

Dato: 24. juni 2011

Byrådssak 208/11

Byrådet

Svar på høring - NOU 2011:7 Velferds- og migrasjonsutvalget

SOSE

SARK-03-201100086-36

Hva saken gjelder:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) sendte den 01.06.2011 på høring NOU 2011:7 Velferd og migrasjon. Høringsfrist er den 15.09.2011.

Høringsuttalelsen til Bergen kommune er knyttet til utvalgets forslag til tiltak. Byrådet vil særlig vektlegge følgende temaer:

- Byrådet er enige i at det bør sees nærmere på regelverket om familiegjenforening. EØS-innvandrerens rettigheter til ytelser i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen bør klargjøres nærmere.
- Byrådet er enig i at det bør satses på en vridning fra kontantytelser til aktivitet i velferdsordningene.
- Byrådet er ikke enig i at familiegjenforente skal få rett til introduksjonsprogram uten integreringsstønad.
- Byrådet mener det bør innføres gratis norskopplæring for alle innvandrere - også EØS-innvandrere.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Bystyrets fullmakter § 5 vedtatt av bystyret 24.04.2006, sak 102; Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger skal avgis bystyret. Siden sakne ansees å være prinsipiell og samtidig inneholder politiske avveininger legges saken frem for bystyret.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret avgir høringsuttalelse om rapporten til NOU 2011:7 Velferds- og migrasjonsutvalget slik den fremgår av saksutredningen.

Monica Mæland
byrådsleder

Hilde Onarheim
byråd for helse og inkludering

Vedlegg: Høringsbrev. NOU kan lastes ned fra
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/>

Saksutredning:

Norge har i de fleste årene siden 1970 hatt en nettoinnvandring. I de siste årene har innvandringen vært høyere til Norge enn til nabolandene. I Bergen kommune er innvandrerbefolkningen nesten blitt fordoblet de siste 5 årene fra 16 553 i 2006 til 32 038 ved inngangen til 2011. Dette har i stor grad sammenheng med god økonomisk vekst, lav arbeidsledighet og gode velferdsordninger.

Det er viktig å få utredet hva slags konsekvenser disse demografiske endringene kan ha på den norske velferdsmodellen. Utvalget har levert et omfattende materiale og den gir et godt kunnskapsgrunnlag for å diskutere utfordringene Norge står ovenfor på det velferdspolitiske området. Ordningene som utgjør den norske velferdsmodellen ble etablert i en tid da migrasjonsstrømmen inn og ut av Norge var betydelig lavere enn i dag. Det er derfor for eksempel viktig å få utredet omfanget av eksport av velferdsytelser fra Norge til land med et lavere inntekts og kostnadsnivå. Utvalget problematiserer også hvorvidt den norske velferdsmodellen gjør at landet kan tiltrekke seg godt kvalifisert arbeidskraft som landet har behov for. De gode velferdsordningene finansieres gjennom et relativt høyt skattenivå som i mindre grad kan virke tiltrekkende på personer med høy utdanning og utsikter til høye inntekter.

Sammenliknet med de fleste andre land har Norge lyktes godt i å få innvandrere inn i ordinært arbeid. Likevel er arbeidsledigheten blant innvandrere høyere enn i befolkningen for øvrig. Den norske modellen er avhengig av en stor grad av yrkesdeltakelse i den voksne befolkningen. Det er derfor bekymringsfullt at utredninger har funnet at enkelte innvandrergrupper har langt lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig og er avhengig av offentlige kontantytelser for sitt livsopphold. Dersom den norske velferdsmodellen skal være bærekraftig må alle innvandrergrupper inn i det ordinære arbeidslivet.

Bergen kommune fokuserer i sitt hørings svar på forslagene til tiltakene som utvalget kommer med.

Merknader til utvalgets forslag til tiltak i kapittel 14

I kapittel 14 kommer utvalget med forslag til ulike tiltak på bakgrunn av funnene i utredningen. Fremstillingen av tiltakene er tematisk delt inn i tre politikkområder: migrasjonspolitikk, velferdspolitikk og integreringspolitikk. Innspill er tematisk organisert etter slik de er lagt frem av utvalget.

1. Migrasjonspolitikk

Utvalget erkjenner at det på dette feltet finnes lite politisk handlingsrom ettersom Norge er bundet opp av EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler. Handlingsrommet finnes primært innen arbeids- og familieinnvandring fra land utenfor EØS-området.

Dette handlingsrommet er blant annet brukt til å stramme inn reglene for familiegjening og familieetablering. Vi har imidlertid merket oss at en virkning av den nye utlendingsloven er at flere av asylsøkerne og flyktingene får innvilget flyktingstatus. De fleste av flyktingene som er blitt bosatt i Bergen kommune med oppholdstillatelser hjemlet i den nye

utlendingsloven fra 01.01.2010 har fått innvilget flyktningstatus og er dermed unntatt for underholdskravet for å få familiegjenforening. Konsekvensen av dette er i realiteten en liberalisering av reglene for familiegjenforening for flyktninger. Dette kan legge et ytterligere press på kommunenes bosettingskapasitet og introduksjonsprogrammene. Det er også slik at for personer som omfattes av krav om forsørgelsesevne medfører det svært sjelden konsekvenser dersom det viser seg at referansepersonen ikke har en reell forsørgelsesevne. Vi slutter oss til utvalgets anbefalinger om at regelverket for familiegjenforening bør gjennomgås på nytt.

Bergen kommune mener utvalget også burde gått nærmere inn på hvordan regelverket for arbeids- og velferdsetaten kan gjøres tydeligere i forhold til personer fra EØS-området. Personer fra land som omfattes EØS-området har ikke en ubegrenset rett til oppholdstillatelse i Norge dersom de etter kort botid ikke klarer å forsørge seg selv og blir avhengige av offentlige velferdsordninger. Jf utlendingsloven § 111 første ledd mister EØS-borgere retten til oppholdstillatelse i inntil tre måneder Norge dersom de representerer en "urimelig byrde for offentlige velferdsordninger". Jf ul 112 er det også stilt krav til forsørgelsesevne for å få rett til oppholdstillatelse utover 3 måneder. I praksis er det imidlertid vanskelig for de kommunale sosialtjenestene å håndtere disse sakene ettersom de ikke har kompetanse til å gå inn og vurdere utlendingssaken deres. Bergen kommune har nylig avgitt en høringsuttalelse om denne problemstillingen i forbindelse med ny forskrift til loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (BK sak 20110008642).

2. Velferdspolitik

Utvalget problematiserer noen hovedtrekk ved den norske velferdspolitikken. Det vises til at denne ble utformet i en tid med lite migrasjon og at den store innvandringen fra land utenfor Europa og Norges medlemskap i det frie arbeidsmarkedet i EU, representerer nye utfordringer for den norske velferdsstaten.

Det drøftes tre handlingsalternativer for å skape en mer bærekraftig modell: Generelle innstramminger i velferdsordningene, innstramminger rettet særlig mot personer med kort botid, og en sterkere vekt på aktivisering i velferdsordningene. Utvalget mener det ikke er grunnlag for å gå inn for generelle innstramminger med de demografiske og økonomiske forutsetningene utvalget legger til grunn. Det avvises også av utvalget å åpne for en differensiering av velferdsordningene basert på botid i Norge. Det vises blant annet til at dette vil bryte med prinsippet om universalitet i velferdsordningene. Botidskrav vil også kunne føre til at flere innvandrerfamilier vil oppleve vedvarende lavinntekt, noe som vil hemme integreringen.

Bergen kommune er enig med utvalget i at bærekraften i den norske modellen best kan ivaretas gjennom en økende grad av aktivisering i de eksisterende tiltakene. Vi har gode erfaringer i å gjennomføre tilrettelagte kvalifiseringsprogram for innvandrere. Bergen kommune har gjennom Ny sjanse prosjektene oppnådd gode resultater med en målrettet satsning på aktivisering av personer med innvandrerbakgrunn som mottar sosialhjelp. Tilbudet som er bygget opp i disse prosjektene er nå innfaset som en del av kommunes tjenestetilbud i Ny sjanse - kvalifiseringscenteret for innvandrere.

Bergen kommune har merket seg at utvalget går inn for å fase ut kontantstøtten, avvikle ektefelletilleggene i uførepensjonen og begrense barnetilleggene. Det vises til at disse ordningene begrenser insentivene til yrkesaktivitet for innvandrerbefolkningen. Mange

innvandrerefamilier er barnerike og har små utsikter til å få jobber som betaler vesentlig mer enn det de kunne få i ulike stønader. Derfor fremstår denne typen kontantstønader som mer attraktive for deler av innvandrerbefolkningen enn for andre familier.

Bergen kommune noterer seg utvalgets forslag om avvikling av kontantstøtten som et innspill til en bredere politisk diskusjon rundt familiepolitiske virkemidler. Det er viktig for språkutviklingen til barn med innvandrerbakgrunn at de fra tidlig alder kommer inn i et norskspråklig miljø. Vi jobber derfor aktivt for å få barn med innvandrerbakgrunn i barnehagene og har iverksatt tiltak for å stimulere til dette. Med statlige ekstramidler er det innført gratis kjernetid i barnehagene i Årstad bydel og det bør vurderes å utvide denne til nye bydeler. Vi er enige med utvalget i at denne ordningen også bør kunne utvides til yngre aldersgrupper enn i dag. Dette vil kunne medføre at overrepresentasjonen av innvandrere i mottakergruppen av bruk av kontantstøtten blir redusert selv om ordningen ikke utfases.

Arbeidslivs- og integreringspolitikk

Utredningen viser at det er markante forskjeller i yrkesdeltakelsen mellom befolkningen som helhet og mellom ulike innvandrergrupper. Landbakgrunn, innvandringsgrunn, botid og kompetanse er faktorer som virker inn på graden av yrkesdeltakelse. Andelen som er i arbeid er lavest i enkelte nasjonalitetsgrupper som hovedsakelig har flyktningbakgrunn og har kort botid i Norge. Det er også mot disse innvandrergruppene det meste av de integreringsrettede tiltakene er rettet.

Introduksjonsordningen

Bergen kommune er enig med utvalget i at introduksjonsprogrammet er en god metode for å få tidligere flyktninger over i ordnært arbeid og utdanning. Utvalget foreslår at personkretsen til introduksjonsordningen utvides til å gjelde alle som i dag har rett og plikt til norskopplæring (familiegjenforente med norske og nordiske statsborgere og personer med permanent oppholdstillatelse i Norge). Utvalget legger imidlertid opp til at disse ikke skal ha rett til integreringsstønad.

Bergen kommune er skeptisk til en slik utvidelse av personkretsen for introduksjonsprogrammet. Allerede i dag er det krevende for Bergen kommune å gi alle de 400-500 programdeltakerne et heldagsprogram i tråd med introduksjonsloven. Dersom antallet programdeltakere skal øke ytterligere vil det kunne gå utover kvaliteten i programmet. Utvalget viser i rapporten til at den individuelle kartleggingen og tilretteleggingen av introduksjonsprogrammet i mange kommuner kan være mangelfull. Dette ser vi også på som en utfordring i introduksjonsprogrammet i Bergen. De siste årene er det brukt store ressurser på å bygge opp kapasiteten for å kunne håndtere økningen i volumet av bosatte flyktninger og det er en fare for at en ytterligere utvidelse av personkretsen til ordningen vil kunne ta fokuset bort fra arbeidet med kvaliteten i programmet.

Det fremstår også som problematisk at personer som ikke mottar integreringsstønad skal gå gjennom samme program med personer som gjør det. De som ikke mottar stønad vil naturlig nok ikke ha samme insentiver for å fullføre programmet som de andre deltakerne og ha høyere prosent som faller ut av programmet. Dette vil kunne skape uro i gruppene og føre til mye administrativt arbeid for kommunen. Det vises også til at jf introduksjonsloven er personer med denne typen oppholdsgrunnlag i kan-gruppen til rettigheter til

introduksjonsprogram. Kommunene kan således velge om de vil gi et tilbud om introduksjonsprogram til personer i denne gruppen dersom det er mulighet til dette. Bergen kommune og andre kommuner gir også tilbud om intensiv norskundervisning på dagtid til innvandrere i denne kategorien allerede i dag.

Bedre samordning av tjenester og tiltak

Utvalget peker også på at det bør utredes om styringsmodellene for det lokale integreringsarbeidet er egnet for å sikre nødvendig kvalitet i tilbudet. Slik det er i dag organiserer kommunene disse tjenestene på et uttall forskjellige måter. I noen kommuner er for eksempel hele introduksjonsprogrammet lagt inn under voksenopplæringen mens andre kommuner har lagt organiseringen av dette tilbudet inn under NAV.

Bergen kommune er en stor organisasjon og innholdet i introduksjonsprogrammet blir organisert og levert av ulike enheter. Det eksisterer et godt samarbeid på tvers av byrådsavdelinger og mellom den kommunale og statlige delen av arbeids- og velferdsetaten, men avstanden mellom de ulike enhetene kan bli for stor og dette kan forringe kvaliteten i tilbudet. Bergen kommune ser gjerne at det kommer en utredning som ser nærmere på de ulike lokale styringsmodellene for integreringsarbeidet.

Norskopplæring

Et flertall i utvalget går ikke inn for å innføre gratis norskopplæring til personer som kommer fra EØS-området. Bergen kommune er enig med utvalgets mindretall i denne saken.

Innvandrere fra vestlige land og EØS-land utgjør en stor andel av innvandrerbefolkningen i Bergen (41%). Dette er en betydelig større andel av innvandrerbefolkningen enn i mange kommuner ellers i landet som Oslo og Drammen. De færreste av disse har rettigheter til norskopplæring og utløser ikke statlige tilskudd til norskopplæring. Mange av innvandrerne fra Øst-Europa har imidlertid ikke en økonomi som gjør at de velger å prioritere å betale for å ta norskopplæring. Bergen kommune mener det er et paradoks at denne gruppen innvandrere raskt opparbeider seg rettigheter til ulike økonomiske velferdsordninger men ikke til å lære norsk eller gå inn i kvalifiseringsordninger særlig rettet mot innvandrere. Dette kan på sikt bli en utfordring for Bergen som har en stor andel innvandrere i denne kategorien. Innenfor dagens tilskuddsordning har Bergen kommune heller ikke mulighet til å gi norskopplæring for denne gruppen.

En statlig tilskuddsordning for norskopplæring til EØS-innvandrere og andre arbeidsinnvandrere ville gitt kommunen flere virkemidler til å gi denne gruppen bedre muligheter i det norske arbeids- og samfunnslivet. Dette er særlig viktig for dem som er foreldre til barn i den norske skolen men som ikke snakker norsk. Sosialtjenesten i Bergen rapporterer også om et visst påtrykk av utlendinger fra EØS-land med rettigheter i henhold til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. En kunne her se for seg en type tilskudd for denne målgruppen som var knyttet til deltakelse i norskopplæring og ikke en ren pr. capita ordning slik det er for resten av målgruppen. Det legges her til at det regjeringsutnevnte integreringsutvalget ledet av Osmund Kaldheim går inn for å gjeninnføre en ordning med gratis norskopplæring for alle innvandrere. Frem til 2003 fikk alle innvandrere i Norge tilbud om norskopplæring.