



Seljord kommune

Arkiv:

Saksnr.: 2019/1520-1

Sakshand.: Per Atle Einan

Direkte tlf.: 35065108

Dato: 16.10.2019

Saksframlegg

Utval	Utvalssak	Møtedato
Formannskap/økonomiutval		31.10.2019

Høringssvar Seljord kommune

Saksdokument:

Den 16.08.2019 sendte Kunnskapsdepartementet ut på høring forslag til ein ny lov om integrering – integreringslova. Frist for høringssvar er 15.11.2019. Den nye lova skal oppheve og erstatte den noverande introduksjonslova. Det er og forslag om endringar i statsborgarlova. Endringane i desse to lovverka bør sjåast i samanheng.

[Høring Forslag til lov om integrering \(integreringsloven\) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap \(statsborgerloven\)](#)

Saksutgreiing:

Kunnskapsdepartementet rår til å oppheve lov av 4. juli 2003 nr 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nykomne innvandrarak (introduksjonslova) og innføre ein ny lov om integrering (integreringslova). Forslaget til ny lov skal bidra til rask start av kvalifiseringa av nykomne flyktningar. Forslaget skal bidra til at fleire får formelle kvalifikasjonar gjennom standardiserte element i, og før, introduksjonsprogrammet. Formell kvalifisering og utdanning skal inngå i programmet, samt lovfesting av differensiert programtid. Lovfesting av kompetansekartlegging og karriererettleiing er andre sentrale omgrep.

1. Målet er auka sysselsetting blant flyktningar og innvandrarak.

Departementet meiner målet kan oppnåast blant anna ved at:

- 1.1 introduksjonsprogrammet i større grad enn i dag, skal fylle gapet mellom kva slags erfaring og utdanning den einskilde har når den kjem til Noreg , og kva som krevjast i den norske arbeidsmarknaden,
- 1.2 det ikkje lenger skal vere eit visst tal på gjennomførte undervisningstimar, men minimumskrav til nivå i norsk som styrer undervisningsmengda,
- 1.3 dei store ulikskapen kommunane har i høve til innhald, kvalitet og resultat i introduksjonsprogrammet og norskopplæringa skal bli redusert.

2 I høringsnotatet foreslår departementet mellom anna følgjande:

2.1 Dagens målgruppe for obligatorisk opplæring i norsk og samfunnsfag (16-67 år) blir innskrenka til 18-67 år.

Dagen målgruppe for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag, jf. introduksjonslova, er 16-67 år. Departementet foreslår å endre målgruppa til 18-67 år. Departementet meiner at 16 og 17-åringar primært skal delta i opplæring etter opplæringslova. Det er derfor ikkje hensiktsmessig at dei blir omfatta av introduksjonslova, eller at dei kan vokse seg inn i målgruppa.

Målgruppa for rett og plikt til deltaking i introduksjonsprogram blir foreslege uendra frå dagens 18-55 år. I dag kan ein 17-åring vokse seg inn i rett og plikt til introduksjonsprogram med stønad. På same måte vil ein 54-åring kunne avslutte introduksjonsprogrammet når hen fyller 55 år. Departementet vil endre lova slik at ein ikkje kan vokse seg inn eller ut av målgruppa.

Uttale:

Seljord kommune har ikkje noko formeining om i kva grad denne endringa vil føre til betre integrering i utdanning og arbeidsliv.

2.2 Programtida skal i loven i større grad enn i dag differensierast ut frå kva som er føresetnadane til den einskilde. Departementet foreslår at lengda på programmet i større grad enn tidlegare skal differensierast med utgangspunkt i medbragt kompetanse og utdanning, samt kva som er deltakarens sitt slutt mål.

Det er forslag om at deltakarar som har gjennomført vidaregåande opplæring før oppstart kan gjennomføre programmet mellom 3-6 månader, utan høve til utvida programtid.

Deltakarar under 25 år med fullført vidaregåande opplæring som slutt mål kan få mellom 3 månader og 3 års programtid, med moglegheit for eitt års forlenging til totalt fire års programtid. Deltakarar som ikkje har vidaregåande opplæring og som har anna slutt mål enn vidaregåande opplæring kan få programtid frå 3 månader til 2 år, men moglegheit for forlenging inntil eitt år (jf. slik det er i dag).

Det er opna for at slutt målet kan endrast under programtida, men at det skal ligge strenge kriterier til grunn for å få forandringa godkjent når det fører med seg at programtida då må endrast.

Uttale:

Seljord kommune støttar ikkje dette forslaget. Det er svært få personar som klarar å tileigne seg nok norskkunnskapar i løpet av 3 til 6 månader til å kunne gå vidare i eit ordinært utdanningsløp. Ei slik ordning kan føre til at deltakar vil underslå den kompetansen dei har med seg, fordi dei då vil få for kort tid på programmet til å nå det nivået dei treng. Kommunen har erfart at det er det store individuelle variasjonar til tross for same formelle utdanningsnivå. Korleis den enkelte taklar dei ulike migrasjonsprosessane fører også til ulik grad av læringsevne i tida etter busetting.

Det er og slik at dei fleste deltakarar under 25 år ønskjer å fullføre vidaregåande utdanning. Det er bra, men vil med dette forslaget kunne utløyse det fjerde året i program.

På den andre sida trur vi ikkje at eit kortare program enn minimum eitt år vil kvalifisere deltakarane i særleg grad. Dermed vil forslaget føre til auka utgifter for kommunen.

Seljord kommune ber departementet vurdere konsekvensane for denne gruppa ved busetting på tidspunkt der det uansett vil vere meir enn tre til seks månader til deltakar kan ta opp ordinære studiar etter programtida. Seljord kommune meiner ei individuell vurdering av behovet for grunnleggande kvalifisering bør styre lengda på programmet.

2.3 Forslag om minimumsinnhald i introduksjonsprogrammet.

Departementet legg til grunn at standardiserte element ut over norsk, samfunnsfag og tiltak retta mot deltaking i norsk arbeidsliv, kan vere kurs i livsmeistring og foreldrerettledning. Grunngevinga til departementet for å innføre ein slik paragraf er at dei meiner slike obligatoriske element vil styrke deltakarane sin motivasjon og meistring i møte med eit nytt samfunn, nye forventningar og eit nytt system.

Uttale:

Seljord kommune er positive til at innhaldet i introduksjonsprogrammet skal fange eit breiare perspektiv på utfordringar folk opplever i migrasjonsfasane etter busetting. Vi vurderer samstundes at innhaldet bør vere differensiert ut frå folk sin bakgrunnskompetanse og behov. Kommunen legg til grunn at innhaldet i programmet skal vere kvalitativt forsvarleg og vurderer at forslaget vil føre til meirkostnader som må bli kompensert.

2.4 Dagens ordning der kommunane kan operere med ein individuell plan og ein individuell opplæringsplan i norsk, skal endrast slik at alle berre har ein plan som omfattar heile spekteret.

Uttale:

Seljord kommune støttar forslaget. Dette er allereie innarbeidd praksis i Seljord kommune.

2.5 Innføre ein integreringskontrakt som omhandlar dei overordna forpliktingane mellom kommunen og deltakar i introduksjonsprogrammet. Departementet foreslår at det skal innførast ein integreringskontrakt mellom deltakaren og kommunen. Kontrakten skal gjengi måla i den individuelle planen, programmets varigheit samt dei langsiktige måla til deltakaren. Departementet meiner at kontrakten vil synleggjere deltakaren sine rettar til individuelt tilpassa opplæring slik at motivasjonen blir større hos deltakaren.

Uttale:

Seljord kommune støttar ikkje forslaget. Vi meiner at ein må fokusere meir på bevisstgjerung av samfunnskontrakten som eit opphaldsløyve utgjer. Ein Integreringskontrakt som er eit tillegg til den individuelle planen vil auke administrasjonstida til kommunen. Erfaring viser at det er naudsynt å bruke godkjent tolk i alle formelle samtalar med deltakar dei fyste månadane etter busetting. Deltakar må forstå kva det inneber å signere ein slik kontrakt. Dette er viktig, særleg for dei med mindre skulebakgrunn frå før. Seljord kommune trur forslaget i liten grad vil føre til betre motivasjon hos deltakaren eller betre måloppnåing.

2.6 Innføre krav om at personar som underviser i norsk etter introduksjonslova skal ha formell pedagogisk utdanning og minimum 30 studiepoeng i norsk som andrespråk.

Departementet grunngjev forslaget med at dei ønsker å heve kvaliteten på norskopplæringa i introduksjonsprogrammet.

I dag heiter det i regelverket at dei som underviser i norsk og samfunnskunnskap skal ha fagleg og pedagogisk kompetanse. Dette inneber at lærarar i utgangspunktet skal ha godkjent lærarutdanning og bør ha norsk som andrespråk, men det er ikkje absolutte krav.

Uttale:

Seljord kommune støtter forslaget om kompetansekrav for lærarar som skal undervise etter introduksjonsloven, men meiner og at det bør vere rom for unntak frå dette kravet. Vi meiner personlege eigenskapar, evne og vilje, er sentrale element i kompetanseomgrepet. Seljord kommune meiner forslaget har økonomiske konsekvensar og rår til at vidareutdanning for tilsette er ein prioritert del av den statlege kompetansestrategien for skulesektoren.

- 2.7 Innføre krav om at kompetansekartlegging og karriererettleiing skal gjevast alle innvandrarar med rett og plikt til introduksjonsprogram, før dei startar opp programmet.

Departementet foreslår at fylkeskommunen skal ha ansvar for kompetansekartlegging og karriererettleiing og at dette skal gjennomførast før introduksjonsprogrammet startar opp. Fylkeskommunen får ein rettleiingsplikt overfor deltakaren og karriererettleiinga skal gje føringar for deltakaren sitt slutt mål.

Departementet legg opp til at midlar tilsvarende 11 heiltidsstillinga samt utgifter til tolk skal overførast gjennom rammetilskottet til fylkeskommunane.

Uttale:

Seljord kommune meiner det kan vere problematisk at same instans som har ansvar for å fordele flyktningar ut til kommunane også skal ha ansvar for å tidfeste oppgåver til dei som skal busettast i dei same kommunane. Når fylkeskommunen skal utnytte ressursane effektivt, så vil fordelinga ha innverknad på eige driftsbudsjett. Dette kan føre til at kommunar ute i distrikta ikkje blir tildelt flyktningar av økonomiske årsakar.

Departementet foreslår 11 stillingar til fylkeskommunen som skal kompetansekartlegge og gje karriererettleiing til alle før lovpålagt oppstart av introduksjonsprogrammet. Kommunen stiller spørsmål ved om dette er eit realistisk ressursnivå for å gjennomføre desse oppgåvene. Seljord kommune meiner karriererettleiing kan starte før oppstart av programmet og danne grunnlag for eit slutt mål, men at det bør vere eit førebels slutt mål. Karriererettleiing er ein prosess som går over tid. Vi trur ikkje det er noko som kan avsluttast før folk har blitt trygg i det nye landet.

Seljord kommune kan ikkje støtte forslaget slik det ligg føre no.

- 2.8 Ungdom under 25 år som ikkje har fullført vidaregåande opplæring skal ha opplæring etter opplæringslova som del av sitt introduksjonsprogram.

Uttale:

Seljord kommune støttar forslaget under føresetnad av at kommunen får kompensasjon dersom gruppa får rettar som gjev kommunen plikt til å opprette nye tiltak som ikkje er innarbeidd i dag.

- 2.9 Dagens krav om opplæring i norsk i eit bestemt tal timar endrast til eit generelt krav om å bringe deltakarane opp på eit minimumsnivå i norsk, slik at dei kan delta i utdanning og arbeidsliv.

Departementet vil fjerne timetalet og erstatte det med eit minimumsmål for norsk språkleg kompetanse. Konsekvensen blir at kommunen får ansvar for at deltakaren når sitt kompetansemål innan programtida, utan omsyn til kor mange timar som krevjast.

For deltakarar som ikkje har fullført grunnskule blir målet sett til A2 skriftleg og B1 munnleg. Dei med grunnskule skal nå mål B1 skriftleg og munnleg. Dei som har vidaregåande opplæring skal klare B1 skriftleg og B2 munnleg. Departementet legg til grunn at måla er rettleiande og kan vikast frå etter gjevne kriterium.

Uttale:

Seljord kommune meiner det kan vere positivt å erstatte eit visst timetal med kompetansemål, men meiner departementet har urealistiske kompetansemål til dei ulike gruppene, vurdert ut i frå den tiltenkte programtida. Det er lite sannsynleg at kommunane kan innfri fleire målkrav samstundes som programtida skal bli kortare, utan at det blir tilført ekstra ressursar.

- 2.10 Endringar i storleiken på introduksjonsstønad for deltakarar under 25 år som bur saman med familien sin.

Uttale:

Seljord kommune viser til at slike familiar opplever ein krevjande økonomisk kvardag og at eventuelle endringar må ta omsyn til dette, jf. m.a. fattigdomsproblematikk.

Det er og forslag om endringar i lov av 10. juni 2005 nr 51 om norsk statsborgarskap (statsborgarlova) og forskrift 30. juni 2006 nr 756 om erverv og tap av norsk statsborgarskap (statsborgarforskrifta). Det blir mellom annan foreslege at kravet til kunnskapar i norsk munnleg hevast frå nivå A2 til B1.

3. Departementet stiller særlege spørsmål til høringsinstansane

- 3.1. Kompetansekartlegging i mottak: Etter ei samla vurdering foreslår departementet at ansvaret for kompetansekartlegging blir lagt til vertskommunen for mottak (høringsnotatets punkt 5.2.2).

Uttale:

Seljord kommune opplever at kompetansekartlegginga gjennomført av UDI ikkje har innfridd minimumskrav til kvalitet. Om ein ser UDI sin kravspesifikasjon opp mot bemanning på mottaka, så støttar Seljord kommune at ansvaret for kompetansekartlegging overførast til vertskommunen med økonomisk kompensasjon for denne nye oppgåva.

- 3.2. Kommunens moglegheit til å tilby introduksjonsprogram: Bør det opnast for at andre grupper av innvandrarar også kan få tilbod om introduksjonsprogram (høringsnotatets punkt 6.1.2)?

Uttale:

Seljord kommune støttar forslaget. Dersom tildeling av introduksjonsprogram til personar utan rett og plikt, fører til at vedkomande blir integrert i arbeid eller utdanning, meiner vi at dette er av nasjonal og lokal interesse.

- 3.3. Frist for oppstart av programmet: Departementet vurderer om fristen for oppstart av programmet bør vere kortare enn dagens tre månader (høringsnotatets punkt 6.4.2.).

Uttale:

Seljord kommune støttar ikkje forslaget. I dei aller fleste tilfelle startar vi programmet etter nokre dagar eller veker. Men av erfaring veit vi at nyleg busette treng tid for å finne seg til rette i den nye heimen og i det nye landet. Ofte er denne tida prega av mangel på tryggleikskjensle, framandgjerding, sorg og sakn. Familiar skal ha helseoppfølging og ungane skal venje seg til skule og barnehage. I tillegg kan det ta fleire månader å få tildelt personnummer og id-papir frå politi og folkeregister. For å kunne registrere personar inn i skatteetaten, lønssystem, NAV, skulesystem m.m. så må ein ha personnummer. Når det i mange tilfelle tek mykje meir enn tre månader å få personnummer, så kan ein ikkje lovfeste oppstart før dette er i orden.

Erfaringa vår er at den første tida krev stort handlingsrom for individuell tilrettelegging og oppfølging av kvardagsutfordringar som ikkje kan seiast å vere direkte kvalifiserande, men meir livshandtering. Forslaget bør også sjåast i samanheng med forslag om nye lovpålagte krav til aktivitetar før programmet, til dømes kompetansekartlegging og karriererettleiing. Dette er aktivitetar som busettingskommunen ikkje har ansvaret for.

Eit anna viktig moment er forslaget om meir differensiering av programtida. Departementet legg til grunn at nokre grupper skal få tre til seks månaders program. Då er det særskild viktig at personar dette gjeld er 100% klar til å gjere seg nytte av kvar einaste time og dag i programmet. Då må vi ha eit visst handlingsrom til å klargjere folk før vi startar programmet. Dersom dette ikkje er gjort på ein tilfredsstillande måte før busetting, så blir det feil å gje busettingskommunen ansvar for å starte programmet innan mindre enn tre månader.

Kommunane bør få behalde det handlingsrommet vi har ved at programmet skal starte innan tre månader etter busetting, slik det er i dag.

- 3.4. Krav om at kommunens tilbod skal vere forsvarleg: Departementet ber om at det blir gjeve innspel på om det bør innførast eit krav om at kommunens tilbod til introduksjonsprogram etter lova skal vere forsvarleg, samt kva slags kriterium som bør ligge til grunn for Fylkesmannens tilsyn av om kommunens tilbod etter lova er forsvarleg (høringsnotatets punkt 4.1.2.).

Uttale:

Seljord kommune støttar at det førast inn eit lovmessig krav om forsvarlegheit og foreslår følgjande kriterier:

- *Vedtak om introduksjonsprogram og individuell plan innan 3 månader etter busetting.*
- *fulltidsprogram med kvalifiserande tiltak og vedtak om opplæring i høve til gjeldande lovverk for den einskilde.*

- 3.5. Fritak frå opplæring i norsk og samfunnskunnskap og prøver: Departementet foreslår å endre reglane for fritak, slik at det skal stillast krav om at den einskilde må dokumentere eit høgare karakternivå i norsk og samfunnsfag (høringsnotatets punkt 8.9.1).

Uttale:

Seljord kommune støttar forslaget om å stille eit høgare karakterkrav for å få fritak frå opplæringsplikta, men at kravet må vere realistisk i høve til kort butid. Blir kravet urealistisk vil det kunne verke mot hensikta og øydeleggje for motivasjon til den einskilde. Vi må og ta med i vurderinga av eit slikt krav at det er stor ulikskap mellom folk. Nokon lærar mykje på kort tid med moderat innsats, mens andre lærar lite over lang tid med mykje innsats.

- 3.6. Opplæring og prøver i samfunnskunnskap: Departementet foreslår å vidareføre dagens ordning med opplæring i samfunnskunnskap, men ber om innspel på om opplæring og prøver bør gjennomførast innan ein gjeven tidsfrist (høringsnotatets punkt 8.4.2)

Uttale:

Seljord kommune er usikker på om endra fristar kan føre til betre integrering i jobb og utdanning. Erfaringa viser at dei aller fleste vil gjennomføre opplæring og prøver så fort som dei er klare for det. Kommunen stiller spørsmål ved om prøveresultat i norsk og samfunnsfag med dette vil bli kopla til retten til statsborgarskap. Om fristen ikkje blir heldt, vil det innebære at ein aldri kan få statsborgarskap? I så fall må det då leggjast til rette for romslege unntaksreglar.

Rådmannen si tilråding:

- Seljord kommune støttar ikkje forslaget om differensiert programtid, slik det ligg føre no.
- Seljord kommune støttar forslaget om ein einskild paragraf som definerer minimumsinnhald i introduksjonsprogrammet.
- Seljord kommune støttar ikkje forslaget om å innføre ein integreringskontrakt.
- Seljord kommune støttar forslaget om kompetansekrav for lærarar som skal undervise etter integreringsloven.
- Seljord kommune støttar forslag om at ungdom under 25 år som ikkje har fullført vidaregåande opplæring skal ha opplæring etter opplæringslova som del av sitt introduksjonsprogram.
- Seljord kommune støttar ikkje forslaga til kompetansemål slik dei føreligg no.

Særlege spørsmål til høringsinstansane:

- Seljord kommune støttar forslaget om at ansvaret for kompetansekartlegging i mottak overførast frå UDI til vertskommunane.
- Seljord kommune støttar at ordninga med at kommunane kan tilby introduksjonsprogram til andre grupper av innvandrarar enn dei som har rett og plikt. Vi meiner det er av nasjonal interesse at dei som kan gjere seg nytte av programmet kjem i arbeid. Det bør derfor innførast ein økonomisk kompensasjon til kommunane.
- Seljord kommune støttar ikkje forslaget om at fristen for oppstart av programmet skal vere mindre enn tre månader.
- Seljord kommune støtter innføringa av ein lovfesta forsvarlegheitskrav.
- Seljord kommune støttar forslaget om å stille eit høgare karakterkrav for å få fritak frå opplæringsplikta.
- Seljord kommune støttar ikkje forslaget om at opplæring og prøver i norsk og samfunnsfag skal gjennomførast innan ein gjeven frist.

Utskrift til: