



**DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT**

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Deres ref  
07/5356 J AFO

Vår ref  
200903471-/JDA

Dato  
28.09.2009

**Høring - NOU 2009:10 Fordelingsutvalget - Tiltak som kan være særlig gunstige mht. å bedre inntektsfordelingen**

Det vises til brev m/vedlegg fra Finansdepartementet datert 24. juni 2009.

Utredningen fra Fordelingsutvalget gir en bred beskrivelse av fordelingen av økonomiske ressurser i Norge og analyser av drivkreftene bak fordelingen. Samtidig gjennomgås og drøftes de ulike teoretiske og normative perspektiver i forbindelse med fordelingsmessige problemstillinger generelt. Etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets syn gir utredningen et viktig bidrag for det videre arbeidet med å utvikle og gjennomføre tiltak for å redusere sosiale og økonomiske forskjeller.

**Definisjoner og beskrivende analyser**

Utvalget følger i stor grad tilnæringsmåten som brukes i den nordiske levekårsforskningen, ved å omtale tilgang til ulike typer av ressurser og beskrive egenskaper ved ulike arenaer. Utvalget legger hovedvekt på fordelingen av økonomiske ressurser/levkår (inntekt og formue) og mobilitet i økonomiske levekår, der andre levekårskomponenter analyseres ut fra hvilken innvirkning de har på de økonomiske levekårene og omvendt. I innstillingen og særlig i omtalen av lavinntekt har en videre sett på gjennomsnittlig inntekt over flere år, og lagt til grunn EUs definisjon av lavinntekt, med vedleggstabeller som viser verdier basert på OECD-definisjonen.

En grunnleggende utfordring ved denne type av analyser og som utredningen i liten grad berører eksplisitt, dreier seg om skillet mellom det som er selvvalgte økonomiske tilpasninger og levekårsproblemer som følge av for eksempel mangel på muligheter

Ved ikke å synliggjøre dette skillet, er det vanskelig å få et presist bilde av hva som er problemer som politikken bør forholde seg til. En slik analyse krever imidlertid en annen tilnærming og andre type data enn det utredningen bygger på.

Antall personer og utviklingen i vedvarende lavinntekt målt etter EUs eller OECDs ekvivalensskalaer er den mest brukte indikatoren på utbredelse og utviklingen av fattigdom i et land. Utvalget redegjør for og drøfter grundig den kritikk som kan rettes mot denne indikatoren som et mål på økonomiske forskjeller. Gitt den store plass utviklingen i denne indikatoren har i debatten om politikk for å redusere fattigdom, bør det arbeides systematisk med også å få fram ajourførte tidsserier og internasjonale sammenlikninger basert på mer nyanserte indikatorer, herunder også indikatorer som viser muligheter for deltakelse på samfunnets ulike arenaer. Vi antar at dette bør være en viktig oppgave for SSB i arbeidet med å følge opp utredningen.

Når det gjelder de beskrivende analysene (kapittel 4 -15), viser vi til at Norge har et betydelig omfang av registerdata på ulike områder som det er viktig å utnytte bl.a. ved fordelingsanalyser. I den forbindelse registrerer vi at innstillingen i liten grad bygger på analyser av det vi kan kalle (opp)hoping av levekårsutfordringer. Gjennom kobling av flere ulike registeropplysninger, gjerne i form av tidsserier, vil en kunne vise levekår på forskjellige områder som en samlet størrelse, og hvordan summen av gode og dårlige levekår fordeler seg på personer/grupper i de ulike inntektsintervallene og over tid. Dette vil kunne gi et mer nyansert og komplett grunnlag bl.a. for å kunne vurdere behovet for tiltak på ulike områder i sammenheng. Vi vil foreslå at en i oppfølgingen av innstillingen vurderer muligheten for å inkludere denne typen analyser.

Analysene i kapittel 7.8.2 viser at innvandrerbefolkningen er overrepresentert når det gjelder lavinntekt og har lavere deltakelse i arbeidslivet enn gjennomsnittet i befolkningen. Det er imidlertid grunn til å problematisere at tidspennet for å havne i gruppa med vedvarende lavinntekt er tre år. Det er et meget kort tidsrom for de som får opphold i landet av beskyttelsesgrunner. For å finne treffsikre tiltak er det viktig å se hen til mobiliteten i gruppen. Videre vil det kunne være særlig følsomt hvis man får innlåsning i den nedre delen av lavinntektsgruppen knyttet til enkelte nasjonalitetsgrupper. Den mangeartede sammensetningen av innvandringen til Norge gjør at man antageligvis må dekomponere gruppen med innvandrerbakgrunn for å forstå sammenhengene og dermed effektivt bekjempe tendenser til innlåsning.

Statistikk over enkeltpersoners utdanningsnivå fordelt etter inntekt viser en betydelig andel i kategorien "Uoppgitt utdanning", jf. kapittel 5.5. De aller fleste av disse er sannsynligvis innvandrere. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil vurdere om det kan gjennomføres en bedre registrering av utdanningsbakgrunn blant denne gruppen.

En gruppe som utvalget av naturlige grunner ikke har med er de som oppholder seg ulovlig over tid i Norge. Det er estimert at det oppholder seg om lag 18 000 personer i

Norge i denne kategorien. De i denne gruppen som oppholder seg her over tid må antas å være færre. Antakeligvis vil en blant disse kunne finne en form for fattigdom som ikke registreres.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at folketrygdens alderspensjon er blant de viktigste overføringsordningene. Alderspensjonen legges om fra 2011 blant annet med fleksibelt uttak fra 62 år, levealdersjustering og ny regulering. Som utvalget peker på, jf. kapittel 13, kan det nye systemet ha fordelingsmessige konsekvenser. Departementet tar sikte på å starte opp en forskningsbasert evaluering av pensjonsreformen fra 2011 som vil bidra til mer kunnskap og forskning om fordelingsvirkningene av ny alderspensjon i folketrygden. Arbeids- og inkluderingsdepartementet deler utvalgets synspunkt om at fordelingsvirkningene av overføringsordningene i folketrygden også bør vurderes i et livsløpsperspektiv. Ikke minst er dette viktig fordi sammenhengen mellom arbeidsinntekt det enkelte år og framtidig pensjon styrkes i ny alderspensjon.

### **Strategier og forslag til tiltak (kapittel 16)**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet merker seg utvalgets vektlegging av arbeidsmarkedet som den sentrale fordelingsarenaen for økonomiske ressurser i samfunnet, og at manglende eller ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet er den viktigste årsaken til dårlige levekår. Departementet registrerer at utvalget i tillegg legger til grunn som en underliggende premiss, om universelle/generelle virkemidler som en hovedlinje i fordelingspolitikken. I den sammenheng vil vi også påpeke at stønadsordninger for befolkningen i yrkesaktiv alder bør utformes på en slik måte at de bidrar til aktivitet og hindrer en passiv mottakersituasjon.

Departementet merker seg ellers den hovedprioriteringen som utvalget gjør av tiltak på oppvekst- og utdanningsområdet, med sikte på å påvirke fordelingen av humankapital.

#### **16.2 Oppvekst og utdanningspolitikk: tidlig læring**

Tiltakene utvalget vurderer/foreslår omfatter gratis kjernetid i barnehager for alle barn (eksempelvis 20 timer per uke, i første omgang for de eldste barna), obligatorisk kjernetid i barnehager for femåringer, bedre kvalitet i barnehagen, utfasing av kontantstøtten, og tiltak for å bedre fullføringen i skolen.

I begrunnelsen viser utvalget til empiriske studier som peker i retning av at særlig barn fra ressursvake familier har store fordeler av å gå i barnehage, bl.a. når det gjelder språkutvikling. Studiene bekrefter også positiv virkning på barns senere utdanningsvalg og yrkesdeltakelse.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil særlig peke på – som utvalget også nevner – at et godt barnehagetilbud og/eller andre former for tidlig læring vil kunne bidra til økt

sosial inkludering, ikke minst til bedre integrering av barn fra innvandrerfamilier, og forebygge lavinntektsproblemer og fattigdom over tid.

Utvalget peker på at kontantstøtten bl.a. kan bidra til at foreldre med lav inntekt (og lav utdanning) benytter uformelt barnepass, noe som ofte vil ha dårligere læringsmessig kvalitet enn tilbud i barnehager. På den annen side peker utvalget på at kontantstøtten har positive fordelingsvirkninger for barnefamilier som mottar støtten, slik at en avvikling isolert sett kan virke uheldig på kort sikt, jf. kapittel 13 side 237. Analysene i kapittel 5 viser at lavinntektsproblemet er særlig stort blant barnerike (innvandrers) familier fra ikke-vestlige land, jf. også den nylig publiserte FAFO-rapporten om barnefattigdom i Norge. Departementet mener det i det videre arbeidet vil være viktig å studere effektene på kort og lang sikt av de samlede overføringene og tjenestetilbudet til barnefamiliene.

For å bedre fullføringen i skolen, mener utvalget at det bl.a. bør satses mer på å utvikle alternative kvalifiseringstiltak. Etter vår vurdering finnes det her mye erfaringer og kunnskap fra satsinger og utviklingsarbeid innenfor ulike departementers og direktoraters ansvarsområder, inklusive lokale prosjekter og tiltak, som bør systematiseres og utnyttes slik at tilbudet til denne ungdomsgruppen blir mer standardisert og mindre tilfeldig. I den forbindelse bør man også sikre at det er en hensiktsmessig og tydelig ansvarsdeling mellom utdanningsmyndighetene og arbeids- og velferdsforvaltningen.

### **16.3 Arbeidsmarkedspolitiske tiltak**

#### **16.3.1 Arbeidsrettede tiltak på arbeidstakersiden – kvalifiseringstiltak**

Utvalget peker på viktige utfordringer knyttet til livsopphold for voksne som trenger og ønsker å gjennomføre grunnutdanning og videregående opplæring. Et viktig spørsmål i den sammenheng er voksenopplæring til nyankomne innvandrere. Mange av disse har lite utdanning fra hjemlandet, og det er derfor viktig å ha systemer som gjør det mulig for dem å ta utdanning i Norge. Voksne har rett til grunnskole og videregående opplæring, men det er i flere sammenhenger påpekt at voksne i liten grad bruker denne retten. Det vises til rapport fra ECON om Ny sjanse, IMDi rapport 10-2007 Det lønner seg for en analyse av lønnsomheten av tiltak som bringer mennesker tilbake til arbeidslivet.

Utvalget peker på at voksne med tilstrekkelig forhåndskunnskaper og motivasjon bør kunne få bedre muligheter til å gjennomføre fag- eller svennebrev innenfor rammene av ½ - 1 års utdanning. Utvalget mener videre at målgruppen bør få bedre hjelp til livsopphold under slike utdanningsløp. Som ett av flere forslag i denne forbindelse, peker utvalget på at en bør se på muligheten for at arbeidsledige som ikke har fullført videregående opplæring i større grad enn i dag kan få tilbud om arbeidsmarkedsoplæring i form av fag- eller svennebrev, *samtidig* som de mottar dagpenger.

Vi vil understreke at fullført videregående opplæring er av stor betydning i dagens arbeidsmarked. For at flere voksne skal ha en reell mulighet til å fullføre videregående opplæring er det viktig å tilrettelegge både i form av et individuelt tilpasset undervisningsopplegg og bedre finansieringsmuligheter, herunder spørsmålet om et system for finansiering av livholdsutgifter. Etter departementets vurdering vil det være behov for å vurdere differensierte og fleksible løsninger som tar hensyn til at ungdom, unge voksne og voksne er i ulike livsfaser/-situasjoner når man skal legge forholdene økonomisk til rette for å øke graden av gjennomføring i videregående opplæring.

Departementet mener imidlertid det er behov for grundigere helhetsvurderinger av utvalgets forslag, hvor hensynet til individuell kvalifisering ses opp mot hensynet til et robust og arbeidsmarkedsorientert dagpengesystem. Departementet viser her til at formålet med dagpengeordningen er å kompensere for tapt arbeidsinntekt, samtidig som mottakere av dagpenger skal være reelle arbeidssøkere og disponible for arbeidsmarkedet. Utformingen av dagpengeordningen er dermed en del av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Å finansiere ordinær utdanning med dagpenger er ikke i tråd med formålet med dagpengeordningen. Hovedregelen er at stønadsmottakere ikke anses for å være reelle arbeidssøkere eller disponible for arbeidsmarkedet så lenge de er under utdanning. En eventuell endring i dette vil også kunne føre til forskjellsbehandling mellom personer som har tjent opp rett til dagpenger og personer som må finansiere utdanningen gjennom lån eller selvfinansiering.

### **16.3.2 Arbeidsrettede tiltak på arbeidstakersiden – hindre stønadsfeller**

Departementet merker seg at utvalget uttaler (sitat): *"Utvalget legger avgjørende vekt på at selv om kutt i velferdsordningene kan bidra til å få enkelte i jobb, vil det samtidig ha store konsekvenser for stønadsmottakere som ikke har et reelt valg om å begynne i jobb".*

I lys av denne konklusjonen foretar utvalget en drøfting av "arbeidsbetinget stønad" (på engelsk "in-work benefits" (IWB)). Dette er strategier og virkemidler som så langt har vært relativt lite framme i politikktutformingen i Norge. Andre land har arbeidet mer med dette, og har både erfaringer og resultater. Ikke alle er like overførbare til norske forhold, slik utvalget påpeker. På den annen side er det viktig å undersøke alle muligheter for målrettede tiltak som kan bidra til å øke lønnsomheten av å arbeide sett i forhold til å motta stønad, men uten at en reduserer ytelsene til de som mottar trygdeytelser. Vi slutter oss derfor til utvalgets konklusjon om at det må skaffes mer kunnskap om arbeidsbetingete stønader og hvordan slike ordninger eventuelt vil kunne fungere i Norge.

### **16.3.3 Arbeidsrettede tiltak på arbeidsgiversiden**

Utvalget drøfter virkemidler og tiltak for å øke etterspørselen etter arbeidskraft som, sett fra arbeidsgiver/virksomhet, kan framstå som mindre produktiv eller forbundet

med risiko på andre måter. Lønnstilskudd til arbeidsgivere omtales spesielt, bl.a. med henvisning til forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd som ble igangsatt i 2007.

Videre konstaterer utvalget at yrkesdeltakelsen blant funksjonshemmede er lav, og at den ikke har økt, samtidig som stadig flere ikke-yrkesaktive funksjonshemmede ønsker lønnet arbeid.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er enig i at resultatene på dette området ikke er tilfredsstillende. Departementet vil derfor, i samarbeid med og i dialog med aktuelle departementer og organisasjoner, foreta en samlet gjennomgang av status, virkemidler, erfaringer og resultater for å sikre en bedre måloppnåelse om å øke yrkesdeltakelsen blant funksjonshemmede. Departementet har merket seg at utvalget foreslår at *"myndighetene utreder mulighetene for en ordning av samme type som den danske fleksjobbordningen"*. Dette kan være ett av flere typer av virkemidler som bør vurderes i en slik gjennomgang. Vi viser i den forbindelse til forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd. I denne gjennomgangen vil det også være viktig å få vurdert den samlede innretningen av og balansen mellom tiltak på hhv. etterspørsels- og tilbudssiden.

Utvalget har i liten grad drøftet økonomiske insitamenter på virksomhetsnivå, med sikte på at virksomhetene selv påføres en del av den økonomiske belastningen når personer med nedsatt helse, høy alder osv. forsvinner ut av arbeidslivet. Enkelte andre land har mer fokus på slike virkemidler. Vi foreslår at erfaringer og resultater i andre land på dette området også vurderes nærmere, herunder tiltakenes relevans for Norge.

## 16. 5 Endringer i overføringer

### 16.5.1 Barnetrygd og søsken-/småbarnstillegg

Utvalget foreslår å oppjustere satsene i barnetrygden i tråd med lønnsveksten i økonomien og påpeker at søskentillegg i barnetrygden vil ha gode fordelingsvirkninger. I sin begrunnelse viser utvalget til barnetrygdens gode fordelingsvirkninger, og at den totalt sett er mer omfordelende enn behovsprøvede ordninger. Videre framheves at en årlig justering av satsene og innføring av søskentillegg vil kunne bidra til å motvirke økningen de senere år i antall barnefamilier under lavinntektsgrensen. Effekten vil naturlig nok være særlig sterk for barnerike familier, slik det framgår av analysene i kapittel 5.

I likhet med utvalget, vil departementet peke på at en uendret nominell barnetrygdsats vil kunne bidra til økt press på andre inntektssikringsordninger, blant annet fordi behovsprøvingen påvirkes av hvor mye barnetrygd disse husholdningene mottar. I tillegg til de fordelingsmessige virkningene, vil dermed nominell videreføring bidra til å øke den effektive skattesatsen for stønadsmottakere som står utenfor arbeidsmarkedet eller som kombinerer arbeid og stønad. Som det framgår av figur 15.2 i utredningen (s.

276), ligger Norge på topp blant de nordiske landene når det gjelder effektiv gjennomsnittsskatt ved overgang fra trygd til fulltidsjobb blant enslige forsørgere med 2 barn.

Enslige forsørgere er klart overrepresentert i lavinntektsgruppen, og enslige forsørgere har hatt en økning fra slutten av 1990-tallet til 2005-2007 når det gjelder vedvarende lavinntekt. I tabell 5.4 (s 63) framgår det at hele 16 pst. av personer som har tilhørt enslig forsørger- husholdning har vedvarende lavinntekt. Departementet merker seg også at en del enslige forsørgere uten overgangsstønad, men som forutsetningsvis vil kunne ha rett til stønad til barnetilsyn, ikke har kommet i en situasjon med selv-forsørgelse på et rimelig nivå. Utviklingen kan delvis forklares med at inntektsstatistikken ikke lenger fanger opp underholdsbidrag på en god måte, noe som bidrar til å undervurdere inntektene til enslige forsørgere. For å få et reelt bilde av enslige forsørgeres inntektsforhold bør det vurderes om det er mulig å få til en bedre kartlegging. For å motvirke stønadsfeller som følge av høye effektive gjennomsnittsskattesatser bør en i tilknytning til en vurdering av barnetrygden også se nærmere på enkelte sider ved inntektsprøvingen i ordningene for enslige forsørgere.

I forbindelse med en vurdering av eventuelt å gjeninnføre søskentillegg, må en avveie fordelingsmessige hensyn mot de eventuelle effekter en slik økning vil kunne ha på motivasjonen for at begge foreldre orienterer seg mot arbeid. I tillegg må de administrative konsekvensene utredes.

### **16.5.2 Minstesikring for personer i yrkesaktiv alder**

Utvalget viser til at det nylig er vedtatt flere tiltak som vil styrke minstesikringen, men mener at det er behov for å vurdere ytterligere tiltak. Mer konkret foreslås at de statlige veiledende satsene i sosialhjelpen justeres i tråd med lønnsveksten i samfunnet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet tar ikke stilling til forslaget i denne sammenheng, men mener at prinsippene for årlig justering av satsene bør vurderes ut fra flere hensyn, bl.a. at reguleringen over tid ikke bør bidra til at nivået på økonomisk sosialhjelp blir for høyt sammenlignet med andre stønader og i forhold til alternativ inntekt fra arbeid.

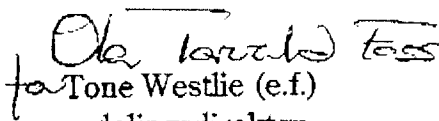
Departementet vil også peke på at kvalifiseringsprogrammet og den tilhørende kvalifiseringsstønaden er innført for å bidra til økt selvforsørgelse og livskvalitet, og slik at færrest mulig blir avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. På denne bakgrunn bør kvalifiseringsstønaden også økonomisk framstå som et attraktivt alternativ, og det kan derfor være særlig grunn til å legge vekt på utviklingen i forholdet mellom de to stønadene. Kvalifiseringsstønaden reguleres i takt med grunnbeløpet i folketrygden.

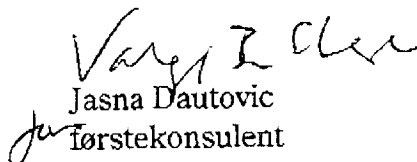
Departementet har merket seg at utvalget mener at det ikke er behov for å gjøre mer grunnleggende endringer nå i prinsippene for og utmålingen av økonomisk sosialhjelp.

En evaluering av de statlige veiledende retningslinjene som departementet nylig har fått gjennomført, bl.a. basert på nytt datamateriale fra Statistisk sentralbyrå og Telemarksforskning, viser at dagens system i hovedsak synes å fungere tilfredsstillende. Det framgår bl.a. at retningslinjene har bidratt til å utjevne forskjellene mellom kommunale sosialhjelpssatser, og at de fleste kommuner nå har satser lik statens veiledende satser. Videre at retningslinjene synes å ha bidratt til etableringen av et nedre stønadsnivå, og at de ellers har virket normerende på fylkesmennesenes klagebehandling og har bidratt til større forutberegnelighet for sosialhjelpssøkere. Evalueringen viser også at langtidsmottakere av sosialhjelp i gjennomsnitt har betydelig høyere inntekter enn summen av veiledende sats og nøkterne bostgifter skulle tilsi. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil vurdere i hvilken grad resultatene fra disse forskningsrapportene tilsier at en bør foreta enkelte justeringer i gjeldende regelverk som kan bidra til å redusere vilkårlig forskjellsbehandling i og mellom kommuner.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ser det som naturlig – og i tråd med utvalgets tilråding - at departementet i forbindelse med evalueringen av kvalifiseringsprogrammet, som etter planen skal foreligge i 2013, vurderer ytterligere tiltak (som eksemplifisert av utvalget), dersom det viser seg at programmet ikke lykkes med å bidra til en tilstrekkelig sterk reduksjon i antall langtidsmottakere av sosialhjelp.

Med hilsen

  
Tone Westlie (e.f.)  
avdelingsdirektør

  
Jasna Dautovic  
førstekonsulent