



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 11/01143-3
Arkivkode: F40 & 73
Saksbehandler: Jørgen Rodal
Deres referanse:
Dato: 13.09.2011

Høringsuttalelse fra KS til Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011:7)

Bakgrunn

Velferds- og migrasjonsutvalget ble oppnevnt av regjeringen i 2009 og avga sin utredning i våren 2011. Utvalget har hatt en referansegruppe bestående av representanter fra 15 organisasjoner, deriblant KS, som har gitt skriftlig innspill i en tidlig fase av arbeidet. Utvalget ble oppnevnt på bakgrunn av økende internasjonal mobilitet over landegrensene, og det faktum at den norske velferdsmodellen står overfor noen særskilte utfordringer når det gjelder migrasjon.

Til tross for solide statsfinanser er den norske modellen avhengig av bl.a. høy yrkesdeltakelse for å opprettholde et sjenerøst og universelt velferdstilbud på lengre sikt. Utvalgets analyser viser at innvandrere fra Afrika, Asia m.fl. har en betydelig lavere yrkesdeltakelse enn majoritetsbefolkningen, selv om det er betydelige variasjoner innenfor disse gruppene. Framskrivninger som utvalget baserer seg på viser at en videreføring av dagens sysselsettingsnivå blant store deler av innvandrerne vil medføre en finansiell belastning. Kombinert med den demografiske utviklingen med flere eldre i forhold til andelen i yrkesaktiv alder kan dette utfordre den norske modellens bærekraft på lang sikt.

I tillegg kommer utfordringen knyttet til stønadseksport, dvs. at EØS-innvandrere raskt opparbeider seg tilgang til norske velferdsgoder, og opparbeidede rettigheter kan eksporteres til andre EØS-land. I den grad stønadene eksporteres til lavkostland, faller arbeidsinsentivet bort, og velferdsstønadene kan framstå som for attraktive. I og med at Norge ikke kan forskjellsbehandle EØS-borgere, må evt. tiltak for å begrense denne eksporten komme som reduksjoner i ytelser som omfatter alle mottakere.

Løsningsalternativer

Utvalget konkluderer med at velferdsordningene gradvis må justeres og tilpasses de nye forutsetningene innvandring og utvandring innebærer. Utvalget mener velferdsordningene fremover i større grad må ta høyde for at velferdsstatens grunnforutsetning om relativt stasjonære medlemmer ikke lengre er tilstede. Ordningene må også ta høyde for fortsatt høy innvandring kan gi jevnt tilsig av personer som mangler kompetanse det er etterspørsel etter i det kunnskapskrevende norske arbeidsmarkedet.

KS støtter utvalget i at reformer og tiltak som sikrer en stor og produktiv arbeidsstyrke er et sentralt bidrag fremover for å sikre velferdsstatens videreutvikling og bevaring. Dette betyr i praksis å motvirke overgangen fra arbeid til trygd, og sørge for et inkluderende arbeidsliv for flest mulig. Det er velkjent at kommunesektoren står overfor store utfordringer ift å skaffe tilstrekkelig arbeidskraft for å dekke behovet fremover. KS er opptatt av å få mobilisert de arbeidskårsressursene som landet har, og mener det potensielt er store ressursmessige gevinster knyttet til større utnyttelse av den arbeidskraften som innvandrere besitter.

En dreining fra rene kontantoverføringer til en mer systematisk satsing på aktivisering i form av kvalifisering og tilpasset arbeid for å få flere innvandrere inn i arbeidslivet er sentralt. KS er enig med utvalget i at de aller fleste mennesker vil ha en bedre samlet velferd gjennom å delta i arbeidslivet. Langsiktig passivisering er hverken bra for individene eller samfunnet. Samtidig må gode trygdeytelser for de som ikke kan forsørge seg selv gjennom lønnet arbeid fremdeles være en grunnpilar i den norske modellen.

Velferds- og migrasjonsutvalget har lagt frem en rekke forslag til tiltak for å fremme velferdsmodellens bærekraft og oppnå økt inkludering i arbeidslivet. Kommunesektoren er ansvarlig for en rekke av tjenestene som bidrar til integrering av innvandrere i samfunns- og arbeidsliv. I høringsuttalelsen fokuserer KS hovedsakelig på de forslagene som er av størst relevans for kommunesektorens ansvars- og tjenesteområder.

Lønnstilskudd og traineeordninger

KS støtter ordninger og tiltak som kan bidra til å stimulere arbeidsgivere til å ansette personer med lavere kompetanse og en mer usikker produktivitet, noe som særskilt gjelder enkelte innvandrergupper. Utvalget viser til at lønnstilskuddsordninger kan ha en positiv effekt for personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. KS stiller seg i utgangspunktet positiv til lønnstilskuddsordninger som virkemiddel for å styrke rekrutteringen av innvandrere i kommunal sektor. Det er imidlertid behov for å foreta en gjennomgang av lovverket knyttet til bruk av lønnstilskuddsordninger slik at arbeidsgivers risiko i ansettelsesprosesser dempes.

Utvalget oppfordrer partene i arbeidslivet til å se på muligheten for å etablere trainee-program eller opplæringsjobber av midlertidig karakter rettet mot personer som har lave

kvalifikasjoner, eller har problemer med å dokumentere sine kvalifikasjoner. KS mener traineeordninger er et godt og strategisk virkemiddel som i større og i videre omfang bør benyttes. Skal dette bli en realitet er det imidlertid behov for at det foretas en gjennomgang og avklaring av lovverket knyttet til å ansette traineer på en slik måte som utvalget foreslår.

Sosial dumping

Utvalget fremhever viktigheten av å motarbeide sosial dumping for å bevare den norske arbeidslivsmodellen. I sektorer der det viser seg å bli et stort lavtlønnsmarked, peker utvalget på at myndighetene og partene i arbeidslivet bør vurdere om allmenngjøringsordningen, som administreres av partene, fungerer tilfredsstillende eller om den eksisterende ordningen - evt. også kontrolltiltakene - kan og bør styrkes.

Begrepet "sosial dumping" har juridisk sett ikke et fast definert innhold. KS støtter arbeid for et seriøst arbeidsliv, og har lagt til grunn definisjonen av "sosial dumping" som regjeringen har benyttet i sine handlingsplaner mot sosial dumping.

Som innkjøper har kommunal sektor et ansvar for at leverandører av tjenester og bygg- og anleggsarbeid sikrer sine ansatte seriøse lønns- og arbeidsvilkår. KS Hovedstyre fattet allerede i mai 2005 et vedtak om at man anbefalte alle landets kommuner og fylkeskommuner å ta inn henvisning til kravene i ILO 94 i sine anskaffelseskontrakter. KS har igangsatt FoU-prosjektet "Sosial dumping ved anskaffelser i kommunesektoren – omfang og tiltak" for å fremskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag for kommunal sektor.

Lov- og forskrifter for å hindre "sosial dumping" er uklare, og det er behov for revisjon. I høringsuttalelse fra KS høsten 2010 til endringsforslagene i "Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter" understreket KS at bruk av allmenngjøringsinstituttet er et bedre alternativ for å bekjempe sosial dumping enn forskriftsrevisjonen.

Introduksjonsprogrammets personkrets

Utvalget foreslår at personkretsen som har rett til introduksjonsordningen utvides til de som i dag har rett og plikt til norskopplæring. De skal tilbys gratis program, men ikke motta introduksjonsstønad. Dette innebærer at alle familiegjenforente med norske eller nordiske statsborgere skal ha rett til introduksjonsprogram. Dette utgjør årlig nær halvparten av alle familiegjenforente. 11 500 personer kom på familiegjenforening i 2010. De to største gruppene var fra Thailand og Filippinene. Familiegjenforente til flyktninger utgjør 15 prosent av alle familiegjenforente.

Å tilby introduksjonskurs som gir kunnskap om norsk samfunns- og arbeidsliv, sikrer den enkelte bedre kvalifikasjoner for arbeid, og er en billig investering for å raskest mulig å bringe innvandrere inn i arbeidslivet. KS støtter derfor forslaget om å utvide målgruppen for introduksjonsprogrammet, men vil understreke at merkostnader ved utvidelse av

målgruppen må kompenseres fullt ut av staten. Beregninger av slike merkostnader må gjennomføres i samarbeid med KS, knyttet opp til konsultasjonsordningen.

Utvalget henviser til beregningsutvalgets undersøkelse når de anslår en kostnad for utvidelsen. Det er to feil i denne fremstillingen. For det første: Beregningsutvalgets undersøkelse viser helhetsbildet, og kan ikke brukes for å definere enkeltområder. Arbeidet organiseres svært forskjellig i kommunene, noe som påvirker hvor utgiftene føres. Deler av utgiftene til et introduksjonsprogram kan ligge innenfor voksenopplæringen eller sosialtjenesten. Likedan kan utgifter til tiltakene ligge under administrasjon av introduksjonsprogrammet. Utgifter til administrasjon av flyktningkontoret kan også ligge under introduksjonsprogrammet. For det andre: Utvalget har anslått kostnader pr deltaker i et program til kr 16 800 ved å bruke beregningsutvalgets tallmateriale. I Beregningsutvalget deles totale utgifter på alle i målgruppen. Det er imidlertid kun 33 prosent av målgruppen som har deltatt i program. Dette innebærer at den årlige kostnaden for deltakere i program, vil utgiftene utgjøre minst 50 000 kr, og ikke 16 800 som er utvalgets anslag.

Permisjonsrett i introduksjonsordningen

Deltakere mister retten til introduksjonsordningen dersom de avbryter introduksjonsprogrammet før toårsperioden er over. Utvalget mener at dette kan ha en innlåsingeffekt siden det i prinsippet ikke gis mulighet for å vende tilbake til ordningen etter f.eks. å ha vært i jobb. Selv om den enkelte kommune kan velge å tilby ordningen til personer som har avbrutt programmet, er det variasjon i hvordan dette praktiseres. Det er også en åpning i introduksjonsloven for at ordningen midlertidig kan stanses. Intensjonen med denne åpningen, er at den enkelte kommune kan stanse ordningen for en deltaker, som følge av fravær eller adferd som hindrer andre deltakers gjennomføring av ordningen.

Utvalget tilrår at permisjon for overgang til ordinært arbeid blir en rettighet for den enkelte programdeltaker. Utvalget begrunner forslaget med at mulighet for å få permisjon kan senke terskelen for å prøve seg i det ordinære arbeidslivet. KS mener at utvalgets intensjon om at deltakere i introduksjonsordningen får en permisjonsrett for overgang til ordinært arbeid, innenfor toårsperioden er god. KS er opptatt av at denne rettigheten blir utformet slik at den ikke medfører økt ressursinnsats og administrasjon fra kommunenes side.

Styringsmodeller for lokalt integreringsarbeid

Introduksjonsprogrammet skal inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre utdanning eller arbeid. Tidligere evalueringer har påpekt at innholdet i introduksjonsordningen varierer mye mellom de enkelte kommunene. Utvalget foreslår at det utredes om styringsmodellene for det lokale integreringsarbeidet er egnet til å sikre nødvendig kvalitet i tilbudet, inklusive samarbeidet mellom kommunale og statlige aktører.

Det har nylig blitt lagt fram et forslag til lovproposisjon, der det foreslås endringer i introduksjonsloven, noe som blant annet innebærer innføring av et statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven og plikt for kommunene til å føre internkontroll. KS deler utvalgets syn på at det lokale integreringsarbeidet varierer mellom kommunene. KS mener imidlertid at innføring av tilsynsordning, ny § 23 i introduksjonsloven og plikt for kommunene til å føre internkontroll, ny § 26, er tilstrekkelige virkemidler som kan bidra til å bedre kvaliteten på introduksjonsprogrammene.

Barnehager og kontantstøtte

Forsøket med gratis kjernetid i barnehager er et av tiltakene som er iverksatt for bl.a. å sikre at barn snakker godt norsk før skolestart. Forsøket innebærer at alle fire- og femåringer i enkelte bydeler med en høy andel minoritetsspråklige barn får tilbud om gratis kjernetid, dvs. 20 timer i uken. Tiltaket inkluderer også foreldretiltak – i hovedsak mødre – for å delta på kurstilbud i norsk og foreldreveiledning. Utvalget mener at gratis kjernetid er et godt tiltak for barn med språklige minoritetsbakgrunn, og anbefaler at tiltaket opprettholdes og eventuelt utvides til å omfatte barn i yngre aldersgrupper enn i dagens ordning, og i innvandrerrette regioner og bydeler som ikke er omfattet av tilbudet i dag. KS støtter utvalgets forslag om å videreføre ordningen med gratis kjernetid til yngre barn og til flere geografiske områder, forutsatt at staten dekker kostnadene.

KS 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. KS stiller seg derfor som nevnt overfor positiv til at den statlige støtteordningen med gratis kjernetid utvides.

En eventuell utfasing av kontantstøtten vil skape et større behov for nye barnehageplasser, og øke rekrutteringsbehovet i barnehagesektoren ytterligere. KS forutsetter at de økonomiske konsekvenser for kommunene kostnadsberegnes og fullfinansieres gjennom økte frie inntekter, dersom kontantstøtten vedtas faset ut.

Endringer av sosialhjelpssystemet

Utvalget foreslår at den kommunale sosialhjelpen vurderes med sikte på økt vekt på aktivisering og arbeidsintensiver – f.eks. et lovbestemt øvre tak for stønadsutmålingen – enten som maksimalt kronebeløp eller maksimalt antall barn det kan utmåles stønad for. Negative familieøkonomiske konsekvenser av lavere stønad foreslås avhjulpet med billigere kommunale tjenester: billigere barnehage, billigere skolefritidsordning, gratis fritidsaktiviteter m.v. Utvalget foreslår å bruke Kvalifiseringsprogrammet som mer systematisk aktiviseringsinnsats overfor alle som har mottatt sosialhjelp lenger enn f.eks. seks eller tolv måneder. KS er åpen for å drøfte Kvalifiseringsprogrammet i en mer systematisk aktiviseringsinnsats for langtids sosialhjelpsmottakere. KS mener at dersom

dette forutsetter tettere oppfølging og økt ressursinnsats fra kommunenes side, må dette kompenseres i kommunerammen.

Etter sosialtjenesteloven er utmåling av økonomisk sosialhjelp et kommunalt anliggende. Loven fastsetter ingen normer for hvordan den skal utmåles, bortsett fra at den skal sørge for livsopphold og ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. KS mener problemene utvalget viser til med at barnerike familier som sosialhjelpsmottakere kan ha lite å vinne økonomisk på yrkesdeltakelse, langt på vei ble skapt da regjeringen i 2001 innførte nasjonale veiledende retningslinjer for utmåling av stønad. Det heter bl.a. i disse: *“Det er lagt særlig vekt på hensynet til barn. Barn skal ha en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige aktiviteter, selv om foreldrene har vanskelig økonomi. Dette innebærer at en del utgifter til barn bør anses å være en del av livsoppholdet, mens tilsvarende utgifter for voksne ikke gjør det.”* De nasjonale veiledende retningslinjene innebærer imidlertid også at et par med fem barn i ulike alders- grupper kan få kr 270.000 i skattefri sosialhjelp. Det kan gi dem lite å vinne økonomisk på yrkesdeltakelse i “lavlønnsjobber”. Par med barn utgjør bare en tidel av sosialhjelps- mottakerne, den typiske sosialhjelpsmottaker er en ung enslig mann.

Om lag åtti prosent av kommunene hevder å legge de nasjonale retningslinjene til grunn, men de bruker fortsatt det skjønne loven forutsetter. Det er også kjent at Oslo kommune i lang tid har praktisert stønadsutmåling til maksimalt tre barn i familien. KS mener at dette viser at sosialhjelpsordningen har de nødvendige virkemidler i forhold til de problemene utvalget drøfter, så lenge det lokale handlingsrommet for sosialhjelpen opprettholdes. Et lovbestemt øvre tak for sosialhjelpen er et like unødvendig tiltak som en lovbestemt minstenorm for sosialhjelp. Sosialhjelpen bør fortsatt utformes med stort rom for lokale løsninger og tilpasninger.


Sigrun Vågeng
Adm. dir.


Helge Eide
Dir. interessepolitikk