

Hørings svar fra IKVO 15.9.2017

Endringer i introduksjonsloven med forskrifter - Høringsuttalelse fra IKVO

Vi viser til departementets høringsnotat av 14.07.17. IKVO er interesseorganisasjonen for Norges kommunale voksenopplæringer, og representerer ca. 100 store og små sentre i hele landet. En stor del av jobben medlemmene gjør er knyttet til opplæringen i norsk og samfunnskunnskaps og introduksjonsprogrammet. Endringer i dagens ordninger og lovverk, vil ha direkte innvirkning på vårt arbeid.

IKVO støtter regjeringens mål om at innvandrerne hurtigere skal integreres i samfunnet, og at veien dit som regel går gjennom deltakelse i arbeidslivet. De kommunale voksenopplæringene bidrar så godt de kan til å oppfylle denne måloppnåelsen i introduksjonsordningen.

De foreliggende forslagene til regelendringer vil innebære en innsnevring av kommunenes handlingsrom på flere viktige områder. IKVO mener at økt lovregulering av kommunenes arbeid med introduksjonsordningen er lite fleksibelt og lite egnet til å bedre overgangen til arbeid for nyankomne innvandrere. Kommunene våre er veldig uensartede, de har forskjellig organisering og ulike tilbud. Men det er stor enighet om arbeidslinja, og fokus er i høy grad på å skaffe egnede praksisplasser. Det er viktig at kommunene også i fortsettelsen har et selvstendig handlingsrom i utøvelsen av sitt samfunnsoppdrag. Et slikt handlingsrom er en forutsetning for gode prosesser og utvikling av tjenestene. Når det gjelder ordningene i introduksjonsloven, har kommunene hittil hatt relativt god mulighet for lokal tilrettelegging og skjønnsutøvelse innenfor loven. Nye statlige føringer bør være solid forankret i dokumenterte erfaringer fra praksisfeltet.

Under vil IKVO kommentere de av endringsforslagene som, dersom de blir realisert, i størst grad vil innvirke på voksenopplæringens arbeid.

Opplæring i asylmottak

Forslag om at kommunen får plikt til å tilby opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier til beboere i mottak

Opplæring i norsk for asylsøkere i mottak har siden 2007 vært en frivillig ordning, både for vertskommunen og for beboeren i mottak. Fra 2017 ble ordningen utvidet til også å omfatte 50 timer opplæring i «norsk kultur og norske verdier». Departementets forslag innebærer både en utvidelse av personkretsen som omfattes av introduksjonsloven, og en lovfesting av norskundervisningen på inntil 175 timer, og den nye ordningen med 50 timer opplæring i norsk kultur og norske verdier. Etter forslaget vil vertskommunen pålegges plikt til å tilby opplæringen «så raskt som mulig» til alle asylsøkere i mottak over 16 år, uavhengig av om personene forventes å få innvilget opphold, eller ikke. IKVO støtter intensjonen i forslaget om at integreringsprosessen må komme starte på mottaket, og mener det er viktig at asylsøkere starter med norskopplæring og å tilegne seg kunnskap om samfunnet så tidlig som mulig. IKVO mener at 175 timer ikke er nok. Den gamle ordningen med 250 timer norskopplæring i mottak fungerte godt. Da kunne asylantene opparbeide seg et basisgrunnlag i norsk før de ble bosatt i kommunene. Samtidig mener vi 250 timer opplæring bør være frivillig, som tidligere.

Opplæring i faget «norske verdier»: Vi har i dag faget 50 timer samfunnskunnskap med syv

obligatoriske emner. Den opplæringen har etter hvert fungert godt. Fordi opplæringen er obligatorisk, og knyttet til permanent oppholdstillatelse, er det lite fravær på kurset, og den avsluttende prøven har høy status. Å innføre et nytt verdifag, som er obligatorisk, der det ikke er knyttet sanksjonsmuligheter, og der mange av deltakerne ikke vet om de får opphold i landet, eller ikke, stiller IKVO seg tvilende til nytteverdien av. Vi er bekymret for at det brukes mye ressurser på noe som kun har symbolverdi, og ikke får reell nytteverdi. Vi har et 50 t kurs i samfunnskunnskap, og det kan fungere godt på mottak også!

IKVO er også bekymret for de økonomiske konsekvensene obligatorisk opplæring i mottak vil få for kommunene. Vi mener at de økonomiske og administrative konsekvensene ikke er tilstrekkelig utredet og belyst i høringsnotatet. Et IKVO-medlem fra en liten kommune på Vestlandet uttrykker seg slik:

«Vi er ein kommune som framleis har eit ordinært asylmottak. Vi tilbyr ikkje kurset Norske verdier. Slik stoda er hos oss, så ser vi at det organisatorisk og ressursmessig blir ei stor utfordring å tilby kurset Norske verdier til asylantar, dette grunna rom- og ressurskapasiteten er sprengd pr.dags dato. Så om vi må tilby dette, vil kostnaden bli mykje høgere enn refusjonen på 3.700,- pr. deltakar. Vi ser også i dag at mange asylantar har stort fråvær i den ordinære norskopplæringa, og vi har ei stor uro i høve at fråværet vil bli enda større på desse kursa...»

I tillegg til det økonomiske aspektet, har IKVO erfart at motivasjonen for å lære norsk er minimal når asylanten vet at det er liten sannsynlighet for at han/hun får opphold i landet. Dette opplever vi særlig hos de unge ema-barna, som får midlertidig opphold til de er 18 år. Når motivasjonen er lav, blir fraværet høyt, og læringsutbyttet lite. Hvordan skal fraværet sanksjoneres? IKVO mener at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget bør utredes nærmere, og da med hovedvekt på følgende aspekter:

1. Overgangen fra en frivillig til en lovpålagt ordning om opplæring av asylanter, vil medføre økt byråkrati og økte administrasjonskostnader for kommunene.
2. Voksenopplæringene er i dag pedagogiske institusjoner, men opplever at vi blir tillagt stadig flere forvaltningsmessige oppgaver fra UDI, nå sist statsborgerskapsprøven og dokumentasjonen av denne (som ikke har noe med opplæring å gjøre). Forvaltning av utlendingsloven krever kompetanse og ressurser, noe som er mangelvare i en del små kommuner. Kommunene vil etter forslaget være underlagt forvaltningslovens bestemmelser overfor enkeltpersoner i opplæring, noe som vil medføre ytterligere saksbehandling. Behovet for administrasjon øker, da øker også kostnadene ved opplæringen.
3. Nye vertskommuner vil måtte bygge opp et tilbud for første gang, noe som krever ekstra ressurser, rekruttering og oppbygging av kompetanse. Kommunene selv har liten innflytelse på hvor mottak opprettes og legges ned, og de blir pålagt en rekke oppgaver med svært korte frister.
4. IKVO mener at kommunenes merkostnader knyttet til en eventuell lovfestet opplæring for asylsøkere må fullfinansieres av staten.

Endringer i reglene om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap
Forslag om presisering i bestemmelsen om individuell plan at ordningene i introduksjonsloven skal bygge videre på kompetansekartlegging og andre tiltak gjennomført i mottak

Det er i kommunenes interesse at kvalifiseringen kommer i gang så tidlig som mulig, og at rammebetingelsene til introduksjonsordningen legger til rette for så gode kvalifiseringsløp som mulig. Kommunen har imidlertid et overordnet ansvar for å forvalte introduksjonsordningen lokalt, og det kan derfor være uheldig dersom innhold og organisering i programmet bindes opp som følge av vurderinger tatt av andre instanser. IKVOs erfaringer er at det samarbeides godt i kommunene rundt introduksjonsprogrammet, og at kartlegginger, dokumenter og lignende, der det finnes,

tilflyter programrådgiverne i introduksjonsprogrammet. Utfordringene er ofte at deltakerne ikke har dokumentasjon på sin kompetanse. Kartlegginger bygger ofte på egenvurdering av kompetanse, og det er svært problematisk. IKVO mener derfor at det ikke er behov for en lovregulering på dette området.

Kommunen har et overordnet og selvstendig juridisk ansvar for å forvalte introduksjonslovens ordninger og enkeltpersoners rettigheter og plikter. Et tilsvarende ansvar gjelder ikke for andre aktører som har en rolle i kvalifiseringsarbeidet, som karrieresentre, asylmottak, NAV og andre aktører. IKVO mener derfor at det er uheldig dersom kommunene blir lov-forpliktet til å følge opp individuelle handlingsplaner utarbeidet av andre forvaltningsorganer, både private og ideelle aktører. Kommunen har best oversikt over mulighetene for arbeid og utdanning som finnes lokalt, den individuelle planen bygger på denne lokalkunnskapen.

I likhet med forslaget om lovfesting av opplæring i mottak, mener IKVO at kunnskapsgrunnlaget for det foreliggende forslaget til lovendring, med fordel kunne vært bedre. I istedenfor en lovregulering av dette, foreslår IKVO intensjonen i forslaget tydeliggjøres i rundskrivet til introduksjonsloven gjennom en presisering av at kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet: « *så langt kommunen vurderer dette som hensiktsmessig, må deltakerens individuelle plan bygge på tiltak gjennomført i mottak* ». Det er egentlig en selvfølgelighet, og vi erfarer at dette gjøres, der det finnes en kartlegging å bygge videre på.

Forslag om at arbeids- og utdanningsrettede tiltak alltid skal vurderes i arbeidet med utformingen av den enkeltes individuelle plan.

IKVO forstår at staten har et behov for at introduksjonsprogrammet blir mer målrettet mht. arbeid og/eller utdanning. Siden veien til arbeid for stadig flere går via utdanning, vil det være helt sentralt at kommunene også innretter introduksjonsprogrammet mot videre utdanning for de av deltakerne som har behov for mer utdanning for å komme i jobb. IKVO mener at regjeringen slår inn åpne dører på dette området. Fokuset på arbeidsretting er stort over hele landet. Det jobbes godt med å få til målrettede kvalifiseringsprogram. Det kan hende at enkelte kommuner tilbyr program som ikke er tilstrekkelig arbeidsrettet. Men viljen til arbeidsretting er stor, selv om mulighetene for å få det til, kan være begrensede, jf. det lokale arbeidsmarkedet i kommunen ol. Det er ulike årsaker til at ikke alle løp er arbeidsrettede, men det er ikke slik at kommunene ikke kjenner intensjonen i introduksjonsloven. IKVO erfarer at både programrådgivere og lærere klart ser viktigheten av at deltakerne får arbeidslivserfaring i løpet av programmet. Vi erfarer også kommunene har kunnskap om tiltak og metoder som egner seg for å skape et arbeidsrettet program. Kommunene bruker arbeidsretting som en viktig del av introduksjonsprogrammet og språkpraksis skal i dag, i følge introduksjonsloven, være et av tre obligatoriske tiltak i den enkeltes individuelle plan. IKVO mener derfor at en lovfesting vil ha liten effekt, og at innsatsen heller bør rettes mot de utfordringene som hindrer kommunene i å skape et godt arbeidsrettet program, så som for eksempel mangelen på praksisplasser, konkurransenes fra Nav (jf. aktivitetsplikten) og andre aktører om de samme plassene, og manglende eierskap fra kommuneledelsen mht. å bruke alle kommunale tjenesteområder som praksisplasser for flyktninger.

Forslag om presisering av at kommunene kan forlenge introduksjonsprogrammet til inntil tre år når det vil øke muligheten for deltakelse i arbeidslivet eller muligheten til å nå målsettingen i den individuelle planen

IKVO er kjent med at det er åpning for å innvilge et tredje år i intro nå også, men muligheten brukes kanskje ikke i tilstrekkelig stor nok grad? IKVO stiller seg undrende til at det må være så strenge regler for å innvilge et tredje år. Rundskriv G-01/2016 presiserer at det skal være «særlige forhold» tilstede, forhold som typisk vil være når det vurderes realistisk at deltakeren gjennom videre deltakelse kan nå målet om overgang til arbeid. Her mener vi at det burde stått «arbeid og/eller utdanning». IKVO mener at muligheten for å innvilge et tredje år i intro kan føre til at flere gjennomfører grunnskole for voksne mens de er i intro (Nav støtter ikke utdanning). Slik sett vil

ordningen styrke den enkeltes mulighet for å komme videre i arbeid eller utdanning etter endt program. Ny grunnskoleordning for voksne (jf. Kompetanse Norge sitt forsøk med moduler) vil sannsynligvis føre til at flere deltakere vil søke om et tredje år i introduksjonsprogrammet.

Utvidet adgang til å søke fritak fra plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap på grunn av gjennomført opplæring etter opplæringsloven

IKVO imøteser dette forslaget til regelendring. Vi har tidligere pekt på det kunstige skillet det er mellom førstegangsopplæringen i norsk og samfunnskunnskap, og grunnskolen for voksne. Mange av våre deltakere er i begge ordningene, og det er et stort behov for å samkjøre lovene på området. Prosjektet med forberedende voksenopplæring – modulbasert grunnskole- i regi av Kompetanse Norge vil sikkert gi nyttige innspill i prosessen.

Kommunene får plikt til å legge til rette for et individuelt tilpasset tilbud til deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som er i omsorgspermisjon

Voksenopplæringen kjenner godt til utfordringen med at kvinner får mangelfull kontinuitet i sine kvalifiseringsløp på grunn av fødsel og påfølgende omsorgspermisjon. Avbrudd i kvalifiseringsløpet er uheldig, både for kvinnenens norskopplæring, og for deres muligheter til å få tilknytning til arbeidslivet. Det er en utfordring at kvinner som går ut av introduksjonsprogrammet har vesentlig lavere måloppnåelse enn menn. Det har ulike årsaker, men omsorgsoppgaver er sikkert en viktig årsak. IKVO stiller seg undrende til at norske studenter har rett til fødselspermisjon fra sine studier, mens flyktningkvinner skal «pålegges å studere» i sin permisjonstid. IKVO mener derfor at kvinners deltakelse i opplæringstiltak i omsorgspermisjonen skal være frivillig for den enkelte, i tråd med dagens regelverk. Når det er sagt, vet at det er gunstig å ha en tilknytning til norskopplæringen i permisjonstida, f.eks. gjennom åpen barnehage, kveldsundervisning og lignende, i kommuner der slikt finnes.

IKVO tolker dette forslaget til både å omfatte deltakere i introduksjonsprogrammet og deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Hvis det er riktig, vil det innebære en utvidelse av kommunens ansvars- og arbeidsområde. Det vil igjen medføre behov for et mer fleksibelt og mangfoldig tilbud fra kommunens side. Og oppfølgingen i permisjonstiden vil bli knyttet tettere opp mot målene i deltakernes individuelle planer. Det vil medføre økt arbeidsbyrde for programrådgiverne i introduksjonsprogrammet og lærerne i norsk og samfunnskunnskap. Det vil igjen medføre økt saksgang knyttet til oppdatering av individuell planer. Mer byråkrati vil føre til økte kostnader.

IKVO, 15.9.2017

S. Vibeche Holte, styreleder IKVO