



STORTINGET

Innst. 645 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 196 L (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (integreringspakke III)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger i proposisjonen fram forslag til endringer i midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 53 om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 og midlertidig lov 18. desember 2020 nr. 154 om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Det foreslås endringer i bestemmelsene om utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven kapittel 1, slik at flere deltakere skal omfattes av tiltakene.

I begge de midlertidige lovene foreslås det å innføre forskriftshjemler, som gir departementet myndighet til å gi forskrift om å utvide ordningene etter introduksjonsloven og integreringsloven i forbindelse med stortingsvedtak om tiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. Det vises i proposisjonen til at dette vil forenkle regelverksarbeidet ved eventuelle framtidige tiltakspakker på integreringsfeltet.

Våren 2020 og våren 2021 ble det iverksatt tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-

19 for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Flere av tiltakene forutsatte lovendringer, som ble gjort samtidig som midlene ble bevilget, se Prop. 123 L (2019–2020) og Prop. 78 L (2020–2021).

I Prop. 195 S (2020–2021) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2021 er det foreslått midler til en ny tiltakspakke på integreringsfeltet, som viderefører utvidet norskopplæring og utvidet programtid for deltakere i sluttfasen av introduksjonsprogrammet. Disse tiltakene krever endringer i den midlertidige loven om tilpasninger i introduksjonsloven §§ 2 og 3 for å inkludere flere deltakere.

Tiltakspakkene på integreringsfeltet fremmes som budsjettsaker og krever lovendringer fordi de berører endringer i rettigheter og plikter for deltakere, kommuner og fylkeskommuner som følger av integreringslovgivningen. Proposisjon med forslag om lovendringer legges fram for Stortinget samtidig som budsjettforslaget. Stortinget behandler dermed de samme forslagene både ved budsjettbehandlingen og ved behandlingen av lovforslaget. Departementet vurderer at det er behov for å forenkle prosessen ved eventuelle framtidige regelverksendringer for å implementere tiltak i integreringspakkene.

Det gis i proposisjonens pkt. 2.2 en omtale av gjeldende rett.

Forslaget til endringer i de midlertidige lovene har vært på en forkortet høring. Se nærmere omtale av høringsforslaget i proposisjonens pkt. 3.2. Det vises i proposisjonen til at departementets forslag i hovedsak fikk støtte fra høringsinstansene. Se nærmere omtale av høringsinstansenes syn i proposisjonens pkt. 3.3.

I proposisjonens pkt. 6 gis merknader til de enkelte lovbestemmelsene.

1.2 Departementets vurderinger og forslag

1.2.1 Utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring

Departementet foreslår i proposisjonen å inkludere flere deltakere i tiltakene utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring etter midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven. Smittesituasjonen er fortsatt uforutsigbar og deltakerne som nærmer seg fullført introduksjonsprogram og opplæring, møter et like utfordrende arbeidsmarked som deltakergruppene som har vært omfattet av de tidligere integreringspakkene.

Det vises i proposisjonen til at tiltakene bidrar til at deltakerne kan øke sin formelle og uformelle kompetanse, inkludert å forbedre norskkunnskapene. Det vises i proposisjonen til en underveisevaluering fra NIBR. Departementet mener at tiltakene bidrar til å gjøre overgangen til jobb eller utdanning enklere for deltakerne.

Departementet foreslo i høringen en mulighet for utvidelse av program og opplæring i inntil fire måneder. Noen høringsinstanser mener at det vil være behov for en lengre utvidelse. Etter departementets vurdering vil fire måneders utvidelse styrke deltakernes mulighet til å komme i jobb eller utdanning.

Når det gjelder introduksjonsprogram, viser departementet til at tiltaket om utvidet introduksjonsprogram i den midlertidige loven ikke begrenser muligheten til å forlenge programmet etter den ordinære bestemmelsen i introduksjonsloven § 5.

Dersom det blir behov for ytterligere utvidelser som midlertidig tiltak, vil departementet komme tilbake til saken og eventuelt ta i bruk forskriftshjemlene som foreslås i punkt 4.2 i proposisjonen.

Etter dette foreslår departementet å endre andre ledd i § 2, slik at også deltakere som startet introduksjonsprogrammet mellom 1. juli 2019 og 1. januar 2020, har rett til å få utvidet programmet med inntil fire måneder dersom den enkelte har behov for slik utvidelse for å komme i jobb eller utdanning. Lovteknisk er det foretatt en endring etter høringen. Det er kommunen som vurderer om den enkelte har behov for utvidelsen og hvor lang varighet utvidelsen skal ha.

Det foreslås ikke justeringer i målgruppen for forsterket introduksjonsprogram, som reguleres i § 2 tredje ledd. Deltakerne som i denne proposisjonen foreslås omfattet av utvidet programtid, har allerede vært omfattet av forsterket introduksjonsprogram, og det er overlapping mellom målgruppene for tiltakene. Det vises til omtalen av dette i Prop. 78 L (2020–2021).

Departementet foreslår videre å endre andre ledd i § 3, slik at også deltakere som avslutter opplæringen i norsk og samfunnskunnskap mellom 1. juli 2021 og 31. desember 2021, får rett til utvidet opplæring i norsk

i inntil fire måneder. Også her er det lovteknisk foretatt en endring etter høringen. Departementet understreker at utvidet opplæring er en rettighet for deltakerne i målgruppen. Det er kommunen som vurderer hvor lang utvidelse som skal gis innenfor rammen av fire måneder.

Utdanningsforbundet uttaler at det må tas høyde for deltakernes livssituasjon, og mener at deltakere som påføres økonomiske belastninger ved å delta i utvidet opplæring, må følges opp med økonomisk støtte. Departementet bemerker at flere av disse deltakerne også vil være deltakere i introduksjonsprogram og dermed motta introduksjonsstønad dersom både introduksjonsprogrammet og norskopplæringen utvides. For deltakere som er i arbeid, kan det legges til rette for undervisning på kveldstid. For deltakere som ikke er i arbeid, vil styrkede norskkunnskaper gjennom utvidet opplæring kunne bidra til å øke den enkeltes mulighet til å komme inn på arbeidsmarkedet.

Departementet vurderer at det på nåværende tidspunkt er størst behov for tiltak for deltakere som følger introduksjonsloven, da disse nærmer seg slutten av programmet eller opplæringen. Med unntak av forskriftshjemmelen, foreslås det ikke endringer i midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven.

1.2.2 Forskriftshjemler

Departementet foreslår i proposisjonen å innføre forskriftshjemler i de midlertidige lovene. Dette åpner for at departementet ved eventuelle framtidige tiltakspakker på integreringsfeltet kan gi forskrift om å utvide ordningene etter introduksjonsloven og integreringsloven i forbindelse med stortingsvedtak om tiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Fram til nå har det blitt foreslått endringer i de midlertidige lovene samtidig som budsjettforslaget legges fram for Stortinget, for å sikre at lovendringene skal kunne tre i kraft så snart budsjettmidlene er bevilget. Dette gjør at det er begrenset med tid til høring av lovforslagene.

Innføring av forskriftshjemler innebærer at det ikke vil være nødvendig å fremme en lovproposisjon sammen med budsjettforslag om tiltak på integreringsfeltet. For å implementere tiltakene som vedtas av Stortinget vil departementet utarbeide forskrift. Dette vil åpne for lengre høringsfrister og redusere risikoen for uklarheter i regelverket. Departementet viser til at det har kommet kritikk mot den korte høringsfristen, og til at IMDi uttaler at det vil være positivt at det legges til rette for lengre frister for å komme med høringsinnspill til innrettingen av framtidige endringer.

Departementet foreslår noen justeringer i formuleringen av forskriftshjemlene sammenlignet med forslaget som var på høring. Etter forslaget kan departementet bare gi forskrift i forbindelse med stortingsvedtak om tiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av co-

vid-19. Dette innebærer at departementet ikke kan gi andre utvidelser av introduksjonsprogram eller opplæring enn det som er innenfor rammene av tiltak som er vedtatt i Stortinget. Det er mest aktuelt å gi forskrift om samme type tiltak som allerede er regulert i kapittel 1 i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven, for eksempel utvidet introduksjonsprogram og norskopplæring. Forskriftshjemlene åpner ikke for at det gis forskrift som begrenser deltakernes rettigheter etter introduksjonsloven eller integreringsloven.

Det foreslås forskriftshjemler i begge de midlertidige lovene. Se nærmere omtale i proposisjonen.

Det vises også til proposisjonen for nærmere omtale av varigheten av de ulike bestemmelsene.

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet ser at en forsterket innsats for å begrense de negative konsekvensene av utbrudd av covid-19 for deltakere i introduksjonsprogram og norskopplæring, vil medføre ekstra kostnader for kommunene. Bestemmelser i loven som har budsjettmessige konsekvenser vil ikke bli innført uten at det foreligger budsjettmessig dekning. For informasjon om budsjettforslag relevante for dette lovforslaget, se Prop. 195 S (2020–2021) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2021. Se nærmere omtale i proposisjonen.

Det vises i proposisjonen til at innføring av forskriftshjemler i de midlertidige lovene ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til den usikkerheten dagens smittesituasjon innebærer, og til at utbruddet har hatt konsekvenser både for innholdet i og omfanget av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. I tillegg har utbruddet ført til høy arbeidsledighet, og yrkesdeltakere med lav formell kompetanse og liten yrkeserfaring kan få utfordringer med å komme i jobb.

Komiteen viser videre til at regjeringen legger fram forslag til endringer i midlertidig lov 26. mai 2020

nr. 53 om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 og midlertidig lov 18. desember 2020 nr. 154 om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. Komiteen noterer at regjeringen foreslår endringer i bestemmelsene om utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven kapittel 1, slik at flere deltakere skal omfattes av tiltakene.

Komiteen viser til at i Prop. 195 S (2020–2021) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2021 er det foreslått midler til en ny tiltakspakke på integreringsfeltet, som viderefører utvidet norskopplæring og utvidet programtid for deltakere i sluttfasen av introduksjonsprogrammet. Disse tiltakene krever endringer i den midlertidige loven om tilpasninger i introduksjonsloven §§ 2 og 3 for å inkludere flere deltakere. Komiteen peker på at proposisjonen med forslag om lovendringer er lagt fram for Stortinget samtidig som Prop. 195 S (2020–2021) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2021. Stortinget behandler dermed de samme forslagene både ved budsjettbehandlingen og ved behandlingen av lovforslaget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, støtter med dette regjeringens forslag til lov om endringer i midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 (integreringspakke III).

Komiteen viser til at det er foreslått en forskriftshjemmel om å gi departementet myndighet til å utvide ordningene etter integreringsloven i forbindelse med stortingsvedtak om tiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. Komiteen påpeker at departementets myndighet er begrenset av Stortingets vedtak, slik at bestemmelsen ikke gir hjemmel for utvidelser i forskrift som ikke er innenfor rammene av tiltakene som er vedtatt. Komiteen viser til at forskriftshjemmelen ikke åpner for at det gis forskrift som begrenser deltakernes rettigheter etter integreringsloven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til partiets merknader i forbindelse med behandlingen av Innst. 249 L (2020–2021), jf. Prop. 78 L (2020–2021). Disse medlemmer støtter ikke regjeringens forslag om å videreføre utvidet norskopplæring og utvidet programtid for deltakere i sluttfasen av introduksjonsprogrammet.

Disse medlemmer viser til at hovedansvaret for integrering hviler på den enkelte innvandrer. Innvandring til et nytt land krever stor egeninnsats for å lære seg språk, lover, sosiale normer eller det som forventes i ar-

beidslivet. Den viktigste forutsetning for en vellykket integrering er den enkelte innvandrers egeninnsats. Norge står overfor en rekke utfordringer som følge av koronapandemien. Det økonomiske handlingsrommet vil bli innskrenket, og prioriteringene vil bli tøffere i årene som kommer. Da må det etter disse medlemmers oppfatning kunne stilles større forventninger til den enkelte innvandrer hva gjelder å ta ansvar for egen integrering. Å utvide rettighetene i introduksjonsprogrammet for personer som har vært i Norge i om lag to år, er etter disse medlemmers oppfatning ikke en oppgave som bør prioriteres i dagens situasjon. Denne utvidelsen bidrar etter disse medlemmers oppfatning til å bygge en restanse av personer som skal ut i jobb etter endt introduksjonsprogram. Dette kan gi uheldige konsekvenser, når alle disse menneskene skal ut av introduksjonsprogrammet samtidig. Det bidrar ikke til god integrering.

Disse medlemmer konstaterer at den sentrale faktoren for en vellykket integrering er en bærekraftig innvandringspolitikk, ved at det ikke kommer flere til landet enn det vi evner å integrere. En restriktiv innvandringspolitikk er etter disse medlemmers oppfatning det viktigste enkelttiltaket for å sikre god integrering. Hvis regjeringen er bekymret for et økende integreringsetterlep som følge av pandemien, bør innsatsen fremover rettes mot å redusere den totale innvandringen til Norge.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Prop. 78 L (2020–2021), jf. Innst. 249 L (2020–2021), Integreringspakke II, der dette medlem foreslo at regjeringen måtte foreta en vurdering av muligheten for ytterligere forlengelse ut over 4 måneder som følge av at pandemien gjør arbeidsmarkedet utfordrende en god stund framover. Dette medlem viser til at både Utdanningsforbundet, IMDi og Utlendingsdirektoratet i høringsrunden for endringene i Prop. 196 L (2020–2021) påpeker at mange vil ha behov for mer enn fire måneders utvidelse fordi opplæringstilbudet har vært redusert og flere ikke har fått den oppfølgingen de trenger. UDI mener at utvidelsen ikke står i samsvar med den påvirkning pandemien har hatt over lang tid.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen åpne for å forlenge muligheten for utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring mer enn fire måneder etter en individuell vurdering, for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen åpne for å forlenge muligheten for utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring mer enn fire måneder etter en individuell vurdering, for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

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

vedtak til lov

om endringer i midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (integreringspakke III)

I

I midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 53 om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 gjøres følgende endringer:

§ 2 andre ledd skal lyde:

Deltakere som startet introduksjonsprogrammet mellom 1. januar 2019 og 1. januar 2020, har rett til å få utvidet programmet med inntil fire måneder, dersom den enkelte har behov for slik utvidelse for å komme i jobb eller utdanning.

§ 3 andre ledd skal lyde:

Deltakere som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 første ledd og som avslutter opplæringen mellom 1. januar 2021 og 31. desember 2021, har rett til utvidet opplæring i norsk i inntil fire måneder.

§ 5 flyttes til kapittel 1 og skal lyde:

§ 5 *Forskrift om å utvide ordningene etter introduksjonsloven*

Departementet kan gi forskrift om å utvide ordningene etter introduksjonsloven i forbindelse med stortingsvedtak om tiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Nåværende §§ 5 til 9 blir §§ 6 til 10 i kapittel 2.

Nåværende § 10 blir ny § 11 og skal lyde:

§ 11 *Ikrafttredelse og opphevelse. Overgangsregler*

Kapittel 1 og 3 gjelder fra den tid Kongen bestemmer, og oppheves fra den tid Kongen bestemmer.

Kapittel 2 trer i kraft straks og oppheves 1. desember 2021.

§ 2 gjelder for dem som fortsatt deltar i introduksjonsprogram når kapittel 1 trer i kraft. *For de som startet introduksjonsprogrammet mellom 1. januar og 1. juli 2019, gjelder § 2 andre ledd bare dersom de fortsatt deltar i programmet per 1. januar 2021. For de som startet introduksjonsprogrammet mellom 1. juli 2019 og 1. januar 2020 gjelder § 2 andre ledd bare dersom de fortsatt deltar i programmet per 1. juli 2021.* § 2 tredje og fjerde ledd gjelder også for dem som starter i program etter at kapittel 1 har trådt i kraft. § 3 første ledd gjelder for dem som avslutter opplæringen etter at kapittel 1 har trådt i kraft. § 3 andre ledd gjelder for dem som avslutter opplæringen etter 31. desember 2020.

Kongen kan gi *forskrift om* ytterligere overgangsbestemmelser.

II

I midlertidig lov 18. desember 2020 nr. 154 om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 gjøres følgende endringer:

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Forskrift om å utvide ordningene etter integreringsloven*

Departementet kan gi forskrift om å utvide ordningene etter integreringsloven i forbindelse med stortingsvedtak om tiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Nåværende § 7 blir ny § 8 og skal lyde:

§ 8 *Ikrafttredelse og opphevelse*

Loven trer i kraft 1. januar 2021.

§§ 1 til 6 oppheves 1. desember 2021. *Loven for øvrig oppheves fra den tid Kongen bestemmer.*

III

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 3. juni 2021

Karin Andersen

leder

Olemic Thommessen

ordfører

