

Velferds- og migrasjonsutvalget
v/ Barne- og Likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 09/02268-6
Arkivkode: 033
Saksbehandler: Jorunn T. Leegaard
Deres referanse:
Dato: 29.4.2010

Innspill fra KS til Velferds- og migrasjonsutvalget

Viser til brev av 23.november 2009, og oversender innspill fra KS til Velferds- og migrasjonsutvalget.

Mandatet for utvalget er omfattende. For at NOUen skal kunne gi et godt kunnskapsgrunnlag og forslag til konkrete tiltak, er det nødvendig å vurdere nøye hvilke temaer som tas opp.

KS mener NOUen bør ha hovedvekt på konsekvenser ved migrasjon *til* Norge, selv om også migrasjon *fra* landet må omtales i NOUen, f eks i forbindelse med eksport av velferdsytelser som kontantstøtte, barnetryd mv.

Problemstillingene i mandatet er knyttet til velferdsproduksjon og arbeidsmarked. I tillegg vil det være viktig å vurdere evt konsekvenser for demokrati og deltakelse ved økt migrasjon.

Den norske velferdsmodellen og rikdommens dilemma

KS mener det er nødvendig å utrede framtidige utfordringer i velferdspolitikken bredt. Konsekvenser for framtidige velferdstjenester og -ytelser av *økt migrasjon* utgjør en avgrenset del av nødvendige vurderinger for en framtidig bærekraftig velferdspolitik.

Et naturlig utgangspunkt for en mer overordnet diskusjon rundt rammebetingelsene for velferdspolitikken er Rikdommens dilemma (RD). Problemstillingen i RD kan oppsummeres som *at økende privat velstand fører til at befolkningen forventer høyere standard på offentlige tjenester enn det stat og kommuner makter å finansiere*. Problemet er tredelt;

- For det første øker etterspørselen etter velferdstjenester med den økte velstanden i samfunnet. Når vi blir rikere og kan unne oss flere og bedre varer og tjenester for vårt vanlige forbruk, ønsker vi også flere og bedre kvalitet på de offentlige velferdstjenestene. Etterspørselen vil forsterkes kraftig av den pågående aldringen av befolkningen, etter hvert som flere og flere eldre når alderen hvor pleie- og omsorgsbehovet blir omfattende.
- For det andre blir velferdstjenestene relativt sett stadig dyrere å produsere. Det skyldes at produktivitetsveksten i produksjonen av velferdstjenester ikke er like sterk som den generelle produktivitetsveksten i samfunnet, mens lønnsveksten i offentlig sektor er på linje med lønnsveksten i samfunnet som helhet.

- For det tredje vil dette lede til et finansieringsproblem. Både ønsket om flere og bedre velferdstjenester og de stigende kostnadene ved å produsere dem, gir økte finansieringskostnader. Økte skatter kan for en stund løse problemet, men gitt at det er grenser for hvor mye skattetrykket kan økes, vil det også være grenser for i hvilken grad problemet kan løses med økte skatter.

Rikdommens dilemma kan ikke løses på annen måte enn at en forsøker å påvirke disse tre elementene. RD rammer alle land med omfattende offentlig velferdssystem og aldrende befolkning.

Økt migrasjon påvirker elementene i rikdommens dilemma i ulike retninger, og har konsekvenser for samfunnet generelt og for kommunesektoren spesielt både som lokalsamfunnsutvikler, velferdsleverandør og arbeidsgiverområde.

Norge har i nyere tid, og sammenlignet med andre land, vært mindre påvirket av migrasjon. Den trenden er i endring, og både særtrekk ved vår velferdsmodell og ved migranter må tas med i vurderingen av konsekvenser på sikt. Drøye 500 000 personer har innvandrerbakgrunn i dag. I overkant av 140 000 av disse har flyktningebakgrunn, og av disse er halvparten mellom 20 og 39 år.

Økt migrasjon og velferd

Kommunesektoren er ansvarlig for en rekke tjenester som bidrar til integrering av innvandrere til samfunns- og arbeidsliv, og som vil påvirkes ved økt migrasjon. Velferdstjenester som er etablert for å bidra til integrering av innvandrere varierer utfra hvilken bakgrunn innvandrerne har – enten det dreier seg om flyktninger eller arbeidsinnvandrere.

Kvalifisering og utdanning

Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger som skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk samt innsikt i norsk samfunnsliv, og som er obligatorisk for nyankomne flyktninger bidrar til at mer enn 60 % av deltakerne går ut i utdanning eller jobb. Samtidig er en stor andel av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet innvandrere med ulik bakgrunn, og vi ser at de som ikke kvalifiseres i introduksjonsordningen fortsetter i Kvalifiseringsprogrammet.

Det som er tydelig i dag er at også universelle velferdstjenester som utdanning og helse og omsorg, også påvirkes til dels betydelig av økt migrasjon. Det er behov for å styrke språkopplæring fra barnehage og oppover. Det er viktig å integrere språkopplæringen i ordinær utdanning, som følge av at en stadig økende andel av befolkningen har svakere norskkunnskaper.

KS har tidligere påpekt at erfaringene med økt arbeidsinnvandring fra særlig Øst-Europa viser at i tillegg til statlige velferdsytelser, påvirkes behovet for velferdstjenester fra kommunesektoren. Eksempler på dette er bolig, språkopplæring og kvalifisering av voksne samt introduksjonsklasser/språkopplæringstiltak for barn av arbeidsinnvandrere. Familiemedlemmer av arbeidsinnvandrere har ingen rettigheter knyttet til norskopplæring, og erfaring viser at lav deltakelse i norskopplæring på grunn av kostnader for den enkelte fører til at ungdom faller ut av videregående opplæring og at ektefeller ikke deltar i det formelle arbeidslivet. Ved arbeidsledighet for forsørger er dårlige norskkunnskaper en årsak til at det ofte kan være vanskelig å finne nytt arbeid.

Frafall i videregående skole er også et område hvor barn, og særlig gutter, av innvandrerforeldre utgjør en relativt stor gruppe. Flyktninger utgjør en stor gruppe av innvandrere i Norge, og disse

barna har ofte mistet skolegang. Reduksjon i frafall fra videregående er et viktig politisk spørsmål og som det jobbes aktivt med i fylkeskommunene, både av hensyn til den enkelte og av mer samfunnsmessige hensyn. Økt tilskudd til norskopplæring er en viktig faktor for å lykkes her. Samtidig viser statistikk at en stor andel av ungdom født i utlandet og ungdom med utenlandsfødte foreldre er godt representert i både videregående opplæring og i høyere utdanning. Dette viser at mange innvandrerbarn og ungdom både klarer seg godt i utdanningsløpet, samtidig som mange risikerer å falle fra.

Helse og sosial

Erfaring viser også behov for mer tilrettelagte tjenester som eksempelvis tolketjenester og helse og sosialtjenester. Det gjelder både arbeidsinnvandring, asylsøkere og flyktinger.

Det blir større krav til helse og omsorgstjenester når flere eldre med behov for tjenester ikke behersker norsk, enten fordi de ikke har lært det eller fordi man glemmer det nye språket når man blir eldre. Andre utfordringer kan være behov for tilrettelegging utfra kulturelle og religiøse forskjeller, som f eks matvaner.

Refusjon av utgifter til helsehjelp i andre EØS-land, som ble vedtatt i Stortinget i 2009 vil også påvirke velferdsordninger ved økt migrasjon. Ordningen som trer i kraft i 2010 innebærer at pasienter skal få rett til refusjon av utgifter til helsehjelp i andre EØS-land etter nærmere fastsatte regler, og refusjonsutgiftene vil belastes pasientens bostedskommune. Tjenestene vil i hovedsak omfatte legetjenester, fysioterapi og andre primærhelsetjenester som mottas i andre EØS-land. Ved økt migrasjon, både til og fra landet av ulike grupper, vil slike ordninger kunne påvirke forutsigbarhet og styring av velferdsproduksjonen både nasjonalt og i kommunalsektoren.

Et ganske annet eksempel på hvordan velferdsytelser kan gi utslag som strider mot en allmenn oppfatning om rettferdighet, er opptjening av rettigheter i folketrygden for utlendinger som soner fengselsstraff. Varslede lovendringer er nødvendig her. Dette viser også utfordringer og behov for tett tverrsektoriell samhandling på statlig nivå når rettigheter fastsettes.

Temaer for NOUen vil her være;

- *Hvordan skal økt behov for språkopplæring og utdanning/kvalifisering for flyktinger, arbeidsinnvandrere og deres familier finansieres - og produseres mest mulig effektivt?*
- *I hvilken grad, og hvordan, skal velferdstjenester innen utdanning/oppvekst, helse og omsorg, bolig med mer tilrettelegges utfra en mer sammensatt befolkning med hensyn til språk, religion, normer og kultur?*
- *Hva skal være det offentliges ansvar for velferdstjenester, og i hvilket omfang skal tjenester tilrettelegges utfra ulike behov i befolkningen?*

Økt migrasjon og sysselsetting

Sysselsettingsstatistikk viser ulik tilknytning til arbeidsmarkedet for ulike grupper migranter i Norge, og at opprinnelsesland påvirker tilknytningen. Det er variasjon mellom arbeidsmarkedstilknytningen for ulike grupper i ulike land det er naturlig å sammenligne seg med. Trekk ved Norge som mottakerland som f eks språk, dagens velferdsordninger og migranternes ulike livshistorie og bakgrunn er trolig forklaringsvariabler til ulikheter her.

Ulike velferdsytelser som kontantstøtte, bostøtte, sosialhjelpsutgifter kan alene eller samlet bidra til å redusere incentiver til lønnet arbeid, eller til deltakelse i svart arbeid, særlig for grupper med

lavere utdanning. Dette gjelder ulike grupper i samfunnet. Det vil likevel kunne være slik at innbyggere som kommer fra samfunn med få eller ingen velferdsytelser har mindre incentiver for arbeid dersom velferdsytelser oppleves å gi gode levevilkår. Flyktninger har her en innføring i velferdsytelser og –ordninger, mens arbeidsinnvandrere har en sterkere tilknytning til arbeidslivet i utgangspunktet og får ved behov en annen innføring til velferdsytelser og - ordninger.

En stor andel innvandrere utenfor det ordinære arbeidsmarkedet utgjør i dag en betydelig arbeidskressurs. Det er arbeidskraft med både høyere utdanning og fagutdanning som ikke slipper inn på arbeidsmarkedet, ofte på grunn av språkkunnskaper. Mange velger da svart arbeid som inntektskilde. Dette er ofte kvalifiserte personer som arbeidslivet har behov for. Det er også en arbeidskressurs i personer med innvandrerbakgrunn med ulik utdanning som velger å stå utenfor arbeidslivet.

KS ser behov for flere ulike tiltak og virkemidler for å løse arbeidskraftbehovet framover. Migrasjonen til Norge de siste årene har i stor grad omfattet *arbeidsinnvandrere*, personer som har relativt sterk tilknytning til arbeidsmarkedet. KS har i høring til Stortingsmelding 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring sluttet seg til meldingens hovedperspektiv om at arbeidskraftsbehovet primært skal dekkes av landets egen arbeidskresserve, gjennom en sunn utdannings-, arbeidsmarkeds- og velferdspolitik. I den grad behovet for arbeidskraft ikke kan dekkes med egne ressurser, er rekruttering av utenlandsk arbeidskraft et virkemiddel. Forenklinger i lov- og regelverk som er gjort de siste årene for å få til en tilpasning mellom arbeidslivets behov for arbeidskraft og arbeidsinnvandring er positivt. Det gjelder både arbeidsinnvandrere med høyere formell kompetanse og faglærte. Videre arbeid for et mer brukervennlig og effektivt system for godkjenning av utdanning og kompetanse fra utlandet er viktig.

Arbeidsinnvandrere og deres familier vil kunne føre til en positiv utvikling for lokalsamfunn som både trenger befolkningsvekst og arbeidskraft. Innvandringen kan bidra positivt til fraflyttingstruede kommuner. Samtidig viser erfaringer fra noen kommuner med nedgang i innbyggertall som aktivt har rekruttert innbyggere/familier fra f eks Nederland, at også disse innbyggerne søker mot større kommuner på sikt.

KS har også pekt på at økt arbeidsinnvandring på lang sikt trolig ikke vil løse arbeidskraftutfordringene, fordi økt arbeidsinnvandring også vil bidra til etterspørsel av velferdstjenester, og trolig med et større behov for mer tilrettelagte og tilpassede tjenester. Utvikling i mønstre for tilbakevandring til opprinnelsesland hos dagens arbeidsinnvandrere vil trolig gi oss mer konkrete svar på dette framover.

KS er opptatt av at Norge må ha en etisk forsvarlig rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. Det dreier seg om å bidra til en etisk ansvarlig rekruttering av helsepersonell fra land som selv trenger kritisk kompetanse – en etisk politikk i forhold til fordeling av helsepersonell mellom fattige og rike land. Norsk bistand må her rettes mot kapasitetsbygging og reduksjon av migrasjonsdrivende faktorer.

Økt migrasjon i form av arbeidsinnvandring har konsekvenser for arbeidet for å sikre et seriøst arbeidsliv. Arbeidsinnvandrere må ha like lønns- og arbeidsvilkår som arbeidstakere ellers. Her har arbeidsgivere et ansvar, og for kommunesektoren som arbeidsgiverområde er lønns- og arbeidsvilkår for alle ansatte regulert i avtaleverk, i tillegg til lov- og regelverk. For offentlig virksomhet er det eksempler på at man gjennom anskaffelser og midlertidig innleie av arbeidskraft har bidratt til useriøsitet og sosial dumping. Lov- og regelverksendringer knyttet til regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping som f eks ID-kort, register over seriøse bemanningsforetak og

”påseplikt” er virkemidler her. Et seriøst arbeidsliv er selvsagt også særlig knyttet til framtidig bærekraftig velferdsmodell – både med hensyn til sikring av skatter og avgifter, reduksjon av velferdsytelser og velferd for den enkelte knyttet til arbeid.

Temaer for NOUen vil her være;

- *Hvordan påvirker økt migrasjon ”utdannings- og arbeidslinja” som ligger til grunn for dagens velferdsmodell?*
- *Hvordan unngå at velferdsytelser som kontantstøtte, bostøtte, barnetrygd mv - alene eller sammen - gir incentiver til ikke å delta i arbeid – eller å kombinere ytelser og deltakelse i det uformelle arbeidsliv?*
- *Hvordan ta i bruk arbeidskraftsressurser blant dagens og framtidige migranter – i det formelle arbeidslivet? Og hvordan begrense at innvandrere med ulik bakgrunn deltar i det uformelle arbeidsmarkedet?*

Økt migrasjon, demokrati og samfunnsutvikling

Lokaldemokratiet som bærebjelke i vårt demokratiske system har lang og sterk tradisjon, og forutsetter bred representasjon og aktiv deltakelse. Universelle velferdsordninger og lokal tilpasning av velferdstjenester utfra lokale behov sikrer en best mulig ressursutnyttelse. Dette er nært knyttet til et representativt og levende lokalt og nasjonalt.

KS peker i sin plattform for godt lokaldemokrati på ulike kjennetegn på et levende lokaldemokrati som blant annet; høy valgdeltakelse, innbyggerdialog utenom valgdagen, åpen og offentlig debatt, aktive lag/frivillige organisasjoner og aktive politiske partier som rekrutterer bredt blant innbyggerne. På flere av disse områdene er det i dag ulikhet mellom ulike grupper i samfunnet. Et mer mangfoldig lokalsamfunn som følge av migrasjon krever at kommunesektoren evner å inkludere bredt i lokalsamfunnsutviklingen og sammen med politiske partier og organisasjoner i lokaldemokratiet.

Den norske velferdsmodellen er kjennetegnet av høy sosial kapital, eller tillit og samhandling i samfunnet og i arbeidslivet. En bærekraftig velferdsmodell i et mer mangfoldig samfunn er avhengig av en videreføring av tillit, oppslutning om og deltakelse i lokalsamfunnet, som i samfunns- og arbeidsliv for øvrig.

KS har over tid hatt fokus på økt kvinneandel i lokalpolitikken på ulike nivåer, med utgangspunkt i argumenter om å utnytte de totale ressursene i samfunnet, og sikre bred representasjon og deltakelse fra begge kjønn. For å utnytte samfunnets totale ressurser, og bidra til oppslutning og utvikling av lokalsamfunnet er det viktig at også ulike innvandrergupper i økt grad deltar. Flere kommuner har uttalt mål om at kommuneadministrasjonen skal ”speile befolkningen”, og det vil kunne argumenteres for at også politisk nivå ville kunne utnytte samfunnets totale ressurser ved en mer mangfoldig sammensetning.

Temaer for NOUen vil her være;

- *Hvordan påvirker økt migrasjon normer og verdier som ligger til grunn for demokrati og deltakelse i samfunnsnivå - lokalt og nasjonalt? Konsekvenser for samfunnets sosiale kapital?*
- *Hvordan inkludere innbyggere fra ulike grupper i lokalsamfunnet gjennom deltakelse i frivillighet, organisasjoner, politiske partier?*
- *Hvordan påvirkes det representative demokratiet ved økt migrasjon?*

Linker til utfyllende dokumentasjon og relevante FoU-prosjekter og Rikdommens dilemma

<http://www.ks.no/tema/Samfunnsansvar/Velferd/KS-lanserer-velferdskommisjon/>

Rekruttere og beholde! Strategi for arbeidskraft og rekruttering

<http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Rekruttering/Beholde-og-rekruttere-En-strategi-for-arbeidskraft-og-rekruttering/>

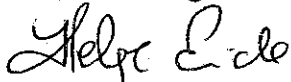
Plattform for godt lokaldemokrati

<http://www.ks.no/tema/Lokaldemokrati/Folkevalgtportalen1/Folkevalgtportalen/Godt-lokaldemokrati---ei-plattform/>

KS har en egen FoU-ordning som gir kunnskapsgrunnlag om problemstillinger knyttet til kommunesektorens rammevilkår i vid forstand. Vi vil her særlig gjøre utvalget oppmerksom på følgende FoU-arbeid;

- Helhetlige og langsiktige hensyn i politiske vedtak om velferdstjenester, NIBR 2008
- Konsekvenser av manglende tilpasning mellom ressurser og velferdstjenester, SSB 2008
- Mangfoldig omsorg – behov for pleie- og omsorgstjenester hos innbyggere med minoritetsbakgrunn, NOVA 2009
- Kommuner med synkende folketall, Agenda 2007
- Mangfold i ledelse, Asplan Viak/Kudi 2009
- Evaluering av handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommuner, Econ Pöyry 2008
- Forsterket tilpasset norskopplæring, HiH/Ped.Forskningsinstitutt UiO 2008
- Sykefravær og uførepensjon blant innvandrere i storbykommuner, SSB 2004

Med vennlig hilsen



Helge Eide

Direktør