



Arbeids- og inkluderingsdepartementet - AID

Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO

Vår referanse: 23/01495-2

Arkivkode: ---

Saksbehandler: Audun Kvale

Deres referanse: 23/50

Dato: 04.04.2023

## Høring - NOU 2022:18 - Mellom mobilitet og migrasjon - høringsuttalelse fra KS

KS viser til høringsbrev datert 19.01.23, med invitasjon til å gi innspill til Arbeidsinnvandrerrutvalgets utredning, NOU 2022:18. KS vil i hovedsak kommentere del IV, utvalgets vurderinger og anbefalinger.

Innledningsvis vil KS gi utvalget anerkjennelse for å ha levert et viktig kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av politikken overfor arbeidsinnvandrere i tiden som kommer. Utredningen kommer på et tidspunkt da krigen i Ukraina har medført den største flyktningstrømmen i Europa siden 2. verdenskrig. For Norge sin del har dette medført at norske kommuner over en kort periode har bosatt flere flyktninger enn noensinne tidligere. Per våren 2023 forventes den høye bosettingen å fortsette, og dette setter hele det kommunale tjenesteapparatet under et betydelig press.

I vårt tidligere innspill til utvalget la KS vekt på at kommunesektoren kan og vil spille en nøkkelrolle for å inkludere arbeidsinnvandrere i arbeids- og samfunnsnivå, og at kommunesektoren har et stort og økende behov for kvalifisert arbeidskraft. KS er opptatt av at også arbeidsinnvandrere bør omfattes av tiltak og politikk som gir økt omstillingsevne og mindre sårbarhet på arbeidsmarkedet, og ser positivt på at arbeidsinnvandrere gjennom dette i større grad kan bli aktuelle for arbeid i kommunal sektor.

For enhver kommune er det avgjørende viktig at alle innbyggere gis muligheten til å være aktive samfunnsborgere, og over tid føler tilhørighet til sitt lokalsamfunn. Utvalget har med denne utredningen dokumentert at en stor del av arbeidsinnvandrerne, som igjen utgjør en betydelig andel av den totale innvandrerbefolkningen i Norge, i for liten grad deltar i de viktigste arenaene i et lokalsamfunn. Dette er en situasjon som er problematisk for norske kommuner og fylkeskommuner, og KS anerkjenner derfor behovet for å revurdere dagens politikk overfor arbeidsinnvandrere.

Det er samtidig en vesensforskjell mellom personer som kommer til Norge som følge av flukt og forfølgelse, og personer som kommer på grunnlag av arbeid. KS mener denne forskjellen også i fortsettelsen må gjenspeiles i den konkrete politikken på området. KS mener det er viktig å holde fast ved prinsippet som har ligget til grunn siden EØS-utvidelsen i 2004, om at arbeidsgiver har et særskilt ansvar overfor personer som kommer til Norge på grunnlag av et konkret tilbud om arbeid. Videre mener KS at de integreringsutfordringene som utvalget viser til må adresseres gjennom andre virkemidler enn økt rettighetsfesting og lovkrav til kommunale tjenester overfor denne gruppen. I den forbindelse vil en styrking og videreutvikling av et ryddig og organisert arbeidsliv fortsatt stå i en særstilling, noe også utvalget påpeker.

Dersom det blir aktuelt å i større grad omfatte arbeidsinnvandrere i den generelle integreringspolitikken, støtter KS utvalgets vurdering om at dette må foregå innenfor en såkalt differensiert modell som

balanserer nye særordninger i offentlig regi mot hva som med rimelighet kan forventes av innsats både fra den enkelte og fra arbeidsgiverne. KS støtter utvalget i at en slik tilnærming vil være å foretrekke framfor en såkalt helhetlig tilnærming som vil medføre betydelig større offentlig ressursbruk overfor en gruppe som i liten grad har vært brukere av offentlige velferdstjenester. Dette blir særlig viktig i dagens kontekst med høye ankomster av flyktninger kombinert med generelt strammere offentlig pengebruk.

I fortsettelsen vil KS kommentere de av utvalgets konkrete anbefalinger som i størst grad berører kommunesektoren.

## Integreringspolitikken

### *Opplæring i norsk*

I likhet med utvalgets mindretall mener KS at norskopplæringstilbudet til arbeidsinnvandrere bør styrkes gjennom ordninger som ikke er rettighetsbaserte. KS mener ordninger som kompetansepluss arbeid, norskopplæringsordningen og bransjeprogrammene, er gode tiltak som kan videreutvikles særskilt mot denne gruppen.

Utvalget påpeker at det vil være krevende å pålegge arbeidsgivere et ansvar for norskopplæring ut over det som er nødvendig for å ivareta HMS på arbeidsplassen, men går samtidig inn for at det lages løsninger som i større grad oppfordrer arbeidsgivere til å bidra til norskopplæring. KS støtter dette perspektivet, herunder forslaget om oppskalering av bransjeprogrammene for kompetanseutvikling med sikte på å styrke tilbudene om norskopplæring.

KS støtter også anbefalingen om å vurdere krav om norskferdigheter i HMS-utsatte bransjer. En slik vurdering aktualiserer imidlertid spørsmålet om hvem som i så fall skal sørge for at kravet blir innfridd og at de ansatte tilegner seg de språkferdighetene som kreves. KS mener dette ansvaret må påhvile arbeidsgiver.

KS går imot flertallsforslaget om at bosatte EØS-borgere, arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer skal ha rett til modulbasert norskopplæring mot egenbetaling, og stiller seg her bak mindretallets forslag om at tilbudet heller bør styrkes gjennom eksisterende alternative ordninger for norskopplæring. KS vil i den forbindelse gjenta at kommunene er i en svært presset situasjon som følge av tilstrømningen av fordrevne fra Ukraina, samtidig som opplæringsbehovet til øvrige flyktninger og familiegjennforente også skal ivaretas. Kapasitet i den kommunale voksenopplæringen er i hovedsak betinget av tre forhold; tilgang til kvalifiserte lærere, egnede undervisningslokaler, og tilstrekkelig finansiering. Kapasitetsutfordringene i den kommunale voksenopplæringen kan dermed ikke løses gjennom økt finansiering alene, særlig gjelder dette tilgang til kvalifiserte lærere. Selv om utvalgets forslag legger opp til at finansieringen overfor kommunene blir ivaretatt gjennom en kombinasjon av egenbetaling og statlige tilskudd, vil en ordning som foreslått likevel legge ytterligere press på kommunenes kapasitet ved å binde opp eksisterende lærerressurser og lokaler. En generell rett til opplæring uten plikt, vil dessuten gjøre det krevende for kommunene å dimensjonere tilbudet. KS vil samtidig bemerke at de midlertidige endringene i integreringsloven knyttet til fordrevne fra Ukraina, medfører at kommunene nå mottar redusert statlig tilskudd til å finansiere norskopplæringen, og at også dette påvirker den totale kapasiteten.

Som et alternativ mener KS at flertallets forslag evt. kan prøves ut som en pilot, f.eks. hvor utvalgte kommuner på frivillig basis kan innlemme arbeidsinnvandrere i norskopplæringen etter eksisterende læreplaner. Her kan det også sees hen til erfaringer med den tidligere ordningen med frivillig norskopplæring til asylsøkere i mottak, slik denne var organisert før dette ble lovpålagt.

KS støtter utvalgets forslag om å utvikle en portal med digitalt kartleggingsverktøy for norskferdigheter, som vi mener kan være nyttig både for arbeidsinnvandrere og for andre grupper som skal motta norskopplæring.

### *Opplæring i samfunnskunnskap*

KS er enig med utvalget i at mange arbeidsinnvandrere vil kunne ha nytte av opplæring i samfunnskunnskap, men støtter likevel den delen av utvalget som anbefaler at dette ikke innføres som en rettighet. Dette både ut fra de samme vurderingene som utvalget selv framhever knyttet til uforholdsmessige høye administrasjonskostnader, og argumentene ovenfor knyttet til kapasitet i den kommunale voksenopplæringen. KS vil her også påpeke at fordrevne fra Ukraina i henhold til det midlertidige regelverket i integreringsloven ikke har rett til opplæring i samfunnskunnskap, nettopp av kapasitetshensyn. Dette tilsier at det vil være lite hensiktsmessig å innføre en tilsvarende rettighet overfor arbeidsinnvandrere slik situasjonen er nå.

### *Informasjonstiltak*

KS støtter tiltakene som foreslås under kategorien informasjonstiltak, og vil samtidig påpeke at forslaget om en helhetlig digital satsing i stor grad samsvarer med det pågående utviklingsarbeidet knyttet til «livshendelsen Ny i Norge», som er forankret i regjeringen og KS sin digitaliseringsstrategi 2019-2025, «En digital offentlig sektor». KS mener derfor at en eventuell videreføring av utvalgets forslag, opplagt bør sees i sammenheng med denne satsingen.

Når det gjelder forslaget om at fylkeskommunene skal ha ansvar for å koordinere velkomstilbud mener KS at en slik oppgave samsvarer godt med ansvaret for det regionale integreringsarbeidet som fylkeskommunene ble tildelt gjennom regionreformen. Et utvidet fylkeskommunalt ansvar for velkomstilbud bør kobles med fylkeskommunens rolle knyttet til den regionale kompetansepolitikken, herunder oppgaven med å utarbeide regionale planer for kvalifisering basert på arbeidskraftbehovet i regionen. Med tanke på at fylkeskommunene fikk tilført begrensede ressurser i forbindelse med overføringen av IMDis regionale oppgaver, er det viktig at en ny oppgave som dette følges opp med tilstrekkelige midler.

Informasjonstiltakene som utvalget foreslår bør også sees i sammenheng med forslagene under utdannings- og kompetansepolitikken, om å legge til rette for at flere voksne kan fullføre fag- og yrkesopplæring, samt bedre informasjon om utdanningssystemet og godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning.

### *Deltakelse og representasjon i samfunnet utenfor arbeidslivet*

KS støtter utvalgets forslag om at kommuner som ikke har etablert formelle fora for dialog med innvandrerbefolkningen, bør vurdere å etablere dette. KS vil imidlertid bemerke at det må være opp til den enkelte kommune å vurdere nødvendigheten av slike etableringer ut fra et kost/nytte perspektiv. Denne vurderingen kan, som utvalget også påpeker, bygge på blant annet befolkningsstørrelse og lokal innvandrерandel.

### Arbeids- og velferdspolitikken

Foruten å være det viktigste målet for integreringspolitikken, er arbeidslivet i seg selv også en av de viktigste arenaene for å bli integrert. KS mener som utvalget at et fortsatt ryddig og organisert arbeidsliv er avgjørende for at deltakelse i arbeid skal fungere som virkemiddel for integrering i samfunnet ellers.

KS stiller seg derfor bak utvalgets anbefalinger om konkrete tiltak for å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og viser til kommunesektorens innsats for forsvarlige offentlige anskaffelser, herunder seriøsitetsskrav. Videre vurderes høy organisasjonsgrad på arbeidstakersiden som et positivt bidrag til å utvikle anstendige arbeidsforhold. Kommunesektoren kan vise til høy organisasjonsgrad og ryddige arbeidsforhold, og stiller seg bak utvalgets forslag om å satse på økt fagorganisering blant arbeidsinnvandrere i bransjer der organisasjonsgraden er lavere. KS understreker likevel at ansvaret for å øke organisasjonsgraden blant arbeidstakere, også arbeidsinnvandrere, først og fremst vil ligge hos arbeidstakerorganisasjonene.

### *NAVs rolle og innsats*

KS støtter utvalgets forslag om å styrke den aktive arbeidsmarkedspolitikken og tiltaksapparatet i NAV, med vekt på kompetanseheving, slik at flere av de arbeidsinnvandrere som står uten arbeid kan komme tilbake i arbeid gjennom kvalifisering. Samarbeid med fylkeskommunene om blant annet tilrettelagt fagopplæring kan være særlig aktuelt i den forbindelse. KS støtter at det gjøres en vurdering av muligheten for å utvide det generelle norskopplæringstilbudet i NAV, og mener som utvalget at det er behov for mer kunnskap om denne opplæringen og hvilke resultater den gir. KS vil samtidig påpeke at det ikke er grunnlag for å innlemme arbeidsinnvandrere i målgruppen for lovkravet om norskopplæring som vilkår for sosialhjelpsmottakere som ikke er selvhjulpne grunnet manglende språkkompetanse (norskopplæringsplikten), og at den såkalte vurderingsplikten etter gjeldende regelverk er tilstrekkelig for å ivareta arbeidsinnvandrernes behov.

### Utdannings- og kompetansepolitikken

Utvalget foreslår at det gjennomføres flere forvaltningstilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes forvaltning av opplæringslovens regler om særskilt språkopplæring. I Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skolene høsten 2022, framkommer det at mangel på kvalifisert personell til å ivareta tospråklig opplæring og morsmålsopplæring, er en av hovedutfordringene skolene står overfor. På bakgrunn av dette vil KS bemerke at mer tilsyn og kontroll er et lite egnet virkemiddel for å løse utfordringer knyttet til mangel på personell eller kompetanse. KS går derfor imot dette forslaget.

Utvalget foreslår også å utrede nasjonale standarder for hvordan kommuner og fylkeskommuner skal ta imot nyankomne elever. KS mener at veiledning om gode modeller for mottak av nyankomne elever kan være bra, men er generelt skeptisk til nasjonale standarder da disse virker normerende og forhindrer lokale tilpasninger. KS mener et bedre alternativ vil være at nasjonale myndigheter styrker sitt tilbud om støtteressurser til kommunene, for eksempel gjennom nasjonalt kompetansesenter for flerkulturell opplæring.

KS støtter utvalgets forslag om å styrke innsatsen for å legge til rette for at flere voksne innvandrere kan gjennomføre fag- og yrkesopplæring, samt bedre informasjon om utdanningssystemet og godkjenningsordninger knyttet til utenlandsk utdanning. KS mener sistnevnte tiltak med fordel kan sees i sammenheng med forslagene om digital informasjonssatsing og fylkeskommunalt ansvar for velkomstilbud til arbeidsinnvandrere.

Avslutningsvis og i forlengelsen av forslaget om å styrke fagopplæringen for voksne, vil KS trekke fram tiltakene «Menn i helse» og «Prepp til helse» som to svært vellykkede og lovende eksempler på hvordan målrettet kvalifisering av voksne, til arbeid på områder hvor samfunnet har stort behov for kvalifisert arbeidskraft, gir målbare resultater. Mens «menn i helse» har vært i drift over flere år og har dokumentert gode resultater, er «Prepp til helse» en pilot for videreutvikling basert på samme modell, særskilt rettet mot minoritetsspråklige deltakere av begge kjønn. Sistnevnte modell er særlig egnet for arbeidsinnvandrere med svak norskkompetanse og behov for omskolering til et nytt yrke. Gjennom tett og målrettet samarbeid mellom arbeidsgivere, NAV og fylkeskommunen, samt veksling mellom teori og

praksis, har «menn i helse» modellen gjennom flere år vist oppsiktsvekkende gode resultater. KS mener dette er viktige erfaringer som bør bygges videre på også i innsatsen overfor arbeidsinnvandrere.

Med hilsen,

Helge Eide  
Områdedirektør

Åse Snåre  
Avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*