig
23. etablere en veiledningstjeneste for personer som ønsker å være fosterforeldre for barn som får opphold
24. rekruttere flere fosterfamilier gjennom økt innsats
25. ta stilling til om refusjonsordningen for kommunale barneverntiltak til enslige mindreårige skal legges om til en stykkprisordning i statsbudsjettet for 2017
26. gi tilskudd til SOS-barnebyer til utvikling av en modell for bosetting av enslige mindreårige
27. følge utviklingen på hvordan det går med enslige mindreårige med fluktbakgrunn som er bosatt i Norge, med vekt på deres deltakelse i arbeid og utdanning.
28. kartlegge den enkeltes kompetanse i mottaksfasen
29. gi yrkesveiledning i asylmottak på bakgrunn av kompetansekartlegging
30. gi kommuner mulighet til å gjennomføre forsøk med unntak fra introduksjonsloven
31. endre introduksjonsloven slik at bruk av arbeids- og utdanningsrettede tiltak alltid skal inn i arbeidet med den enkeltes individuelle plan
32. etablere hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for de som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Innsatsen konkretiseres gjennom et samarbeid

mellom myndighetene og partene i arbeidslivet

33. sørge for at Arbeids- og velferdsetaten, i samarbeid med kommunene, skal komme tidligere inn med arbeidsmarkedsfaglig veiledning av deltakere i introduksjonsprogrammet og bistå i utvikling av individuell plan
34. videreutvikle og øke bruken av gratis nettbaserte opplæringsressurser
35. samle ansvar for generell godkjenning av utenlandsk utdanning hos NOKUT
36. gjennomgå godkjenningsordningene og hindringer i utdanningssystemet med sikte på forenkling og økt brukervennlighet
37. etablere et felles informasjonspunkt og en felles nettportal for å levere søknader om godkjenning av yrker
38. etablere tilbud om kompletterende utdanning for innvandrere som har med seg en lærerutdanning eller sykepleierutdanning fra hjemlandet
39. gjøre det enklere for innvandrere å dokumentere generell studiekompetanse slik at de kan søke opptak til høyere utdanning
40. samarbeide med partene i arbeidslivet om forslag for å fremme innvandreres deltakelse i arbeidslivet
41. at IMDI skal være et bindeledd mellom kommuner og aktører i næringslivet som ønsker å bidra med praksisplasser eller andre tilbud i forbindelse med kvalifisering av innvandrere
42. videreføre Jobbsjansen rettet mot hjemmeværende kvinner
43. gi tilskudd til skoleeiere som tilbyr mer grunnskoleopplæring til ungdom slik at flere blir i stand til å fullføre videregående opplæring, innenfor rammen av Jobbsjansen
44. øke programtiden for deltakere i introduksjonsprogrammet som trenger det for å komme i arbeid eller utdanning, innenfor rammen av Jobbsjansen
45. styrke tilskuddsordningen Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) i 2016
46. foreslå endringer i trygdelovgivningen
47. innføre et botidskrav på fem år for rett til kontantstøtte
48. gjennomgå tilskuddsordninger på integreringsfeltet for å styrke frivillige organisasjoners arbeid
49. øke kompetansen og spre gode eksempler på samarbeid mellom kommuner og frivilligheten i samarbeid med KS og frivillig sektor
50. videreutvikle frivilligsentralene som møteplass for lokal frivillighet
51. gi IMDi en større rolle som tilrettelegger for kommuner og frivillige organisasjoner i integreringsarbeidet
52. legge til rette for at kulturinstitusjoner og -aktiviteter bidrar til økt inkludering i kunst- og kulturlivet
53. styrke det nordiske samarbeidet på integreringsområdet gjennom det norske formannskapet i Nordisk ministerråd i 2017
54. øke barnehagedeltakelsen blant barn fra familier med lav inntekt og minoritetsspråklige barn gjennom målrettet informasjons- og rekrutteringsarbeid
55. sette i gang kurs for skoleledere og lærere for å styrke og målrette opplæringen av barn og unge asylsøkere og andre nyankomne
56. vurdere kompetansehevingstiltak i kommuner med lite erfaring med nyankomne elever, og som har fått nye mottak eller mange nye bosatte elever.
57. videreutvikle verktøy for å kartlegge elevers språkkompetanse
58. fastsette Læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid fra og med skoleåret 2016 – 2017
59. utvikle informasjonsmateriell om skole – plikter og rettigheter – på de mest aktuelle språkene
60. spre kompetanse om helsen til innvandrere med fluktbakgrunn og migrasjon til relevante aktører i helsetjenestene
61. legge fram en ny handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse for perioden 2017–2020
62. sette i verk tiltak for å motvirke kulturelle og religiøse praksiser som kan hindre barn og unge i å delta i ulike aktiviteter på skolen og i fritiden

63. legge fram en strategi mot hatefulle ytringer høsten 2016
64. lansere digitale verktøy til bruk i skolen for å forebygge antisemittisme og rasisme, radikaliserings og udemokratiske holdninger
65. utvikle læringsressurser mot gruppebaserte fordommer til bruk i lærerutdanningene
66. kreve norskkunnskaper og bestått test i samfunnsfag for å få norsk statsborgerskap
67. heve botidskrav for statsløse og norskgifte
68. heve botidskravet ved søknad om statsborgerskap
69. innføre regler om tap av statsborgerskap for overtredelse av visse bestemmelser i straffeloven

I et utspill 9. juni 2016 vil Arbeiderpartiet styrke integreringspolitikken på fem punkter:

1. Integrering fra dag én på mottak: inntil 250 timer språkopplæring (dvs. reversere regjeringens halvering av språkkuttet, 50 timer samfunnskunnskap, kompetansekartlegging/godkjenning mens man er i mottak, barnehageplass for alle asylbarn.
2. Kvalifisering framfor lavlønn: lønnstilskudd til bedrifter som ansetter personer som står langt unna arbeidslivet, tettere sammenheng mellom arbeidsmarkedstiltak, utdanning og helserettede tiltak som kan gi større overgang til arbeid.
3. Høyere ambisjoner for kvinnene (= høyere yrkesdeltakelse): fjerne kontantstøtten, tydelige retningslinjer i NAV om at fellesskapet ikke betaler for livsoppholdet til personer som ikke vil delta i aktivitet eller arbeid pga. religion eller fordi man ikke forholder seg til grunnleggende verdier i det norske samfunnet.
4. Bolig: et løft for boligbyggingen, slik at det bygges nok boliger i tråd med behovet, og slik at flyktningene ikke fortrenger andre vanskeligstilte på boligmarkedet.

5. Styrke kommuneøkonomien: det er der mesteparten av jobben skal gjøres. Arbeiderpartiet foreslår 3 milliarder kroner ekstra til kommunene til neste år.

Et eget dokument om Arbeiderpartiets integreringspolitikk «Stille krav og stille opp» ble lagt fram samtidig og kan finnes på arbeiderpartiet.no

Sverige

a) Gjeldende tiltak

Asylsökande till Sverige 2015

I dette kapitel ges bakgrunnsinformasjon om den stora gruppen personer som kom som asylsökande till Sverige under (framförallt høsten) 2015. *Antalet* asylsökande sätts i ett historiskt perspektiv. Dessutom diskuteras *ålder* och *utbildningsbakgrund*.

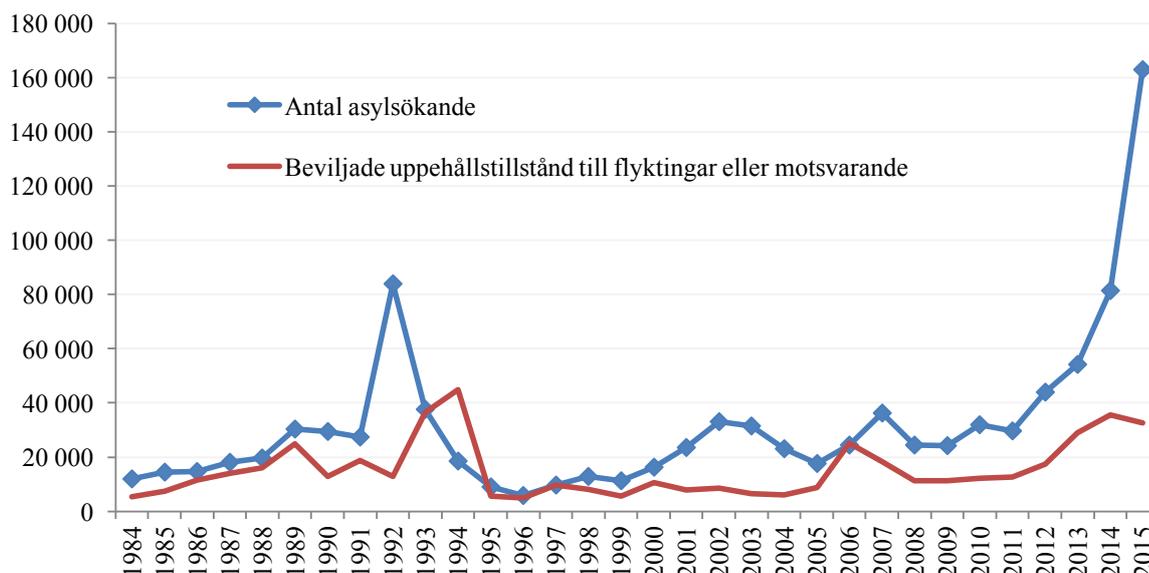
Historiskt stort antal asylsökande

Under 2015 inkom 162 877 ansökningar om asyl till Migrationsverket. Det är fler än någonsin tidigare under ett enskilt år. Antalet personer som har sökt asyl i Sverige har varierat stort under de senaste decennierna (*se Figur 19*). Som störst var antalet ansökningar tidigare år 1992. Då sökte drygt 84 000 personer asyl i Sverige som en konsekvens av kriget i före detta Jugoslavien. År 2014 var antalet personer som sökte asyl också mycket stort, sett ur ett historiskt perspektiv, 81 301 personer.

Hur stor andel av de som sökte asyl i Sverige under 2015 som kommer att beviljas uppehållstillstånd vet vi så klart inte förrän dessa personers asylskäl prövats. Det är dock rimligt att anta att en stor andel av dem som sökt asyl under 2015 inte kommer att få stanna i Sverige. En grov uppskattning är att cirka 50 procent, det vill säga drygt 80 000 av ansökningarna som inkom under 2015 kommer att beviljas.¹²

12. Andelen prövade asylansökningar som bifallits har under de senaste tre åren legat på mellan 49 och 58 procent, totalt. Om vi beaktar medborgarskapet hos de personer som sökte asyl i Sverige under 2015 och sannolikheten att en person från samma land beviljades asyl bland de ansökningar som prövades 2015, indikerar siffrorna att cirka 50 procent (83 406 personer) av de som sökte asyl 2015 kan förväntas få sin ansökan beviljad. Detta är naturligtvis en mycket grov skattning då den inte beaktar personliga skäl eller att situationen i hemlandet kan förändras.

Figur 19: Antal asylsökande och beviljade uppehållstillstånd för flyktingar eller motsvarande, 1984–2015



Källa: Migrationsverkets statistik (hämtad 2016-03-31)

Not 1: Beviljade tillstånd 2015 avser enbart beslut som har fattats i första instans, det vill säga av Migrationsverket. Övriga år inkluderas även beslut vid överklagande till migrationsdomstolarna.

Not 2: I Migrationsverkets statistik benämns gruppen asylsökande "flyktinginvandrare eller motsvarande". Där inkluderas förutom vad som idag benämns skyddsbehövande även personer som har beviljats uppehållstillstånd av till exempel humanitära skäl/synnerligen ömmande omständigheter och personer som kommit som kvotflyktingar.

Antalet asylsökande som har beviljats uppehållstillstånd har varierat stort under de senaste decennierna (se Figur 19). Som störst har antalet beviljade uppehållstillstånd hittills varit år 1994. Då beviljades 44 875 personer uppehållstillstånd av flyktingskäl. Detta var en följd av det stora antalet personer som sökte asyl i Sverige under 1992 och 1993. Mellan 1995–2005 pendlade antalet beviljade uppehållstillstånd mellan cirka 5 000 och 10 000 per år. Ur ett historiskt perspektiv är alltså antalet personer som kan förväntas beviljas uppehållstillstånd, till följd av fjolårets stora antal asylansökningar, mycket stort.

Under första kvartalet 2016 har antalet asylsökande i Sverige sjunkit kraftigt jämfört med under hösten 2015. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning detta är ett resultat av den nya svenska migrationspolitiken eller i vilken utsträckning det beror på andra faktorer däribland vinterväder och andra länders politik och agerande. Migrationsverkets prognos om den fortsatta migrationen till Sverige, från den 4 februari 2016 är också osäker. Tre möjliga

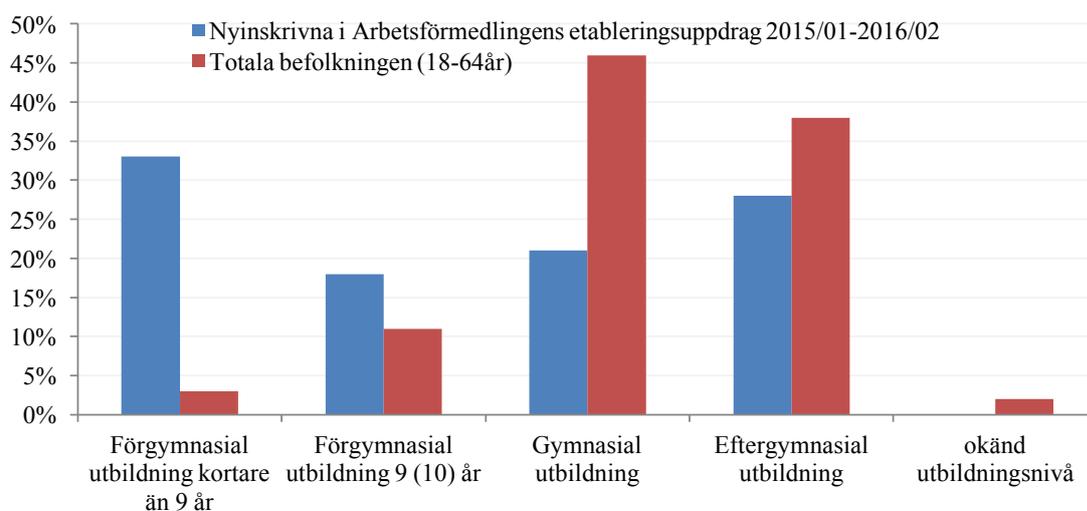
Tabell 5 Migrationsverkets prognos (tre möjliga scenarier) för antalet asylsökande 2016

Beräkningsalternativ	Antal asylsökande 2016
A	140 000
B	100 000
C	70 000

scenarier ställs upp för 2016, vad gäller antalet asylsökande (se Tabell 5).

Till grund för prognosen ligger att FN:s flyktingorgan UNHCR anser det troligt att minst lika många personer kommer att söka sig till Europa under 2016 som under 2015. Skillnaden mellan de olika beräkningsalternativen är olika antaganden om hur resultaten av de turkiska och europeiska kontrollåtgärderna påverkar under andra halvåret 2016. (Migrationsverket, 2016). Vi vet inte heller vad överenskommelsen mellan EU och Turkiet i mars kommer ha för konsekvenser. En annan faktor som kan komma att påverka antalet asylsökande är om, var och när den stora grupp oregistrerade personer som finns i Europa idag väljer att söka asyl.

Figur 20: Utbildningsbakgrund hos nyinskrivna deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsprogram under perioden januari 2015 till februari 2016, samt hos befolkningen i arbetsför ålder i stort.



Not: Deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag är mellan 20 och 64 år. Uppdraget inkluderar även personer som fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i Sverige. Den överväldigande majoriteten av de tonåringar som kommer som asylsökande till Sverige är dock ensamkommande vilket innebär att de sannolikt omfattas av etableringsuppdraget när de fyller 18. Personerna har beviljats uppehållstillstånd som flykting, flyktinganhörig eller motsvarande. Det finns personer med okänd utbildningsbakgrund i uppdraget men detta redovisas inte i Arbetsförmedlingens statistik.
Källa: Arbetsförmedlingen (2016c) och egna beräkningar utifrån SCB "befolkningens utbildning".

Många unga flydde till Sverige under 2015

Bland de som sökte asyl i Sverige under 2015 var andelen unga mycket stor. Cirka 43 procent av de som sökte asyl var under 18 år. Endast cirka 17 procent var över 35 år. (Migrationsverkets statistik, 2016-03-31). Ålder har betydelse av flera anledningar. I en SCB-rapport studerades förvärvsfrekvens för utrikes födda i åldrarna 20 till 49 år som invandrade till Sverige under åren 1997 till 1999 under en 13-års period. De som invandrade vid högre ålder hade generellt lägre förvärvsfrekvens i slutet av den studerade perioden jämfört med de som invandrade vid yngre ålder. Dessutom var avståndet till jämnåriga inrikes födda, vad gällde förvärvsfrekvens, större ju äldre personen var vid invandringstillfället. (SCB, 2014). En slutsats som kan dras från detta är att de som invandrar vid högre ålder kan behöva speciella åtgärder, så som särskilt skapade jobb, för att kunna etablera sig. Dock är detta en, jämförelsevis, liten grupp människor.

Utbildningsbakgrunden är osäker men troligen jämförelsevis låg

Det finns ännu inga sammanställda uppgifter

om utbildningsnivån hos de som sökte asyl i Sverige under 2015. Uppskattningar kan dock göras utifrån utbildningsbakgrunden hos de som sökt asyl i Sverige under tidigare år.

Ett sätt att göra detta är att studera utbildningsnivån hos de som skrivs in i Arbetsförmedlingens så kallade etableringsuppdrag vilket är riktat mot nyanlända flyktingar och flyktingars anhöriga i arbetsför ålder med uppehållstillstånd (etableringsuppdraget beskrivs i avsnitt nedan). Utbildningsbakgrunden för nyinskrivna under perioden januari 2015 till och med februari 2016 återges i *Figur 20*.

Det är tydligt att jämfört med befolkningen i stort i samma åldersgrupp är utbildningsnivå generellt lägre och mer spridd bland nyanlända som ingår i etableringsuppdraget.

Att ha förgymnasial utbildning upp till 9 år är mycket ovanligt bland befolkningen i stort. Det är betydligt vanligare bland dem som skrevs in i de särskilda etableringsinsatserna, en tredjedel hade mycket kort utbildning. En annan stor skillnad mellan grupperna är att det finns mer än dubbelt så många personer med gymnasial utbildningsnivå i befolkningen i stort jämfört med i gruppen som omfattas av etableringsuppdraget.

Vad gäller inriktning på utbildning hos de som kom till Sverige i fjol är vår bästa skattningsmöjlighet att titta på gruppen utrikes födda som bott i Sverige upp till tio år i SCBs utbildningsstatistik.¹³

- På *gymnasial utbildningsnivå* är det vanligare bland både kvinnor och män att ha "allmän inriktning" samt inriktning mot "natur, matte eller data", jämfört med inrikes födda. Bland kvinnorna är inriktning mot "tjänster" samt "hälso- & sjukvård eller social omsorg" ovanligare bland utrikes födda med upp till tio år i Sverige jämfört med bland inrikes födda. Bland männen är det mindre vanligt med inriktning mot "teknik eller tillverkning".
- Bland de som studerat på *eftergymnasial nivå* är inriktning mot "natur, matte eller data" återigen vanligare än hos inrikes födda för såväl kvinnor som män. Bland kvinnor med upp till tio år i Sverige är det också tydligt att det är mindre vanligt med "pedagogisk eller lärare" utbildning samt utbildning med inriktning mot "hälso- & sjukvård eller social omsorg", jämfört med inrikes födda kvinnor.

Formell utbildningsnivå säger en del, men inte allt, om de kunskaper och färdigheter som den grupp av flyktingar som kom till Sverige i fjol har. Resultaten från OECDs så kallade PIAAC-undersökningar har på senare år blivit mer och mer uppmärksammade. Undersökningen ämnar mäta vuxnas praktiska färdigheter inom områdena läsning, räkning och problemlösning via IT/dator. Formell utbildning har betydelse för PIAAC-resultat både bland inrikes och utrikes födda. Dock finns stora skillnader när inrikes födda och utrikes födda med motsvarande längd på utbildning jämförs. Utrikes födda har väsentligt sämre resultat i såväl läsning som räkning och problemlösning via IT/dator. Detta beror troligen, i alla fall delvis, på att testerna

för alla tre färdigheter utförs på svenska¹⁴. (SCB, 2013 och 2015). Oavsett bakomliggande orsak, innebär dock bristande färdigheter ett problem för etablering på arbetsmarknaden.

Etableringsprocessen

Det är idag en förhållandevis lång process från det att en person ansöker om asyl i Sverige och fram tills dess att hen är etablerad i landet och på den svenska arbetsmarknaden. I Figur 2 nedan visas förvärvsfrekvensen bland olika grupper av flyktinginvandrare utifrån antalet år sedan de kom till Sverige.

De flyktinggrupper som kom till Sverige under sent 1990-tal hade år 2014 en förvärvsfrekvens på en bit över 60 procent medan förvärvsfrekvensen bland dem som kommit under senare år är betydligt lägre. För de grupper som kom under sent 1990-tal ökade förvärvsfrekvensen mycket snabbt de första fem till tio åren i Sverige. Ökningen fortsatte även därefter men i avtagande takt. Grupperna som kom under 2002, 2005, 2008 respektive 2011 följer än så länge utvecklingen hos 1990-talsgrupperna ganska nära.

Erfarenheten från tidigare flyktinggruppers etablering på svensk arbetsmarknad är alltså att denna tagit tid. Givet detta är en viktig slutsats att etableringsinsatser är viktiga även ett tag efter ankomsten till Sverige. Det finns ett behov av stöd inte bara för *nyanlända* flyktingar.

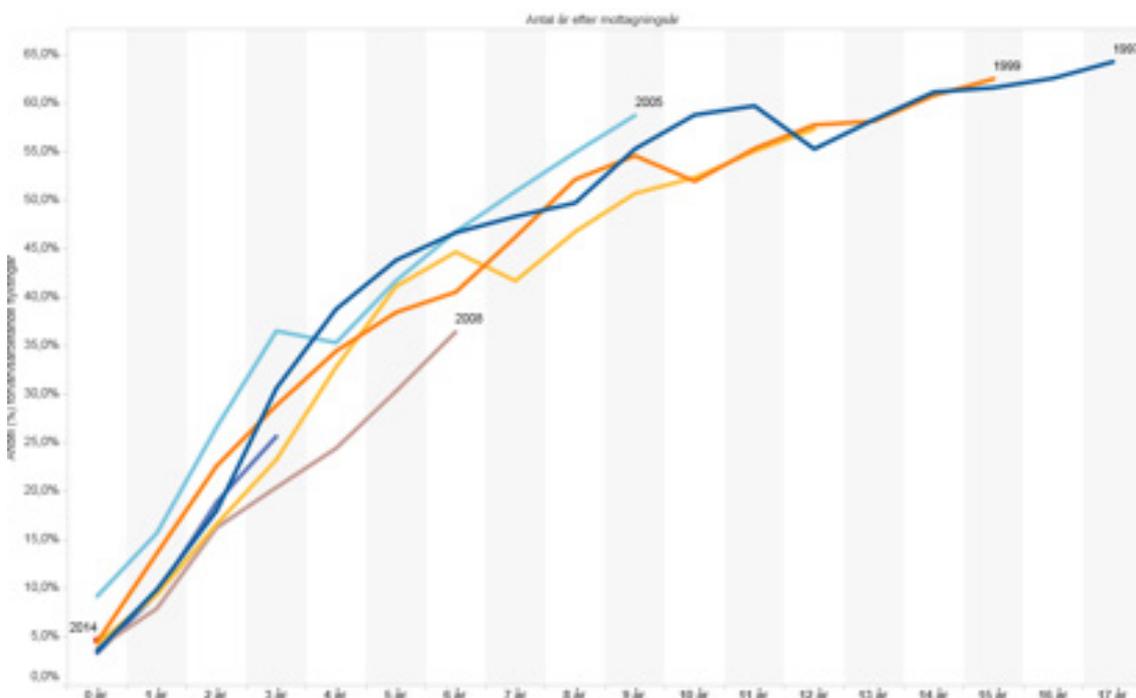
Tiden i Sverige har stor betydelse för förvärvsfrekvensen bland flyktingar. Men det är inte det enda som avgör. Faktorer som ålder, kön, utbildningsnivå och tidigare yrkeserfarenheter påverkar också etableringsmöjligheterna på svensk arbetsmarknad. Även samhällsfaktorer så som konjunkturläget, stöd för etablering och andra integrationspolitiska åtgärder har haft betydelse.

Vi kan dela upp etableringsprocessen i tre huvudsakliga steg: asyltiden, etableringstiden

13. Denna grupp utgörs dock av en mycket heterogen grupp människor som kommit till Sverige som flyktingar, för att arbeta, studera eller av familjeskäl. Personerna i gruppen kommer även från rika såväl som fattiga länder. I statistiken inkluderas även utbildning som skett i Sverige sedan personen kom hit. Personerna i statistiken är mellan 20-64år.

14. Den grupp utrikes födda som har så pass bristande kunskaper i svenska att de behövt tolk för att besvara bakgrundsfrågorna i PIAAC har avslutat testet och finns alltså inte med i undersökningen (8 procent av utrikes födda).

Figur 21: Förvärvsarbete bland de som kommit till Sverige som flyktingar, 1997–2014.



Källa: Delmi (2016-02-19)

samt ett sista steg där personen är etablerad i avseendet att hen arbetar eller genomför högre studier.

Asyltiden

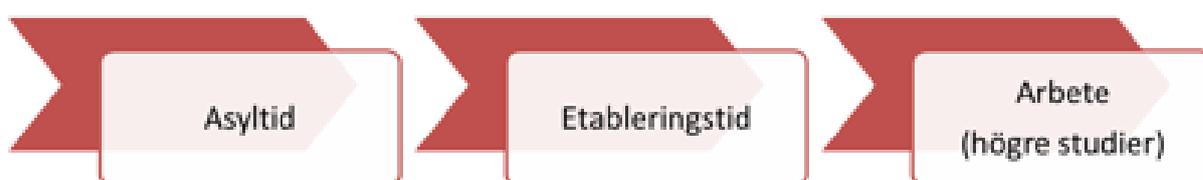
Efter att en asylansökan inkommer till Migrationsverkets genomförs en asylutredning innan beslut fattas om personen har rätt att stanna i Sverige eller ej. Om asylansökan avslås kan beslutet överklagas till domstol. Andra instansen är någon av förvaltningsrätterna (migrationsdomstolarna) och tredje instansen är Kammarrätten (Migrationsöverdomstolen).

Det första boende den asylsökande kommer till är ett ankomstboende. Dessa boenden är menade för mycket kort tid, cirka en till sju

dagar, tills dess att asylansökan registrerats. Under resten av tiden som asylprocessen pågår har den asylsökande rätt att erbjudas plats på ett av Migrationsverkets asylboenden. Detta är i första hand så kallat anläggningsboende (ABO) i lägenheter och i andra hand tillfälligt boende i till exempel vandrarhem, stugbyar eller andra anläggningar. Den sökande kan också välja att ordna eget boende (EBO). Bland de som var en del av Migrationsverkets mottagningssystem bodde den 1 mars 2016, 54 procent i någon form av anläggningsboende, 27 procent bodde i eget boende och 19 procent hade övrigt boende (exempelvis familjehemsplacerade barn, sjukhus etc.) (Migrationsverket, 2016-03-01).

Asylsökande har också rätt till dagersättning

Figur 22: Etableringsprocessen



om hen inte har egna pengar. Vidare har asylsökande rätt till viss sjukvård. Barn som är asylsökande har rätt att gå i skola. Ansvaret för att tillhandahålla sjukvård och skola faller på det landsting respektive den kommun som den asylsökande är bosatt i. När det gäller ensamkommande asylsökande barn har kommunen ansvar för deras omsorg och boende.

Givet att den asylsökande uppfyller vissa krav (vad gäller till exempel möjlighet att fastställa personens identitet) kan hen ha rätt till undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige (så kallat AT-UND). Detta innebär att personer kan ha rätt till att arbeta i Sverige under tiden som asylsökande. Personer som fått arbete under tiden som de väntat på beslut i sitt asylärende kan, om hen får avslag på sin ansökan, istället ansöka om arbetstillstånd för att få stanna i Sverige.

Migrationsverket har numera även ett praktikprogram för asylsökande som vill praktisera på privata och offentliga arbetsplatser runt om i landet. Kravet på arbetsgivaren är att ett avtal ingåtts med Migrationsverket. Ersättning får inte utbetalas till praktikanten och praktiken får som längst pågå i sammanlagt sex månader på samma arbetsplats. Det finns inga krav på att arbetsgivaren ska ha kollektivavtal och uppföljningen är begränsad. Det finns risk för att personer utnyttjas som gratis arbetskraft inom systemet och LO har därför bjudit in Migrationsverket och Arbetsförmedlingen för ett samtal för att diskutera hur man kan komma till rätta med problemet (*se <http://arbetet.se/2016/04/13/lo-vill-samtala-om-asylpraktik/>*).

Asyltiden är till stor del en väntetid. Svenska för invandrare (SFI) och offentliga insatser för arbetsmarknads-etablering påbörjas till exempel inte förrän den asylsökande fått uppehållstillstånd. Civilsamhället har idag en stor roll vad gäller aktivering och utbildning av de människor som väntar på beslut.

Väntetiderna inom asylprocessen har ofta varit långa i Sverige. Men mellan 2005 och

fram till 2012 minskade handläggningstiderna trendmässigt. År 2012 var den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden nere på cirka 3,8 månader. I början av 2016 låg den genomsnittliga handläggningstiden på cirka 9 månader men i sin senaste prognos gör Migrationsverket bedömningen att handläggningstiden kommer att öka till över 15 månader innan någon vändning kan ske. Merparten av asylsökande som kom till Sverige under hösten 2015 kommer därmed fortfarande vänta på beslut om uppehållstillstånd i början av 2017. Dessutom kommer sannolikt handläggningstiderna hos Migrationsdomstolarna också att öka (från dagens genomsnitt på 3,6 månader) efterhand som Migrationsverket avgör fler ärenden i första instans (Migrationsverket, 2016).

Etableringstiden

Etableringsuppdraget

I december 2010 trädde en ny lag om etableringsinsatser i kraft (2010:197). I samband med det infördes en ny reform i Sverige, etableringsuppdraget. Uppdragets syfte är att underlätta för nyanlända i Sverige att, så snabbt som möjligt få möjlighet att lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning. Etableringsuppdraget omfattar skyddsbehövande, flyktingar och deras anhöriga. Lagen gäller personer mellan 20–64 (samt personer som fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i Sverige), som har fått uppehållstillstånd. Etableringsuppdraget tar således vid efter det att asylprocessen avslutats.

Själva uppdraget bygger på att deltagaren har en individuell etableringsplan med parallella aktiviteter och insatser som i regel kan sträcka sig över två år. Som minst ska den individuella etableringsplanen innehålla samhällsorientering, svenska för invandrare (SFI) och arbetsförberedande insatser. Andra vanliga inslag är praktik, arbetsträning, validering och studiebesök. Etableringsplanen omfattar normalt heltid. Till grund för planen ligger ett etableringssamtal samt fördjupad kartläggning av deltagarens kunskaper och

tidigare yrkes- och arbetslivserfarenheter, det vill säga en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för etableringen men även andra offentliga aktörer deltar i processen (se Tabell 6).

Tabell 6: Ansvarsområden inom etableringsuppdraget

Arbetsförmedlingen

- samordnar etableringen¹⁵
- ansvarar för etableringsplan och arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter
- beslutar om etableringsersättning till deltagare i etableringsuppdraget¹⁶
- anvisar vid behov en bostad till deltagare i etableringsuppdraget¹⁷

Kommuner

- ansvarar för SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning.
- ansvariga för bostadsförsörjning, skola och barnomsorg.

Migrationsverket

- främst ansvariga för asylprocessen
- när en person fått uppehållstillstånd är de dock också ansvariga för att besluta om och betala ut statlig ersättning till kommuner och landsting
- gör kommunanvisning åt de som inte har rätt till en etableringsplan

Källa: Arbetsförmedlingen (2016-04-01)

När en asylsökande beviljats uppehållstillstånd kan hen antingen ordna eget boende eller få hjälp med att bosätta sig i en kommun. Arbetsförmedlingen och Migrationsverket¹⁸ har ansvaret för anvisningen av kommunplatser men har inga egna bostäder för personer som

beviljats uppehållstillstånd; det är kommunerna som är ansvariga för bostadsförsörjning. Det har dock visat sig svårt att få fram de nödvändiga boendena vilket inneburit att personer som beviljats uppehållstillstånd blivit fast på anläggningsboenden, menade för asylsökande, under lång tid. Dessa personer har då inte heller fått någon etableringsplan upprättad.

Den 1 mars 2016 trädde en ny bosättningslag i kraft. Tidigare skrevs överenskommelser mellan kommuner och länsstyrelserna för att säkra bostadsförsörjningen men sedan den 1 mars är det så kallade "kommuntal" som styr hur många som ska anvisas till en kommun. Alla kommuner måste nu alltså ta emot nyanlända för bosättning. Kommuntalet ska bero på kommunens storlek, arbetsmarknadsläge, tidigare mottagning av nyanlända och ensamkommande barn samt antalet asylsökande i kommunen. Medan det tidigare skulle vara den enskildes arbetsmarknadsförutsättningar (baserat på vad som framkommit i etableringssamtal) som låg till grund för kommunanvisning, sker anvisningarna nu alltså utifrån kommunernas statistiska förutsättningar.

Svenska för invandrare (SFI) är en viktig del av etableringsprocessen på svensk arbetsmarknad. Två olika studier har kunnat visa att avslutad SFI innebär större chans till arbete och högre lön (Kennerberg & Åslund 2010 samt Bonfati & Nordlund 2012).

Riksrevisionen (2014) har dock funnit att endast cirka 20 procent av personerna som omfattades av etableringsuppdraget lyckades nå högst nivån i SFI under tiden som de hade en etableringsplan. Riksrevisionen menar att detta är speciellt problematiskt då det finns mer eller mindre formellt uttalade krav på att en viss nivå

15. Sker bland annat genom den så kallade samverkansdelegation som behandlar frågor av nationell och strategisk karaktär som rör mottagande och etablering av nyanlända invandrare. Delegationen leds av Arbetsförmedlingen. Andra medverkande är Migrationsverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting samt Försäkringskassan.

16. Ersättningen är på 308kr per dag, fem dagar i veckan. Utbetalas av Försäkringskassan.

17. Ansvaret övergår till Migrationsverket den 1 januari 2017.

18. Idag delas ansvaret för kommunplacering mellan Arbetsförmedlingen (i de fall personen ingår i etableringsuppdraget) och Migrationsverket (för personer som inte ingår i etableringsuppdraget, till exempel personer över 65, samt kvotflyktingar). Från och med januari 2017 kommer Migrationsverket ansvara för all kommunplacering.

av svenska uppnåtts innan det går att komma framåt i etableringsprocessen.

Instegsjobb och nystartsjobb

Subventionerade anställningar är en viktig fråga för nyanländas arbetsmarknadsetablering. Två typer av subventionerade anställningar med nyanlända som målgrupp finns idag på svensk arbetsmarknad:

- **Instegsjobb** vilka har just nyanlända som enda målgrupp. Dessa är utformade för att arbetet ska kombineras med SFI.
- **Nystartsjobb** vilka är menade för alla arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden – inklusive nyanlända.

Under 2015 hade, i genomsnitt, 3 955 personer i månaden ett instegsjobb. I genomsnitt hade knappt 45 700 personer i månaden ett nystartsjobb, av dessa var i genomsnitt knappt 13 procent nyanlända. (Arbetsförmedlingen, registerstatistik över deltagare i insatser).

Dessa anställningar är starkt koncentrerade till vissa branscher. Arbetsförmedlingen (2016b) har undersökt vilka branscher som har många subventionerade anställningar i förhållande till

antalet anställda i stort. Dessa branscher är restaurangverksamhet, bilserviceverkstäder, taxitrafik, lokalvård samt butiker varuhus och stormarknader med brett sortiment.

Riksrevisionen (2013) har granskat instegs- och nystartsjobben. Stöden har inte utformats på ett sätt som möjliggör regelrätt effektutvärdering. Riksrevisionens bedömning är dock att nystarts- och instegsjobben fungerar som avsett då deltagarna generellt fått en bättre arbetsmarknadsstatus efter att de tagit del av insatserna. Bäst verkar utfallet bli när deltagarna genomgår en kedja av insatser: först instegsjobb kombinerat med SFI och därefter ett nystartsjobb. Det bör dock påpekas att detta innebär en förhållandevis lång tid med subventionerade anställningar. Det ska också understrykas att det inte går att fastslå varför de som tagit del av insatserna har ett bättre utfall.

Snabbspår

I början av 2015 presenterade regeringen sin nya satsning på så kallade "snabbspår" för nyanlända in på svensk arbetsmarknad. Målet med satsningen är att korta tiden från ankomst till arbete, förbättra matchningen så att nyanlända kommer i rätt arbete, samt bidra till

Tabell 7: Snabbspår, presenterade av regeringen och under förhandling april 2016.

Presenterade snabbspår	Snabbspår som är på gång*
Kockar	Agronomer
Lastbilsförare	Chefer (inom bygg)
Legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården	CNC-operatörer
• Läkare	Distributionstekniker
• Sjuksköterskor	Industriarbetare
• Tandläkare	Ingenjörer
• Apotekare/receptarier	Maskinförare
Lärare och förskollärare	Maskinoperatörer
Målare	Mekaniker (bil, lastbil, buss)
Styckare och Slaktare	Samhällsvetare
Tekniker och ingenjörer inom fastighetsbranschen	Skogsarbetare
Tjänstemän inom byggsektorn - byggingenjörer	Socionomer
	Undersköterskor

* Arbetsförmedlingen för samtal med arbetsmarknadens parter och berörda myndigheter om utformning av snabbspår inom yrkena. Vissa av spåren kan vara färdigförhandlade men ännu inte presenterade av regeringen. Snabbspår presenteras löpande, listan speglar presenterade snabbspår 2016-04-15. Källa: Regeringen (2016)

att minska bristen på arbetskraft i de branscher där detta är ett problem.

Satsningen bygger på trepartssamtal där arbetsmarknadens parter tillsammans med Arbetsförmedlingen ska hitta sätt att tillvarata den kompetens nyanlända har med sig, till exempel genom tidig arbetsmarknadsbedömning, validering, kompletterande utbildning, anpassad/inriktad svenskutbildning samt handledare på arbetsplatsen.

Satsningen är under uppstart med vissa redan överenskomna snabbspår och vissa där förhandling pågår (*se Tabell 3*). Hur många personer som kommer att omfattas av snabbspåren framöver är fortfarande en öppen fråga. För det första är utbildnings- och yrkeserfarenheterna hos de som idag ingår i asylprocessen fortfarande oklara. För det andra beror omfattningen på antalet utbildnings- och praktikplatser som förhandlas fram inom de aktuella yrkena, denna diskussion pågår fortfarande. (Johansson, 2016-02-24).

b) Aktuelle tiltak

I följande avsnitt diskuteras kort några aktuella frågor som är viktiga både för flyktingars arbetsmarknadsetablering samt för LO-förbunden.

Tillfälliga uppehållstillstånd

I början av februari 2016 föreslog regeringen, i ett utkast till en lagrådsremiss, begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Lagen, som är tänkt att gälla under tre år, har som syfte att minska antalet asylsökande som kommer till Sverige genom att anpassa det svenska regelverket till EU:s miniminivå. De föreslagna begränsningarna inkluderar bland annat tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar samt begränsade möjligheter till anhöriginvandring för skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd och skärpta försörjningskrav. Förslagen ligger i stort sett kvar i den lagrådsremiss som lades fram den 7 april 2016.

Ett förslag i lagrådsremissen är att tillfälligt uppehållstillstånd kan övergå till permanent uppehållstillstånd om personen kan försörja

sig. Detta förslag motiveras med att det ska öka drivkrafterna för arbete och egenförsörjning. Förslaget är dock problematiskt i flera avseenden. För det första har erfarenheterna från arbetstillståndssystemet, som sedan 2008 liknar det förslag som läggs fram, visat att det varit svårt att kontrollera att det rör sig om en riktig anställning och att lönen är i nivå med kollektivavtalet. Oseriösa arbetsgivare (med uppenbart övertag i systemet) har visat sig villiga att anställa till låga löner och orättvisa avtal. Vidare riskerar systemet medföra mycket ogynnsamma drivkrafter. Matchning och utbildning som skulle gynna både samhället och individen på lång sikt riskerar att förbigås för arbete som, på kort sikt, möjliggör för individen att stanna i landet och/eller återförenas med sin familj (LO, 2016).

Sänkta lägstalöner

Under vintern och våren har det kommit krav på sänkta lägstalöner från såväl flera av de borgerliga partier som från arbetsgivarhåll. Påståendet är att de stora grupper av nyanlända flyktingar som kom till Sverige i fjol inte kommer kunna etableras på svensk arbetsmarknad om lönerna inte blir lägre. Två parallella argument har lyfts fram i debatten (Vedin, 2016):

- 1.** Kostnaden för arbetskraft måste bli lägre. Det viktiga är att flyktingarna snabbt kommer in på arbetsmarknaden med ett enkelt jobb. Bättre med ett enkelt och lågbetalt jobb än inget jobb. Matchning utifrån utbildningsbakgrund eller arbetslivserfarenhet är mindre relevant.
- 2.** Nya typer av enkla låglönejobb måste skapas för att flyktingar med kort utbildning ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. De arbeten som finns på svensk arbetsmarknad är för avancerade. Sverige har för få enkla arbeten.

I forskningen som studerat effekten av förändrade lägstalöner på sysselsättning finns inget konsensus (Löof och Martinsson, 2016). Vad som är förhållandevis tydligt, bland annat från utvärderingen av den sänkta

arbetsgivaravgiften för unga (Egebark & Kaunitz, 2013), är att en generell sänkning av anställningskostnader inte är effektivt. Sysselsättningen kan på kort sikt endast förväntas påverkas marginellt av lägre löner. I Konjunkturinstitutets (2015) senaste lönebildningsrapport diskuteras vad sänkta lägsta löner skulle få för effekt. De konstaterar att för att fler jobb skulle skapas skulle så pass låga löner behövas att dessa inte vore "socialt acceptabla". Det skulle dessutom krävas bidrag för att människor skulle klara sig ekonomiskt.

På längre sikt skulle fler jobb kunna skapas som ett resultat av lägre löner. Men den samhällsliga kostnaden för detta är mycket stor. Att stimulera fram låglönesegment i ekonomin skulle innebära en negativ strukturomvandling genom lägre produktivitet utveckling. Att Sverige har få enkla jobb är positivt – vi har en produktiv arbetskraft som gör oss konkurrenskraftiga internationellt. Detta är något vi bör värna om.

Betydelsen av att matchning på arbetsmarknaden förbises ofta i de argument som lyfts fram för sänkta lägsta löner. Dålig matchning på arbetsmarknaden är ett slöseri med kompetens. Något som är negativt både för individen och för samhället i stort. Något som också ignoreras är möjligheten att lyfta människors kompetens genom utbildningsinsatser.

Utbildning och arbetsmarknadsutbildning – nyckeln till etablering

Som diskuterades tidigare är låg utbildningsnivå och sämre färdigheter än befolkningen i stort, en reell problematik för stora delar av de grupper som kommit som flyktingar till Sverige. Detta är områden där mycket fokus måste läggas för att flyktingars möjligheter till etablering på svensk arbetsmarknad ska förbättras. Generellt visar forskning, som tittat på utrikes föddas etablering på svensk arbetsmarknad, att utbildning tydligt förbättrar oddsen för att få arbete i Sverige. Detta har speciellt visat sig vara fallet om delar av utbildningen genomfördes i Sverige och om utbildningen var yrkesinriktad med certifiering

eller diplom (Joyce, 2015).

Att genom generellt lägre löner eller med så kallade enkla jobb försämra den svenska produktivitet utvecklingen är en strategi som på lång sikt kan ha mycket negativa effekter på det svenska samhället. Det rimliga i detta läge är istället att satsa på utbildningsinsatser, grundutbildning såväl som arbetsmarknadsutbildningar, som höjer kompetensen hos denna del av arbetskraften.

Detta är speciellt viktigt med tanke på de stora behov av kvalificerad arbetskraft som finns på svensk arbetsmarknad. Speciellt stor är denna brist inom offentlig sektor.

I Arbetsförmedlingens (2016a) senaste prognos uppgav 57 procent av offentliga arbetsgivare att de haft svårigheter att rekrytera under hösten 2015 (detta är 7 procentenheter högre än våren 2015 och 10 procentenheter högre än hösten 2014). Med tanke på de stora och växande behoven av, inte minst, personal med gymnasial yrkesutbildning är fokus på utbildningsinsatser viktigt – inte bara för att hålla upp produktiviteten hos den svenska arbetskraften, men även för att fylla luckor och säkra kvaliteten i välfärden.

Stort fokus på just utbildning som etableringsinsats blir också speciellt viktigt när den stora andelen unga bland flyktingarna beaktas. Dels har dessa unga personer ett potentiellt mycket långt yrkesliv framför sig i Sverige. Dels är det viktigt att hålla i åtanke att många av de som flytt till Sverige under 2015 kan ha tvingats avbryta sina studier i förtid och/eller inte hunnit bli riktigt etablerade i ett yrke innan de flydde från sitt hemland.

Vad gör LO-förbunden idag?

LO och medlemsförbunden har redan påbörjat flera insatser som syftar till en bättre mottagnings – och etableringsprocess för det stora antalet nyanlända som nu väntar på besked om asyl.

Fackföreningsrörelsen skapar inga arbeten men har alltid arbetat med att få fler i trygga och bra arbeten. Vi är den part som säkerställer att arbetare har goda villkor på sin arbetsplats. Med en kombination av väl beprövade metoder

och nya insatser spelar vi en viktig roll för nyanländas etablering.

Medlemsförbunden bidrar idag på många olika sätt till att hjälpa asylsökande och bidra till etablering. I detta avsnitt kommer några av förbundens insatser att beskrivas.¹⁹ Detta är ingen heltäckande genomgång av vad som görs inom de olika förbunden utan vi tar här upp några olika exempel som visar på den bredd av initiativ och projekt som pågår.

Civilsamhällsengagemang och "Tillsammansskapet"

De insatser som krävdes för att hantera asylmottagandet under hösten kunde inte axlas fullt ut av välfärdens institutioner. Detta bidrog till att det civila samhället tog mängder av initiativ, som till exempel insamlingar av kläder, leksaker och andra basala nödvändigheter för nyanlända. Ett arbete som även många LO-förbund engagerade sig i – inte minst lokalt. Ett av dess initiativ är Tillsammansskapet.²⁰ De har vänt på perspektivet och bygger en rörelse lokalt och underifrån. Tillsammansskapet startar på gräsrotsnivå som en plattform där människor från orten möter de som är nyinflyttade eller nyanlända. Tanken är inte att engagera sig för ett visst sakområde eller för en viss grupp. Här handlar det om att organisera alla för att få ett väl fungerande och hållbart lokalsamhälle.

Transport är ett förbund som engagerat sig i Tillsammansskapets arbete. Idén är att organiserade och aktiva medlemmar i facket, tillsammans med andra delar av lokalsamhället, bygger en gemenskap med samhällets olika grupper. En gemenskap som byggs i mötet mellan människor, i ett samhälle eller en stadsdel som förbättras när man gör saker tillsammans. Det kan vara aktiviteter såsom läxläsning, utflykter, språkcafé, fotbollsmatcher

eller bara träffas och laga mat med varandra. Det viktiga är inte vad man gör; det viktiga är att man gör saker tillsammans

Många fackligt engagerade har blivit organiserade från grunden. Deras engagemang har väckts tack vare det fackliga arbetet lokalt. Men när de vill engagera sig utanför arbetsplatsen finns sällan någon plattform som fångar upp det engagemanget. Därför har Tillsammansskapet kommit till. Vill man göra mer och organisera sitt lokalsamhälle kan man starta upp en tillsammansskapsplattform och börja arbeta för att stärka det lokala demokratiska arbetet. Fackligt engagerade får här användning för sina fackliga organiseringsverktyg och chansen att arbeta för makt och inflytande, inte bara på jobbet, utan även i livet.

När organiseringen av lokalsamhället kommer igång stärks också fackets roll på arbetsplatsen. Ju fler som blir organiserade desto starkare blir gemenskapen både på jobbet och i övriga livet. Till skillnaden från många andra integrationsinsatser bygger detta på att de människor som bidrar till integrationen av gamla, unga, nyanlända och djupt rotade i lokalsamhället gör det tillsammans. Det finns ingen yttre kraft eller ett ovanifrånperspektiv. Arbetet med ett fungerande lokalsamhälle avslutas aldrig. Det är inte ett projekt.

Det finns även exempel på lokala fackliga insatser på att förbättra nyanländas start i Sverige. Medlemmarna på en arbetsplatsklubb gjorde ett schema och turades om att skjutsa nyanlända barn och ungdomar från deras tillfälliga bostäder till fotbollsträningen. En annan arbetsplatsklubb ordnade studiebesök för nyanlända. De menade att deras blivande kollegor skulle få komma och se hur vi arbetar med produktion i Sverige. ABF har även anordnat studiecirkel och språkcaféer i ca

19. De förbund som är med i LOs förbundsgemensamma arbetsgruppen rörande arbetskraftsinvandring har tillfrågats.

20. Tillsammansskapet är plattformen för lokal organisering för sammanhållning. Grupperna i Tillsammansskapet är självständiga och partipolitiskt oberoende lokala rörelser bestående av människor som brinner för sin stad, by, förort, stadsdel eller sitt lokalsamhälle. I Tillsammansskapet utbyts erfarenheter. Tillsammansskapet startades av Stiftelsen Expo och antirasistiska gräsrotter våren 2014. Inspirerade av gräsrotsrörelser och kampanjer i Storbritannien och USA vill vi sprida organiseringsmetoder som visat sig lyckosamma för att skapa sammanhållning och motverka rasism. Grundtanken är att sammanhållning skapar vi bäst där vi bor och att rasism och splittring är motverkas bäst genom levande lokalsamhällen där vi ställer upp och kämpar för varandra. ([www. http://tillsammansskapet.se/](http://tillsammansskapet.se/))

155 kommuner under 2015. Aktiviteterna har engagerat ca 33 000 asylsökande och de har i många fall haft LO-medlemmar som ledare.

Arbetsmiljöarbete för ett hållbart mottagande

Det omvälvande mottagandet hösten 2015 blev en stor utmaning för de ansvariga institutionerna. Behovet av att rekrytera och utbilda fler människor i välfärden blev akut. Förbund med medlemmar som arbetar i mottagandet verkar nu för att säkerställa att de anställda har en bra arbetsmiljö, rätt utbildning samt kollektivavtal.

Arbetsmiljön för de anställda har påverkats på flera sätt vilket kräver ett ökat arbetsmiljöansvar från motparten. Arbetsituationen för till exempel hotellpersonal runt om i landet har påverkats, och i vissa fall helt förändrats, när hotell helt eller delvis görs om till flyktingboenden. Hotellpersonal är utbildad för att ge service och säkerställa att gästen är nöjd med sin vistelse. Men när hotell görs om till boenden för asylsökande påverkas både den fysiska och psykosociala arbetsmiljön.

Arbetsuppgifterna på de nya hotellboendena blir fler och tyngre. När antalet boende ökar måste möblemangent i hotellrummen förändras för att de ska kunna inhysa fler personer. Detta leder till en förändrad arbetsmiljö för hotellstädare som får en tyngre och mer slitsam arbetsmiljö. Att vara ett stöd för de nyanlända och hantera deras psykiska hälsa, som följer av krig och flykt, har ofta en negativ påverkan på den psykosociala arbetsmiljön. Motparten har inte beaktat hotellpersonalens behov och HRF har lyft frågan med motparten Visita och ställt frågan vad de ska göra för att säkerställa medlemmarnas arbetsmiljö.

Kommunal har liknande utmaningar för de medlemmar som arbetar på hem för ensamkommande barn och ungdomar (HVB-hem). Även här finns behov av utbildning för att på ett bra sätt ombesörja de boendes behov samt förstärkta arbetsmiljöinsatser som till exempel dubbelbemanning. En annan utmaning är att hitta personal med rätt kompetens och rätt värderingar till en bransch som just nu har stora rekryteringsbehov.

Insatser för barn och ungdomar utanför boendena kräver fler pedagoger och fler tolkar. Ett exempel är fritidssysselsättningen och behovet att ge nyanlända en meningsfull fritid. Detta kan möjliggöras av att man öppnar fritidshem och anställer fler i kommunens verksamheter.

Ett annat exempel på förändrad arbetsmiljö och förändrade arbetsrutiner är brandmännens arbete. När räddningstjänsten i normalfallet kommer till en antänd byggnad släcks branden så snabbt och effektivt som möjligt. Men i och med att det finns en risk för att nyanlända barn reagerar annorlunda på brand, på grund av krigets trauman, kan de istället gömma sig i den brinnande byggnaden. Något som gjort att rutinerna vid ett eventuellt släckningsarbete förändrats.

Om inte de som arbetar med mottagandet får goda förutsättningar att göra sitt arbete kommer etableringsprocessen fungera sämre. Något som kan leda till att ett ökat – inte ett minskat – utanförskap.

Insatser för arbetsmarknadsetablering

Flera förbund har förhandlat eller förhandlar med sina motparter för att hitta vägar som kan ta nyanlända till ett bra första arbete i Sverige. Det handlar exempelvis om validering, snabbspår och yrkesintroduktionsanställningar.

Validering är ett viktigt steg i etableringsfasen. De flesta yrken kräver olika typer av certifieringar eller yrkeskompetensbevis. Genom validering av sina kunskaper kan nyanlända snabbare få rätt jobb.

Inom ramen för de *snabbspår* som parterna tecknat (se tabell 3 ovan) är valideringen en viktig del. Efter att deltagaren i snabbspåret gjort en självskattning av sina yrkeskunskaper valideras dem. I valideringsprocessen genomförs en kartläggning som undersöker vad det krävs för utbildningsinsatser innan den nyanlända kan få ett arbete i Sverige. Efter fortbildning, språkutbildning och praktik fortsätter personen i snabbspåret med den yrkeskarriär hen haft i sitt hemland. Snabbspåret är avgränsade till bristyrken.

Men valideringsarbetet genomförs även i

branscher som inte är en del av snabbspåret. För Fastighets är valideringen av städare en viktig fråga och de har varit med och tagit fram kriterierna som gäller vid certifiering. Valideringen säkerställer att arbetstagarna får en trygg och säker arbetsmiljö samtidigt som de har den kompetens som krävs för att kunna utföra ett bra arbete.

Valideringen av städare görs tillsammans med Servicebranschens yrkesnämnd (SRY)²¹ för att sedan kopplas samman med SRYs certifieringar. Det finns två typer av certifieringar och de är uppbyggda som modulsystem:

1. SRY-certifikat är ett bas-certifikat som ger anställningsbarhet men är inte ett fullgott yrkesbevis. Certifikatet garanterar att städaren kan jobbet men att hen inte är självgående i samtliga moment. Här krävs även språkkunskaper som är nödvändiga för att klara av arbetet. Det kan till exempel vara att läsa arbetsinstruktioner eller säkerhetsföreskrifter. I arbetet ingår handhavande av kemikalier och en god arbetsmiljö kräver därför svenska språkkunskaper.
2. Yrkesbevis ett intyg som visar att man kan genomföra alla arbetsmoment utan assistans. För att en validering ska ge ett yrkesbevis krävs i regel att man har flera års arbetslivserfarenhet från hemlandet.

Fastighets, Omega och Arbetsförmedling håller på att ta fram en särskild satsning för nyanlända enligt SRY-modellen och kombinera den utbildningen med SFI-undervisning. Arbetsförmedlingen är ansvarig för insatsen men parterna styr innehållet.

Andra förbund arbetar tillsammans med vissa arbetsgivare för att få in nyanlända i etableringsfasen i *lärlingssystem* eller *utbildningar* som leder till grundläggande certifieringar och möjliggör ett första arbete. Ett exempel på detta är GS-fackets samarbete med Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen driver ett

integrationsprojekt för de gröna näringarna där GS är med och utformar projektets riktlinjer och utförande. I projektet får invandrare och nyanlända grundläggande utbildningar kopplat till en anställning. De har även ansökt om främjandemedel för översättning av yrkesnämndens olika utbildningar. Genom webbaserade utbildningar som har en omfattning på mindre än en vecka ska man få olika grundläggande certifieringar som krävs för att kunna utföra arbetet. Språken är amarinja och arabiska.

Handels har tillsammans med Svensk Handel tagit fram en modell som ska underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Modellen bygger på en kombination av subventionerade anställningar och utbildning på arbetsplatsen. Ju mer utbildning som arbetsplatsen erbjuder desto högre blir subventionen.

Fackförbunden är även arbetsgivare och här kan vi göra insatser för att förbättra invandrades etablering på svensk arbetsmarknad. Under 2015 erbjöd Kommunals förbundscentrum fyra utlandsfödda akademiker att göra praktik under 3 månader. Praktiken syftade till att ge invandrare arbetslivserfarenhet som matchade tidigare utbildnings – och kompetensnivå.

De olika initiativ som redan finns på plats visar att det inte finns en väg som fungerar för alla branscher och individer. Det handlar snarare om att fylla en verktygslåda med olika metoder och arbetssätt som fungerar i respektive bransch och för respektive individ. För att detta ska fungera håller LO och flera förbund nära kontakter med både Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen.

21. Fastighets, Kommunal och Omega äger detta gemensamt





VI BYGGER NORDEN

WWW.SAMAK.INFO

