



Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Vår dato:
15.11.2019

Deres ref: 19/3514

Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

Norsk Folkehjelp takker for muligheten til å gi innspill til forslaget til ny lov om integrering og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap.

Norsk Folkehjelp henviser til:

- Frivillighet Norge sitt høringssvar om frivillige organisasjoners rolle i integreringsprosessen. Vi støtter dette i sin helhet
- Jussbuss sitt høringssvar om juridiske vurderinger og støtter dette i all hovedsak
- Redd Barna og UNIFEC sine høringssvar om det manglende barneperspektivet og barnefamilier i høringen og støtter dette i all hovedsak

Overordnet

Norsk Folkehjelp stiller seg positive til at vi har fått et lovforslag som tydeliggjør ansvar, oppgaver og krav til de ulike aktørene innenfor lovens rammer. Dette gjelder særlig lovfesting av fylkeskommunens ansvar for kompetansekartlegging og rådgivning, tydeliggjøring av kommunenes oppgaver og krav til den enkelte. Vi støtter også forslagene om innføring av kurs i livsmestring som obligatoriske element i programmet, og plikten til å delta på foreldreveiledning. Innlemmingen anerkjenner det faktum at det er mange aspekter som er viktige for at deltakerne skal lykkes med overgang til arbeid og utdanning.

Forslagets § 4, andre ledd – Forsvarlighetskrav

Norsk Folkehjelp støtter forslaget om å innføre et krav til forsvarlighet, og at tilbud skal bli gitt innen lovens tidsfrister. For det første mener vi det er bra at kommunene eksplisitt blir ansvarliggjort. Videre mener vi at kravet til forsvarlighet bør følge direkte av lovens formål. Om de legislative hensynene skal være at lovens målgruppe får tilbudene de har krav på og at lovens formål skal bli oppfylt, må andre bestemmelser i loven tolkes i lys av forsvarlighetskravet i en formålsbestemmelse.

Fylkesmannen kan ved prøving av forvaltningsskjønnet kun omgjøre vedtaket dersom det er "åpentbart urimelig", jfr. forslaget § 46, andre ledd. Etter rettspraksis og forvaltningspraksis, er og skal dette være, en veldig høy terskel. For at Fylkesmannen skal ha en reell mulighet til å justere vedtak hvor lovens intensjon ikke blir oppfylt, må

forsvarlighetskravet gis en høy rang. Dette taler også for at forsvarlighetskravet må bli inkludert i formålsbestemmelsen.

Jo mer vekt kravet til forsvarlighet har, jo større sjanse er det for at målgruppen får ivarett sine rettigheter fra starten av, heller enn i en klageomgang - en klageomgang som er illusorisk for mange. Klager er også ressurskrevende for forvaltningen å behandle.

Vi støtter også at Fylkesmannen må kunne føre tilsyn med forsvarlighetskravet. Nyankomne innvandrere og asylsøkere er en særskilt sårbar gruppe når det kommer til ivarettelse av sin rettssikkerhet. Det følger av forslaget § 4, femte ledd, at kommunen kan gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter denne loven. Forvaltningens veiledningsplikter vil følgende også gjelde disse. Den lovpålagte veiledningen som forvaltningen har fungerer ikke alltid etter sin intensjon, og erfaring fra vår mottaksdrift er at kunnskapen på området er varierende.

Departementet skriver at forsvarlighetskravet er en rettslig standard. Innholdet i "forsvarlig", følger derfor ikke direkte av loven og momenter kan også hentes utenfor jussens verden. Ulik praktisering og tolkning av lovverket kan finne sted i kommunene når det er flere aktører som tilbyr de kommunale tjenestene. Det er ikke tilstrekkelig at det innføres et forsvarlighetskrav uten at Fylkesmannen pålegges å føre tilsyn med kravet. Vi støtter derfor forslaget fra departementet på dette området.

Et tilfelle hvor spørsmålet om forsvarlighet typisk kan komme opp, er i sammenheng med forslaget § 4, tredje ledd om hvem kommunens plikter skal gjelde overfor. Her er forslaget at «kommunens plikter gjelder ikke personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i opplæring i mottak, introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap». Det kan være mange legitime grunner til at en person avbryter eller avviser tilbudet. Erfaringsmessig vil psykiske og psykososiale utfordringer kunne stå i veien for å kunne oppfylle alle vilkår som til enhver tid blir stilt til progress, oppmøte etc. Lovens regler for fravær og permisjoner, og rundskriv må gi god nok veiledning til praktiseringen av unntaksreglene.

Videre må de individuelle planene i realiteten kunne justeres ut fra målgruppens fysiske og psykiske helse. I tillegg må forhold som sosialt miljø i klassene, på mottakene etc ihensyntas. Er en person skeiv, trans eller annen minoritet kan dette være grunnlag for mobbing, negativ sosial kontroll, fysiske angrep og utfrysning. At en person da slutter å møte opp til undervisning er forståelig. Lovverket må derfor ha gode unntaksregler, og kommunene og forvaltningen må ha kompetanse til å håndtere slike situasjoner. Erfaringer fra organisasjoner som jobber med problematikken, viser at dette dessverre ikke alltid er tilfellet i dag.

Et tiltak som kan avhjelpe utfordringen med å gi forsvarlig tilbud er mangelen på felles digitale verktøy for samhandling og informasjonsdeling mellom de ulike instansene og aktørene. Vår erfaring fra mottaksdriften er at dette var fraværende.

Forslagets § 9 – Alderskravet

Et av introduksjonsprogrammets viktige målsetting er å stimulere til aktiv samfunnsdeltakelse. Vi foreslår at det utvises skjønn og at man kan lage individuelle planer for innvandrere 55+ gjennom kartlegging av hva som er hensiktsmessig, men at det som et minstekrav bør tilbys ordninger som sikrer nødvendig språk- og samfunnsopplæring.

Forslagets §§ 11 og 12 – kompetansekartlegging og karriereveiledning

Norsk Folkehjelp er positiv til å lovfeste kompetansekartlegging og karriereveiledning. Vi støtter også forslaget om at fylkeskommunen skal sørge for tilbudet om karriereveiledning, da fylkeskommunen har lang erfaring med dette og kan samordne og har oversikt over regionale utdannings- og yrkesmuligheter.

Vår erfaring viser at innvandrere har stor nytte av slike tilbud, og får økt motivasjon til å komme i gang med målrettede aktiviteter. Karriereveiledning er ofte noe av det som etterspørres mest blant de innvandrerkvinnene vi arbeider med. Den bør som et minimum bestå av å kartlegge kompetanse og interesser, utfordringer og muligheter i valgsituasjonen, muligheter og etterspørsel på arbeidsmarkedet, valg av opplæring eller utdanning, jobbsøking og mer langsiktig karriereplanlegging.

Forslagets § 15 – Innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet

Norsk Folkehjelp mener at introduksjonsprogrammet bør innrettes på en måte som sikrer fleksibilitet og individuell tilpassing, i tillegg til at praktiseringen av unntaksreglene fanger opp faktiske utfordringer deltakerne har. Personer som ikke kvalifiserer til introduksjonsordningen, bør få tilbud om målrettede kompetansehevede tiltak som er realistisk for målgruppen, for eksempel norskkurs i kombinasjon med helsefremmende tiltak.

Norsk Folkehjelp er positive til å innlemme livsmestring og foreldreveiledning som element i introduksjonsprogrammet. ICDP er en metode som benyttes i stor grad av kommunene, men av tiltak som omfavner denne typen tema kan frivilligheten bidra inn med tema og metodikk som er utviklet for målgruppen, og vi ønsker at dette synliggjøres som en mulighet for kommunene i lovverket.

Forslagets § 16, femte ledd – Programmets varighet

Å forlenge varigheten med inntil ett år kan i dag gjøres gjennom Jobbsjansen del C, men ca. 50 % av kommuner benytter seg ikke av denne muligheten.

Norsk Folkehjelps erfaring er at mange innvandrere, særlig kvinner, har behov for mye grunnleggende kvalifisering, og at to år i introduksjonsprogrammet ikke er nok tid. Vi er derfor positive til at introduksjonsprogrammet kan forlenges ved fortsatt behov for grunnleggende kvalifisering med inntil ett år. Denne lovendring kan føre til økt bruk av muligheten til forlengelse og fjerne merarbeid for kommunene ift. søknadsprosesser om ekstra tilskudd til Jobbsjansen del C.

Forslagets §§ 17 og 18 - Individuell plan og integreringskontrakt

Integreringskontrakten har en betydning, da denne forplikter kommunen til å gi deltaker et tilbud i forhold til lovens intensjon. Ser man det i forhold til forslag om *forsvarlighet*, vil denne kontrakten styrke deltagers mulighet til å ivareta egne rettigheter der forsvarlighet ikke er innfridd.

Gjennom ulike tiltak erfarer vi at flyktninger etterspør tydeligere krav til innhold og oppfølging. Norsk Folkehjelp mener at krav til den enkelte deltaker og til kommunen er positivt. En kontrakt vil derimot virke mot sin hensikt og intensjon om konsekvensene for den som begår kontraktsbrudd er av en karakter hvor vedkommende faller utenfor kvalifiseringen. Da blir innføringen av kontrakt heller en prosessuell mulighet til å avskjære rettigheter flyktninger som utgangspunkt har etter loven.

Forslagets § 32 - minimumsnivå i norsk

Norsk Folkehjelp ønsker realistiske unntaksregler for de veiledende språknivåene. Å heve den nasjonale målsetningen for norskopplæring til nivå B1 fra år 2020 vil nødvendigvis ikke føre til at lovens formål blir oppfylt. Mange kan gå år etter år i undervisning uten å lære seg tilfredsstillende norsk. Deltakerne vil ikke automatisk ha et bedre utgangspunkt for å kunne lære seg bedre norsk selv om norsklærerne har en pedagogisk utdanning og 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Løsningen må heller være tiltak som individuelt tilpasset opplæring og tettere oppfølging av den enkelte.

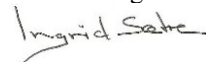
Vår erfaring i arbeidet med innvandrerkvinnene er at mange har dårlige forutsetninger for å kunne klare å møte kravet om B1-nivå. Om språkkrav ikke komme med rause unntaksordninger, vil flere falle fra, noe som nødvendigvis ikke fremmer integrering. Dette vil særlig bli gjeldende om vi ikke kan tilby alternative kvalifiseringsfremmede tiltak.

Forslag til endring i statsborgerskapsforskrift § 4-1

Norsk Folkehjelp mener det bør være et overordnet mål at innvandrere med en viss botid og med intensjon om permanent bosetting i Norge bør kunne bli statsborgere. Vi er kritiske til at departementet foreslår å heve kravet om språkkompetanse uten tilsvarende styrking av norskundervisningen. Vi mener at et språkkrav må tilsvare et realistisk nivå, fremfor nivået departementet mener hadde vært ideelt. En rekke forskningsrapporter viser positiv sammenheng mellom formalisert tilknytning til Norge og deltakelse i samfunnet. Myndighetene bør derfor ikke innføre urealistiske krav for naturalisering.

For spørsmål, kontakt politisk rådgiver Marita Holmeset-Varpe 997 32 213 marita.holmeset-varpe@npaid.org.

Med vennlig hilsen



Ingrid Sætre
Avdelingsleder Flyktning og inkludering
Norsk Folkehjelp