



Arbeids- og inkluderingsdepartementet - AID

Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 23/04333-2

Arkivkode: ---

Saksbehandler: Audun Kvale

Deres referanse: 23/3568

Dato: 29.11.2023

Høringsvar - forslag til midlertidige endringer i integreringsforskriften - økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet

KS viser til høringsnotat datert 24. oktober 2023.

Det høye antallet flyktninger fra Ukraina som nå bosettes i kommunene, setter kommunene under et betydelig press. De midlertidige regelendringene som hittil er innført, har hatt til hensikt å gjøre kommunene bedre i stand til å håndtere et høyt antall flyktninger. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (heretter departementet) ber i høringsnotatet om tilbakemelding på fire forslag til mer detaljerte presiseringer i gjeldende integreringsforskrift. KS er kritisk til at departementet med dette går i motsatt retning ved å innføre flere krav til kommunene, uten at det følges opp med nødvendige virkemidler. KS er generelt svært skeptisk til departementets tilsynelatende tro på at manglende detaljeringsgrad i integreringsforskriften hindrer høyere arbeidsdeltakelse fra flyktningene. KS legger til grunn at fleksibilitet for kommunene til konkret utforming av introduksjonsprogrammet ut fra lokale forhold og tilgjengelige ressurser vil fremme målet om høy arbeidsdeltakelse over tid.

Oppsummert mener KS at:

1. Det er viktig at fordrevne fra Ukraina kommer raskt i arbeid, men det er feil tilnærming fra regjeringen å ensidig innføre nye krav overfor kommunene i en situasjon hvor tjenestene fra før er under sterkt press.
2. Styrking av NAVs virkemidler og sterkere insentiver overfor arbeidsgivere er helt nødvendig om flere skal komme raskt i arbeid.
3. Dersom departementet går videre med forslaget, må det legges opp til størst mulig grad av fleksibilitet for kommunene i utformingen av introduksjonsprogrammet.
4. Flere krav til innhold i et kort introduksjonsprogram gjør det nødvendig med sterkere prioritering av hva som skal inngå i programmet.
5. Forslaget vil få økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene, som må kompenseres. Dette knytter seg særlig til behov for styrket norskopplæring og flere arbeidsrettede elementer.
6. Selv om flyktningene fra Ukraina har midlertidig beskyttelse, er det sannsynlig at mange av dem vil bli i Norge over tid. Det bør derfor legges til rette for at flyktningene gjennom introduksjonsprogrammet gis grunnlag for en stabil tilknytning til arbeidslivet i bransjer hvor behovet for arbeidskraft er størst. Dersom ensidig vektlegging av et mål om å komme raskest

mulig ut i arbeid samtidig fører til mer ustabil tilknytning til arbeidslivet, vil det på sikt være negativt både for den enkelte flyktning og for kommuneøkonomien.

Nedenfor redegjør vi nærmere for disse synspunktene.

KS viser til at sysselsettingen blant fordrevne fra Ukraina har fulgt en positiv trend gjennom hele 2023. Ifølge den siste statistikken fra SSB var 5880 ukrainske flyktninger registrert med et arbeidsforhold ved utgangen av oktober i år, som tilsvarer en sysselsetningsgrad litt over 18 %. Når departementet viser til høyere sysselsetting blant samme gruppe i Danmark, er det viktig å minne om at det danske «selvforsørgelses og hjemreiseprogrammet» fører til at flyktingene i større grad enn i Norge blir ensidig avhengige av den ufaglærte delen av arbeidsmarkedet. Dette gir samtidig økt risiko for ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet¹.

Kommunene har lenge vært opptatt av å jobbe målrettet for at nyankomne flyktninger skal komme inn i arbeidslivet, og bruker arbeidsrettede elementer aktivt for å oppnå dette. Departementet viser til Fafos analysenotat om tilbudet til ukrainske flyktninger i 2022, som kunnskapsgrunnlag for endringsforslaget. Ifølge dette notatet hadde flertallet av kommunene kun norskopplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet i 2022. KS vil påpeke at det knytter seg usikkerhet til funnene i denne undersøkelsen, som hovedsakelig baserer seg på data kommunene selv rapporterte inn til nasjonalt introduksjonsregister (NIR) i 2022. Dette året var bosettingstakten svært høy, samtidig som mange kommuner måtte bygge opp et tilbud fra grunnen. Det er grunn til å tro at rapportering til NIR kan ha blitt nedprioritert som følge av dette. Hoveddelen av flyktingene fikk heller ikke et tilbud om introduksjonsprogram før høsten 2022. I ettertid er dette bildet endret, og KS mener derfor at denne undersøkelsen ikke gir et dekkende bilde av situasjonen i kommunene slik den er høsten 2023.

Kommunesektoren har et stort og økende behov for kvalifisert arbeidskraft. Selv om flyktingene fra Ukraina har midlertidig beskyttelse, er det sannsynlig at mange kommer til å forbli i Norge over tid. Derfor er det svært viktig at det også legges vekt på at flyktingene kan få en stabil tilknytning til arbeidslivet, både innenfor kommunal sektor og i andre bransjer som trenger arbeidskraft. KS mener dette perspektivet bør kunne kombineres med behovet for å få flyktingene raskt sysselsatt. En sterkere satsing på kompetansekartlegging med mål om å få flyktingene raskt inn i arbeid innenfor bransjer som passer til deres medbrakte kompetanse, kan være en inngang til dette. Her kan også fylkeskommunene spille en viktig rolle.

KS er kritisk til at regjeringens tilnærming ensidig øker kravene til kommunene, uten at dette følges opp med nødvendige virkemidler overfor andre sentrale bidragsyttere, spesielt NAV. I forslaget til statsbudsjett for 2024 foreslås en styrking av NAVs tiltaksbudsjett med totalt 238 mill. kr. Denne styrkingen er imidlertid ikke knyttet særskilt til det høye antallet flyktninger fra Ukraina, og KS frykter derfor at dette ikke vil være tilstrekkelig til å imøtekomme behovene. Med dette endringsforslaget må det i tillegg forventes at etterspørselen etter statlige arbeidsmarkedstiltak vil øke ytterligere.

I den resterende delen av høringsuttalelsen vil KS kommentere det konkrete innholdet i forslaget.

Forslag om minstekrav til omfang av arbeidsrettede elementer

Departementet ønsker å innføre tydeligere krav til omfang av arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet, og ber samtidig om innspill på om dette kravet bør angis i timer per uke eller prosentandel av programtiden, eller som en kombinasjon av disse. KS mener et slikt minstekrav er en unødvendig og for detaljert presisering som gir mindre fleksibilitet for kommunene i valg av tiltak.

¹ Se f.eks. rapport utarbeidet for Nordisk Ministerråd: TemaNord 2022/534: Scandinavian Integration Policies for Refugees: An updated comparative analysis of qualifications and labour-market integration outcomes

Dersom flere programdeltakere skal komme raskt i jobb, forutsetter dette innsats fra flere instanser enn kun kommunen som ansvarlig myndighet for introduksjonsprogrammet. Foruten innsatsen som kreves fra deltakerne selv, er kommunene avhengige av at lokale arbeidsgivere er villige til å gi flyktninger tilbud om praksis med mulighet for ansettelse. At kommunen får god bistand gjennom NAVs innsats og virkemiddelapparat, er sentralt for å oppnå dette, for eksempel gjennom midlertidig lønnstilskudd som reduserer den økonomiske risikoen for arbeidsgivere ved ansettelser.

Erfaring tilsier at tidlig praksis i arbeidslivet også krever støtte i form av arbeidsrettet norskopplæring knyttet til praksisplassen, og at mangel på slik støtte vil kunne slå negativt ut på arbeidsgivernes vilje til å ta flyktninger inn i praksis. Dagens tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ikke tilstrekkelig til å finansiere ytterligere opplæring knyttet til praksis.

Dersom forslaget likevel blir innført mener KS at det må legges opp til størst mulig grad av fleksibilitet for kommunene i gjennomføringen. Dette tilsier at en ordning hvor minst 50 % av programtiden skal være arbeidsrettet innhold, er å foretrekke framfor alternativet med 15 timer arbeidsrettet innhold per uke. Førstnevnte løsning gir kommunen et noe større handlingsrom, f.eks. til å først tilby intensiv norskopplæring, før fokuset dreies mot de arbeidsrettede tiltakene. Hensynet til slik fleksibilitet tilsier også at kravet først bør inntre etter 3 måneders programtid, framfor fra første dag.

Departementet ber videre om innspill på om det bør fremgå eksplisitt hvordan krav til arbeidsrettede elementer kan oppfylles i forskriften. KS mener en slik presisering vil være en unødig byråkratisering av reglene, som innskrenker kommunenes handlingsrom. Det finnes mange eksempler på arbeidsrettede tiltak i kommunene som ikke nødvendigvis faller inn under de nevnte kategoriene. Dersom konkrete tiltak som innfrir kravet skal framgå eksplisitt av forskriften, bør det samtidig framgå tydelig at også andre arbeidsrettede elementer kan oppfylle kravet. Nærmere informasjon om hva dette kan være, kan følges opp i form av veileder eller lignende rettet mot kommunene.

Øvrige endringsforslag; forlengelse av introduksjonsprogrammet, program på deltid og mulighet til å avslå program

KS støtter forslaget til innstramming i muligheten til å delta i programmet på deltid, som innebærer at deltidsprogram kun skal være mulig dersom det skyldes kapasitetshensyn hos kommunen. Dette medfører en grad av harmonisering mot det ordinære regelverket, som er positivt.

Mange kommuner melder om at det er en utfordring at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har mulighet til å avslutte introduksjonsprogrammet, for så å komme tilbake. KS støtter derfor forslaget om å gi kommunene mulighet til å avslå program for personer som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid. Vi ser imidlertid at forslaget er uklart, noe som kan gjøre det krevende for kommunene å praktisere denne adgangen. Først og fremst ber KS avklaring av hvordan den foreslåtte endringen harmoniserer med lovens § 37c femte ledd, som sier at retten til å delta i program også gjelder for personer som har gått ut i arbeid i Norge, og derfor har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet. Det må også avklares hva som konkret menes med «tilnærmet fulltid». KS oppfordrer samtidig departementet til å vurdere hvordan kommunene skal kunne få klarhet i om en deltaker har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid, gitt at kommunene som hovedregel ikke har tilgang til AA-registeret. Til slutt bør det vurderes hvorvidt regelen også skal omfatte arbeid i utlandet, da KS har fått flere tilbakemeldinger om at personer fra Ukraina kan ha inntektsgivende arbeid i hjemlandet eller andre land, selv om de fysisk oppholder seg i Norge.

KS er uenig i forslaget om skjerpede krav knyttet til forlengelse av program, og mener kommunene selv er best egnet til å vurdere hva som skal til for at den enkelte deltaker skal kunne oppnå sitt sluttmål innenfor

programtiden. Dersom departementets øvrige forslag blir innført, ser KS heller ikke nødvendigheten av å spesifisere at det samme kravet om omfang av arbeidsrettet innhold også skal gjelde i forbindelse med forlengelser.

Behov for sterkere prioriteringer

Målgruppen som dette forslaget omfatter, har i utgangspunktet et kortvarig introduksjonsprogram begrenset til 6 måneder. Dersom forslaget blir realisert, vil de arbeidsrettede elementene legge beslag på minst halvparten av programtiden. Parallelt med dette deltar flyktningene vanligvis også i norskopplæring i et omfang som skal gjøre det mulig å oppnå et norskmål som angitt i § 37d. Strengere krav til innhold i et kort program krever en sterkere prioritering av hva som skal inngå. Når regjeringen med dette forslaget signaliserer at rask arbeidsdeltakelse er hovedmålet, bør en konsekvens være at obligatorisk foreldreveiledning, som ikke er et arbeidsrettet tiltak, utgår som obligatorisk tiltak i programmet. Det må i så fall vurderes om dette skal gjelde alle programdeltakere eller kun gruppen som er omfattet av dette forslaget. Et alternativ kan være at foreldreveiledning tilbys som et frivillig tiltak utenfor rammene av introduksjonsordningen

Introduksjonsprogrammet fordrer et tett og tillitsfullt samarbeid mellom programrådgiver og deltaker. Selv om norskopplæringen etter § 37d i prinsippet kan gjennomføres uavhengig av introduksjonsprogrammet, såfremt deltakerne mottar et språktilbud i programmet, er dette krevende for kommunene å legge til rette for. Tilbakemeldinger fra kommunene tilsier også at et visst nivå av norskkunnskaper er nødvendige for å komme i arbeid, samtidig som mange ukrainerne selv er svært opptatt av å lære norsk. Kommuner melder også om at de står i et krysspenn mellom føringer om arbeidsrettet innhold, og deltakernes egne ønsker og prioriteringer. Dette kan bli ytterligere forsterket dersom forslaget realiseres. Om forslaget skal fungere etter intensjonen kan det derfor bli nødvendig med klarere føringer om at deltakelse i et arbeidsrettet introduksjonsprogram skal prioriteres foran retten til norskopplæring.

KS vil likevel understreke at det ikke foreligger noe tydelig kunnskapsgrunnlag som tilsier at økt vekt på arbeidsrettede tiltak framfor opplæring i norsk, faktisk vil gi de ønskede resultatene i form av økt sysselsetting for denne gruppen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar i høringsnotatet at forslaget samlet ikke vil innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene. KS er uenig i denne vurderingen, og mener det er sannsynlig at forslaget får økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

Departementet spør spesifikt om kommunene har personell og kapasitet til å følge opp de kravene som blir foreslått. Dersom forslaget innføres uten at NAV styrkes i form av personell og tiltaksmidler for å kunne følge opp den økte innsatsen som kreves, kan det føre til at kommunene selv vil måtte finansiere flere av de arbeidsrettede elementene som det stilles krav om. En slik mulig kostnadsovervelting på kommunene er ikke berørt i høringsnotatet, til tross for at departementet uttaler at forslaget vil kreve mer av arbeidsgivere og kan øke etterspørselen etter statlige arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV.

Mange kommuner gir tilbakemelding om at arbeidsgivere forventer at flyktningene behersker et minimum av norsk for å kunne være aktuelle for praksis, og at tidlig praksis forutsetter betydelig støtte i form av arbeidsrettet norskopplæring. Kommunene har ikke økonomiske rammer til å kunne tilby økt innsats på dette området, all den tid tilskuddet til norsk og samfunnskunnskap er sterkt underfinansiert. Selv med en styrket finansiering vil det være krevende å rekruttere flere lærere for å tilby den tettere oppfølgingen som slik opplæring forutsetter.

Dersom departementet likevel velger å gå videre med forslaget, oppfordrer KS departementet til å vurdere nærmere hvordan endringer i integreringsforskriften kan utformes slik at sannsynligheten for at det gir ønsket effekt øker. KS forventer samtidig at kommunene kompenseres økonomisk for merkostnader som følge av endringen.

Med hilsen

Helge Eide
Fung. adm.dir

Mari Trommald
Fung. områdedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur