



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

DERES REF

VÅR REF
14-02974-2.UCD

DATO
6.2.2015

Postadresse:

Besøksadresse:

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
24 16 88 00

Telefaks:
24 16 88 01

Org.nr:
987 879 696

Bankkonto:
7694.05.12693

Høring - Endringer i introduksjonsloven - For økt kvalitet og bedre gjennomføring av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

IMDi viser til departementets høringsbrev av 7.11.2014, der ovennevnte forslag til lovendringer ble sendt ut, med frist for innsending av høringsuttalelse innen 6.2.2015.

Herved oversendes vår høringsuttalelse.

INNLEDNING:

Departementets høringsnotat omhandler tre punkter:

1. Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid eller utdanning
2. Kommunene skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
3. Man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra opplæring i 50 timer samfunnskunnskap

Slik IMDi ser det er høringsnotatet godt og grundig utarbeidet, og IMDi støtter i det vesentlige endringene som departementet legger opp til. Merknader til de ulike punktene følger nedenfor.

IMDIS KOMMENTARER TIL FORSLAGETS PUNKT 1.5:

Endringsforslaget er i tråd med Stortingsmelding 6. IMDi stiller seg positiv til forslaget, og ser at deltakerne på denne måten får en mer fleksibel ordning. Det blir likevel viktig å ha fokus på hvilken påvirkning økt fleksibilitet har på rammen rundt og kvaliteten i undervisningen, samt om kommunene/VO er i stand til håndtere disse endringene. Spørsmålet er om kommunene, særlig

de små, blir i stand til å gi en kvalitativt god individuell og gruppevis tilrettelegging når antall oppstart- og avslutningstidspunkter øker. Dette bør i så fall spesifiseres nærmere i forskrift.

Når det gjelder selve innholdet i endringsforslaget har IMDi følgende kommentarer:

Det bes om at det presiseres om deltakers søknad om permisjon ved overgang til arbeid eller utdanning, kan være muntlig så vel som skriftlig. I dag anses søknad eller krav for fremsatt også dersom dette er gjort muntlig. Med lansering av nye NIR kan kommunen registrere kontakt med personen og legge inn i NIR at personen har søkt. Dette vil også være mulig å implementere for søknader om permisjon ved overgang til arbeid eller utdanning, og vil være i tråd med hvordan det fungerer ellers på feltet.

Det sies videre i høringsnotatet at det må foreligge et konkret tilbud om arbeid eller studieplass. Også her mener IMDi at det bør presiseres hva som menes med et konkret tilbud. Vil det innebære skriftlig arbeidskontrakt og skriftlig opptak til studieplass, eller vil det for eksempel holde med et muntlig tilbud om arbeid fra en arbeidsgiver til deltakeren? Når det gjelder studieplass er det vanskelig å se for seg annet enn dokumentasjon på skriftlig opptak, men dette bør også presiseres i lov- eller forskriftstekst. IMDis forslag er at skriftlighet bør være et vilkår for om det foreligget et konkret tilbud om arbeid eller utdanning.

IMDi anser det også som lite hensiktsmessig å tillate muntlighet ved kommunens innvilgelse av permisjonen. Det er i forslaget lagt opp til at kommunen først kan gi deltakeren avgjørelsen om permisjon muntlig, for deretter å komme med et etterfølgende skriftlig enkeltvedtak. IMDi har, som nevnt ovenfor, lagt opp til at kommunen kan registrere kontakt med deltaker i nye NIR. Dette kan gjøres med et tastetrykk og vil dokumentere at kommunen har fått søknad om permisjon. Med digitaliseringsverktøyet skal det være enkelt og raskt å fatte enkeltvedtak om permisjon i disse tilfellene. Det er få vilkår som trengs å være oppfylt, kun at det foreligger et konkret tilbud om arbeid eller studieplass og at tilbudet må være på heltid, det vil således ikke fordre en såkalt skjønnsmessig vurdering. Ved kontakt med deltakeren bør det kunne fattes et skriftlig enkeltvedtak samtidig. Hensyn til etterrettelighet og notoritet taler for at det ikke gis et muntlig svar med senere skriftlig oppfølging. Det vil også være mer effektiv bruk av tid og ressurser å kun fatte vedtaket skriftlig.

På side 8 i høringsnotatet står det følgende: *«Kommunens behov for planlegging og forutsigbarhet må veies opp mot den enkeltes ønske om et fleksibelt og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp»*

IMDi stiller spørsmålsteget ved når denne avveiningen skal gjøres gjeldende. Det fremgår av lovforslaget at det kun skal stilles krav om et konkret tilbud om arbeid eller utdanning på fulltid, og det er lagt opp til at permisjon i så fall skal innvilges. Kommunens planlegging vil bli utfordrende med denne lovendringen, men dersom man legger opp til at kommunens planlegging skal utgjøre et skjønnsmoment, som i seg selv kan føre til avslag på permisjon, kan det i verste fall uthule den nye ordningen som foreslås.

IMDi ser det som utfordrende for både deltakerne og kommunene at deltakerne ikke samtidig gis permisjon fra norsk- og samfunnskunnsopplæring. IMDi anser språket som en av de viktigste elementene for å kunne lykkes i arbeids- og samfunnsliv, og det er også viktig med en progresjon. Imidlertid kreves det at tilbudet om arbeid eller utdanning må være på fulltid for å utløse permisjonsrettigheter. Det å samtidig kreve at deltakerne fullfører opplæringen i norsk og

samfunnskunnskap i samme tidsrom som de har fulltidsarbeid eller -utdanning kan bli svært krevende for mange deltakere, i tillegg til at det kan være vanskelig gjennomførbart i mange kommuner. Det vil anses påregnelig at ikke alle deltakere vil klare å fullføre det ene av i så fall to løp. IMDi anmoder om at departementet også vurderer å innvilge permisjon til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, eventuelt at det nedfelles forskriftsbestemmelser om hvordan disse to løpene best skal kunne kombineres. En praktisk løsning kan for eksempel være å forlenge fristen for retten til norsk- og samfunnskunnskapsopplæring i helt konkrete tilfeller der man ser at deltakeren ikke klarer å gjennomføre norskopplæring innen fristen på tre år.

Når det gjelder permisjon til overgang til utdanning, stiller IMDi stiller spørsmål ved hvordan deltakeren samtidig skal kunne tjene penger til livets opphold. Spørsmålet blir hvor mange som vil benytte seg av ordningen når de i stedet kan få en bedre inntektssikring i introduksjonsprogrammet. Ved overgang til utdanning bør det defineres hvordan deltakeren ellers skal kunne ha inntekt, for eksempel ved å utvide satsene i dagens flyktningestipend, eller lignende. Det kan være svært krevende for deltakere i permisjon til overgang til utdanning å ha en deltidsjobb i tillegg. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende om de som får permisjon fra introduksjonsprogram, også må følge norsk- og samfunnskunnskapsopplæring.

Det kan også bli utfordrende for kommunen å avgjøre på hvilket tidspunkt en deltaker ikke lenger vil ha rett til grunnleggende kvalifisering etter å ha vært i fulltidsarbeid eller –utdanning over lengre perioder. Det kan tenkes tilfeller der deltakere har vært i permisjon og forventer å komme tilbake til program etter endt permisjon, men der kommunen avgjør at personen ikke lenger har kvalifiseringsbehov. Det er viktig at ordningene er forutberegnelige for deltakerne, og at de får den oppfølging og veiledning av kommunen som fastslås i endringsforslaget. Spørsmålet er om permisjonen kun vil gi et skinn av mulighet for å komme tilbake til programmet etter endt permisjon. For å gi kommunen noen rammer for skjønn foreslår IMDi at det nedfelles en skjønnsmomentliste for å vurdere og avgjøre en persons behov for grunnleggende kvalifisering.

Det vil også være viktig at kommunenes veiledningsplikt gir utslag der en deltaker ønsker å prøve seg i arbeidslivet, men samtidig ønsker å fortsette med kvalifisering. Det bør legges vekt på kommunens plikt til å se på og eventuelt endre den individuelle planen og i noen tilfeller heller legge ordinært arbeid inn som en del av den enkeltes introprogram, fremfor å gi permisjon. Her blir kommunene nødt til å foreta skjønnsmessige avveininger på om det vil være bedre å gi permisjon slik at programtid ikke brukes opp, men heller legges til etter endt permisjon, eller om deltakeren trenger mer oppfølging enn permisjonen tillater.

Det bemerkes for øvrig at det i punkt 5 i høringsnotatet ikke foreligger noe tekstforslag til nytt annet ledd i introduksjonsloven § 5.

IMDIS KOMMENTARER TIL FORSLAGETS PUNKT 2.3:

IMDi er veldig positive til at det er kommunene som får ansvaret for å kontakte målgruppen for norsk- og samfunnskunnskapsopplæring. Det kan være vanskelig for nyankomne innvandrere med lite kjennskap til språk og norske systemer å pålegges handlingsplikt til nettopp å få lært seg språket. Med utgangspunkt i rapporter fra NIR skal det være forholdsvis enkelt for kommunene å hente opp personer som har utløst norskrettigheter, og sende skriftlige tilbud innen tre måneder. Det kan imidlertid bli utfordrende for kommunen å opprette kontakt med alle personene som er i målgruppen. IMDi kjenner til tilfeller der personer ikke svarer på kommunens brev, eller ikke er å finne på adressen de har oppgitt. Det vil bli viktig for kommunene å få

rammer for hvor langt handlingsplikten skal gå, og om de skal måles på kun utsendelse av tilbud, oppnåelse av kontakt, eller igangsetting av opplæring. IMDi mener at handlingsplikten fordrer mer enn kun utsendelse av tilbud; det bør kunne forventes en viss grad av oppfølging fra kommunens side, innenfor rimelighetens grenser. Det er også viktig for IMDi at disse rammene avklares, blant annet for å kunne avgjøre hva som må vektlegges av funksjonalitet i IMpact_NIR.

IMDi bemerker at det at lovforslaget tar utgangspunkt i bosettingstidspunktet som avgjørende for kommunens kontakt med deltakerne, av flere grunner er svært problematisk.

Det er hittil kun for introduksjonsprogrammet at bosettingstidspunktet har noe å si for kommunens fristberegning for å kontakte deltakerne. Det står riktignok i høringsnotatet at «bosetting» her skal forstås videre enn for introduksjonsprogram: «[...] kommunens plikt skal ikke kun gjelde de som blir bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen, men alle i personkretsen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som flytter til kommunen og etablerer seg der.»

IMDi mener at på tross av den videre tolkningen av begrepet, så bør heller startpunktet for kommunens fristberegning være dato for første oppholdsvedtak eller dato for ankomst til riket for de som har søkt om oppholdstillatelse fra utlandet, når det gjelder norsk- og samfunnskunnskapsopplæring. En av konsekvensene av at man velger selv det videre begrepet «bosettingstidspunktet», som startpunkt for kommunens frist er at personer som bor i asylmottak faller utenfor den utvidete definisjonen. Det burde tvert imot være ønskelig å styrke asylanter som bor på asylmottak sine muligheter til norskopplæring når de har fått innvilget asyl eller oppholdstillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn, det vises i denne forbindelse til IMDis satsningsforslag 2016 – Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

For at norsk- og samfunnskunnskapsopplæring i mottak skal fungere i praksis må det bygges opp et godt norskopplæringstilbud i alle mottakskommunene. IMDi kjenner til at norsk- og samfunnskunnskapstilbudet mottakskommunene har for personer med oppholdstillatelse som bor i mottak, er av svært varierende karakter. Mottakskommunen mottar likevel norsktilskudd for personene, samtidig som de i noen tilfeller gir lite eller ingen opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dermed blir det vanskeligere å få bosatt de personene dette gjelder, da bosettingskommunene unnlater å bosette personer som har utløst deler av eller alt norsktilskuddet i mottakskommunene. Mottakskommunen må i så tilfelle pålegges å ruste opp opplæringstilbudet. De mottar norsktilskudd og har således de økonomiske ressursene til å gi opplæring for dem det gjelder. Handlingsplikten for kommunene som lovforslaget legger opp til bør i seg selv være nok til at også mottakskommunene vil følge opp deltakere boende i mottak, men for å være sikre på at det faktisk blir slik mener IMDi at dette bør presiseres i lov eller forskrift.

Dersom man legger opp til en situasjon der bosetting utløser kommunens handlingsplikt, mens oppholdstillatelsen utløser norsktilskuddet vil kommunene få et enda dårligere incitament til å bosette personene det vil gjelde. Så lenge mottakskommunene heller ikke pålegges en handlingsplikt for opplæring vil i praksis deltakere bli enda dårligere stilt, og risikerer å ikke få opplæring i det hele tatt, samtidig som fristen for rett til opplæring løper. Dette vil bli en uholdbar løsning for mottaksboere med oppholdstillatelse og bosettingskommunene. Det er avgjørende for norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen skal fungere etter sitt formål at det er

dato for oppholdsvedtak eller dato for ankomst til Norge for de som søker fra utlandet, som legges til grunn for kommunenes handlingsplikt.

En annen gruppe som hittil også har fått variabel oppfølging fra kommunene, er de som kommer til Norge på familiegjenforening. Det er viktig at kommunene bruker rapportene i NIR aktivt for å komme i kontakt med de familiegjenforente, da disse som regel vil være selvbosatte, og således ikke alltid vil være kjent for kommunene på annen måte.

IMDi etterlyser eventuell sanksjonering dersom kommunen ikke oppfyller handlingsplikten innen tre måneder fra en friststartdato. I og med at deltakere har en frist på tre år for å få gjennomført plikten, er det viktig at kommunen følger opp sin handlingsplikt og ikke bare tilbyr opplæring men også igangsetter opplæring innen tre måneder. IMDi ser at lovforslaget endrer ordlyd fra «*sørge for opplæring*» til «*sørge for tilbud om opplæring*». IMDi ser denne endringen som svært uheldig da en kommune i realiteten kan tilby program innen tre måneder, men utsette oppstarten av programmet i lengre tid. Dagens ordlyd gir kommunen et incitament til å handle raskt, samtidig som deltakere kan spres på flere opptak i løpet av et år. IMDis innspill er at dagens ordlyd består, eventuelt at det også fastsettes en frist for igangsetting av opplæringen, for eksempel kan det fremgå av kommunens tilbudsbrief at opplæring har oppstart senest innen en måned fra tilbudet er mottatt.

IMDi ber videre om en presisering av begrepet «*tilbud*». Samme ord er brukt andre steder i loven, og IMDi har lagt til grunn at «*tilbud*» må forstås som «*enkeltvedtak*». Ved ny versjon av NIR skal det være enkelt for kommunen å fatte korte enkeltvedtak om tilbud om norsk- og samfunnskunnskapsopplæring. Samtidig må kommunene følge opp disse enkeltvedtakene dersom de ikke oppnår kontakt med deltakere.

Videre ser IMDi at registrerte timer, som må antas at har en stor sammenheng med tilbudte timer, varierer mellom null timer og 26 timer. IMDi foreslår at det fastsettes en minstestandard for antall timer for at det skal kunne anses som et reelt tilbud.

Det bør presiseres i lovteksten at det bare er personene som har plikt til norskopplæring som må fremsette krav om dette i henhold til ordlyden i lovforslaget. Det kan lett oppstå forvirring om hvem kommunen har handlingsplikt for og hvem som selv må fremsette krav. Ut fra den nåværende ordlyden i lovforslaget kan kommunen forstå det slik at andre enn arbeidsinnvandrere/selvstendig næringsdrivende og deres familiegjenforente også må fremsette krav, og det er ikke hensikten.

IMDIS KOMMENTARER TIL FORSLAGETS PUNKT 3.3:

IMDi ser det som hensiktsmessig at fritak fra opplæring i samfunnskunnskap reguleres i lov og forskrift. Det vil her gjøre seg gjeldende litt andre hensyn enn for fritak fra opplæring i norsk.

Det som enklest vil måle en persons kunnskap om det norske samfunnet mener IMDi vil være en prøve i samfunnskunnskap. Da det her vil være kunnskapene i samfunnskunnskap som skal prøves, og ikke språkkunnskap, foreslås det at prøven gis på et språk deltakeren forstår, på samme måte som deltakeren skal gis opplæring i samfunnskunnskap på et språk han eller hun

forstår. Det må presiseres om en slik prøve skal være den samme eller sammenfalle med prøvene om samfunnskunnskap som et vilkår for permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap. Dersom det skal kreves én prøve i samfunnskunnskap for fritak fra opplæring, og en annen prøve som vilkår for permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap, bør det komme detaljerte bestemmelser i lov eller forskrift på grensedragningene mellom de to prøvesettene og hva som skal prøves i hvert av tilfellene.

Dersom man også skal kunne få fritak fra opplæring i samfunnskunnskap på bakgrunn av grunnskole eller videregående opplæring, gjøres det oppmerksom på at det ikke settes standpunkt karakter i faget før på 10. trinn. IMDi legger derfor til grunn at det er dette som menes med forslaget.

Det vil imidlertid bli vanskelig for kommunene å vurdere hva slags samfunnsfaglige og Norgesrelaterte studier som kan anses som relevante nok til å kunne gi fritak fra opplæring i samfunnskunnskap. Det bør være så forutberegnelig og enkelt, for så vel deltakere, som kommuner å vite hva som i så fall kreves. IMDi ser det som sannsynlig at dette blir en snever unntaksbestemmelse som sjelden vil komme til anvendelse, og foreslår således å sløyfe bokstav c i lovforslaget.

IMDi bemerker at det er viktig ikke å legge listen for høyt når det kommer til den enkelte deltakers kunnskaper om samfunnet. Av grunnopplæring på til sammen 600 timer, står samfunnskunnskap kun for 50 av disse timene. Det bør også ses hen til om en deltaker i tillegg på et senere tidspunkt må ta andre prøver i forbindelse med søknader om permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER:

Endringen under punkt 1.5 vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene. Det at kommunene pålegges å følge opp deltakerne både når de går ut i permisjon, er i permisjon, og når de ved permisjonens ende skal sluses inni program igjen tilsier at kommunen bør få økte ressurser som følge av endringen. Det vil medgå mer penger til administrasjon, men også for det pedagogiske personalet som vil få flere som slutter og begynner igjen. Planleggingsutfordringene med hensyn til klassestørrelse og progresjon vil øke.

Særlig endringsforslaget under punkt 2.3 vil føre til økt ressursbruk for kommunen. Her må det vurderes om den økte ressursbruken også bør tilsi tilflytelse av økonomiske ressurser til kommunen.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Vibeke Bugge Møllhausen
seksjonsleder i Juridisk seksjon
Strategikontoret

Urd Cecilie M. Deglum
seniorrådgiver/prosjektleder
Strategikontoret

Dokumentet er godkjent elektronisk og trenger derfor ikke signatur.