



Kunnskapsdepartementet - KD

Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Vår referanse: 21/00462-6  
Arkivkode: F00  
Saksbehandler: Audun Kvale,  
Deres referanse:  
Dato: 28.04.2021

## Høring - NOU 2020:16 Levekår i byer - høringsvar fra KS

Vi viser til overnevnte høring utsendt 03.02.21. KS mener by- og levekårsutvalget har levert en solid og viktig utredning som tar for seg en svært viktig tematikk. Det er i løpet av de senere årene gjennomført en rekke offentlige utredninger som med ulike innfallsvinkler har tatt for seg problemstillinger knyttet til levekår, integrering, arbeid og utenforskap. Tidligere utredninger har imidlertid i liten grad utforsket koblinger mellom geografisk opphopning av levekårsutfordringer, tendenser til segregering i og rundt storbyene, og boligmarked og bosettingsmønster blant innvandrerbefolkningen, slik som by- og levekårsutvalget nå har gjort. KS mener derfor denne utredningen utgjør et viktig supplement til et større kunnskapsgrunnlag knyttet til den nevnte tematikken, og et godt grunnlag for videre politikktutvikling på området.

KS mener at:

- By- og levekårsutvalgets grunnsyn om å videreføre og styrke kommunenes handlingsrom er riktig tilnærming i innsatsen for å forebygge og motvirke opphopning av levekårsutfordringer og segregering i og rundt de største byene.
- Følgende forslag til enkelttiltak fra utvalget vil kunne bidra positivt til å motvirke utfordringer knyttet til levekår i og rundt de største byene:
  - Kommunene gis mulighet for å stille krav om boligens disposisjonsform i arealplaner
  - Tydeligere statlige føringer for sosialt balansert byutvikling
  - Kvalitetssjekk av utleieforhold med husleiestøtte
  - Bedre tilgang til levekårsdata og indikatorer på områdenivå
  - Bedre effektstudier av områdesatsinger
  - Bedre kunnskap om effekter av lokalsamfunnsarbeid
  - Utvide bomiljøtilskuddet til andre levekårsutsatte områder
  - Inntektssystemutvalget utreder kompensasjon for høyere utgifter i levekårsutsatte områder
  - Utredning av samordning av moderasjonsordninger i barnehage og SFO, med mål om at ingen skal betale mer enn en viss andel av inntekten til barnehage og SFO.
  - Fylkeskommunens mulighet til å velge inntaksmodell for videregående opplæring videreføres
  - Lokalt tilpassede arbeidsmarkedstiltak
  - Styrket tilbud til ungdom – fritidsaktiviteter, møteplasser, mv.
  - Nytt kriterium om at flyktninger ikke bør bosettes i levekårsutsatte områder. KS støtter forslaget under forutsetning av at det fremmes som en anbefaling til kommunene og ikke som et statlig pålegg.

- KS er kritisk til følgende tiltak:
  - Endringer i innretningen av tilskudd til områdesatsinger
  - Endringer i opptakskriterier for barnehage, med mulighet til å tilsidesette foreldrenes førstevalg
- Både nærskoleprinsippet for grunnskolen og fylkeskommunens mulighet til å velge inntaksmodell for videregående opplæring, må videreføres. Eventuelle utredninger av disse ordningene må omfatte alle sider ved eventuelle endringer, ut over kun hensynet til å motvirke opphopning av levekårsutfordringer.
- Lærernormen bør avvikles. Dersom normen likevel videreføres, mener KS denne bør endres til å gjelde på kommunenivå framfor på hovedtrinn- og skolenivå. KS anerkjenner de gode intensjonene bak utvalgets forslag om å innføre sosioøkonomiske kriterier for lærernormen, men mener likevel at en lærernorm justert etter utvalgets forslag fortsatt vil medføre at skoler og kommuner bindes til en ressursfordeling som kan være uheldig.
- KS sitt utenforregnskap anbefales inkludert som tiltak i småbarnsstrategi.

For nærmere redegjørelse knyttet til av de av utvalgets forslag som hovedsakelig berører det boligpolitiske området, viser vi til KS' innspill til regjeringens boligsosiale strategi for 2021-24 og KS' hørings svar til regjeringens forslag til boligsosial lov<sup>1</sup>.

### **Overordnet om utredningen**

Innbyggere som opplever å være inkludert bidrar til å opprettholde lokalsamfunnets produktivitet og bærekraft. Kommunene utgjør ryggraden i velferdssamfunnet, både i rollen som samfunnsutvikler, tjenesteyter, tilrettelegger for sivilsamfunnet og som demokratisk arena. For enhver kommune er det avgjørende at innbyggerne har mulighet til å leve gode og meningsfulle liv, delta i sosiale fellesskap og arbeidsliv, og føle tilhørighet til sitt lokalmiljø.

Pandemien har tydelig demonstrert hvilken betydning kommunesektoren har hatt og har i håndteringen av en nasjonal krisesituasjon, både som lokal smittevernmyndighet og som førstelinjen i helsetjenesten. At noen av de samme levekårsutsatte områdene som har vært i fokus i by- og levekårsutvalgets utredning, også viste seg å få de største utfordringene knyttet til pandemien, demonstrerer tydelig hvilke konsekvenser geografisk opphopning av levekårsutfordringer kan få når samfunnet går inn i en krisesituasjon. Samtidig har dette demonstrert hvordan kommunene, som forvaltningsnivået nærmest innbyggerne, har brukt sitt handlingsrom og håndtert situasjonen på en god måte.

Utvalget peker på noen tydelige faresignaler og utfordringer som må gripes fatt i. At den sosioøkonomiske segregeringen har økt i Norge de siste tiårene, er ikke en ønsket utvikling. Når segregeringen sammenfaller geografisk med opphopning av levekårsutfordringer knyttet til eksempelvis barnefattigdom, dårlige boforhold, frafall fra videregående skole og lav sysselsetting, forsterker dette behovet for særskilte tiltak overfor disse utfordringene, og områdene.

Samtidig er utvalget tydelige på at situasjonen i Norge samlet sett er bedre enn i våre nærmeste naboland. Dette er en riktig og viktig innsikt. Det samholdet og de sosiale prosessene som foregår også innad eller på tvers av grupper innenfor såkalte levekårsutsatte byområder, har også mange gode kvaliteter som bør løftes fram og tas vare på. Det som i norsk sammenheng defineres som særlig levekårsutsatte områder, er for de fleste av innbyggerne som bor der, likevel gode og trygge

<sup>1</sup> [Hørings svar - Ny boligsosial lov - KS](#)  
[KS styrende organer - Møter - Hovedstyret 01.03.2021 \(opengov.cloudapp.net\)](#)

lokalsamfunn. KS mener dette er en viktig erkjennelse som må legges til grunn for den videre politikktutviklingen rettet mot å imøtekomme de tydelige utfordringene som utvalget også peker på, både i nasjonale og lokale myndigheters videre arbeid.

KS deler utvalgets grunnsyn om at den norske velferds- og arbeidslivsmodellen har bidratt til en betydelig grad av økonomisk likhet og grunnleggende velferd for alle, og at målrettede tiltak for å hindre opphopning av levekårsutfordringer bør bygge videre på denne modellen. I tråd med dette er KS tilfreds med at utvalget baserer mange av forslagene på en videreføring og styrking av kommunenes handlingsrom, og at kommunene gjennom å benytte seg av dette handlingsrommet fortsatt skal være den sentrale garantisten for en god velferdsutvikling lokalt. KS mener dette er en klok og riktig tilnærming.

Utvalget peker samtidig på at flere av forslagene vil innebære større budsjettmessige satsinger for staten, samtidig som enkelte forslag innebærer å rokere på midler til dels ved å øke midler til levekårsutsatte områder på bekostning av andre områder. Mange av utvalgets forslag vil ha direkte betydning for kommunesektorens økonomi, og flere av disse støttes også av KS. KS legger til grunn at kommunesektoren kompenseres fullt ut for de merkostnader man får dersom forslagene fra by- og levekårsutvalget besluttet iverksatt. KS forutsetter videre at det gjennomføres kostnadsberegninger av ulike tiltak som har økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, med involvering av kommunesektoren og KS, i forkant av beslutning om iverksettelse.

KS har utviklet utenforregnskapet som et verktøy for å vise hvor mye samfunnet potensielt kan spare på å forebygge fremfor å reparere, og på å investere i mennesker fremfor å se dem som utgiftsposter. KS anbefaler at utenforregnskapet legges til grunn som et sentralt verktøy for å planlegge og prioritere tiltak også knyttet til å forebygge og motvirke de utfordringene knyttet til geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer, som utvalget dokumenterer.

I fortsettelsen følger KS' kommentarer til utvalgte enkeltforslag fra utvalget.

#### **Nytt kriterium om at flyktninger ikke skal bosettes i levekårsutsatte områder**

Kunnskapsdepartementet fastsetter årlige anmodningskriterier for bosetting av flyktninger, blant annet på bakgrunn av innstilling fra nasjonalt utvalg for bosetting om årlig samlet behov for bosettingsplasser. Sistnevnte ordning er forankret i samarbeidsavtale mellom KS og regjeringen.

Siden 2019 har det vært en statlig styring om at det som hovedregel ikke skal bosettes flyktninger i områder med høy andel innvandrerbefolkning, dvs mer enn 30%. Denne føringen berører pr. i dag to kommuner, samt noen få bydeler. Tiltaket griper inn i kommunenes selvstyre når det gjelder å avgjøre om, og hvor i kommunen flyktninger skal bosettes. Når det gjelder bosetting i 2022 har nasjonalt utvalg uttalt at «for å unngå bostedssegregering skal man, i fastsetting av anmodningstall, ta hensyn til andel innvandrerbefolkning i kommunene. Kommunene oppfordres til å unngå bosetting i områder med innvandrerbefolkning på over 30 prosent». KS støtter utvalgets vurdering av at bosetting av flyktninger i levekårsutsatte områder primært bør unngås, under forutsetning av at det fremmes som en anbefaling til kommunene og ikke som et statlig pålegg.

#### **Endringer i opptakskriterier for barnehage, med mulighet til å tilsidesette foreldrenes førstevalg**

KS støtter ikke forslaget om at kommunene kan tilsidesette foreldrenes førstevalg. Utvalget foreslår at kommunene gis mulighet til å tilsidesette foreldrenes førstevalg i barnehageopptaket, med mål om å utjevne skjevfordeling av barn med og uten minoritetsspråklig bakgrunn mellom barnehager. Det er for det første usikkert om kommunen har anledning til å behandle denne type personopplysninger i søknadsbehandling i barnehageopptaket. Det er videre uklart hvordan slike forhold skal vektlegges opp mot de andre kriterier nevnt i forslaget.

Det er i dag begrenset hvilken mulighet kommunene har til å styre opptak i private barnehager. Selv om det er krav om en samordnet opptaksprosess i kommunen, står private barnehager fritt til å fastsette

egne vedtekter med opptakskriterier. Søkere med rett til prioritet etter barnehageloven § 13 skal gis første prioritet. Dersom det er en utfordring at det er ulikheter i barnegrupper mellom private og kommunale barnehager, mener KS det heller bør det vurderes andre virkemidler enn å tilsidesette foreldrenes førstevalg. Som et alternativ foreslår KS derfor at det vurderes om forhold som ulikheter i opptakskriterier, prosedyrer, kostpenger etc. påvirker ønske om barnehage og tildeling av plass, og om det eventuelt kan settes inn andre tiltak for å unngå ulik sammensetning av barnegruppene uten å tilsidesette foreldrenes ønsker.

### **Endringer i innretningen av tilskudd til områdesatsinger**

KS mener kompleksiteten i områder med levekårsutfordringer betinger samarbeid både på tvers av tjenesteområder og mellom forvaltningsnivåene. Utfordringene er sammensatte, og er blant annet knyttet til oppvekst, utdanning, sysselsetting og fysiske omgivelser. Boligrelaterte problemstillinger er også en viktig del av dette bildet. Slike komplekse utfordringer kan kun løses gjennom samarbeid mellom en rekke aktører, som har ulike virkemidler. Derfor bør tilskuddsordninger til områdeløft stimulere til slikt samarbeid og til endringer på systemnivå, fremfor å fremstå som enklere tilskuddsordninger som setter søkelys på delelementer.

Innovasjon og metodeutvikling er svært viktig, men må være inngå i et flerfaglig samarbeid mellom berørte aktører på ulike nivåer, og ikke bli teoretiske øvelser. KS mener dagens innretning av tilskudd til områdeløft med et felles handlingsprogram med bidrag fra stat og kommune, fremstår som en god modell for å sikre felles forståelse, forankring og læring. Samtidig gir ordningen et godt grunnlag for å iverksette nye løsninger. KS mener derfor at dagens modell for områdeløft bør videreføres, framfor å endres slik utvalget foreslår.

### **Inntektssystemutvalget utreder kompensasjon for høyere utgifter i levekårsutsatte områder**

Utvalget peker på at store byer har høyere utgifter til sosialhjelp enn små kommuner, og at de største byene bare delvis blir kompensert for de høye sosialhjelpsutgiftene gjennom utgiftsutjevningen. Etter utvalgets syn er det behov for en ekstra gjennomgang av kommunenes inntektssystem, med vekt på konsentrasjon av levekårsutfordringer og opphoping av individuelle levekårsutfordringer i utsatte byområder i de store byene og deres omegn. Utvalget peker på at inntektssystemutvalget som regjeringen har nedsatt bør vurdere nærmere om kommunene er godt nok kompensert for å kunne tilby likeverdige tjenester i levekårsutsatte byområder, og viser til at dette utvalget kan gis et tilleggsmandat for å sikre at de prioriterer og har tilstrekkelig med tid til disse spørsmålene. KS støtter dette, og vil i denne sammenheng også vise til at analyser KS selv gjør peker i retning av at storbyene har høyere netto utgifter til sosialområdet enn det utgiftsbehovet som beregnes i dagens inntektssystem.

### **Utrede nærskoleprinsippet for grunnskolen**

Utvalget påpeker at skolesegregering oppstår i byer med sterk bostedssegregering hvor de fleste går på nærskolen. Utvalget mener at nærskoleprinsippet fortsatt bør ligge til grunn for inntak til grunnskoler, men at det er behov for mer kunnskap om hvilke fordeler og ulemper nærskoleprinsippet har i storbyer i Norge. KS er enig i at nærskoleprinsippet skal ligge til grunn for inntak til grunnskoler. En eventuell utredning av fordeler og ulemper ved dette prinsippet i storbyer, må ta utgangspunkt i at grunnskolene, også i storbyer, er viktige deler av nærmiljø, lokalsamfunn og oppvekstmiljø. Det å flytte elever ut av nærmiljøet i skoletiden, har konsekvenser for vennskap, deltakelse i fritidsaktiviteter og fellesskap utenom skoletiden. En eventuell utredning bør derfor ha et vidt perspektiv på oppvekstmiljø og vurdere tiltak for å styrke nærskolen når det gjelder å flytte elever til andre skoler.

### **Videreføre fylkeskommunens mulighet til å velge inntaksmodell for videregående opplæring**

KS har vært svært kritisk til regjeringens forslag om å innføre fritt skolevalg i fylkeskommunene. Både fordi det forhindrer tilpasning av modellen til ulike lokale forhold som skolestruktur, og fordi det svekker lokaldemokratiet. I høringsvaret om fritt skolevalg uttalte KS at forslagene om å lage en statlig ordning for fritt skolevalg innebærer en kraftig innstramning av fylkeskommunenes handlingsrom. KS etterlyste

videre en vurdering av behovet og nødvendigheten av denne statlige detaljstyringen, sett opp mot sentrale elementer i ny kommunelov og retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren.

KS støtter derfor utvalgets vurdering av at fylkeskommunene er best i stand til å vurdere hvilke inntaksmodeller for videregående opplæring som er tilpasset lokale utfordringer. Valg av inntaksmodell bør avgjøres av folkevalgte i fylkeskommunene, som kjenner det lokale skoletilbudet, reiseavstander og arbeidsliv. Utvalget legger til grunn at alle fylkeskommuner har nærskoleprinsippet som inntaksordning, noe som ikke helt riktig. Enkelte fylkeskommuner, for eksempel Rogaland, har innført fritt skolevalg som modell. En eventuell utredning som utvalget også foreslår må derfor undersøke alle inntaksmodeller, og i hvilken grad de bidrar til segregering i skoler og nabolag.

### **Utrede inntaksmodeller for videregående opplæring**

Samtidig som utvalget går inn for å videreføre fylkeskommunens rett til å velge inntaksmodell, ønsker utvalget at ulike inntaksmodeller utredes med tanke på mulige konsekvenser knyttet til utvalgets mandat. Utvalget mener at det er behov for mer kunnskap om hvilke inntaksmodeller som kan motvirke skolesegregering og gjennom det bidra til at videregående skoler får en bredere elevsammensetning etter både sosial bakgrunn, innvandrerbakgrunn og kjønn. KS er enig i at dette er viktige spørsmål, men legger samtidig til grunn at fylkeskommunene i sin behandling av inntaksmodell også har disse momentene med i sine vurderinger.

KS mener at en utredning om segregering som en konsekvens av fylkeskommunens inntaksmodell med fordeler og ulemper vil være interessant. Kunnskap om hvordan ulike inntaksmodeller kan forebygge skolesegregering, kan utgjøre et nyttig kunnskapsgrunnlag i tillegg til lokale vurderinger. KS støtter derfor at det settes i gang en slik utredning, under de forutsetningene som her er beskrevet. KS vil samtidig presisere at de modellene en slik utredning kan kartlegge, kun skal tilbys som en del av fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag, og ikke som et argument for en nasjonal ordning som alle fylkeskommuner må følge.

### **Sosioøkonomiske kriterier for lærernormen**

KS støtter utvalgets vurdering knyttet til de uheldige konsekvensene av lærernormen, som reduserer kommunenes og skolenes handlingsrom, og binder dem til en ressursfordeling som ikke nødvendigvis er den beste sett ut fra elevenes behov. KS har over tid pekt på denne konsekvensen av lærernormen og har på den bakgrunn ikke støttet en slik norm. KS mener en justering av lærernormen etter sosioøkonomiske forhold fremdeles vil innebære at skoler og kommuner bindes til en ressursfordeling som kan være uheldig, og som ikke nødvendigvis gir rom for lokal kunnskap og prioriteringer om god ressursfordeling. En bedre løsning som også vil være enklere å administrere og kontrollere, er at normen oppheves på hovedtrinn og skolenivå- og heller innføres på kommunenivå. Da sikres kommunene et reelt handlingsrom til å prioritere de skolene og elevene som trenger det mest, også der dette ikke er korrelert med sosioøkonomiske faktorer.

KS støtter utvalgets vurdering om de uheldige konsekvensene av lærernormen. KS ser samtidig at det ligger gode intensjoner bak forslaget om en justering av lærernormen etter sosioøkonomiske forhold. Likevel vil en slik norm, uavhengig av hvilke nasjonale kriterier som legges til grunn, innebære at skoler og kommuner bindes til en ressursfordeling som kan være uheldig. KS støtter derfor ikke en slik norm.

### **Gode vilkår for arbeidsinkludering i offentlig sektor**

KS deler utvalgets syn på at kommunene som arbeidsgivere spiller en viktig rolle for å inkludere personer inn i arbeid. KS vil bemerke at kommunene fra før har stor oppmerksomhet og engasjement knyttet til inkludering og utenforskap, herunder arbeidsinkludering. Kommunesektoren har mange oppgaver, som

ivaretas av ordinært tilsatte medarbeidere på kommunal tariff lønn. En eventuell ordning som utvalget foreslår om tilpassede lønninger/stillinger må utredes, og finansieres av staten.

Utvalget anbefaler at staten ser på regelverket som eventuelt er til hinder for ansettelser. KS vil bemerke at regelverket for offentlige ansettelser i hovedsak er det samme for stat og kommune, og at lovgivingen om positiv særbehandling ikke kun gjelder for staten, men også for kommunene.

Når det gjelder traineestillinger og midlertidige stillinger er KS enig med utvalget i at dette kan være en inngang til arbeidslivet. Omfanget av slike stillinger må imidlertid veies mot negative konsekvenser av for stor grad av midlertidighet.

Lasse Hansen  
Administrerende direktør

Helge Eide  
Områdedirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke signatur*

Mottakere: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD  
Kunnskapsdepartementet - KD