



Justis- og beredskapsdepartementet

Dato: 13.09.2017

Høringsinnspill fra Norsk Folkehjelp – Endringer i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 14.07.2017 og takker for muligheten til å komme med innspill. Norsk Folkehjelp ser i hovedsak positivt på endringene foreslått i høringsbrevet. Vi anser ikke at oppgavene som foreslås å lovfestes vil innsnevre handlingsrommet til kommunene, da dette bør være minimumskrav til integreringstiltak. Vi ser det også som positivt at en lovfesting muliggjør at Fylkesmannen kan føre tilsyn med ordningene. Dette vil kunne bidra til et likere tjenestetilbud i alle kommuner.

Opplæring i mottak

Departementet foreslår at kommunen får plikt til å tilby norskopplæring for beboere i mottak. Til tross for at dette har vært en frivillig oppgave er det vår erfaring at kommunene har tilbudt norskundervisning der vi har etablert asylmottak. Å lovfeste en plikt til å tilby norskundervisning gir likevel et signal om at dette er en viktig kommunal oppgave som skal prioriteres.

Det foreslås videre å lovfeste at tilbudet om norskundervisning skal inntreffe «så snart som mulig» etter at en beboer er registrert på mottaket. Vi vil her understreke viktigheten av at tilbudet kommer raskt i gang. De første månedene etter at asylsøkerne ankommer Norge er de ofte svært motiverte og læringsvillige. I tider med høyere ankomster enn i dag har vi opplevd at beboere har blitt værende lenge på transittmottak før de kom til et ordinært mottak, og at ventetiden totalt sett har blitt svært lang før norskundervisningen startet. Norsk Folkehjelp mener at det bør være rullerende opptak til norskopplæring så langt det lar seg gjøre. I dagens situasjonen med få asylkomster opplever vi at kommunene der vi har asylmottak er på banen etter bare et par uker, noe som har en svært positiv effekt på beboerne som får tilbudet.

Fra 1. januar 2017 har vertskommuner for mottak også fått ansvar for å organisere opplæring i norsk kultur og norske verdier for beboere i mottak. Som departementet selv understreker er det foreløpig høstet lite erfaring med kurset. Det er derfor vanskelig å vite om kurset vil ha den ønskede effekten. Vi stiller derfor spørsmål ved om det heller bør satses på tiltak som kommuner allerede har god erfaring med, som for eksempel foreldreveiledningskurset ICDP.

Vi anbefaler derfor at det gjennomføres en evaluering av kommunenes kapasitet til å tilby kurset norsk kultur og norske verdier, og om det har hatt den ønskede effekten, før det lovfestes.

Hovedintensjonen bak forslagene til endring i introduksjonsloven er å bidra til at nyankomne innvandrere raskere skal komme i arbeid og få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Norsk Folkehjelps erfaring er at det er et gap i den kunnskapen som asylsøkere får i ordinære asylmottak når det gjelder norsk arbeidsliv og den norske arbeidslivsmodellen. I kurset norsk kultur og norske

verdier er deltakelse i arbeidsliv kun et kulepunkt under bolken «hverdagslige tema og sosial omgang», og emnet er heller ikke tilstrekkelig belyst i UDIs informasjonsprogram. Asylmottak er en viktig dørstokk til det norske samfunnet, og får man god informasjon i innledningsfasen får man bedre tid til å orientere seg og sette i gang prosesser for å delta i samfunnet. Tidlig kunnskap om arbeidslivets rettigheter og plikter er videre viktig for å forhindre sosial dumping og utnyttelse, og for å forhindre at man faller ut av arbeidslivet igjen på sikt.

Vi anbefaler at det innføres en selvstendig modul om norsk arbeidsliv og den norske arbeidslivsmodellen. Her kan frivillige organisasjoner spille en viktig rolle, med kurs og kompetansehevede tiltak i mottak og som et tillegg til introduksjonsprogrammet.

Plikt til å delta i opplæring for asylsøkere i mottak

Norsk Folkehjelps erfaring er at de aller fleste asylsøkere i mottak ønsker å delta i norskundervisning, og støtter en lovfesting av plikt til å delta. Vi er samtidig positive til at lovfestingens formål er å skape en tydelig forventning om at den enkelte skal delta, og at det ikke innføres sanksjoner mot eventuell manglende deltakelse. Asylsøkere er mennesker i en sårbar og utfordrende livssituasjon, og det er viktig at kommunene får nok handlingsrom til å være fleksible i organiseringen av opplæringen. Vi erfarer for eksempel at kommuner der vi har mottak legger til rette for at de som av ulike årsaker kan falle ut av undervisningen, kan få videreføre sitt tilbud.

Vi opplever videre at mange av våre beboere bruker opp sine 175 timer med norskopplæring og blir gående å vente på vedtak uten mulighet for økt progresjon og kvalifisering. Dette var også en gjentakende tilbakemelding når timetallet var 250. I noen kommuner får beboerne fortsette en stund på skolen til tross for at timene blir brukt opp, men vår oppfatning er at dette er vilkårlig fra kommune til kommune. Vi vil understreke viktigheten av at norskopplæringen styrkes for asylsøkere uavhengig av om man bor på integreringsmottak eller ordinære mottak.

For å gjøre asylsøkere bedre rustet til et videre kvalifiseringsløp i introduksjonsprogrammet anbefaler vi at tilskuddet til kommunene økes slik at norskopplæringen kan styrkes.

Endringer i regler om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Norsk Folkehjelp synes det er positivt at man ønsker å sikre en kontinuitet og mindre «dobbelregistrering» ved at tiltak i introduksjonsprogrammet skal bygge videre på kompetansekartlegging og tiltak gjennomført i mottak. Skal dette få en god effekt er det samtidig viktig at det etableres gode overgangsordninger og kommunikasjonslinjer mellom alle relevante parter og at det etableres systemer som snakker sammen.

Den økte innsatsen for kartlegging har i hovedsak blitt gjennomført i de fem integreringsmottakene for rundt 500 beboere, og i begrenset omfang i de ordinære mottakene. Ordningene bør nå utvides også til ordinære mottak, slik at flere flyktninger og kommuner får ta del i dette løftet.

Vi er videre positive til arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet som forslaget legger opp til. I arbeidet med å få flyktninger raskere i arbeid er det samtidig viktig å ha i mente at mange

flyktninger har problemer med å få en varig tilknytning til arbeidslivet. En kartlegging gjennomført av Frisch senteret ved Universitetet i Oslo viser at det skjer noe med sysselsettingen etter mellom sju og ti års botid i Norge: Da stanser økningen opp, for så ganske snart å begynne å falle.¹

Forskningen har enda ikke funnet svaret på hva det er som gjør at mange faller ut av arbeidslivet igjen etter noen år, men en av tesene er at flyktninger ikke er tilstrekkelig tilpasset norsk arbeidsliv, og at en del flyktninger arbeider overkvalifisert eller i «feil» jobb. At flyktninger bruker noen år på å ta utdanning fremfor å komme raskt i arbeid kan derfor være en fordel for å sikre sterkere tilknytning til arbeidslivet.

Kvalifiseringsterskelen er i mange tilfeller særlig utfordrende for minoritetskvinner med lite formell utdanning og formell arbeidserfaring. Norsk Folkehjelp har i 2016 og 2017 gjennomført «Kvinner Kan» kurs for minoritetskvinner i Jobbsjansen. Tilbakemelding fra deltakerne er at de opplever store utfordringer med å komme i fast jobb. Kvinnene mangler ofte grunnleggende kunnskap om det norske arbeidssystemet og er derfor sårbare for utnyttning på arbeidsmarkedet. Det er en kjent problemstilling at kvinnene flyttes fra praksisplass til praksisplass uten at det blir en overgang til ordinært arbeid. Ved bruk av arbeidsrettede tiltak som praksisplass må arbeidsgiver og arbeidstaker følges opp mye tettere enn i dag for å sikre en overgang til ordinært arbeid. Forskning fra NIBR viser at ett av fem integreringstiltak som fungerer er at kommunene har tett oppfølging av deltakere i introduksjonsprogram. Det er derfor positivt at myndighetene vil sikre kontinuitet og deltakelse også for kvinner som får barn og er i omsorgspermisjon. En kommuneundersøkelse fra IMDI Sør viser for eksempel at bare 13 % av kommunene i Agder og Telemark tilbyr tiltak for personer i omsorgspermisjon.² Mange kommuner vil derfor mangle erfaring med hvilke tiltak som fungerer. En lovfesting av kommunenes plikt til å tilrettelegge for kvinner i omsorgspermisjon må derfor følges opp med en kvalitativ diskusjon og utveksling av «best practice».

For utdyping av kommentarene, ta gjerne kontakt med politisk rådgiver Solveig Igesund på e-post solveigi@npaid.org.

Med vennlig hilsen

NORSK FOLKEHJELP

Per Nergaard
Assisterende generalsekretær

¹ http://www.apollon.uio.no/artikler/2016/2_flyktninger_integrering.html

² IMDi (2017): «Tall, trender og tips: Kvalifisering av flyktninger i Agder og Telemark 2017»