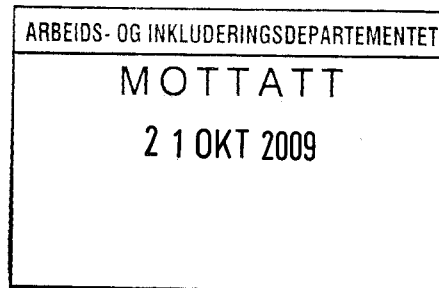


Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Integrerings- og mangfoldsavdelingen
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO



Postadresse:
Postboks 8059
dep
0031 Oslo

Besøksadresse:
Tollbugata 20

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
24 16 88 00

Telefaks:
24 16 88 01

Org.nr:
987 879 696

DERES REF
200802160/HEG

VÅR REF
09-01413-2/PKN

DATO
15.10.2009

IMDis høringsuttalelse til endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven

IMDi viser til høringsbrev av 25.6.2009 vedrørende forslag til endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften. Nedenfor følger direktoratets merknader.

Introduksjonsprogram for mishandlede personer og personer som ikke kan returnere til hjemlandet

I dag er det et vilkår for å omfattes av introduksjonslovens regler om introduksjonsprogram at tillatelse er gitt på grunnlag av søknad om asyl, som kvoteflyktning eller ved kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, samt familiegjenforente til disse gruppene.

Ved å ta den foreslåtte gruppen inn i personkretsen til introduksjonsprogram endres introduksjonsprogrammets profil som kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familiegjenforente til også å gjelde personer med annen innvandringsbakgrunn.

Kommunene har tilpasset sine introduksjonsprogram ut fra den gruppen som i dag er omfattet av ordningen. Ved at nye grupper inkluderes i personkretsen vil bakgrunnen til deltakerne endres og dette kan medføre behov for tilpasninger i kommunene for å få hensiktsmessige program tilpasset behovene til også denne gruppen.

I høringen foreslås det at denne gruppen skal utløse integreringstilskudd og at retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram gjelder i to år fra det er gitt tillatelse på grunnlag av utlendingslovens § 8 annet ledd.

IMDi kan ikke se at det i høringen er tatt stilling til vilkåret i introduksjonslovens § 3 om at rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram kun gjelder personer som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale med IMDi.

Det er etter dagens regelverk parallellitet mellom at den gruppen som er bosatt etter avtale, skal tilbys introduksjonsprogram og utløser integreringstilskudd. Dersom den foreslåtte gruppen skal tilbys introduksjonsprogram uten å være bosatt etter avtale, vil det være et brudd på dette. I dag har kommunene oversikt over hvem de er pliktige til å tilby program gjennom sine vedtak om bosetting (dette gjelder imidlertid ikke ved familiejenforening).

Personer som får opphold på dette grunnlaget er tallmessig få per i dag. IMDi legger til grunn at de fleste vil kunne reetablere seg på egen hånd.

Innføring av obligatoriske avsluttende prøver i norsk

IMDi viser til vårt brev til departementet av 25.2.2008 hvor det blant annet redegjøres for direktoratets forslag om å innføre obligatorisk avsluttende prøve i norsk.

I tillegg vil IMDi tilrå følgende: Det innføres et system der alle som er omfattet av rett og plikt til samfunnskunnskap avslutter opplæringen med en obligatorisk prøve (skriftlig eller muntlig). Et sentralt mål med slike prøver bør være å vurdere om kvaliteten på opplæringen er god nok i den forstand at den ivaretar introduksjonslovens formål, og å bedre kontrollen med ressursbruken på feltet. Videre vil prøvene danne et godt grunnlag for revisjon fra kommunen selv og fylkesmannstilsyn.

Konsekvenser for deltakerne

Høringsforslaget vil flytte fokuset fra dagens situasjon fra deltakelse til kvalifisering. IMDi vil nedenfor gå igjennom hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene vil få for den enkelte deltaker.

Etter dagens ordning er det tilstrekkelig å ha deltatt i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å fylle kravene til opplæring i forhold til søknad om bosettingstillatelse og statsborgerskap. Etter høringsforslaget må personer som ikke har bestått en obligatorisk avsluttende prøve i norsk ta en statsborgerskapsprøve som vilkår for å kunne innvilges statsborgerskap.

IMDi antar at motivasjonen til aktiv deltakelse i opplæringen øker ved at framtidige rettigheter kobles opp mot bestått obligatorisk avsluttende prøve og at dette styrker de hensyn som ligger bak introduksjonslovens formål. Dette er imidlertid ikke dokumentert og IMDi ser behov for at tiltaket evalueres og effektene kartlegges.

Ut fra registreringer i NIR er IMDi kjent med at det i dag er systematiske sammenhenger mellom språkbakgrunn, hvilket spor eleven er innplassert på og prøveresultater.

Noen grupper får minimalt utbytte av opplæringen slik den måles i en prøve. Vi vet svært lite om hva som er årsaken til denne skjevfordelingen. Det er mange faktorer som spiller inn og dette har ikke vært tilstrekkelig kartlagt. Forkunnskaper hos eleven

har imidlertid stor betydning. Erfaring viser videre at personer kan opparbeide seg nok kunnskap og ferdigheter til å bli økonomisk selvstendig uten å beherske norsk tilstrekkelig til å bestå en norskprøve.

Konsekvenser for norskopplæringen

Undervisningen vil bli lagt opp til at elevene skal tilegne seg de ferdighetene som er nødvendige for å bestå den norskprøve som ut fra vedkommendes spor skal avslutte opplæringen. Dette er i dag hovedprinsippet ved alle ordinære utdanningsløp.

Det vil være behov for informasjon og veiledning av kommuner, elver og andre aktører om at målet med opplæringen er å nå visse ferdigheter dokumentert gjennom bestått prøve.

Krav til de obligatoriske prøvene

Høringsforslaget legger ikke opp til å innføre nye prøver, men å benytte dagens Norskprøve 2 og Norskprøve 3 som obligatoriske avsluttende prøver. Prøvene må gjenspeile de behov samfunnet har for å avklare den enkeltes kunnskaper. Videre har kandidatene ulik tilnærming til prøven da noen skal over i arbeidslivet og trenger dokumentasjon i forhold til arbeidsgiver, mens andre skal videre i sitt utdanningsløp.

Ved å gjøre disse prøvene obligatoriske fordrer det fokus på kvaliteten på prøvene. Det tilrås at prøvene gjennomgås og forbedres for bedre å dokumentere ferdigheter i norsk ut fra målet om overgang til arbeid eller utdanning. Dette må sikres gjennom styring av de fagenhetene som utvikler testene og fokus på faglig kompetanse.

Utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 300 til 600 timer

IMDi viser også på dette punktet til vårt brev til departementet av 25.2.2008 hvor det bl. a redegjøres for direktoratets syn på å utvide rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

IMDi støtter forslaget om å utvide omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 300 til 600 timer.

En slik utvidelse av timeantallet vil sikre bedre opplæring for nyankomne innvandrere. Det beste ville være om rettigheter til et bestemt antall timer var knyttet til erfaringer om at dette ga tilstrekkelig ferdighetsnivå i norsk. Om 600 timer er det antall som vil sikre et tilstrekkelig ferdighetsnivå til å ivareta introduksjonslovens formål kan ikke fastslås generelt. Dagens ordning med 300 timer antas å være for lite. En utvidelse til 600 timer vil uansett sikre at de som i dag får færrest antall timer vil få økt timeantall. Statistikk fra NIR viser at de aller fleste i denne gruppen allerede blir tilbudt og gjennomfører langt flere timer opplæring enn de 300 timer som i dag er pålagt for å kunne søke varig opphold i landet. IMDi ser dette som et viktig argument for utvidelse.

Det er imidlertid store variasjoner innenfor gruppen med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tall fra Norsk Språktest for 2008 viser at for Norskprøve 3 skriftlig var det 58,4 prosent av kandidatene som hadde under 500 timer opplæring før avlagt eksamen. Tilsvarende tall for Norskprøve 2 skriftlig av 50,1 prosent. For avlagt Norskprøve 2 var gjennomsnittlig timebruk i 2007 902 timer mot 695 timer i 2008. For Norskprøve 3 er de tilsvarende tallene 662 i 2007 og 579 timer i 2008.

Tallene viser også, kanskje paradoksalt nok, at jo færre timer kandidatene har mottatt, desto flere er det som består prøvene. Dette antas å skyldes at bakgrunn fra språkgruppe og tidligere utdanning har større effekt på eksamensresultatene enn timetallet isolert sett. Denne sondringen kommer ikke tydelig frem i tallene da de er basert på et gjennomsnitt for hele gruppen og ikke er brutt ned på bakgrunn og tidligere utdanning.

Rambøll Management sin rapport fra 2007 viser en tendens til at kommuner med færre enn 5 000 innbyggere i noe mindre grad tilbyr opplæring ut over 300 timer. Det er ingen faktorer som tilsier at deltakere i disse kommunene har bedre forutsetninger for å lære seg norsk enn deltakere i de større kommunene. Deltakerne i opplæringen har krav på opplæring ut over de pålagte 300 timene ved behov innen for rammen på 3000 timer, og det er kommunene som skal vurdere om introduksjonslovens vilkår for ytterligere opplæring foreligger. Ved å øke det pliktige timeantallet til 600 timer vil en få økt likebehandling i landets kommuner opp til dette timenivået.

Departementet gir i høringsbrevet uttrykk for at den foreslåtte endringen fra 300 til 600 timer ikke vil medføre økte økonomiske forpliktelser for kommunene. Til denne antakelsen bemerker IMDi:

En økning av de pliktige timene til 600 vil i følge Rambøll Managements rapport hovedsakelig medføre en økning i antall deltagere i kommuner med lavt innbyggertall. I 2009 var det 80 kommuner som mottok laveste sats av grunntilskuddet på kr 150 900 (1-3 elever i personkretsen). IMDi har i sin dialog med kommunene kunnskap om at mange av disse kun har økonomi til et lavterskeltilbud innenfor dagens økonomiske rammer. Dette støttes av Rambøll Managements funn. Ved å øke antall pliktige timer til 600 vil disse kommunene måtte tilby flere timer enn i dag for at deres innbyggere ikke skal miste rettigheter til fast opphold i landet. Som en mulig løsning for å sikre kostnadsnøytralitet er at alle kommuner som skal tilby opplæring etter introduksjonsloven mottar grunntilskuddet etter høy sats. Dersom de kommunene som i år mottar grunntilskudd med lav sats skal gis tilskuddet med høy sats vil dette innebære en kostnad på ca 20 mill kr i året.

Det antas at mange elever i dag avslutter sin opplæring etter å ha gjennomført de pålagte 300 timene uten å ha tilstrekkelige kunnskaper til bestå Norskprøve 2, men IMDi har ikke tilstrekkelig dokumentasjon på dette. Denne situasjonen medfører faktiske besparelser for kommunen. Ved innføring av plikt til 600 timer vil denne gruppen presumptivt delta på dette antallet timer med tilsvarende kostnadsøkning for kommunene. Dagens tilskudd er basert på at den enkelte elev i gjennomsnitt tar ut

flere timer opplæring enn 600 timer, men med i beregningen av gjennomsnittet er i dag den gruppen som kun deltar på de pliktige 300 timene. Det er vanskelig å beregne nivået på de økte kostnadene for kommunen som følge av dette.

IMDi har kartlagt kommunenes utgifter til norskopplæring og vist at mange kommuner (små og mellomstore) får reduserte inntekter som følge av omlegging til per capita-tilskudd. Reduserte inntekter innebærer redusert undervisningstilbud i kommunene. I tillegg signaliserer flere kommuner at inntektsreduksjonen reduserer kommunens evne til å ta i mot flere flyktninger slik det nå er behov for.

IMDi anser det som formålstjenlig at en utvidelse av timeantallet skjer innenfor strukturen av dagens regelverk. Introduksjonslovens regler for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er i dag godt kjent i de fleste kommuner og ser det som heldig at utvidelsen av antall timer ikke medfører nye rettslige vurderinger for kommunene. Kommunens vurdering av om en deltaker trenger ytterligere opplæring vil bli flyttet fra gjennomførte 300 timer til gjennomførte 600 timer, men skjønnsstemmet vil forbli det samme.

I læreplan for norsk og samfunnskunnskap er det satt av en ramme på 50 timer til samfunnskunnskap på et språk den enkelte forstår. Denne opplæringen ivaretas av tospråklige lærere og skal gis på et tidlig tidspunkt i opplæringen. Samfunnskunnskap er samtidig en integrert del av hele norskopplæringen og skal foregå gjennom hele opplæringen. Det foreslås i høringsbrevet ikke å utvide rammene for samfunnskunnskap, slik at den pliktige opplæringen blir bestående av 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap. IMDi støtter denne vurderingen. Det er kjent at mange kommuner i dag har utfordringer knyttet til denne delen av undervisningen og det vil være behov for å innhente mer kunnskap om opplæringen fungerer etter intensjonene før timeantallet eventuelt utvides.

I høringen foreslås det å opprettholde dagens timeantall for de innvandrere som i dag kun har plikt til opplæring, altså må bekoste opplæringen i norsk og samfunnskunnskap selv. IMDi støtter denne vurderingen. Tall fra NIR per 15.10.2009 viser at kun 264 personer i denne gruppen har kvittert ut sin plikt siden ordningen trådte i kraft. En utvidelse av timeantallet til nødvendigvis øke den økonomiske belastning som i dag er lagt på denne gruppen. Før det eventuelt innføres økt timeantall for denne gruppen må det fremskaffes mer kunnskap knyttet til årsaken til at så få i denne gruppen gjennomfører det timeantallet de allerede er pålagt.

Endring i vilkårene for å få norsk statsborgerskap, bl.a innføring av statsborgerprøve

Kommentarer til formålet med prøven - vil den bidra til inkludering og integrering?

IMDis Integreringsbarometer fra juni 2009 gir følgende funn:

- 86 % støtter kravet om at innvandrerne må bevise sine norskkunnskaper ved språktest som kriterium for å få innvilget statsborgerskap. Dette er en 7

prosentpoengs økning fra tidligere år. I 2005, 2006 og 2008 mente 79% av befolkningen det samme.

- 82 % støtter at myndighetene gjennomfører frivillige seremonier for nye statsborgere som vil avlegge troskapsløfte til Norge.
- 72 % mener at å avlegge troskapsløfte bør være en obligatorisk forutsetning for å oppnå norsk statsborgerskap.

På dette grunnlag er det klart at innføring av statsborgerprøve har støtte i majoritetsbefolkningen.

Når det gjelder målgruppen for statsborgerprøven er dette ikke kartlagt. Formålet med å innføre statsborgersprøve må være å bidra til økt kunnskap om samfunnet sikre ferdigheter nødvendig for aktiv deltakelse.

Prøvens innhold: fokus på samfunnskunnskap - ikke samfunnskontrakt

Høringsbrevet beskriver en særskilt prøve som skal dokumentere grunnleggende kunnskaper i norsk språk og kjennskap til norske samfunnsforhold. Prøven blir nærmere definert til å skulle teste kunnskap som er nødvendig for å klare seg i det norske samfunnet bl.a. om dagliglivet i Norge, kunnskap om demokrati, styresett, valgordning og politiske partier, historisk kunnskap og kunnskap om klima og naturforhold. Det blir presisert at "kunnskap om demokrati vil også innebære at en må ha kjennskap til de verdiene som ligger til grunn for demokratioppfatningen".

IMDi tilrår at en eventuell prøve bør teste grunnleggende orienteringskunnskaper, ikke teste den såkalte samfunnskontrakten og ideologisk verdisyn rundt statsborgerskap. Dersom det er det siste som ønskes, foreslår IMDi at statsborgerseremoniene gjøres obligatoriske med obligatorisk troskapsløfte. Dette løftet inneholder per i dag de vesentlige størrelsene nye borgere bør slutte opp om som norsk lov og menneskerettighetene. Obligatorisk statsborgerseremoni med tilhørende troskapsløfte anser IMDi som en mer aktiv handling som både signaliserer tilslutning til samfunnskontrakten og dens gjensidige aspekt.

Prøvens innhold: Utgangspunkt i 50 timer samfunnskunnskap

IMDI vil presisere betydningen av at prøven er utformet slik at også de fleste av majoritetsbefolkningen ville klare den for å sikre nødvendig legitimitet. IMDi støtter at "tema og emner i Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, kan være et utgangspunkt for å bestemme innholdet i prøven..". IMDi anbefaler at tematikk fra pensum i 50 timer samfunnskunnskap bør være utgangspunkt for statsborgerprøvens innhold. Eksisterende prøvesystem i den ordinære opplæringen for voksne innvandrere er i stor grad rettet mot å teste språklige ferdigheter. En testing av samfunnskunnskap vil komplimentere prøvesystemet i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Kommentarer til arbeid med utforming og iverksetting

Høringsbrevet skisserer at spørsmål i prøven bør ta utgangspunkt i et særskilt forberedelsesmateriale f eks en lærebok som også bør tilbys som lydfil eller lydbok. IMDi anser det som sentralt at statsborgerprøven utformes på en slik at den kan avlegges muntlig og ikke forutsetter leseferdigheter da det foreslås at bestått statsborgerprøve blir vilkår for statsborgerskap dersom en norskprøve ikke er bestått tidligere.

For å unngå en situasjon der de som har udiagnostiserte lærevansker, er i en vanskelig livssituasjon eller lignende, blir utestengt fra muligheten til å oppfylle dette vilkåret for å kunne innvilges statsborgerskap, må det utformes et regelverk for fritak fra statsborgerprøven på nærmere vilkår.

Ut fra statistikken for hvilke grupper som lettest består språkprøvene, er det nærliggende å tro at de som måtte avlegge en statsborgerprøve hovedsakelig vil ha bakgrunn fra Afrika og Asia.

Endring i vilkårene for å få bosettingstillatelse

Det er i dag parallellitet mellom antall timer pliktig opplæring etter introduksjonsloven og timeantallet som vilkår for bosettingstillatelse. IMDi støtter høringens forslag om å opprettholde dette både for gruppen som har rett til gratis opplæring og de som må bekoste denne selv.

Innføring av fylkesmannstilsyn og kommunal internkontrollplikt for ordningene i introduksjonsloven

Evalueringer viser at det er kvalitetsutfordringer i kommunes gjennomføring av sine plikter etter introduksjonsloven.

IMDi ser det som hensiktsmessig å innføre fylkesmannstilsyn og kommunal internkontrollplikt for ordningene i introduksjonsloven. God opplæring i norsk og samfunnskunnskap og individuelt tilrettelagte introduksjonsprogram er sentralt for nyankomne innvandreres muligheter til aktiv deltakelse i samfunnet og høringens forslag vil bidra positivt til å sikre at den enkeltes rettigheter blir ivaretatt. Det er i dag kun krav om gjennomførte 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap for bosettingstillatelse og eventuelt senere statsborgerskap. Dersom høringens forslag om obligatoriske avsluttende prøver blir vedtatt vil manglende kommunal oppfølging av introduksjonsloven få større rettssikkerhetsmessige konsekvenser for den enkelte enn i dag.

Videre er korrekt registrering i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) viktig for å dokumentere den enkeltes deltakelse og for evaluering av og forskning på introduksjonslovens ordninger. IMDi ser det som viktig at tilsynet også skal omfatte kommunenes registreringer i NIR.

Fylkesmennene har i dag kjennskap til introduksjonslovens ordninger gjennom sin rolle som klageinstans og ved forvaltning av per capita-tilskuddet. Den foreslåtte

tilsynsrollen vil imidlertid kreve inngående kjennskap til introduksjonsloven for å dekke formålet. IMDi kan bidra med opplæring av embetene ved behov.

IMDi foreslår at det utarbeides en veileder for kommunene om hvilket ansvar de har etter introduksjonsloven som kan danne grunnlag for den foreslåtte internkontrollplikten og som kan danne grunnlag for fylkesmannens tilsyn.

Innføring av fedrekvote i permisjon ved fødsel og adopsjon for deltakere i introduksjonsprogram

Det er et sentralt hensyn bak introduksjonsprogrammets utforming at det skal ligge tett opp mot reglene i det ordinære arbeidsliv. Høringens forslag om innføring av fedrekvote i permisjon ved fødsel og adopsjon for deltakere i introduksjonsprogram etter samme mønster som folketrygdloven vil bidra til dette. IMDi ser imidlertid behov for å påpeke at permisjon for deltakere på introduksjonsprogram er uten stønad og dermed allerede avviker på et sentralt punkt i forhold til lønnet permisjon i det ordinære arbeidsliv.

Det likestillingsperspektiv som er bakgrunnen for reglene i det ordinære arbeidsliv er også viktig for deltakere på introduksjonsprogram. IMDi ser det som positivt at regelendringen stimulerer far til å delta i den daglige omsorgen for sine barn.

Høringens forslag innebærer at kvinnens rett til permisjon etter fødsel reduseres fra dagens ordning med 10 måneder til 7,5 måneder. Dette er en endring IMDi vil fraråde da det innebærer en uhensiktsmessig kort permisjonstid.

En mer hensiktsmessig måte å gi far mulighet til å delta i omsorgen for sine barn er å øke den samlede permisjonstiden tilsvarende den perioden far skal ta ut, og la denne økte permisjonstiden falle bort dersom ikke far benytter seg av muligheten til å ta permisjon.

Det er kjent at kvinners fravær fra introduksjonsprogram på grunn av fødsler medfører dårligere resultater i ordningen og at mange overhodet ikke kommer tilbake til program etter endt permisjon. Høringens forslag går ut på at kvinnen kommer raskere tilbake i program etter fødselen, men IMDi kan ikke se at det er faglig dekning for at kortere permisjonstid vil gi bedre resultater. For å bedre resultatene anbefaler direktoratet isteden at det innføres tettere oppfølging i permisjonstiden og sikrer at gratis barnepass er tilgjengelig ved utløp av permisjonen for deltakere i introduksjonsprogram. Flere kommuner tilbyr gratis barnehage og SFO allerede i dag til introdeltakere.

Innføring av et nytt oppholdsbevis

Dagens situasjon hvor mange personer som blir innvilget tillatelser som kan danne grunnlag for varig opphold, ikke gis mulighet til å dokumentere sin identitet eller legitimere seg, er svært uheldig. Problemstillingen gjelder i all hovedsak personer som har kommet til landet som asylsøkere, da dokumentert identitet er et vilkår for å bli innvilget eksempelvis visum. Mulighet til å kunne legitimere seg er viktig for å kunne leve som en fullverdig borger med de samme rettigheter og plikter.

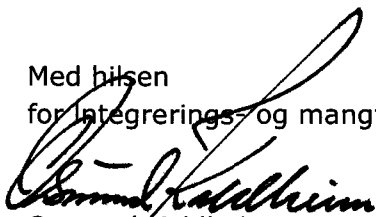
Tilsvarende er identitet med tilhørende legitimasjon en forutsetning for lovlydig deltakelse i samfunnet. Det er viktig å gi alle som varig skal oppholde seg i riket identitet for å forebygge kriminalitet.

Det har store integreringsmessige konsekvenser å bosette seg i landet uten å ha mulighet til å legitimere seg. En av de mest praktiske er manglende mulighet til å inngå kundeforhold i bank og vedkommende blir da henvist til en ren kontaktøkonomi og eventuelt være avhengig av å låne familie eller venners bankkonto. Dette skaper videre utfordringer for kommunene som er ansvarlige for å gjennomføre introduksjonsprogram og utbetale introduksjonsstønad til deltakerne.

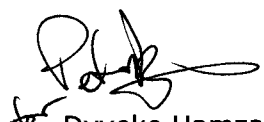
Ved innføring av et eventuelt oppholdsbevis blir det følgelig sentralt at det har en form og et innhold som er tilstrekkelig til å oppfylle de ulike regelverks krav til dokumentert identitet.

Ved innføring av oppholdsbevis blir det sentralt at målgruppen tidlig gjøres kjent med at det kan søkes om slikt bevis. IMDi foreslår at det allerede på asylintervju blir opplyst om oppholdsbeviset og avklarer om den enkelte ønsker å søke om slikt bevis, på samme måte som det i dag gjøres for utlendingspass og reisebevis for flyktninger.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet



Osmund Kaldheim
direktør



Dyveke Hamza
leder