



Innst. 103 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 146 L (2015–2016)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i introduksjonsloven (innføring av forsøkshjemmel)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold og bakgrunn for forslaget

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Forslaget gjelder lovfesting av en forsøkshjemmel.

Forslaget går lenger enn forsøkshjemmelen i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) og lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven). Det foreslås en adgang til å godkjenne unntak fra lov eller forskrift som fører til innskrenking av rettigheter som enkeltpersoner har etter introduksjonsloven. Et eksempel på et slikt forsøk er redusert stønad for deltakere i introduksjonsprogrammet i kombinasjon med insentiver for å oppnå språklige ferdigheter.

Begrunnelsen for forslaget er å legge til rette for utvikling gjennom å gi kommuner mulighet til å prøve ut nye pedagogiske og organisatoriske løsninger i sitt arbeid med introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Bakgrunnen for forslaget er også å gi kommunene større fleksibilitet.

Det vises i proposisjonen til omtale i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016), samt Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integre-

ringspolitikk, og anmodningsvedtak fra Stortinget til regjeringen, vedtak nr. 434–444 (2015–2016).

Forslaget i proposisjonen har vært på forkortet høring. Se pkt. 3.3 i proposisjonen for en omtale av høringsinstansenes syn.

1.2 Innføring av en forsøkshjemmel

1.2.1 Gjeldende rett

1.2.1.1 INTRODUKSJONSLOVEN

Introduksjonsloven regulerer to ordninger, introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Loven gir enkeltpersoner en rekke rettigheter og plikter. Kommunens plikter og ansvar for å sørge for tjenester er også regulert i loven. Forskriftene til loven gir utfyllende bestemmelser. Se pkt. 3.1.1. i proposisjonen for nærmere omtale.

Det er i dag ingen adgang til å gjøre unntak fra noen av bestemmelsene i introduksjonsloven eller tilhørende forskrifter.

1.2.1.2 FØRSØKSLOVEN

Førsøksloven gir i dag muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, der hvor særlovgivningen ikke åpner for det.

Førsøksloven er en generell lov. Det følger av forsøksloven at det ikke kan settes i gang forsøk med avvik fra grunnleggende regler i kommuneloven, forvaltningsloven eller regler gitt for å verne enkeltpersoners rettssikkerhet. Det kan heller ikke godkjennes forsøk som fører til innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lover.

Fordi begrunnelsen for forsøksloven er forvaltningsutvikling, godkjennes det ikke forsøk som kun er dispensasjoner fra bestemmelser i lov og forskrift.

1.2.1.3 FORSØKSHJEMMEL I OPPLÆRINGSLOVA

Opplæringslova § 1-4 gir Kunnskapsdepartementet (KD) mulighet til å innvilge tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk etter søknad fra kommune eller fylkeskommune hvor det blir gjort avvik fra opplæringslova eller forskrifter til loven. I forbindelse med godkjenning av forsøk kan det stilles vilkår.

1.2.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår å endre introduksjonsloven slik at det innføres en særlig hjemmel for å innvilge unntak fra bestemmelser i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter i sammenheng med tidsavgrensede forsøk. Bestemmelsen er knyttet til gjennomføring av konkrete forsøk, og den gir ikke en generell adgang til å gjøre unntak fra lov og/eller forskrift. Det innebærer at hjemmelen ikke kan benyttes av kommuner bare med den begrunnelse at de vanlige reglene ikke passer i den konkrete situasjonen de står overfor. For at hjemmelen kan benyttes er det for det første en forutsetning at kommunen søker om unntak fra klart definerte bestemmelser i lov eller forskrift, og for det andre at søknaden innvilges av departementet. Departementet kan velge å delegere myndigheten videre. Hvilke bestemmelser i lov eller forskrift en kommune vil søke om unntak fra, vil avhenge av hva de ønsker å prøve ut i det lokale forsøket.

Høringsnotatet omtalte eksempler på situasjoner hvor forsøk kan være aktuelle. Se pkt. 3.2 i proposisjonen for nærmere omtale.

Hensikten med forsøket må være å prøve ut nye modeller eller elementer som kommunen antar vil ha betydning for bedre resultater i ordningene. Kommunen må kunne argumentere for at forsøket bidrar til å nå formålet med loven, som er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Forsøksloven gir ikke mulighet til å godkjenne forsøk som fører til innskrenkning av rettigheter etter utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lover. En del av bakgrunnen for forslaget er å gi kommunene anledning til å prøve ut modeller med redusert introduksjonsstønad. Hensikten med slike forsøk skal være å gi incentiver til at flere deltakere kommer på et høyere språklig nivå enn de ellers ville gjort. På denne bakgrunn er det departementets vurdering at det er behov for en særskilt forsøkshjemmel i introduksjonsloven.

Flertallet av høringsinstansene har merknader til eller går imot at det skal kunne godkjennes økonomiske forsøk. Flere av høringsinstansene uttaler at forsøk med en redusert introduksjonsstønad kan ha uheldige konsekvenser for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn og dermed en lenger vei for å

lære norsk. Flere uttaler også at det kan medføre et behov for å søke supplerende økonomisk sosialhjelp, at det kan bidra til å skyve deltakerne ut av programmet på grunn av deres svekkede økonomiske situasjon og at det i praksis kan være eller bli opplevd mer som en straff for manglende måloppnåelse enn som en motivasjon for å lære.

Redusert introduksjonsstønad i kombinasjon med incentiver for å lære norsk er beskrevet som en mulig modell, men også andre modeller kan være aktuelle for forsøk.

Departementet gjør i proposisjonen oppmerksom på at hjemmelen i utgangspunktet gjelder alle bestemmelser i introduksjonsloven med tilhørende forskrifter, også bestemmelser som gir deltakerne rettigheter eller pålegger plikter. Det foreslås likevel begrensninger med henhold til hvilke forsøk som kan godkjennes. Det skal ikke gis adgang til å gjøre unntak fra saksbehandlingsregler som er gitt av hensyn til enkeltpersoners rettssikkerhet.

Det vil heller ikke bli godkjent forsøk som vil være i strid med Grunnloven § 98 som slår fast at «intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling» eller internasjonale konvensjoner. Aktuelt her er FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og det generelle diskrimineringsforbudet i artikkel 26, FN-konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Sistnevnte innebærer at inngrep i rettigheter som rammer enkelte personer eller grupper, må tilfredsstillende krav til begrunnelse og forholdsmessighet. De samlede fordelene ved forsøksordningen må oppveie ulempene som inngrepet i rettigheter etter loven medfører, og dette må beskrives i søknaden fra kommunen.

UDI viser til betydningen av kravet om dokumentasjon av gjennomført opplæring i et visst antall timer og resultater på avsluttende prøver som vilkår for henholdsvis permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. I proposisjonen vises det i den sammenheng til ulike hjemler og lovendringsforslag, se pkt. 3.4. På den bakgrunn vil departementet heller ikke godkjenne forsøk som medfører at deltakere i introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke skal kunne oppfylle sin plikt til opplæring eller til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Også andre begrensninger kan være aktuelle, disse vil bli uttømmende beskrevet i rundskriv til introduksjonsloven.

Departementet foreslår at forutsetningene og rammene for å godkjenne forsøk skal være de samme som forsøk etter forsøksloven. Dette innebærer at det er departementet som godkjenner forsøk, i samråd med andre instanser.

De kommunene som ønsker å gjennomføre forsøk, må søke departementet om godkjenning til unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift, og søknaden må være så fullstendig at departementet kan vurdere forsøksmodellen, mål for forsøket og konsekvenser av forsøket både for kommunen, for de ansatte i kommunen, for deltakere, for andre etater eller enheter i kommunen. Det skal gjøres rede for både økonomiske og administrative konsekvenser. Det må gjøres rede for hvilke bestemmelser det søkes fritak fra, tidsperioden for forsøket, hvordan kommunen vil reversere forsøket etter gjennomført forsøksperiode og gå tilbake til ordinær oppfyllelse av rettigheter og plikter i introduksjonsloven med tilhørende forskrifter, samt hvilket opplegg for evaluering av forsøket kommunen har planlagt. Godkjenning av forsøk vil bli gitt for en periode på inntil fire år, men kan bli forlenget med inntil to år. En forutsetning er også at det rapporteres årlig på status og framdrift av forsøket, at forsøket blir evaluert og at endelig evalueringsrapport blir sendt departementet.

Forutsetninger for at departementet skal kunne innvilge unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift, vil bli uttømmende beskrevet i rundskriv til introduksjonsloven.

Etter at hjemmelen har virket noe tid, vil departementet vurdere behovet for å gi utfyllende bestemmelser om bl.a. forutsetninger for godkjenning og begrensninger med henhold til hva det kan søkes unntak fra i en egen forskrift. Et eventuelt forslag til forskrift vil bli sendt på høring.

Med hensyn til merknaden fra SSB om å sikre tilstrekkelig dokumentasjon om forsøkene både for statistikk- og evalueringsformål, og merknaden fra UDI om betydningen av registrering av introduksjonsstønadens størrelse ved søknad om familiegjenforening, viser departementet til at introduksjonsloven § 25 gir hjemmel til å opprette personregistre, til utlevering av personopplysninger og til å innhente personopplysninger. Utfyllende bestemmelser til § 25 skal gis i forskrift, og departementet vil her også vurdere behovet for registrering av personopplysninger i forbindelse med gjennomføring av forsøk i kommunene.

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremgår av proposisjonen at flere høringsinstanser har merknader til økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Flere påpeker at forsøk med redusert introduksjonsstønad for mange deltakere vil kunne medføre økte kostnader i kommunene til supplerende økonomisk sosialhjelp, samt økte administrative kostnader for kommunene til behandling av søknader om sosialhjelp.

Forslaget om å innføre en forsøkshjemmel i introduksjonsloven vil i seg selv ikke føre til merkostnader for den enkelte kommune. Eventuelle kostnader for den enkelte kommune vil avhenge av innretningen på det enkelte forsøket. Kostnadene dekkes innenfor gjeldende kommunale tilskudd. Eventuelle forsøk med redusert introduksjonsstønad kan få effekter på andre stønader som forvaltes av kommunen.

Forslaget vil ha administrative konsekvenser for departementet og eventuelle andre departementer i forbindelse med ressursbruk til behandling og godkjenning av søknader om unntak.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Prop. 146 L (2015–2016) om endringer i introduksjonsloven (innføring av forsøkshjemmel).

Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet i proposisjonen foreslår endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Forslaget gjelder lovfesting av en forsøkshjemmel. Dette innebærer at kommunene kan søke departementet om unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift for å kunne gjennomføre tidsavgrensede lokale forsøk i forbindelse med introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forsøkene kan være av pedagogisk, organisatorisk eller økonomisk art.

Komiteen registrerer at her foreslås en adgang til å godkjenne unntak fra lov eller forskrift som fører til innskrenking av rettigheter som enkeltpersoner har etter introduksjonsloven. Et eksempel på et slikt forsøk er redusert stønad for deltakere i introduksjonsprogrammet i kombinasjon med insentiver for å oppnå språklige ferdigheter.

Komiteen viser til at begrunnelsen for forslaget er å legge til rette for utvikling gjennom å gi kommuner mulighet til å prøve ut nye pedagogiske og organisatoriske løsninger i sitt arbeid med introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Komiteen viser til at Justis- og bered-

skapsdepartementet ønsker å sørge for fleksibilitet for kommunene ved å åpne for at det kan gjøres unntak fra bestemmelser i introduksjonsloven og forskriftene til denne i sammenheng med tidsavgrensede forsøk i kommunene. Departementet viser til at dette vil legge til rette for økt gjennomstrømming i ordningene og bedre resultater i andelen av deltakere som går over i arbeid eller utdanning.

Komiteen viser til tilleggsnummeret til regjeringens budsjettforslag for 2016, Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016), hvor det omtales at regjeringen vil vurdere modeller der kommunene gis anledning til å prøve ut løsninger med redusert introduksjonsstønad i kombinasjon med insentiver for å få flere til å oppnå et visst nivå på avsluttende norskprøve som gir den enkelte mulighet til å fungere i arbeidslivet. Komiteen registrerer at en mulig modell som skisseres i tilleggsnummeret, er at introduksjonsstønaden reduseres til 1,8 G, og at full introduksjonsstønad på 2 G først gis etter at den enkelte har oppnådd et visst nivå på avsluttende prøve i norsk. I forslaget viser Justis- og beredskapsdepartementet også til Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk, og anmodningsvedtak fra Stortinget til regjeringen, vedtak nr. 434–444 (2015–2016), også omtalt som integreringsforliket.

Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet begrunner forslaget med et behov for å legge til rette for utvikling og fleksibilitet i ordningene i loven. Begrunnelsen er også å prøve ut ulike modeller og insitamenter for å nå formålet med introduksjonsloven gjennom økt gjennomstrømming i ordningene, og å bidra til at flere går over i arbeid eller utdanning etter avsluttet deltakelse i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. En tredje begrunnelse er å legge til rette for bedre samordning av ordningene i introduksjonsloven med annen opplæring, for eksempel grunnskole og videregående opplæring etter opplæringslova.

Komiteen understreker at et godt og oppdatert introduksjonsprogram skal bidra til å gi dem som har fått innvilget opphold i Norge, kunnskap og kvalifikasjoner som kan lette deltakelse i det norske samfunns- og arbeidslivet. Komiteen mener det bør arbeides for forenklinger og forbedringer i introduksjonsprogrammet. Komiteen mener at forbedring i norskopplæring må prioriteres. Komiteen mener også at introduksjonsprogrammet ikke skal stå i veien for ordinært arbeid, og det må være en tydelig forventning om deltakelse i arbeidslivet. Det er også behov for at nye former for språkopplæring utprøves, og at regelverk tilpasses slik at det åpner for fleksibilitet hvor den som har rett på språkopplæring, kan velge andre tilbud som passer best.

Komiteen viser til at forsøksloven i dag gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen,

der hvor særlovgivningen ikke åpner for det. Forsøksloven gir ikke mulighet til å godkjenne forsøk som fører til innskrenkning av rettigheter etter utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lover. Komiteen registrerer at en del av bakgrunnen for angjeldende forslag er å gi kommunene anledning til å prøve ut modeller med redusert introduksjonsstønad. Justis- og beredskapsdepartementet viser i forslaget til at hensikten med slike forsøk skal være å gi insentiver til at flere deltakere kommer på et høyere språklig nivå enn de ellers ville gjort. Komiteen registrerer at hjemmelen som her foreslås åpner for at kommunene også kan få unntak fra introduksjonslovens bestemmelser om rett til introduksjonsstønad. Den foreslåtte hjemmelen i introduksjonsloven går dermed lenger enn hjemmelen i forsøksloven.

Komiteen viser til at forslaget i proposisjonen innebærer en hjemmel for at det kan gjennomføres konkrete tidsavgrensede forsøk med unntak fra introduksjonsloven kapittel 3 om introduksjonsstønaden og beregningen av denne. I forslaget er redusert introduksjonsstønad i kombinasjon med insentiver for å lære norsk beskrevet som en mulig modell. Det vises imidlertid til at også andre modeller kan være aktuelle for forsøk. Komiteen registrerer at den foreslåtte hjemmelen i utgangspunktet gjelder alle bestemmelser i introduksjonsloven med tilhørende forskrifter, også bestemmelser som gir deltakerne rettigheter eller pålegger plikter. Det foreslås likevel begrensninger med henhold til hvilke forsøk som kan godkjennes. Komiteen viser til at det ikke skal gis adgang til å gjøre unntak fra saksbehandlingsregler som er gitt av hensyn til enkeltpersoners rettssikkerhet. Dette innebærer at det blant annet ikke skal gis unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Komiteen viser til at forsøkshjemmelen heller ikke vil kunne tjene til å gjennomføre forsøk som vil være i strid med Grunnloven § 98 som slår fast at «intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling» eller internasjonale konvensjoner.

Komiteen viser til at departementet heller ikke vil godkjenne forsøk som medfører at deltakere i introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke skal kunne oppfylle sin plikt til opplæring eller til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. En forutsetning for å få godkjenning til unntak fra lov eller forskrift, er at kommunen i søknaden godtgjør hvordan deltakerne skal kunne oppfylle vilkårene for henholdsvis permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap innenfor rammen av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Komiteen understreker at forslaget gjelder søknad fra enkeltkommuner, men at dette ikke er til

hinder for at tidsavgrensede pedagogiske, organisatoriske eller økonomiske forsøk gjennomføres i interkommunalt samarbeid, jf. lov 25. september 1992 nr. 27 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 5, eller i et vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven kapittel 5A. Søknader om unntak fra introduksjonsloven og tilhørende forskrifter må i disse tilfellene fremmes av styret for løsning av felles oppgaver i interkommunalt samarbeid, jf. kommuneloven § 27, eller vertskommunen, jf. kommuneloven § 28-1 a.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, understreker betydningen av et godt og individtilpasset introduksjonsprogram som stimulerer til at de som kommer til Norge og får opphold, kommer seg i arbeid og blir i arbeid. I en tid der arbeidsløsheten stiger og andelen som er i jobb går ned, er det særlig viktig at vi allerede fra ankomst til Norge er tydelige på alles plikt til å bidra. Derfor er det også viktig med et tydelig og enhetlig regelverk for tilstedeværelse i introduksjonsprogram og norskopplæring. Flertallet understreker også betydningen av at introduksjonsprogrammet tilrettelegger for kvinners yrkesdeltakelse. Mens 70 pst. av mennene som har deltatt i introduksjonsprogrammet kommer seg i jobb eller utdanning, er det bare 50 pst. av kvinnene som gjør det. Flertallet ønsker å tydeliggjøre krav til kommunene om innholdet i introduksjonsprogrammet slik at kvinner får et tilbud som reelt sett er innrettet på yrkesdeltakelse og formelle kvalifikasjoner.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det også må stilles krav til norskopplæring under fødselspermisjon, og viser til respektive partiers merknader og forslag i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk, jf. Innst. 399 S (2015–2016).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, er kritiske til en forsøkshjemmel som gir adgang til å kutte i stønaden til deltakere på introduksjonsprogrammet utover det som er mulig med dagens regelverk. Flertallet er opptatt av at det skal stilles krav om deltakelse og oppmøte. Derfor er også flertallet positive til dagens hjemler som gir mulighet til å kutte stønaden når gyldig fravær ikke foreligger. Flertallet ønsker imidlertid

ikke ytterligere hjemler som tar sikte på å bruke kutt i stønad som et insentiv for bedre læring.

Flertallet understreker betydningen av at det kan gjennomføres organisatoriske og pedagogiske forsøk på introduksjonslovens område. Flertallet ønsker derfor hjemler som sørger for at slike forsøk kan gjennomføres. Flertallet legger imidlertid til grunn at slike forsøk ikke skal åpne for unntak som knytter seg til kutt i stønader som departementet her foreslår.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«I

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 27 i kapittel 5 skal lyde:

§ 27 *Forsøksvirksomhet*

Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Nåværende § 27 og § 28 blir § 28 og ny § 29.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til proposisjonen og fremmer følgende forslag:

«I

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 27 i kapittel 5 skal lyde:

§ 27 *Forsøksvirksomhet*

Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske, organisatoriske eller økonomiske forsøk.

Nåværende § 27 og § 28 blir § 28 og ny § 29.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker at lokal frihet til

å utforme gode opplegg for kvalifisering i henhold til introduksjonsprogrammet er viktig. Integreringsarbeidet foregår i kommunene, og derfor er det av betydning at kommunene i størst mulig grad har frihet til å utforme gode og treffsikre integreringstiltak for de flyktningene den enkelte kommunen bosetter.

Disse medlemmer er i utgangspunktet positive til lokale forsøk av pedagogisk og organisatorisk art, men støtter ikke forsøk som innebærer reduksjon i introduksjonsstønad. Det er uheldig hvis man får lokale variasjoner i offentlige stønadsordninger. Det er også en svært uheldig måte å «motivere» målgruppen på, og disse medlemmer viser blant annet til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) sin høringsuttalelse hvor de etterlyser forskningsbasert kunnskap som tilsier at økonomiske virkemidler som motivasjon er hensiktsmessig. Flertallet av høringsinstansene stiller seg kritiske til at forsøkshjemmelen åpner for unntaksbestemmelser av økonomisk art.

Disse medlemmer viser til Fafo-rapporten «Ti års erfaringer – En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere» (2015). Hovedfunnene indikerer at kvaliteten på programmet varierer fra kommune til kommune, og at det allerede i dag er lokale opplegg innenfor lovens rammer.

Disse medlemmer viser videre til rapporten «Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner» (NIBR 2015). Funnene i rapporten sammenfaller med funnene i Fafo-rapporten (2015). Kommunene har i stor grad frihet til å velge hvilken institusjon som skal ha ansvaret for gjennomføringen og koordinering av innsatsen fra ulike tjenesteytere. Videre fremgår det i rapporten at det hovedsakelig er kjennetegn som landbakgrunn, familiesituasjon og utdanning som forklarer forskjellene i overgang til arbeid og samfunnsdeltakelse, og ikke primært hvordan programmet er organisert.

Disse medlemmer mener det ikke ligger noen begrensninger eller føringer på hvordan opplæringen skal organiseres, og ser derfor ikke hensikten med lovendringsforslaget. Disse medlemmer er kritiske til at forsøkshjemmelen i realiteten vil åpne for å «straffe» deltakere gjennom en potensiell reduksjon i introduksjonsstønad.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er behov for å gjøre introduksjonsprogrammet mer individtilpasset, og at det er viktig at programmet i større grad enn i dag kobles til oppnåelse av formell kompetanse, der det er mulig. Dette kan gjøres ved opplegg som for eksempel kombinerer praksis, fagbrev og språkopplæring.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne forslag i Dokument 8:15 S (2015–2016) og Dokument 8:29 S (2015–2016) om å sikre integrering, og innstillingene til disse. Her ble det fremmet over 50 forslag og blant disse forslag om å endre regelverket slik at all grunnleggende kvalifisering kan tas innenfor introduksjonsprogrammet. Dette ville kunne øke sannsynligheten for å få arbeid vesentlig.

Under behandlingen av disse representantforslagene og Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv, fremmet dette medlem forslag om at introduksjonsordningen må revideres. Ikke alle trenger introduksjonsprogram. Noen trenger lengre, andre trenger ikke introduksjonsprogram i det hele tatt. Personer med fagbrev, høyere utdanning eller andre kvalifiserende ferdigheter trenger ikke å gjennomgå et toårig introduksjonskurs. De bør heller gis hjelp til å komme seg fortest mulig inn i arbeidslivet. Mange er ganske klare for arbeidsmarkedet allerede mens de sitter på asylmottak, andre trenger ulike typer kvalifisering og oppfølging. Det kommer mange arbeidsskapere. Derfor må etablererkompetansen økes og oppmuntres. Nav må ha plikt til å samarbeide med kommunene om opplegget, og det er viktig å koble tiltaket Jobbsjansen for kvinner opp mot introduksjonsordningen der det kan være hensiktsmessig.

Dette medlem viser til de mange kritiske høringsuttalelsene til regjeringens forslag om på generelt grunnlag å kunne trekke i introduksjonsstønaden og bruke full stønad som en slags belønning for å fullføre og bestå prøver.

Dette medlem viser til at stønaden er så lav i dag at mange også nå må supplere med sosialhjelp for å klare utgiftene. Det er svært uheldig at flere blir fattige og også at de blir avhengig av å gå jevnlig på Nav for å få penger. Poenget med offentlige ytelser til livsopphold må være at det skal være mulig å leve av dem, og at så få som mulig kommer i kontakt med sosialhjelpssystemet.

Dette medlem vil også påpeke at forslaget i proposisjonen har form av en slags kollektiv straff, en slags pisk for å markere at en ikke tror at dette er voksne mennesker som har vanlig arbeidsmoral. Dette medlem mener dette føyer seg inn i rekken av forslag og utspill fra regjeringen som har til hensikt å gjøre livet til flyktninger så vanskelig i Norge at de skal unnlate å søke beskyttelse her.

Dette medlem er uenig i og har ingen tro på at det å påføre flere flyktninger fattigdom som en motivasjon til å lære norsk, er en egnet og god måte å gjøre introduksjonsordningen bedre på, og vil derfor gå imot dette.

Dette medlem viser til kommunal- og forvaltningskomiteens besøk i september 2016 i Sunndal kommune. Kommunen har i mange år har jobbet

systematisk med både mottaksdrift og introduksjonsordning og funnet gode synergieffekter. I Sunndal er voksenopplæringen en avdeling i Innvandertjenesten, og de kan vise til gode resultater. Denne kommunen har innenfor dagens ordning klare regler om oppmøte, som om deltakerne i introduksjonsordningen var ansatte i en bedrift. Regler for fravær og trekk blir klargjort i starten og praktiseres som individuelle reaksjoner på regelbrudd, ikke som kollektive trekk.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at det ikke er behov for andre hjemler enn de som ligger i dagens ordning for å praktisere trekk ved ulegitimert fravær.

Disse medlemmer mener det er behov for en bredere gjennomgang av introduksjonsordningen for å sikre at kvaliteten heves og at den gjøres reelt mer nivå- og individtilpasset.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen revidere introduksjonsordningen slik at den sikrer tilstrekkelig individ- og nivåtilpassing på opplæringen, og slik at all grunnleggende kvalifisering kan tas innenfor introduksjonsprogrammet.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Lov om endringer i introduksjonsloven (innføring av forsøkshjemmel)

I

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 27 i kapittel 5 skal lyde:

§ 27 *Forsøksvirksomhet*

Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske, organisatoriske eller økonomiske forsøk.

Nåværende § 27 og § 28 blir § 28 og ny § 29.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen revidere introduksjonsordningen slik at den sikrer tilstrekkelig individ- og nivåtilpassing på opplæringen, og slik at all grunnleggende kvalifisering kan tas innenfor introduksjonsprogrammet.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i introduksjonsloven (innføring av forsøkshjemmel)

I

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 27 i kapittel 5 skal lyde:

§ 27 *Forsøksvirksomhet*

Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Nåværende § 27 og § 28 blir § 28 og ny § 29.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 29. november 2016

Helge André Njåstad

leder

Eirin Sund

ordfører

