



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

Dato: 05.02.2015

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201405056-16

Inger Elisabeth Salvesen, 23 46 11 65

355

**HØRING - ENDRINGER I INTRODUKSJONSLOVEN - FOR ØKT KVALITET OG
BEDRE GJENNOMFØRING AV INTRODUKSJONSPROGRAMMET OG
OPPLÆRING I NORSK OG SAMFUNNSKUNNSKAP.**

Vi viser til høringsbrev av 07.11.2014.

Kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester avgir på delegert myndighet følgende høringsuttalelse til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vedrørende forslag om «Endringer i introduksjonsloven – for økt kvalitet og bedre gjennomføring av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap»:

1. Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid eller utdanning

Departementet foreslår at introduksjonsloven endres slik at det åpnes for inntil ett års permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogrammet ved tilbud om ordinært arbeid eller utdanning på fulltid. Utdanningen kan være enten i videregående opplæring eller høyere utdanning på høyskole eller universitet. Deltakerne skal fortsatt få oppfølging fra kommunen under permisjonstiden og ha trygghet på at de kan komme tilbake til programmet dersom de ønsker det.

Oslo kommune støtter at deltakerne i introduksjonsprogrammet får bedre muligheter til å ta utdanning eller at de får prøve seg i arbeidslivet uten at de må avslutte programmet. Det vurderes også som positivt at permisjonstiden vil komme i tillegg til programmets ordinære varighet. Dette er i motsetning til dagens regler hvor en deltaker kan få tre måneders permisjon *innenfor* programtiden. Oslo kommune anbefaler imidlertid at mulighetene begrenses noe mer enn de presenterte forslagene.

Permisjon fra introduksjonsprogrammet til arbeid bør begrenses til seks måneder. Erfaring tilsier at det er svært få som går rett fra introduksjonsprogrammet til fulltids jobb. Oslo kommune vurderer at personer som gjennomfører ett års ordinært arbeid vanskelig kan ha behov for *grunnleggende kvalifisering* slik formålet er for introduksjonsprogrammet. Noen vil

etter ett år også kunne ha opparbeidet seg rettigheter til statlige ytelser som for eksempel dagpenger.

Permisjon fra introduksjonsprogrammet til utdanning bør også begrenses til seks måneder. Forslaget begrunnes med at noen deltakere kan være i tvil om hva som forventes i en utdanning, eller de kan være usikre på om de har tilstrekkelig motivasjon for utdanningsløpet. Før utdanningsløpet starter må slike spørsmål være kartlagt og avklart. Deltakere som ikke får hjelp til slik avklaring kan risikere å starte et utdanningsløp som de så avslutter. Prøving og feiling av utdanning bør unngås fordi det kan påvirke deltakeren negativt og gi økt ressursbruk for deltakeren. Ved permisjon fra introduksjonsprogrammet får deltakeren ikke introduksjonsstønad. Økonomisk sosialhjelp skal vanligvis ikke benyttes som inntektssikring ved utdanning. Ved overgang til utdanning vil deltakeren derfor ofte bli avhengig av lån og stipend. Opparbeidelse av lån i startfasen i Norge vil være en ulempe for de fleste.

Departementets forslag innebærer at deltakere ved permisjonsslutt har rett til å komme tilbake til introduksjonsprogrammet uansett hvor i programperioden vedkommende er. Oslo kommune mener at det bør være en skjønnsmessig vurdering hvorvidt deltakeren skal tas inn dersom det er mindre enn fire måneder igjen av programperioden. Vurderingen må bygge på deltakerens behov og ressurser, og kommunens mulighet for å kunne tilby et hensiktsmessig program for den resterende tiden.

Oslo kommune savner en mulighet til å gi permisjon til unge deltakere som et alternativ til å skrive dem ut fra introduksjonsprogrammet pga. manglende oppmøte, motivasjon eller svekket helse. Erfaring viser at unge voksne kan ha problemer med motivasjon, samtidig som de ikke har evne til å planlegge og å se konsekvensene av sine valg på samme måte som voksne. Dette medfører at en del unge voksne som blir skrevet ut fra introduksjonsprogrammet etter en periode ønsker seg inn igjen. Ved utskrivning mister de i dag retten til introduksjonsprogram og kommer over i «kan»-gruppen. Det gis av kapasitetshensyn ofte ikke tilbud til de som er i «kan»-gruppen fordi denne gruppen er svært stor. Dette medfører at særlig unge nyankomne flyktninger, som tidlig blir skrevet ut av introduksjonsprogrammet, kan bli svært forsinket i sin vei mot arbeid. Ettersom de ofte ikke har rukket å lære seg særlig mye norsk, har de ikke utbytte av eller rett til å delta i kvalifiseringsprogrammet. Dette fører til at unge innvandrere kan bli stående utenfor arbeidslivet, med svake norskkunnskaper og liten formell utdanning som er godkjent i Norge. Disse kommer da i risikozonen for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp.

For å styrke språkopplæringen og gi flere muligheter til å delta i arbeidslivet anbefaler vi i tillegg at dagens ordning med praksis-/ arbeidstreningsplass og språktreningsplass, forbedres. Tiltak som ikke krever lovendring er økt fokus på de gode praksisarenaene, enda mer arbeidsrettet praksisperiode, samt tett og individuell oppfølging av deltakerne.

Oslo kommune støtter forslag om rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid eller utdanning, men mener at permisjonen må begrenses til seks måneder. Det bør være en skjønnsmessig vurdering hvorvidt deltakeren skal komme tilbake til introduksjonsprogrammet hvis den resterende programtiden er mindre enn fire måneder. Oslo kommune foreslår at det gis utvidet mulighet til å gi permisjon fra introduksjonsprogrammet til unge deltakere som for eksempel er 24 år eller yngre.

2. Kommunene skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Departementet foreslår at kommunene får ansvaret for å ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har rett og plikt eller kun rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og at kommunens utvidede ansvar lovfestes. I dag er det slik at den enkelte selv må sette fram krav eller søke om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I endringsforslaget beskrives kommunenes selvstendige ansvar for å ta kontakt med personer som er omfattet av lovens personkrets og som flytter til kommunen. Kommunenes veiledningsplikt vil innebære målrettet informasjonsarbeid både generelt til hele gruppen innvandrere som er bosatt i kommunen, og til det enkelte individ i målgruppen. Kommunens plikt skal gjelde selv om Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR) ikke skulle fungere eller inneholde feilaktige eller mangelfulle opplysninger.

Kommunene driver i dag betydelig informasjonsarbeid om muligheter for norskopplæring til hele gruppen innvandrere som er bosatt i kommunen. Også andre instanser, som for eksempel politiet og utlendingsmyndighetene, gir slik informasjon i sin kontakt med målgruppen. Dette arbeidet kan systematiseres og intensiveres ytterligere.

Når det gjelder informasjon til *enkeltindivider* sender Oslo kommune i dag skriftlig informasjon til aktuelle deltagere på grunnlag av opplysninger i NIR. Dette er en innarbeidet ordning. Erfaring har imidlertid vist at dataene i NIR ofte inneholder feil eller er mangelfulle. Kommunene har ikke andre verktøy enn NIR som kan gi informasjon om når en aktuell person flytter til kommunen. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) vil om kort tid innføre en ny versjon av NIR. Selv om nye NIR blir mer stabilt enn dagens system ser vi det som urimelig at «*Kommunens plikt til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder selv om NIR ikke skulle fungere eller inneholde feil*». Det er et stort antall personer i målgruppen i Oslo. Den foreslåtte lovendringen vil medføre betydelig merutgifter knyttet til administrasjon.

Oslo kommune støtter tanken om at kommunene skal ta en mer aktiv rolle for igangsetting av opplæring i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere, forutsatt at nye NIR viser korrekte data og har nødvendig stabilitet. Hovedansvaret må imidlertid fortsatt ligge på det enkelte individ, handlingsplikten skal ikke overføres til kommunene.

3. Man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra opplæring i 50 timer samfunnskunnskap

Departementet foreslår at man må kunne dokumentere kunnskaper om samfunnet for å kunne få fritak fra plikt til opplæring i 50 timers samfunnskunnskap. Departementet ber om særskilt tilbakemelding på hva som bør gjør gjelde som dokumentasjonsgrunnlag for tilstrekkelig kunnskaper om samfunnet.

I endringsforslaget beskrives flere former for dokumentasjon på kunnskaper som vil kunne gi fritak fra opplæring:

- a) bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap (...)
- b) gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring i Norge, og hvor det er satt standpunkt karakter i faget eller

- c) gjennomført og bestått studier i samfunnsfag som gir kunnskap om Norge, på universitets- eller høghskolenivå tilsvarende minimum 20 studiepoeng

Oslo kommune støtter forslaget om at fritaksmulighetene for samfunnskunnskapsopplæringen, ikke lenger kun knyttes til den enkeltes norskspråklige ferdigheter.

Oslo kommune forstår punkt a) dithen at det kan åpnes opp for at personer kan melde seg til prøve uten å ha gjennomført opplæring. Konsekvensen av dette kan i så fall bli at flere ønsker å ta prøven uten å ha tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Oslo kommune kan ikke se at dette støtter intensjonen i forslaget om at flere skal få den kunnskapen som formidles gjennom 50 timer opplæring i samfunnskunnskap.

I tillegg mener Oslo kommune at det bør vurderes om samfunnskunnskapsprøven, som kun tester faktakunnskap, fullt ut tester kompetansen i tråd med formålet med opplæringen. I Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap 2012 heter det blant annet:

«Opplæringen skal bidra til at deltakerne

- reflekterer over og samtaler om grunnleggende verdier og utfordringer i det norske samfunnet knyttet til demokrati, likestilling og menneskerettigheter og at de kan uttrykke egne meninger om slike spørsmål

Pkt. c) foreslår at gjennomførte og beståtte studier på universitets- eller høghskolenivå, skal kunne gi grunnlag for fritak. Studiet kan være gjennomført i Norge eller i utlandet. Vi vil vise til at kommunen ikke har kompetanse eller kapasitet til å vurdere innholdet i utenlandske studier opp mot innholdet i læreplanen i 50 timer samfunnskunnskap. Oslo kommune støtter derfor ikke forslaget.

Oslo kommune støtter at det kreves dokumentasjon for kunnskaper om samfunnet for å få rett til fritak fra opplæring i 50 timers samfunnskunnskap. Fritaksmulighetene bør kun knyttes til pkt. b) *Gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring i Norge, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget.*

Konklusjon

Oslo kommune støtter intensjonen om å styrke språkopplæringen for kvinner og gi flere muligheter til å delta i arbeidslivet og ser det som positivt at det legges opp til endringer i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter.

Det er formålsrettet at deltakerne i introduksjonsprogrammet får bedre muligheter til utdanning eller til å prøve seg i arbeidslivet uten at de må avslutte programmet. Det er også formålsrettet at permisjonstiden legges til programmets varighet i motsetning til dagens regler. Oslo kommune anbefaler imidlertid at mulighetene begrenses noe mer enn de presenterte forslagene for å sikre best mulig balanse mellom deltakernes rettigheter og kommunens plikter. Deltakers rett til oppfølging i permisjonstiden vil for eksempel gi kommunen merarbeid. Dette anses som akseptabelt fordi det forventes at endringene vil føre til bedre resultater på sikt ved at flere deltakere i introduksjonsordningen kommer over i arbeid eller utdanning.

Departementets forslag om overføring av handlingsplikten fra den enkelte person til kommunen og forslag til vurdering av nødvendig dokumentasjon ved søknad om opplæringsfritak, representerer begge merarbeid og dermed utgifter for kommunene. Personer som er omfattet av

personkretsen i introduksjonsloven § 17 har hittil hatt ansvar for å sette seg inn i norske samfunnsforhold og bør fortsatt ha det, inklusiv ansvar for å sette fram krav eller søke om opplæring.

Innføring av dokumentasjonskrav må foregå på en måte som er praktisk mulig for kommunene å gjennomføre.

Med hilsen

Endre Sandvik
kommunaldirektør

Knut Egil Asprusten
konst. sosialtjenestesjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi til: Helse- og sosialkomiteen, her
Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, her
Bydelene,
Helseetaten,
Velferdsetaten.