IMDi
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref: 19/3514 Vår ref: 19-05605-2 Dato: 15.11.2019

IMDis innspill til forslag om lov om integrering og forslag til endringer i statsborgerloven

IMDi viser til departementets forslag av 16. august 2019 til ny lov om integrering og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap. I det følgende vil IMDi komme med våre innspill til forslagene og besvare de særskilte spørsmålene departementet ber om innspill på under de enkelte punktene.

IMDi er svært positive til at det foreslås en ny lov for integrering til erstatning for dagens introduksjonslov. Den foreslåtte loven setter høye ambisjoner for integreringspolitikken. Den legger til rette for at nyankomne innvandrere får bedre muligheter til å bli integrert i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Den representerer også en nødvendig oppdatering av en lovtekst som er moden for endring.

IMDi støtter derfor hovedtrekkene i lovforslaget.

IMDi mener det er særlig positivt at det er et gjennomgående fokus i de ulike delene av loven på at flere innvandrere skal få muligheter til å benytte medbrakt kompetanse og tilegne seg formell kvalifisering. Forslaget om differensiert programtid legger til rette for en helt nødvendig individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet. De som har behov for det skal få et lengre kvalifiseringsløp, samtidig som det legges vekt på at de med rask omsettbar kompetanse skal komme seg raskt ut i arbeid eller utdanning. Det er også svært positivt at det foreslås innført nye standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Det vil gjøre det enklere for kommunen å planlegge og gjennomføre individuelle kvalifiseringsløp for deltakerne.

Vi vil i det følgende gi enkelte forslag til justeringer av den foreslåtte lovteksten som IMDi mener vil bidra til en enda bedre integrering av nyankomne innvandrere, samt innspill til hvordan andre virkemidler bør styrkes for å sikre en vellykket implementering.

En ny integreringslov er et grunnleggende, men ikke det eneste virkemiddelet som skal bidra til å nå ambisjonene i regjeringens integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap*. Strategien skisserer nødvendige integreringspolitiske grep som skal gjennomføres parallelt med implementering av loven. For å nå de høye ambisjonene, er det avgjørende at også andre virkemidler i integreringspolitikken tilpasses. Vi mener også at det er behov for en evaluering av den reformen den nye loven innebærer, for å få et grunnlag for å følge implementeringen og vurdere effektene.

For å lykkes med implementeringen av den nye loven er det avgjørende å fortsette de økonomiske investeringene i opplæring og kvalifisering av innvandrere. For å sikre måloppnåelse på enkelte

IMDi Postboks 212 Sentrum 0103 Oslo | Tollbugata 20, 0031 Oslo | Telefon: 24 16 88 00 | Telefaks: 24 16 88 01
E-post: post@imdi.no | Organisasjonsnummer: 987 879 696 | www.imdi.no

punkter i loven ser IMDi behov for tiltak som vil kunne bidra til økte kostnader på kort sikt. IMDi mener at det er veldokumentert, gjennom blant annet Brochmann II-utvalget, at målrettet investering i tilbud og tjenester som gjør flere innvandrere i stand til å få en varig arbeidstilknytning er en svært samfunnsøkonomisk lønnsom investering på lang sikt.

IMDi er allerede i gang med nødvendig utviklingsarbeid for å forberede innføringen av den nye loven, blant annet utvikling av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. IMDi ser frem til å fortsette dette arbeidet, gjennom å ha en sentral rolle og et sentralt ansvar i implementeringen av den nye loven.

Under følger IMDis innspill til de konkrete forslagene fra departementet. Teksten følger strukturen i høringsnotatet.

4.1 Kommunens ansvar

Departementet mener det bør stilles kvalitetskrav til kommunens tilbud. Dette på bakgrunn av evalueringer av introduksjonsloven og funn i fylkesmennenes tilsyn som viser at flere kommuner ikke overholder sine plikter etter loven og ikke følger fristene i loven.

IMDi støtter at det innføres et forsvarlighetskrav. IMDi mener et forsvarlighetskrav vil tydeliggjøre at det stilles krav til kvaliteten på kommunens tilbud. IMDi vurderer at det må utarbeides tydelige retningslinjer for at kommunene skal kunne vurdere om tilbudet de gir er forsvarlig og slik at Fylkesmannen kan føre tilsyn med forsvarlighetskravet. Uavhengig av om det innføres et krav om forsvarlighet, mener IMDi det også bør stilles krav til kommunen om at de skal sikre et godt psykososialt miljø for deltakere i integreringslovens ordninger.

Som departementet redegjør for i høringsnotatet er det utfordrende å fastsette konkrete innholdsmessige krav i loven. Introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal bestå av en rekke ulike elementer som skal kunne gjennomføres ved bruk av ulike metoder. Innholdet skal også kunne tilpasses den enkelte deltaker og variere ut fra hvilke tilbud som finnes lokalt. Et krav om at tilbudet skal være forsvarlig vil gi rom for variasjon i kommunenes tilbud, samtidig som det stilles krav til at tilbudet skal ha en viss kvalitet. IMDi har ikke forslag til andre måter å regulere dette på.

Dersom det innføres et forsvarlighetskrav, mener IMDi at det bør kunne føres statlig tilsyn med om kommunens tilbud er forsvarlig, og at hjemmelen for at kommunen plikter å sørge for et forsvarlig tilbud dermed bør inngå i bestemmelsene som det kan føres tilsyn med, jf. integreringsloven § 47 første ledd. Evalueringer[1] av introduksjonsloven og funn i tilsyn som er gjennomført, viser at det er et behov for tilsyn med dette. Å gi et tilbud som ikke er forsvarlig vil være et brudd på loven. Fylkesmannen vil kunne konstatere lovbrudd med hjemmel i forsvarlighetskravet, enten alene eller i kombinasjon med andre bestemmelser i integreringsloven.

Hva som regnes som et forsvarlig tilbud kan ikke fastslås på generelt grunnlag, men må vurderes konkret og individuelt i hvert enkelt tilfelle. IMDi mener likevel at det bør fastsettes retningslinjer for vurderingen i rundskrivet til den nye loven. En rettslig standard kan, som departementet redegjør for i høringsnotatet, være krevende for kommunen å overholde. Dette siden innholdet ikke følger direkte av loven. At det er fastsatt noen retningslinjer vil være veiledende for tolkningen av kravet og gjøre det enklere for kommunen å vurdere om den oppfyller kravet. Retningslinjene vil videre danne grunnlag for hvilke kriterier som skal ligge grunn for et eventuelt tilsyn av om kommunens tilbud etter loven er forsvarlig. Det blir dermed mer forutsigbart for kommunen hva fylkesmannen vil legge vekt på i et eventuelt tilsyn.

Kommunens tilbud bør være forsvarlig med hensyn til både organisering, saksbehandling, programmets innhold, programmets omfang og når tilbudet gis. Kriterier for vurderingen, som kan inntas som retningslinjer i rundskriv til loven, kan blant annet være at:

[1] Fafo-rapport 2017:31

- tilbud blir gitt innenfor fristene i loven
- den enkelte deltaker får et helhetlig, koordinert, målrettet og individuelt tilpasset tilbud
- deltaker får medvirke i utformingen av tilbudet
- kommunen gir tilstrekkelig informasjon og veiledning
- det benyttes kvalifisert tolk ved behov
- det sikres informasjonsflyt, samarbeid og koordinering på tvers av tjenestene
- kommunen har tilstrekkelig fagkompetanse i tjenestene, herunder oppfyllelse av kompetansekrav for lærere, jf. forslag til § 39
- kommunen har en organisering som sikrer oppfyllelse av pliktene i loven, herunder kravet om at tilbudet skal være forsvarlig, jf. kommunens internkontrollplikt i ny kommunelov § 25-1

Det bør være rom for at kommunen kan utøve noe skjønn mellom det som anses som tilstrekkelig kvalitet og forsvarlighetskravets nedre grense. Det bør kreves et klart avvik fra retningslinjene før kommunens tilbud blir ansett som uforsvarlig.

Når det gjelder klagerett, er det bare enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen, jf. forslag til § 46. Det betyr at det ikke alene kan klages på at kommunens tilbud ikke er forsvarlig etter § 4. Fylkesmannen vil imidlertid kunne vurdere forsvarlighet i tilknytning til en klage på enkeltvedtak etter andre bestemmelser i loven. På samme måte som ved tilsyn vil fylkesmannens myndighet også her måtte være begrenset til å vurdere om kommunens tilbud tilfredsstiller minstestandarden.

IMDi ønsker videre å påpeke at deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring etter introduksjonsloven i dag mangler et lovverk som sikrer retten til et godt psykososialt læringsmiljø. Dette står i motsetning til elever i landets øvrige utdanningsløp og ansatte i norsk arbeidsliv. Når det skal tas stilling til hvorvidt kommunens tilbud er forsvarlig, mener IMDi at et relevant moment i denne vurderinga bør være om kommunen har sørget for et forsvarlig psykososialt miljø.

IMDi kjenner til tilfeller der LHBTIQ+-personer har blitt utsatt for negativ sosial kontroll og mobbing i introduksjonsprogrammet. Rapporten *Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge* utført av Nordlandsforskning på oppdrag fra Bufdir, bekrefter at skeive med innvandrerbakgrunn er særskilt utsatt for diskriminering.

For at dette skal kunne være en del av forsvarlighetskravet forutsetter det at loven hjemler en plikt for kommunen til å oppfylle krav til det psykososiale miljøet.

4.2.2.2 Bosetting

Om forslaget til § 5 første ledd

Departementet foreslår i § 5 at fylkeskommunen skal anbefale hvor mange som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket.

IMDi anser det ikke som hensiktsmessig å lovfeste en slik rolle. IMDi mener det er en fare for at en lovfesting av en slik anbefaling vil ha en negativ innvirkning på den nødvendige fleksibiliteten, som er en forutsetning for å ivareta bosettingsarbeidet på en god og effektiv måte. En redusert fleksibilitet vil også medføre en svekket nasjonal beredskap, som er helt nødvendig for å ivareta det nasjonale behovet for bosetting av flyktninger.

Det er videre en risiko for at lovfesting kan bidra til at denne rollen i anmodningsprosessen oppfattes ulikt og at det kan oppstå ulike oppfatninger om hvordan statlige kriterier og føringer skal fortolkes. Ved en eventuell politisk behandling av denne oppgaven i fylkeskommunen kan også andre forhold enn de som direkte følger av de statlige kriteriene vurderes som relevante. Dette vil kunne gi grunnlag for en uoversiktlig og uensartet forvaltning, og potensielt innebære en

saksflyt som tidsmessig kan bli uforutsigbar. Dette vil kunne svekke beredskapshensynet som er helt avgjørende for å kunne håndtere det nasjonale behovet for bosetting.

Videre foreslår departementet i § 5 første ledd at anbefalingen om hvor mange flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune i fylket «skal gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommunene og integreringsmyndighetene».

Det at også kommunene nevnes som en aktør fylkeskommunen skal samarbeide med for å utarbeide anbefalinger mener IMDi medfører en risiko for at den nødvendige beredskapen for raske endringer i bosettingsbehovet utfordres ytterligere. I perioder med endringer og variasjoner i behovet for bosetting, må IMDi ha den nødvendige fleksibiliteten for å sikre rask bosetting av flyktninger. Kommunene på sin side vil naturligvis foretrekke stabilitet framfor variasjoner i behovet for bosetting. Dersom fylkeskommunene blir bundet av en lovtekst som pålegger samarbeid med kommunene, vil det kunne oppfattes av enkelte kommuner og fylkeskommuner som at den enkelte kommune må være enig i anbefalingen fra fylkeskommunen. Dette er ikke i tråd med dagens praksis for arbeidet.

IMDi anbefaler derfor at første ledd tas ut av § 5, for å ivareta en effektiv og forutsigbar forvaltning av bosetting av flyktninger. Dette vil også bidra til å sikre nasjonal beredskap for å kunne håndtere det nasjonale behovet for bosetting.

Samtidig mener IMDi det er viktig at fylkeskommunen gir IMDi gode råd om bosetting i fylket med utgangspunkt i deres kjennskap til kapasitet og tjenestetilbud i ulike kommuner, samt planer for kvalifisering, jf. foreslått § 5 andre ledd. For å kunne anvende anmodningskriteriene opp mot den enkelte kommune vil direktoratet ha behov for å innhente fylkeskommunens anbefalinger. Men vi mener en formalisering i lovs form kan føre til en potensielt ineffektiv og uforutsigbar saksgang og svekkelse av beredskapen på et område hvor staten har behov for forutsigbarhet og effektivitet for å kunne ivareta sitt nasjonale ansvar og håndtere det nasjonale behovet for bosetting det enkelte år.

Alternativt anbefaler vi at innholdet i § 5 første ledd reguleres i forskrift og at ordlyden endres til *«[…] Arbeidet skal gjøres i tråd med statlige føringer og i samarbeid med integreringsmyndighetene».* Å hjemle dette i forskrift, fremfor lov, vil medføre økt fleksibilitet for forvaltningen, herunder bidra til å ivareta beredskapshensynet.

4.2.2.3 Planer for kvalifisering av innvandrere og tilbud om karriereveiledning og 4.2.2.4 Veiledning og oppfølging av kommunenes kvalifiseringsarbeid

Departementet foreslår at fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere, veilede kommunene og følge opp deres kvalifiseringsarbeid, og at fylkeskommunen skal sørge for tilbud om karrierveiledning.

IMDi støtter forslagene og mener det er avgjørende at fylkeskommunen får et styrket ansvar for kvalifisering av innvandrere gjennom ansvar for karriereveiledning og videregående opplæring. Ansvaret for karriereveiledning omtales for øvrig under punkt 6.3. Forslagene kan bidra til at deltakere i introduksjonsprogram, i større grad enn i dag, får et tilpasset tilbud om videregående opplæring, og at de fullfører denne opplæringen innenfor programtiden eller etter. Ansvaret til fylkeskommunen for å utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere er viktig. Det kommunale og fylkeskommunale tilbudet ovenfor gruppen må utvikles i tråd med behovet for kompetanse og arbeidskraft lokalt. For at fylkeskommunene skal lykkes i en slik sentral og viktig rolle for at Norge skal nå de nasjonale målsettingene innenfor integreringspolitikken, er godt samarbeid med kommunene nødvendig.

IMDi anbefaler at fylkeskommunen, som sektoransvarlig for videregående opplæring, gis ansvar for å rapportere på tilbud om tilpasset videregående opplæring for voksne minoritetsspråklige og

måloppnåelse knyttet til målgruppen for integreringsloven. Raaum-utvalget[2] påpekte at det ikke foreligger grunnleggende statistikk og faktagrunnlag på innvilgelse og avslag for voksne til videregående opplæring, samt registreringer av hvilket tilbud de faktisk får.

Raaum-utvalget påpekte videre at tilbudet om videregående opplæring for voksne ikke er godt nok tilpasset målgruppen i dag. NIBR-rapport 2019:2 anbefalte at fylkeskommunene i større grad bør være oppmerksomme på nyankomne voksne minoritetsspråklige, og at de bør prioritere opprettelse av tilbud til voksne innenfor fag- og yrkesopplæring. Regjeringen foreslo i Prop. 1 S (2019-2020) – statsbudsjettet en tilskuddsordning for tilrettelagt fagopplæring som også vil kunne bidra til at det opprettes flere tilpassede tilbud for målgruppen. IMDi mener imidlertid at et økt ansvar for å legge planer for kvalifisering og tilby karriereveiledning også bør følges av en tydeliggjøring av fylkeskommunens ansvar for å tilby nødvendig opplæring slik at målgruppen er sikret faktisk tilbud om tilpasset videregående opplæring.

4.2.2.6 Forskriftshjemmel
Departementet foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i bestemmelsen om fylkeskommunens ansvar, for å ytterligere konkretisere deres ansvarsområde. Det er naturlig at det innføres en slik hjemmel. Etter IMDis vurdering bør konkretisering av oppgaver gjennom forskrifter tilpasses karakteren av det enkelte området. Noen oppgaver er avhengig av tilstrekkelig skjønnsrom for å kunne tilpasses ulike regionale betingelser.

På denne bakgrunn mener IMDi at det også bør vurderes å regulere innholdet § 5 tredje ledd i forskrift. IMDi mener det kan være bedre egnet for forskriftsregulering, ettersom det er behov for å presisere at oppgaven knytter seg til det stedsavhengige arbeidet, hvor kjennskap og nærhet til kommunene bidrar til bedre oppgaveløsning.

5 Tidlig kvalifisering

5.1 Opplæring i mottak

5.1.2 Departementets forslag
Departementet foreslår at de mellom 16 og 18 år tas ut av målgruppen for plikt til deltagelse i opplæring for asylsøkere i mottak. Departementet mener at de mellom 16 og 18 år bør få grunnskoleopplæring, eller videregående opplæring, som de også har rett på etter opplæringsloven.

IMDi stiller seg bak departementets vurdering av at asylsøkere mellom 16-18 år bør få sin kvalifisering i det ordinære opplæringsløpet, sammen med sine jevnaldrende. I denne sammenheng er det viktig å sikre at denne målgruppa får opplæring i tråd med opplæringsloven.

Det er viktig å sikre at de mellom 16 og 18 år får tilbud om grunnskole- eller videregående opplæring kort tid etter ankomst. Dette er særlig viktig i perioder med økte asylankomster og i perioder der mange i målgruppen blir flyttet mellom ulike mottak, da dette kan føre til at personene ikke får et tilbud etter opplæringsloven fordi de oppholder seg så kort tid i hvert mottak.

5.2 Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune

5.2.2 Departementets forslag
Målgruppen
Departementet foreslår å kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de er i målgruppen for introduksjonsprogram etter § 9. IMDi er positiv til dette, forutsatt at loven åpner for at andre enn personer i § 9-gruppen kan få kartlagt sin kompetanse i mottak. Denne adgangen er viktig av hensyn til rask og treffsikker bosetting.

[2] NOU 2018: 13

Tidlig kartlegging av kompetanse i ankomstsenter
IMDi mener at kartlegging av kompetanse bør skje allerede i ankomstsenter, og at IMDi bør ha ansvaret. For tiden foregår det en utprøving ved Ankomstsenter Østfold (AØ), som viser at tidlig kartlegging er viktig for strategisk mottaksplassering. Bosetting er et av flere hensyn for valg av mottak etter AØ, og kan også ha betydning for tilbud om plass i integreringsmottak og hvilke aktiviteter som tilbys i fulltidsprogrammet.

Videre handler utprøvingen om muligheten til å plassere personer i et mottak som ligger i en region der det er aktuelt med bosetting, for eksempel på grunn av nære relasjoner og/eller arbeids- eller utdanningsmuligheter. En forutsetning for å lykkes med dette er tidlig kartlegging, både av kompetanse og annen bosettingsrelevant informasjon. Tidlig kartlegging ved AØ kan også bidra til raskere bosetting, fordi IMDi da kan starte bosettingsarbeidet umiddelbart etter oppholdstillatelse er innvilget.

Ved å legge alt kartleggingsarbeidet til ankomstsenter og gi IMDi det samlede ansvaret vil bosettingsarbeidet styrkes, som igjen kan ha stor betydning for arbeidet med treffsikker bosetting. IMDi har allerede i dag stort ansvar og kompetanse på kartleggingsarbeid, ved å ha det faglige ansvaret for kompetansekartleggingen i mottak, ansvaret for verktøyet som benyttes til kartlegging i mottak og ansvaret for kartlegging av overføringsflyktninger.

For å tydeliggjøre IMDis faglige ansvar for kompetansekartlegging av beboere som oppholder seg på ankomstsenter, foreslår vi at dette lovfestes. Her bør IMDi ha både faglig og teknisk ansvar som i dag, og i tillegg ansvaret for å tilrettelegge for kompetansekartleggingen. IMDI foreslår derfor at § 7 annet ledd utvides med: «Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal kartlegge kompetansen til personer som oppholder seg på ankomstsentre.» Alternativt foreslår vi at denne setningen blir et nytt ledd under § 7.

Kartlegging av kompetanse i ordinære mottak
Dersom kompetansekartlegging ikke gjennomføres i ankomstsenter, mener IMDi at UDI bør ha ansvaret for tilrettelegging av kompetansekartlegging i ordinære mottak.

IMDi mener UDI bør ha ansvaret for tilretteleggingen siden UDI avgjør hvor mottakene skal ligge på bakgrunn av driftsoperatørenes forutsetninger for å drive mottak.
Kommuners kompetanse og kapasitet er ikke nødvendigvis hensyntatt ved opprettelse av mottak. Vi vet at mottak kan legges til kommuner som ikke bosetter flyktninger og som derfor vil kunne mangle kompetanse og kapasitet til å tilrettelegge for kompetansekartlegging.

Gjennom sine anbud om drift av mottak har driftsoperatørene dokumentert sin evne til å levere et godt mottakstilbud. Mottakene har lang erfaring med kartlegging av beboere, både ved bruk av UDIs kartleggingsverktøy og etter hvert ved bruk av IMDis kompetansekartleggingsverktøy. UDIs eget kartleggingsverktøy dekker flere temaer som er relevante for bosetting (blant annet tilknytning til kommuner, familierelasjoner, tilbud om arbeid eller studier og spesielle behov knyttet til helse eller andre forhold).

UDI har over tid fått budsjettmidler og bygd opp kapasitet til å følge opp kvaliteten i mottakenes bosettingsforberedende arbeid. Dette bør utnyttes best mulig for å forbedre arbeidet med kompetansekartlegging. Mottakenes ansvar for tilrettelegging er allerede regulert gjennom UDIs rundskriv 2009/040, og som departementet skriver, kan kostnadene dekkes gjennom rammeavtalen. Dersom departementet likevel ønsker å plassere dette ansvaret hos vertskommunene, vil dette få økonomiske og administrative konsekvenser også for IMDi. Grunnen er at overføringen av ansvar vil kreve tettere oppfølging av alle vertskommuner. Samtidig som samarbeid med, og oppfølging av, UDI og mottak vil være av samme omfang som i dag.

IMDi mener det er uheldig at ansvaret for kompetansekartleggingen deles mellom flere aktører. Kommunenes behov for kartleggingsinformasjon handler om mer enn kompetanse, og mottakene kartlegger derfor også annen bosettingsrelevant informasjon.

En eventuell deling av ansvaret for kartlegging i mottak med vertskommunen medfører at mottaksbeboeren vil få en ny aktør å forholde seg til i kartleggingssammenheng, og kan komme til å måtte svare på samme spørsmål flere ganger. Dette vil være i strid med en av hovedprioriteringene i IKT-politikken, at brukeren skal være i sentrum, og at «Forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om», se side 12 i Meld.St. 27 (2015-2016), Digital agenda for Norge.

Flere aktører involvert i kartleggingsarbeidet i mottak kan også føre til usikkerhet knyttet til rolle- og ansvarsdelingen blant aktørene. I dag har IMDi et godt samarbeid med UDI, som har et overordnet ansvar og kontrakt med alle mottakene i Norge. Ved eventuelle mangler i mottakenes bosettingsforberedende arbeid, melder IMDi dette til UDI som følger opp det aktuelle mottaket. Én hovedaktør å forholde seg til i kartleggingsarbeidet bidrar til god styring og enhetlig praksis.

Om forslaget til § 7 tredje ledd
Departementet foreslår i § 7 tredje ledd, at kompetansekartleggingen «skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid […]». IMDi er positive til departementets forslag og er enig i at det må tas hensyn til mulighetene for arbeid og utdanning ved bosetting med offentlig hjelp. IMDi foreslår imidlertid at formuleringen i § 7 tredje ledd, første setning justeres: «Kartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune i et område med relevant utdanningstilbud eller arbeidsmarked […].»

IMDi mener det bør komme klart frem at § 7 tredje ledd ikke gir en individuell rett på relevant utdanning eller arbeid. I departementets forslag til § 7 tredje ledd oppfatter IMDi at ordet «tilbud» kan ha ulike betydninger. Det kan skape en klar forventning om at den enkelte skal få et tilbud om utdanning eller arbeid, og i ytterste konsekvens at den enkelte har en rett på et relevant tilbud. I vårt forslag til § 7 tredje ledd har vi derfor justert ordlyden, for å unngå muligheten for slike tvetydigheter.

Det er videre viktig at lovgiver gjennom § 7 tydelig formidler at man kan bli bosatt i nærheten av kommuner med et relevant utdanningstilbud eller arbeidsmarked. Det kan ikke kreves at den enkelte person bosettes i den kommunen som huser tilbudet om utdanning eller arbeid. Det må eksempelvis være mulig å bosette personer som skal studere i rimelig reiseavstand til studiestedet. Derfor foreslår vi å erstatte «bosetting i en kommune» med «bosetting i et område».

IMDi jobber i hovedsak for treffsikker bosetting på tre måter. For det første gjennom anmodningskriterier for bosetting. I dag anmodes kommuner om bosetting av flyktninger på bakgrunn av anmodningskriterier Kunnskapsdepartementet har fastsatt. Kriteriene bidrar til å rette anmodningen til kommuner som er godt rustet til integreringsarbeidet og som vil stille tilstrekkelig antall plasser til rådighet for rask bosetting. Disse kommunene får en anmodning også på bakgrunn av en vurdering av deres resultater og kompetanse i integreringsarbeidet. Ved å jobbe for treffsikker bosetting på overordnet nivå sikrer vi et helhetlig og planmessig bosettingsarbeid.

For det andre har IMDi ansvar for at personer får kartlagt sin kompetanse før bosetting i en kommune. Kartleggingen legger grunnlaget for at den enkelte person kan bli bosatt i en kommune med et tilrettelagt og relevant tilbud om utdanning og mulighet for arbeid. Dette er i tråd med at kommunene har et ansvar for å tilpasse sitt tjenestetilbud til den enkelte person som blir bosatt.

For det tredje jobber IMDi på individnivå med å ivareta flere ulike hensyn som knytter seg til den enkelte person, når vi skal finne en egnet bosettingskommune. Et av hensynene er muligheten for utdanning og arbeid. Andre hensyn som må vektlegges ved bosetting er blant annet personens helse, eksisterende nettverk (eksempelvis nær familie), forhold som vold i nære relasjoner,

flyktningens behov for tilrettelegging av tjenester og hvilken kommune som raskt kan bosette personen og samtidig ta hensyn til behovene som den enkelte har.

IMDi anbefaler at forarbeidene er tydelige på at muligheten for utdanning og arbeid kun er ett av flere momenter i vurderingen ved bosetting.

IMDis erfaring er at det store flertallet av personer som bosettes ikke har spesialkompetanse som tilsier bosetting i en viss kommune. Det er kun 24 prosent av personer bosatt hittil i 2019 som har utdanning på videregående nivå eller høyere.[3] For at det skal være aktuelt å bosette en person i en kommune med relevant tilbud om utdanning, vil utgangspunktet være at personen må ha gjennomført videregående opplæring.

Videre kan nåværende formulering § 7 tredje ledd skape usikkerhet ved bosetting av familier. Det finnes tilfeller hvor de ulike medlemmene i en familie som skal bosettes samlet, har ulik kompetanse. Det kan eksempelvis være at ektefeller har ulik kompetanse som taler i retning av ulike bosettingskommuner. Da oppstår det et spørsmål om hvilken kompetanse og hvilket familiemedlem som skal prioriteres. Slike spørsmål kan besvares ved at forarbeidene fremhever at treffsikker bosetting er en helhetsvurdering som består av en rekke ulike hensyn.

5.3 Integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune

Departementet foreslår å regulere muligheten for å gjennomføre integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune. Det foreslås at mottaksbeboere som har fått opphold kan få tilbud om standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet eller andre integreringsfremmende tiltak. Dette kan bidra til at de raskere kommer i gang med målrettet kvalifisering, og dermed raskere ut i arbeid eller utdanning. IMDi støtter derfor dette forslaget.

Selv om vertskommunen allerede har et tilbud til sine deltakere i introduksjonsprogrammet, er det usikkert i hvilken grad de kommer til å inkludere mottaksbeboere i tilbudet uten at det følger med en form for finansiering. Det er ingen garanti for at mottak opprettes i kommuner som bosetter flyktninger. Det vil derfor ikke alltid finnes et introduksjonsprogram i kommunen og det kan bli store forskjeller i kvalifiseringstilbudet avhengig av hvilket mottak man kommer til.

Videre ønsker vi å påpeke at departementet bør vurdere hvorvidt deltakelse i slike tiltak skal registreres i IMDinett. En slik mulighet forutsetter endringer i IMDinett og vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for IMDi.

6 Introduksjonsprogrammet

6.1 Målgruppe

Departementet foreslår at dagens målgruppe for rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram i hovedsak videreføres i den nye integreringsloven. Ett av unntakene er at det ikke lenger vil være mulig å vokse seg inn og ut av rett og plikt til introduksjonsprogram. Dette fører til at personer som blir 18 år etter bosetting fortsetter eventuell opplæring etter opplæringsloven og at deltakere i introduksjonsprogram som fyller 56 år kan fortsette i programmet.

IMDi er positive til dette forslaget, fordi vi mener det er mer hensiktsmessig at ungdommer i aldersgruppen 16-18 år går i videregående opplæring regulert av opplæringsloven. Det er imidlertid viktig at fylkeskommunen sørger for tilstrekkelig tilpasset opplæring, og at lærere med kompetanse i norsk som andrespråk ivaretar norskopplæringen. Deltakere i introduksjonsprogram får tettere oppfølging og veiledning enn andre elever i videregående opplæring. Nyankomne ungdommer er en sårbar gruppe, som har behov for tilpasning og oppfølging utover det vanlige. Det er viktig at denne gruppen ivaretas og får et tilbud som gjør det mulig å fullføre videregående opplæring.

[3] Tallene er hentet fra IMDinett og inkluderer ikke familiegjenforente eller dossier-saker.

IMDi ser også positivt på forslaget om at personer som fyller 56 år kan forbli og fullføre programmet. Såfremt personene når målet i den individuelle planen og kan gå over i arbeid, er det fortsatt flere år igjen av deres tid i arbeids- og samfunnslivet.

Departementet foreslår å fjerne vilkåret om at deltakere i introduksjonsprogram skal ha behov for grunnleggende kvalifisering. IMDi mener dette er et positivt grep, fordi de aller fleste som faller innenfor målgruppa for rett og plikt til introduksjonsprogram, har et visst behov for kvalifisering før de kan begynne i høyere utdanning eller i jobb. Videre har det vært utfordrende å fastslå innholdet i begrepet «grunnleggende kvalifisering» ettersom det kan forveksles med begrepet «grunnleggende ferdigheter».

Departementet foreslår at personer som har påbegynt introduksjonsprogram skal kunne fullføre programmet, uavhengig av eventuelle endringer i oppholdstillatelsen eller om de får innvilget statsborgerskap. IMDi støtter dette forslaget, men ser behov for at målgruppen for introduksjonsprogram utvides til også å omfatte personer som får innvilget permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap før de blir bosatt etter avtale. Det er i disse tilfellene staten som av ulike grunner ikke har klart å frembringe et bosettingstilbud innen endringen i oppholdstillatelsen. Dette bør ikke belastes den enkelte. Et annet relevant moment her er at personer som får innvilget statsborgerskap før de blir bosatt etter avtale heller ikke vil være omfattet av gruppen som kan tilbys introduksjonsprogram. Dette er sjeldne tilfeller, men av stor betydning for dem det gjelder. Dette vil ofte være personer som har vært statsløse, som i praksis da vil bli stilt i en svært uheldig situasjon dersom de får innvilget statsborgerskap før de blir bosatt etter avtale. IMDi foreslår at § 10 første ledd utvides med bokstav h: «permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 eller statsborgerskap jf. statsborgerloven §§ 7 eller 16, når personen har fått slik tillatelse før bosetting etter avtale.»

Kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram
Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om gruppen som kan tilbys introduksjonsprogram bør utvides. IMDi er positiv til å utvide gruppen som kan tilbys program. Det er likevel viktig å påpeke at det er svært få i gruppen som i dag kan tilbys introduksjonsprogram som faktisk blir tilbudt deltakelse i program, og at det ofte ikke gjøres en konkret vurdering i tilfeller hvor personer i denne gruppen fremsetter krav om deltakelse i program. En utvidelse av målgruppen vil altså ikke nødvendigvis medføre at mange flere en betydelig økning i hvor mange som tilbys introduksjonsprogram.

6.3 Karriereveiledning
Departementet foreslår at personer med rett og plikt til introduksjonsprogrammet også får rett og plikt til karriereveiledning, jf. forslag til § 12. IMDi støtter dette forslaget. Det er et positivt at deltakeren får en oversikt over mulighetene sine og dermed en bedre mulighet til å medvirke til å utarbeide programmet.

Videre støtter IMDi forslaget om at karriereveiledningen *bør* være gjennomført før det fattes vedtak om introduksjonsprogram og det utarbeides integreringskontrakt og individuell plan sammen med deltakeren. Det er viktig at gjennomføring av karriereveiledning ikke forsinker oppstart i introduksjonsprogrammet selv når kapasiteten i fylkeskommunene ikke er tilstrekkelig. Selv med utbygd kapasitet vil en situasjon med økte asylankomster og økt bosettingsvolum kunne medføre potensielt lange køer for gjennomføring av karriereveiledning. I slike situasjoner er det hensiktsmessig at deltakeren i mellomtiden kan starte i programmet med de obligatoriske elementene som er foreslått i loven.

6.4 Ansvar for introduksjonsordningen
Departementet foreslår at fylkeskommunen skal ha ansvar for å gjennomføre karriereveiledning etter kompetansekartlegging og bosetting, og før kommunen fatter vedtak om introduksjonsprogram, utarbeider integreringskontrakt og individuell plan sammen med deltakeren. Disse aktivitetene skal være på plass og deltakeren skal ha startet opp i programmet innen tre måneder etter bosetting. Departementet ønsker innspill på om denne fristen bør være kortere.

IMDi mener at det i de fleste tilfeller vil være positivt at programmet starter opp så raskt som mulig etter bosetting i kommunen. IMDi anbefaler likevel ikke å innføre en kortere frist enn tre måneder. Til tross for at fristen på tre måneders har vært et krav siden lovens ikrafttredelse er det fortsatt en del kommuner som ikke klarer å oppfylle dette kravet. Mange kommuner venter med oppstart av introduksjonsprogram og norskopplæring frem til de har et visst antall deltakere, som etter IMDis vurdering kan være faglig hensiktsmessig. Det foreligger ikke noe kunnskapsgrunnlag som tilsier at rask oppstart for den enkelte øker sannsynligheten for at målet om varig tilknytning til arbeidslivet nås. IMDi stiller på denne bakgrunn spørsmålstegn ved om det vil være bedre praksis å korte ned tiden før oppstart.

Det kan flere være praktiske hindre som gjør det utfordrende for kommunene å bli pålagt å ha kortere tid enn i dag før oppstart. Eksempelvis vil det kunne ta tid å tilby barnehageplass. Et annet praktisk hinder vil være kommunens evne og mulighet å opprette et tilpasset kvalifiserende tilbud med kvalitet eksempelvis ved bosetting i juni måned. Om deltakeren eksempelvis skal inn i forberedende voksenopplæring vil kommunen måtte tilby løpende oppstart, noe som for mange kommuner vil være svært utfordrende å etablere om tilbudet skal ha nødvendig kvalitet.

Det vil også være individuelle forskjeller mellom deltakerne som gjør at enkelte vil være i stand til å starte opp tidlig etter bosetting, mens andre trenger noe mer tid før de vil kunne nyttiggjøre seg av tilbudet.

En siste praktisk utfordring kan være at ansvaret for de ulike oppgavene også er fordelt mellom fylkeskommunen og kommunen. Det er en rekke aktiviteter som skal gjennomføres før oppstart, og en fleksibilitet på oppstart inntil tre måneder etter bosetting vil i større grad muliggjøre at kommunen og fylkeskommunen får gjennomført disse i samarbeid med den enkelte.

Det er positivt at det klargjøres i loven både hva som ligger i at «kommunen skal sørge for introduksjonsprogram» og at det er kommunen som har det siste ordet ved avgjørelsen om introduksjonsprogrammet. På den annen side er det viktig at det også fremgår tydelig av loven at deltakeren skal være delaktig i valgene som tas. Dette følger indirekte av forslaget til § 12 andre ledd om formålet med karriereveiledningen, men bør etter IMDis mening også tydeliggjøres i § 13. IMDi foreslår derfor følgende endring i siste ledd: «Sluttmål, innhold og varigheten av introduksjonsprogrammet, jf. §§ 14-16 avgjøres i samarbeid mellom den enkelte og kommunen. Ved uenighet mellom den enkelte og kommunen, tar kommunen den endelige beslutningen.»

6.5 Sluttmål i introduksjonsprogrammet

Departementet foreslår å innføre krav om at det settes et sluttmål for den enkeltes introduksjonsprogram. IMDi stiller seg positiv til dette. Det vil innebære en klargjøring av regelverket, ved at det utarbeides et klart mål om hva deltakeren skal oppnå før programmet avsluttes, fremfor at det settes et mål for den enkeltes individuelle plan. Departementet foreslår at sluttmålet er førende for programmets varighet, jf. § 16. IMDis innspill til dette kommer frem under punkt 6.8. Her kommenteres kun forslagene knyttet til § 14 om hvordan sluttmål skal settes.

For deltakere som kun har medbrakt grunnskoleutdanning fra hjemlandet, foreslår departementet at fullført videregående opplæring bør være sluttmålet, men at deltakernes motivasjon definert som deltakerens ønsker og forventinger, skal tillegges stor vekt. IMDi støtter at fullført videregående opplæring som hovedregel bør sees som målet for de fleste deltakerne og er enig med departementet i at kommunene har en viss fleksibilitet og kan gjøre en individuell vurdering av hver enkelt deltaker.

IMDi mener det er viktig at deltakere som har videregående opplæring som sluttmål, men som ikke fullfører, må sikres muligheten til å fullføre opplæringen etter avsluttet program (se omtale under punkt 6.8, programmets varighet). IMDi støtter også departementets forslag om at

deltakere som ikke har noe utdanning bør ha arbeid, eller helt eller delvis fullført grunnskole eller videregående opplæring som sitt sluttmål.

For deltakere som har medbrakt fullført videregående opplæring fra hjemlandet, foreslår departementet at sluttmålet skal være høyere utdanning eller arbeid. IMDi støtter intensjonen i forslaget, men mener kommunene bør få en fleksibilitet i fastsettelsen av sluttmål for denne gruppen, på lik linje med andre deltakere. Det kan gjøres ved å endre «skal» til «bør» i § 14 andre ledd, første punktum. Bestemmelsen om motivasjon i tredje ledd, første punktum, bør også gjelde for denne gruppen. Å legge inn en viss fleksibilitet i bestemmelsen har flere fordeler. For det første kan det være at den medbrakte kompetansen ikke er relevant for det norske arbeidsmarkedet. Dette kan for eksempel være et fagbrev i et yrke som det ikke finnes behov for i Norge. I slike tilfeller bør det være mulig å sette for eksempel fullført fag- og yrkesopplæring i et annet yrke som sluttmål. Det kan også være utfordringer med godkjenningen av hele eller deler av den videregående opplæringen fra utlandet, som gir et behov for å fullføre den videregående opplæringen i Norge. Å legge inn et visst rom for skjønn for kommunene, vil sikre et best mulig individuelt tilpasset løp til den enkelte deltaker også for denne gruppen.

6.6 Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet

IMDi støtter departementets vurdering om å videreføre reguleringen av innhold og omfang av introduksjonsprogrammet. Videre mener IMDi det vil være positivt både for den enkeltes introduksjonsprogram og for kommunenes arbeid med programmet, at det nå foreslås innført standardiserte elementer. Dette mener vi vil kunne bidra til økt kvalitet og mer differensierte introduksjonsprogram.

Departementet foreslår at de under 25 år med videregående på heltid skal anses for å delta i introduksjonsprogrammet på fulltid, mens de som er 25 år eller eldre med samme innhold i programmet ikke skal anses for å delta på fulltid. Dette er et forslag som IMDi mener vil kunne være utfordrende å forstå og praktisere for både kommunene og deltakerne. IMDi mener det er viktig å se dette sammenheng med stønadsnivået for personer under og over 25 år, jf. innspill til punkt 7. IMDi mener at hensynet til likebehandling tilsier at begge aldersgruppene bør anses å ha program på fulltid når videregående opplæring på heltid er en del av introduksjonsprogrammet. Dette vil eksempelvis gi alle med dette tiltaket muligheten til å jobbe i skoleferiene.

IMDi mener at ett av de viktigste grepene som gjennomføres for å heve kvaliteten på introduksjonsprogrammet er utviklingen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. IMDi leder utviklingsarbeidet, og samarbeider tett med Kompetanse Norge om dette. De standardiserte elementene skal bestå av minimumskrav, kvalitetsstandarder, faglige anbefalinger og verktøy som skal gjøre det enklere for kommunen å planlegge og gjennomføre individuelle kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet. Som et ledd i dette arbeidet utvikler IMDi og Kompetanse Norge det obligatoriske elementet livsmestring. IMDi mener at begrepet «kurs» ikke vil være dekkende for innholdet i elementet. Omtalen av elementet livsmestring må gjenspeile at elementet vil bestå av ulik tematikk som samlet gir deltakeren en styrket forutsetning for mestring av eget liv i et nytt land. Innholdet er under utvikling, men ulik tematikk vil være knyttet til liv, læring og arbeid i Norge. Vi forslår derfor at teksten i § 15 bokstav c endres til «elementer som styrker livsmestring i et nytt land».

6.8 Programmets varighet

Departementet foreslår at sluttmålet skal være styrende for programmets varighet. Målet er et mer individuelt tilpasset introduksjonsprogram, der de som har behov for mer kvalifisering, skal få forlenget tid. IMDi støtter en slik differensiering.

Dagens praksis med at de fleste får to- eller treårig program uavhengig av bakgrunn og individuelle behov er moden for endring. Det er viktig og nødvendig å sikre at de som har behov for det får et lenger kvalifiseringsløp. Samtidig er det viktig å sikre at de som kan komme raskt ut i arbeid eller utdanning får mulighet til det, heller enn å bli værende i et for langt

introduksjonsprogram. Videre er det i dag en utfordring at det i forholdsvis liten grad gis forlenget programtid. Retningslinjene for skjønnsutøvelsen som her foreslås bidrar til en viss forutsigbarhet for deltakerne om hvor lang tid i programmet de kan forvente. IMDi har foretatt en gjennomgang av hvor lang tid ulike grupper deltakere deltar i introduksjonsprogrammet i dag på oppdrag fra departementet. Resultatene viste at under ti prosent fullfører innen et og et halvt år. Enda færre fullfører på under seks måneder.

Vi ser imidlertid at det vil være behov for en betydelig tilpasning i kommunenes tjenestetilbud for å sikre høy måloppnåelse. Ifølge forslaget skal kommunene gi et tilbud med mer obligatorisk innhold enn det som er tilfelle i dag. Foreldreveiledningskurs og livsmestringskurs foreslås obligatorisk i tillegg til norskopplæring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. IMDi støtter ambisjonene bak dette, og mener det er nødvendig å legge til rette for mer individuell tilpasning av programtid og innhold. Det er avgjørende å sikre at et kortere program ikke går ut over kvaliteten på innholdet i introduksjonsprogrammet, men snarere at kommunene tilbyr relevante og tilpassede program avhengig av forutsetningene og kompetansen deltakerne har.

Departementet foreslår at deltakere som har sluttmål om fullført videregående opplæring skal ha inntil tre år med program, og med mulighet for ett års forlengelse. IMDi støtter dette forslaget. Det gir en mulighet, som ikke ligger i dagens ordning, for at deltakere kan fullføre videregående opplæring i løpet av programtiden. Det er imidlertid viktig å sikre at deltakere som ikke fullfører hele, men kun deler av opplæringen i løpet av programtiden får gode muligheter for å fullføre resten av opplæringen etter endt program. Skal dette være mulig må det også være muligheter for inntektssikring.

Det finnes i dag flere gode eksempler på tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere. Den nye tilskuddsordningen for tilrettelagt fagopplæring som Regjeringen har foreslått i statsbudsjettet for 2020 vil også bidra til at flere deltakere i introduksjonsprogrammet kan få tilbud om tilrettelagt videregående opplæring. Det er likevel en risiko for at det ikke finnes tilstrekkelig antall tilrettelagte plasser når denne loven trer i kraft til å sikre at alle deltakerne som får videregående opplæring som sluttmål får et godt nok tilrettelagt tilbud til at de klarer å fullføre på fire år. Derfor bør deltakerne som, enten på grunn av manglende tilbud eller andre årsaker, ikke klarer å fullføre den videregående opplæringen i løpet av programtiden sikres muligheter for å fullføre opplæringen. Her har Raaum-utvalget kommet med flere forslag som IMDi støtter (se IMDis høringsuttalelse til NOU 2018:13 fra 30.08.2019). IMDi mener også at kommunene bør ha mulighet til å innvilge forlengelse av programmet fra tre til fire år, hvis det bringer deltakeren nærmere fullført videregående opplæring og ikke kun dersom det er nødvendig for å fullføre videregående opplæring.

Departementet foreslår at de som har høyere utdanning eller arbeid som sluttmål, i henhold til § 14 annet ledd første punktum, skal ha program i inntil seks måneder. IMDi støtter at det legges bedre til rette for at deltakere som har forutsetninger for det, skal komme så raskt som mulig ut i utdanning og arbeid. For å sikre at de med rask omsettbar kompetanse kommer seg ut i arbeid eller utdanning etter et seks måneders program, mener IMDi det er avgjørende å jobbe videre med dagens ordning med hurtigspor. Hurtigsporet ble etablert som et program for å få flyktninger raskt ut i arbeid. I utarbeidelse av veiledning til NAV-kontor la Arbeids- og velferdsdirektoratet i utgangspunktet til grunn at hurtig i denne sammenheng var raskere enn to år[4]. Dette ble senere tatt ut, men uten å tidfeste noe nærmere hva hurtig i denne sammenhengen betyr. IMDi har forespurt Drammen, som har jobbet godt med hurtigspor, om gjennomsnittstid for deltakere i hurtigsporet i Drammen. De anslår en gjennomsnittstid på om lag 12-14 måneder for deltakerne de så langt har hatt i hurtigsporet. Erfaringene fra Drammen viser dermed at det er et stort potensial for å få flyktninger ut i arbeid raskere enn dagens toårige program. Det er grunn til å tro Samtidig tyder erfaringene på at tiltakene må forbedres for å lykkes med ambisjonen om å få flere ut i arbeid eller utdanning etter seks måneders program.

[4] Veileder for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med de kommunale introduksjonsprogrammene for nyankomne innvandrere

Vi kan anta at ikke alle som har medbrakt videregående opplæring vil bli klare for utdanning eller arbeid i løpet av seks måneder. Det kan det være flere årsaker til, blant annet norskkompetanse. For å løse dette bør kommunen ha mulighet til å innvilge lenger program for denne gruppen, eventuelt at bestemmelsen om muligheten for ett års forlengelse også gjelder denne gruppen.

En slik fleksibilitet vil ha flere fordeler. Det vil sikre at deltakere som ikke har en kompetanse som er raskt omsettbar til det norske arbeidsmarkedet får mulighet til å gjennomføre tilstrekkelige kvalifiseringstiltak. Det vil bidra til at de som trenger mer enn seks måneder for å opparbeide et tilstrekkelig norsknivå for å nyttiggjøre seg av sin medbrakte kompetanse, får mulighet til det. Det vil også kunne bedre måloppnåelsen for den gruppen som er avhengig av å få godkjent høyere utdanning i Norge for å nyttiggjøre seg av den kompetansen i arbeidslivet. Det kreves norsk B1 muntlig, eller engelsk B1 muntlig, for å igangsette en prosess for å godkjenne høyere utdanning. Det er et nivå som er krevende å nå på seks måneder for de aller fleste. For de som har fag- eller svennebrev fra utlandet er det imidlertid positivt at regjeringen har foreslått at fylkeskommunen skal kunne tilby dette på andre språk enn norsk og samisk. Etter IMDis syn burde dette gjøres til en rettighet, slik at nyankomne raskt kan få godkjent sine fag- og svennebrev og benytte den kompetansen i det norske arbeidslivet.

En mulighet for kommunene til å utøve en viss fleksibilitet vil også gjøre det mulig å ta hensyn til deltakere med medbrakt kompetanse, som likevel har behov for lenger program som følge av for eksempel alvorlige traumer, helseutfordringer eller andre særskilte utfordringer. Eventuelt bør departementet vurdere en unntakshjemmel for deltakere med denne typen utfordringer.

IMDi ser at å åpne for å gi lenger program også til denne gruppen vil kunne øke den samlede ressursbruken. Det er imidlertid godt dokumentert at det vil være en samfunnsøkonomisk lønnsom investering dersom det fører til at flere innvandrere får formell kompetanse og et trygt fotfeste i arbeidslivet. Brochmann II-utvalget har gjort beregninger som viser at potensiale for økte skatteinntekter og lavere utgifter er betydelig dersom flere innvandrere kommer i jobb.

IMDi vil også understreke at en kobling mellom utdanningsnivå og programvarighet stiller enda høyere krav til kvaliteten på vurderingsverktøyene som brukes for å fastsette nyankomnes medbrakte kompetanse og utdanningsnivå. Dersom det ikke er tilstrekkelig kvalitet på de verktøyene vil det være en risiko for at personer som vurderes til å ha for eksempel videregående kompetanse, viser seg å ikke få den utdanningen godkjent på et senere tidspunkt. Da vil de stå uten godkjent formell utdanning, men uten mulighet til å ta videre kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet.

Videre vil IMDi påpeke viktigheten av at deltakere med kort program også får et fleksibelt tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ettersom de ikke vil få dekket kostnader til livsopphold etter avsluttet introduksjonsprogram. IMDi vurderer at kommunens plikt til å sørge for individuelt tilpasset opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. § 31, i praksis vil innebære å tilby opplæring på kveldstid, særlig for de som har kort programtid.

Om kommunenes fleksibilitet til å ta individuelle hensyn blir begrenset og en del av målgruppen skal ha et program på maksimalt seks måneder ser IMDi videre en risiko for at det kan gi uheldige konsekvenser for kommunenes bosettingspraksis. Integreringstilskuddet for den enkelte skal være like stort uavhengig av lengde på program og det kan føre til at en del kommuner kun vil bosette deltakere som skal ha kort programtid.

6.9.2.1 Individuell plan

Departementet foreslår å videreføre bruken av individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram, men det foreslås noen endringer i innholdet. IMDi støtter departementets forslag og begrunnelsen for dette. Det er viktig at både kommunen og deltakeren har et eierforhold til planen, at planen tas i bruk og at den blir et dynamisk planleggingsverktøy.

IMDi mener at det er svært positivt at den individuelle planen for introduksjonsprogrammet og den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal slås sammen til én individuell plan. Det vil bidra til at de ulike tjenestene må samarbeide om utarbeidelsen av planen og det blir en bedre sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og de øvrige kvalifiseringselementene i introduksjonsprogrammet. IMDi mener en slik samordning vil kunne gi et mer helhetlig og koordinert kvalifiseringsløp. Det vil også bli enklere og mer oversiktlig for deltakeren å kun ha én individuell plan å forholde seg til.

IMDi mener departementets forslag til regler om individuell plan er utformet fleksibelt og rammepreget, slik at arbeidet med planene kan tilpasses ulike organisasjonsmodeller samtidig som den enkeltes rett til individuell plan blir ivaretatt, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» punkt 12. på s. 6. IMDi mener likevel at det kunne vært stilt tydeligere krav til samordning på tvers av sektorer. Fylkeskommunens ansvar på utdanningsområdet og NAVs ansvar på arbeidsmarkedsområdet burde blant annet ha vært regulert klarere.

Departementet har i høringsnotatet spurt om begrepet 'individuell plan' bør endres. IMDi mener begrepet individuell plan er godt etablert og bør beholdes. Individuell plan benyttes allerede på flere områder, for eksempel etter sosialtjenesteloven §§ 28 og 33, NAV-loven § 15, barnevernloven § 3-2 a, helse- og omsorgtjenesteloven § 7-1, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 og psykisk helsevernloven § 4-1. Siden begrepet allerede benyttes på flere ulike områder, bør det ikke skape forvirring at begrepet også benyttes etter integreringsloven.

6.9.2.2 Integreringskontrakt

Departementet foreslår å innføre en integreringskontrakt for deltakere i introduksjonsprogram, i tillegg til den individuelle planen. Integreringskontrakten skal tydeliggjøre at deltakeren og kommunen har både rettigheter og plikter.

IMDi støtter departementets vurderinger knyttet til at det er behov for at både kommunen og deltakeren i enda større grad oppfyller forpliktelsene sine og faktisk utarbeider individuell plan, og benytter den som det dynamiske verktøyet den er ment å være. Samtidig er det enkelte faktorer som det er viktig å ta hensyn til dersom en integreringskontrakt skal innføres.

Det er viktig å avklare den juridiske statusen til en slik kontrakt. Både deltakerne og kommunene har allerede klare rettigheter og plikter gjennom loven og tilhørende forskrift, uavhengig av integreringskontrakten. Det ligger også sterke føringer og insentiver knyttet til oppfølgingen av loven. Kontrakten vil heller ikke være en alminnelig juridisk bindende kontrakt med de sanksjonsmulighetene som vanligvis tilkommer.

Departementet bør videre vurdere om det vil kunne være tilstrekkelig at deltakerens mål kun fremgår av den individuelle planen og dermed at disse målene ikke gjentas i integreringskontrakten. Ved endringer av målene er det dermed kun nødvendig å revidere den individuelle planen. Dette vil gjøre det enklere og mer oversiktlig for både deltakeren, kommunen og fylkesmannen. Kommunen vil slippe unødig gjengivelse av mål fra den individuelle planen i integreringskontrakten og det vil ikke være nødvendig å vurdere revidering av begge dokumentene ved endringer. IMDis vurdering er at en slik løsning vil være tilstrekkelig for å nå formålet med loven, jf. § 1. Dersom det langsiktige målet fremgår av kontrakten, mens øvrige mål fremgår av den individuelle planen kan det fremstå som utydelig for Fylkesmannen ved tilsyn eller i klagesaker. Fylkesmannen bør se målene og elementene i den individuelle planen i sammenheng med deltakerens langsiktige mål, når innholdet i den individuelle planen vurderes. IMDi antar at det kan bli spesielt utfordrende for fylkesmannen dersom det ikke er samsvar mellom målene i den individuelle planen og i integreringskontrakten. Integreringskontrakten kan vise til den individuelle planen og at både kommunen og deltakeren gjennom kontrakten forplikter seg til å oppfylle det som er fastsatt i den individuelle planen. En slik endring vil også gjøre det enklere for

fylkesmannen å forholde seg til integreringskontrakten og den individuelle planen i tilsynssammenheng.

IMDi vil videre bemerke at det er noe uklart hvordan ordlyden i § 18 annet ledd skal tolkes. Her står det at kontrakten skal gjengi «målene» fastsatt i den individuelle planen, jf. § 17. Det følger av forslaget til § 17 at den individuelle planen «minst» skal inneholde deltakerens sluttmål og norskmål. Det er uklart hvorvidt ordlyden omfatter alle målene i den individuelle planen, inkludert eventuelle delmål. I forbindelse med forslag til § 18 fjerde ledd om endringer i kontrakten står det i høringsnotatet at det bare skal gjøres endringer i kontrakten som følge av endringer i deltakerens sluttmål, norskmål og varigheten av programmet. Dette kan gi inntrykk av at det er ment at det kun er sluttmål og norskmål som skal gjengis i kontrakten. IMDi mener at det vil være mest hensiktsmessig at kun sluttmål og norskmål gjengis i integreringskontrakten, og foreslår at det presiseres i § 18 at kontrakten skal gjengi deltakerens sluttmål og norskmål. Bestemmelsens andre ledd første punktum foreslås derfor endret til: «*Kontrakten skal gjengi sluttmål og norskmål, samt programmets varighet fastsatt i den individuelle planen, jf. § 17.*»

Det er avgjørende å sikre god kommunikasjon om formålet med integreringskontrakten ovenfor deltakerne. Integreringskontrakten skal inngås samtidig som den individuelle planen utarbeides, jf. forslag til § 18 første ledd. Den individuelle planen skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak om program, jf. forslag til § 17 første ledd. Det betyr at deltakeren på samme tidspunkt vil få både vedtak om deltakelse i program, individuell plan og integreringskontrakt. På dette tidspunktet vil deltakeren gjerne ha begrensede norskkunnskaper og kjennskap til systemet og regelverket. IMDi mener det kan bli utfordrende for deltakeren å skille mellom disse dokumentene, forstå hva de innebærer og vite hva som er enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen.

Både kompetansekartlegging og karriereveiledning skal være gjennomført før disse dokumentene kan utarbeides, og det vil være avgjørende for å nå målet om oppstart innen tre måneder at det tilbys kompetansekartlegging og karriereveiledning tidlig, jf. vårt innspill under pkt. 5. og 6.3.

6.11 Stans i programmet

Departementet foreslår en endring i ordlyden til bestemmelsen om stans av introduksjonsprogrammet, som innebærer en tydeliggjøring av at programmet kan stanses både midlertidig og permanent. IMDi mener at dette er en positiv og nødvendig endring.

7 Introduksjonsstønad

Introduksjonsstønaden foreslås videreført, men med den endringen at deltakere under 25 år som bor hos en eller begge foreldrene sine får redusert stønaden til 1/3 av full stønad. IMDi mener at personer under 25 år med forsørgeransvar bør motta full introduksjonsstønad. IMDi mener det er viktig at det tilrettelegges for at deltakere i introduksjonsprogram med barn kan forsørge disse, og det blir en ekstra belastning for deltakeren om det i tillegg må søkes om stønad til livsopphold.

Når det gjelder den øvrige gruppen under 25 år, mener imidlertid IMDi at kommunen bør kunne velge å innvilge full stønad dersom de ønsker det. I praksis gir en del kommuner full stønad til denne gruppen i dag. I noen kommuner vil det være høyere boutgifter enn i andre kommuner, videre vil det kunne være enkelte situasjoner hvor det er viktig at kommunen har et handlingsrom. Det kan også være tilfeller der unge er underlagt negativ sosial kontroll, og hvor den lave stønaden er til hinder for at personene kan etablere seg utenfor familien. Å overlate denne vurderingen til kommunen vil bidra til at det er mulig å tilpasse utbetalingen til aldersgruppen blant annet etter individuelle behov og lokale variasjoner. Videre harmonerer en slik løsning med at det ellers ikke er lagt føringer for kommunenes bruk av integreringstilskuddet.

Departementet foreslår å videreføre § 12 i dagens introduksjonslov, i sin helhet, jf. forslaget til ny § 24 i integreringsloven. I den anledning vil vi gjøre oppmerksom på at mottakere av både

introduksjonsstønad og overgangsstønad, siden en lovendring av 01.04.2014 har opplevd en reduksjon i total stønadsutbetaling. Den nevnte lovendringen bestod i at overgangsstønaden ble økt fra 2G til 2,25G for å kompensere for endringer i skatteregelverket. Lovgivers ønske var imidlertid ikke en reduksjon i netto utbetaling for mottakere av overgangsstønad og satsen ble følgelig økt. Som følge av den økte satsen for overgangsstønad vil introduksjonsstønaden i større grad reduseres og mottakerne mottar omtrent den samme summen i overgangsstønad, men mindre introduksjonsstønad enn før lovendringen av 01.04.2014. Hensikten med endringer i skatteregelverket var å stimulere stønadsmottakere til økt yrkesaktivitet, ikke at stønadsmottakere skulle motta mindre stønad. Dette hensynet kan tale for at lovgiver bør vurdere å endre prosentsatsen introduksjonsstønaden reduseres etter, ved utløsing av både overgangsstønad og introduksjonsstønad.

8 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Departementet foreslår flere grep for å legge om opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, og for å øke kvaliteten på opplæringen. IMDi støtter denne ambisjonen, og mener det er behov for en reformering av opplæringen. Videre støtter IMDi at det legges til rette for at opplæringen i større grad flyttes ut av klasserommet. IMDi ønsker imidlertid å påpeke at dersom man skal nå disse ambisjonene er det også andre tiltak som må iverksettes.

8.1.2 Departementets forslag

Oppholdstillatelse

Det er foreslått i § 29 første ledd at oppholdstillatelser som nevnt i § 10, samt oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som har permanent oppholdstillatelse og andre nordiske borgere, gir rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. IMDi vil bemerke at personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av annet enn søknad om asyl og deres familiegjenforente ikke er omfattet av ordlyden slik den er formulert. Det samme gjelder familiegjenforente til personer som nevnt i § 10 bokstav f, og til personer som nevnt i § 10 bokstav a til e, dersom referansepersonen har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjenforening. Det gjelder også personer som har oppholdstillatelse på grunnlag av utlendingsloven § 38 femte ledd, med en tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold, men som ikke danner grunnlag for familieinnvandring for eksempel. Dette er personer som har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og som er i målgruppa for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter gjeldende rett. I omtalen av oppholdstillatelser i punkt 8.1.2 følger det at departementet foreslår å videreføre dagens regler for hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt til opplæring. IMDi foreslår at dette reguleres mer generelt da det kan være risiko for at det er tillatelser som overses når alle tillatelser som skal være omfattet nevnes eksplisitt. IMDi foreslår på denne bakgrunn at første ledd andre punktum i den foreslåtte § 29 endres til: «Det samme gjelder andre tillatelser som danner grunnlag for permanent opphold, med unntak av oppholdstillatelser etter utlendingsloven §§ 23 og 25 og oppholdstillatelser etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til disse.»

IMDi er positive til forslaget om å lovregulere tidspunktet for når rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntrer, men har enkelte bemerkninger til foreslåtte § 29 andre ledd. Bestemmelsens foreslåtte tittel er «oppholdstillatelser». Denne tittelen kan være noe misvisende ettersom bestemmelsen også regulerer når retten og plikten til opplæring inntrer. IMDi foreslår derfor at andre og siste ledd i den foreslåtte § 29 heller inntas i § 33, som regulerer varighet og omfang av opplæringen.

Fritak fra plikten til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Departementet foreslår at det skal stilles et høyere karakterkrav for å få fritak fra opplæring enn karakteren 1, som er dagens krav, og ber om høringsinstansenes innspill. IMDi støtter forslaget om at karakterkravet bør heves slik at det stilles krav om å dokumentere et visst nivå av norskferdigheter. IMDi mener at karakterkravet bør heves til karakteren 2, ettersom det er nivået som kreves for å bestå faget i videregående opplæring. Vi antar at dette fritaksgrunnlaget særlig

vil være aktuelt for unge voksne som kommer sent i opplæringsløpet. Det vil for en del av disse kunne ta litt tid før de når et høyt nok norsknivå til å oppnå høyere karakterer, og disse personene skal videre i opplæringsløpet. Det er viktig at disse får muligheten til å følge en hensiktsmessig progresjon, uten at kravet som stilles til norsknivå for å få permanent oppholdstillatelse blir en hindring. Et høyere krav vil for mange kunne innebære at de må ta norskopplæring ved siden av opplæringen etter opplæringsloven.

8.2 Ansvar

Departementet foreslår å dele ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap mellom kommunen og fylkeskommunen.

IMDi støtter forslaget om at fylkeskommunen skal ha ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring. IMDi mener at forslaget om delt ansvar vil kunne sikre bedre koordinering mellom norskopplæring og videregående opplæring. Som departementet viser til i punkt 6.7.2.2, er det flere undersøkelser som påpeker at parallelle opplæringsløp gir mer motivasjon og bedre resultater enn sekvensielle løp. IMDi støtter departementets vurdering her. Variasjon i fag gjør at man kan øke mengden opplæring pr. uke da variasjonen i tema og fag er gunstig pedagogisk. Nær sagt alle fag inneholder norskopplæring og mestring i eksempelvis et realfag vil kunne øke motivasjonen for å lære mer norsk. Dette vil også gjøre seg gjeldene hvis man samtidig deltar i praktisk arbeid enten på skolen eller på en arbeidsplass. Å lære bort fag til deltakere med svake norskkunnskaper er en utfordring, men det er nå tilgjengelig både læringsressurser og metodebeskrivelser. Alfabetisering er en egen kompetanse, men bør også kombineres med opplæring i andre grunnleggende ferdigheter som i regning og bruk av digitale midler. Parallelle opplæringsløp vil også kunne hjelpe kommunene med å gi et tilbud raskere da man får et større elevgrunnlag når man slår sammen flere skoleslag.

8.3 Deltakerens norskmål

8.3.2 Departementets forslag

I forslaget til § 32 foreslår departementet at dagens krav om opplæring i et visst antall timer erstattes med et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået skal forskriftsfestes, men departementet skriver at minimumsnivået som hovedregel bør være B1. Forslaget baserer seg på den oppfatningen at dagens norskopplæring ikke gir deltakerne tilstrekkelige norskkunnskaper for å komme i utdanning og få en varig tilknytning til arbeidslivet. IMDi støtter denne oppfatningen.

Videre støtter IMDi en omlegging fra et mål om antall timer til et mål om et oppnådd minimumsnivå i norsk.

IMDi deler departementets vurdering av at det er viktig å sikre at det blir satt ambisiøse mål for deltakerne. En motsatt løsning vil etter IMDis vurdering medføre en risiko for at kommunene ikke setter ambisiøse nok krav til at deltakeren får et godt grunnlag for en fast tilknytning til arbeidslivet. Å innføre veiledende nivåer, som hovedregel med B1 som sluttmål i alle delferdigheter, innebærer å sette kravene betydelig høyere enn det nivået som deltakerne i praksis oppnår gjennom norskopplæringen i dag. Som departementet selv viser til oppnådde 68 prosent av personene i målgruppen for opplæring i norsk kun basisnivåene A1 eller A2 på muntlig prøve (i perioden 2014–2018). Det er derfor særlig viktig å sikre at det iverksettes tilstrekkelige tiltak som gjør norskopplæringen god nok, og som gjør deltakerne motiverte nok, til at et slikt sluttmål blir realistisk. Det er i så måte svært positivt at departementet foreslår krav til kompetanse for lærere i norsk. En omlegging fra at kommunen skal gi et visst antall timer til at de skal oppfylle et sluttmål kan også i seg selv fungere som et positivt insentiv for å bedre norskopplæringen. Det pågående prosjektet om å teste økonomiske insentiver i norskopplæringen kan også på sikt bidra til bedre og raskere norskopplæring.

Det er derfor særlig viktig å sikre at det iverksettes tilstrekkelige tiltak som hever kvaliteten på norskopplæringen og motiverer deltakerne tilstrekkelig for at et slikt sluttmål blir mulig å oppnå i løpet av tiden med gratis opplæring. IMDi ber departementet vurdere ytterligere tiltak for å sikre

dette, inkludert enda høyere krav til lærernes kompetanse, og ytterligere krav til kommunene om intensitet og kvalitet i norskopplæringen.

8.5 Varighet og omfang

8.5.2 Departements forslag
Departementet foreslår at den ytre rammen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap utvides med godkjente permisjoner. IMDi støtter denne endringen.

Departementet foreslår videre at retten til gratis opplæring skal gjelde inntil et minimumsnivå i norsk oppnås, begrenset oppad til tre år.

Etter dagens regelverk skal den enkelte deltaker, ved behov, tilbys opplæring innenfor rammen av 2 400 timer og innen en frist på fem år. IMDi ser at forslaget om å utvide den ytre rammen for opplæring med godkjente permisjoner vil føre til at fristen for gratis opplæring i realiteten vil bli lengre enn etter gjeldende rett for enkelte grupper. For de fleste vil imidlertid forslaget medføre at de får kortere tid med gratis opplæring enn i dag.

Det foreslås at personer som har fullført videregående opplæring, har rett og plikt til å delta i inntil 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon. IMDi mener at denne kortere fristen vil kunne medføre en risiko for at mange ikke når sitt norskmål i løpet av tiden med gratis opplæring. IMDi foreslår derfor at også disse deltakerne får opplæring i norsk i inntil 3 år.

Rapporten: «*Resultater på Norskprøve for voksne innvandrere 2014-2017*» understøtter bildet om at det kan ta tid å lære seg B1, også for personer med medbrakt videregående kompetanse. Rapporten indikerer at også personer med medbrakt fullført videregående opplæring vil ha utfordringer med å nå nivå B1 på kortere tid enn dagens frist for gratis opplæring på tre år. Ettersom det vil være store forskjeller blant personer i målgruppa, vil en frist på 18 måneder kunne være til hinder for økt måloppnåelse og for at den enkelte skal kunne nå nivået som foreslås for å få innvilget norsk statsborgerskap. Videregående opplæring fra ulike land vil i realiteten innebære store variasjoner. Personer med morsmål fjernt fra norsk språk vil kunne ha større utfordringer med å nå B1 innen 18 måneder enn personer som har videregående fra et land med et språk som er beslektet med norsk. Videre vet vi at alder vil spille en stor rolle i opplæringsøyemed, og at antallet som når B1 muntlig synker med alderen[5].

IMDi viser til forslag om regulering av varighet og omfang i § 33. Det følger av første ledd at «Rett og plikt til opplæring for deltaker med oppholdstillatelse etter § 28 første ledd gjelder til vedkommende har nådd et minimumsnivå i norsk, jf. § 32, men likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon.» Det foreslåtte kravet til oppholdstillatelse reiser problemstillinger vedrørende tilfeller av uavklart utlendingsrettslig status, herunder søknad om fornyelse av oppholdstillatelse til behandling hos utlendingsmyndighetene, tilbakekall, utvisning mv., gjør seg dermed gjeldende. Dette kan være personer som har fått innvilget opplæring i norsk og samfunnskunnskap, eller som kun er i målgruppa og ikke har fått innvilget opplæring.

Som påpekt under punkt 6.8 om programmets varighet er det videre særlig viktig at kommunen sørger for individuelt tilpasset opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som har kort programtid, mellom tre og seks måneder, ettersom de ikke vil få dekket kostnader til livsopphold etter avsluttet introduksjonsprogram.

IMDi mottok avklaring fra departementet av 3.11.14, om rettigheter etter introduksjonsloven i ulike situasjoner hvor en persons utlendingsrettslige status er uavklart. I avklaringen støtter departementet IMDis anbefaling om at rettighetene som personen har fått etter introduksjonslovens regler, beholdes frem til deltakerens status etter utlendingsloven er endelig avgjort. Etter IMDis syn bør det forenkles og tydeliggjøres når den enkelte trer ut av målgruppa for

[5] Kompetanse Norge (2019) – Resultater på norskprøven for voksne innvandrere 2014-2017

opplæring, både av hensyn til forutberegnelighet for den enkelte, og for å legge et godt grunnlag for digitalisering av regelverket. Eksempelvis bør det være tydelig hvorvidt en familiegjenforent med en arbeidsinnvandrer som oppnår kravet til norsknivå anses å ha fullført plikten, også dersom vedkommende går over i *rett og* plikt-gruppa. Et klart regelverk er en forutsetning for å oppnå dette. Videre mener IMDi at hensynet til kontinuitet og gjennomstrømming i opplæringen tilsier at den enkelte bør ha mulighet til å gjennomføre opplæringen når denne først er påbegynt, tilsvarende forslaget for deltakelse i introduksjonsprogrammet, jf. § 10 andre ledd.

8.9 Prøver i norsk og samfunnskunnskap

Høringsinstansene bes om å vurdere hvorvidt opplæringen i samfunnskunnskap og den tilhørende prøven bør gjennomføres innen en gitt frist. IMDi vurderer at opplæring i samfunnskunnskap bør startes opp så snart det er mulig slik at deltakerne får kjennskap til norsk kultur og samfunn. Vi mener at det bør gis en anbefaling om å gi opplæringen tidlig, men ikke at dette blir et krav. Dersom kommunene har en satt frist for gjennomføring av opplæring i samfunnskunnskap vil det kunne føre til økte kostnader og et dårligere tilbud, eksempelvis fordi det kan bli få deltakere i de ulike gruppene. IMDi ser at det også kan være nyttig for deltakerne med denne opplæringen etter at de har bodd litt i Norge og har litt mer erfaringsbasert forståelse for det norske samfunnet og at de dermed har et bedre grunnlag for å delta og bidra i ulike samfunnsaktuelle diskusjoner. For deltakere som har lange introduksjonsprogram, over to år, bør anbefalingen være at de får opplæringen i løpet av det første året.

En anbefaling vil dermed legge en tydelig føring for kommunene, men også gi dem den nødvendige fleksibiliteten som kreves for å gi et opplæringstilbud med best mulig kvalitet.

9 Forskjellige bestemmelser

9.1.2 Forsøk

IMDi mener at det er positivt at forsøkshjemmelen foreslås videreført. IMDi støtter at det åpnes opp for økonomiske forsøk som utvider enkeltpersoners rettigheter, men mener det er uheldig å gjennomføre forsøk som bidrar til å begrense enkeltpersoners rettigheter, i form av for eksempel økonomiske sanksjoner. IMDi viser i denne sammenheng til tidligere høringsuttalelse av 20.4.16 i forbindelse med innføringen av forsøkshjemmelen i introduksjonsloven.

9.4 Behandling av personopplysninger

Departementet foreslår i grove trekk å videreføre dagens regler for behandling av personopplysninger, og å innføre en hjemmel for at den enkelte skal kunne reservere seg mot at direkte identifiserbare personopplysninger benyttes til forskningsformål.

IMDi støtter i all hovedsak forslaget, men ønsker å påpeke at vi ser behov for at det gjøres et par endringer i §§ 13 og 14 i dagens forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven.

I henhold til de nevnte bestemmelsene skal både IMDi og Kompetanse Norge overføre prøveresultater på både statsborgerprøven og norsk- og samfunnskunnskapsprøver til UDI for målgrupper, som er til dels overlappende. I henhold til § 13 skal IMDi overføre prøveresultater for personer som er omfattet av målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og Kompetanse Norge skal overføre prøveresultater for personer som ikke har deltatt i ordningene etter introduksjonsloven. Dette gjelder både statsborgerprøven og prøver i norsk og samfunnskunnskap. En slik splittet ordning medfører risiko for feil i UDI sitt datagrunnlag om prøveresultater. I tillegg vil IMDi påpeke at vi ikke mottar resultater fra statsborgerprøven fra Kompetanse Norge i dag, og ettersom behovet for resultat på statsborgerprøven knytter seg til søknad om statsborgerskap er det ikke nødvendig at opplysningene fremgår av Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). NIR blir dermed kun et mellomledd for disse dataene. Implementering av dagens regler vil videre medføre behov for betydelige endringer i overføringstjenesten mellom Kompetanse Norges sitt prøveadministrative system (PAD) til NIR, og fra NIR til UDIs

saksbehandlingssystem (DUF). IMDi foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsene endres slik at Kompetanse Norge får ansvar for å overføre all prøvedata direkte til UDI.

IMDis forslag innebærer at Kompetanse Norge skal overføre nødvendige opplysninger om resultater på statsborgerprøven og norsk- og samfunnskunnskapsprøven til UDI når det er nødvendig for behandling av søknader etter utlendingsloven eller statsborgerloven, uavhengig av om de er omfattet av målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven eller ikke.

10 Saksbehandlingsregler mv

10.3 Tilsyn

Departementet foreslår å videreføre fylkesmannens tilsyn med kommunens lovpålagte plikter etter integreringsloven. Det skal også føres tilsyn med nye plikter som følger av lovforslaget. IMDi støtter departementets forslag og begrunnelse i denne sammenheng.

Når det gjelder spørsmålet om det skal føres tilsyn med forsvarlighetskravet i § 4 og hvilke kriterier som eventuelt skal legges til grunn for tilsynet, vises det til redegjørelsen i punkt 4.1.

Den nye kommuneloven har ingen bestemmelse om tilsyn med internkontrollplikten. Dersom det skal føres tilsyn med kommunens internkontroll på et område, må særloven som hjemler tilsyn ha en henvisning til at tilsynshjemmelen inkluderer internkontrollplikten i kommuneloven.

Departementet foreslår ikke at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sin plikt til internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Det er i høringsnotatet ikke begrunnet hvorfor departementet mener det ikke skal føres tilsyn med kommunens internkontrollplikt. IMDi mener fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med kommunens internkontrollplikt, og det er flere grunner til dette.

Gjennomførte tilsyn med temaene helårlig og fulltid og individuell plan har avdekket flere lovbrudd. Som departementet beskriver i høringsnotatet, viser også evalueringer av introduksjonsloven at ikke alle kommuner oppfyller minstekravene i loven.

Tilsyn med internkontrollplikten vil gi fylkesmannen mulighet til å vurdere om kommunen arbeider systematisk med å sikre at de aktuelle pliktene overholdes. Dette vil kunne ha fordeler tilsynsmetodisk, blant annet når det gjelder innhenting av informasjons- og dokumentasjonsgrunnlag, for dialogen med kommuneledelsen og for vurderingen av om kommunen har på plass et system sikrer regelverksetterlevelse fremover i tid ved retting av eventuelle lovbrudd.

IMDi mener det er viktig at det legges til rette for at synergien mellom den kommunale internkontrollen og fylkesmannens tilsyn kan utnyttes[6]. Formålet med begge er å sikre etterlevelse av lov og forskrift, slik at deltakerne får det tilbudet de har krav på og kommunene når egne og nasjonale mål. At kommunens internkontroll og tilsyn ses i sammenheng kan gi effektiviseringsgevinster for både fylkesmannen og kommunen. Det vil også kunne gi mulighet for større grad av læring og forbedring i kommunen. I tillegg vil det kunne bidra til at behovet for tilsyn med pliktene i integreringsloven på sikt reduseres. Dette fordi regelverksetterlevelsen i større grad vil bli ivaretatt gjennom kommunens egen internkontroll.

I henhold til høringsnotatet «Særlovgjennomgang om internkontroll. Oppfølging av ny kommunelov» er det forslått at det skal kunne føres tilsyn med internkontrollplikten i kommuneloven etter blant annet opplæringsloven, barnehageloven, sosialtjenesteloven,

[6] I samsvar med Prop. 46 L (2017-2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* s. 343, Prop. 128 S (2016-2017) *Kommuneproposisjonen 2018* og Difi-rapport 2016:05 *Statens tilsyn med kommunene.*

barnevernloven, krisesenterloven og folkehelseloven. For at tilsynsmetodikken og gjennomføringen av tilsynet etter ny integreringslov skal kunne samordnes med tilsyn på andre områder, må regelverkene for tilsyn være utformet likt. IMDi kan ikke se at det foreligger holdepunkter for at det skal være annerledes etter integreringsloven enn etter de nevnte regelverkene. Hensynene som begrunner tilsyn med internkontrollplikten etter disse regelverkene, vil gjelde tilsvarende på integreringslovens område.

IMDi mener det vil være enklere å føre tilsyn med det foreslåtte forsvarlighetskravet, dersom det også føres tilsyn med kommunens internkontroll.

De alminnelige reglene om tilsyn i ny kommunelov kapittel 30 vil gjelde for fylkesmannens tilsyn med kommunens internkontroll. Det betyr at tilsyn med internkontrollkravet skal være et lovlighetstilsyn. Fylkesmannen skal dermed kun kontrollere at kommunelovens minstekrav til internkontroll er oppfylt. Hvilke metoder og fremgangsmåter kommunen velger innenfor lovens krav, vil ligge utenfor tilsynet.

IMDi mener en hjemmel for statlig tilsyn med kommunens internkontrollplikt ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser. Formålet er å gjøre tilsynet mer målrettet, effektivt og samordnet. I tillegg vil slike tilsyn kunne øke læringseffekten for kommunen. Tilsyn med internkontrollplikten etter kommuneloven vil ikke i seg selv påvirke omfanget av tilsyn med kommunene.

11 Endringer i statsborgerloven

Departementet foreslår å skjerpe kravet til kunnskaper i norsk muntlig til å beherske nivå B1 for å få norsk statsborgerskap.

IMDi støtter departementets vurdering tilknyttet at det er viktig at norske borgere har et godt nok norsknivå til å kunne delta fullt ut i arbeids- og samfunnslivet. IMDi mener også at mange vil ha gode muligheter til å nå et nivå for B1 muntlig innen de søker om statsborgerskap.
Samtidig vil IMDi påpeke at det foreslåtte språknivået kan være en barriere for personer med lite medbrakt kompetanse, store omsorgsoppgaver og for de som kommer til Norge sent i livet. Det foreslåtte kravet vil medføre en risiko for at færre får innvilget norsk statsborgerskap og følgelig kunne svekke statsborgerskapsinstituttet som et verktøy for bedre integrering.

I høringsnotatets punkt 8.3.2 viser departementet til en fremstilling av resultater fra avsluttende prøve i norsk i 2014 og 2018 som viser at 68 prosent av personene i målgruppen for opplæring i norsk oppnådde A1 og A2 på muntlig prøve. Departementet peker videre på ulike forhold som kan forklare de svake resultatene, og det er foreslått endringer i loven som skal føre til et bedre opplæringstilbud.

Dersom kravet til norsk muntlig vedtas skjerpet, støtter IMDi forslaget om at det skal være mulig å få unntak fra dette kravet dersom personlige forutsetninger som vedkommende ikke rår over, gjør at personen ikke har mulighet til å bestå prøve i norsk muntlig på nivå B1. Det er derfor behov for å innhente kunnskap om hvem som vil ha svake forutsetninger for å oppnå norsk muntlig på nivået B1 innen botidskravet for statsborgerskap er nådd. Dette vil også være i tråd med tidligere uttalelser fra IMDi vedrørende innføring krav om å beherske et minimum av norsk muntlig og bestå en test i samfunnskunnskap, og viser for øvrig til denne uttalelsen.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

IMDi ønsker å påpeke at det er en stor risiko for at eventuelle endringer i dagens tilskuddsordninger og -satser vil medføre konsekvenser for kommunenes vilje til å bosette flyktninger.

12.2.5.2 Ansvar

Departementet foreslår at fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer i målgruppa som går fulltid i videregående opplæring etter opplæringsloven. Departementet foreslår videre at tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for denne gruppen skal i sin helhet bli utbetalt til fylkeskommunen, og ikke kommunen iht. gjeldende rett. Under punkt 8.2 viser departementet til at for noen som er mellom 16-18 år og er i målgruppa for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil det være en mellomperiode før oppstart i videregående opplæring. Departementet foreslår at kommunen har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap frem til den enkelte starter i videregående opplæring på fulltid. Om departementet mener at kommunenes eventuelle utgifter til slik opplæring bør dekkes av for eksempel integreringstilskuddet, bør dette presiseres overfor kommunene. Om ikke mener IMDi det bør tydeliggjøres at kommunene må dekke eventuelle utgifter innen dagens inntektsramme.

12.2.5.5 Varighet og omfang

IMDi ønsker å påpeke at departementets forslag om at rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tidligst skal inntre på tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir slik rett, vil få økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget vil innebære behov for endring i IMDis IKT-systemer, og det vil øke tilskuddsutbetalingen for den gruppa som i dag går fra plikt til opplæring til rett og plikt til opplæring. Videre gjør vi oppmerksom på at forslag til endringene som gjelder alder for målgruppa og at personer ikke lenger skal vokse seg inn i målgruppa vil gi redusert tilskuddsutbetaling.

Digitaliseringsvennlighet

Det påpekes i Jeløya-plattformen fra 2018 at det er et mål om «å fjerne eller endre regelverk som er til hinder for teknologisk utvikling og nye forretningsmodeller i næringslivet og privat sektor». For å oppnå dette bør lovgivningen være så enkel og klar som mulig, og inneholde objektive kriterier fremfor skjønnskriterier.

IMDi mener at lovteksten jevnt over i forslaget er klar. Men gitt konteksten til loven som innebærer en tett kobling til utlendingsloven og videre at digitaliseringen baserer seg på data fra andre etater, er det utfordrende å utforme et digitaliseringsvennlig regelverk. Beregningene i IMDinett NIR baserer seg på data som er innhentet og utviklet for andre formål enn formålene i integreringsloven. Videre er det svært ulike innvandringsløp blant målgruppen. Mange personer følger «ordinære løp» hvor en person får en relevant oppholdstillatelse, deretter permanent oppholdstillatelse og endelig statsborgerskap. Samtidig er det mange som ikke følger et slikt løp. Disse har gjerne vært i Norge tidligere og deretter reist ut, for så å komme tilbake igjen med en ny oppholdstillatelse. Integreringsloven regulerer ikke alle disse typetilfellene, og det medfører store utfordringer for digitaliseringen.

IMDi har underveis i forslaget påpekt hvor det er behov for å tydeliggjøre ordlyden, og viser blant annet til forslaget om endring av § 29, som omtales i punkt 8.1.2. Dette vil kunne bidra til å gjøre noen nødvendige forenklinger, men uten at en når målet om et digitaliseringsvennlig regelverk. En måte å løse dette på vil være å detaljregulere de forskjellige typetilfellene, men dette vil ikke være en hensiktsmessig løsning.

14 Forslag til lov

§ 5 *Fylkeskommunens ansvar*

- Første ledd tas ut av bestemmelsen.
    - Ved en eventuell forskriftsfesting foreslås andre setning endret til: «[…]Arbeidet skal gjøres i tråd med statlige føringer og i samarbeid med integreringsmyndighetene.»
- Det bør vurderes om tredje ledd tas ut av bestemmelsen, og tas inn i forskrift. Der bør det presiseres at ansvaret gjelder stedsavhengige oppgaver regionalt, hvor kjennskap og nærhet til kommunene bidrar til bedre oppgaveløsning.

§ 7 *Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune*

- Paragrafens overskrift foreslås endret til «Kompetansekartlegging før bosetting».
- Første ledd foreslås endret til: «UDI skal kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak […]»
- Under annet ledd foreslås det å legge til en setning: «Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal kartlegge kompetansen til personer som oppholder seg på ankomstsentre.» Ev. at dette blir et nytt ledd.
- Tredje ledd, første setning foreslås endret til: «Kartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune i et område med relevant utdanningstilbud eller arbeidsmarked og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.»

§ 10 *Oppholdstillatelser som gir rett og plikt*

- IMDi foreslår at § 10 første ledd utvides med:

  h) permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 eller statsborgerskap jf. statsborgerloven §§ 7 eller 16, når personen har fått slik tillatelse før bosetting etter avtale.

§ 14 *Sluttmål for introduksjonsprogrammet*

- IMDi foreslår å endre «skal» til «bør» i § 14 andre ledd, første punktum.

§ 15 *Innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet*

- Bestemmelsens første ledd bokstav c foreslås endret til:

  c) elementer som styrker ~~kurs i~~ livsmestring i et nytt land

§ 18 *Integreringskontrakt*

- Andre ledd første punktum foreslås endret til: «*Kontrakten skal gjengi sluttmål og norskmål, samt programmets varighet fastsatt i den individuelle planen, jf. § 17.*»

§ 29 *Oppholdstillatelser*

- Bestemmelsens første ledd andre punktum foreslås endret til: «*Det samme gjelder andre tillatelser som danner grunnlag for permanent opphold, med unntak av oppholdstillatelser etter utlendingsloven §§ 23 og 25 og oppholdstillatelser etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til disse.»*
- IMDi foreslår å flytte § 29 andre og siste ledd i forslaget, som omhandler rett og plikt til opplæring inntrer, til § 33.

§ 47 *Tilsyn*

- Lovhenvisningen i annet ledd må oppdateres i tråd med ny kommunelov.

Med hilsen

Halwan Ibrahim
fungerende direktør

Morten Tjessem
fungerende avdelingsdirektør,
Bosettings- og kvalifiseringsavdelingen

Dokumentet er godkjent elektronisk og trenger ikke signatur