



Justis- og Beredskapsdepartementet - JD

Vår referanse: 14/01819-3
Arkivkode: X00 &00
Saksbehandler: Audun Kvale
Deres referanse:
Dato: 31.08.2017

Endringer i introduksjonsloven med forskrifter - Høringsuttalelse fra KS

Vi viser til departementets høringsnotat av 14.07.17. Kommunesektoren har et betydelig gjennomføringsansvar for den nasjonale integreringspolitikken. I tillegg har kommunesektoren ansvar for utøvelsen av tilgrensende politikkområder av stor betydning for integreringen, som utdanning, kommunale helse- og velferdstjenester, kulturtilbud, samarbeid med frivilligheten, samt en rekke tjenester rettet mot familier, barn og unge. Endringer i dagens ordninger og lovverk på området vil i mange tilfeller ha direkte innvirkning på kommunenes arbeid. Kommunene har også både et medansvar for å inkludere nyankomne innvandrere i arbeidslivet, og en mulighet til å få dekket et økende behov for arbeidskraft i egen sektor.

KS støtter regjeringens mål om at flere innvandrere må integreres i samfunnet gjennom deltakelse i arbeidslivet, og ønsker å bidra konstruktivt til å øke måloppnåelsen i introduksjonsordningen. Brochmann II-utvalgets utredning viser med tydelighet at for mange nyankomne ikke får et fotfeste i arbeidslivet, og anbefaler at det satses tyngre og mer målrettet på kvalifisering til arbeid som en hovedstrategi for integrering. KS deler disse vurderingene.

Samtidig har Norge, som følge av omfattende offentlige ordninger på området, fått til en langt bedre integrering enn de fleste sammenlignbare land. Mye av utviklingen på området siden introduksjonsloven ble innført springer ut fra kommunenes kontinuerlige arbeid med å forbedre egne tjenester, og erfaringer kommunene har opparbeidet gjennom flere år. KS mener det er viktig at kommunene også i fortsettelsen har et selvstendig handlingsrom i utøvelsen av sitt samfunnsoppdrag. Et slikt handlingsrom er en forutsetning for innovasjon og nyskaping i tjenestene.

Summen av de foreliggende forslagene til regelendringer vil innebære en innsnevring av kommunenes handlingsrom på dette viktige området, og KS mener at økt lovregulering av kommunenes arbeid er et lite effektivt virkemiddel for å bedre overgangen til arbeid blant nyankomne innvandrere. Kommunene har hittil hatt gode muligheter for lokal tilrettelegging og skjønnsutøvelse innenfor rammeverket loven utgjør. KS mener at det også i fortsettelsen må legges til rette for at kommunene har rom for å utvikle egne tjenester, og gjennom dette kan bidra til å bedre måloppnåelsen. Dersom nye statlige føringer og påbud på området skal ha ønsket effekt, må disse være forankret i dokumenterte erfaringer fra praksisfeltet.

KS erkjenner behovet for at resultatforskjellene mellom kommuner og regioner bør utjevnes og at den generelle måloppnåelsen i ordningene må bli bedre. KS mener imidlertid at dette best kan oppnås ved å støtte opp om det lokale handlingsrommet og legge til rette for kvalitetsutvikling gjennom kunnskapsdeling, læring og gode økonomiske insentiver.

I det følgende vil KS kommentere de av endringsforslagene som, dersom de blir realisert, i størst grad vil innvirke på kommunenes mulighet til å utføre en godt og effektivt integreringsarbeid.

Opplæring i asylmottak

Forslag om at kommunen får plikt til å tilby opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier til beboere i mottak

Opplæring i norsk for asylsøkere i mottak har siden 2007 vært en frivillig ordning både for vertskommunene og for den enkelte beboer. Fra 2017 ble ordningen utvidet til også å omfatte 50 timer opplæring i «norsk kultur og norske verdier». Departementets forslag innebærer både en utvidelse av personkretsen som omfattes av introduksjonsloven, og en lovfesting av opplæringen til asylsøkere i mottak. Etter forslaget vil vertskommunen pålegges plikt til å tilby opplæringen «så raskt som mulig» til alle asylsøkere i mottak over 16 år, uavhengig av om personene forventes å få innvilget opphold.

KS støtter intensjonen i forslaget om at integreringsprosessen må komme i gang tidlig etter ankomst, og mener det er viktig at alle nyankomne fra et tidlig tidspunkt starter prosessen med å lære norsk og å tilegne seg kunnskap om samfunnet.

KS mener likevel at det fortsatt skal være frivillig for kommunene om de vil tilby opplæring til asylsøkere i mottak, på bakgrunn av følgende forhold:

1. Ordningen med opplæring i norsk kultur og norske verdier har eksistert mindre enn ett år. Det er følgelig ikke kartlagt hvorvidt tilskuddet på kr. 3700 per asylsøker som mottar opplæringen, dekker kommunenes faktiske utgifter. Opplæringen skal gis innen kort tid etter ankomst og på et språk deltakeren forstår, noe som trolig vil utløse et betydelig behov for kvalifiserte tolker og/eller lærere som behersker asylsøkernes ulike morsmål. UDIs statistikk over antall beboere i mottak fordelt etter statsborgerskap for 1. halvdel av 2017, viser tydelig at antallet nasjonaliteter med tilhørende språk blant mottaksbeboere, langt overstiger antallet språkgrupper som vanligvis deltar i ordinær opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunene etter bosetting.
2. Overgang fra en frivillig til en lovpålagt ordning medfører økt byråkrati med tilhørende administrasjonskostnader. Som et alternativ bør det vurderes å gi asylmottakene større ansvar for samfunnskunnskap i sitt informasjonsarbeid.
3. Nye vertskommuner vil måtte bygge opp et tilbud for første gang, noe som krever ekstra ressurser, rekruttering og oppbygging av kompetanse. Kommunene har lite eller ingen innflytelse på hvor mottak opprettes eller legges ned. Mange vertskommuner er små og har problemer med å anskaffe lærere til voksenopplæringen pga geografiske avstander. Det blir umulig for disse å følge opp et slikt lovpålegg.
4. Innhold og effekt av opplæringen i norsk kultur og norske verdier bør evalueres over noe tid, og det må bygges opp et bedre kunnskapsgrunnlag enn det som foreligger i dag.

Det følger av dette at KS mener de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget ikke er tilstrekkelig belyst i høringsnotatet. Departementet erkjenner riktignok at «noen kommuner som ikke tidligere har tilbudt slik opplæring vil få økte kostnader ved å måtte sørge for opplæring», men konkluderer samtidig med at de samme kommunene vil motta tilskudd per person i målgruppen på lik linje med andre kommuner som tilbyr opplæring (s. 55).

Som følge av dette mener KS derfor at ordningene bør forbli frivillige slik systemet er i dag. Dersom endringsforslaget likevel gjennomføres, forutsetter KS at kommunenes merkostnader finansieres fullt ut av staten. Finansieringen bør baseres på en felles kostnadsberegning innenfor rammene av konsultasjonsordningen.

Endringer i reglene om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Forslag om presisering i bestemmelsen om individuell plan at ordningene i introduksjonsloven skal bygge videre på kompetansekartlegging og andre tiltak gjennomført i mottak

Det er klart i kommunenes interesse at kvalifiseringen kommer i gang så tidlig som mulig, og at det legges til rette for kontinuitet og samarbeid mellom relevante aktører gjennom hele kvalifiseringsløpet. Tilbakemeldinger fra kommunene tilsier at det vil være både naturlig og fornuftig at innsatsen kommer tidlig i gang og at kommunene bygger videre på gode tiltak igangsatt i mottaksfasen. KS erfarer at forslaget gjenspeiler en eksisterende praksis og intensjon i kommunene, og at det følgelig ikke er behov for en egen lovregulering på dette området.

Til forskjell fra øvrige instanser som er involvert i integreringsarbeidet, har kommunen det overordnede ansvaret for å forvalte introduksjonsordningen lokalt. KS ønsker å påpeke at det kan være uheldig dersom innholdet i programmet bindes opp som følge av vurderinger tatt av andre instanser før bosetting.

Kommunene har lenge etterspurt bedre informasjon om den enkeltes bakgrunn og kompetanse i forkant av bosetting, både for å kunne tilrettelegge bosettingsarbeidet på en god måte, og for å skape et godt utgangspunkt for oppstart av introduksjonsprogrammet. Derfor er KS tilfreds med at regjeringen har igangsatt arbeidet med å styrke innsatsen i mottakene, herunder utprøving av kompetansekartlegging, karriereveiledning og yrkesveiledning i mottak. Så langt har denne innsatsen primært vært rettet mot de 5 nyetablerte integreringsmottakene, og kun i begrenset omfang blitt prøvd ut overfor beboere i ordinære mottak.

Blant de involverte aktørene er det kommunen som har den beste oversikten over hvilke muligheter for arbeid og utdanning som finnes lokalt. Som følge av dette bør kommunens vurderinger av hva som skal være innholdet i introduksjonsprogrammet og den enkeltes kvalifiseringsløp, tillegges størst vekt. Det er også bakgrunnen for at det påhviler kommunen et overordnet og selvstendig juridisk ansvar for forvaltningen av introduksjonslovens ordninger og enkeltpersoners rettigheter og plikter etter loven. Et tilsvarende ansvar gjelder ikke for andre aktører som har en rolle i kvalifiseringsarbeidet, som karrieresentre, asylmottak, NAV, frivillige organisasjoner og andre. KS ser det derfor som urimelig at kommunene gjennom lov blir forpliktet til å følge opp eksempelvis individuelle handlingsplaner og andre tiltak initiert av andre forvaltningsorganer, eller private og ideelle aktører som ikke har et selvstendig oppfølgingsansvar for ordningen.

Samtidig ser KS klart både verdien og fornuften i tidlig innsats og god samhandling mellom alle involverte aktører, og legger til grunn at kommunene på frivillig basis og etter egne vurderinger vil bygge på tiltak gjennomført i mottakene i sitt kvalifiseringsarbeid etter bosetting.

Som et alternativ til en ytterligere lovregulering av dette området, foreslår KS at intensjonen i forslaget tydeliggjøres i rundskrivet til introduksjonsloven. Dette kan gjøres ved å presisere at kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet, *så langt kommunen vurderer dette som hensiktsmessig*, bør bygge på tiltak gjennomført i mottaksfasen.

Forslag om at arbeids- og utdanningsrettede tiltak alltid skal vurderes i arbeidet med utformingen av den enkeltes individuelle plan.

Behovet for at introduksjonsprogrammet blir mer målrettet mot overgang til arbeid eller utdanning er godt dokumentert gjennom forskningen på området. Siden veien til arbeid for stadig flere går via utdanning, vil det framover være helt sentralt at kommunene i større grad enn i dag innretter introduksjonsprogrammet mot videre utdanning.

Å vurdere arbeids- eller utdanningsrettede tiltak i utformingen av den enkeltes individuelle plan, er noe kommunene i all hovedsak gjør som en naturlig del av sitt arbeid med ordningen. KS erfarer at kommunene har høy bevissthet om introduksjonsordningens overordnede formål og klart ser viktigheten av at deltakerne kommer i arbeid gjennom programmet. I den grad enkeltkommuner tilbyr et for lite arbeidsrettet program, kan dette ikke reduseres til manglende bevissthet blant kommunene om intensjonen med ordningene. KS antar at en lovregulering av innholdet i introduksjonsprogrammet vil ha begrenset effekt, og mener at innsatsen heller bør rettes mot de mer gjennomgripende utfordringene som hindrer at en del av deltakerne ikke kommer i arbeid. Disse kjennetegnes av et til dels stort gap mellom flyktingenes medbrakte kompetanse og kravene som stilles både i arbeidslivet og i utdanningsinstitusjoner.

Forslag om presisering av at kommunene kan forlenge introduksjonsprogrammet til inntil tre år når det vil øke muligheten for deltakelse i arbeidslivet eller muligheten til å nå målsettingen i den individuelle planen

KS har ingen innvendinger mot forslaget all den tid hovedregelen fortsatt tilsier at introduksjonsprogrammet har en varighet på inntil 2 år, og kommunen har beslutningsmyndighet for eventuelle forlengelser. Rundskriv G-01/2016 presiserer at «særlige forhold» som tilsier en forlengelse vil bero på en «individuell og konkret vurdering i lys av lovens formål». Dette vil typisk vil være når det vurderes realistisk at deltakeren gjennom forlenget deltakelse kan nå målet i sin individuelle plan, som normalt er arbeid innenfor en konkret bransje eller sektor. I den grad kommuner er restriktive med å innvilge et 3. år kan dette bero på flere forhold. I tillegg til myndighetenes eksisterende føringer, kan det også antas at kommunenes ønske om ikke å undergrave lovens formål spiller inn, sammen med faglige vurderinger og hensynet til økonomi.

Introduksjonsordningen er i utgangspunktet noe mer kostnadsdrivende enn andre kommunale tiltak, som eksempelvis sosialhjelp med aktivitetsplikt. Det må antas at kommunenes kostnader på kort sikt vil øke dersom flere flyktinger bruker lenger tid i programmet. Hvor mye vil imidlertid avhenge av hvor sterke føringer som legges på kommune, og i hvilken grad kommunene som følge av dette innfører en mer liberal praksis i sine vurderinger av forlenget programtid. Dersom de totale kostnadene til introduksjonsordningen skal holdes på samme nivå som i dag samtidig som flere deltakere har lengre tid i programmet, forutsetter dette at andre deltakere bruker tilsvarende kortere tid på å gjennomføre programmet. Gitt det omfattende kvalifiseringsbehovet flertallet av de nyankomne flyktingene og deres familier har, vurderer KS dette som lite realistisk på kort sikt. Det må konstateres at det mye omtalte «hurtigsporet» til arbeid, som bygger på en felles samarbeidserklæring mellom staten og partene i arbeidslivet, i liten grad er konkretisert og tatt i bruk slik intensjonen var.

Et overordnet spørsmål er imidlertid hvorvidt mer tid i introduksjonsprogrammet faktisk vil føre til varig arbeid for flere av deltakerne, noe som i så fall ville gi en klar samfunnsøkonomisk gevinst.

Forskningen på området gir få klare svar, men det er en allmenn konsensus om at introduksjonsprogrammet bør ha en større grad av differensiering, blant annet ved at det legges til rette for at de av deltakerne som trenger mer tid gis muligheten til det.

Samtidig foreligger det forskning som viser en negativ sammenheng mellom antall norsktimer i introduksjonsprogrammet og overgang til arbeid (Tronstad 2015), noe som tilsier at økt programtid i seg selv ikke nødvendigvis vil bidra til bedre måloppnåelse med mindre det også gjøres noe med innholdet i programmet.

KS er opptatt av at formålet med loven ikke undergraves ved at introduksjonsprogrammet blir en økonomisk hvilepute for deltakerne. Formålet er arbeid, og hverken inntektssikring eller et generelt behov for bedre norskkunnskaper skal være en begrunnelse for forlenget deltakelse. KS mener derfor at en streng fortolkning av betydningen av kriteriet om «øke muligheten for deltakelse i arbeidslivet eller muligheten til å nå målene i den individuelle planen» må legges til grunn, og at dette må formidles tydelig i statlige føringer.

Utvidet adgang til å søke fritak fra plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap på grunn av gjennomført opplæring etter opplæringsloven

KS ser positivt på dette forslaget til regelendring, som kan legge til rette for mer fleksible og individuelt tilpassede kvalifiseringsløp ut fra den enkeltes behov. KS oppfatter at en slik endring også kan bidra positivt til målet om økt bruk av utdanningsrettede kvalifiseringsløp.

Kommunene får plikt til å legge til rette for et individuelt tilpasset tilbud til deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som er i omsorgspermisjon

Det er en kjent utfordring at en del kvinnelige deltakere får dårlig kontinuitet i kvalifiseringsløpet grunnet fødsel og påfølgende omsorgspermisjon. Oppbrudd i kvalifiseringsløpet er uheldig både for innlæringen av det norske språket, og for mulighetene til å få et godt fotfeste i arbeidslivet. På overordnet nivå er det en betydelig samfunnsutfordring at kvinner som går ut av introduksjonsprogrammet har vesentlig lavere måloppnåelse enn menn. Årsakene til dette er sammensatte, men omsorg for barn må likevel antas å ha en innvirkning på forskjellen i måloppnåelse mellom kvinner og menn.

Forslaget til forskriftsendring innebærer en presisering og utvidelse av kommunenes eksisterende plikt til å legge til rette for et individuelt tilpasset tilbud for deltakere i norsk og samfunnskunnskap som er i omsorgspermisjon. Det foreslås imidlertid ikke å endre regelverket til også å omfatte en tilsvarende plikt for den enkelte til å delta i et tilbud under permisjonstiden. KS forutsetter derfor at deltakelse fortsatt skal være frivillig for den enkelte, i tråd med dagens regelverk.

Det følger av dagens forskrift at kommunene plikter å tilrettelegge norskopplæringen også for deltakere som får barn. KS er likevel uenig i departementets vurdering av at forslaget ikke vil innebære noen ny oppgave for kommunene. At forslaget både omfatter deltakere i introduksjonsprogrammet og deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, innebærer en utvidelse av kommunens ansvarsområde. Dette kan medføre behov for et mer omfattende og allsidig tilbud fra kommunen, og at oppfølgingstiltakene i permisjonstiden i større grad knyttes opp mot målene i deltakerens individuelle plan jf introduksjonslovens § 6.

For øvrig er KS tilfreds med at kommunene etter forslaget fortsatt skal ha mulighet til å vurdere hva som er riktig innhold og omfang av oppfølging til den enkelte som er i permisjon.

Med vennlig hilsen



Lasse Hansen
Administrerende direktør



Helge Eide
Direktør interessepolitikk