



Justis- og Beredningsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

v/ leder Vanja M. Jensen
Strandveien 33
9007 TROMSØ

tlf.: +47 77 79 01 39
mobil: +47 971 21 083

e-post: leder@ffkf.no
internett: www.ffkf.no

org.nr. 975556581
kto.nr. 0539 36 65000

Tromsø, 15.09.17

Høringsuttalelse vedrørende endringer i introduksjonsloven med forskrifter

Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid (FFKF) er landsdekkende og har 287 bosettingskommuner som medlemmer pr i dag. FFKF arbeider med kvalitetsforbedring av bosettings- og introduksjonsarbeidet, og representerer et kompetansenettverk for medlemskommunene. Organisasjonen anses å være politisk nøytral, og det en målsetning for oss å ha et løsningsfokusert samarbeid med de til enhver tids styrende myndigheter.

FFKF registrerer at det foreslås endringer som vil regulere kommunenes handlingsrom i arbeidet med introduksjonsordningen. Selv om dette kan innebære en begrensning i kommunenes autonomi i utvikling av egne tjenester, imøtekommer FFKF forslagene på et generelt grunnlag. Dette da det kan motvirke de store forskjellene som er mellom kommunene i dag, når det kommer til forvaltning og forståelse av lovverket, og med det også resultatene. Våre medlemskommuner har fremmet forslag tidligere hvor det etterspørres tydeligere retningslinjer på enkelte områder, eksempelvis ved innvilgelse av et tredje år i introduksjonsprogram.

FFKF støtter forslag som vil innebære at kvalifiseringsløp startes tidligere, og kan gjennomføres raskere enn det som er tilfellet i dag. Her er samordningen (og forvaltningen) av opplæringsloven og introduksjonsloven avgjørende, i tillegg til at kvalifiseringstiltak som gjennomføres i mottak må videreføres i bosettingskommunene. De store forskjellene i rettighetsvurdering, og gjennomføring, av grunnskole og videregående skole innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, bør utredes bredere med sikte på å få like muligheter for deltakerne.

I det følgende kommenterer vi på utvalgte endringsforslag punktvis.

1 Opplæring i mottak

Forslaget gir kommunen plikt til å tilby, og asylsøkerne plikt til å delta, i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. FFKF anser det utelukkende positivt at asylsøkere skal få lovfestet plikt til opplæring mens de er i mottak, og mener at antall timer man får tilbud om i dag er for lavt. Så langt vi kjenner til medfører det lave timeantallet at man ikke får et tilbud som gir kontinuitet og progresjon, da man gjerne «sprer timene utover» for å kunne ha et vist aktivitetsnivå over tid. Dersom man får tilbud om opplæring 4 timer pr uke vil det ta ca 10 måneder å gjennomføre 175 timer, mens det vil ta litt over 2 måneder dersom man får 20 timer undervisning pr uke. Sistnevnte eksempel hadde vært optimalt dersom man da kunne forvente å få avklart status på saken sin og man gikk direkte over på rettighetstimene. Det ville medføre en kontinuitet i kvalifiseringen for de som får innvilget opphold, og

f a g l i g f o r u m f o r k o m m u n a l t f l y k t n i n g a r b e i d

arbeidsutvalget:

Leder
Vanja Jensen, Tromsø

Nestleder / Arrangementsanv.
Stig O. Sæthre, Voss

Sekretær
Solveig Oldereide, Randaberg

Kasserer
Erica Sanger-Elnaes, Lunner

Arrangementsansvarlig
Tone S. Kise, Sauherad

Fylkeskontakt
Linda Marthinussen, Stavanger

Webredaktør
Martijn van Rooij, Evje og Hornnes

1 vara
Beth Maria Furrevik-Gomes, Frogn

gi en mer glidende overgang til å skulle delta i fulltids introduksjonsprogram. FFKF er dessverre kjent med at enkelte kommuner fortsetter og kun gir tilbud om fire timer undervisning i uka, så lenge personen bor på mottak men har fått innvilget opphold. Dette er en meget uheldig praksis, da personen har langt lavere språknivå ved bosetting enn det man bør kunne forvente, all den tid vertskommunen har fått tilskudd for opplæringen.

Når det gjelder innhold i opplæringen og undervisningsmateriell tilknyttet dette, bør Kompetanse Norge sørge for at dette blir oversatt til flere forskjellige språk. Språksammensetningen for opplæringen som skal foretas på mottak, vil med stor sannsynlighet være mer mangfoldig enn den er blant bosatte flyktninger. Dette vil kunne gi utfordringer for kommunene med tanke på tilgang til flerspråklige lærere eller tolker. Som en del av en eventuell lovfestet plikt til opplæring, bør Kompetanse Norge kunne videreutvikle opplæringsmateriell og/eller være en base for utvikling av tilbud om fjernundervisning .

FFKF har mottatt innspill til høringen fra medlemskommuner som uttrykker bekymring for de økonomiske rammene for dette arbeidet. Det vil særlig gjelde kommuner som ikke har tilbudt slik opplæring tidligere, og som nå må starte opp. Videre er det enkelte medlemskommuner som har påpekt den manglende forutsigbarheten når det kommer til drift av mottak, og at det er for kort oppsigelsesfrist på kontraktene vertskommunene har med UDI. Det er i den anledning ytret ønske om at oppsigelsesfristen settes til seks måneder, slik at kommunene som da skal drifte tilbud om opplæring for asylsøkere får en større mulighet til å planlegge.

Dersom forslaget vedtas vil det medføre en betydelig økning i ressursbehov. Dette gjelder ressurser til saksbehandling, internkontroll, flerspråklige lærere, tolk mv. Dersom asylsøkere også har behov for lese og skriveopplæringen, må det også gis da det så langt vi ser ikke gir grunnlag for fritak fra opplæringen. Nye vertskommuner vil måtte bygge opp sitt tilbud, og dermed ha ytterligere ressursbehov. Kommuner som ikke har mottak, men tar imot alternativt mottaksplasserte, vil få samme plikt. Dette medfører en utvidelse av forpliktelsen man har hatt ved slik plassering tidligere.

FFKF mener at de økonomiske rammene for forslaget bør utredes nærmere, slik at det sikres at kommunenes merutgifter dekkes i sin helhet av staten.

2 Endringer i reglene om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

I det følgende kommenteres de enkelte forslag punktvis:

2.1 Kvalifiseringen skal bygge videre på kompetansekartlegging og tiltak gjennomført i mottak

FFKF mener at våre medlemskommuner finner det naturlig at bosettingskommunen skal bygge videre på det arbeid som er gjort i mottak. Det har imidlertid vært slik at medlemskommunene har etterspurt bedre informasjon fra mottakene og konkretisering av det bosettingsforberedende arbeidet. Det er derfor positivt at det er igangsatt arbeid som skal styrke kvalifiseringsarbeidet i mottakene. FFKF ønsker seg en presisering av at godkjenning av medbrakt kompetanse også skal være igangsatt i mottakene. Dette gjelder særlig oversetting av medbrakt dokumentasjon og godkjenning av disse. Videre bør kunne tydeliggjøres at opprettelse av personnummer, bankkonto og MinID er naturlige aktiviteter i en bosettingsforberedende fase.

Dersom forslaget vedtas, medfører det implisitt at det må stilles krav til kvalitetssikring av kvalifiseringsarbeidet som skal gjøres i mottakene før bosetting. Det fremgår ikke av forslaget hvordan denne kvalitetssikringen skal foregå. Det er bosettingskommunene som vil ha forvaltningsansvaret i forhold til innhold i introduksjonsprogrammet og den enkeltes individuelle plan. Det vil være meget uheldig om den veiledningen som blir gitt i mottak, ikke stemmer med mulighetene i bosettingskommunene. Dersom det i mottak blir lagt føringer for en individuell plan som i verste fall er lovstridig, eller som ikke speiler mulighetene lokalt, kan ikke bosettingskommunen bli forpliktet ved lov å videreføre det arbeidet.

Integreringsmottakene er forholdsvis nye, og ordningen er ikke enda evaluert. Det er derfor ikke godt nok dokumentert hvordan de ulike modellene fungerer med tanke på tidlig igangsatt kvalifisering og sømløs overgang til introduksjonsprogram. Det er så langt FFKF kjenner til store ulikheter i antall norsktimer man får tilbud om på integreringsmottakene, samt hva resterende tid i fulltidstilbudet består av. Enkelte har hatt 30 timer norsk pr uke, og andre har hatt 10 timer. De store forskjellene som er synlig nå, bør utjevnes ved tydelige krav til antall norsktimer og innhold i kvalifiseringstiltak, dersom integreringsmottak videreføres som ny mottaksstruktur.

FFKF mener at formuleringen i forslaget bør endres, slik at det vil være bosettingskommunen som må vurdere om det lar seg gjøre å videreføre/ bygge videre på tiltak som er gjennomført i mottak.

FFKF mener at det ikke bare er bosettingskommunen som skal få en forsterket føring om å bygge videre på kvalifisering som er gjort i mottak, det bør også være førende for utvalg av bosettingskommune.

2.2 Økt bruk av arbeids- eller utdanningsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet

FFKF støtter at introduksjonsprogrammet må ha en sterk arbeidsretting, og at for enkelte deltakere vil det også innebære utdanningsrettede tiltak. FFKF kan imidlertid ikke se at det vil ha stor betydning om dette presiseres ved lov, da vårt inntrykk er at medlemskommunene finner det naturlig å vurdere arbeids- og utdanningsrettede tiltak ved utforming av individuell plan.

Det er forskjeller i kommunenes bruk av arbeidsrettede og utdanningsrettede i introduksjonsprogrammet, hvilket er uheldig. FFKF mener at dette ikke skyldes at kommunene ikke er kjent med både statlige føringer og forskning, men at det i enkelte kommuner og regioner er underliggende strukturer som gjør at man ikke får benyttet slike tiltak i en ønsket grad. Det er forskjeller i vurdering av rettigheter til grunn- eller videregående skole, det er forskjeller i tilgjengelighet til tiltak i NAV. Det anses mer hensiktsmessig å se nærmere på hva som forårsaker de store forskjellene, og arbeide for at disse skal utjevnes.

Modulbasert grunn- og videregående opplæring vil gjøre det enklere for kommunen å sette sammen en tiltaksvifte som er individuelt tilpasset og som bygger videre på medbrakt kompetanse. Det er viktig at slike tilbud er tilgjengelig for deltakerne, uavhengig bosettingskommune. I enkelte kommuner praktiseres det en to-spors løsning: arbeidsrettet eller utdanningsrettet program. For å kunne heve kvalitet og resultatene totalt sett, er det viktig at det legges mer til rette for at utdanning og arbeidsretting gjennomføres parallelt. For å kunne få det til er det nødvendig å ha større fokus på hvordan utdanning kan samordnes med arbeidslivet og dets regler. Det vil ikke være alle som kan avslutte en grunnskole

eller videregående skole innenfor rammen av et introduksjonsprogram, uavhengig forlengelse. Men veldig mange ville ha muligheter til å fullføre moduler som gir formell kompetanse, samtidig som det legges til rette for overgang til arbeid ved introduksjonsprogrammet slutt. Disse vil da også ha lettere for å fortsette i arbeid, mens de også tar flere moduler med opplæring. De som har rene utdanningsløp i programmet og som ikke blir fullført, kombinert med begrenset arbeidsretting, får en langt vanskeligere overgang når introduksjonsordningen er ferdig.

FFKF mottar jevnlig innspill fra medlemskommuner vedrørende utfordringer rundt forvaltning av rettigheter til grunnskole, særlig hvor enkelte kommuner opererer med krav til grunnkompetanse og språkkompetanse før inntak. Dette har i enkelt kommuner ført til at deltakere avslutter introduksjonsprogram uten å ha fått mulighet til å starte på grunnskole, til tross for at de har retten på sin side. Videre er det store utfordringer rundt praksis ved realkompetansevurdering når deltaker ikke har medbrakt dokumentasjon på grunn- eller videregående skole. Dette er et område det bør settes særlig fokus på fremover, slik at deltakere kan få tilbud om de tiltakene de faktisk har behov for, og ikke for enkelhets skyld blir satt til å ta hele opplæringsløp på nytt.

FFKF sendte en henvendelse til Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet vedrørende innføringen av videregående skole som en del av den grunnleggende kvalifiseringen. Her uttrykkes det et ønske om at man ser på samordningsparagrafen og sørger for en samordning mellom flyktningstipend og introduksjonsstønad. FFKF mener at det er hensiktsmessig at de som har rett til flyktningstipend skal søke dette, og at introduksjonsstønad reduseres tilsvarende.

2.3 Økt bruk av forlengelser av introduksjonsprogram

FFKF mener at det er helt korrekt å utvide introduksjonsprogram med et tredje år for dem som trenger det. Medlemskommunene mener at det ikke er behov for en lovendring her, men at det presiseres mer hva som skal ligge til grunn i vurderingene av en utvidelse. Ved innføring av videregående skole som en del av introduksjonsprogram, er det naturlig at det vil medføre utvidet bruk av forlengelser. Videre også med mulighet for å kunne søke Jobbsjansen og koble til et fjerde år.

FFKF er opptatt av at kommunene skal «treffe» i sine vurderinger av introduksjonsprogrammets lengde, slik at det blir viktig å korte ned tiden for dem som kan oppnå en rask kvalifisering, og gi forlengelser til dem som trenger det. Mulighetene for utvidelse kan oppfattes som en hvilepute for enkelte deltakere, noe som bare forsterker nødvendigheten av økt differensiering. Dette blir også viktig i et økonomisk perspektiv, både for kommunene og samfunnet for øvrig.

Høringsnotatet beskriver at forslaget ikke har vesentlig økonomiske og administrative konsekvenser, hvilket FFKF er sterkt uenig i.

FFKF mener at det må foretas en bedre vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene forslaget har, og at § 12 bør endres slik at flyktningstipend og introduksjonsstønad samordnes.



2.4 Plikt til å tilby individuelt tilpasset tilbud til deltakere som er i omsorgspermisjon

FFKF registrerer at en omsorgspermisjon for deltakere i introduksjonsprogram ikke bare er kortere enn det vi ellers har i arbeidslivet, men den skal nå også stilles andre krav til hva tiden etter fødsel skal fylles med. Det foreslås at kommunen skal få en plikt til å følge opp deltakeren og gi et minimumstilbud om språktrening og «noe fortsatt språkopplæring», fra og med den fjerde måneden av permisjonen. Innhold og omfang må avtales i samråd med den enkelte, og det skal være frivillig for den enkelte å delta. Videre må det foretas en vesentlig endring av plan. Det er også foreslått at disse tiltakene ikke skal registreres i NIR som gjennomført opplæring. Dette fremstår som lite hensiktsmessig, all den tid en kommune etterstreber å eksempelvis gi norskundervisning på kveldstid for denne gruppen. Norskundervisning som gis i denne perioden, bør også kunne inngå i beregningen av om deltakeren har gjennomført sine pliktige timer.

FFKF har forståelse for at det er ønskelig å igangsette tiltak for å hindre avbrudd i språkutviklingen og tilknytning til kvalifiseringsløp, og vi er kjent med at mange av våre medlemskommuner har aktivitetstilbud og andre kvalifiserende tiltak for deltakere i omsorgspermisjon. En lovfesting av plikt til å gi oppfølging og kvalifiserende tiltak til denne gruppen anses som en utvidelse av kommunens ansvarsområde, og vil medføre behov for økte ressurser. Det må i noen tilfeller opprettes nye tiltak, og det vil medføre økt oppfølgings- og saksbehandlingsressurser.

FFKF er positive til at det iverksettes tiltak som hindrer stagnasjon i språkprogresjonen og avbrudd i opplæringen. Forslaget innebærer merkostnader for kommunen som må medføre statlig finansiering av tiltakene.

Med dette vil vi takke for at vi fikk mulighet til å uttale oss i sakens anledning, og håper at våre synspunkter vil hensynstas i det videre arbeidet.

Vennlig hilsen


Vanja Jensen
Leder FFKF

