



Fra:	KS	Dato:	26.08.2019
Til:	Kommuner og fylkeskommuner	Dokument nr.:	18/00283-19
Kopi til:			

Regjeringens forslag til ny integreringslov - faktanotat

Innledning

Den 16.08.19 sendte Kunnskapsdepartementet forslag til en ny lov om integrering – integreringsloven - på høring. Fristen for å avgi høringssvar er 15.11.19. Den nye loven skal oppheve og erstatte den nåværende introduksjonsloven. Samtidig foreslås enkelte endringer i statsborgerloven.

KS ønsker innspill fra kommuner og fylkeskommuner til innholdet i lovforslaget, med særlig vekt på økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren. I høringsnotatet argumenterer Kunnskapsdepartementet for at kommunesektoren kan gjennomføre endringene innenfor dagens økonomiske rammer. Vi ber derfor særlig om kommuner og fylkeskommuners vurderinger av:

1. Departementets konklusjon om at loven kan implementeres uten vesentlig økte kostnader.
2. De ulike forslagenes gjennomførbarhet
3. Øvrige konsekvenser, herunder:
 - I hvilken grad vil forslagene bidra til at flere lykkes med å bli integrert i arbeid og utdanning?
 - Hvordan vil forslagene påvirke kommunesektorens handlingsrom og muligheter til å legge til rette for god integrering?

Nedenfor følger en oppsummering av de endringsforslagene KS har vurdert kan få størst betydning, med en kort redegjørelse under hver forslag for hva som vil være nytt sammenliknet med dagens regelverk. Til flere av forslagene stiller vi også noen spørsmål som vil ønske tilbakemeldinger på. I tillegg gjengis de særskilte spørsmålene som departementet ønsker å få besvart (sist i dokumentet).

Vi gjør oppmerksom på at denne oppsummeringen er ikke uttømmende, og kun representerer et utvalg av de forslagene KS særlig ønsker tilbakemeldinger fra kommuner og fylkeskommuner på. For en fullstendig oversikt over alle endringsforslagene og nærmere om bakgrunnen for disse, viser vi til departementets høringsnotat.

1. Fylkeskommunens ansvar etter loven

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

Departementets forslag

Fylkeskommunen skal etter forslaget anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Arbeidet skal gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommunene og integreringsmyndighetene

Bakgrunnen for forslaget

Som følge av oppgaveoverføring fra IMDi til fylkeskommunene, skal fylkeskommunen overta IMDis regionale rolle i samarbeidet om å fordele flyktninger til kommunene i hvert enkelt fylke.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Fylkeskommunene får en rolle i samarbeidet mellom IMDi, KS og Bufetat om å anbefale hvilke kommuner som skal bosette flyktninger. IMDi vil fortsatt sende ut anmodninger til kommunene og ha et overordnet ansvar for bosettingsarbeidet.

Departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet uttaler at lovforslaget i seg selv vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser, men det vises til de øvrige økonomiske og administrative konsekvensene som er knyttet til oppgaveoverføringen fra staten til fylkeskommunene på integreringsområdet. Det vises til at disse skal behandles i statsbudsjettet for 2020

1.1 Fylkeskommunens plikt til å utarbeide regionale planer for kvalifisering

Departementets forslag

Fylkeskommunen skal etter forslaget utarbeide regionale planer for kvalifisering av innvandrere.

Bakgrunnen for forslaget

Planene skal omfatte tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov. Det er særlig aktuelt å fremheve hvilken opplæring innvandrere trenger for å møte regionale behov for arbeidskraft.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Forslaget vil være en ny oppgave, da fylkeskommunale oppgaver ikke er omfattet av dagens regelverk.

Departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at eventuelle merutgifter kan dekkes innenfor fylkeskommunenes totale inntektsrammer.

1.2 Fylkeskommunens plikt til å sørge for karriereveiledning til alle deltakere i introduksjonsprogrammet

Departementets forslag

Personer som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram, skal etter forslaget få rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning. Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartlegging, jf. § 11, og bør gjennomføres før oppstart av introduksjonsprogrammet.

Bakgrunnen for forslaget

Forslaget innebærer å regulere karriereveiledning for personer i målgruppen for introduksjonsprogram. Formålet er at alle skal få karriereveiledning som kan bidra til informerte valg om utdanning og arbeid, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Fylkeskommunen vil ha god oversikt både over utdanningstilbud og regionale arbeidskraftbehov. Gjennom regionreformen er det også en føring om at fylkeskommunen skal få et større ansvar for integreringsarbeidet. Det foreslås at fylkeskommunene får plikt til å sørge for veiledningen for den enkelte. Karriereveilederen skal også gi en anbefaling som skal inngå i vurderingen av deltakerens sluttmaal om utdanning eller arbeid.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Karriereveiledning er ikke en lovregulert oppgave, og fylkeskommunene har i varierende grad tilbud om karriereveiledning i dag. Det vil bli et større ansvar ved å innføre rett og plikt for personer i målgruppen for

introduksjonsprogram, herunder føringen om at veiledningen bør gjennomføres etter kompetansekartlegging og før oppstart av introduksjonsprogrammet.

Departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Det foreslås å overføre midler tilsvarende 11 ansatte samt dekning av utgifter til tolk, gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunene. Dette skal erstatte tilskuddet fra Kompetanse Norge til partnerskap for karriereveiledning, som dermed opphører.

Spørsmål fra KS

1. Vil oppgaven være håndterbar for alle fylkeskommunene mht avstander og tidsramme?
2. Er det realistisk å fastsette mål for utdanning/arbeid innen 3 mnd etter bosetting? Spesielt gjelder dette overføringsflyktninger.

1.3 Fylkeskommunen skal veilede og følge opp kommunenes arbeid med kvalifisering

Departementets forslag

Departementet foreslår at fylkeskommunen skal følge opp kommunene i deres arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere.

Bakgrunnen for forslaget

Departementet argumenterer for at det er behov for å styrke kommunenes kompetanse på integrering og mangfold for å nå mål om varig tilknytning til arbeid for nyankomne innvandrere. Hensikten er å sette kommunene i stand til å endre praksis og bedre kvaliteten i egne introduksjonsprogram, og med dette gi bedre resultater i form av høyere deltakelse i arbeidsliv og utdanning.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Veiledning og oppfølging av kommunene i kvalifiseringsarbeidet er en oppgave som overføres fra IMDi til fylkeskommunene som følge av regionreformen.

Departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser til oppgaveoverføring fra staten til fylkeskommunene på integreringsfeltet i tråd med regionreformen, og at eventuelle merkostnader som følge av dette behandles i statsbudsjettet for 2020.

1.4 Fylkeskommunens plikt til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til deltakere i fulltids videregående opplæring

Departementets forslag

Det foreslås at fylkeskommunen skal ha ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for personer med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som går fulltid i videregående opplæring.

Bakgrunnen for forslaget

Departementet mener at opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring så langt som mulig bør gis i tilknytning til øvrig opplæring. Bakgrunnen for dette er at opplæringen da blir en integrert del av hverdagen. I tillegg vil dette bidra til at de unge får opplæring sammen med jevnaldrende.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

I henhold til gjeldende regelverk er all opplæring etter introduksjonsloven en kommunal oppgave. Fylkeskommunen har i dag kun ansvar for opplæring i henhold til opplæringsloven. Etter forslaget må fylkeskommunen dermed sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter (for fylkeskommunen) nye læreplaner, og for den aktuelle målgruppen må dette kombineres med full

tids videregående opplæring. Dette innebærer også at fylkeskommunene må rekruttere tilstrekkelig antall lærere med kompetanse i opplæring i norsk som andrespråk, jf forslag om kompetansekrav til lærerne.

Departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementet legger til grunn at omlag 13 til 15 prosent av de voksne med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som følge av den nye loven vil ta videregående opplæring. Forslaget innebærer at norsktilskuddet for disse personene vil tilfalle fylkeskommunen.

Spørsmål fra KS

1. Hvordan kan fylkeskommunenes behov for kompetanse til undervisning i norsk som andrespråk dekkes?
2. Vil tilskuddet dekke utgifter til egne klasser i norsk med samfunnskunnskap på den enkelte skole?

2. Kommunens ansvar etter loven

2.1 Forsvarlighetskrav til kommunens tjenester

Departementets forslag

I forslaget til ny integreringslov reguleres kommunens ansvar i en ny overordnet bestemmelse (lovens § 4). I denne bestemmelsen framgår kommunens ulike plikter som utdypes i de øvrige paragrafene. Her framgår det blant annet at «kommunens tilbud skal være forsvarlig og gis innen fristene som framgår av loven».

Bakgrunnen for forslaget

Departementet argumenterer for at det bør innføres et kvalitetskrav til kommunens tjenester på bakgrunn av evalueringer og tilsyn fra fylkesmannen som har avdekket at flere kommuner ikke har overholdt sine plikter etter loven. Et slikt forsvarlighetskrav vil utgjøre en rettslig standard for kvaliteten i arbeidet. Det vises blant annet til at barnevernloven, sosialtjenesteloven og helselovgivningen har tilsvarende forsvarlighetskrav.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Introduksjonsloven inneholder ingen bestemmelser om forsvarlighet, og forslaget utgjør dermed en ny rettslig minimumsstandard som kommunene må rette seg etter. Det er imidlertid uklart hva som konkret ligger i kravet, men det framholdes at kravet må sees i nær sammenheng med lovens formål. Det redegjøres nærmere i høringsnotatet for hva som kan ligge i et slikt forsvarlighetskrav. Det må antas at forsvarlighetskravet vil kunne danne grunnlag for senere tilsyn fra fylkesmannen.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementet anerkjenner at det er utfordringer knyttet til fortolkningen og implementering av et slikt forsvarlighetskrav, og ønsker derfor en åpen høring av forslaget.

Spørsmål fra KS:

1. Vurderes det som hensiktsmessig å innføre et slik forsvarlighetskrav, og hvordan skal dette fortolkes?

2.2 Kommunens plikt til å sørge for nødvendig informasjonsflyt

Departementets forslag

I forslaget til ny § 4 foreslås det å lovfeste at kommunen skal sørge for nødvendig informasjonsflyt internt i kommunen og mellom kommunen og andre aktører som har oppgaver etter loven.

Bakgrunnen for forslaget

Formålet med forslaget er todelt –for det første skal en slik plikt bidra til bedre koordinering av integreringsarbeidet internt i kommunen, og for det andre skal det sikre at aktører utenfor kommunen, for

eksempel fylkesmannen og IMDi, har tilstrekkelig informasjon til å kunne oppfylle sine forpliktelser. Videre kan forslaget synliggjøre at kommunen kan overholde sine plikter også ved å gi andre aktører i oppdrag å utføre oppgavene.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Introduksjonsloven inneholder ingen bestemmelser om kommunens plikt til nødvendig informasjonsflyt.

Departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Det angis ingen økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.

Spørsmål fra KS

1. Er en lovregulering av plikten til å sørge for informasjonsflyt nødvendig for å sikre god koordinering av integreringsarbeidet?
2. Kan forslaget ha administrative konsekvenser som departementet ikke har tatt høyde for?

2. Nye regler om tidlig kvalifisering

3.1 Rett og plikt til kompetansekartlegging før bosetting

Departementets forslag

Det foreslås at alle i målgruppen for introduksjonsordningen får rett og plikt til å gjennomgå kompetansekartlegging før bosetting. Det følger av dette at kommunen får ansvar for å sørge for at slik kompetansekartlegging tilbys og gjennomføres for alle som oppholder seg på mottak i kommunen, uavhengig av hvilken kommune vedkommende skal bosettes i.

Bakgrunnen for forslaget

Hensikten med forslaget er å komme tidlig i gang med kvalifisering, og at kvalifiseringstiltak i kommunen etter bosetting skal bygge videre på kompetansekartlegging foretatt i mottaket. Opplysninger som framkommer i kompetansekartleggingen skal danne grunnlag for fastsettelse av sluttmaal i introduksjonsprogrammet (som også blir en lovpålagt ordning), og som skal framgå av deltakerens individuelle plan. Hvilken kompetanse den enkelte har med seg blir også førende for tiden den enkelte kan ha i introduksjonsprogrammet, jf forslag til nye regler om differensiert programtid.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Det er UDI som har ansvaret for dagens kompetansekartlegging av alle beboere over 16 år som har fått eller har stor sannsynlighet for å få oppholdstillatelse. Målgruppen som foreslås i dette høringsnotatet er kun de med opphold, og dermed snevrere enn etter dagens ordning. Videre er kompetansekartlegging ikke en lovregulert oppgave, forslaget vil derfor innebære en ny lovpålagt oppgave for vertskommunene. Dette vil også medføre endringer for den enkelte deltaker, som får rett og plikt til å gjennomføre slik kompetansekartlegging før bosetting. Forslaget gjelder alle i målgruppen som befinner seg i kommunen.

Kommunens nåværende plikt til å sørge for opplæring i norsk og norsk kultur og norske verdier, videreføres i forslaget til ny lov.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementet har vurdert hvorvidt denne oppgaven bør pålegges driftsoperatøren av mottaket, men har etter en helhetsvurdering konkludert med at dette skal være en kommunal oppgave. Det er ikke vurdert hvilke økonomiske konsekvenser dette vil få for kommunene, ut over at departementet vil vurdere hvordan vertskommunene kan finansieres for oppgaven.

Spørsmål fra KS

1. I hvilken grad vil dette kunne gjennomføres av vertskommunene innenfor dagens rammer.

3. Endringer i introduksjonsprogrammet

4.1 Nye lovpålagte emner i introduksjonsprogrammet: livsmestring og foreldreveiledning

Departementets forslag

Ut over eksisterende obligatoriske emner (opplæring i norsk, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede elementer), foreslås det at introduksjonsprogrammet i tillegg minst skal inneholde kurs i livsmestring for samtlige deltakere, og foreldreveiledning for deltakere med barn under 18 år.

Det gis ikke nærmere informasjon om innhold, omfang og organisering av det obligatoriske livsmestringskurset, ut over en henvisning til at IMDi og Kompetanse Norge vil utarbeide minimumskrav til innhold, gi faglige anbefalinger og vise til relevante verktøy.

For deltakere som har barn under 18 år, ellers om får barn i løpet av programtiden, foreslås det at disse i løpet av programmet skal delta på obligatorisk kurs i foreldreveiledning. Lovforslaget angir ingen konkret metode eller øvrige føringer knyttet til det faglige innholdet i tilbudet om foreldreveiledning. Det framgår imidlertid av høringsnotatet at departementet planlegger å arrangere kurs i ICDP for kommuneansatte i 2020 og 2021. Det anbefales at både livsmestringskurs og foreldreveiledning gjennomføres tidlig i introduksjonsprogrammet.

Bakgrunnen for forslaget

Departementets begrunnelse for å innføre et obligatorisk element om livsmestring er å styrke deltakernes motivasjon og mestring i møte med et nytt samfunn, nye forventninger og et nytt system. Når det gjelder foreldreveiledning er formålet å gi nyankomne foreldre informasjon og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst. Dette skal skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst i Norge og dermed fremme integrering.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Dagens krav om at introduksjonsprogrammet minst skal inneholde opplæring i norsk, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, videreføres i forslaget til ny lov. De obligatoriske programtiltakene livsmestring og foreldreveiledning er dermed nye lovpålagte emner som kommunene må tilby deltakerne i introduksjonsprogrammet, i tillegg til det eksisterende innholdet.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementet har ikke foretatt kostnadsberegninger eller andre analyser av økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget, ut over å konstatere at gjennomføringen av nye obligatoriske elementer skal dekkes innenfor kommunens samlede inntektsramme. Når det gjelder foreldreveiledning vises det til at det er planlagt kurs i ICDP for inntil 150 kommuneansatte for 2020 og 2021, men kommunene må selv dekke sine utgifter knyttet til dette.

Spørsmål fra KS

1. Hvilke konsekvenser vurderer kommunene at innføring av flere obligatoriske emner i introduksjonsprogrammet vil få, økonomisk og administrativt?
2. Bør samtlige deltakere gjennomføre de nye obligatoriske elementene, eller bør kommunen ha mulighet til skjønnsmessig og i samarbeid med deltakeren avgjøre hvorvidt den enkelte er tjent med et slikt tiltak?

4.2 Slutt mål for introduksjonsprogrammet, endringer i individuell plan og integreringskontrakt

Departementets forslag

Gjennom de overnevnte forslagene til regelendringer legges det opp til en sterkere styring og mer detaljerte føringer på hva som skal inngå i deltakerens individuelle planer i introduksjonsprogrammet. I tillegg til eksisterende minstekrav skal den individuelle planen etter forslaget også angi deltakerens slutt mål og norskmål, samt hvilke tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet for å oppnå disse målene. Det foreslås videre at individuell plan for introduksjonsprogrammet slås sammen med individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at det kun er én plan per deltaker.

Jf. Forslag til § 17 skal den individuelle planen minst inneholde følgende:

- Deltakerens slutt mål og norskmål
- Omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap
- Programmets varighet
- Elementene som inngår i programmet
- Informasjon om deltakerens klage muligheter

Jf. Lovforslagets § 14 skal kommunen fastsette et slutt mål for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet. For deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå skal slutt målet ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere seg til utdanninger eller arbeid. Deltakere under 25 som ikke har utdanning på videregående nivå skal primært ha slutt mål om fullført videregående opplæring. For andre deltakere bør slutt målet ta utgangspunkt i at den enkelte skal få arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring.

Jf. Lovforslagets § 18 skal det også inngås en gjensidig forpliktende integreringskontrakt mellom kommunen og deltakeren, som kommer i tillegg til den individuelle planen. Kontrakten skal gjengi målene og programmets varighet fastsatt i den individuelle planen, og angi både kommunens og deltakerens forpliktelser knyttet til dette.

Bakgrunnen for forslaget

Formålet med endringene er å sikre at deltakerne får et individuelt tilpasset opplæringsløp og at deltakerne får større motivasjon til å fullføre slutt målet om å komme i utdanning eller arbeid. Videre skal integreringskontrakten synliggjøre kommunens plikter og klargjøre at deltakeren har plikter så vel som rettigheter.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Kommunene må etter forslaget forholde seg til et mer detaljert regelverk om hva som skal inngå i deltakerens individuelle plan, som vil legge føringer på de vurderingen som legges til grunn for innholdet i planen. Når det gjelder integreringskontrakten så er dette et nytt virkemiddel som ikke inngår i dagens regelverk.

Departementets vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementet angir ingen økonomiske eller administrative konsekvenser av forslaget.

Spørsmål fra KS:

1. I hvilken grad vil forslagene til endringer i den individuelle planen bidra til at flere av deltakerne når sine mål?
2. Hvordan vurderer kommunene forslaget om innføring av integreringskontrakt for deltakere i introduksjonsprogrammet?

4.3 Nye regler om differensiert programtid

Departementets forslag

I lovforslagets § 16 framgår det at programtiden for den enkelte deltaker i større grad skal differensieres ut fra den enkeltes utdanningsbakgrunn og slutt mål i introduksjonsprogrammet. Etter de nye reglene kan programmet vare fra 3 måneder til 4 år, ut fra den enkeltes utdanningsbakgrunn og slutt mål i programmet. Konkret foreslås det at programdeltakerne deles inn i 3 grupper basert på utdanningsbakgrunn (som skal ha framkommet i kompetansekartleggingen), med ulike tidsmessige rammer for hver av gruppene:

1. Deltakere med minimum videregående opplæring før oppstart i programmet kan få 3-6 måneders programtid. Det åpnes ikke for forlengelser for denne gruppen.
2. Deltakere under 25 år med slutt mål om å fullføre videregående opplæring kan få mellom 3 måneder til 3 års programtid. Tiden kan forlenges med inntil 1 år (dvs. til totalt 4 år) etter individuell vurdering.
3. Deltakere uten videregående opplæring og med annet slutt mål enn videregående opplæring kan få programtid mellom 3 måneder og 2 år. Også for denne gruppen åpnes det for å forlenge programtiden med inntil 1 år (til totalt 3 år) når det vurderes som realistisk å nå slutt målet i programmet innenfor den utvidede tidsrammen.

Det åpnes for at deltakere underveis i forløpet kan endre slutt mål og dermed programvarighet, men departementet ønsker at nåløyet for dette skal være smalt, og at kommunene skal ha en streng praksis for endringer av slutt mål, og dermed programtid, for den enkelte deltaker. I høringsnotatet angis nærmere kriterier for når og på hvilket grunnlag slike endringer likevel kan innvilges.

Bakgrunnen for forslaget

Departementet argumenterer for at formålet med endringene er å gjøre introduksjonsprogrammet mer tilpasset den enkeltes behov for opplæring og sikre at personer ikke deltar i programmet lengre enn nødvendig. Et overordnet mål er å legge til rette for at flere deltakere fullfører videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsordningen. Det vises til at mange deltakere har et standardisert 2-årig program som er lite tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov, til tross for at dagens regelverk faktisk gir mulighet for en større grad av tidsmessig differensiering. Et tydelig regelverk som definerer programtiden for ulike grupper av deltakere vil tvinge kommunene til å praktisere en strengere differensiering av programtiden, ut fra et sett forhåndsdefinerte kriterier som angir hva den enkelte bør ha behov for. Sentralt i dette er målet om at flere skal tilegne seg formell kompetanse minst på videregående nivå, enten ved rask overgang fra programmet til videregående opplæring eller høyere utdanning, eller ved at denne opplæringen gjennomføres i sin helhet innenfor introduksjonsprogrammets utvidede tidsrammer.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Forslaget innebærer en sterkere styring både av kommunenes skjønnsutøvelse når det gjelder å fastsette programtiden for den enkelte deltaker, og av den enkeltes rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. I henhold til gjeldende rett har personer i målgruppen rett og plikt til introduksjonsprogram i inntil 2 år, med mulighet for forlengelse med inntil 1 år når det vurderes nødvendig og hensiktsmessig for å nå målet i deltakerens individuelle plan.

Merk: I dagens introduksjonslov er det et vilkår at deltakeren skal ha behov for grunnleggende kvalifisering for å ha rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Dette vilkåret er ikke videreført i forslaget til ny lov. Kravet om å ha behov for grunnleggende kvalifisering har gitt kommunen et rom for skjønnsutøvelse, som dermed forsvinner.

Departementets vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementet vurderer at endringene knyttet til differensiert programtid samlet ikke vil medføre nevneverdige økte kostnader for kommunene. Når det gjelder fylkeskommunene forutsettes det at endringene kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.

Det anslås at ca. 20% av deltakerne vil inngå i gruppen som skal ha inntil 6 måneders program, 30 % i gruppen som skal ha slutt mål om videregående opplæring med et program på inntil 4 år, mens de resterende 50 % skal ha

program inntil 2 år. Dette er basert på historiske data, og det presiseres at anslaget er usikkert og kan endre seg med ulik sammensetning av flyktninggruppen.

Til tross for at forslaget medfører at flere vil få lengre tid i programmet, argumenteres det for at en betydelig del av merutgiftene til opplæring vil tilfalle fylkeskommunen, siden flere vil delta i videregående opplæring i programmet. For deltakere som deltar i fagopplæring vil introduksjonsstønadene avkortet mot lærlingelønnen.

Spørsmål fra KS

1. I hvilken grad vurderer kommunene at forslagene til lovfestet differensiert programtid kan bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring?
2. Deler kommunene departementets vurdering av at forslagene kan løses innenfor gjeldende økonomiske rammer?
3. Inneholder forslaget noen fallgruver som det bør gjøres oppmerksom på?
4. Hvordan vurderes forslaget om at vilkåret om behov for grunnleggende kvalifisering for rett og plikt til introduksjonsprogram ikke videreføres?

5. Endringer i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

5.1 Innføring av norskmål. Kommunens plikt til å sørge for at deltakeren oppnår et minimumsnivå av norskkunnskaper

Departementets forslag

Kommunen forpliktes til å fastsette et minimumsnivå av kunnskaper i norsk språk (norskmålet) som den enkelte deltaker i opplæringen skal oppnå. Minimumsnivået skal reflektere hvilket nivå personen bør oppnå for å komme i utdanning eller få en varig tilknytning til arbeidslivet på sikt. Det følger av dette at kommunen får plikt til å sørge for at deltakeren oppnår dette målet innenfor de tidsrammene som er satt, uavhengig av timeantall.

Norskmålet skal fastsettes på bakgrunn av den enkeltes medbragte kompetanse, slik denne framkommer i kompetansekartleggingen:

1. For deltakere som ikke har fullført grunnskole settes norskmålet til A2 skriftlig og B1 muntlig
2. For deltakere med fullført grunnskole settes målet til B1 skriftlig og muntlig
3. For deltakere med minimum videregående opplæring settes norskmålet til B1 skriftlig og B2 muntlig
4. Deltakere som deltar i videregående opplæring skal ha som sitt norskmål at de består faget norsk.

Norskmålet er veiledende og kan fravikes etter gitte kriterier. Departementet fastslår imidlertid at det skal føres en streng praksis når det gjelder å sette norskmålet til et lavere nivå enn det som framgår av føringerne ovenfor.

For personer som også deltar i introduksjonsprogrammet skal norskmålet framgå av deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet, sammen med sluttmaal for introduksjonsprogrammet. For personer som deltar i norskopplæring men ikke i introduksjonsprogrammet skal norskmålet framgå av den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Forslaget innebærer også at den enkelte deltaker får rett og plikt til å delta i opplæring inntil norskmålet er nådd innenfor den totale tidsrammen som er satt. Kommunens plikt og deltakernes forpliktelser er avgrenset med maksimal varighet på 3 år, med tillegg av godkjente permisjoner. For deltakere som minimum har videregående opplæring fra før, er denne tidsgrensen satt til 18 måneder.

Bakgrunnen for forslaget

Basert på ulike evalueringer mener departementet at dagens norskopplæring ikke gir deltakerne tilstrekkelige norskkunnskaper til å komme i utdanning og få en varig tilknytning til arbeidslivet, og at mange deltakere ikke oppnår de veiledende nivåene som er satt for norskopplæringen. Departementet betegner resultatene på

området som svake, og beskriver kvaliteten og intensiteten i opplæringen som lav. Videre hevdes det at kommunene ikke i stor nok grad legger til rette for individuell tilpasning, at lærernes kompetanse er for lav, og at kommunene ofte ikke har høye nok ambisjoner på vegne av den enkelte deltaker.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Dagens ordning innebærer at den enkelte har rett og plikt til minst 600 timer opplæring med inntil 3000 timer behovsprøvd opplæring. Denne bortfaller og erstattes med et nytt krav om at kommunen får plikt til å sørge for at deltakeren oppnår sitt norskmål, uavhengig av timeantall. Plikten strekker seg likevel ikke ut over en total tidsramme på 3 år.

Personer som skrives ut av introduksjonsprogrammet har fortsatt rett og plikt til å delta i opplæring inntil norskmålet er oppnådd, også når norskmålet ikke er oppnådd på tidspunktet for avslutning av programmet. Dette kan bli særlig aktuelt for gruppen som kun skal ha inntil 6 måneders programtid.

Departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementet vurderer at eventuelle merutgifter som følge av forslaget kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, og legger til grunn at kommunene gjennom endringen vil kunne sørge for at en del deltakere oppnår sitt norskmål på færre timer enn hva som er tilfelle i dag. Dette skal bidra til å finansiere de av deltakerne som trenger flere tilfeller enn dagens gjennomsnitt, innenfor samme rammer.

Spørsmål fra KS

1. Hvordan vurderer kommunene departementets konklusjon om at endringen ikke vil medføre betydelig økt ressursbruk?
2. I hvilken grad kan endringen medføre at flere deltakere vil oppnå en høyere norskompetanse og dermed får bedre forutsetninger for en varig tilknytning til arbeidslivet?

5. Øvrige endringer

6.1 Kompetansekrav til lærere i norskopplæringen

Departementets forslag

Etter forslaget skal lærere som underviser i norsk etter den nye integreringsloven ha generell pedagogisk utdanning og minst 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk. Kravet skal kun gjelde lærere som underviser etter integreringsloven, og ikke for norskundervisning etter opplæringsloven. Ansatte lærere får plikt til å gjennomføre videreutdanning slik at de oppfyller kravet innen 2029. Nye lærere som ikke oppfyller kompetansekravene kan ansettes under forutsetning av at de påbegynner videreutdanning innen ett år, og gjennomfører 30 studiepoeng innen 3 år.

Bakgrunnen for forslaget

Forslaget er begrunnet i departementets ambisjoner om å heve kvaliteten i norskopplæringen og har samme begrunnelse som forslaget om innføring av norskmål.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Det følger av dagens regelverk at den som underviser i norsk og samfunnskunnskap som hovedregel skal ha faglig og pedagogisk kompetanse. Dette innebærer at lærerne som hovedregel skal ha godkjent lærerutdanning og bør ha norsk som andrespråk, men dagens regelverk har ikke et absolutt krav om at de som underviser skal ha slik utdanning.

Departementets vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementet har beregnet at rundt 53% av lærerne som i dag underviser etter introduksjonsloven vil ha behov for kompetanseheving om kravet innføres. Det vises til at over 90 prosent av lærerne allerede har generell

pedagogisk utdanning, og at de økonomiske konsekvensene forbundet med etter- og videreutdanning vil være små. Videre mener departementet at forslaget vil styrke kvaliteten i norskopplæringen og gjennom det bidra til at flere deltakere kan avslutte opplæringen tidligere. Dette vil isolert sett kunne medføre en innsparing for kommunene. Det vises for øvrig til allerede bevilgede midler over statsbudsjettet til kompetanseheving av lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven (16 mill. for 2019).

Spørsmål fra KS

1. Kan forslaget få økonomiske konsekvenser ut over departementets vurderinger, og i så fall hvilke?
2. Hvordan kan forslaget komme til å innvirke på kommunenes mulighet for rekruttering av lærere til norskopplæringen?

6. Endringer i statsborgerloven

7.1 Skjerpning av minimumskravet som vilkår for statsborgerskap fra nivå A2 til nivå B1 muntlig

Departementets forslag

Departementet foreslår at dagens krav om muntlige norskkunnskaper som vilkår for innvilgelse av norsk statsborgerskap skjerpes fra nivå A2 til nivå B1. I henhold til det felles europeiske rammeverket for språk er nivå B1 et mellomnivå for selvstendige språkbrukere, som innebærer at man enkelt og sammenhengende kan uttrykke seg om kjente emner som man ofte møter i forbindelse med arbeid, skole og fritid.

Samtidig som kravet skjerpes, foreslår departementet også endringer i de gjeldende unntaksbestemmelsene.

Bakgrunnen for forslaget

Departementet begrunner forslaget med at norsk statsborgerskap skal henge høyt, og at vilkårene for å få innvilget norsk statsborgerskap skal virke integreringsfremmende. Å beherske nivå B1 vurderes som nødvendig for å kunne delta i store deler av arbeidslivet. Samtidig vises det til forskning som viser at mange til tross for god motivasjon og generell tilrettelegging, på grunn av personlige forutsetninger likevel ikke klarer å oppnå et slikt nivå. Det antas likevel at forslaget til nye regler om norskopplæring vil bidra til at flere skal kunne klare å oppnå dette språknivået.

Hva er nytt i forhold til dagens ordning?

Regelendringen representerer en skjerpelse av dagens krav.

Departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet vurderer at regelendringen kan føre til at flere ikke fyller vilkårene for norsk statsborgerskap, med flere avslag og klagesaker. Når det gjelder kommunene legges det til grunn at de samlede merutgiftene vil bli små og at disse kan håndteres innenfor kommunenes totale inntektsrammer.

Spørsmål fra KS

1. Hvordan vurderer kommunene realismen i at flere skal kunne oppnå nivå B1 muntlig innenfor tidsrammen for søknad om statsborgerskap?
2. Departementet erkjenner at flere kan få avslag på norsk statsborgerskap som følge av forslaget. Hva kan bli de langsiktige samfunnsmessige konsekvensene av at flere personer ikke innvilges norsk statsborgerskap?

Særskilte spørsmål fra høringsnotatet som departementet ønsker innspill på

1. Kompetansekartlegging i mottak – innspill på forslag til ansvarsfordeling

2. Kommunenes mulighet til å tilby introduksjonsprogram – bør det åpnes for flere grupper?
3. Frist for oppstart av programmet
4. Krav om at kommunens tilbud skal være forsvarlig – bør dette innføres?
5. Fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap og prøver – strengere krav for fritak?
6. Opplæring og prøve i samfunnskunnskap – bør opplæringen og prøven i samfunnskunnskap gjennomføres innen en gitt frist?