

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

Vår saksbehandler:
Lars Holmer-Hoven

Kopi til

Vår dato
20.09.2011

Vår referanse
2010-0065

Deres referanse

Unio- høringsvar til Velferds- og migrasjonsutvalget (Brockman) NOU 2011-7

Velferds- og migrasjonsutvalget fikk et bredt mandat og har avlevert en omfattende utredning. Utgangspunktet for utvalget er effekten av større mobilitet i befolkningen og hva slags utfordringer den norske velferdsmodellen møter på grunn av mer bevegelse over landegrensene. De viktigste spørsmålene utvalget har vurdert, er hva som skal til for å sikre høy sysselsetting, likebehandling og et fortsatt godt sosialt sikkerhetsnett når økonomien og befolkningssammensetningen endrer seg, når markedet for arbeid og tjenester er åpnet gjennom EØS-avtalen, og når det politiske spillerommet i stigende grad begrenses av internasjonale regler og avtaler.

Unio er opptatt av utdanning og arbeid som hovedvirkemidler for god integrering, men også som en garanti for en velfungerende velferdsstat. Det må være et mål at nye innvandrere raskest mulig etter ankomst til Norge kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. I Norge har det vært politisk enighet om at viktige velferdsgoder skal være et offentlig ansvar og en del av samfunnets infrastruktur. Dette blir sett på som en forutsetning for et velfungerende og konkurransedyktig næringsliv. Høy sysselsetting, små sosioøkonomiske forskjeller, universelle og individualiserte rettigheter, sikring av dem som varig eller midlertidig ikke er i stand til å forsørge seg ved eget arbeid, og en generell opplevelse av rettferdighet, minsker faren for sosial uro/konflikter og bidrar til stabilitet og forutsigbarhet.

I Norge i dag er det en stor gruppe innvandrere som lever helt på siden av det norske samfunnet, uten krav på ytelse, og der mange er sysselsatte i ulike former for svart arbeid. Utvalget burde i større grad sett på problemene og utfordringene det fører med seg for velferdsstaten at et stort antall personer oppholder seg i Norge uten lovlig opphold.

Trepartssamarbeidet er svært viktig i denne sammenheng. Det er viktig at videreutviklingen av velferdsstaten tar høyde for koblingen mellom arbeid og velferd, og at arbeidslivets parter involveres i det videre arbeidet med utredningen.

Aktiviseringsalternativet – 14.3.4

Unio synes utvalget har levert en grundig og informativ utredning, som godt får fram de utfordringer og dilemmaer Norge står overfor. Vi slutter oss til den generelle vurderingen som utvalget gjør, nemlig at analysene av migrasjon og velferd passer godt inn i pågående, generelle reformprosesser i den norske modellen, der aktivisering heller enn passivt mottak står sentralt. Arbeid er et gode for både den norske befolkningen og for immigranter, enten de kommer hit for å arbeide eller på humanitært grunnlag. Det er imidlertid opplagt at aktiviseringskravene og – løpene må være forskjellige for arbeidsinnvandrere etter EØS-avtalen og innvandrere som får opphold på humanitært grunnlag. Dette forholdet synes vi utvalget ikke behandler i særlig grad, og dette må følges opp i det videre arbeidet.

Unio støtter også forslaget om å satse mer på tjenester framfor kontantytelser, og særlig satsning på aktive tiltak rettet mot barn og ungdom i utsatte familier. Dette vil ikke bare motvirke eksport av norske ytelser, men også være mer treffsikkert som middel til å bekjempe barnefattigdom. Det er ingen mulighet til å kontrollere hva kontantytelser faktisk blir brukt til.

Kontantstøtten – 14.3.6

Unio er mot kontantstøtten. Vi ser på kontantstøtten som et brudd med grunnleggende sider av vår velferdspolitik. Kontantoverføringer skal ikke være et alternativ for de som ikke bruker fellesskapstjeneste.

Velferds- og migrasjonsutvalget, i likhet med samtlige utvalg som har vurdert kontantstøtten de siste årene, peker særlig på de uheldige sidene kontantstøtten har for integreringen av innvandrere. Unio mener det er avgjørende for en vellykket integrering at innvandrere raskest mulig tilegner seg norsk språk, dette gjelder både for innvandrerbarn og deres mødre. Innvandrerkvinner bør i større utstrekning gis incentiver til arbeid.

Unio mener at kontantstøtten må avvikles raskets mulig.

Barnetillegg og ektefelle tillegg i uføretrygden – 14.3.6

Unio viser til at regjeringen i sitt forslag til ny uføretrygd i Folketrygden foreslo å videreføre barnetillegget, men varslet samtidig at en ny vurdering av dette tillegget vil bli foretatt etter at Velferds- og migrasjonsutvalget la fram sin rapport.

Unio mener at barnetillegget i uføretrygden er et viktig virkemiddel i kampen mot fattigdom blant barnefamilier hvor en eller begge foreldrene er uføre. På den annen side ser vi klart de dilemmaer barnetillegget (og ektefelle tillegg) i folketrygdens uføretrygd reiser i forhold til integreringen av innvandrere. Barnetillegget og ektefelle tillegg får, som utvalget påpeker, en annen betydning hos innvandrere med hjemmearbeidende mødre, mange barn og svake lønnsutsikter, enn de typisk vil få for uførepensjonister i majoritetsbefolkningen. Vi er også enig med utvalget i at kontrollproblemene med disse ytelsene øker når uførepensjonen tas med til et annet land.

I den videre oppfølgingen av utvalgets forslag ber Unio om at en på best mulig måte prøver å finne en videreføring av barnetillegget og ektefelletillegget som både ivaretar det tradisjonelle fattigdomsperspektivet og det nyere innvandrerperspektivet. Hensynet til innvandrerne taler for at norskkunnskaper og sysselsettingsmuligheter veier tyngst. Dette må følges opp med en mer kraftfull integrerings- og sysselsettingspolitikk overfor denne gruppen, hvor overføringer knyttes til aktivitet som norskopplæring og arbeidsrettede tiltak. For sammenlikningens skyld gjør vi også oppmerksom på at summen av uførepensjon og barnetillegg i de offentlige tjenestepensjonsordningene ikke kan overstige 90 pst av tidligere lønn.

Likestilling – 14.3.6

Unio mener det er nødvendig å si noe om *arbeid og velferd i et kjønnsperspektiv*. Vår velferd kommer fra en kombinasjon av familie, marked (lønnsarbeid) og statlige ordninger. Hvordan disse kombineres og det relative forholdet mellom dem varierer fra land til land og over tid. Økningen i kvinners utdanningsnivå, særlig fra 1970 og utover, førte til en eksplosjonsartet økning i kvinners yrkesaktivitet. En konsekvens av yrkesaktiviteten var at familien ble tømt for et omsorgspotensiale, hvilket medførte et økende behov for å få dekket disse oppgavene utenfor familien. Velferdsstaten ble dermed både en konsekvens av og en forutsetning for en økonomisk likestilling mellom kvinner og menn. I dag har kvinner nesten samme sysselsettingsgrad som menn. Selv om mange kvinner arbeider deltid, bidrar deres yrkesaktivitet i høyeste grad til finansiering av velferdsstaten gjennom skatteinntektene som følger.

Fagbevegelsen, særlig i offentlig sektor, har vært en viktig pådriver for å få til ordninger som har gjort det mulig for kvinner å kombinere lønnsarbeid med de tradisjonelle omsorgsoppgavene i familien. Mange ordninger som hadde sin opprinnelse i tariffavtaler, er senere blitt gjort universelle gjennom lovgivning. Eller en kombinasjon, som for eksempel retten til ammefri ligger i lov, mens retten til lønnskompensasjon ligger i avtale. Det kan derfor hevdes at kvinner i offentlig sektor har avstått fra rene lønnstillegg til fordel for sosiale ordninger, som senere har kommet alle til gode. Dette er også et viktig argument for å støtte aktiviseringsalternativet framfor en generell innstramning i ytelser.

Det er en utfordring at enkelte aktører nå forsøker å dreie likestillingsdebatten i retning av kvinners rett til å stå utenfor arbeidslivet. Det er selvsagt et problem sett opp mot kvinners økonomiske selvstendighet, men det er også et samfunnsproblem at verdifull utdanning ikke blir brukt. En tilbaketreking av kvinners arbeidskraft vil føre til reduserte skatteinntekter og til mangel på arbeidskraft. Vi trenger en arbeidslivs- og familiepolitikk som stimulerer kvinner til yrkesaktivitet gjennom verdsetting og hele stillinger og menn til å benytte de rettigheter de har som fedre og omsorgspersoner.

Økonomisk selvstendighet må være et prinsipp som også gjelder for innvandrerkvinner. Det er særlig blant enkelte grupper av kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn høy arbeidsledighet. I følge en ny rapport fra Statistisk Sentralbyrå, [Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land](#), fremkommer det at innvandrerkvinner i større grad står utenfor arbeidslivet, snakker dårligere norsk, har færre norske venner og føler seg i større grad ensomme.

Det er derfor viktig å innrette velferdsordninger slik at de stimulerer til arbeid og til integrering bl.a. gjennom språkopplæring og kunnskap om det norske samfunnet. Unio mener det må fokuseres mer på hvordan velferdsordninger i samspill med integreringsvirkemidler virker, eller ikke virker, for å få flere kvinner med innvandringsbakgrunn inn i arbeidslivet. Økonomisk

selvstendighet er også en forutsetning for å kunne gå ut av voldelige familieforhold, og innvandrerkvinner er overrepresentert ved norske krisesentre.

Lønns- og arbeidsvilkår – 14.4.3

Unio arbeider for et seriøst og velfungerende arbeidsmarked uten sosial dumping av lønns- og arbeidsvilkår. Unio mener at arbeidsinnvandring i utgangspunktet er et gode. Holdningen vår er klar på at det skal være lik lønn og like vilkår for likt arbeid, uavhengig av arbeidstakerens nasjonalitet. Frem til nå har sosial dumping i stor grad forekommet i bygg- og anleggsbransjen, renholdsbransjen og hotell- og restaurantbransjen, men fremtidens utfordringer innenfor blant annet helse- og omsorgssektoren og barnehagesektoren vil trolig medføre økt arbeidsimmigrasjon til Norge.

Utvalget har vært opptatt av lønns- og arbeidsvilkår på særlig to områder: en sammenpresset lønnsstruktur kan gi høye terskler inn i arbeidslivet, og arbeidsinnvandring kan presse lønns- og arbeidsvilkår for norske arbeidstakere. Det er vanskelig å gripe tak i utvalgets vurderinger rundt disse temaene. Utgangspunktet må være at en hel stilling må gi en lønn å leve av. I et høykostland som Norge, vil lønnsnivået dermed relativt sett bli høyt, også for de lavest lønte. Vi vil advare mot å åpne opp for en differensiering i lønns- og ansettelsesforhold for arbeidstakere med "lavere kompetanse og lavere produktivitet". En slik tenkning vil kunne gi utilsiktede ringvirkninger for IA-arbeidet og seniorpolitikk. Da er det mer hensiktsmessig å tenke i retning av subsidiert lønn, i en overgangsperiode eller varig for enkelte. Deltakelse i arbeidslivet er av stor betydning både for den enkelte og for samfunnet, og det er all grunn til å tro at utgifter til subsidiert lønn vil medføre besparelser på andre offentlige budsjetter.

Vår erfaring er at arbeidsinnvandring benyttes som en arbeidskraftstrategi av arbeidsgiverne. Det er erkjent av det blir stor mangel på sykepleiere og andre yrkesgrupper i helsesektoren. I stedet for å satse på rekruttering til yrkene i helsesektoren gjennom å tilby attraktive lønns- og arbeidsvilkår, satser arbeidsgiverne i for stor grad på å rekruttere arbeidsinnvandrere.. Dette skjer til tross for at mangelen på kvalifisert helsepersonell er et globalt problem og til tross for at norske myndigheter har forpliktet seg til etisk rekruttering. Vi ber derfor myndighetene være observante på dette forholdet i det videre arbeidet. Det er mange sykepleiere og andre yrkesgrupper i helsesektoren som arbeider ufrivillig deltid, og der arbeidsinnvandring kan føre til mindre satsning på å bekjempe dette.

Utvalget foreslår at myndighetene og partene bør vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende eller om den – eventuelt også kontrolltiltakene – kan og bør styrkes. Dersom dette ikke er mulig, foreslår utvalget at det må vurderes om det er ønskelig å supplere med minstelønninger. I offentlig sektor gjelder forskrift om lønns- og arbeidsvilkår, som er myndighetenes forsøk på å motvirke sosial dumping i sektoren. Forskriften er omstridt, og vår erfaring er at oppfølgingen av forskriften er altfor svak. Vil lovfesting av nasjonal minstelønn redusere sosial dumping? Etter vår mening, er svaret nei. Sosial dumping handler om mer enn lønn. Tillitsvalgte i Unio har avdekket brudd på arbeidstidsbestemmelsene, manglende overtidsbetaling, brudd på pensjonsbestemmelser og for eksempel utenlandske sykepleiere som ikke får tilstrekkelig opplæring til å utføre en faglig forsvarlig jobb. En lovfestet minstelønn vil ikke løse disse problemene. Vi tror partene i arbeidslivet er nærmere til å fastsette generelle lønns- og arbeidsvilkår tilpasset hver enkelt bransje og sektor. Sammen med arbeidsgiverne kjenner vi bedre hvor skoen trykker lokalt, og kan sørge for løsninger som ivaretar begge parter interesser. I europeiske land hvor lovfestet minstelønn er i bruk ligger nivået på den lovfestede minstelønningen på om lag halvparten av gjennomsnittlønnen i de aktuelle landene. Får vi en

lovfestet minstelønn under etablerte nivåer i våre tariffavtaler vil dette kunne bidra til å presse det generelle lønnsnivået for nedover. Dette kan i neste omgang lede til press mot etablerte rettigheter, gi økende lønnsforskjeller og konkurransevridning.

Unio er bekymret for at en økt arbeidsinnvandring kan føre til et arbeidsmarked der det skapes "A-og B-lag" av arbeidstakere. Økningen i arbeidsinnvandringen av personer med opphold på EØS-grunnlag kan på sikt føre til et todelt arbeidsmarked, og sette press på opparbeidede arbeidstakerrettigheter og den norske velferdsmodellen. Unio vil advare mot en arbeidsinnvandring der mange arbeidsinnvandrere går inn en fleksibel reserve i periferien av arbeidslivet, med løse tilknytningsforhold og irregulære ansettelsesforhold.

Inkluderende arbeidsliv

Vi ser at migrasjon kan påvirke arbeidet for et inkluderende arbeidsliv på to måter: ved tilfang av frisk og arbeidsvillig arbeidskraft, er det fare for at noen arbeidsgivere vil legge IA-arbeidet på is, og det kan bli vanskelig å iverksette aktiviseringslinja som er skissert i høringen for innvandrere som ikke er fullt ut operative. Dette må myndighetene ta høyde for i oppfølgingen av utvalgets arbeid.

Unio har forpliktet seg til å arbeide for et inkluderende arbeidsliv. Vi har støttet målsettingen om at gradert sykemelding skal være utgangspunktet ved sykmelding, av nettopp de samme årsaker som vi støtter aktiviseringsprinsippet i denne høringen: at arbeidsaktivitet er i utgangspunktet sunt og ønskelig for de fleste mennesker. Men vi ser også at det er mange utfordringer i dette arbeidet. Det økonomiske og organisatoriske handlingsrommet for tilrettelegging for ansatte med midlertidig eller varig redusert arbeidsevne er begrenset. De fleste arbeidsgivere prioriterer egne ansatte, og derfor skjer det lite på delmålet om å få flere funksjonshemmede, som i dag står utenfor arbeidslivet, i arbeid. Den samme utfordringen vil sannsynligvis gjøre seg gjeldende overfor innvandrere som trenger opplæring og tilrettelegging.

Unio viser i denne forbindelse til for eksempel IA-avtalen, hvor det er lagt opp til interaksjon mellom myndigheter og virksomhetene for at folk skal få prøve seg i arbeidslivet. Hvis virksomhetene gis full tilgang på bedre arbeidskraft, er slik utprøving vanskelig å få til. De som befinner seg i de utsatte gruppene kan således fort bli et "b-lag", innelåst i en situasjon med passive, offentlige stønader. Faren ligger i at til en i stor grad midlertidig arbeidskraft kan bidra til å støtte ut arbeidskraft av mer permanent karakter.

Helse – 14.3.5

Arbeid og aktivitet bidrar til god helse, men god helse er også en forutsetning for arbeid og aktivitet. Utvalget viser til at innvandrere rapporterer dårligere helsetilstand enn befolkningen generelt, og innvandrerkvinner mer enn innvandrer menn. Det framgår ikke hva som er årsakene til dette, men det er grunn til å tro at nettopp manglende integrering i arbeids- og samfunnsliv, opplevelse av diskriminering, og et liv med lave inntekter, er medvirkende. Vi vet også at mange innvandrerfamilier har kostholdsutfordringer, og at mange kvinner er lite fysisk aktive.

Vi savner utvalgets forslag til tiltak for å bedre den fysiske og psykiske helsetilstanden til innvandrere, som et ledd i aktiviseringslinja. Særlig gjelder dette for innvandrere med opphold på humanitært grunnlag. For disse kan det like gjerne være ubearbeidede traumer og psykiske problemer som er utfordringen, og ikke nødvendigvis mangel på kompetanse. For Unio er det

naturlig å peke på det forebyggende helsearbeidet i kommunene og i skole- og helsestasjonstjenestene, og på både informasjonsvirksomhet og langsiktig holdningsskapende arbeid. Norsk helsetjeneste er i dag ikke godt nok rustet til å ivareta behovene til innvandrere bosatt i Norge.

Arbeidsgiveransvaret – 14.4.2

I sykefraværdebatten forut for inngåelsen av någjeldende IA-avtalen, foreslo en arbeidsmedisiner å innføre en *inkluderingssevne-vurdering* av virksomhetene, i tillegg til den arbeidsevnevurdering som foretas av arbeidstakere i dag. Det synes å være lettere å rette pekefingeren mot arbeidstakerne heller enn andre viktige aktører. Vi savner i utvalgets utredning et større fokus på arbeidsgivernes ansvar for velferdsstaten, med utgangspunkt i at også norske virksomheter er avhengig av en velfungerende velferdsstat. Det er naturlig at ikke alle virksomheter vil ha like stor forutsetning til å bidra; ikke desto mindre er bedriftenes samfunnsansvar (*corporate social responsibility – CSR*) blitt et allment begrep.

Det bør kunne forventes at også arbeidsgivere bidrar i form av tilrettelagte arbeidsplasser for utprøving av arbeidsevne, også for innvandrere, uten at alt skal kompenseres via det offentlige.

Med arbeidsinnvandring og tendensene til sosial dumping i enkelte sektorer, er det uakseptabelt at arbeidsgivere får tilgang til billig arbeidskraft, som kan utnyttes i en kortere arbeidsintensiv periode, for deretter å sluses tilbake til hjemlandet eller over på offentlige stønader i Norge. Fordi mange migranter, både arbeidsinnvandrere og andre, har lite kunnskap om norsk arbeidsliv, og lav organisasjonsgrad, kan de lettere utnyttes. Det er også grunn til å tro at innvandrere opplever diskriminering i arbeidslivet, også ved ansettelse, og at dette må følges opp ved aktiv håndheving av forbudet mot etnisk diskriminering og økt bevissthet blant arbeidsgiverne.

Godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse – 14.2

Unio er redd for en utvikling der et stort behov for arbeidstakere, innenfor for eksempel helsesektoren, kan medføre at kravene som stilles til arbeidstakerne senkes for å tilfredsstille store og akutte behov på arbeidsmarkedet. Dette vil kunne medføre en forringelse i kvaliteten på offentlige velferdstjenester. Utvalget tar opp denne problemstillingen (s. 324) og peker på at Norge bør etterstrebe å være et attraktivt land for kvalifisert arbeidskraft. Tilretteleggingen for rekruttering av slik arbeidskraft bør gjennomgås, bl.a. med sikte på effektivisering av saksbehandlingen for innvandrere fra land utenfor EØS og av ordningene for godkjenning av utdanning og andre kvalifikasjoner.

Unio får tilbakemeldinger på at språk er et problem på mange arbeidsplasser, særlig i kommunehelsetjenesten der hovedandelen av fremmedspråklige sykepleiere arbeider. I helsesektoren er språkproblemer i verste fall dødelig. Kravene til språkkompetanse ligger innenfor kravene til faglig forsvarlighet og er således arbeidsgivers ansvar. Det er likevel nødvendig med en form for kontroll med at dette følges opp.

Styrking av trepartssamarbeidet

Et omfattende og godt trepartssamarbeid har vist seg å være en forutsetning for velferdssamfunnet. Dette forutsetter høy grad av fagorganisering, tariffavtaler og et sterkt

tillitsvalgtapparat. Vi ser flere utfordringer for dette: strukturelle endringer i arbeidsmarkedet (omorganiseringer, konkurranseutsetting, fusjoner og fisjoner – prosesser som endrer relasjonen mellom arbeidslivets parter gjennom uklarhet om aktører/roller og arenaer for partssamarbeid) svekker organisasjonsgraden, undergraver tariffavtaler, og svekker ansatterepresentantenes arbeidsvilkår. Stadige kamper om arbeidsmiljøloven (særlig knyttet til *arbeidstid*, tilsettingsforhold og fleksibilisering/individualisering) er et tegn på at mange arbeidsgivere ikke ser sammenhengen mellom et godt og inkluderende arbeidsliv og bevaring av den norske velferdsmodellen.

Unio forutsetter derfor at den videre oppfølging av utvalgets arbeid og den konkrete utforming av tiltak må skje i nært samarbeid med alle arbeidslivets parter, på linje med det partsbaserte IA-arbeidet.

Vennlig hilsen
Unio

Ingjerd Hovdenakk
Sekretariatssjef

Lars Holmer-Hoven
seniorrådgiver