



# Oslo kommune

## Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
v/ Rønnaug Eitrem  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

Dato: 15.10.2009

Deres ref:

Vår ref (saksnr):  
200902966-10

Saksbeh:  
Heidi Jakobsen, 23.46.15.48

Arkivkode:  
300

### HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL ENDRINGER I INTRODUKSJONSLOVEN OG STATSBORGERLOVEN

Det vises til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev datert 25.06.2009.

Kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester avgir på delegert myndighet følgende høringsuttalelse til departementets forslag om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven:

Oslo kommune er i hovedsak positive til endringene som ligger i departementets forslag. Økt fokusering på norskkunnskaper er viktig og riktig, sett fra kommunens side. Kommunen ønsker dessuten velkommen tiltak som legger til rette for økt samfunns- og arbeidslivsdeltakelse blant innvandrerbefolkningen generelt, og er positiv til at introduksjonsloven stadig evalueres og utvikles slik at den virker mest mulig etter hensikten. Kommunen understreker samtidig at eventuelle merkostnader som følger med forslagene må dekkes av staten.

Oslo kommune har for øvrig kommet fram til følgende hovedkonklusjoner:

- Kommunen støtter foreslått utvidelse av gruppen som har rett og plikt til introduksjonsprogram.
- Kommunen støtter forslaget om å inkludere avsluttende prøver som en obligatorisk del av opplæringen. Samtidig mener kommunen at:
  - Det bør åpnes for at programtiden for enkelte deltakere kan forlenges slik at forberedelse og gjennomføring av norskprøve ikke går på bekostning av kvalifiserende, arbeidsrettede tiltak. Det bør legges til rette for tilpassede, parallelle løp som inkluderer både språk- og arbeidstrening.
  - Pedagogiske og faglige vurderinger, ikke juridiske, skal være styrende for oppmelding til norskprøver.
- Kommunen støtter utvidelse av timerammen for personer med rett og plikt til gratis norsk- og samfunnsopplæring fra 300 til 600 timer. Samtidig mener kommunen at:

- En ettårs frist for oppstart bør erstatte dagens treårs frist for gjennomføring av opplæringen.
  - Departementet bør utrede hvorvidt deltakere i pliktig norskopplæring bør sikres en inntekt som muliggjør fulltids norskstudier gjennom kvalifiseringsstønning fra NAV eller lån/stipend fra Statens Lånekasse.
  - Departementet bør vurdere å utvide målgruppen for gratis norskopplæring til å inkludere innvandrere som har plikt, men ikke rett, samt personer fra EØS-området som verken har rett eller plikt.
  - Kommunen må kompenseres for kostnadsøkning knyttet til endringsforslagene. Når lovendringene er ment å stimulere til blant annet økt norskopplæring, kan det ikke legges til grunn at dagens aktivitet blir uforandret.
- Statlig og kommunalt tilsyn med introduksjonsloven må samordnes med en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom stat og kommune.
  - Forslaget om innføring av egen statsborgerprøve støttes ikke. Etter kommunens mening er dagens norskprøver tilstrekkelige for å måle språkkravet til statsborgerskap. Kommunen ber dessuten departementet vurdere rimeligheten i å stille samme nivåkrav i norsk for alle søkere til statsborgerskap uavhengig av skolegang.
  - Kommunen er positiv til innføring av fedrekvote ved fødselspermisjon. Samtidig understrekes nødvendigheten av å sette av ressurser til motiveringsarbeid rettet mot både far og mor.
  - Kommunen støtter forslaget om innføring av nytt oppholdsbevis for personer med opphold der det er tvil om identitet slik at pass ikke er et alternativ..

Vi vil utover dette knytte følgende kommentarer til forslagene:

### **1. Utvidelse av gruppen med rett og plikt til introduksjonsprogram**

Departementet foreslår å utvide rett- og pliktgruppen under introduksjonsloven til å inkludere personer som får tillatelse etter samlivsbrudd, mishandling eller tvangsgifte. Hensikten er å styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, samt bidra til økonomisk selvstendighet.

### **2. Innføring av obligatorisk avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap**

Departementet ønsker å innføre obligatorisk avsluttende prøve i norsk (Norskprøve 2 eller 3) og samfunnsfag for alle som har rett og plikt til opplæring i norsk- og samfunnskunnskap. Prøvene skal være gratis. Hensikten er dokumentering av kunnskaper som kan gjøre det lettere å få arbeid og delta i norsk samfunnsliv, samtidig som dette ihht. departementet bidrar til å understreke samfunnets forventning om at innvandrere skal lære norsk.

Oslo kommune ser at norskkunnskaper er essensielt i integreringsprosessen, og er i prinsippet er positive til forslaget. Kommune understreker likevel at en praktisk og pragmatisk tilnærming er nødvendig for at forslaget skal virke etter hensikten. Kommunen vurderer tilrettelegging for arbeidstrening i kombinasjon med språkopplæringen som svært viktig.

Kommunen erfarer i det daglige arbeidet med introduksjonsprogram at mange deltakere ikke er i stand til å avlegge Norskprøve 2 eller 3 innenfor programperioden, og at enkelte deltakere ikke består Norskprøve 2 selv etter flere års norskopplæring. Dokumenterte norskkunnskaper er viktig for å komme inn på arbeidsmarkedet, men det anses som uheldig dersom en konsekvens av det nye forslaget blir at deltakere risikerer ikke å bli introdusert for arbeidsrettede tiltak i programtiden. Kommunen ønsker derfor å understreke viktigheten av å legge til rette for kvalifiserende arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med norskopplæringen. En aktuell vurdering kan være å forlenge programtiden for enkelte deltakere for å imøtekomme kravene om både dokumenterte norskkunnskaper samt introduksjon til arbeidslivet.

Kommunen påpeker videre at ordningen med obligatorisk norskprøve må forvaltes på en slik måte, at pedagogiske/faglige vurdering ligger til grunn og ikke juridiske. Dette innebærer for eksempel at programdeltakere ikke automatisk avlegger prøve etter 600 timer, men når kandidaten vurderes klar for dette, og omvendt at kandidaten ikke trenger gjennomføre 600 timer før prøve dersom tilfredsstillende norskkunnskaper oppnås før dette. På denne bakgrunn foreslås det at lovteksten endres til å lyde at ”deltakeren har plikt til å gjennomføre en norskprøve som en del av opplæringen”.

Kommunen mener også at bestått norskprøve 2 ikke bør være til hinder for å ta norskprøve 3, at sistnevnte prøve bør være gratis selv om kandidaten har bestått norskprøve 2, og at deltakere som kun er klar for norskprøve 1 etter 600 timer, ikke skal meldes opp til prøve på et høyere nivå. Dette for å sikre et mest mulig pedagogisk og motiverende program, samt hindre unødvendig administrasjon.

### **3. Utvidelse av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag fra 300 til 600 timer.**

Departementet foreslår å utvide plikten fra 300 til 600 timer norskopplæring for de som har rett og plikt. Utvidelsen begrunnes med at 300 timer vurderes som for lite til å oppnå et grunnleggende språknivå. Departementet framholder dessuten at timeøkningen må ses i sammenheng med forslaget om innføring av obligatorisk avsluttende prøve.

Kommunen støtter departementets forslag, men mener samtidig at det er grunn til å se nærmere på noen virkninger av forslaget. Videre foreslår kommunen at departementet vurderer å utvide tilbudet om gratis norskopplæring til flere grupper. Det forventes dessuten at staten kompenserer for kostnadsøkningen forslaget innebærer.

Hele 80 % av de som berøres av det nye forslaget i Oslo har ikke rett på introduksjonsstønning og tar ofte opplæringen på deltid. For disse kan fristen på tre år til å ta ut plikten på 600 timer innen fristen, bli en utfordring. I tillegg må man ihht. dagens regelverk selv finansiere norsktimene som ved fristens utløp er ubenyttet, hvilket få i målgruppen har økonomiske midler til. I tillegg mister man potensielt rett til ytterligere 2400 timer, ettersom dette kun tilbys etter at pliktige timer er gjennomført. En god del kvinner blir dessuten gravide i løpet av treårs fristen, hvilket heller ikke gir rett til utsatt frist.

På denne bakgrunn foreslår kommunen at departementet vurderer å åpne opp for at deltakere som ønsker å ta norskopplæringen på fulltid, kan søke om lån/stipend i Statens Lånekasse. Eventuell omgjøring til stipend kan knyttes til bestått norskprøve. Videre foreslår kommunen at dagens frist om fullført pliktig opplæring innen tre år, erstattes med at opplæringen må være

påbegynt innen ett år etter at rett og plikt begynte å gjelde, sammen med krav om gjennomstrømning (for eksempel et visst antall timer pr år).

#### *Kostnadsvurdering*

Kommunen deler ikke departementets vurdering når det gjelder de økonomiske konsekvensene av atplikten til norskopplæring utvides med 300 timer. Departementet peker på at kommunene allerede er forpliktet til å tilby inntil 3000 timer, og foreslår derfor ingen økte tilskudd. Når lovendringene er ment å stimulere til blant annet økt norskopplæring, kan det ikke legges til grunn at dagens aktivitet blir uforandret. Kostnadsøkning må beregnes og kompenseres.

Obligatorisk avsluttende norskprøve vil sannsynlig også bidra til at antall timer pr deltaker vil øke. En foreløpig gjennomgang av Oslos deltakerregister for perioden september 05 til mai 09 viser at 1240 deltakere med rett og plikt har gjennomført mellom 300 og 600 timer uten å bestå en norskprøve. For at alle disse skulle kunne ha gjennomført 600 timer mangler det gjennomsnittlig 171 timer pr deltaker, til sammen ca 12 000 deltakertimer. Det anslås en merkostnad på 20 mill kr dersom denne opplæringen hadde vært gitt. Noe av merkostnaden ville ha blitt kompensert ved økt resultattilskudd, men mange vil også måtte gjennomføre mer enn 600 timer for å bestå en norskprøve, hvilket ville resultert i ytterligere kostnader.

#### *Målgruppen for gratis opplæring*

Kommunen foreslår i tillegg at departementet vurderer å utvide målgruppen for gratis undervisning, slik at også ofre for menneskehandel og arbeidsinnvandrere omfattes. Det er særlig familiegjenforente med arbeidsinnvandrere som risikerer å isoleres i samfunnet på grunn av manglende norskkunnskaper, men også arbeidsinnvandrerne selv kan ha behov for norskopplæring for å finne nytt arbeid ved eventuell ledighet.

Personer som er gitt oppholdstillatelse fordi de er ofre for menneskehandel, har pr i dag ikke rett til norskopplæring selv om de kan oppholde seg i Norge i flere år. Noen av disse er også under omsorg av barnevernet. Det bør vurderes om disse skal få de samme rettighetene til norskopplæring som asylsøkere, ettersom de i likhet med asylsøkere har mulighet for varig opphold.

## **4. Innføring av statsborgerprøve**

Departementet foreslår at innvandrere mellom 18 og 55 som søker norsk statsborgerskap må bestå en statsborgerprøve, som måler språk og samfunnskunnskap. Bestått norskprøve 2 og 3 gir samtidig fritak fra statsborgerprøven. Hensikten med statsborgerprøven er å bidra til integrering og å motivere flere til å lære seg norsk.

Kommunen ser at norsk- og samfunnskunnskaper er viktige for statsborgerskap, men mener at dette dokumenteres tilstrekkelig gjennom dagens norskprøver slik at man ikke ser nødvendigheten av å innføre en egen statsborgerprøve. Etter kommunens syn kan innføringen av en statsborgerprøve bidra til forvirring omkring hvilke prøver som er de "viktigste" og "riktigste" å ta, både mht vanskelighetsgrad, men også mht hvilke prøver som kan anvendes i flest sammenhenger. Kommunen ber departementet vurdere å integrere samfunnsfagsprøve som en del av norskopplæringen heller enn å innføre en egen statsborgerprøve.

Det gjøres også oppmerksom på at analfabeter og personer med lite skolegang i liten grad vil oppfylle vilkårene for statsborgerskap, enten det innføres statsborgerskapsprøve eller om det settes krav om bestått norskprøve 2 eller 3. I Oslo er det kun 5 % i denne gruppen som består norskprøve

2 eller 3 hvert år, mens de fleste består norskprøve 1. Departementet bør vurdere rimeligheten av å stille samme nivåkrav i norsk for alle søkere til statsborgerskap uavhengig av skolegang.

## **6. Statlig tilsyn og kommunal internkontroll**

Departementet foreslår å innføre statlig tilsyn ved fylkesmannen med kommunens virksomhet etter introduksjonsloven samt kommunal plikt til å gjennomføre internkontroll. Departementet mener dessuten at kommunenes erfaring på tilgrensende forvaltningsområder vil ha så stor overføringsverdi at kommunene ikke har behov for overføringer for å etablere denne internkontrollen.

Kommunen stiller seg positiv til statlig og intern kontroll for å sike et best mulig tilbud, men er samtidig uenig i at etablering av slike ordninger ikke innebærer noen merkostnad. Det er riktig at kommunene har erfaring både med internkontroll og det å betjene statlig kontroll på flere områder. Erfaringene tilsier imidlertid at det å betjene statlig kontroll krever mye ressurser fra kommunen i form av tilrettelegging, det å skaffe til veie opplysninger, svare på spørsmål og etterarbeid. Kommunen understreker at fokus må være på måloppnåelse heller enn formaliteter.

## **7. Endringsforslag om innføring av fedrekvote**

Departementet foreslår innføring av fedrekvote på ti uker i omsorgspermisjonen for deltakere i introduksjonsordningen for å gi far mulighet til mer samvær med barnet i det første året, samt å redusere mors avbrudd fra deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Kommunen ønsker forslaget velkommen. Innføring av fedrekvote kan potensielt være med på med på å endre familiestrukturen for mange. Ut i fra et likestillingsperspektiv er det viktig at far får en større mulighet til samvær med barnet, og ikke minst er det viktig at flere kvinner fullfører introduksjonsprogram og kommer i arbeid. Erfaring viser imidlertid at mange kvinner i introduksjonsprogram bærer med seg en kultur for at barnet skal være hos mor lengre enn permisjonstiden tilsier og vegrer seg dessuten for å overlate omsorgen til andre. Med mindre ressurser settes inn på motivering av både mor og far, fryktes det at en kortere permisjonstid snarere vil hindre kvinner i å komme tilbake til kvalifisering, enn å fremskynde kvalifiseringen.

## **8. Innføring av nytt oppholdsbevis**

Departementet foreslår innføring av et nytt oppholdsbevis slik at personer som får en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, har mulighet til å legge frem gyldig legitimasjon i forbindelse med integreringsprosessen i Norge.

Kommunen stiller seg positive til innføringen av et nytt oppholdsbevis som gjør det lettere for personer med rett og plikt til introduksjonsprogram å delta på viktige samfunnsarenaer som arbeidslivet og boligmarkedet, blant annet via muligheten til opprettelse av bankkonto. Dette letter integreringsarbeidet i bydelene.

Med vennlig hilsen

Björg Månum-Andersson  
kommunaldirektør

Morten Mjelve  
sosialtjenestesjef