



Kunnskapsdepartementet - KD

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 19/02031-4
Arkivkode: 074 X
Saksbehandler: Audun Kvale,
Deres referanse:
Dato: 17.09.2019

Høring - Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) - høringsuttalelse fra KS

Vi viser til høringsbrev av 16.08.19. God integrering av innvandrerbefolkningen er en forutsetning for et fortsatt trygt og tillitsbasert samfunn med et bærekraftig velferdssystem. KS deler regjeringens overordnede mål for integreringspolitikken, og mener at deltakelse i arbeid fortsatt bør være bærebjelken i den offentlige integreringsinnsatsen. KS mener at regjeringens tydelige satsing på formelle kvalifikasjoner som forutsetning for varig deltakelse i arbeidslivet er et skritt i riktig retning. Videregående opplæring bør være hovedsporet for flere nyankomne innvandrere, og særlig for de unge som mangler slik utdanning.

Samtidig er KS kritisk til flere av forslagene til bestemmelser i den nye integreringsloven:

1. Lovforslaget er svært detaljert og vil medføre en betydelig innsnevring av kommunenes handlingsrom på området. KS mener dette vil redusere kommunenes mulighet til å gjennomføre et lokalt og individuelt tilpasset integreringsarbeid.
2. KS er uenig i forslaget om å lovfeste et krav til forsvarlighet i tjenestene. KS mener det er viktig at kommunene tilbyr forsvarlige tjenester, men at det er uklart hva kravet til forsvarlighet konkret skal innebære.
3. KS er uenig i departementets gjennomgående konklusjon om at implementering av integreringsloven ikke vil medføre betydelige merkostnader for kommuner og fylkeskommuner.
4. KS mener at en ny lov må utformes på en måte som gjør det mulig for kommunene å innfri lovens forpliktelser i alle situasjoner, både når det gjelder omfang, bakgrunn og sammensetning av dem som omfattes av loven. I tiden som kommer vil en større andel av målgruppen ha bakgrunn som overføringsflyktninger. Dette tilsier mer fleksible rammer for kommunene når loven skal implementeres.
5. For å legge til rette for fortsatt god og bedre integrering, mener KS at statlige myndigheter bør satse på andre virkemidler enn økt lovregulering av kommunesektoren. Kompetansehevende tiltak og kunnskapsspredning er eksempler på dette.

Overordnet om lovforslaget

Norge er ledende i verden både når det gjelder graden av tillit i samfunnet, og når det gjelder integrering av innvandrere. At dette sammenfaller er ikke tilfeldig. KS mener at det å bruke en betydelig del av samfunnets fellesressurser på integreringstiltak er en viktig politisk prioritering, og en nødvendig investering i et bærekraftig og trygt samfunn for alle. Samtidig er det en kompleks, langsiktig og ressurskrevende oppgave som skal løses. Særlig de som har flyktet til Norge vil ikke alltid ha de nødvendige forutsetningene for å delta i vårt kompetanseintensive arbeidsliv. Dette kan skyldes en rekke faktorer, blant annet helseutfordringer og mangel på relevant kompetanse.

KS er usikker på om det er forslaget er tatt høyde for den økte andelen overføringsflyktninger som skal bosettes i tiden som kommer. Fra å ha utgjort ca. 20% årlig er andelen nå rundt 65%. Kommunenes erfaringer tilsier at denne gruppen har langt større behov for oppfølging enn andre deltakere, blant annet som følge av lavere skolebakgrunn, lange opphold i flyktningleirer og lite kjennskap til Norge.

Integrering foregår lokalt, og det er kommunene som gjennomfører hoveddelen av den nasjonale politikken på området. Det er også i kommunene den viktigste kompetansen finnes, opparbeidet gjennom tiår med lokalt integreringsarbeid. KS mener det er svært viktig at nasjonale føringer baserer seg på lokale erfaringer. Endringer må gjennomføres på en måte som gir kommunene tilstrekkelig fleksibilitet og handlingsrom til å løse oppgavene på en hensiktsmessig måte, tilpasset lokale forhold. Dersom sentrale føringer oppleves urimelige, kan de i verste fall medføre et dårligere resultat både for den enkelte og for samfunnet.

KS viser til ny kommunelov som trer i kraft fra oktober 2019, og som vil være gjeldende ved en eventuell ikrafttredelse av integreringsloven. Etter KS' vurdering er de detaljerte pliktreglene som foreslås i den nye integreringsloven ikke i samsvar med prinsippene for rammestyring av kommunesektoren, eller nærhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet som er fastsatt i kommuneloven. Det følger av lovens § 2-2 at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses *«mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål»*. Det følger videre av § 2-2 at *«offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivå som er nærmest innbyggerne»*. Graden av detaljregulering som det legges opp til i forslaget, fratrukker kommunen muligheten til å velge løsninger som er tilpasset den enkelte kommune, med en realistisk oppfølging av loven. Ved at det legges opp til tilsyn av mange av rettsreglene, flyttes også kompetanse fra kommunene til fylkesmannen. KS mener at forslaget i sin nåværende form vil innebære en betydelig innskrenking av kommunenes handlingsfrihet på området, som ikke er i samsvar med de nevnte prinsippene. KS kan heller ikke se at det er godt begrunnet i høringsnotatet hvorfor disse prinsippene er fraveket.

Departementet foreslår en rekke utførlige og detaljerte pliktregler for kommunene. Det er etter KS' vurdering behov for at lovgiver vurderer om dette er et område som er egnet for rettsregler som skal håndheves av domstolene på samme måte som annen rettighetslovgivning. KS mener dette er en side av lovgivningen som ikke er tilstrekkelig belyst i høringsnotatet.

Regjeringens ønske om å reformere introduksjonsloven bygger på en rekke evalueringer og forskning gjennomført i tiden fra loven ble innført i 2003 og fram til i dag. Kvalitetsforskjeller mellom kommunene i integreringsarbeidet problematiseres i mange av disse evalueringene, og blir aktivt framholdt av regjeringen som et hovedargument for en større grad av standardisering av kommunenes innsats. KS erkjenner at uønskede kvalitetsforskjeller er en utfordring, og mener at det er problematisk dersom nye innbyggere får et kvalitetsmessig ulikt tilbud fra kommune til kommune. Samtidig mener KS at premisset om de store kvalitetsforskjellene er basert på et til dels usikkert faktagrunnlag, ved at målinger av antall personer som går over til arbeid og utdanning etter introduksjonsprogrammet ofte legges til grunn som et generelt mål for kvalitet i kommunens tilbud. En studie fra 2019 dokumenter svakhetene i dette

målesystemet¹. Her konkluderer forskerne blant annet med at det er behov for langt bedre kvalitetsindikatorer for integreringsarbeidet, dersom disse skal legges til grunn for større politikkenringer.

KS er uenig i departementets gjennomgående konklusjon om at endringene skal kunne løses uten merkostnader av betydning, og innenfor kommunesektorens totale rammer. KS mener at mye taler for at endringene vil bli såpass omfattende at det vil gi betydelige økonomiske utslag for kommunesektoren. Ved å argumentere med at innsparinger som følge av enkelte tiltak skal veie opp for økte utgifter som følger av andre tiltak, mener KS at departementet forskutterer en framtidig effekt på et høyst usikkert grunnlag. Departementets resonnement forutsetter at alle forventningene om økt gjennomføringsgrad og bedre resultater som følge av endringene slår til etter intensjonen, til tross for at kunnskap og erfaringer i kommunesektoren til dels taler mot dette. I tillegg forutsettes det at sammensetningen av målgruppen med hensyn til utdanningsbakgrunn og øvrige forutsetninger for å komme i arbeid, forblir som i tidligere år. Det er en kjensgjerning at det i tiden som kommer vil bli relativt store endringer i målgruppens sammensetning som følge av lavere asylankomster og flere overføringsflyktninger. Om forslagene likevel vedtas forventer KS at utgiftsbildet følges nøye i tiden etter implementering, og at dokumenterte merkostnader for kommuner og fylkeskommuner fullfinansieres på grunnlag av felles kostnadsberegninger.

KS er særlig kritisk til forslaget til regler om differensiert programtid, og mener det er lite realisme i at reglene i sin nåværende form skal kunne implementeres og få den tiltenkte effekten. Dette gjelder særlig gruppen som forventes å skulle fullføre introduksjonsprogrammet og gå videre til arbeid eller utdanning etter kun 6 måneder. KS frykter at et slikt rigid regelverk kan føre til at flere i denne gruppen blir avhengige av økonomisk sosialhjelp, og ikke får mulighet til å gjennomføre nødvendige kvalifiseringsløp som gir stabil tilknytning til arbeidslivet.

KS er også kritisk til forslagene til endringer i norskopplæringen, og mener at det for mange i målgruppen vil være lite realistisk å oppnå de forhåndsdefinerte kravene til språkferdigheter som departementet legger opp til. KS mener at lovforslaget på dette området i for liten grad tar høyde for hva som kreves av voksne for å lære et nytt språk. KS støtter prinsippet om at arbeidslivets behov for kompetanse skal være retningsgivende, men mener rammene rundt ordningene i langt større grad må legge opp til at målene er realistiske å oppnå for flertallet av deltakerne.

KS oppfordrer departementet om å særlig å vurdere de sistnevnte forslagene på nytt, og foreta nødvendige justeringer i tråd med faglige råd og erfaringer fra kommuner, forskningsmiljøer og andre med erfaring i feltet.

Vi vil i den resterende delen av høringsuttalelsen kommentere utvalgte enkeltforslag.

Fylkeskommunenes ansvar

Fylkeskommunens plikt til å anbefale antall flyktninger den enkelte kommune skal anmodes om å bosette

- KS ser det ikke som hensiktsmessig å lovhjemle fylkeskommunenes rolle i et samarbeid som ellers er fastsatt gjennom avtale.

KS mener det er naturlig at fylkeskommunen inngår i samarbeidet med å anbefale bosettingstall til kommunene, forutsatt at arbeidet baseres på frivillighet. Ved en eventuell endring av kriteriene i

¹ Guriby og Espegren: «Resultatmålinger i introduksjonsprogrammet for flyktninger», Norce Research Centre 2019

bosettingsmodellen som kan medføre et pålegg om bosetting, må denne rollen vurderes på nytt. Dagens bosettingsordning er ikke lovregulert, men nedfelt i en avtale mellom KS og regjeringen. Forutsetningen for ordningen er frivillighet for kommunene. Modellen ble etablert i 2002, og innebærer at KS i samarbeid med IMDi sentralt og regionalt anbefaler fordeling av flyktninger til kommunene. Gjennom dette har KS påtatt seg et medansvar for å dekke det årlige bosettingsbehovet. Ved uenighet er det IMDi sentralt som kan ta en endelig beslutning om fordeling til kommunene. Som følge av oppgaveoverføring fra IMDi til fylkeskommunene, er det naturlig at fylkeskommunen overtar IMDis regionale rolle som rådgivende i bosettingsarbeidet. KS ser imidlertid ingen grunn til å lovfeste denne oppgaven, all den tid bosettingsordningen for øvrig ikke er lovregulert.

Fylkeskommunene får plikt til å sørge for karriereveiledning for deltakere i introduksjonsprogrammet

- KS støtter at fylkeskommunene får ansvar for karriereveiledning. Tidspunkt for oppstart og omfang av veiledningen fra fylkeskommunen bør være basert på kommunens anbefalinger.

God karriereveiledning foregår i en prosess over tid, og gjennom tett samarbeid mellom veileder og den som mottar veiledningen. Det vil derfor ha liten hensikt å tilby veiledningen umiddelbart etter bosetting. Karriereveiledning må foretas når personen er klar, og må kunne gjentas underveis i programmet etter behov. Flyktninger har en sammensatt og annerledes bakgrunn enn andre som mottar karriereveiledning. Det vil derfor være lite grunnlag for å velge riktig karrierevei like etter bosetting. Ikke minst gjelder dette den store gruppen overføringsflyktninger som kommer direkte fra leir i utlandet. Erfaringer fra kommunene tilsier at god kommunikasjon og oppfølging over tid er nødvendig for å legge et godt grunnlag for varig tilknytning til arbeidslivet. KS mener at fylkeskommunenes karriereveiledning bør gjennomføres i nært samarbeid med kommunene.

Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer i målgruppen som deltar i fulltids videregående opplæring

- KS støtter at alle elever i videregående opplæring får et tilbud som sikrer at de har tilstrekkelige norskerferdigheter for å kunne følge den ordinære opplæringen på videregående nivå.

KS er enig i at ansvaret for norskopplæring for denne gruppen bør ligge til fylkeskommunene. Det kan være hensiktsmessig at opplæringen gjennomføres i et samarbeid med kommunen, som fra før plikter å tilby undervisning i påvente av inntak til videregående opplæring. KS vil påpeke at høringsnotatet ikke gir svar på hvordan per-capita tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal fordeles mellom kommune og fylkeskommune, i tilfeller der personer først starter med opplæring i kommunal regi for deretter å bli overført til fylkeskommunen. KS mener dette må klargjøres, og at god økonomisk kompensasjon må sikres både til kommuner og fylkeskommuner for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Samtidig er det viktig å legge til rette for rask oppstart i videregående opplæring for dem som skal ha dette som sitt hovedtiltak.

Forslag til endringer i kommunenes ansvarsområde

Forsvarlighetskrav til kommunenes tjenester etter loven

- KS er uenig i forslaget om å lovfeste et forsvarlighetskrav.

KS mener det er uklart hvilke forpliktelser som vil følge av dette kravet, ved siden av de øvrige pliktreglene som er foreslått. Når regelen skal tolkes i lys av formålsbestemmelsen som angitt i utkastets § 1, som fastsetter ambisiøse mål, blir det ytterligere uklart hvilke krav som følger av regelen. Vi viser her også til drøftingen i NOU 2019:5 - *ny forvaltningslov*, hvor det konkluderes med at det ikke er ønskelig å

innføre et slikt generelt krav til forvaltningen. Utvalget la avgjørende vekt på den uklarheten som vil knytte seg til hva et slikt krav i tilfelle skulle romme. Det ble også vist til at både de alminnelige saksbehandlingsreglene og også pliktreglene, innebærer at det skal være en forsvarlig saksbehandling. Etter KS' vurdering vil de samme argumentene tale mot en lovfesting av et forsvarlighetskrav også på dette området. KS understreker at forsvarlighet er en viktig verdi, og det er et mål at tjenesteutøvelsen er forsvarlig, men ønsker likevel av grunner som nevnt ovenfor ikke at dette lovfestes som en rettslig norm.

KS frykter også at en lovfesting av et forsvarlighetskrav sammen med øvrige pliktregler vil innebære en ytterligere rettsliggjøring gjennom rettsprosesser for domstolene, noe vi anser som lite hensiktsmessig ressursbruk. I tillegg frykter KS at avstanden mellom idealet som rettsregelen oppstiller og det som i mange tilfeller er realistisk å oppnå, blir for stor.

Det er under enhver omstendighet behov for at lovgiver redegjør nærmere for innholdet i en slik regel. Vi viser her til at da retten til «nødvendig» helsehjelp ble innført ved helsetjenesteloven i 1982 ble det gitt forbehold om at kommunens plikter var «*begrenset til det som økonomi, tilgang på helsepersonell og utstyr gjør nødvendig*» (Ot.prop. 66 1981-1982- s. 31). Dersom et forsvarlighetskrav vedtas, bør det også tas slike forbehold her. Men KS stiller i så tilfelle spørsmål ved hva man da oppnår ved å stille slike krav i loven.

Kommunens plikt til å sørge for nødvendig informasjonsflyt

- KS er uenig i forslaget om å lovfeste nødvendig informasjonsflyt i kommunen.

KS mener forslaget representerer en form for detaljstyring og umyndiggjøring av kommuner, som verken samsvarer med nærhetsprinsippet eller forholdsmessighetsprinsippet som angitt i kommuneloven § 2-2, og som heller ikke er godt begrunnet. Kommunen skal selv kunne organisere seg slik kommunen anser hensiktsmessig for å oppfylle de formål og plikter som fastsettes i lov, og KS mener det er unødvendig å lovfeste en plikt til å informere internt i kommunene. KS er ikke kjent med at en tilsvarende regel er fastsatt på andre velferdsområder, og kan heller ikke se at det er grunn for en slik regel på dette området. Vi viser også til at det i forslag til ny forvaltningslov² er foreslått en regel i formålsbestemmelsen om samarbeid mellom forvaltningsorganer, som antas å imøtekomme de hensyn lovgiver har ved å foreslå en slik regel på dette området. KS kan derfor ikke se at det er nødvendig eller hensiktsmessig med en slik regel i integreringsloven.

Forslag til nye regler om tidlig kvalifisering

Rett og plikt til kompetansekartlegging før bosetting

- KS mener at UDI v/ driftsoperatøren for mottaket bør ha ansvaret for kompetansekartlegging i mottak.

Under dagens ordning er det mottaket som har ansvaret for det bosettingsforberedende arbeidet overfor beboerne, og KS anser det mest hensiktsmessig at mottaket fortsetter å ha denne oppgaven. Det er mottakets ansatte som kjenner beboerne gjennom daglig kontakt, og som har best grunnlag for å kartlegge den enkeltes bakgrunn og behov. Mottaket har også ansvar for å gjennomføre det bosettingsforberedende intervjuet som danner grunnlag for valg av kommune.

I følge departementet er hensikten med forslaget blant annet at «*Kartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir*

² NOU 2019:5, se blant annet s. 158

tilpasset den enkeltes behov» (s. 56). På bakgrunn av dette mener KS det er naturlig at den enkeltes kompetanse kartlegges av samme instans som kartlegger grunnlaget for bosetting, jf. høringsnotatets s 54-55.

Mottakene har plikt til å gjennomføre bosettingsintervjuet innen 14 dager etter at oppholdstillatelse er gitt. Kompetansekartlegging skal etter forslaget også gjennomføres tidlig etter oppholdstillatelse og før bosetting i kommunen. Erfaringsmessig har bosetting ofte blitt utsatt i påvente av bosettingsintervju, og KS frykter at innføring av rett og plikt til kompetansekartlegging i regi av vertskommunen vil kunne forlenge ventetiden for bosetting ytterligere.

Departementet anbefaler å legge ansvaret til vertskommunen fordi den også vil ha andre oppgaver etter integreringsloven. KS vil bemerke at det ikke tas hensyn til kommunenes kapasitet og erfaring i integreringsarbeidet når mottak etableres. Ca. 40% av norske kommuner bosetter ikke flyktninger, og har dermed få eller ingen oppgaver etter introduksjonsloven. Det er UDI som avgjør plasseringen av mottak, og kommunene har ingen påvirkning på dette. Erfaringsmessig har mottak ofte blitt lagt til mindre kommuner som ikke nødvendigvis bosetter flyktninger, eller har kapasitet til å utføre en slik oppgave. Vertskommunene er i dag pålagt en rekke andre oppgaver overfor beboerne i mottak. KS mener derfor det er urimelig å pålegge alle vertskommuner ytterligere oppgaver, og at kompetansekartleggingen også vi være mindre ressurskrevende å gjennomføre i regi av mottaket. Der kommunene har kapasitet, kan det være naturlig at mottakene kjøper tjenesten av kommunen. Vi viser også til at mottakenes bosettingsforberedende arbeid er finansiert gjennom driftsavtalene med UDI.

Dersom oppgaven likevel pålegges vertskommunene, forutsetter KS full økonomisk kompensasjon, og at det samtidig sikres at vertskommunen har et tilstrekkelig apparat for å ivareta oppgaven.

Forslag til endringer i introduksjonsprogrammet

Nye lovpålagte emner i introduksjonsprogrammet; livsmestring og foreldreveiledning

- KS mener foreldreveiledning er viktig. Dersom foreldreveiledning blir lovfestet, mener KS at kommunene må gis fleksible rammer for implementeringen av tiltaket.
- KS er uenig i forslaget om å lovfeste kurs i livsmestring

KS mener at både livsmestring og foreldreveiledning kan være gode tiltak for mange av deltakerne, og er kjent med at mange kommuner tilbyr dette. Særlig foreldreveiledning trekkes fram som viktig for å bidra til at nyankomne foreldre får et godt grunnlag for å mestre foreldrerollen i et nytt samfunn, med stor betydning for framtidige generasjoner. KS mener at dersom tiltaket lovfestes, må kommunen gis tilstrekkelig handlingsrom og fleksibilitet til å tilrettelegge et tilpasset foreldreveiledningstilbud innenfor egne rammer. KS forutsetter at dette prinsippet blir lagt til grunn videre.

Når det i et «reformert» introduksjonsprogram legges opp til en større grad av differensiering med bruk av standardelementer, er det behov for betydelig bevissthet hos lovgiver knyttet til den totale porteføljen av obligatoriske oppgaver som skal gjennomføres, sett opp mot de ytre rammene for ordningen. KS mener dette tilsier at rammene rundt foreldreveiledningstiltaket, og andre standardelementer, må være tilstrekkelig fleksible og gi rom for nødvendige tilpasninger fra kommunens side. At tiltaket ikke følges opp med finansiering forsterker dette argumentet, og KS forutsetter at kommunene kompenseres økonomisk for merutgiftene som følger av regelendringen.

KS går imot departementets forslag om at alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal delta i obligatorisk kurs i livsmestring. Vi er kjent med at mange kan ha nytte av et slikt tiltak, og at gode kursopplegg er utviklet og tatt i bruk i kommunene. KS mener likevel at kommunene ut fra en

skjønnsmessig vurdering og i samråd med deltakeren må kunne avgjøre hvorvidt den enkelte vil være tjent med et slik tiltak for å nå sine mål. KS vil samtidig bemerke at temaet livsmestring med fordel kan inngå i øvrig undervisning og oppfølging av deltakerne, noe som ytterligere taler mot at et eget kurs innen dette temaet skal bli lovpålagt.

Endringer i individuell plan, innføring av sluttmaal og integreringskontrakt

- KS er kritisk til forslaget om mer detaljerte regler for individuell plan, som vil redusere kommunenes og deltakernes handlingsrom

Departementet foreslår endringer i deltakernes individuelle planer som innebærer en langt større detaljeringsgrad i planene, med sterkere føringer på hva planene skal inneholde. Forslaget innebærer en betydelig innsnevring av det handlingsrommet både deltakeren og kommunen i dag har i samhandlingen om et individuelt tilrettelagt program. KS mener det er uheldig at dette handlingsrommet blir mindre, og frykter at rommet for brukermedvirkning vil bli mindre som følge av endringen.

KS mener det er uheldig at introduksjonslovens vilkår om at deltakeren skal ha behov for grunnleggende kvalifisering, ikke er videreført i forslaget til ny lov. Dette medfører at alle som inngår i målgruppen etter ny lov automatisk skal starte opp i introduksjonsprogrammet, og at kommunens nåværende mulighet til å avslå program til personer som åpenbart ikke har behov for det, bortfaller. KS mener at dette fjerner en viktig mulighet for kommunen til å utøve skjønn i forvaltningen av ordningen.

- KS er positiv til innføring av sluttmaal for introduksjonsprogrammet, men at departementets forslag er for rigid utformet

Et sentralt grep er forslaget om å lovfeste et individuelt sluttmaal for introduksjonsprogrammet. Sluttmalet skal bygge på medbrakt kompetanse, og framgå av den individuelle planen. Sluttmalet vil bli førende for fastsettelse av programtiden, slik dette framkommer i forslaget til regler om differensiert programtid. Vi kommenterer forslagene om differensiert programtid spesifikt under neste overskrift.

KS er positiv til at det skal fastsettes et sluttmaal for den enkelte, men mener departementets forslag er for rigid utformet, og vil medføre at kommunenes og deltakernes rom for skjønnsutøvelse i samarbeidet om planen blir svekket. KS støtter den overordnede intensjonen om at langt flere unge deltakere bør ha fullføring av videregående opplæring som sitt sluttmaal, og mener dette med fordel kan bestå som en generell føring. Dette aktualiserer imidlertid spørsmålet om hvorvidt denne opplæringen bør gjennomføres innenfor rammene av introduksjonsprogrammet eller med andre støtteordninger, noe vi kommenterer senere. Målet med introduksjonsordningen er i alle tilfeller at deltakerne skal få en varig tilknytning til arbeidslivet, og for å oppnå dette er deltakernes egne ønsker, livssituasjon og motivasjon helt sentrale elementer som ikke kan overses. Det er godt dokumentert at brukermedvirkning er viktig. KS ser det derfor som urimelig at detaljerte lovreguleringer skal legge hindringer for gode skjønnsbaserte avgjørelser om hva den enkelte vil være best tjent med.

- KS er uenig i forslaget om innføring av integreringskontrakt

Når det gjelder forslaget om innføring av en integreringskontrakt, oppfatter KS at en slik kontrakt ikke vil medføre noen praktiske konsekvenser ut over de forpliktelsene som begge parter fra før er pålagt gjennom loven, og som skal framkomme i deltakernes individuelle planer. KS mener derfor at det ikke er behov for en slik kontrakt, og at tiltaket vil medføre en unødvendig byråkratisering. Vi vil også påpeke at lignende kontrakter er prøvd ut i forbindelse med forsøkene med integreringsmottak, uten at evalueringen gir støtte for at et slikt virkemiddel har noen effekt for deltakernes videre integrering.

KS er imidlertid positiv til at den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap slås sammen med planen for introduksjonsprogrammet, slik at deltakeren har én plan å forholde seg til. Dette kan medføre en forenkling og tydeliggjøring av formålet med programmet, både for deltakeren og kommunen.

Nye regler om differensiert programtid

- KS er kritisk til forslaget om nye regler for differensiert tid i introduksjonsprogrammet. KS frykter at forslagene i sin nåværende form kan medføre at en del av flyktingene ikke får mulighet til å gjennomføre nødvendige kvalifiseringsløp, og at flere kan risikere frafall fra videregående opplæring. KS mener at forslaget vil føre til merkostnader for kommunene.

KS mener dette forslaget til regelendring kan få betydelige uheldige konsekvenser, særlig ved at deltakere som inngår i gruppen som kun skal ha et introduksjonsprogram på inntil 6 måneder, ikke lenger vil få muligheten til å gjennomføre et helhetlig kvalifiseringsløp. Kommunene er samstemte i at målet om at deltakere med medbrakt kompetanse skal komme i arbeid etter kun 6 måneder er urealistisk. De aller fleste i denne gruppen vil ha behov for et lengre kvalifiseringsløp, både for å få innpass i arbeidslivet og for å kunne stå i arbeid over tid. At deltakernes utdanningsbakgrunn ikke vil bli mulig å verifisere før oppstart i programmet, gjør forslaget ytterligere problematisk. Selv om det legges opp til at alle skal gjennomføre kompetansekartlegging før oppstart, vil opplysningene den enkelte oppgir om egen utdanningsbakgrunn kun gi begrenset informasjon om personenes faktiske kompetanse og mulighet for å komme i arbeid. KS frykter at en ytterligere uheldig bieffekt av forslaget kan bli at enkelte deltakere kan komme til å oppgi uriktige opplysninger om egen utdanningsbakgrunn ut fra et ønske om en stabil inntektssikring gjennom et introduksjonsprogram på 3-4 år, kontra et kortvarig program på kun 6 måneder.

Overordnet mener KS at forslaget om differensiert programtid vil kunne medføre en betydelig utskyvning av deltakere fra introduksjonsprogrammet til økonomisk sosialhjelp, som verken deltakerne eller samfunnet er tjent med. Forslagene om nye regler for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, som innebærer at deltakerne er forpliktet til å oppnå sine norskmål også etter en eventuell utskrivning fra introduksjonsprogrammet, kan bidra til å forsterke denne effekten.

Når det gjelder gruppen som skal ha videregående opplæring som sitt sluttmaal, vil forslaget trolig medføre et høyere volum av elever i videregående skole med behov for et tilrettelagt opplæringsløp. Denne målgruppens behov for forsterket opplæring berøres i liten grad i høringsnotatet. Selv om forslaget skulle føre til at flere får formelle kvalifikasjoner slik intensjonen er, må det også forventes at frafallet vil øke når flere minoritetsspråklige elever skal inn i ordinære opplæringsløp. En slik utvikling vil åpenbart være uønsket. KS mener at konsekvensene av dette, samt forebyggende tiltak, må vurderes nøye. Høringsnotatet berører heller ikke hvordan personer som faller ut av videregående opplæring og som er i introduksjonsprogrammet skal ivaretas videre, eller hvilke rettigheter disse vil ha til videre program i regi av kommunen.

I tråd med det ovenstående mener KS det problematisk at det i liten grad tas høyde for at en betydelig andel av deltakere som etter forslaget skal gjennomføre videregående opplæring, først vil ha behov for grunnskoleopplæring i kommunen. KS etterspør svar på hvordan departementet ser for seg at denne gruppen skal kunne ivaretas på en god måte innenfor de tidsrammene som fastsettes etter de nye reglene om differensiert programtid. Vi viser til livsoppholdsutvalgets forslag om å innføre en kommunal grunnskolestønning, og KS' uttalelser i forbindelse med dette. KS mener at det for denne gruppen må sees nærmere på om lånekassens ordninger i større grad kan tilpasses målgruppen, eventuelt i kombinasjon med utprøving av en grunnskolestønning, framfor en ytterligere utvidelse av introduksjonsprogrammet.

I sum mener KS at forslagene til nye regler om differensiert programtid kan få uheldige virkninger, og derfor ikke bør implementeres i sin nåværende form. Hovedbegrunnelsen for dette er at for rigide føringer for den enkeltes programtid gir kommunen og deltakeren svært begrensede muligheter for å tilpasse innholdet i introduksjonsprogrammet etter den enkeltes ønsker og behov. Den mest alvorlige konsekvensen av dette er at deltakere kan få redusert sin mulighet for varig tilknytning til arbeidslivet, ved at de ikke gis mulighet til å fullføre et sammenhengende kvalifiseringsløp innenfor programmets tidsrammer, eller ved at de faller ut av videregående opplæring fordi de ikke har de nødvendige forutsetningene for å kunne gjennomføre opplæringsløpet.

Forslag til endringer i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap -kommunens plikt til å sørge for at deltakeren oppnår et minimumsnivå av norskkunnskaper

- KS er kritisk til forslagene til endringer i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. KS mener det er viktig å stille krav til kommunenes opplæringstilbud, men mener forslaget er for rigid utformet og at det for mange deltakere vil være urealistisk å oppnå de forhåndsdefinerte målene. KS mener forslaget vil medføre merkostnader for kommunene, som må kompenseres.

KS vil innledningsvis bemerke at vi ikke kjenner oss igjen i departementets generelle beskrivelse av kommunenes opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet beskriver resultatene som svake, og intensiteten og kvaliteten i opplæringen beskrives som lav. Videre hevdes det at kommunene ikke tilbyr en opplæring som er godt nok tilrettelagt for den enkeltes behov, at lærerne mangler nødvendig kompetanse, og at manglende ambisjoner fra kommunene på vegne av deltakerne er en faktor som bidrar til å forklare de angivelig svake resultatene. Disse forholdene utgjør hovedbegrunnelsen for departementets endringsforslag i retning av strengere krav både til den enkelte deltaker, til lærerne og til kommunen. KS mener departementets beskrivelse ikke gir et riktig bilde av tilstanden i kommunenes opplæring.

Departementet foreslår at den enkeltes veiledende norskmål fastsettes etter det internasjonale rammeverket for språk, og ut fra den enkeltes utdanningsbakgrunn. For deltakere uten fullført grunnskole anbefales norskmålet satt til A2 muntlig og B1 skriftlig, for deltakere med fullført grunnskole settes målet til B1 muntlig og skriftlig, mens deltakere med videregående opplæring eller høyere utdanning skal oppnå et norsknivå på nivå B1 muntlig og B2 skriftlig. Personer i målgruppen som deltar i fulltids videregående opplæring skal ha som mål å bestå norskfaget i videregående.

KS mener at kommunene skal ha ambisiøse mål for opplæringen, og at det i mange tilfeller kan gjøres mer for å målrette undervisningen. KS mener likevel at regjeringens forslag ikke godt nok tar høyde for betydningen av den enkeltes realkompetanse og faktiske forutsetninger for å kunne tilegne seg det norske språket innenfor tidsrammene som er satt. Norskmålet for de ulike gruppene er basert på en vurdering av hva som realistisk sett vil kreves for å kunne fungere i arbeidslivet innenfor ulike sektorer og bransjer.

KS mener at departementets forventninger til resultater i norskopplæringen generelt er satt urealistisk høyt, og at en gjennomgående svakhet er at forslaget ikke tar hensyn til foreliggende kunnskap om hva som kreves for voksne for å tilegne seg et nytt språk. KS mener departementet generelt undervurderer den læringsmengden og innsatsen som kreves for å gå fra ett nivå til neste, og heller ikke tar høyde for at opplæringen for mange foregår under krevende personlige omstendigheter.

For personer som både får opplæring i norsk og samfunnskunnskap og samtidig deltar i introduksjonsprogrammet, frykter KS at de nye kravene til norskmål kombinert med nye regler om differensiert programtid, kan få uheldige effekter for en del av deltakerne. Gruppen som kun skal ha et program inntil 6 måneder vil fortsatt være underlagt rett og plikt til opplæring i norsk etter utskrivning fra

programmet. For mange i denne gruppen vil økonomisk sosialhjelp være eneste alternativ for inntektssikring. En slik situasjon er ikke et godt utgangspunkt verken for språklæring eller annen kvalifisering for arbeidslivet. KS frykter at en konsekvens kan bli at mange ikke vil oppnå sitt norskmål innenfor de gitte tidsrammene, eller i verste fall gå ut av voksenopplæringen med lavere norskkunnskaper enn de ville kunne oppnå innenfor dagens rammer.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene, hevder departementet at endringen ikke vil medføre økte kostnader av betydning. KS er uenig i denne konklusjonen. Beregningsutvalgets kartlegging for 2018 dokumenterer en gjennomsnittlig underdekning på ca. 21 % av per-capita tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap blant kommunene i utvalget, noe som har vært en økende trend de siste årene. At en del av deltakerne etter nye regler skal motta norskopplæring fra fylkeskommunen, vil trolig bidra til å forsterke snarere enn redusere denne underdekningen, da kommunene vil motta et lavere samlet tilskuddsbeløp som stadig skal dekke eksisterende kostnader knyttet til lønn, administrasjon og lokaler. Disse kostnadene opphører ikke på kort sikt til tross for at en del av elevmassen går ut.

Når det nåværende kravet til kommunen om å tilby et visst antall undervisningstimer erstattes med et krav om å sørge for at deltakeren oppnår sitt norskmål, er dette et tydelig signal til kommunene om at opplæringen må bli mer effektiv og bedre tilrettelagt for den enkelte. KS er positive til at det stilles høye krav, men mener samtidig det må erkjennes at en mer individuelt tilrettelagt opplæring som det her legges opp til, generelt vil være mer ressurskrevende enn dagens opplæring.

Erfaringsmessig er det den delen av deltakerne med lavest grunnleggende ferdigheter som vil ha størst behov for tilrettelagt undervisning med tett oppfølging, og som også vil ha behov for mest tid for å kunne få et godt læringsutbytte. Arbeids- og sosialdepartementets har foreslått endringer i aktivitetsplikten for økonomisk sosialhjelp, som medfører at personer som tidligere har deltatt i introduksjonsordningen og som ikke er i arbeid grunnet manglende norskkunnskaper, skal ha plikt til å motta ytterligere språkopplæring som vilkår for sosialhjelp. KS vil bemerke at dersom de sistnevnte forslagene til regelendringer skulle bli implementert samtidig med regelendringene for norskopplæringen i forslaget til ny integreringslov, vil dette ytterligere kunne bidra til en kostnadsøkning for kommunene knyttet til norskopplæringen.

Forskjellige bestemmelser

Kompetansekrav til lærere som underviser i norsk og samfunnskunnskap etter loven

KS er opptatt av at de som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap har god kompetanse til å gjøre dette. KS har som utgangspunkt at kommuner ønsker å ansette lærere som er best mulig kvalifisert til å undervise, og at forslaget dreier seg om hvorvidt kvaliteten på lærerne og undervisningen forbedres gjennom å lovfeste at lærere må ha faglig og pedagogisk kompetanse og 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Det ligger et profesjonelt og lokalt skjønn i en ansettelsesprosess. KS er bekymret for at departementet i sin styringsiver fratru kommunene et viktig styringsvirkemiddel i forhold til å kvalitetssikre opplæringen, og at tiden blir brukt til å administrere formelle krav fremfor å sikre en god samlet undervisningskompetanse i undervisningen i norsk og samfunnskunnskap.

KS viser til at man i Opplæringsloven skiller mellom krav til kompetanse for ansettelse og krav til kompetanse for å undervise i visse fag. Dette skillet er ikke tydeliggjort i høringsnotatet.

KS vil påpeke at presiseringer i rundskriv ikke binder kommunene. Dersom departementet ønsker en nærmere definisjon av hva som er faglig og pedagogisk kompetanse, må et eventuelt krav om at dette skal være godkjent lærerutdanning, fastsettes i lov eller forskrift. KS forutsetter at kravet vil omfatte alle lærerutdanningene slik disse fremkommer av departementets oversikt over forskrifter om rammeplaner for lærerutdanninger.

I henhold til veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, skal lovforslag tydeliggjøre konsekvenser for kommunesektoren. KS mener at de administrative og økonomiske konsekvensene ikke er godt nok utredet. Dette gjelder først og fremst at man ikke ser forslaget i sammenheng med kommunens øvrige plikter og utfordringer knyttet til rekruttering av lærere og læreres kompetanse innen oppvekstfeltet.

Forslag til endringer i statsborgerloven

Skjerping av minimumskravet for statsborgerskap fra nivå A2 til nivå B1 muntlig

KS mener at departementets forslag om å skjerpe kravet til norskkunnskaper til nivå B1 som vilkår for statsborgerskap er strengt, og vil kunne medføre at mange i målgruppen ikke oppnår kravet til tross for omfattende språkopplæring. Vi viser her til våre vurderinger tidligere i høringsuttalelsen knyttet til voksnes utfordringer med språklæring, som vi mener er lite problematisert i høringsnotatet. Selv om et høyt krav til statsborgerskap vil kunne fungere som et insentiv for integrering for noen, er det mye som taler for at forslaget også vil kunne føre til at en større gruppe innbyggere over tid ikke vil kunne bli norske statsborgere. KS oppfordrer departementet om å gjøre en grundigere vurdering av eventuelle negative konsekvenser av en slik effekt for den langsiktige integreringen av innvandrerbefolkningen, og det økte utenforskapet som kan bli en følge av dette.

Svar på spørsmål fra departementet

Avslutningsvis besvarer vi kort de særskilte spørsmålene departementet har bedt om tilbakemeldinger på i høringsnotatet:

1. Ansvarsdeling ved kompetansekartlegging i mottak

KS mener at UDI bør ha ansvar for kompetansekartlegging i mottak. Vi viser ellers til vår omtale av dette spørsmålet tidligere i høringsuttalelsen.

2. Kommunenes mulighet til å tilby introduksjonsprogram for flere grupper

KS har ingen innsigelser mot at kommunene gis mulighet til å tilby introduksjonsprogram for flere grupper, såfremt dette helt og holdent er opp til kommunen å avgjøre.

3. Frist for oppstart av programmet

KS går imot et eventuelt forslag om å forkorte fristen fra bosetting til oppstart i introduksjonsprogrammet ytterligere, fra dagens 3 måneder. Kommunene har ansvar for en rekke nødvendige oppgaver knyttet til etablering i løpet av den første tiden etter bosetting, som ikke er lovfestet i introduksjonsloven. Når det samtidig foreslås å innføre nye regler om tidlig kvalifisering, vil det være klart urimelig å samtidig sette ned tidsfristen for oppstart i introduksjonsprogram.

4. Innføring av forsvarlighetskrav til kommunenes tjenester etter loven

KS er uenig i at det innføres et forsvarlighetskrav i loven. Vi viser til våre vurderinger av dette spørsmålet tidligere i høringsuttalelsen.

5. Strengere krav for fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Gitt at det innføres strengere krav til kunnskaper som vilkår for statsborgerskap, mener KS det kan være rimelig å samtidig vurdere en innskjerping av karakterkravene knyttet til læreplanene i grunnskolen, for personer som søker å om fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap. KS mener imidlertid at kravet må settes på et realistisk nivå, og sees i sammenheng med botid.

6. Innføring av frist for opplæring og prøve i samfunnskunnskap

KS er uenig i departementets forslag om å innføre en frist på seks måneder for å gjennomføre opplæring og prøve i samfunnskunnskap. KS mener likevel det er viktig at alle deltakere tidlig lærer om det norske samfunnet. Sammen med de andre reglene som er foreslått, som eksempelvis tidlig kvalifisering og nye obligatoriske emner i introduksjonsprogrammet, vil en slik regel ytterligere bidra til å redusere kommunenes handlingsrom og mulighet til å organisere tjenesten på en hensiktsmessig måte innenfor egne rammer.

Med hilsen

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Helge Eide
Direktør for interessepolitikk

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift

Kopi til: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD