

Høringsnotat

Forslag til endringer i midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (integreringspakke III)

22. april 2021

1	Innledning	2
2	Bakgrunn.....	2
3	Gjeldende rett.....	3
4	Departementets vurderinger og forslag	3
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	5
6	Forslag til lovendring	6

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring forslag om endringer i midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 53 om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 og midlertidig lov 18. desember 2020 nr. 154 om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Med forbehold om budsjettmessig dekning, foreslås det endringer i bestemmelsene om utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven kapittel 1, slik at flere deltakere skal omfattes av tiltakene.

I begge de midlertidige lovene foreslås det å innføre forskriftshjemler, som gir departementet myndighet til å gi forskrift om å utvide ordningene etter introduksjonsloven og integreringsloven for å oppfylle stortingsvedtak om budsjetttiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd covid-19. Dette vil forenkle regelverksarbeidet ved eventuelle framtidige tiltakspakker på integreringsfeltet.

Bestemmelser i lovene som har budsjettmessige konsekvenser vil ikke bli innført uten at det foreligger budsjettmessig dekning.

2 Bakgrunn

Våren 2020 og våren 2021 ble det iverksatt tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av utbruddet for blant annet deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Bakgrunnen for tiltakene var blant annet at utbruddet har hatt konsekvenser for både innholdet i og omfanget av opplæring og program og for deltakernes læringsutbytte. I tillegg har utbruddet ført til høy arbeidsledighet, og yrkesdeltakere med lav formell kompetanse og liten yrkeserfaring kan få utfordringer med å komme i jobb. Flere av tiltakene forutsatte lovendringer, som ble gjort samtidig som midlene ble bevilget, se Prop. 123 L (2019–2020) og Prop. 78 L (2020–2021).

I den tredje integreringspakken vil departementet foreslå at deltakere med rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og som avslutter opplæringen høsten 2021, mellom 1. juli 2021 og 31. desember 2021, får rett til utvidet norskopplæring i inntil fire måneder. Videre vil departementet foreslå at deltakere som startet introduksjonsprogrammet mellom 1. juli 2019 og 31. desember 2019 får mulighet til utvidet program i inntil fire måneder, dersom den enkelte har behov for en slik utvidelse for å komme i jobb eller utdanning

Tiltakspakkene på integreringsfeltet fremmes først og fremst som budsjettsaker, men krever lovendringer fordi de berører rettigheter og plikter for deltakere, kommuner og fylkeskommuner. Proposisjon med forslag om lovendringer legges fram for Stortinget samtidig som budsjettforslaget. Stortinget behandler dermed de samme forslagene to ganger, både ved budsjettbehandlingen og ved behandlingen av lovforslaget. Departementet vurderer at det er behov for å forenkle prosessen ved eventuelle framtidige regelverksendringer for å implementere tiltak i integreringspakkene.

3 Gjeldende rett

Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 regulerer utvidet og forsterket opplæring og introduksjonsprogram i kapittel 1 og tilpasninger i opplæring og introduksjonsprogram i kapittel 2. Kapittel 2 inneholder bestemmelser om tilpasninger når utbrudd av covid-19 påvirker gjennomføringen av ordningene etter introduksjonsloven. Blant annet reguleres midlertidig opphør av plikter, hvordan fravær som følge av utbrudd av covid-19 skal håndteres og forlengelse av frister.

Kapittel 1 inneholder bestemmelser om tiltak fra tidligere tiltakspakker på integreringsfeltet. Formålet med kapitlet er å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19 for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Utvidet introduksjonsprogram reguleres i § 2. Deltakere som omfattes av § 2 første eller andre ledd har rett til å få utvidet programmet med inntil seks eller fire måneder, dersom den enkelte har behov for slik utvidelse for å komme i jobb eller utdanning. Dette er deltakere som startet introduksjonsprogrammet før 1. juli 2019. Tredje ledd i § 2 regulerer forsterket introduksjonsprogram, som innebærer at deltakere som startet i introduksjonsprogrammet etter 1. januar 2019 har rett til å få revidert sin individuelle plan og få fastsatt et sluttmaal for deltakelsen i introduksjonsprogrammet. Deltakere som får sluttmaal om fullført videregående opplæring kan få inntil tre års programtid, med mulighet for inntil ett års forlengelse. Alle deltakere som omfattes av § 2 har rett til å få vurdert behovet for karriereveiledning og få gjennomført karriereveiledning dersom det er behov.

Utvidet norskopplæring reguleres i § 3. Det følger av bestemmelsen at deltakere som avslutter opplæringen før 30. juni 2021 har rett til utvidet opplæring i norsk i inntil seks eller fire måneder avhengig av når de avslutter opplæringen.

Midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 inneholder i hovedsak de samme bestemmelsene som kapittel 2 i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven. Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021 og gjelder for personer som får oppholdstillatelse etter ikrafttredelsen. Overgangsreglene mellom introduksjonsloven og integreringsloven innebærer at det i 2021 er flest deltakere som følger introduksjonsloven. Antallet deltakere som følger integreringsloven vil øke i tiden framover.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven – nye tiltak

Bakgrunnen for tiltakene i integreringspakkene er konsekvensene utbruddet av covid-19 har hatt for både innholdet i og omfanget av opplæring og program og for deltakernes læringsutbytte. I tillegg har utbruddet ført til høy arbeidsledighet, som medfører at yrkesdeltakere med lav formell kompetanse og liten yrkeserfaring kan få utfordringer med å komme i jobb. Tiltakene utvidet program og utvidet opplæring bidrar til at deltakerne kan øke sin kompetanse, både formell og uformell, og til å forbedre norskkunnskapene. Departementet mener at tiltakene bidrar til å gjøre overgangen til jobb eller utdanning enklere for deltakerne.

NIBR evaluerer de to første integreringspakkene og midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Det er foreløpig levert en underveisevaluering, som blant annet gir departementet kunnskap om kommunenes og fylkeskommunenes iverksetting og bruk av tiltakene i integreringspakken. Det store flertallet av kommunene som svarte på NIBRs undersøkelse mente at tiltak om utvidet program, utvidet norskopplæring og forsterket program har bidratt til å styrke tilbudet til målgruppene.

Smittesituasjonen er fortsatt uforutsigbar og deltakerne som nærmer seg fullført introduksjonsprogram og opplæring nå, møter et like utfordrende arbeidsmarked som de gruppene av deltakere som har vært omfattet av de tidligere integreringspakkene. Departementet foreslår derfor at flere deltakere skal omfattes av tiltakene.

Departementet foreslår i et nytt tredje ledd i § 2 at deltakere som startet introduksjonsprogrammet mellom 1. juli 2019 og 1. januar 2020, har rett til å få utvidet programmet med inntil fire måneder, dersom den enkelte har behov for slik utvidelse for å komme i jobb eller utdanning. Det er kommunen som vurderer om den enkelte har behov for utvidelsen og hvor lang varighet utvidelsen skal ha.

Det foreslås ikke justeringer i målgruppen for forsterket introduksjonsprogram, som reguleres i § 2 tredje ledd. Deltakerne som i dette høringsnotatet foreslås omfattet av utvidet programtid har allerede vært omfattet av forsterket introduksjonsprogram og det er overlapping mellom målgruppene for tiltakene. Det vises til omtale av dette i Prop. 78 L (2020–2020).

Departementet foreslår også et nytt tredje ledd i § 3, som gir deltakere som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og som avslutter opplæringen mellom 1. juli 2021 og 31. desember 2021, rett til utvidet opplæring i norsk i inntil fire måneder. Som for de forrige gruppene som har fått rett til utvidet opplæring, er det kommunen som vurderer hvor lang utvidelse som skal gis innenfor rammen.

Departementet vurderer at det foreløpig er størst behov for tiltak for deltakere som følger introduksjonsloven, da disse nærmer seg slutten av programmet eller opplæringen. Med unntak av forskriftshjemmelen som omtales nedenfor, foreslås det ikke endringer i midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven.

4.2 Forskriftshjemler

Departementet foreslår at det inntas forskriftshjemler i de midlertidige lovene, slik at departementet ved framtidige tiltakspakker på integreringsfeltet kan gi forskrift om å utvide ordningene etter introduksjonsloven og integreringsloven for å oppfylle stortingsvedtak om budsjetttiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd covid-19.

Fram til nå har det blitt foreslått endringer i de midlertidige lovene samtidig som budsjettforslaget legges fram, for å sikre at lovendringene som gjennomfører tiltakene skal kunne tre i kraft så snart budsjettmidlene er bevilget. Dette gjør at det er begrenset med tid til høring av lovforslagene.

Innføring av en forskriftshjemmel innebærer at det ikke vil være nødvendig å fremme en lovproposisjon sammen med budsjettforslag om tiltak på integreringsfeltet. For å oppfylle budsjettvedtaket fra Stortinget og implementere tiltakene vil departementet utarbeide forskrift. Dette vil åpne for lengre høringsfrister og redusere risikoen for uklarheter i regelverket.

Det vil etter forslaget kun kunne gis forskrift for å oppfylle stortingsvedtak om budsjetttiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd covid-19. Departementets myndighet etter forskriftshjemmelen vil dermed være begrenset av Stortingets budsjettvedtak.

Det foreslås forskriftshjemler i begge de midlertidige lovene. I 2021 følger de fleste deltakerne introduksjonsloven, men framover vil antallet deltakere som følger integreringsloven øke. Dette innebærer at også deltakere som følger integreringsloven vil få tilbudet sitt påvirket av utbrudd av covid-19 og det kan være behov for tiltak for dem framover.

I midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven foreslås forskriftshjemmelen som ny § 5 i kapittel 1. Dette innebærer at bestemmelsene i kapittel 2 omnummeres.

I midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven foreslås forskriftshjemmelen som ny § 7. Ikrafttredelsesbestemmelsen endres slik at forskriftshjemmelen oppheves fra den tid Kongen bestemmer, på samme måte som kapittel 1 i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven. Bakgrunnen er at tiltak i integreringspakkene kan vare i flere år, mens tilpasningene i regelverket på kort sikt skal oppheves når det ikke lenger er behov for dem.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Innledning

Bosatte flyktninger inngår i grunnlaget for rammetilskuddene til kommunene og fylkeskommunene på linje med øvrige innbyggere. I tillegg er merutgiftene knyttet til bosetting og integrering finansiert særskilt i form av tilskudd fra staten per person i målgruppen for tilskuddene. Tilskuddene skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig bosettings- og integreringsarbeid. Kommunene står fritt til å disponere de fleste tilskuddsmidlene innenfor rammen av gjeldende lovverk, og de beholder eventuelle overskudd av midlene.

Departementet ser at en forsterket innsats for å begrense de negative konsekvensene av utbruddet av covid-19 for deltakere i introduksjonsprogram og norskopplæring, vil medføre ekstra kostnader for kommunene. Bestemmelser i loven som har budsjettmessige konsekvenser vil ikke bli innført uten at det foreligger budsjettmessig dekning.

5.2 Utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring

Det anslås at ca. 1 350 deltakere er i målgruppen for utvidet programtid. Tilskuddssats per person er 45 000 kroner. Bevilgningen vil bli foreslått utbetalt til kommunene basert på rapportert antall personer som får et tilbud. Departementet anslår utgiftene til om lag 60,1

mill. kroner.

Det anslås at ca. 4 000 personer er i målgruppen for utvidet norskopplæring. Tilskuddssats per person er 8 000 kroner. Departementet anslår utgiftene til om lag 32 mill. kroner.

5.3 Forskriftshjemler

Innføring av forskriftshjemler i de midlertidige lovene vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Budsjettmessige konsekvenser håndteres i budsjettprosessene og forskriftshjemlene gir ikke myndighet utover Stortingets bevilgning. Administrative konsekvenser ved utvidelse av ordningene i introduksjonsloven og integreringsloven anses ikke vesentlige. Kommunene har allerede håndtert slike utvidelser flere ganger og kompenseres gjennom bevilgningene.

6 Forslag til lovendring

Lov om endringer i midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19

I

I midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 53 om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 kapittel 2 gjøres følgende endringer:

§ 2 nytt tredje ledd skal lyde:

Deltakere som startet introduksjonsprogrammet mellom 1. juli 2019 og 1. januar 2020, har rett til å få utvidet programmet med inntil fire måneder, dersom den enkelte har behov for slik utvidelse for å komme i jobb eller utdanning.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir fjerde og femte ledd.

§ 3 nytt tredje ledd skal lyde:

Deltakere som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 første ledd og som avslutter opplæringen mellom 1. juli 2021 og 31. desember 2021, har rett til utvidet opplæring i norsk i inntil fire måneder.

Ny § 5 i kapittel 1 skal lyde:

§ 5 Forskrift om å utvide ordningene etter introduksjonsloven

Departementet kan gi forskrift om å utvide ordningene etter introduksjonsloven for å oppfylle stortingsvedtak om budsjetttiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Nåværende §§ 5 til 9 blir nye §§ 6 til 10.

Nåværende § 10 blir § 11 og skal lyde:

§ 11 Ikrafttredelse og opphevelse. Overgangsregler

Kapittel 1 gjelder fra den tid Kongen bestemmer, og oppheves fra den tid Kongen bestemmer.

Kapittel trer i kraft straks og oppheves 10. november 2021.

§ 2 gjelder for dem som fortsatt deltar i introduksjonsprogram når kapittel 1 trer i kraft. § 2 andre ledd gjelder likevel bare for dem som fortsatt deltar i introduksjonsprogram per 1. januar 2021. *§ 2 tredje ledd gjelder likevel bare for dem som fortsatt deltar i introduksjonsprogram per 1. juli 2021.* § 2 fjerde og femte ledd gjelder også for dem som starter i program etter at kapittel 1 har trådt i kraft. § 3 første ledd gjelder for dem som avslutter opplæringen etter at kapittel 1 har trådt i kraft. § 3 andre ledd gjelder for dem som avslutter opplæringen etter 31. desember 2020. *§ 3 tredje ledd gjelder for dem som avslutter opplæringen etter 1. januar 2021.*

Kongen kan gi ytterligere overgangsbestemmelser.

II

I midlertidig lov 18. desember 2020 nr. 154 om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 gjøres følgende endringer:

Ny § 7 skal lyde:

§ 7 Forskrift om å utvide ordningene etter integreringsloven

Departementet kan gi forskrift om å utvide ordningene etter integreringsloven for å oppfylle stortingsvedtak om budsjetttiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Nåværende § 7 blir § 8 og skal lyde:

Loven trer i kraft 1. januar 2021.

§§ 1 til 6 oppheves 10. november 2021.

§ 7 oppheves fra den tid Kongen bestemmer.

III

Loven trer i kraft 1. juli 2021.