



Innst. 370 L

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 79 L (2010–2011)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven

Til Stortinget

1. Bakgrunnen for lovforslagene

1.1 Sammendrag

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet legger i proposisjonen fram forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) og lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

Formålet med introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er å styrke innvandreres forutsetninger for å kunne delta aktivt i yrkes- og samfunnslivet. Å kunne bruke språket skriftlig og muntlig er en av de viktigste forutsetningene for å kunne delta i samfunnet. Språket er nødvendig for å kunne argumentere, engasjere seg i det politiske liv, skaffe seg informasjon og konkurrere om arbeid. Å tilrettelegge for at innvandrere med lite eller ingen forkunnskaper i norsk lærer seg språket, er også viktig for at samfunnet skal få del i og dra nytte av deres ressurser og erfaringer, og for å motvirke marginalisering og andre former for utestenging i samfunnet.

Fra og med 1. september 2004 gjelder introduksjonsloven som en obligatorisk ordning for alle kommuner. Loven pålegger alle kommunene en plikt til å sørge for introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen, og som omfattes av introduksjonslovens personkrets.

Fra og med 1. september 2005 fikk voksne innvandrere gjennom introduksjonsloven rett og/eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Den enkeltes plikt omfatter 250 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår. Kommunene, på sin side, har en tilsvarende plikt til å gi 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og kommunene har også plikt til å tilby dem som omfattes av rett til opplæring, inntil 2 700 timer ytterligere opplæring ved behov. Kommunens plikt til å tilby opplæring gjelder i fem år. Den enkeltes individuelle rett til opplæring består i tre år fra retten oppstår, og all opplæring må være gjennomført innen fem år. Opplæringen skal tilrettelegges individuelt og tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov for opplæring.

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet sluttførte Forskningsstiftelsen Fafo i samarbeid med Institutt for Samfunnsforskningen (ISF) en omfattende evaluering av introduksjonsordningen høsten 2007.

Evalueringsens hovedfunn er at de viktigste elementene i introduksjonsloven i stor grad er iverksatt i de kommunene som bosetter flyktninger. Selv om det store bildet er positivt, viser evalueringen likevel at flere kommuner ikke oppfyller de minstekrav som loven stiller.

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere evaluert av Rambøll Management i 2007. Flere av forslagene i proposisjonen er en oppfølging av funnene og anbefalingene i evalueringen.

For nærmere beskrivelse av evalueringene vises til kap. 2 i proposisjonen.

Forslagene i proposisjonen har vært på høring.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen, Eirik Sivertsen og Karin Yrvin, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Heikki Holmås, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til regjeringens todelte begrunnelse for forslagene om styrket opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere og gir sin tilslutning til denne. Komiteen vektlegger norsk som den viktigste inngangsbilletten til deltakelse i samfunnet og selve grunnlaget for sosial mobilitet for den enkelte. Samtidig er det i samfunnets interesse at alle innbyggere blir i stand til å bruke sine ressurser og erfaringer som et bidrag til vår felles verdiskapning. Regjeringens forslag om utvidet timetall og personkrets vil gi et bedre tilbud enn i dag.

Rett og plikt til å kvalifisere seg til deltakelse henger nøye sammen. Når samfunnet legger til rette, kan det også stilles krav. Tilsvarende blir det vanskeligere å stille krav hvis tilbudet om opplæring er mangelfullt. Komiteen understreker derfor viktigheten av at den opplæringen som tilbys, må ha en kvalitet og et innhold som er relevant, basert på en god individuell tilrettelegging. Utvikling av metoder med vekt på læring i kombinasjon med arbeidstrening kan for mange være et godt alternativ til tradisjonell klasseromsundervisning, spesielt for dem som er analfabeter eller har lite skolegang fra før. Det bør vurderes å legge til rette for språkpraksis i bedrift og frivillige organisasjoner i løpet av introduksjonsprogrammets andre år. Undersøkelser viser at særlig kvinner fra enkelte land har lite utdanning fra hjemlandet og vurderer sine norskkunnskaper som dårlige, selv etter mange års botid. (Se for eksempel Statistisk sentralbyrå: «Hvordan har de det her?») En undersøkelse av levekårene for innvandrerkvinner og – menn fra 10 ulike nasjonaliteter.)

Komiteen viser til evalueringene av dagens ordning, som konkluderer med at de fleste kommunene gir et tilbud i tråd med regelverket, men ikke alle. Små kommuner har jevnt over et dårligere tilbud enn større kommuner, selv om dette ikke er helt entydig. Komiteen støtter derfor at det innføres tilsyn og internkontroll for å sikre et likeverdig tilbud i alle kommuner.

Komiteen forventer at et utvidet tilbud vil resultere i at flere kommer i arbeid og understreker viktigheten av at sammenhengen mellom innsats og

resultater vurderes fortløpende. Det samme gjelder utformingen av tilbudet.

Komiteen viser til at Stortinget 12. juni 2003 vedtok lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) for å styrke nyankomne innvandreres muligheter for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet (jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003), Innst. O. nr. 103 (2002–2003), Besl. O. nr. 97 (2002–2003)). Vedtaket var enstemmig, med unntak av innholdet i noen paragrafer. Den tverrpolitiske enigheten viser at integreringspolitikken sees som et særskilt viktig område. Loven ble iverksatt 1. september 2004. Fra og med 1. september 2005 gjelder rett og/eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Senere evalueringer viser at det fortsatt er behov for forbedringer i ordningen.

Komiteen legger stor vekt på at personer som av ulike årsaker innvandrer til Norge, lærer norsk språk og får god innsikt og forståelse for norske samfunnsforhold, samfunnsliv og historie. Dette er en viktig forutsetning for å lykkes i arbeidslivet, med videre utdanning og i sosialt samkvem med andre innbyggere.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det foreliggende forslag fra regjeringen om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven vil møte flere av disse behovene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet understreker betydningen av kravstilling når det gjelder å lære seg norsk språk og lære Norge å kjenne. Den enkeltes innsats, både med hensyn til språk og samfunnskunnskap, og i aktivt å ta del i samfunnslivet, er styrende for hvor godt samfunnets tilrettelegging fungerer.

Disse medlemmer peker på at Fremskrittspartiet gjennom flere tiår har løftet frem viktigheten av at innvandrere som har kommet til landet, må lære seg norsk for å kunne lykkes. Gjennom mange år var dette en ensom kamp mot et overveldende politisk flertall som ikke før på slutten av 1990-tallet innså hvor fundamentalt viktig norskopplæringen er for integreringen. Likevel vil disse medlemmer understreke at selv om språk er integreringsjobb nummer én når man ankommer landet, så er dette kun det første skrittet på veien mot fullverdig integrering i ethvert samfunn.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyre i regjering løftet integreringspolitikken som et særskilt viktig område, og i 2003 innførte introduksjonsordningen. Ordningen ble innført for å styrke nyankomne innvandreres mulighet for delta-

kelse i yrkes- og samfunnslivet, samt å gi kommunene en bedre rettslig ramme i sitt integreringsarbeid overfor nyankomne innvandrere.

2. Innføring av obligatoriske avsluttende prøver

2.1 Sammendrag

Introduksjonsloven inneholder i dag ingen bestemmelse om obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet foreslår at det skal innføres obligatorisk avsluttende prøve i norsk. Departementet foreslår også å innføre obligatorisk avsluttende prøve i samfunnskunnskap. Det er viktig å oppnå høy kvalitet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Foreløpige erfaringer viser at opplæringen i en del kommuner ikke er godt nok tilpasset deltakerne, og at mange kommuner ikke engang tilbyr opplæring i samfunnskunnskap. Derfor er det departementets oppfatning at en både bør videreutvikle dagens avsluttende norskprøver og innføre avsluttende prøve i samfunnskunnskap. Sammen med innføring av statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll med tjenester etter introduksjonsloven, vil innføring av obligatoriske prøver i norsk og samfunnskunnskap tydeliggjøre kommunenes ansvar for å gi tilpasset opplæring av høy kvalitet. Dersom det kun blir obligatorisk avsluttende prøve i norsk, vil opplæringen i samfunnskunnskap kunne bli nedprioritert av kommunene. Dette er uheldig fordi det er viktig at innvandrere tidlig får grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet, og departementet mener at avsluttende prøve i samfunnskunnskap vil bidra til å styrke opplæringen.

Det vises i proposisjonen til at innføring av obligatoriske avsluttende prøver også er viktig med tanke på den enkeltes og samfunnets behov for å få god dokumentasjon av resultatene etter gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Ikke bestått prøve eller unnlattelse av å gå opp til obligatorisk prøve vil ikke medføre sanksjoner. Målet er at prøvene og tilhørende prøvebevis skal bli så godt kjent og ha så høy status i samfunnet at det blir viktig for den enkelte å gå opp til og bestå prøven. Innføring av obligatoriske prøver i norsk og samfunnskunnskap og utvidet rett og plikt til opplæring understreker ytterligere samfunnets forventning om at innvandrere skal lære norsk og tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet, og samfunnets ansvar for å tilrettelegge for det. I de siste årene ser man en betraktelig økning i antall personer som går opp til avsluttende prøver i norsk. Departementet forutsetter at med innføring av obligatoriske prøver vil det bli enda flere som tar prøven.

Obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap vil gjelde dem som omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsloven.

I henhold til § 17 fjerde ledd i introduksjonsloven kan den enkelte fritas fra plikten til opplæring av helsemessige eller andre tungtveiende grunner. Gitt denne fritaksadgangen og kravet om universell utforming og tilrettelegging forutsetter departementet at de personer som deltar i opplæring, også kan gå opp til avsluttende prøve.

Personer som dokumenterer at de har tilstrekkelige norskkunnskaper, har ikke plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17 fjerde ledd. Som følge av dette vil de heller ikke ha plikt til å gå opp til avsluttende prøve.

Vurdering av prøvebesvarelse og karakterfastsettelse er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan påklages.

Nærmere regler om prøven vil bli fastsatt i forskrift. Dette vil bl.a. omfatte prøvestruktur, vurdering og kontinuasjon.

2.1.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser til at innføring av obligatoriske avsluttende prøver vil medføre merutgifter til resultattilskudd, administrasjon og eventuell kontinuasjon. I dag kan alle som omfattes av rett til gratis norskopplæring, gå opp gratis til én muntlig og skriftlig prøve. Kommunene mottar tilskudd pr. bestått norskprøve. Tilskuddet er kr 5 700 pr. bestått prøve. Resultattilskuddet vil variere fra kr 5 700 til kr 22 800 pr. person, avhengig av hvor mange prøver den enkelte går opp til og består. Tidspunktet for ikrafttredelse og nærmere anslag over økonomiske og administrative konsekvenser vil bli vurdert i forbindelse med ordinære budsjettprosesser.

På bakgrunn av innspill fra flere høringsinstanser vil innføring av obligatorisk avsluttende prøve innebære behov for å vurdere endringer i dagens prøveordning. I statsbudsjettet for 2011 er det satt av 5 mill. kroner til prøveutvikling.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter regjeringens forslag om innføring av obligatoriske prøver i både norsk og samfunnskunnskap, for alle som har rett og plikt til opplæring. Innføringen av slike prøver vil gi opplæringen økt status. En slik dokumentasjon av den enkeltes kvalifikasjoner vil også bidra til at vedkommende kan slippe egne kartlegginger og opp-taksprøver i ulike sammenhenger. Samtidig vil en systematisering av resultatene fra obligatoriske prøver kunne brukes som et mål på kvaliteten i undervisningen og tjene som et redskap for kommunene i en

løpende forbedring av undervisningsopplegg og metoder.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at ikke bestått prøve eller unnlatelse av å gå opp til obligatorisk prøve ikke vil medføre sanksjoner, men at kravet om gjennomført opplæring for å få permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap opprettholdes, noe som støttes av en samlet komité (jf. avsnittene 6.2 om permanent opphold og 7.2 om vilkår for statsborgerskap nedenfor).

Komiteen mener at en grundigere dokumentasjon av den enkeltes kunnskapsnivå i norsk og samfunnskunnskap vil gi et bedre individuelt utgangspunkt for videre kompetanseutvikling og et bedre vurderingsgrunnlag for den enkelte arbeidsgiver, slik at flere får muligheter til å komme i arbeid. Komiteen viser til at regjeringen vil fastsette nærmere regler om prøven i egen forskrift, herunder prøvestruktur, vurdering og kontinuasjon, og at vurdering og karakterfastsettelse er et enkeltvedtak som kan påklages.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter at opplæring i samfunnskunnskap fortsatt skal gis på et språk den enkelte forstår. Det gjør det mulig å drive parallell opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap. Det er ikke rasjonell tidsbruk, verken for den enkelte eller for kommunene, dersom opplæring i samfunnskunnskap må vente til vedkommende behersker norsk godt nok til å kunne tilegne seg denne kunnskapen på et nytt språk. Integreringsmessig er det en fordel at nyankomne får raskest mulig kunnskap om norske samfunnsforhold, uavhengig av hvilke(t) språk de behersker når de kommer til Norge.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at karaktersetting er et viktig incentiv og vil øke statusen både for deltakerne og for samfunnet for øvrig, slik at deltakerne etter endt utdanning kan dokumentere gode ferdigheter i norsk språk.

Disse medlemmer er glad for at det også foreslås å innføre obligatoriske prøver i samfunnskunnskap, men mener at disse også bør foregå på norsk og helst parallelt med undervisningen i norsk språk. Disse medlemmer mener at kravet om at undervisningen i samfunnskunnskap skal foregå på et annet språk enn norsk, er uheldig, da dette bør integreres i språkundervisningen, slik man blant annet gjør i Finland. Disse medlemmer viser til at den finske Utbildningsstyrelsen i sin anbefaling til lære-

plan i «Integrationsutbildningen för vuxna invandrare» gjennomfører undervisningen i samfunnskunnskap («samhällskunskap och kulturkunnskap», jf. s. 13 i ovennevnte skriv) som en integrert del i språkundervisningen som også inkluderer «färdigheter att klara sig i vardagslivet», «arbetslivsfärdigheter», «studiefärdigheter» mv.

Disse medlemmer mener det er urimelig å pålegge kommunene å gjennomføre undervisning i samfunnskunnskap på et annet språk enn norsk, da innvandrere er en mer heterogen gruppe enn bare opprinnelsesland skulle tyde på. Å løfte opp norsk språk som et felles språk i undervisningen vil være med på å gi deltakerne en felles arena, og man bør ikke bryte opp undervisningsgrupper basert på deltakernes morsmål eller tilsvarende førstespråk.

3. Utvidelse av timetallet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

3.1 Sammendrag

Etter introduksjonsloven § 17 har personer med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, rett og/eller plikt til deltakelse i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet foreslår i proposisjonen at de innvandrere som i dag omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, får utvidet timerammen fra 300 timer til 600 timer opplæring. Dette betyr at innvandrere som har fått en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og som er mellom 16 og 55 år, vil få rett og plikt til å gjennomføre 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, 550 timer norskopplæring og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. Departementet understreker at kommunen har en tilsvarende plikt til å tilby 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår.

Det fremkommer i proposisjonen at formålet med å utvide omfanget på opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er å legge til rette for at deltakerne kan få grunnleggende kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold. Opplæringen bør være av et slikt omfang at det gir flere deltakere mulighet til å bestå avsluttende prøver når disse gjøres obligatoriske, slik som det foreslås i denne proposisjonen.

Departementet foreslår at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området og deres familied medlemmer som i dag har plikt til å delta i 300 timer norskopplæring uten krav på å få opplæringen gratis, unntas fra pliktutvidelsen til 600 timer. Videre foreslås det at personer som består avsluttende prøve før

hun eller han har gjennomført 600 timer pliktig opplæring eller på annen måte dokumenterer kunnskaper i norsk, etter søknad skal fritas fra plikten.

Departementet vurderer at dagens treårsfrist for å gjennomføre den pliktige opplæringen bør opprettholdes, ettersom det vil være mulig å gjennomføre 600 timer i løpet av de tre første årene etter at en har fått rett og plikt til opplæring, forutsatt at opplæringen starter i løpet av de første tolv månedene. Departementet ser likevel at det er grunn til å følge med på om timeutvidelsen vil påvirke deltakernes mulighet til å gjennomføre opplæringen innen tre år.

3.1.1. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet mener at en utvidelse av timetallet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer ikke vil medføre økte økonomiske forpliktelser for kommunene som ikke dekkes gjennom dagens statstilskudd. Timeutvidelsen ligger innenfor det kommunene er forpliktet til å tilby etter introduksjonsloven og under det gjennomsnittlige timeantallet som er forutsatt ved utforming av dagens tilskuddsordning (1 500). Beregningen av kommunenes faktiske utgifter viser at de ikke vil gå med underskudd.

Introduksjonsloven § 18 pålegger kommunene å tilby dem som omfattes av rett til 300 timer opplæring, inntil 2 700 timer ytterligere opplæring ved behov. Evalueringen av kommunenes norskopplæring viser at 85 pst. av kommunene tilbyr alle som har behov for det, mer enn 300 timer opplæring. Store kommuner tilbyr dette i større grad enn små kommuner. I underkant av 10 pst. av kommunene opplyser at de ikke tilbyr mer enn 300 timer til alle som har behov for det.

Satsene i gjeldende tilskuddsordning bygger på tidligere erfaringer om hvor mye det koster kommunene å tilby norskopplæring. Da tilskuddssatsen ble fastsatt, var 1 500 timer gjennomsnittsberegningen for tilskuddet og dermed ligger 600 timer innenfor rammen av tilskuddet.

For 2009 kom Beregningsutvalget frem til at utvalgskommunene i gjennomsnitt gikk med overskudd i norskopplæringen, basert på statens utgiftsbegrep. Etter en gjennomgang av kommunene som inngår i Beregningsutvalgets kartlegging, legger departementet til grunn at kommunenes utgifter og inntekter vil være tilnærmet like store etter innføring av rett og plikt til 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I den vurderingen har departementet gått ut fra at flere elevtimer ikke nødvendigvis fører til flere lærertimer i alle kommuner.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at dagens ordning med 300 timers undervisning vurderes som utilstrekkelig til å

lære norsk på et grunnleggende nivå og støtter derfor forslaget om en dobling av timetallet til 600 timer for dem med rett og plikt til deltakelse i undervisningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til brev av 28. april 2009 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, gjengitt i Innst. S. nr. 267 (2008–2009) til Dokument nr. 8:57 (2008–2009). Statsråden var blant annet bedt om å vurdere Høyres forslag om en utvidelse av språkopplæringen til 500 timer, og informerte Stortinget i den forbindelse om at regjeringen ville komme tilbake med en odelstingsproposisjon med forslag om utvidelse til 600 timer.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til tidligere forslag fra representanter fra Høyre om å utvide timetallet i språkopplæringen (Dokument nr. 8:57 (2008–2009)).

Komiteen viser til regjeringens vurdering av at utvidelsen av timetallet ikke vil medføre økte økonomiske forpliktelser for kommunene og at beregningsutvalgets kartlegging i 2009 viste at utvalgskommunene da i gjennomsnitt gikk i overskudd basert på statens utgiftsbegrep.

Komiteen viser samtidig til høring i Stortinget 3. mai 2011, der Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) mente at den foreslåtte utvidelsen av timetallet i norsk og samfunnskunnskap kunne medføre ekstra kostnader for noen kommuner, spesielt for større kommuner uten ledig kapasitet. I e-post 9. mai 2011 til komiteen sendte KS over noen eksempler som de hadde mottatt fra aktuelle kommuner.

Komiteen er, gjennom vedlagte brev fra barne-, likestillings- og inkluderingsministeren, datert 24. mai 2011, kjent med at det har vært avholdt et møte mellom BLD og KS om dette temaet 23. mai 2011. Det var i møtet enighet om at det skulle avholdes et nytt møte mellom partene når beregningsutvalgets rapport om kostnader i 2010 knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og rapport fra Agenda Kaupang om utviklingen i økonomien i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i perioden 2002–2009 foreligger, og at grunnlaget for departementets beregninger formidles til aktuelle kommuner på egnet måte.

Komiteen viser til høringen og til den kontakten som allerede er etablert mellom KS og regjeringen om dette spørsmålet, og ber om at eventuelle budsjettmessige konsekvenser følges nøye.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Fol-

keparti er positive til utvidelsen, men viser til høringssvar fra blant annet KS, som understreker utfordringene kommunene møter med hensyn til finansiering av det økte antallet timer, samt usikkerheten rundt beregningene av kostnadene. Regjeringen hevder at utvidelsen ikke medfører økonomiske konsekvenser, mens KS mener det vil kunne slå uheldig ut for noen kommuner.

Disse medlemmer mener derfor det må foretas en kostnadsberegning av konsekvensene ved utvidelsen som grunnlag for å øke tilskuddet til voksenopplæring.

Disse medlemmer understreker at en økning fra 300–600 timer betyr økt omfang av undervisning for flere kommuner. Disse medlemmer mener at det i kommuner med ledig kapasitet sannsynligvis ikke vil utgjøre store økonomiske endringer, mens det for større kommuner vil bli nødvendig å utvide timeantallet for en del grupper, noe som igjen vil bidra til økte utgifter.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i samarbeid med KS utarbeide konkrete kostnadsberegninger for utvidelsen av timetallet fra 300 til 600 timer i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt innføring av ny tilsynsordning og plikt for kommunene til å føre internkontroll.»

4. Utvidelse av personkretsen for introduksjonsprogrammet

4.1 Sammendrag

Etter gjeldende rett omfattes personer av rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet dersom deres oppholdstillatelse er basert på søknad om beskyttelse (asyl) eller de har oppholdstillatelse som familiemedlem hvor referansepersonen har tillatelse basert på søknad om beskyttelse. Ifølge utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b kan man ved bortfall av en familieinnvandringstillatelse få oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom det er grunn til å tro at utlendingen selv eller hans eller hennes barn har vært utsatt for mishandling i samlivsforholdet. Man kan videre få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 annet ledd dersom man som følge av samlivsbrudd vil få urimelige vanskeligheter ved retur til hjemlandet på grunn av de sosiale og kulturelle forholdene der. Videre kan man få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 tredje ledd dersom man får sitt ekteskap kjent ugyldig eller ekteskapet oppløses ved skilsmisse på grunn av utøvelse av tvang i forbindelse med ekteskapsinngåelsen.

Oppholdstillatelsene som nevnt i avsnittet ovenfor, gir ikke rett eller plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Gruppen omfattes likevel av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17 første ledd bokstav a.

Det vises i proposisjonen til at bakgrunnen for departementets forslag til lovendring er at det er grunn til å tro at personer som omfattes av forslaget, er i en sårbar situasjon. En viktig begrunnelse for at familiemedlemmer til nordmenn eller nordiske borgere ikke ble omfattet av rett og plikt til introduksjonsprogram, er at de vil ha tilgang til privat forsørgelse. For personer som får tillatelse på grunnlag av samlivsbrudd, har den private forsørgelsen bortfalt. På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsnotatet at de personene som her er nevnt, bør gis et godt kvalifiseringstilbud. Departementet foreslo derfor at dersom de har behov for grunnleggende kvalifisering, skal de omfattes av rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. Gjennom forslaget i høringsnotatet ønsker departementet å styrke den enkeltes mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet og den enkeltes økonomiske selvstendighet.

De fleste høringsinstanser støtter den foreslåtte utvidelsen av personkretsen for hvem som skal ha rett og plikt til introduksjonsprogram. I proposisjonen opprettholder departementet derfor sitt forslag. Departementet er av den oppfatning at introduksjonsprogrammets profil ikke vil endres som følge av forslaget. Også i dag kan personer uten flyktningbakgrunn tilbys introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 3. Erfaringer så langt viser også at kommunene i stor utstrekning gjør dette. Under enhver omstendighet mener departementet at hensynet til at de personer som omfattes av forslaget skal få et godt kvalifiseringstilbud, er så viktig at forslaget bør gjennomføres. For øvrig er dette en gruppe som ikke skal bosettes etter avtale, fordi de ikke har søkt asyl. Det er derfor uaktuelt å stille krav om bosettingsavtale for denne gruppen, og introduksjonsloven § 2 vil bli endret slik at dette tydelig framgår av bestemmelsen.

4.1.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom introduksjonsloven § 2 blir endret i tråd med forslaget, må det utbetales integreringstilskudd for personene som omfattes av endringen. Det gis årlig tillatelse til ca. 70 personer som omfattes av forslaget, og lovendringen vil innebære økte utgifter på ca. 3,75 mill. kroner i 2011. Det er satt av midler til dette i statsbudsjett for 2011. Departementet legger opp til at endringene kun vil gjelde de som kommer inn i personkretsen etter 1. juli 2011.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter forslaget om utvidelse av personkretsen til å omfatte personer som får opphold på selvstendig grunnlag etter bortfall av familieinnvandringstillatelse. Dette kan være personer i en svært sårbar situasjon.

Regjeringen foreslår at utvidet personkrets gjøres gjeldende fra og med 1. juli 2011. Komiteen støtter dette.

Komiteen ber videre regjeringen om å utrede hvordan introduksjonsprogrammet i større grad enn i dag kan ta hensyn til ulike bakgrunn og kompetanse hos deltakerne.

5. Innføring av statlig tilsyn og plikt til internkontroll for kommunene

5.1 Sammendrag

En måte å kontrollere om kommunene oppfyller sine plikter etter introduksjonsloven på, er den enkeltes adgang til å påklage enkeltvedtak som er truffet etter loven. Fylkesmannen er klageinstans, jf. introduksjonsloven § 22.

Andre kontrollmekanismer er sivilombudsmannsordningen, i tillegg til domstolskontroll.

Departementet foreslår å innføre statlig tilsyn med kommunens virksomhet etter introduksjonsloven.

Evalueringer av introduksjonsloven viser at ikke alle kommuner oppfyller de minstekrav som loven stiller.

Brudd på introduksjonsloven har rettssikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. Kommunale lovbrudd kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser ved at forsinkelser i den enkelte deltakers overgang til arbeid og utdanning gjør at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig.

Et statlig tilsyn vil kunne bidra til å redusere risikoen for lovbrudd, og til å styrke rettssikkerheten for den enkelte deltaker, samt til å redusere risikoen for negative samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Departementet viser også til lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Den nye loven omfatter blant annet innføring av statlig tilsyn og en kommunal plikt til internkontroll for forvaltningsområdene som gjelder økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram. Departementet mener at introduksjonsprogrammet bør ha de samme kontrollmekanismene som kvalifiseringsprogrammet.

Departementet viser til at det også foreslås å innføre en plikt for kommunene til å føre internkontroll med de samme forvaltningsområdene som vil bli underlagt statlig tilsyn. En plikt til å føre internkontroll vil styrke kommunens egenkontroll og sikre

bedre styring med viktige integreringstiltak ved å tilrettelegge for et mer effektivt system for tilsyn. Internkontroll vil være et middel for kommunene til å sikre bedre styring med sine oppgaver etter introduksjonsloven. En særskilt plikt for kommunene til å føre internkontroll av forvaltningen av introduksjonsloven vil kunne bidra til at kommunene får økt oppmerksomhet rundt styringen av tjenestene etter denne loven. Departementet mener at kommunal internkontroll vil bidra til å forbedre kommunenes tjenester. Videre vil tilsynsmyndigheten kunne innrette tilsynet mot kommunens internkontroll og bidra til at egenkontrollen forbedres.

Departementet mener det er viktig at forslaget gjennomføres snarest mulig.

5.1.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er beregnet at 60 årlige tilsyn/systemrevisjoner vil innebære merutgifter på 5 mill. kroner årlig. Merutgiftene ved innføring av tilsyn dekkes innenfor departementets gjeldende budsjetttramme.

Innføring av plikt for kommunen til å føre internkontroll vurderes samlet sett ikke å medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene. Gode systemer med internkontroll vil dessuten kunne bidra til god kvalitet og bedre resultatoppnåelse i kommunene.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter forslaget om en rask innføring av statlig tilsyn og kommunal internkontroll. I den forbindelse vises til den varslede stortingsmeldinga om forholdet mellom stat og kommune, der et av temaene som vil bli drøftet, er dagens manglende koordinering av tilsyn og mulighetene for at tilsyn i framtida får mer innslag av veiledning. Komiteen forutsetter at denne nye tilsynsordningen også tas med i vurderingene av et mer helhetlig system for tilsyn med kommunene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til regjeringens vurdering av at innlemmelse av kommunenes plikter etter introduksjonsloven i systemene for internkontroll ikke medfører vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Flertallet forutsetter samtidig at bedre koordinering av statlige tilsyn kan gi en mer effektiv ressursbruk og føre til besparelser for både stat og kommuner.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener at innføringen kan bidra til å bedre kvaliteten på oppfølgingen av introduksjonsloven,

men samtidig medføre kostnader for kommunene både i etableringsfasen og senere. Disse medlemmer viser til at det ikke gis noen anslag over økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

6. Endring i vilkår for permanent oppholdstillatelse

6.1 Sammendrag

Ved innføring av rett og/eller plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble dokumentasjon av gjennomført 300 timer opplæring innført som nytt vilkår for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d. Vilkåret gjelder alle som har plikt til opplæring etter introduksjonsloven, noe som innebærer at de som er fritatt fra plikten, ikke omfattes av vilkåret. Kravet er gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet foreslår i proposisjonen å endre gjennomføringskravet for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62 første ledd, bokstav d, til 600 timer. Utvidelsen gjelder personer mellom 16 og 55 år med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

Det endrede gjennomføringskravet vil ikke gjelde arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området og deres familiemedlemmer.

Utlendingsmyndighetene må innenfor dagens ordning kontrollere at kravet om gjennomført norskopplæring er oppfylt. En utvidelse av gjennomføringskravet vil ikke innebære administrative eller økonomiske konsekvenser.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter prinsippet om at gjennomføringskravet for innvilgelse av permanent opphold etter utlendingsloven § 62, første ledd, bokstav d, fortsatt skal knyttes til rett og/eller plikt til opplæring og følge det antall timer denne retten og plikten omfatter. Det innebærer nå at kravet til antall timer utvides fra 300 til 600. Samme prinsipp bør følges også ved eventuelle framtidige utvidelser av timetall og/eller personkrets.

7. Endring i vilkår for statsborgerskap

7.1 Sammendrag

Ved innføring av rett og/eller plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap

1. september 2005 ble dokumentasjon av gjennomført norskopplæring også innført som nytt vilkår for erverv av norsk statsborgerskap etter statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f, jf. § 8. For søknader om statsborgerskap som fremmes etter 1. september 2008, er det et krav at søkere mellom 18 og 55 år har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Kravet gjelder alle søkere, ikke kun de som er omfattet av rett og/eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17. Kravet er gjennomført norskopplæring. Statsborgerloven oppstiller ikke noe krav om gjennomført opplæring i samfunnskunnskap. De som er omfattet av rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, oppfyller vilkåret når den pliktige opplæringen er gjennomført.

Gjennomføringskravet kan etter statsborgerloven § 8 alternativt oppfylles ved dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

Begrunnelsen for å innføre krav om gjennomført norskopplæring ved søknad om statsborgerskap var først og fremst å signalisere viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk, og å gi dem som har en plikt til å delta i opplæring, et ytterligere insitament til å gjennomføre norskopplæringen.

Departementet foreslår i proposisjonen at kravet om antall gjennomførte timer norskopplæring ved søknad om norsk statsborgerskap utvides fra 300 til 600 timer, for søkere som omfattes av utvidelsen av plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se proposisjonen kap. 4. Bestemmelsen i statsborgerloven § 8 om at vilkåret alternativt kan oppfylles dersom søkeren kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, videreføres slik den er i dag. Opplistingen i statsborgerforskriften § 4-2 når søkeren anses å ha tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, videreføres slik den er i dag. Utvidelsen av timetallet fra 300 til 600 timer er i tråd med at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i introduksjonsloven utvides fra 300 til 600 timer.

For de øvrige søkerne som ikke er omfattet av rett til gratis opplæring etter introduksjonsloven, skal gjennomføringskravet fortsatt være 300 timer.

Unntaket fra vilkåret om gjennomført norskopplæring for dem som tidligere har fått fritak fra plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, jf. statsborgerforskriften § 4-3 nr. 1, videreføres slik det er i dag. Det samme gjelder unntaket i statsborgerforskriften § 4-3 nr. 2 for søkere som av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er ute av stand til å delta i og gjennomføre norskopplæring.

Utvidelse av gjennomføringskravet vil ikke innebære administrative eller økonomiske konsekvenser, jf. redegjørelsen under pkt. 7.5.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter forslaget om at kravet til antall timer gjennomført opplæring som vilkår for statsborgerskap følger det antallet timer som retten og/eller plikten omfatter, og at dette derfor utvides fra 300 til 600 timer nå, med en forutsetning om å følge tilsvarende prinsipp ved eventuelle framtidige utvidelser av timetall og/eller personkrets.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det ikke er tilstrekkelig for en person å erverve norsk statsborgerskap kun etter å ha gjennomført opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap, uten at det også stilles krav til resultater. Disse medlemmer oppfatter statsborgerskapet som det fremste integreringsmålet for alle utenlandske borgere som har den intensjon å bli boende og arbeide i Norge. Disse medlemmer finner det derfor svært naturlig å stille krav til språklig kompetanse og kunnskap om det norske samfunnet for å bli fullverdig statsborger i kongeriket Norge. Slike krav bør stilles til alle som søker norsk statsborgerskap og har forutsetninger for å tilegne seg slike ferdigheter, likevel innenfor rammene av de internasjonale avtaler og konvensjoner Norge er bundet av. Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag slik at det stilles krav til dokumentasjon av tilfredsstillende ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap før statsborgerskap kan innvilges.»

8. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen i samarbeid med KS utarbeide konkrete kostnadsberegninger for utvidelsen av timetallet fra 300 til 600 timer i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt innføring av ny tilsynsordning og plikt for kommunene til å føre internkontroll.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag slik at det stilles krav til dokumentasjon av til-

fredsstillende ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap før statsborgerskap kan innvilges.

9. Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven

I

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

§ 2 første ledd ny bokstav e skal lyde:

e) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd. For personer som nevnt i første punktum gjelder retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram i to år fra det tidspunkt det er gitt oppholdstillatelse på grunnlagene som er nevnt.

§ 2 andre ledd skal lyde:

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder bare for personer som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Kravet om særskilt avtale gjelder likevel ikke for personer som nevnt i § 2 første ledd bokstav d *eller e*.

§ 17 første ledd skal lyde:

Rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer gjelder for utlending mellom 16 og 55 år som har fått

- a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller
- b) kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34.

§ 18 annet ledd skal lyde:

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter at søknad om deltakelse blir fremsatt, sørge for tilbud om ytterligere gratis opplæring i norsk til personer som omfattes av § 17 første og annet ledd innenfor rammen av 2 400 timer, dersom vedkommende har behov for det. Kommunen kan kreve at vedkommende gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for slik opplæring. Kommunenes plikt etter dette leddet gjelder i fem år fra det

tidspunktet rett eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntretr, jf. § 17 femte ledd.

§ 19 nytt annet ledd skal lyde:

Utlending med rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 første ledd har plikt til å ta en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap. Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet i og gjennomføringen av en slik prøve.

Nåværende annet, tredje og fjerde ledd i § 19 blir nytt tredje, fjerde og femte ledd.

Ny § 23 skal lyde:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd.

Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om tilsynet.

Ny § 24 skal lyde:

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om plikten til å føre internkontroll.

Nåværende §§ 23 til 26 blir nye §§ 25 til 28.

II

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) gjøres følgende endring:

§ 8 skal lyde:

§ 8 *Kravet om gjennomført norskopplæring*

For søkere mellom 18 og 55 år er det et krav å ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. *For søkere mellom 18 og 55 år som er omfattet av plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, er det et krav at de må ha oppfylt sin plikt etter loven.*

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kravet om gjennomført norskopplæring, herunder om unntak, og om kravet om tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

III

Endringene i introduksjonsloven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Endringene i introduksjonsloven §§ 17 første ledd, 18 første ledd og 19 nytt annet ledd gjelder personer som kommer inn i personkretsen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter at loven trer i kraft.

Kravet om gjennomført norskopplæring i statsborgerloven § 8 gjelder kun for søknader om norsk statsborgerskap som er fremmet etter 1. september 2008.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 27. mai 2011

Heikki Holmås

leder

Lise Christoffersen

ordfører

Vedlegg**Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet v/statråden
til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 24. mai 2011****Svar på henvendelse knyttet til Kommunal- og forvaltningskomiteens arbeid med Prop. 79 L Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven**

Jeg viser til brev 23. mai 2011 der saksordfører for behandling av Prop. L. 79 på vegne av kommunal- og forvaltningskomiteen bad om Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) kommentarer på innspill fra KS knyttet til finansiering av utvidelsen fra 300 til 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Det var møte mellom KS og BLD 23. mai 2011 der det ble gitt informasjon om beregningsgrunnlaget for og vurderinger knyttet til kostnader forbundet med timeutvidelsen. Konklusjonen på møtet ble at KS og BLD skal ha et nytt møte når Beregningsutvalgets rapport om kostnader i 2010 knyttet til opplæring i norsk og norsk og samfunnskunnskap og rapport fra Agenda Kaupang om utviklingen i økonomien i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i perioden 2002-2009 foreligger. Videre skal grunnlaget for departementets beregninger formidles til aktuelle kommuner på egnet måte.

