



ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 26/00484-5
Arkivkode: ---
Saksbehandler: Audun Kvale
Deres referanse: 26/159
Dato: 17.04.2026

Høring av forslag til integreringsstønad for nyankomne flyktninger - høringssvar fra KS

Innledning

Vi viser til høringsnotat datert 23.01.26.

Kommunene spiller en avgjørende rolle for at nyankomne flyktninger blir inkludert i arbeids- og samfunnsliv, og for gjennomføringen av nasjonal integreringspolitikk. Samtidig har sektoren en nøkkelrolle for å skape gode og inkluderende lokalsamfunn for alle. Daglig legger kommunene ned en stor innsats for at flere skal bli inkludert, og for å få flere inn i arbeid og aktivitet. Kommunene er opptatt av å legge til rette for lokalsamfunn med høy grad av tillit, små forskjeller og gode levekår for alle innbyggere.

Integreringen går godt i Norge. At mange barn med innvandrerbakgrunn lykkes gjennom utdanningsløpet og senere i arbeidslivet, kan i stor grad tilskrives et universelt skole- og utdanningssystem, et felles sosialt sikkerhetsnett med sterke velferdsordninger, og et organisert arbeidsliv. KS mener dette er viktig å anerkjenne og hegne om. Dersom politikkenheter med mål om å få flere inn i arbeidslivet får uønskede konsekvenser i form av økt utenforskap, vil det være svært uheldig.

KS deler regjeringens bekymring knyttet til at mange innbyggere med fluktbakgrunn står utenfor arbeidslivet, og støtter intensjonen om at flere skal komme inn i arbeid. KS er også enig med regjeringen i at det må lønne seg å jobbe framfor å motta stønad, og at det er en utfordring at dagens stønadssystem ikke gir et sterkt nok insentiv til å delta i arbeidslivet for alle. Dersom en ny integreringsstønad kan bidra til at flere kommer i jobb, vil det åpenbart være positivt.

KS vil samtidig understreke at kommunenes samlede erfaring tilsier at økonomiske insentiver alene har begrenset effekt for flertallet av målgruppen, som ofte står langt fra arbeidsmarkedet på grunn av manglende norskferdigheter, lav formell kompetanse, helseutfordringer eller omsorgsoppgaver. For denne gruppen er stabile rammer og kvalifisering over tid viktigere enn et redusert ytelsesnivå, for å oppnå varig overgang til arbeid.

KS overordnede syn på forslaget

Samlet vurderer KS at de sannsynlige negative konsekvensene av forslaget, vil være større enn den positive effekten av at en noe større andel av målgruppen kan komme i arbeid. En hovedbekymring for KS er at forslaget kan føre til økt sosial ulikhet og dårligere levekår i kommunene. KS er særlig bekymret for at forslaget kan føre til dårligere oppvekstsvilkår for barn. KS anbefaler departementet å vurdere tiltak som kan kompensere for negative konsekvenser av endringen, samtidig som intensjonen om et økt arbeidsinsentiv ivaretas.

Språk er nøkkelen til arbeid. De aller fleste flyktninger ønsker å delta i arbeidslivet. KS mener det er uheldig at forslaget ikke inneholder tiltak som kan bidra til å gjøre flyktningene bedre rustet for å komme i jobb, eller gjøre det enklere for arbeidsgivere å ta flyktninger inn i arbeid eller praksis. Framfor alt er det nødvendig å styrke språkopplæringen dersom flere flyktninger reelt sett skal komme seg i arbeid eller gjennomføre utdanning.

Kommunene har over mange år lagt ned en betydelig innsats for å bosette flyktninger, ikke minst de siste årene etter fullskalainvasjonen av Ukraina. KS er bekymret for at forslaget også kan få uønskede konsekvenser for erfarne bosettingskommuners mulighet til å bosette og integrere flyktninger, og samtidig legge et større press på kommuner med begrenset kapasitet. En slik utvikling kan i verste fall også bidra til å forsterke eksisterende levekårsutfordringer i en del områder.

Når det gjelder regjeringens mål om å påvirke flyktninger og migranternes valg av Norge som ankomstland, mener KS at dette er et mål som bør håndteres av staten gjennom innvandringsregelverket, og ikke gjennom velferdstjenestene som kommunene har ansvar for å forvalte.

KS vurderer at forslaget vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene, som på noen områder er lite eller mangelfullt utredet fra departementet. Dette gjelder særlig den foreslåtte aktivitetsplikten, som vi vurderer at vil kunne bli mer omfattende og kostbar enn departementet legger til grunn. KS er også bekymret for at en lavere stønad uten rett til økonomisk sosialhjelp, vil kunne medføre en betydelig mengde søknader om dekning av ekstraordinære utgifter og nødhjelp etter det nye regelverket. I verste fall kan dette føre til framvekst av et separat sosialt sikkerhetsnett for en bestemt gruppe, utenfor de ordinære sosiale tjenestene i Nav-kontoret. En slik mulig utvikling ser vi på som svært uheldig.

KS viser til bostøtteutvalget som regjeringen har satt ned. Utvalget skal innen utgangen av 2026 blant annet utrede bostøttens virkning på arbeidsinsentiver, samspillet mellom bostøtten og andre offentlige ytelser, og gi anbefalinger til mulige endringer for å gjøre bostøtten mer effektiv. KS anbefaler departementet å avvente endelig innretning av integreringsstøtten, til bostøtteutvalget har kommet med sine anbefalinger.

I fortsettelsen vil vi redegjøre nærmere for KS sitt syn på forslaget, med utgangspunkt i de overordnede synspunktene som er gjengitt her. Vi vil ta for oss henholdsvis konsekvenser for levekår i kommunene, konsekvenser for bosetting av flyktninger, og økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren. Deretter skisserer vi enkelte tiltak som vi

mener vil kunne redusere risikoen for uønskede konsekvenser av forslaget, samtidig som intensjonen om økt arbeidsdeltakelse ivaretas.

Til slutt kommenterer vi de åpne spørsmålene som departementet ønsker innspill på.

Del 1: Konsekvenser for levekår i kommunene

KS er bekymret for at endringen kan føre til økt sosial ulikhet og økte levekårsutfordringer i kommunene. Dette knytter seg både til at flere familier vil få mindre å leve av, og at det vil bli vanskeligere å oppnå spredt bosetting. Når det gjelder effekten av nye bosettingsmønstre, redegjør vi nærmere for dette under avsnittet om bosetting.

Selv om departementet har gjennomført en grundig utredning av arbeidsinsentivene ved den nye stønaden, er det likevel knyttet betydelig usikkerhet til effekten av endringen. Det er ikke gitt at et økt arbeidsinsentiv som følge av redusert stønad, vil få ønsket effekt for alle i målgruppen. KS mener departementets analyse gir et noe snevert beslutningsgrunnlag, da marginalsatt alene ikke gir et fullstendig bilde av målgruppens arbeidsadferd. Analysene inkluderer i liten grad sentrale faktorer knyttet til reelle overgangsmuligheter til arbeid, som tilgjengelige jobber, språkferdigheter, kvalifikasjoner, omsorgsansvar mv. Det også grunn til å stille spørsmål ved hvordan ordningen med integreringsstønad vil fungere i en situasjon med større arbeidsledighet. Selv om det nå er stort behov for arbeidskraft i mange sektorer, er det ikke gitt at det alltid vil være slik.

KS utelukker ikke at forslaget kan få effekt ved at flere blir motivert til å komme i arbeid, men ser det samtidig som sannsynlig at deler av målgruppen vil bli stående utenfor arbeidslivet også etter en eventuell omlegging til integreringsstønaden. Mange kommuner viser til at det for denne delen av målgruppen vil være viktigere å bidra til at barna lykkes, framfor å investere i voksne som stiller svakt på arbeidsmarkedet. Dersom barna vokser opp i lavinntekt, vil en slik innsats bli mer krevende for kommunene.

Levekår for barn i flyktningfamilier

Departementet uttaler at forslaget innebærer at flere flyktninger vil måtte klare seg med lavere månedlig inntekt. KS er særlig bekymret for at dette kan ramme barn i flyktningfamilier. Særlig enslige forsørgere vil stille betydelig svakere økonomisk med den nye ordningen sammenlignet med dagens stønadsnivå.

Departementet legger til grunn at barnetrygden skal bidra til å kompensere for lave stønader for alle barnefamilier, og at enslige forsørgere i tillegg vil kunne motta forskuddsbidrag. KS vil påpeke at disse stønadene normalt ikke utbetales før etter et års opphold i landet, noe som vil gjøre det ekstra krevende for barnefamilier i startfasen. Barnetrygden kommer i tillegg til andre ytelser etter dagens regelverk. Når det gjelder bidragsforskudd er det betydelig usikkerhet om hvorvidt ytelsen i det hele tatt vil tilfalle målgruppen. Tilbakemeldinger fra kommunene tilsier at mange enslige forsørgere med fluktbakgrunn ikke får tilgang til ytelsen, siden de ikke har mulighet til å legge fram den dokumentasjonen som kreves.

Svekkede levekår og barnefattigdom har en rekke negative konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. KS viser til erfaringene fra Danmark knyttet til innføring av starthjelp i 2002, og

senere politikkendringer i Danmark. Felles for disse har vært målet om å oppnå økt arbeidsdeltakelse, samtidig som et lavt ytelsesnivå skulle virke avskrekkende på flyktninger og migranternes valg av Danmark som ankomstland. Dette sammenfaller med regjeringens intensjoner bak forslaget om integreringsstøtten. Evalueringer av reformen viste at den kun medførte en forbigående positiv effekt på sysselsettingen, hovedsakelig for menn i målgruppen. Senere forskning har også dokumentert at reformen førte til en økning i sosiale problemer, svakere skoleprestasjoner og økt kriminalitet både blant unge og voksne i målgruppen. Dette er kunnskap som også departementet viser til i høringsnotatet (Pkt. 2.5.2., s.17¹). Selv om det vil være forskjeller mellom landene, mener KS likevel det er uheldig at regjeringens forslag i liten eller ingen grad tar hensyn til de åpenbart negative følgene av reformen i Danmark. KS mener at departementet i langt større grad burde ha vurdert mulige negative konsekvenser knyttet til ulikhet og levekår opp mot intensjonen om økt sysselsetting, og samtidig utredet tiltak som kan bidra til å motvirke uønskede konsekvenser av forslaget.

KS vil understreke at de foreslåtte satsene for integreringsstøtten for enkelte grupper, særlig enslige forsørgere og barnefamilier, etter kommunenes vurdering kan medføre at husholdninger må klare seg med en inntekt som ligger under etablerte fattigdomsgrenser. Dette reiser spørsmålet om forslaget i tilstrekkelig grad ivaretar barneperspektivet som kommunene er forpliktet til å legge til grunn i all tjenesteyting, slik dette er nedfelt både i nasjonal lovgivning og forankret i FNs barnekonvensjon.

Del 2: Konsekvenser for bosetting

Kommunene har over mange år lagt ned en betydelig innsats i å bosette flyktninger, ut fra årlige anmodninger fra statlige myndigheter. Kommunenes arbeid har siden 2004 vært forankret i en samarbeidsavtale mellom KS og regjeringen v/ flere departementer. Rask, styrt og spredt bosetting er viktige felles prinsipper for arbeidet, og som danner grunnlag for god integrering.

På regjeringens nettsider er dette beskrevet på følgende måte:

«Det er eit mål at alle flyktningar skal bli busett så raskt som mogleg etter innvilga opphald (...). Busettinga skal og vere treffsikker, det vil seie at flyktningane skal bli busett i kommunar med relevante tilbod om kvalifisering, utdanning, arbeid eller anna tenestetilbod. I tillegg skal busettinga vere styrt og spreidd over heile landet.»

Endring i bosettingsmønstre – større press på mindre kommuner

KS vurderer at forslaget om ny integreringsstøtte samlet vil medføre en stor reduksjon i antall tilgjengelige boliger til bosetting av flyktninger. En hovedårsak til dette er at den nye støtten ikke vil være tilstrekkelig for at målgruppen skal kunne betjene reell husleie i mange av de boligene som i dag er tilgjengelige, når muligheten for bostøtte og økonomisk sosialhjelp faller bort.

Dette vil kunne redusere større kommuners mulighet til å bosette flyktninger, og samtidig legge mer press på mindre kommuner om å bosette flere. Samlet vil dette kunne medføre endringer i bosettingsmønstrene, og bidra til å undergrave flere av målene i bosettingsavtalen.

¹ [Høring av forslag til integreringsstøtte for nyankomne flyktninger](#)

KS mener at leieprisene som departementet legger til grunn i høringsnotatet er for lave, og ikke gir et riktig bilde av situasjonen i kommunene. Til tross for at tallene er hentet fra SSBs leiemarkedsundersøkelse, tar de ikke hensyn til hva som reelt sett er egnede og tilgjengelige boliger for bosetting av nyankomne flyktninger.

Mange erfarne kommuner som i dag gjør en viktig jobb med integrering av flyktninger, og som dekker store deler av bosettingsbehovet, varsler at de risikerer sterk reduksjon eller stans i bosettingen dersom forslaget blir realisert. Dette gjelder i stor grad de viktigste kommunene når økte ankomster krever rask oppbygging. Disse kommunene har også et godt utbygget kvalifiseringstilbud, samt utdannings- og arbeidsmarked.

En forskyvning fra større byer og sentrale kommuner med høye boligpriser, til små og mellomstore kommuner vil kunne få flere uheldige konsekvenser. Kommuner med høye boligpriser som fortsetter å bosette, vil måtte plassere flyktningene i områder med de laveste leieprisene. Dette kan medføre økt konsentrasjon av flyktninger i områder med levekårsutfordringer i den enkelte kommune.

Generelt frykter KS at det vil bli et økt press på mindre sentrale kommuner, som neppe vil ha kapasitet til å øke tilsvarende reduksjonen i større og mer sentrale kommuner. De rimeligste boligene ligger ofte i områder med begrenset kommunikasjons- og kollektivtilbud, noe som kan gjøre det vanskelig for flyktninger å delta i kvalifiseringstiltak og arbeid.

Risiko for økt sekundærbosetting og selvbosetting

KS vurderer også at forslaget kan medføre økt risiko for sekundærflytting, og gi økt press på kommuner som opplever tilflytting. Undersøkelser og tall fra SSB viser at det hovedsakelig er de minste og mest usentrale kommunene, at flyktninger oftest velger å flytte fra. Økt bosetting i distriktene kan derfor i neste omgang medføre økt sekundærflytting. Motivasjonen til å flytte kan forsterkes ytterligere ved at flyktningene med det nye regelverket også vil få rett til integreringsstønad i tilflyttingskommunen. Dagens system gir ingen slike rettigheter. Dette vil også gjelde for flyktninger som bosetter seg fra mottak uten avtale.

Om forholdet til bosettingsavtalen

KS mener at forslaget vil kunne svekke kommunenes kontroll i bosettingsarbeidet, og dermed være i strid med bosettingsavtalen. Indirekte vil endringen også komme i konflikt med prinsippet om frivillighet som er nedfelt i samme avtale, og som blant annet skal sikre kommunene frihet til å velge antallet flyktninger de bosetter årlig.

Slik KS ser det, bryter forslaget klart med to viktige mål i bosettingsavtalen; rask og treffsikker bosetting. Forslaget vil trolig medføre lenger ventetid i asylmottak, noe departementet også viser til. Erfaringer tilsier at lang ventetid i mottak er uheldig for senere integreringsløp. Forslaget representerer dermed et brudd med målet om rask bosetting, som i alle år har vært ansett som et viktig grunnlag for god integrering.

Forslaget innebærer også et klart brudd med målet om treffsikker bosetting, som innebærer at den enkelte flyktnings behov for kvalifisering, utdannings- og arbeidsmuligheter skal ivaretas ved bosetting. Dettet medfører at mange av de viktige bosettingskommunene trolig må redusere eller stanse bosetting dersom forslaget blir realisert.

Del 3: Økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren

At alle ytelser til flyktninger samles under ett lovverk, framstår i utgangspunktet som en positiv forenkling, som i beste fall kan gi redusert ressursbruk og legge til rette for mer sammenhengende og helhetlige tjenester. Vi ser det imidlertid som usikkert i hvilken grad endringen vil medføre reell forenkling, og vurderer også at forslaget vil kunne få en del merkostnader for kommune, som i liten grad er utredet av departementet. Dette gjelder særlig ordningen med aktivitetsplikt for flyktninger som ikke kommer i arbeid gjennom integreringsprogrammet, omkostninger knyttet til behov for omorganisering av tjenestene og kostnader knyttet til endringer i IT-systemer.

At den foreslåtte integreringsstønad ikke skal avkortes mot ektefelles inntekt slik dagens sosialhjelp gjør, vil også kunne medføre økte kostnader i form av at flere vil motta stønad lengre, sammenlignet med dagens ordning. I tillegg kan det at ytelsen skal være skattepliktig, samtidig som den skal kompensere for bortfall av sosialhjelp og bostøtte, også bidra til noe økte kostnader for kommunene.

a. Økonomiske rammebetingelser

Departementet legger til grunn at integreringstilskuddet fortsatt skal gi kommunene en rimelig kostnadsdekning av merutgiftene knyttet til bosetting og integrering av flyktninger. At tilskuddet økes tilsvarende statens innsparing på statlig bostøtte, og at nedtrekk av rammetilskuddet knyttet til økonomisk sosialhjelp overføres til integreringstilskuddet, anser KS derfor som rimelig.

Departementet legger til grunn at eventuelle endringer i dekningsgraden som følge av forslaget vil fanges opp i beregningsutvalgets kartlegginger, som skal danne grunnlag for justering av tilskuddet. En eventuell sterk vekst i kommunenes utgifter vil imidlertid ikke kompenseres gjennom integreringstilskuddet før etter 2 år, dersom dette skal gjøres på grunnlag av tall fra beregningsutvalget. Samtidig er det en utfordring at tilskuddene knyttet til flyktninger i dag ikke dekker kommunenes faktiske utgifter. Mange kommuner angir dette som en hovedårsak til at de i dagens situasjon ikke ser seg i stand til å bosette det antallet flyktninger som de blir anmodet om. Beregningsutvalgets siste kartlegging viser at både integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er underfinansiert. Med tanke på at tilskuddene allerede i dagens situasjon ikke er tilstrekkelige, samtidig som det kan forventes at forslaget vil medføre en del ekstra utgifter, ønsker KS at det gjennomføres en felles kostnadsberegning av forslaget før det trer i kraft.

b. Kostnader knyttet til aktivitetsplikt, mv.

Departementet viser til at det i dag er aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Departementet antar at aktivitetsplikten ikke vil medføre vesentlige merkostnader for kommunene, og viser til at flere av de aktuelle tiltakene som kan inngå i aktivitetsplikten, herunder norskopplæring og arbeidsmarkedstiltak, allerede er finansiert. Departementet mener også at målgruppen for aktivitetsplikten vil være relativt liten, ut fra en forventning om at vesentlig flere nyankomne flyktninger vil komme i arbeid etter omleggingen.

Den foreslåtte aktivitetsplikten knyttet til integreringsstønadene er likevel en ny oppgave for kommunene, som totalt sett innebærer en utvidelse av målgruppen ut over dagens ordning med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. KS vurderer at departementets kostnadsresonnement om at aktivitetsplikten kan håndteres innenfor eksisterende strukturer, og at merkostnader vil motvirkes av reduserte stønadsutgifter, ikke er tilstrekkelig underbygget. Når forslaget både omfatter en større målgruppe enn tidligere, stiller krav til individuelt tilpasset og meningsfull aktivitet, og forutsetter tett oppfølging over tid, tilsier tilgjengelig kunnskap at kommunenes faktiske kostnader kan bli vesentlig høyere enn lagt til grunn.

I statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 60 mill. kroner til innføring av en aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere, etter en beregning av kommunale merkostnader som følge av endringen. Dette bygget blant annet på en evaluering gjennomført av Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra KS, som viste at aktivitetsplikten medførte reelle og varige merkostnader for kommunene. Kostnadene knyttet seg særlig til økt saksbehandling, tettere individuell oppfølging og tilrettelegging av aktivitet, og varierte betydelig mellom kommuner. En utvidelse av målgruppen slik det foreslås i høringsnotatet, vil etter KS syn derfor kunne gi merkostnader for kommunene.

Departementet legger i utgangspunktet opp til at kommunene skal ha frihet til å fylle aktivitetsplikten med det innholdet de mener er mest hensiktsmessig, og viser til norskopplæring, arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav og tiltak i regi av frivilligheten som aktuelle tiltak. Etter departementets syn er dette tiltak som allerede er finansiert. Som nevnt er den obligatoriske opplæringen som kommunene har ansvar for, fra før underfinansiert. Mange kommuner viser også til generell knapphet på statlige arbeidsmarkedstiltak i Nav.

Norskopplæring vil være et svært viktig tiltak i aktivitetsplikten for å sikre framtidig arbeidstilknytning. Selv om det vises til alternative ordninger for norskopplæring, er det grunn til å tro at kommunene likevel i stor grad vil måtte finansiere utvidet opplæring, da det ikke kan forventes at alternative tilbud er tilgjengelig alle steder.

Dersom aktivitetsplikten realiseres, støtter KS departementet i at kommunene må ha stor frihet for å kunne vurdere innholdet i plikten, både for å tilpasse egne behov for arbeidskraft og tilgangen på ulike typer tiltak.

c. Øvrige økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at det er opp til den enkelte kommune å avgjøre hva som er mest hensiktsmessig organisering av tjenestene, i tråd med prinsipper om rammestyring og kommunal handlefrihet. KS støtter dette. Samtidig vurderer vi det som sannsynlig at endringen også vil få omkostninger i form av behov for omorganisering og/eller flytting av kompetanse og personell i kommunen. Dette omfatter både ansvarsforskyvning mellom Nav-kontor og flyktningetjenesten, kostnader knyttet til oppdatering eller endringer i kommunale fagsystem, samt utfordringer knyttet til at det vil være to parallelle lovverk i en overgangsperiode.

Dersom søknader om ekstraordinære utgifter og nødhjelp skal hjemles i integreringsloven, er det sannsynlig at mange kommuner vil vurdere det som mest hensiktsmessig at denne funksjonen legges til samme enhet som håndterer det øvrige bosettings- og kvalifiseringsarbeidet. Samtidig ligger hoveddelen av kompetansen knyttet til denne typen problemstillinger i Nav-kontorene.

Når flertallet av kommunene i dag har organisert flyktningarbeidet utenfor Nav-kontoret, vil det kunne medføre behov for å flytte personell som i dag jobber med økonomisk sosialhjelp ut av Nav-kontoret, og inn i flyktningetjenesten eller tilsvarende. 190 kommuner inngår i dag i et vertskommunesamarbeid med nabokommuner om Nav-kontoret. For disse kommunene vil en eventuell omorganisering bli ekstra krevende. Også i tilfeller hvor tjenestene fra før er organisert i Nav-kontoret, kan det bli behov for interne omdisponeringer.

De sosiale tjenestene i Nav utgjør i dag samfunnets siste sikkerhetsnett, og omfatter i utgangspunktet hele befolkningen. Tjenesten skal blant annet fremme overgang til arbeid, sosial inkludering, og deltakelse i samfunnet for alle innbyggere. Både fra et prinsipielt og faglig ståsted er det grunn til å stille spørsmål ved at en bestemt gruppe ikke lenger skal ha tilgang til de viktigste virkemidlene i dette felles sikkerhetsnettet, og vurdere konsekvensene av dette. For Nav-kontoret kan endringen også medføre at integreringsfaglig kompetanse forsvinner ut av tjenesten, og at sosial inkludering av flytninger blir mindre vektlagt i det generelle forebyggende arbeidet.

Når det gjelder behovet for endringer og omlegging i datasystemer, skriver departementet at det er utfordrende å estimere kommunenes kostnader knyttet til dette. KS antar at overgangen på kort sikt vil gi betydelige engangskostnader til IT-tilpasning og økt kompleksitet med doble systemer i en overgangsfase. Det vil stilles større krav til systemintegrasjoner og økt behov for digital kompetanse blant saksbehandlerne. KS er enig i at det på lengre sikt kan føre til redusert administrativ belastning, ved at det på området legges opp til ett regelverk og færre parallelle ordninger, samt grunnlag for bedre digital samhandling.

KS ser det også som uheldig at forslaget legger opp til en overgangsperiode på inntil 5 år med to parallelle lovverk for samme målgruppe.

Del 4: Forslag til tiltak som kan kompensere for uønskede konsekvenser

Som nevnt vurderer KS at de samlede negative konsekvensene av forslaget slik det er utformet, er større enn den positive effekten vi antar at forslaget kan få for flyktningers arbeidsdeltakelse. KS anbefaler derfor departementet å vurdere tiltak som kan kompensere for uheldige konsekvenser, samtidig som intensjonen om økt arbeidsdeltakelse blir ivaretatt.

KS har følgende anbefalinger:

1. Innretning av integreringsstønad opp mot kvalifiseringsløpet

Selv om introduksjonsprogrammet i dag er tidsmessig differensiert ut fra den enkeltes alder og utdanningsbakgrunn, vil det fortsatt være slik at mange av deltakere skal ha et program på minst to år, i noen tilfeller inntil 5 år. At alle programdeltakere skal motta like lav integreringsstønad fra første dag og gjennom hele kvalifiseringsløpet, utfordrer den enkeltes mulighet til å delta i opplæring og kvalifisere seg til arbeid. Det vil også være uheldig for barns mulighet til deltakelse og sosial inkludering.

KS vurderer det som viktigere å sikre deltakerne et tilstrekkelig livsopphold i den perioden de faktisk deltar i kvalifisering, framfor lav stønad gjennom hele perioden. Vi vurderer at dette kan

gi flyktningene et bedre grunnlag for å øke egen innsats mot å komme seg i arbeid etter endt integreringsprogram, og også virke motiverende. Samtidig ser KS at en økning i integreringsstønadene de to første årene, spesielt i de gruppene hvor den foreslåtte stønaden er særlig lav sammenlignet med dagens ordninger, vil redusere arbeidsinsentivene i denne perioden. Dette er imidlertid en periode hvor de fleste uansett er i et kvalifiseringsløp. KS mener derfor at argumentet om økt økonomisk insentiv for arbeid er viktigere senere i løpet, når flyktningene er ferdig i programmet og også er mer rustet til å komme i arbeid. KS mener også at det kan være uheldig å avkorte integreringsstønadene til null fra arbeid i en stillingsprosent som er 80 prosent eller mer. Dette vil, som departementet selv skriver, føre til en nedgang i flyktningenes disponible inntekt dersom deres arbeidsinnsats øker til rett over 80 prosent. For å få oppnå tilsvarende inntekt som ved jobb like under 80 prosent, må en jobbe om lag 90 prosent. KS ber departementet vurdere å flytte grensen til nærmere 90 prosent for å stimulere til at flyktningene velger å komme i en 100 prosent stilling.

2. Størrelse og innretning av barnetillegg og tillegg til enslig forsørger

Departementet foreslår at barnetillegget skal gis etter faste satser på nivå med barnetillegget i ordningen med arbeidsavklaringspenger. I praksis utgjør dette 37 kroner per dag, eller 9 620 kroner per år før skatt. I familier med to foreldre vil begge motta dette tillegget, mens enslige med barn mottar dobbelt barnetillegg. Forsørgertillegget til enslige forsørgere skal utgjøre kr. 157 per dag, eller 40 820 per år før skatt. Selv om tilleggene ikke er ment å fullt ut dekke foreldrenes merutgifter ved å ha barn, er det grunn til å stille spørsmål ved størrelsen og innretning på tilleggene, opp mot barns levekår og barnets beste. KS anbefaler departementet å særlig vurdere størrelse og innretning på tillegget til enslige forsørgere, siden disse vil komme vesentlig dårligere ut enn i dag med den nye stønader.

Departementet viser til at en fjerdedel av bosatte flyktningfamilier har 4 barn eller mer, og at disse foreldrene har minst sjanse for å komme i arbeid. Når barnetillegget kun skal gis til og med tredje barn, anbefaler KS at departementet vurderer hvordan barnerike familier kan kompenseres på en måte som bidrar til å forebygge at disse barna får en særlig krevende oppvekstssituasjon.

3. Økning og utvidelse av boligtillegget

Leieprisene som er lagt til grunn i høringsnotatet, gir ikke et dekkende bilde av de reelle leieprisene i kommunene. Selv om anslagene bygger på data fra SSBs leiemarkedsundersøkelse, er det en svakhet at denne tar for seg alle boliger som var tilgjengelig på leiemarkedet i hele Norge på et gitt tidspunkt. Tallene tar dermed ikke hensyn til tilgangen på egnede boliger for flyktninger i den enkelte kommune, som har en pris som målgruppen reelt sett kan betjene med stønaden. Også i distriktskommuner kan det vært svært høye leiepriser for de relativt få utleieboligene som befinner seg i akseptabel avstand til kvalifiseringstilbud og arbeidsplasser. KS anbefaler derfor departementet å vurdere muligheten for å utvide ordningen med botillegg til flere kommuner enn de 15 som er omfattet av forslaget, og eventuelt også en økning av satsene. Det vil imidlertid kunne bli en utfordring dersom tillegget blir såpass høyt at det i praksis fyller samme funksjon som bostøtten, som er foreslått fjernet av hensyn til å oppnå lavere marginalsatt.

For at ordningen også skal kunne ivareta mindre kommuner med høye leiepriser i deler av kommunen, anbefaler KS likevel departementet å vurdere om det er rom for en slik utvidelse. Her anbefaler vi også departementet å se hen til bostøtteutvalgets pågående arbeid og vurderinger knyttet til bostøttens virkninger på husholdningenes arbeidsinsentiver.

4. Endringer i lov om sosiale tjenester i Nav, som alternativ til integreringsstønad

Som et alternativ til en ny integreringsstønad forankret i integreringsloven, anbefaler KS departementet å også vurdere hvilke muligheter som finnes for å gjennomføre endringer i lov om sosiale tjenester i Nav, med mål om økt arbeidsinsentiv særlig rettet mot flyktninger innenfor 5-års perioden. Dette kan f.eks. være å innføre et nytt kapittelområde i sosialtjenesteloven som omhandler flyktninger, å sette et tak for sosialhjelpsytelser til barnerike familier noe lavere enn dagens veiledende satser, å hjemle aktivitetsplikt for flyktninger i sosialtjenesteloven, mv.

Ved å la flyktninger forbli under sosialtjenesteloven vil man også kunne unngå noe av problematikken knyttet til framveksten av et parallelt sosialt sikkerhetsnett, samt omorganisering av ressurser og personell i kommunene. Det er imidlertid usikkert om man med en slik modell vil kunne oppnå den forenklingen som også er et viktig mål med forslaget. De mulige tiltakene som er nevnt her må i så fall utredes nærmere.

5. Styrking av norskopplæringen

Kommunene har over tid trukket fram manglende norskkunnskaper og mangel på relevant kompetanse som de største barrierene for at flyktninger skal komme i arbeid. Særlig norskopplæring trekkes fram som svært viktig for å bedre målgruppens mulighet for å få en varig arbeidstilknytning. I tillegg til styrkede økonomiske rammer som kan sørge for at kommunene får dekket sine faktiske kostnader knyttet til lovpålagt opplæring, er det behov for flere ordninger for arbeidsrettet opplæring som kan knyttes tettere opp mot konkrete arbeidsplasser. Slike opplæringstiltak kan foregå både i regi av kommunen, og i regi av andre aktører.

6. Tiltak rettet mot arbeidsgivere

Arbeidsgivere spiller åpenbart en helt avgjørende rolle dersom flere flyktninger skal bli inkludert i arbeidslivet. KS mener det er uheldig at forslaget ikke omfatter tiltak som kan bidra til å gjøre det enklere for arbeidsgivere å ta flyktninger inn i arbeid eller praksis. Økt bruk av tiltak som lønns- og mentortilskudd, flere målrettede rekrutteringsprogram, mer treffsikre språkkrav for arbeid i ulike bransjer, samt ordninger for språkopplæring og språkstøtte på arbeidsplassen, er eksempler på tiltak som kommunene etterspør.

Godkjenning av utenlandske utdanninger er en betydelig flaskehals for at flyktninger og andre med utenlands utdanning skal få relevant arbeid i Norge. KS mener det er behov for et samlet løft for godkjenning og komplettering av utenlandsk utdanning, slik at flere innvandre og andre med utenlandsk utdanning kan få lettere og raskere tilgang til det norske arbeidsmarkedet.

Del 5: Spørsmål fra departementet

Spørsmål om ev. barnehageplikt

KS er skeptisk til å innføre en plikt om barnehagedeltagelse rettet mot en avgrenset gruppe familier. En slik målgruppebasert plikt reiser en rekke prinsipielle spørsmål. I Norge er det ikke skoleplikt, men opplæringsplikt. Plikten er knyttet til læring, ikke til en bestemt arena. Etter KS vurdering er dette et grunnleggende prinsipp som også bør tillegges betydelig vekt i vurderingen av eventuelle krav om barnehagedeltakelse. KS mener at frivillige virkemidler bør videreutvikles og følges opp før en eventuell plikt vurderes – herunder moderasjonsordninger, gratis kjernetid, åpen barnehage, informasjon på flere språk, oppsøkende virksomhet og utprøving med automatisk tilbud om barnehageplass i samarbeid med kommuner. KS gjør samtidig oppmerksom på at det er nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe som vurderer gratis barnehage og betydningen av dette for blant annet sosial utjevning og deltagelse.

Timesavkortning vs. inntektsavkortning som prinsipp for avkortning av stønaden

Departementet har lagt timesavkortning til grunn for analysene og lovforslagene i høringsnotatet, men ber særskilt om høringsinstansenes syn på hvilken metode for avkortning av stønaden som er mest hensiktsmessig. KS ser at det er noen ulemper ved timesavkortning, men vurderer likevel at de positive elementene ved timesavkortning er sterkere enn de negative. Spesielt hensynet til økt arbeidsinsentiv bør veie tungt. Dette vil uansett være en midlertidig stønad over en kort periode. KS vurderer dermed etter en totalvurdering at timesavkortning vil være det mest hensiktsmessige prinsippet for avkortning av stønaden.

Risiko for økt selvbosetting eller sekundærflytting ved innføringen av integreringsstønaden.

Dagens regelverk, hvor man skal kunne vises tilbake til mottak eller første bosettingskommune dersom man bosetter seg selv uten avtale, har vist seg å ikke fungere optimalt. Til tross for at personer som velger å flytte på egen hånd ikke har krav på kvalifiseringstilbud i tilflyttingskommunen, velger mange likevel å flytte. KS vurderer at forslaget om at flyktninger skal ha rett til integreringsstønad samt aktivitetsplikt i tilflyttingskommunen selv om det ikke foreligger noen avtale, vil kunne motivere til flytting framfor å avskrekke dette. I så fall vil det skape et økt press og mindre forutsigbarhet for tilflyttingskommuner.

Mulige indirekte konsekvenser av forslaget for kommunene og øvrig kommunalt tjenestetilbud

Vi viser til redegjørelse ovenfor under avsnitt om konsekvenser for levekår, bosetting, og økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

KS vurderer at forslaget samlet vil kunne medføre økt press på flere deler av det kommunale tjenestetilbudet. Dersom forslaget viser seg å resultere i økt sosial ulikhet og økte levekårsutfordringer, som KS frykter, vil dette påvirke en rekke kommunale tjenesteområder. Dette gjelder særlig skole- og oppveksttjenester som vil kunne oppleve et økende ressursbehov knyttet til barn og familier som trenger ekstra oppfølging. Også tjenestetilbud knyttet til helsestasjon, barnevern, psykisk helse og sosiale tjenester som midlertidig bolig og økonomisk råd og veiledning, vil kunne oppleve økt pågang som følge av omleggingen.

Med hilsen

Helge Eide
Områdedirektør

Mari Trommald
Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur