



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Arbeids- og sosialdepartementet
v/
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
19/1695- 2- NATE

Deres ref.:
19/2628

Dato:
13.12.2019

Høringssvar

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 09.09.2019 der Arbeids- og sosialdepartementet har sendt forslag om endringer i sosialtjenesteloven om opplæring i norsk og vilkår for økonomisk sosialhjelp.

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne, og gi veiledning om diskrimineringslovgivningen.

Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

2. Departementets forslag om innføring av vilkår om norskopplæring for tildeling av økonomisk støtte

I høringsnotatet foreslås det å endre sosialtjenesteloven §§ 20 og 20 a. Endringene innebærer at det innføres en plikt for kommunen til å stille vilkår om norskopplæring dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulpent. Plikten skal gjelde den som har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram. I tillegg foreslås det å innføre plikt for kommunen til å

vurdere å stille vilkår om norskopplæring for alle andre som ikke er selvhjulpne fordi de ikke kan norsk.

Forslaget har sammenheng med forslag til ny integreringslov, som ble sendt på høring den 16. august.

Departementet viser til at det er en vedvarende tendens at innvandrerbefolkningen er mer avhengig av økonomisk sosialhjelp sammenlignet med befolkningen for øvrig. Departementet understreker at språk er essensielt for å bli en del av det norske samfunns- og arbeidslivet, og at kommunene derfor bør få en tydelig forpliktelse til å ta tak i manglende norskferdigheter når dette er en barriere for arbeidsdeltakelse.

3. Våre innspill

For en vellykket integrering er det avgjørende at de som skal bo i Norge lærer seg norsk, og kommer i jobb eller utdanning. Norsk kunnskaper er viktig for samfunnsdeltakelse, og det er også foreslått at det skal stilles høyere krav til norsk kunnskaper for å kunne få norsk statsborgerskap. Ombudet ser behovet for tiltak som kan øke norsk kunnskapene og fremme deltakelse i arbeidslivet for innvandrere, og deler målet om selvhjelpenhet for flest mulig.

LDO mener at forslaget forutsetter tilgang til faglig god norskopplæring i hele landet

LDO er positiv til at departementet har fokus på å styrke norsk kunnskaper hos personer som trenger det for å få tilgang til arbeid. Det forutsetter imidlertid at et tilbud om faglig god norskopplæring er på plass, der det tilrettelegges for ulike grupper, for eksempel når det gjelder ulike funksjonsnivåer og barnepass for personer med små barn. Høringsnotatet redegjør ikke for om dette er tilfelle i alle kommuner. LDO er spørrende til om det er hensiktsmessig å fastsette et vilkår om deltakelse i språkopplæring, uten å vurdere tilgangen på faglig god norskopplæring, som må motsvare en slik plikt.

LDO mener at forslaget ikke tar hensyn til at årsakene til manglende deltakelse i arbeidslivet ofte er sammensatte

LDO er positiv til at kommunen eller NAV gjør en grundig kartlegging av hver enkelt sosialhjelpsmottaker sin mulighet for å få jobb og hva som er hindringene for den enkeltes manglende deltakelse i arbeidslivet. Det fremstår som en svært vanskelig og kompleks oppgave å kartlegge om norsk kunnskaper er årsaken til at en person ikke har jobb. Høringsnotatet oppgir heller ikke hvordan en slik

kartlegging skal gjøres og hvordan kommunen eller NAV skal kunne avgjøre hva som er et nødvendig språknivå for den enkelte.

Det kan være flere, og overlappende årsaker til at en person ikke er selvhjulpen. Forskning viser at diskriminering i arbeidsmarkedet er en av årsakene til arbeidsledighet blant innvandrere. En synlig minoritetsbakgrunn kan ofte være en ulempe for arbeidssøkere,¹ og personer med utenlandske navn må sende 50 prosent flere søknader enn personer med et norsk klingende navn for å komme på intervju.² Diskriminering i arbeidslivet har vakt bekymring hos FNs rasediskrimineringskomité, og komiteen ga Norge en rekke anbefalinger knyttet til dette ved eksaminasjonen i 2018.³ Når det gjelder språkkrav som stilles i arbeidslivet, viser en undersøkelse gjennomført av Kompetanse Norge at de fleste arbeidsgivere ikke har tilstrekkelig kunnskap til å utforme hensiktsmessige norskkrav ved ansettelser. Ei heller har de nok kunnskap til å tolke resultatene av norskprøver når de skal vurdere søkeres norskferdigheter.⁴

Videre vil for eksempel flyktninger kunne ha sammensatte helseutfordringer og omsorgsoppgaver, som både skiller seg fra befolkningen for øvrig og gjør overgangen til arbeidslivet krevende. I høringsnotatet vises det til at grupper fra Afrika og Asia er overrepresentert blant innvandrere som mottar sosialhjelp. Nettopp disse gruppene har et større innslag av flyktninger sammenlignet med andre innvandrergupper.⁵

Gitt dette bildet, kan det i mange tilfeller være svært vanskelig å vurdere i hvilken grad manglende norskkunnskaper er årsaken til at stønadsmottakeren

¹ Se ombudets rapport til FNs rasediskrimineringskomité – et supplement til Norges 23./24. periodiske rapport, 2018. Se kapittel 5. Arbeid og kvalifisering, s. 31-32. Se også Arnfinn H. Midtbøen «Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet» i Tidsskrift for samfunnsforskning (Volum 55) 2015.

² Aftenposten «Da Kevin (28) fra Stavanger byttet etternavn, begynte jobbtilbudene å renne inn» av 29.10.2019; og Universitas «Innvandrere bytter navn for å få jobb: - Jeg vil bare bli møtt som norsk» av 23.10.2018.

³ Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway (CERD/C/NOR/CO/23-24) av 02.01.2019, s. 4 – 5.

⁴ Kompetanse Norge «Arbeidsgiveres kjennskap til og bruk av norskprøver for voksne innvandrere» av 2018. Se også deres rapport «Krav til norskferdigheter ved ansettelser» av 2019.

⁵ NAV «Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2018» 2018, s. 40.

ikke er selvhjulpen. LDO stiller spørsmål ved om kommunen, herunder NAV-ansatte, vil ha den rette kompetansen og ressursene til å bedømme hvorvidt norskkunnskaper er årsaken til at stønadsmottakeren ikke kommer seg ut i arbeidslivet.

LDO er positiv til at personer som trenger mer norskopplæring får tilgang til dette. Samtidig er det viktig at et vilkår om norskkunnskaper ikke står i veien for å kartlegge om personen vil ha mer nytte av andre former for tiltak for å bedre sin posisjon på arbeidsmarkedet.

LDO mener at det trengs flere tiltak for å øke deltakelsen i arbeidslivet og selvhjulpenheten blant innvandrere som er sosialhjelpsmottakere

Institutt for samfunnsforskning (ISF) ga nylig ut sin første delrapport der de evaluerer aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Evalueringen er et oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, som ferdigstilles i 2020. En av konklusjonene i delrapporten er at få NAV-kontorer evner å gi meningsfull og velegnet aktivitet til sammensatte brukergrupper.⁶ Det er vanskelig for NAV å tilby egnede aktiviteter for personer med dårlige norskerdigheter, som står langt unna arbeidslivet.⁷ Andre rapporter fremhever også behovet for bedre tilrettelegging til sammensatte grupper.⁸

Å innføre et krav om norskopplæring svarer ikke nødvendigvis på slike utfordringer.

Videre er det slik at selv om antall ufaglærte jobber i Norge kanskje minker, så er det likevel mulig å gå inn i noen typer ufaglærte jobber med relativt begrensede norskkunnskaper. Det er viktig at et språkkrav ikke står i veien for å aktivt formidle personer til ledige stillinger som kan utføres med begrensede norskkunnskaper.

LDO mener at forslaget er uklart når det gjelder omfanget

Slik forslaget er skissert i notatet kommer det ikke fram hvor lenge man forventer at en person skal kunne gå på norskopplæring. Innvandrere har ulike forutsetninger for å lære norsk og noen vil ikke kunne komme seg opp på et

⁶ Institutt for Samfunnsforskning (ISF) «Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp. Delrapport 1» av juni 2019, s. 7.

⁷ ISF-rapport 2019, s. 47. For et konkret eksempel, se side 50.

⁸ NAV-rapport av 2017, s. 67-68; NAV-rapport av 2019, s. 38-39.

særlig høyere nivå selv med mye opplæring. Det er uklart hvor lenge det er tenkt at det likevel skal stilles et vilkår om å delta i norskopplæring.

På bakgrunn av betraktningene ovenfor er vi skeptiske til å erstatte dagens skjønnsmessige vurdering for stønadsmottakere med et obligatorisk krav om norskopplæring. Departementet bør vurdere å beholde dagens regelverk og heller gi veiledning til kommunene om det handlingsrommet de allerede har til å stille vilkår for sosialhjelp etter gjeldende rett. Kommunenes og NAVs kompetanse og virkemidler bør styrkes, slik at sosialhjelpsmottakere kan tilbys bedre og mer tilrettelagte tilbud. LDO anbefaler at departementet bruker sluttrapporten til ISF inn i dette arbeidet, da evalueringen kan utgjøre et viktig kunnskapsgrunnlag for videre oppfølging.

Til orientering viser vi for øvrig til vårt høringssvar til forslag til lov om integrering og forslag til endring i lov om norsk statsborgerskap.

Vennlig hilsen

Hanne Bjurstrøm
likestillings- og diskrimineringsombud

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.

Saksbehandler
Natasha Telson