

Rådmannen

SAKSFRAMLEGG

Deres ref.:	Vår ref.: 11/5857 /40292/11-X05	Saksbehandler: Jan Hugo Hermansen/ Ivar Sæther	Dato: 6.09.2011
		Telefon: 77 79 04 42	

Saken skal behandles i følgende utvalg:

HELSE-OM
FSK
KST

NOU 2011:7 VELFERD OG MIGRASJON

Innstilling til vedtak:

1. NOU 2011:7 Velferd og migrasjon tas til orientering
2. Tromsø kommunestyre slutter seg til rådmannens forslag til høringsuttalelse

Gøril Bertheussen
rådmann

Saksutredning:

Bakgrunn for saken

Velferds- og migrasjonsutvalget ble oppnevnt 6. mai 2009 og avga sin rapport: NOU 2001:7 "Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid" 10. mai 2011. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) sendte rapporten på høring medio juni 2011 og ba om kommentarer til utredningen med forslag innen 15. september 2011.

Utvalgets rapport med forslag til tiltak og endringer berører Tromsø kommune og kommunens innbyggere på flere måter: En vellykket integrering av innvandrere har betydning for at Tromsø kommune skal være et godt og harmonisk samfunn å bo i. At velferdsordningene fortsatt skal være gode har betydning for velferden til både innvandrere og øvrig befolkning i kommunen. For Tromsø kommunes økonomi vil det ha betydning for skatteinngangen at yrkesdeltakelsen også blant innvandrere er høy. På utgiftssiden vil det ha betydning for Tromsø kommunes økonomi at de foreslåtte tiltakene og endringene er gjennomførbare og at finansieringen blir slik at kommunen ikke belastes økonomisk.

Sentralt i utvalgets mandat er begrepene mobilitet og migrasjon. Mandatet slår fast at mobiliteten over landegrensene og innvandringen til Norge har økt, og at dette forutsettes å vedvare. Norge har gitt sin tilslutning til økt migrasjon ved å være en del av det felleseuropeiske arbeidsmarkedet gjennom EØS-avtalen.

Migrasjon og mobilitet er beslektede begreper som begge omhandler flytting. De brukes ofte uten at det skilles skarpt mellom dem når det gjelder innhold. Grenseoppgangen mellom dem er da også vanskelig i mange tilfeller. For eksempel er det ikke så lett å skille mellom mobilitet på den ene siden og på den andre siden migrasjon av ulike typer sesongflyttinger eller «sirkulære» bevegelser, som har etablert bestemte flyttemønstre over tid. Mobilitet innebærer flyttinger som ikke i samme grad som migrasjon får varige følger bosettingsmessig verken for opprinnelses- eller destinasjonsområde. Migrasjon omfatter to hovedtyper, nemlig innvandring og utvandring av et område. Vanligvis vil inn- og utvandring dreie seg om kryssing av statsgrenser.

Utvalget oppsummerer sin tolkning av mandatet i tre hovedtema:

- ”– Sikre et stabilt finansieringsgrunnlag for velferdsstaten, dvs. å opprettholde velferdsmodellens bærekraft i lys av nåtidig og framtidig ut- og innvandring.
- Videreutvikle arbeidslivs- og velferdspolitikken til å støtte opp under modellens bærekraft og velferdssikring for befolkningen, dvs. endre/forbedre treffsikkerheten eller kvaliteten på tiltak og ordninger rettet mot migranter.
- Sikre oppslutning i (den foranderlige) befolkningen på kort og lang sikt, om velferdsmodellens grunnstruktur.”

Utvalget har videre vurdert innvandringspolitikk, velferdspolitik og arbeidslivs- og integreringspolitikk som særlig relevante i denne sammenheng. Handlingsrommet

for å gjøre endringer i innvandringspolitikken vurderes som lite og det legges derfor størst vekt på de andre politikkområdene.

I skjæringsflaten mellom hensynet til velferdsmodellens bærekraft og sikring av befolkningens levekår ser utvalget tre mulige hovedtilnærming er:

- **Innstrammingsalternativet:** En generell og omfattende innstramming i velferdsordningene, vil redusere det offentliges ansvar for inntektssikring og dermed senke de offentlige utgiftene. Dette kan bl.a. oppnås gjennom reduserte ytelsesnivåer gjennom kortere ytelsesperioder eller gjennom en kombinasjon av disse. Dette alternativet vurderer utvalget som unødvendige svekkelser av velferdsordningene for hele befolkningen.
- **Tosporsalternativet:** Et alternativ til generelle innstramminger er å innføre høyere opptjeningskrav i flere velferdsytelser, enten i form av økte krav til botid (trygdetid) eller økte krav til tidligere sysselsetting/skattebetaling, eller gjennom å si at ytelsene bare er tilgjengelige for norske statsborgere. Universelle velferdsytelser som omfatter alle bosatte er dyre, og det kan være gode argumenter for å innføre ordninger med «to spor»: Et hovedspor for majoriteten, og et sidespor for nyankomne innvandrere, personer som aldri har betalt skatt i Norge og/eller utenlandske statsborgere. Utvalget vurderer dette alternativet som lite treffsikkert over hovedproblemet at mange innvandrergupper har manglende kvalifikasjoner og tidlig frafall i arbeidslivet.
- **Aktiveringsalternativet:** Dreining av velferdsstatens ordninger fra passiv inntektssikring til aktivisering. Kvalifisering og tilpasset arbeid, arbeidsrettede lønnstilskudd, og større bruk av graderte ytelser (helseområdet). Dette alternativet vurderer utvalget som mer treffsikkert og effektivt. De mener det understøtter og forsterker hovedlinjene i senere års reformer i arbeidslivs- og velferdspolitikken.

Hovedtrekkene ved den norske velferdsmodellen beskrives som omfattende, institusjonalisert, solidarisk og universell (ved at den er rettet mot hele befolkningen). Modellen er avhengig av et velfungerende næringsliv og staten spiller en hovedrolle i risikohåndtering og i å avlaste familieinstitusjonen for omsorgsforpliktelser. Modellen er videre tjenesteintensiv, det sosiale forbruket omfattende og skattenivået tilsvarende. Utvalget peker på at en høy sysselsetting er en forutsetning for en god balanse mellom velferdsstatens utgifter og inntekter. Dette søkes oppnådd blant annet gjennom vekt på utdanning, aktiv arbeidsmarkedspolitikk og, i de senere årene, gjennom aktiv familiepolitikk og likestillingspolitikk. Det argumenteres i rapporten for at økt satsing på gratis eller subsidierte tjenester i stedet for kontantytelser til den enkelte på de områder dette er mulig, vil være positivt for velferdsstatens bærekraft fordi tjenester i liten grad kan eksporteres ved utflytting fra Norge slik mange kontantytelser kan. Rapporten slår fast at den norske velferdsmodellen har høy legitimitet i befolkningen og det er tverrpolitisk oppslutning om velferdsstatens grunnstruktur.

Innvandringsstoppen i 1975 innebar en mer restriktiv regulering av arbeidsinnvandringen. I revisjonene av utlendingslovgivningen i 1988 og 2008 var det mange endringer, men likevel betydelig kontinuitet. Den klart største betydningen for endringer i innvandringsmønsteret til Norge har utvidelsen av EU og derved EØS i 2004 hatt.

Migrasjon kan deles i fire hovedårsaker: ønske om arbeid, ønske om å leve sammen med familiemedlemmer, ønske om å få beskyttelse og ønske om å ta utdanning.

Før 1970 var utvandring fra Norge gjennomgående større enn innvandringen til Norge. Fra 1970 har nettoinnvandringen til Norge økt med unntak av årene 1989 og 1990. Innvandringen fra og utvandringen til vestlige land har i hele perioden vært høy. Nettoinnvandring fra vestlige land har gjennomsnittlig vært 3000 personer pr. år de siste tjue år. Innvandring fra land i Afrika og Asia m.fl. begynte på slutten av 60-tallet og økte sterkt på slutten av 80-tallet. Høyeste nettoinnvandring fra disse landene var i 1999 med 16 000 personer. Fra Sentral- og Øst-Europa hadde innvandringen lite omfang før 2004. Mellom 2004 og 2009 innvandret det 73 000 personer fra dette området og 7 000 personer utvandret. Fra dette området er innvandringen størst fra Polen og Litauen. Ved inngangen til 2010 var det 11,4 pst.

Av befolkningen som enten var innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Det bodde da i overkant av 130 000 vestlige innvandrere og etterkommere i Norge, fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa 80 000 personer og fra land i Afrika, Asia m.fl. drøyt 340 000 personer.

Utvalget peker på at en fortsatt streng regulering av innvandringen vil gi norske myndigheter fortsatt mulighet til å påvirke sammensetning og kompetansebakgrunn på de som kommer til Norge. Antallet innvandrere fra EØS-land kan ikke styres direkte på grunn av EØS-avtalen. Indirekte kan antallet som kommer til Norge påvirkes av hvor attraktivt det er å arbeide, studere og bo i Norge. Asylpolitikken styres av internasjonale avtaler/forpliktelser og har dermed lite rom for endring. Utvalget påpeker at det er et forbedringspotensial når det gjelder saksbehandlingstid og effektiv retur av dem som har fått avslag. Utvalget anbefaler også at gjeldene regelverk og praksis angående underholdskravet ved familiegjening gjennomgås og at en dreining i retning av et mer reelt krav om forsørgelse vurderes. Tilrettelegging for rekruttering av kvalifisert arbeidskraft bør etter utvalgets syn også gjennomgås bl.a. med sikte på effektivisering av saksbehandlingen (utenfor EØS) og av ordningene for godkjenning av utdanning og andre kvalifikasjonskrav.

Utvalget peker på at det som særlig har betydning for finansieringen av velferdsmodellen er i hvilken grad nyankomne innvandrere integreres i arbeidsmarkedet og forblir yrkesaktive på linje med majoritetsbefolkningen. Norge har høy sysselsetting blant innvandrere sammenliknet med andre OECD-land: 64 pst. av bosatte i alderen 15 – 64 år i 2009. Sysselsettingen blant innvandrere i Norge er imidlertid lavere enn blant majoritetsbefolkningen som har 77 pst. på samme tid. Innvandrere fra land i Afrika og Asia m.fl. har betydelig lavere sysselsetting enn andre innvandrere med 55 pst.. De mange forhold som påvirker innvandreres arbeidsmarkedstilknytning gjennomgås i rapportens m.h.t. landbakgrunn og

innvandringsgrunn, botid, norskkunnskaper, utdanningsnivå, diskriminering i arbeidslivet m.m.

Utvalget peker på at en god og stabil arbeidsmarkedstilknytning har en sammenheng med om videregående opplæring er fullført eller ikke.

”De som ikke har fullført videregående skole er i langt mindre grad sysselsatt enn de som har fullført, og av dem som er i jobb er det flere som jobber deltid. En studie fra Senter for økonomisk forskning viser også at andelen som mottok uførepensjon, sosialhjelp, attføring og rehabilitering var langt høyere blant unge som ikke hadde fullført videregående opplæring.¹² Studien viser dessuten at fullføring av videregående opplæring er betydelig viktigere for arbeidsmarkedstilknytningen enn innvandrerbakgrunn. Imidlertid er sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring mindre for personer med innvandrerbakgrunn. Den viktigste årsaken til at arbeidsmarkedstilknytningen generelt er svakere for personer med innvandrerbakgrunn ser altså ut til å være at utdanningsnivået i gjennomsnitt er lavere. Spesielt er det få innvandrere som kommer til Norge i ungdomsskolealder som fullfører videregående opplæring.”

Videre fremheves at det er en åpenbar sammenheng mellom norskkunnskap og tilknytning til arbeidslivet. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006 viser at få personer som er i jobb sier at de behersker norsk dårlig, mens dette antallet er langt høyere blant dem som ikke er i jobb. Dette kan både forstås slik at det er lettere å komme inn på arbeidsmarkedet for de som har gode norskkunnskaper, og at det å være i jobb fører til at norskkunnskapene bedres. Unntaket er polske innvandrere som har dårlige norskkunnskaper men betydelig høyere sysselsetting enn andre innvandrergrupper. Økende ledighet og behov for å søke jobber i andre bransjer enn bygg og anlegg kan gjøre at norskkunnskaper blir viktigere for denne gruppen (kap. 8, s. 200).

Konkrete tiltak / endringer foreslått i rapporten (NOU 2011:7).

Av konkrete tiltak for å bedre sysselsettingen blant innvandrere i Norge, og dermed bedre den norske velferdsmodellens bærekraft over tid, foreslår utvalget:

At det arbeides videre med å utvikle en generell aktiviseringslinje i de *helsereelaterte*

ytelsene. Utredningen bør legge vekt på å kombinere flere virkemidler:

- gjennomgang av inngangsvilkårene i de helsereelaterte ytelsene
- økt bruk av gradering i alle de helsereelaterte ytelsene for å synliggjøre arbeidsevnen, inkludert et trangere nåløyve for å fastsette 100 pst. arbeidsudyktighet
- framskyving av mer av den aktive attføringsattsingen til sykepengeperioden
- utvikling av flere tilbud for personer med varig nedsatt arbeidsevne
- utvikling av troverdige sanksjoner

På det *familiepolitiske området* foreslår utvalget at:

- Det innføres aktivitetskrav i overgangsstønad for mottakere med barn eldre enn ett år, og det vurderes om mottakere av overgangsstønad som oppfyller aktivitetskravet gjennom å melde seg som arbeidssøkere bør underlegges krav og sanksjoner som er mer i tråd med dem som gjelder for mottakere av dagpenger.
- Deltakelse i norskopplæring bør anses som en måte å oppfylle aktivitetskravet på for mottakere av overgangsstønad, og det bør legges større vekt på å skape reelt gode aktiviseringsløp.
- Det vurderes å begrense hvor mange treårsperioder den enkelte kan motta overgangsstønad.
- Gratis kjernetid i barnehagen videreføres, og vurderes utvidet til yngre barn og til flere geografiske områder. Tiltaket bør alltid kombineres med tiltak for å få foreldrene i arbeid.
- Kontantstøtten fases ut gjennom en treårsperiode. Begrunnelsen er at kontantstøtten motvirker målet om høyest mulig yrkesdeltakelse i innvandrerbefolkningen, spesielt blant innvandrerkvinner.
- Ektefelletilleggene i uførepensjonen avvikles, og barnetilleggene reduseres. Dette begrunnes bl.a. med at disse tilleggene er så høye at de sammen med uførepensjonen kan gi en inntekt som ligger nært opp til eller er høyere enn en forventet arbeidsinntekt for lavtlønte som forsørger ektefelle og mange barn. Dermed vil tilleggene kunne virke slik at de økonomiske insentivene til yrkesdeltakelse blir svake. Det vurderes om disse midlene kan omdirigeres til tiltak som går direkte til barn og unge, og til aktiviseringstiltak for yrkespassive ektefeller. Utvalget nevner spesielt utvidelse av forsøkene med gratis kjernetid i barnehage i innvandringstette områder (forsøkskommuner har til nå vært Oslo, Drammen Bergen) og gratis eller subsidierte fritidstilbud til barn og unge i utsatte familier.
- Det vurderes om det er praktisk og juridisk mulig å kjøpekraftsjustere ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon der mottakerne er bosatt utenfor EØS, og ikke har egen botid i Norge.

Når det gjelder *sosialhjelp* foreslår utvalget at:

- Kommunenes oppfølging av sosialhjelpsmottakere bør bli bedre, og at de mulighetene til å kreve aktivitet som allerede ligger i loven, bør utnyttes mer systematisk.
- Det vurderes å innføre et øvre tak på hvor mye sosialhjelp den enkelte kan få, formulert enten som et maksimalt kronebeløp eller som et tak på hvor mange barn man kan få støtte for.
- Negative konsekvenser av lavere sosialhjelpsutbetalinger avhjelpes gjennom å vri ressursbruken over mot tjenester til barn og ungdom.
- Sosialhjelp er samfunnets siste sikkerhetsnett for personer som står uten evne til selvforsørging. Personer som befinner seg i akutte nødssituasjoner må fortsatt kunne få sosialhjelp. I slike situasjoner må behovsvurderingen, som i dag, overlates til saksbehandleres skjønn.

Når det gjelder *arbeidstakerrettede tiltak* foreslår utvalget at:

- Kommunene, i arbeidet med introduksjonsordningen, forbedrer den individuelle tilretteleggingen og tydeliggjør ordningens arbeidsretting. Det innføres permisjonsrett i introduksjonsordningen i forbindelse med overgang til ordinært arbeid.
- Personkretsen for rett til introduksjonsordningen utvides til dem som i dag har rett og plikt til norskopplæring. Utvidelsen forutsetter en grundig behovsvurdering, og at utvalgets forslag med hensyn til individuell tilrettelegging og arbeidsretting blir etterfulgt. Tilbudet foreslås å være gratis, men uten rett til introduksjonsstønad.
- Det utredes om styringsmodellene for det lokale integreringsarbeidet er egnet til å sikre nødvendig kvalitet i tilbudet, inklusive samarbeidet mellom kommunale og statlige aktører.
- Et flertall i utvalget ønsker ikke å gi gratis språkopplæring til voksne EØS-innvandrere, men det bør vurderes om det er mulig å tilrettelegge undervisningen som allerede tilbys bedre, delfinansiere opplæringen og la yrkesrettet norskopplæring bli en større del av det ordinære arbeidsmarkedstilbudet til arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, som har svake norskkunnskaper. Et mindretall i utvalget tilrår at det gis gratis språkopplæring til voksne EØS-borgere i Norge, med visse unntak

Oppsummert foreslår utvalget under de arbeidsgiverrettede tiltakene at:

- Partene i arbeidslivet ser på muligheten for å etablere midlertidige trainee-program eller opplæringsstillinger i det ordinære arbeidslivet med konkrete opplæringsløp.
- Det utredes nærmere om det kan gjøres mer helhetlige grep i arbeidet med integrering i arbeidslivet, gjennom f.eks. en metode som den danske trappemodellen. Den danske trappemodellen innebærer en gradvis innslusing i arbeidslivet, opplæring, og et gradvis sterkere ansvar hos arbeidsgiver.

Utvalget mener det er viktig med tiltak som bidrar til å redusere skatteunndragelse og omfanget av den svarte økonomien for å opprettholde legitimiteten og bærekraften i velferdsordningene, men også for å beskytte utsatte yrkesutøvere i berørte bransjer, og å beskytte ærlige bedrifter/aktører mot useriøs konkurranse. I denne forbindelse viser utvalget til de forslagene til tiltak som er fremmet i Regjeringens nye handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.

Kort om bosetting og introduksjonsprogram i Tromsø

Det bosettes gjennomsnittlig 110 flyktninger av stort og smått pr år i kommunen, og arbeidet finansieres fullt ut ved statens integreringstilskudd. Kommunen har en inkluderende tilnærming til bosettingsarbeidet, noe som tilsier en svært sammensatt målgruppe for introduksjonsprogrammet.

Målgruppen består av personer med høy, lav eller ingen utdanning. Personer som har kommet direkte fra flyktningleir i utlandet, eller som har vært på norske asylmottak i kortere eller lengre tid. Enkelte bosettes i leiligheter de selv har leid på det private markedet, mens noen er avhengig av hjelp til etablering i kommunale leiligheter. De fleste kan lese og skrive på eget språk, men det er også personer som

er analfabeter. Noen flyktninger har lang yrkeserfaring, mens andre aldri har vært i lønnet arbeid.

Målgruppens sammensetning tilsier et behov for differensierte tiltak i programmet og stor grad av individuell tilpasning. I Tromsø har man valgt å dele programmet inn i to ulike kvalifiseringsløp: ett som er ment å lede direkte til videre utdanning og ett som skal gi direkte overgang til ordinært arbeid ved endt introduksjonsprogram. Grundig kartlegging og behovsvurdering i bosettingsfasen, avgjør hvilken retning den enkelte skal ha for sitt program.

Et arbeidsrettet introduksjonsprogram gir deltakeren en fulltids språkpraksis så tidlig som mulig, kombinert med språkopplæring på arbeidsplassen. Et utdanningsrettet løp gir deltakeren en realkompetansevurdering på grunnskole eller videregående skoles nivå, slik at programmet kan så tidlig som mulig inneholde fagundervisning som underbygger mulighetene for overgang til utdanningssystemet. For dem med dokumentert utdanning, verifiseres denne raskest mulig etter ankomst.

Programmets innhold fokuserer også på samfunnsdeltakelse generelt, og kommunen har derfor et utstrakt samarbeid med andre kommunale enheter og frivillige organisasjoner. Eksempelvis er boveiledning, foreldreveiledning, leksehjelp og sosiale aktiviteter naturlige samarbeidsområder.

NAV gir tilbud om bransjekurs for deltakere i programmet, i samarbeid med Voksenopplæringen. Disse gir teoretisk opplæring for barnehageassistenter, med påfølgende praksisperiode i en barnehage. I tillegg har det vist seg effektivt at NAV gir lønnstilskudd ved endt språkpraksis, da dette for mange har sikret en overgang til ordinært arbeid etter endt introduksjonsprogram.

Utredningen nevner resultatene av evalueringen Fafo har foretatt av introduksjonsordningen hvor det slås fast at innholdet i programmet domineres av klasseromsbasert norskundervisning. Videre sies det at kommunene sliter med manglende tilgang til relevante tiltak, spesielt når det gjelder deltakere med liten skolebakgrunn. Norskundervisningen i programmet anses også som lite intensiv. Utfordringene knyttes til at programkoordinatorer, som har ansvar for å skreddersy kvalifiseringsoppleggene, ikke har beslutningsmyndighet når det gjelder utformingen av tilbud fra den kommunale voksenopplæringen eller Arbeids- og velferdsetaten. Videre varierer det i hvilken grad de lokale introduksjonsprogrammene har økonomisk handlefrihet til å kjøpe inn kursopplegg og andre tilbud. Et velfungerende samarbeid mellom introduksjonsordningen og voksenopplæringen er avgjørende for å legge til rette for et godt heldagsprogram, og evalueringen peker på at det her er betydelige samarbeidsutfordringer.

Erfaringene i Tromsø kommune kan tyde på at det kan være en utfordring at Voksenopplæringa i stor grad er organisert i forhold til klasserom og grupper, mens introduksjonsordningen har mål om individuelt tilrettelagte tiltak.

Utkast til høringsuttalelse

Tromsø kommune er enig med velferds- og migrasjonsutvalget i hovedlinjene i analysen av dagens situasjon, utfordringer og valg av hovedtilnærming – *aktiviseringsalternativet*.

På bakgrunn av analysen fremstår det som nødvendig å drive en aktiv politikk for å sikre velferdsstatens bærekraft på lang sikt.

Tromsø kommune har følgende kommentarer og forslager til utredningen:

Reduksjon av barnetillegg

Ved reduksjon av ytelser som barnetillegg til uførepensjonerte peker utvalget på at de barnefamiliene som blir berørt av reduksjonen i ytelsene kan få sin økonomi og velferd styrket ved å utvide gratis eller subsidierte tilbud til barn og unge. Det pekes på forsøk med gratis kjernetid i barnehage og gratis eller sterkt subsidierte fritidstilbud for barn og unge for familier med svak økonomi. Disse forsøkene har ikke vært gjennomført i Tromsø. Hensynet til å sørge for økonomisk insentiv for å gå ut i jobb må balanseres opp mot hensynet til verdige levekår for de som ikke kan være i jobb. Tromsø kommune vil derfor påpeke betydningen av at de tjenestetilbud som tenkes som kompensasjon for svekket økonomi for disse barnefamiliene også blir en realitet i Tromsø og at tiltakene blir statlig finansiert. Dersom slike tilbud ikke blir igangsatt i Tromsø vil de familiene som får sin økonomi svekket kunne få behov for ytelser etter Lov om sosiale tjenester. Dette vil innebære økte utgifter for kommunen.

Utdanning

I rapporten bemerker utvalget at utdanningsnivå er av stor betydning for yrkesdeltakelsen blant innvandrere, og det drøftes også uheldige virkninger av at mange innvandrere på arbeidsmarkedet er lavtlønte. Utvalget slår fast at det er en del voksne innvandrere som mangler formell grunnutdanning. Tromsø kommune mener det er avgjørende at disse får tilbud om slik utdanning, enten innenfor introduksjonsprogrammets rammer eller ved endt program. Tromsø kommune mener at utvalget legger for lite vekt på tiltak for å øke gjennomføringsgrad av utdanning både blant unge og voksne innvandrere, og vil peke på følgende:

Utfordringer på dette området er grundig gjennomgått i NOU 2010:7, som slår fast at det er nødvendig med en reformering av voksenopplæringen og en oppdatering av Opplæringsloven som omhandler voksnes rett til utdanning.

Velferds- og migrasjonsutvalget peker på at retten til grunnskoleutdanning for de som ikke har dette fra før er lovfestet. I hvor stor grad blir denne retten benyttet? Hvilke tiltak ville evt. øke antallet personer som benytter seg av denne retten og fullfører grunnskolen?

Vox har utarbeidet statistikk som tilsier at ca 80 % av elevene i grunnskole for voksne i Troms; er innvandrere. Man kan stille spørsmål ved om grunnskolen for

voksne likevel er tilpasset denne elevmassen; selv om man har rett til grunnskole fra bosettingstidspunkt, får man ikke tilbud om dette før skolen anser at norsknivået er godt nok til å kunne følge fagundervisning på norsk. En endring av denne praksisen slik at grunnskoleopplæringen kan starte kortere tid etter bosetting kan tenkes å øke antallet innvandrere som fullfører grunnskoleopplæring.

Videre slo Østbergutvalget fast at Opplæringsloven ikke forvaltes korrekt. Fylkeskommuner og kommuner stiller språkkrav ved inntak, selv om loven ikke åpner for det i sin ordlyd. Dette fører til store forsinkelser i kvalifiseringsarbeidet, også i Tromsø. Målgruppen har en rettighet til formell grunnutdanning, men kan bli frarøvet muligheten ved en slik forvaltning av lovverket.

Velferds- og migrasjonsutvalget peker på at det er særskilte problemer for elever som ankommer underveis i skoleløpet og at nyankomne forventes å følge ordinær undervisning etter relativt kort tid i Norge. Et forslag som Tromsø kommune vil fremme, og som kan bedre gjennomføringsgraden på videregående skole, er at fylkeskommunene oppretter innføringsklasser for nyankomne innvandrere første året på videregående skole.

Vurdering av realkompetanse er også et omstridt område i Opplæringsloven, og er gjenstand for store utfordringer for deltakere i introduksjonsprogram som ikke har dokumentasjon på sin utdanning. Praktiseringen her er også at man venter til språket er på et slikt nivå at vurderingen kan foretas på norsk. Dette er også et paradoks, da realkompetanse defineres å være den kompetanse man har med seg ved ankomst. Konsekvensen er at deltakere kan bruke lang tid i introduksjonsprogrammet på å få et norsknivå som gjør det mulig å få vurdert kompetansen, for så å få beskjed om at den ikke blir godkjent. Hadde dette blitt vurdert på et tidligere stadium, ville deltakeren hatt større mulighet til å finne andre kvalifiseringsretninger.

Realkompetansevurdering skal også være mulig på høyskole og universitetsnivå. Her er det mer en anbefaling til høyskolene og universitetene, enn en lovfestet rettighet til vurdering. Det anbefales tydeligere retningslinjer, eventuelt en styrket lovfestet rett, for slike vurderinger på dette nivået.

Tromsø kommune mener at å øke antallet innvandrere som gjennomfører grunnskole og videregående skole må være svært viktig for å nå målet om høyere yrkesdeltakelse blant innvandrere, og anmoder om at det gjøres konkrete endringer / tiltak for å dette til.

Introduksjonsprogrammet

Utvalget mener at en rask integrering i arbeidslivet avhenger av at det i løpet av kort tid etter bosetting skjer en kompetanseavklaring og behovsvurdering. En kombinasjon av språkundervisning, språkpraksis, arbeidserfaring og annen nødvendig kvalifisering bør ideelt sett føre frem til en ordinær jobb.

Tromsø kommune forsøker å bygge introduksjonsprogrammet på de samme prinsipper i dag, men ser at det kan være gevinster å hente på et enda større fokus

på kvalitet og individuell utforming av planene for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Det er viktig at den enkeltes plan også blir fulgt opp i løpet av programtiden. Tromsø kommune ser det også som viktig at deltaker i introduksjonsprogrammet tidlig tilbys tilknytning til arbeidslivet i form av språkpraksis og eventuelt en betalt fadder på arbeidsplassen som har en rolle som språktrener.

En tydelig arbeidsretting mener utvalget bør være et hovedprinsipp, og tilbud om veiledning om det norske arbeidsmarkedet, hjelp til jobbsøking og bistand til å få godkjent utenlandsk utdanning er naturlige elementer i kommunens introduksjonsprogram. Et forslag for å gjøre arbeidsrettinga enda tydeligere enn den er i dag kan være å involvere NAV tidligere i introduksjonsløpet for å avklare forventninger, informere om mulige tiltak, gi yrkesveiledning og informere om jobbsøkeprosessen. Dette vil kunne gjøre det lettere for deltaker å lage sin plan i introduksjonsprogrammet og gjennomføre denne.

Tromsø kommune ser også at det kan være behov for et tilbud (arbeidstreningsgruppe eller lignende) for de som har fullført introduksjonsprogrammet men som enda har noen utfordringer i forhold til tilnærming til arbeidslivet pga språkutfordringer, helse, omsorgsansvar m.m., men hvor det er viktig av å ha en aktivitet å gå til som kan bedre språkkunnskapene og gjøre yrkesdeltakelse på sikt mer realistisk.

Utvalget foreslår som eksempel at analfabeter kan få et forkurs forut for deltakelse i introduksjonsprogrammet. Dette forslaget støttes ikke av Tromsø kommune. Her anses det mer hensiktsmessig å se på hvilke undervisningsmetoder som benyttes, og legge inn sterkere fokus på muntlig opplæring, gjerne ved språkpraksis, så tidlig som mulig. Alfabetiseringskurs, og lese- og skrivekompetanse kan bygges opp lenger ut i programtiden. Tromsø kommune understreker betydningen av at denne gruppen som trenger mye opplæring også i praksis får et godt tilbud.

Utvalget tilrår en permisjonsrett for overgang til ordinære stillinger. Dette mener Tromsø kommune kan stride mot prinsippet om oppnådd grunnleggende kvalifisering; dersom en person er grunnleggende kvalifisert til å kunne delta i arbeidslivet, er også personen utenfor introduksjonsprogrammet målgruppe. Tromsø kommune har også mulighet til, og praktiserer, midlertidig stans i tilfeller hvor det er noe uklart om varighet i arbeidsforholdet.

Utvidelse av målgruppen foreslås utvidet til å omfatte alle som i dag har rett og plikt til norskopplæring. Tilbudet skal være gratis, men utvalget foreslår at disse skal tilbys ordningen uten rett til introduksjonsstønad. Dette er en gruppe som i prinsippet skal forsørges av sine ektefeller ved innvandring.

Tromsø kommune vil bemerke at introduksjonsordning uten introduksjonsstønad vil bryte med intensjon om at ordningen skal være tilnærmet deltakelse i arbeidslivet, med en ytelse som premierer deltakelse og som korrigerer for fravær. Dersom målgruppen skal utvides slik utvalget foreslår, mener Tromsø kommune at også disse deltakerne bør få en ytelse som er med på å motivere til deltakelse. Ytelsen kan eventuelt være mindre for de deltakerne som skal forsørges av sine

ektefeller (familiegjenforente) enn for andre deltakere. Dersom deltakerne ikke kan tilbys noen form for ytelse, mener Tromsø kommune at det er bedre at denne gruppen ikke inkluderes i introduksjonsprogrammet, men at voksenopplæringene tilbyr eksempelvis språkpraksis og arbeidsrettede tiltak som en del av undervisningen overfor denne gruppen.

Norskopplæring

Utvalgets rapport peker på viktigheten av norskkunnskaper for at innvandrere skal lykkes på arbeidsmarkedet. Utvalgets flertall ønsker ikke å gi gratis språkopplæring til voksne EØS-innvandrere, men anbefaler at det vurderes om undervisningen kan tilrettelegges bedre, om opplæringen kan delfinansieres og at yrkesrettet norskopplæring blir en større del av arbeidsmarkedstilbudet. Et mindretall i utvalget tilrår gratis språkopplæring til voksne EØS-borgere i Norge, med visse unntak.

Tromsø kommune mener det er svært viktig for at målene om høy yrkesdeltakelse også blant innvandrere at det legges godt til rette for at flest mulig av innvandrerne deltar på norskopplæring. Denne tilretteleggingen kan skje ved å tilby språkopplæring på ettermiddags- / kveldstid, evt. på arbeidsplasser og det bør tilbys nettbasert norsk undervisning. Nettbasert undervisning bør også være et ordinært tilbud til deltakere i introduksjonsordningen som er tildelt eksempelvis fødselspermisjon, slik at språkprogresjon underbygges også i fraværperioden.

Hva tilbudet om undervisning koster for den enkelte kan også være med å påvirke deltakelsen i norskopplæringen. Tromsø kommune ser det som viktig at det i alle fall sikres at prisen på opplæringen ikke er så høy at dette blir et hinder for den enkelte i å delta. Dersom tilbudet blir gratis, forutsetter Tromsø kommune at dette finansieres statlig.

Lønnskudd

I Tromsø har lønnskudd vist seg å være et meget hensiktsmessig verktøy i overgang fra fulltids språkpraksis til ordinært arbeid. Forslaget om å benytte dette verktøyet i større grad enn i dag, støttes derfor. Arbeidsgiveren får gjennom språkpraksisperioden god kjennskap til deltakeren, slik at ved fulltids språkpraksis har man i tillegg til språkopplæring også oppnådd den opplæringen og utprøvingen av arbeidsevne som vanligvis er målsetningen med en arbeidspraksis. Det er derfor mer hensiktsmessig å gi et tilbud om lønnskudd, som gir en raskere overgang til ordinært arbeid, enn en kjeding med arbeidspraksis etter endt fulltids språkpraksis. Bruk av lønnskudd er selvsagt avhengig av om arbeidsgiverne er villig til å inngå avtale med NAV om slik lønnsdeling.

Avslutning

Høringsfristen på NOU 2011: 7 er på 3 måneder. P.g.a. ferietid har det vært problematisk å få frem ett beslutningsgrunnlag for kommunestyret før fristen utløper 15.9.11. Helse- og omsorgskomiteen vedtak vil bli sendt departementet innen høringsfristen. Kommunestyrets vedtak vil bli etter sendt.

