



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 130 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i introduksjonsloven (tiltak for økt gjennomføring av plikt til opplæring og kvalifisering)

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 29. mai 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Det foreslås rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved tilbud om arbeid, og at § 7 om stans av introduksjonsloven endres ved at ordene «herunder om den enkelte har tilbud om høvelig arbeid» fjernes. Det foreslås at den enkelte selv må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra plikt til opplæring i samfunnskunnskap, og at § 17 fjerde ledd endres som følge av dette. Det foreslås at ansvaret for å ta initiativet til å starte opplæring i norsk og samfunnskunnskap overføres fra den enkelte til kommunen, og at § 18 første ledd endres som følge av dette.

Formålet med introduksjonsprogrammet for nyankomne og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, er å styrke innvandreres forutsetninger for å kunne delta aktivt i yrkes- og samfunnslivet. Gode norskkunnskaper vil i de fleste tilfeller være en forutsetning for å få jobb. Å beherske norsk både skriftlig og muntlig er også en av de viktigste forutsetningene for å kunne delta i samfunnet. Å tilrettelegge for at innvandrere lærer

seg språket, er også viktig for at samfunnet skal få del i og dra nytte av deres ressurser og erfaringer.

Arbeid gir tilhørighet, fellesskap, nettverk og mulighet for økonomisk selvhjulpenhet. Arbeidsinntekt gir også mulighet for å komme inn på boligmarkedet. Det er en utfordring at særlig kvinner med innvandrerbakgrunn deltar i arbeidslivet i lavere grad enn befolkningen for øvrig. Sysselsettingen i hele befolkningen er 68,7 prosent, 71,6 prosent av mennene og 65,7 prosent av kvinnene i alderen 15-74 år er i arbeid. For innvandrere er tilsvarende tall 62,8 prosent, 67,8 prosent av mennene og 57,3 prosent av kvinnene.

Det er store forskjeller i sysselsettingen mellom ulike grupper av innvandrere. Blant innvandrere fra EØS-området er arbeid en viktig årsak til at de kommer, og sysselsettingsnivået er over 70 prosent i snitt. I gruppene fra Asia og Afrika, hvor mange har bakgrunn som flyktninger og asylsøkere, er sysselsettingen henholdsvis 55,2 prosent og 41,9 prosent. Særlig lav sysselsetting er det blant kvinner fra Afrika med liten skolebakgrunn fra hjemlandet. Tall fra SSB viser at 13 700 personer deltok i introduksjonsordningen i løpet av 2013. 50 prosent av deltakerne var kvinner. Det var flest deltakere, mer enn 7 av 10, fra Somalia, Eritrea, Afghanistan, Etiopia og Iran. Flesteparten av deltakerne var mellom 26 og 35 år. 62 prosent

av de som gikk ut av programmet i løpet av 2012 var enten i arbeid eller i utdanning i november 2013. 12 prosent var registrert arbeidsledige eller på tiltak.

Grunnleggende kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er viktige tiltak for å øke deltakelsen i arbeidslivet for nyankomne innvandrere.

Det er store forskjeller mellom kvinner og menn når det gjelder andelen som er i arbeid eller utdanning året etter at de gikk ut av programmet. Det er også store forskjeller mellom kommunene når det gjelder andelen som er i arbeid eller utdanning etter at de går ut av programmet. Forslagene i denne proposisjonen skal bidra til økt overgang til arbeid eller utdanning.

Hovedinnholdet i denne proposisjonen er:

- I *punkt 2* beskrives bakgrunnen for lovforslagene og høringen som er gjennomført.
- I *punkt 3* drøftes forslaget om rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid.
- I *punkt 4* drøftes forslaget om at man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra plikt til opplæring i 50 timer samfunnskunnskap.
- I *punkt 5* drøftes forslaget om at kommunene skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.
- I *punkt 6* gis merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Mål om styrket språkopplæring og økt deltakelse i arbeidslivet

De endringer i introduksjonsloven som departementet her foreslår, er en oppfølging av regjeringsplattformen. Gode norskkunnskaper vil i de fleste tilfeller være en forutsetning for å få jobb. Regjeringen vil derfor styrke språkopplæringen for alle med minoritetsbakgrunn. Regjeringen vil også gi flere kvinner muligheter til å delta i arbeidslivet.

Endringene er også en oppfølging av Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk* (Integreringsmeldingen). Denne meldingen omtaler flere tiltak for økt kvalitet i og bedre gjennomføring av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det sies i meldingen at regjeringen vil utrede om introduksjonsloven skal endres slik at det er kommunene som skal ta initiativ til å sette i

gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra opplæring i samfunnskunnskap, og slik at deltakere får rett til permisjon fra introduksjonsprogram ved overgang til arbeid.

Endringsforslagene har som formål å bidra til økt deltakelse i arbeidslivet for nyankomne innvandrere. Nyankomne innvandrere skal få styrket sine muligheter gjennom deltakelse i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. En større andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet bør være i arbeid eller utdanning etter avsluttet program.

2.2 Høringen

Forslagene i denne proposisjonen har vært på høring. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 7. november 2014 ut høringsbrev med forslag til endringer i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter.

Høringsfristen var 6. februar 2015, og det kom 43 høringsuttalelser. Av disse hadde 33 høringsinstanser merknader til forslaget.

2.3 Høringsinstansene

Forslagene ble sendt på høring til følgende institusjoner:

Departementene
Fylkesmennene
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Datatilsynet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Statistisk sentralbyrå
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)
Vox

Fylkeskommunene
Kommunene

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)
Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)
KIM – kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
Norges Røde Kors
Norske Kvinners sanitetsforening
Norsk Folkehjelp

OMOD – Organisasjonen mot offentlig
diskriminering
Studieforbundet Folkeuniversitetet
Voksenopplæringsforbundet (VOFO)

Arbeidsgiverforeningen Spekter
Hovedorganisasjon Virke
KS – Kommunesektorens interesse- og arbeids-
giverorganisasjon
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Akademikerne
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger,
sosionomer og vernepleiere (FO)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
høyskoleutdannede
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser hadde merknader til
forslaget:

Justis- og beredskapsdepartementet

Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Vox
Utlendingsdirektoratet (UDI)

Akershus fylkeskommune

Bergen kommune
Bodø kommune
Bærum kommune
Fjell kommune
Fredrikstad kommune
Horten kommune
Oslo kommune
Porsgrunn kommune
Røyken kommune
Sola kommune
Stavanger kommune
Sund kommune
Sørumsund kommune
Trondheim kommune
Tromsø kommune
Vestvågøy kommune
Ålesund kommune

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)

Interesseorganisasjonen for kommunal voksen-
opplæring (IKVO)
Voksenopplæringsforbundet (VOFO)

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger,
sosionomer og vernepleiere (FO)
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
høyskoleutdannede

Følgende høringsinstanser hadde ikke merknader
til forslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Datatilsynet
Statistisk sentralbyrå

3 Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet

3.1 Gjeldende rett

Formålet med introduksjonsordningen er å styrke
nyankomne innvandreres muligheter for en rask
og effektiv overgang til arbeid eller utdanning.
Det sies i lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 28
(2002–2003) Om lov om introduksjonsordning for
nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
pkt. 12.10.3, at det bør være adgang til å stanse
programmet når deltakeren har fått tilbud om
høvelig arbeid: «*Formålet med programmet er nett-
opp å forberede til arbeidslivet. Kommunen må
imidlertid her utvise et skjønn. Dersom arbeidet for
eksempel er av kortvarig karakter eller av andre
grunner er uegnet for den enkelte, bør programmet
ikke avsluttes. Et moment av betydning ved vurde-
ringen er om vedkommende kan forsørge seg med
det alternative arbeidet.*»

Samtidig sies det i lovens forarbeider at pro-
gramdeltakere bør kunne ta seg arbeid ved siden
av kvalifiseringen, jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003)
pkt. 13.8.4. Det er også mulig å legge lønnet
arbeid inn som en del av introduksjonsprogram-
met. Av rundskriv Q-20/2015 med utfyllende ret-
ningslinjer til introduksjonsloven, følger det at å

legge ulike former for arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet, gir en viktig forberedelse til å delta i arbeidslivet og en tilpasning mot rollen som ansatt og lønsmottaker etter fullført program.

Dersom lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres introduksjonsstøtten. Dette følger av introduksjonsloven § 11 annet ledd. Fradraget i introduksjonsstøtten skal gjøres på grunnlag av antall timer i uken med lønnet arbeid. Fradraget i introduksjonsstøtten gjøres time for time, og ikke krone for krone.

3.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo å endre introduksjonsloven slik at det åpnes for permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogrammet ved tilbud om ordinært arbeid eller utdanning. Forslaget til endring i introduksjonsloven § 7 var at ordene «herunder om deltakeren har tilbud om høvelig arbeid» fjernes.

Departementet foreslo at utfyllende regler om rett til permisjon gis i forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning, kapittel 5. permisjoner, med en ny § 5-4 i forskriften. Forslaget til ny forskriftsbestemmelse var også omtalt i høringsnotatet.

Hovedpunktene i forslaget til forskriftsbestemmelse er at permisjon ved tilbud om ordinært arbeid eller utdanning blir en rettighet for deltaker, at kommunen fortsatt har et oppfølgingsansvar, og at deltaker kan komme tilbake til programmet etter endt permisjon dersom de fortsatt har behov for grunnleggende kvalifisering. Permisjonen bør innvilges for en avgrenset periode, den er uten introduksjonsstønad og forutsetningen er at det foreligger et konkret tilbud om arbeid eller utdanning. Ved innvilgelse av permisjon for overgang til arbeid eller utdanning foreslo departementet at den enkeltes individuelle plan justeres for den perioden den enkelte har permisjon, jf. § 6. Tidspunkt for permisjonstidens start og slutt må avtales med deltaker og framgå tydelig av den individuelle planen.

Begrunnelsen for forslaget er at dette vil bidra til å styrke deltakernes mulighet til rask overgang til arbeidslivet, og gi større fleksibilitet i ordningen. Deltakerne får en mulighet til å få konkret erfaring fra arbeidslivet eller utdanning. Deltakerne kan fortsatt få oppfølging fra kommunen under permisjonstiden, og de har en trygghet om at de kan komme tilbake til programmet dersom de ønsker det. Dette bidrar til at deltakerne i

større grad enn i dag kan prøve seg i arbeidslivet eller ordinær utdanning når de er motivert for det, men ikke er sikre på om de har tilstrekkelige kvalifikasjoner til en varig tilknytning til arbeidslivet. Økt fleksibilitet i ordningen kan samtidig bidra til at deltakerne ikke avslutter kvalifiseringen for tidlig.

3.3 Høringsinstansenes syn

25 av høringsinstansene har merknader til dette punktet. Forslaget får bred støtte. *Arbeids og Velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, IMDi, Vox, Akershus fylkeskommune, Bodø kommune, Fjell kommune, Fredrikstad kommune, Røyken kommune, Stavanger kommune, Tromsø kommune, Vestvågøy kommune, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Interesseorganisasjonen for Kommunal Voksenopplæring (IKVO), Voksenopplæringsforbundet (VOFO), Fellesorganisasjonen (FO), Unio og NHO*, støtter forslaget og mener dette vil gi en mer fleksibel ordning.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener dette vil kunne motivere vedkommende til å prøve ut arbeidslivet eller søke seg til utdanning på høyere nivå enn grunnskole. De ser imidlertid utfordringer knyttet til tilfeller der en deltaker flytter til en annen kommune for å ta arbeid eller starte et utdanningsløp. Ut fra dagens regelverk vil introduksjonsprogrammet stanses ved flytting til en annen kommune.

Bærum kommune, Oslo kommune, Sørums kommunen og Trondheim kommune støtter forslaget, men mener retten til å komme tilbake etter endt permisjon må bero på en individuell vurdering og fortsatt behov for grunnleggende kvalifisering.

Flere høringsinstanser, for eksempel *Bergen kommune, Porsgrunn kommune og Vestvågøy kommune* har merknader til at det skal gis rett til permisjon ved utdanning. De mener personer som er kvalifisert for utdanning ikke lenger har behov for grunnleggende kvalifisering.

UDI påpeker at introduksjonsprogrammet legges til grunn som heltidsaktivitet i tilknytning til vurdering av fireårskravet i utlendingsloven § 40a (vilkår for etablering av familie med person fra et annet land). Kommunens dokumentasjon på heltidsaktivitet må derfor være tydelig også for den perioden deltaker er i permisjon.

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf) støtter ikke forslaget. De mener en adgang til permisjon vil kunne bidra til innlåsning ved at det vil kunne bidra til nedsatt motivasjon hos den enkelte til faktisk å stå i arbeidet eller utdanningsløpet. De peker på muligheten til å legge ordinært

arbeid inn i programmet som ligger der i dag, og på at rett til opplæring ut over 600 timer vil virke som sikkerhetsnett etter at målsettingen for programmet er oppnådd.

3.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha rett til permisjon ved tilbud om ordinært arbeid. Departementet foreslår ikke noen rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved tilbud om utdanning. Utfyllende regler om rett til permisjon må gis i forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning, kapittel 5. permisjoner, med en ny § 5-4 i forskriften, og departementet vurderer at rammene for permisjonen bør være som beskrevet i høringsforslaget. Utfyllende merknader til forskriftsbestemmelsen må gis i departementets rundskriv til introduksjonsloven. Formålet med introduksjonsloven står sentralt i vurderingen av rammene for rett til permisjon ved tilbud om ordinært arbeid. Den enkeltes mulighet for deltakelse i arbeidslivet bør bli styrket gjennom det arbeidet vedkommende gis permisjon for å prøve ut.

Tall fra SSB på tilknytning til arbeidslivet året etter avsluttet introduksjonsprogram, viser at det er en klar sammenheng mellom deltakelse i tiltak med direkte tilknytning til en arbeidsgiver, og graden av deltakelse i arbeidslivet året etter avsluttet program. Det er også slik at kommuner der personer slutter i introduksjonsprogrammet til fordel for lønnet arbeid eller fordi de begynte i utdanning, har den høyeste andelen i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Adgangen til permisjon bidrar også til å redusere faren for en innlåsnings-effekt i programmet. Det er viktig at ordningen blir en trygghet for deltaker i betydningen at hun eller han kan søke seg ut til ordinært arbeid, og samtidig vet at det er en mulighet for å komme tilbake til kvalifiseringen hvis erfaringene i arbeidslivet viser at den enkelte fortsatt har behov for grunnleggende kvalifisering.

Departementet foreslår ingen endring i programmetts varighet, programmet kan vare inntil to år med tillegg av godkjent permisjon. Informasjon om mulighet til permisjon ved ordinært arbeid, bør inngå i kommunenes systematiske arbeid med den individuelle planen.

Den enkeltes rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 endres ikke dersom deltaker har permi-

sjon fra deltakelse i introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid. Dette innebærer at den enkelte kan fortsette med opplæring i norsk og samfunnskunnskap på del- eller kveldstid under permisjonstiden hvis hun eller han ønsker det. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap bygger på prinsippet om tilrettelagt opplæring. Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når de skal organisere opplæringen. Kommunen har en plikt til å tilrettelegge opplæringen også for deltakere som har en jobb på dagtid, dette følger av kravet om en individuell plan, jf. introduksjonsloven § 19 og læreplanen, se merknader til § 19 i rundskriv Q-20/2015. At rett og plikt til opplæring etter introduksjonsloven § 17 ikke endres, innebærer også at fristen for gjennomføring av opplæring, jf. § 17 femte ledd ikke utvides i de tilfeller der deltaker har permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid. Kommunen må gi god veiledning om dette, jf. introduksjonsloven § 18 og merknadene til denne bestemmelsen i rundskriv Q-20/2015.

Ved innvilgelse av permisjon ved tilbud om ordinært arbeid, foreslår departementet at den enkeltes individuelle plan justeres for den perioden den enkelte har permisjon, jf. introduksjonsloven § 6. Tidspunkt for permisjonstidens start og slutt må avtales med deltaker og framgå tydelig av den individuelle planen.

Kommunens avgjørelser om permisjon ved overgang til arbeid regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan påklages til fylkesmannen.

4 Man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra plikt til opplæring i 50 timer samfunnskunnskap

4.1 Gjeldende rett

Rett og plikt til deltakelse i opplæring i 600 timer norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17, gjelder ikke dersom den enkelte dokumenterer at hun eller han har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, jf. introduksjonslovens § 17 fjerde ledd. Både deltakere med rett og plikt til opplæring og deltakere med *kun* plikt til opplæring, kan søke om fritak fra plikt til opplæring.

Det er gitt nærmere regler om fritak fra plikt til opplæring i forskrift av 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, §§ 3 og 4.

Forskriften § 3 regulerer hva som gjelder som dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk ved fritak fra plikt til opplæring.

I tillegg til fritak fra plikt til opplæring pga. språklige ferdigheter, kan det også gis fritak fra opplæring på grunn av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker. Nærmere regler om dette er gitt i forskriften § 4. Ved innvilgelse av fritak fra plikt til opplæring bortfaller hele plikten, det vil si både plikten til opplæring i norsk og plikten til å delta i 50 timer samfunnskunnskap. Kommunen kan i vedtaket om fritak fra plikt beslutte at fritaket også innebærer et bortfall av rett til opplæring. Personer som har tilstrekkelige kunnskaper i samisk, fritas fra plikt til opplæring i norsk, men beholder sin rett til opplæring i 600 timer norsk og samfunnskunnskap.

4.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo en endring i adgangen til å få fritak fra plikt til opplæring etter introduksjonsloven § 17 fjerde ledd. Kunnskaper i norsk eller samisk skal fortsatt kunne gi fritak fra plikt til opplæring i norsk, men man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra plikt til opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Forslaget omfatter både deltakere med rett og plikt til opplæring og deltakere med *kun* plikt til opplæring. Departementet foreslo at hva som skal anses som dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet skal reguleres i forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3. Forslaget til endret forskriftsbestemmelse var også omtalt i høringsnotatet.

Formålet med forslaget er for det første å sikre at deltakerne gjennomfører opplæring i samfunnskunnskap og tilegner seg kunnskaper om det norske samfunnet, jf. formålet med opplæringen og læringsmålene for de ulike emnene slik de beskrevet i læreplanen. Formålet er også at kommunene tilbyr samfunnskunnskap i tråd med intensjonene i introduksjonsloven og læreplanen. På denne måten ønsker departementet å styrke den enkeltes mulighet til å delta i arbeids- og samfunnsliv.

Innføring av et selvstendig fritaksgrunnlag for opplæring i 50 timer samfunnskunnskap understreker departementets ønske om økt jevnbyrdighet mellom opplæring i norsk og opplæring i 50 timer samfunnskunnskap.

Departementet foreslo ingen endring i fritak fra plikt til å delta i opplæring i norsk og sam-

funnskunnskap på grunn av helsemessige eller andre tungtveiende grunner. Personer som oppfyller kriteriene i forskriften § 4, fritas fra plikten til opplæring både i norsk og samfunnskunnskap, og de beholder sin rett til opplæring både i norsk og i samfunnskunnskap.

4.3 Høringsinstansenes syn

26 av høringsinstansene har merknader til dette forslaget. *Arbeids og velferdsdirektoratet, Vox, Fredrikstad kommune, Horten kommune, Sund kommune, Trondheim kommune, Tromsø kommune og Ålesund kommune* støtter forslaget, og mener det foreslåtte grunnlaget for fritak er riktig.

Bodø kommune, Bærum kommune, Fjell kommune, Porsgrunn kommune, Røyken kommune, Stavanger kommune, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) og Voksenopplæringsforbundet (VOFO) støtter forslaget uten å uttale seg om det foreslåtte grunnlaget for fritak.

Buudir, IMDi og UDI støtter forslaget, men har merknader til forslaget til forskriftsbestemmelse. *Bergen kommune* støtter ikke forslaget om fritak fra plikt til opplæring i 50 timer samfunnskunnskap fordi faget er såpass viktig at det ikke bør kunne gis fritak.

4.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget slik det framgår av høringsnotatet. Departementet foreslår en endring i adgangen til å få fritak fra plikt til opplæring etter introduksjonsloven § 17 fjerde ledd. Kunnskaper i norsk eller samisk skal fortsatt kunne gi fritak fra plikt til opplæring i norsk, men man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra plikt til opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Forslaget omfatter både deltakere med rett og plikt til opplæring og deltakere med *kun* plikt til opplæring. Departementet foreslår også at det bør framgå uttrykkelig av lovteksten at den enkelte søker kommunen om fritak fra plikt til opplæring.

Departementet foreslår at hva som skal anses som dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet skal reguleres i forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3. Utfyllende merknader til dette må gis i departementets rundskriv til introduksjonsloven.

Støtten i høringen understreker betydningen av at deltakerne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjennomfører opplæring i samfunns-

kunnskap og tilegner seg grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet. At kommunene tilbyr opplæring i samfunnskunnskap i tråd med intensjonene i introduksjonsloven og læreplanen, vil også bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å delta i arbeids- og samfunnslivet.

Det er et mål at innvandrere får kunnskaper om det norske samfunnet forholdsvis raskt etter ankomst til Norge. Hensikten med opplæring i 50 timer samfunnskunnskap, er å beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet, gi informasjon om rettigheter, plikter og muligheter og formidle kjennskap til sentrale verdier, jf. mål for opplæringen i læreplanen. Opplæringen i samfunnskunnskap skal gis på et språk deltakeren forstår og det anbefales at opplæringen finner sted tidlig i opplæringsløpet.

Forslaget her vil bidra til at det ikke lenger skal være mulig å utsette opplæringen i samfunnskunnskap til deltakere er kommet på et ferdighetsnivå i norsk, slik at de kan søke fritak fra plikt til opplæring i samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk.

5 Kommunene skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

5.1 Gjeldende rett

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Introduksjonsloven gir personer som er omfattet av personkretsen i § 17 en rett og/eller pålegger en plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette omfatter personer mellom 16 og 55 år som har fått en individuell oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34.

Følgende grupper er ikke omfattet av introduksjonsloven kapittel 4, og har følgelig verken rett eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap:

- norske og andre nordiske borgere
- EØS-borgere og deres familiemedlemmer med oppholdsrett etter utlendingslovens EØS-kapittel
- personer med midlertidig oppholdstillatelse som ikke er fornybar og som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse (eks. studenter, personer med forlovelsesvisum og au pairer).

Etter introduksjonsloven § 18 skal kommunen tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap så snart som mulig og senest innen tre måneder etter at den enkelte setter fram krav eller søker om opplæring. De som har rett til opplæring, setter fram krav. De som har plikt uten rett til opplæring, søker. Når kravet eller søknaden er framsatt, skal kommunen fatte vedtak om tildeling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunens plikt gjelder kun overfor personer som omfattes av lovens personkrets. Disse må som hovedregel være registrert i Folkeregisteret som bosatt i kommunen, menplikten gjelder også personer innenfor lovens personkrets som bor midlertidig på asylmottak i kommunen. Kommunens plikt overfor personer med kollektiv beskyttelse gjelder bare dersom den enkelte er bosatt i kommunen i henhold til avtale mellom kommunen og utlendingsmyndighetene. Det er bosettingskommunen/hjemkommunen som har ansvar for å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er innsatt i fengsel, innlagt på institusjoner eller er under utdanning i en annen kommune. Kommunens plikt til å oppfylle den enkeltes rett forutsetter imidlertid at vedkommende faktisk oppholder seg i landet.

Begrunnelsen for at den enkelte selv må sette fram krav eller søke om opplæring (såkalt handlingsplikt), er beskrevet i lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) Om lov om endringer i introduksjonsloven mv. punkt 8. Plikten til å delta i opplæring understreker den enkeltes ansvar for å lære seg språket og å sette seg inn i norske samfunnsforhold. Plikten innebærer for det første en plikt til å påbegynne opplæringen, og for det andre en plikt til å delta i opplæringen. Den individuelleplikten innebærer at den enkelte selv må ta initiativ ved å henvende seg til kommunen for å påbegynne norskopplæringen.

Kommunen har i tillegg en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven på dette området som på en rekke andre forvaltningsområder. Kommunen skal av eget tiltak vurdere behovet for veiledning både generelt til hele gruppen innvandrere bosatt i kommunen, og til den enkelte som kommunen kommer i kontakt med. Formålet med veiledningsplikten er å gi de som kan ha rett til offentlige tjenester en mulighet til å få sin rettighet oppfylt. Kommunen har også et ansvar etter forvaltningsloven for å sørge for at en enkeltsak er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak om tildeling av offentlige tjenester. I veiledningen av og kommunikasjonen med nyankomne innvandrere må kommunen vurdere om vedkommende

faktisk har forstått innholdet i og omfanget av sine rettigheter og plikter.

Introduksjonsprogrammet

For deltakelse i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven kapittel 2, er kommunens ansvar annerledes. Det er kommunen som er ansvarlig for at den enkelte i målgruppen tilbys program. Kommunen har så en plikt til å vurdere om den enkelte innvandrere fyller vilkårene for deltakelse i introduksjonsprogrammet, herunder om hun eller han har behov for grunnleggende kvalifisering.

Den enkelte som inngår i personkretsen og oppfyller vilkårene i introduksjonsloven § 2, har rett til et tilbud fra kommunen og må ikke selv sette fram krav eller søke om deltakelse, jf. introduksjonsloven § 3 og formuleringen «*kommunen sørger for introduksjonsprogram etter dette kapittel til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen*». Den enkelte kan likevel selv velge å sette fram krav om deltakelse i introduksjonsprogram før kommunen tilbyr deltakelse. Oppstart kan altså skje etter initiativ fra kommunen, eller etter krav fra den enkelte.

Personer som inngår i lovens personkrets er nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har fått innvilget oppholdstillatelse på ett av grunnlagene som er uttømmende opplistet i lovtekstens bokstav a til e. Ordningen gjelder kun de som har en tillatelse som danner grunnlag for varig opphold i landet, jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) punkt 11.3.1. Som hovedregel må den enkelte også være bosatt i en kommune etter særskilt avtale mellom kommunen og IMDi.

Begrunnelsen for kommunens ansvar er beskrevet i lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) pkt. 10.2.4. Begrunnelsen er at språk og kunnskap om arbeids- og samfunnsliv er en nøkkel til likestilling og inkludering. En obligatorisk ordning både for kommunene og de som blir bosatt, gjør at alle får sin rett. Hensynet til likebehandling, rettsikkerhet og like rammebetingelser for hele landet er begrunnelsen for at alle landets kommuner pålegges en plikt til å tilby deltakelse i introduksjonsordningen til alle i lovens personkrets som har behov for grunnleggende kvalifisering. Rettighetsfestingen for den enkelte er begrunnet med at det vil styrke den enkeltes rettsstilling, og det vil sikre likebehandling og forutberegnelighet.

Personer som inngår i den såkalte «kan-gruppen», jf. introduksjonsloven § 3 tredje ledd, må selv søke kommunen om deltakelse i introduk-

sjonsprogram. Dette er utlendinger med oppholds- eller arbeidstillatelse i henhold til utlendingsloven kapittel 6 som er familiemedlemmer til andre enn personer som nevnt i introduksjonsloven § 2, nyankomne utlendinger over 55 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 2 første ledd, og nyankomne utlendinger som nevnt i § 2 som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Kommunen kan etter en individuell vurdering å tilby disse program.

Kommunens avgjørelse om tildeling av introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et enkeltvedtak

Det følger av introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav a) at kommunens avgjørelse om tildeling av hhv. introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er enkeltvedtak. Av § 22 følger det at enkeltvedtak truffet etter forvaltningsloven kan påklages til fylkesmannen.

At kommunens avgjørelse om tildeling av hhv. introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er enkeltvedtak, innebærer at forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling for enkeltvedtak kommer til anvendelse, jf. forvaltningsloven kapittel IV – VI.

5.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo at kommunene får ansvaret for å ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette gjøres ved en endring i introduksjonsloven § 18 første ledd. Den enkelte må ikke selv sette fram krav eller søke om opplæring (såkalt handlingsplikt), men kommunen pålegges et ansvar for å ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forslaget omfatter personer som er i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd.

For personer med plikt til å delta i opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd, foreslo departementet ingen endring. Dette er arbeidsinnvandrere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven §§ 23 og 25 og familieinnvandrede med disse med tillatelse etter utlendingsloven kapittel 6. Disse må fortsatt selv ta initiativet ved å søke kommunen om å få begynne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen har likevel et veiledningsansvar også for disse.

Formålet med forslaget er at flere personer skal komme raskere i gang med opplæringen, og da særskilt personer som ikke deltar i noen form

for kvalifisering, som er hjemmeværende og som ikke mottar noen ytelser fra Nav. Mange i denne gruppen er kvinner. Formålet er også å sikre bedre gjennomstrømming i opplæringen og medvirke til at flere fullfører opplæringen innen fristen på tre år etter innvilgelse av første gangs oppholdstillatelse eller ankomst til riket, jf. introduksjonsloven § 17 femte ledd.

Den enkeltes plikt endres noe. Personer som er i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd, vil fortsatt ha en plikt til; for det første å påbegynne opplæringen, og for det andre til å delta i opplæringen.

Forslaget her innebærer at den enkelte ikke lenger selv må ta initiativ til å starte opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved å henvende seg til kommunen. Den såkalte handlingsplikten ligger ikke lenger på individet. Unntatt fra dette er personer med plikt til å delta i opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd.

Også kommunens ansvar endres noe. Kommunen vil fortsatt ha en plikt til å sørge for tilbud om opplæring for den enkelte i lovens personkrets så snart som mulig og innen tre måneder, jf. introduksjonsloven § 18 første ledd. Kommunens veiledningsplikt, både generelt til hele gruppen innvandrere bosatt i kommunen, og til den enkelte som kommunen kommer i kontakt med, skjerpes imidlertid sett i forhold til dagens ordning.

Kommunen pålegges et ansvar for å ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd.

I praksis innebærer dette at kommunen må drive målrettet informasjonsarbeid, om rettigheter og plikter etter introduksjonsloven, om tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen og om hvordan den enkelte skal gå fram for å begynne opplæring i den aktuelle kommunen. Informasjonsarbeidet må rettes direkte mot nyankomne personer i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt til opplæring.

Overfor gruppen med plikt til opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd, må kommunen drive et generelt informasjonsarbeid.

Kommunen vil i tillegg til å få ansvaret for å gi informasjon og veiledning, også få ansvar for å ha oversikt over personer i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og ansvar for å ta kontakt med disse med målrettet informasjon. Kommunen har oversikten over hvem som er i personkretsen gjennom Nasjonalt introduksjonsregister (NIR),

og rapporter fra NIR benyttes allerede i dag når kommunen søker om tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra IMDi.

NIR er et hjelpemiddel når kommunen forvalter ordningene i introduksjonsloven og treffer enkeltvedtak etter introduksjonsloven, men registrert gir ikke i seg selv rettigheter og plikter etter loven. Det er oppholdstillatelsen til den enkelte som gir rettigheter og/eller plikter etter introduksjonsloven, i tillegg til vilkåret om den enkeltes alder. Selv om en person ikke er registrert i NIR, kan vedkommende likevel ha rettigheter og/eller plikter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Den enkelte kommune forvalter introduksjonsloven, og dette innebærer at kommunen har en plikt til å foreta en konkret og selvstendig vurdering av om, og eventuelt hvilke rettigheter og/eller plikter den enkelte har etter introduksjonsloven når han eller hun søker kommunen om opplæring. Kommunens plikt til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder selv om NIR ikke skulle fungere eller inneholde feil.

5.3 Høringsinstansenes syn

20 av høringsinstansene har merknader til dette punktet. *Arbeids og velferdsdirektoratet*, *Bufo*, *UDI*, *Vox* og flere kommuner støtter forslaget fordi det vil bidra til at flere får informasjon og kommer raskt i gang med opplæringen.

UDI påpeker særlig hvor positiv endringen vil være for å bidra til at alle med rettigheter til norskopplæring vil få informasjon og tilbud om å delta på et tidlig tidspunkt, også mens de fortsatt oppholder seg på asylmottak i påvente av bosetningskommune.

Bergen kommune, *Bærum kommune*, *Fjell kommune*, *Oslo kommune*, *Trondheim kommune*, *Vestvågøy kommune* og *Ålesund kommune* er skeptiske til eller imot forslaget, de mener deltakere i dag får den nødvendige informasjonen i vedtaksbrevet om oppholdstillatelse fra utlendingsmyndighetene og at hovedansvaret fortsatt bør ligge hos den enkelte. *Trondheim kommune* peker på at økt og tilrettelagt informasjon om plikt til opplæring og konsekvenser av ikke-gjennomførte løp bør gis av flere statlige myndigheter og ikke avgrenses til en kommunal oppgave. Flere kommuner peker også på merarbeid for kommunene.

5.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om en endring i introduksjons-

loven § 18 første ledd. Forslaget innebærer at kommunen skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som er i personkretsen for rett og plikt eller kun rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 første og annet ledd. Handlingsplikten skal for denne gruppen ligge på kommunen, og ikke på den enkelte. For personer med plikt til å delta i opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd, foreslås det ingen endring. De må selv ta initiativet ved å søke kommunen om å få begynne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Selv om det her foreslås at initiativet til å starte opplæring i norsk og samfunnskunnskap overføres fra den enkelte til kommunen, bør det fortsatt være slik at personer som ønsker opplæring straks etter ankomst til Norge, selv kan ta kontakt med kommunen og søke om slik opplæring også før kommunen har rukket å gi vedkommende et tilbud om opplæring.

Departementet foreslår at kommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt, skal sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I praksis innebærer dette at kommunen raskt må ta direkte kontakt med den enkelte som på grunn av sin alder og oppholdstillatelse er i personkretsen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For å oppfylle sin veiledningsplikt etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11, bør informasjonen gis på en slik måte og på et språk som gjør at den enkelte faktisk forstår og kan ivareta sine interesser. IMDi har utviklet informasjonsmateriale på flere språk som kommunene kan bruke. Kommunen må så sørge for å gjøre en vurdering av hvilket behov for opplæring den enkelte har, og på hvilket læringsspor hun eller han bør starte sin opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. læreplanen. På bakgrunn av denne vurderingen skal så den enkelte gis et tilbud om opplæring innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen. Dette forutsetter at kommunene kan ha fleksibilitet i sitt opptak til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og at de har oversikt over hvem som er i personkretsen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjennom Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Kommunens ansvar innebærer at de som minimum må ta direkte kontakt med hver enkelt en gang. Hvilken form for kontakt som er best egnet for å nå fram med informasjonen, må kommunen selv vurdere. Kommunen må også vurdere om det i den direkte henvendelsen til den enkelte

også er hensiktsmessig å tilby et konkret tilbud for samtale og vurdering av behov for opplæring. For at kommunen skal kunne planlegge inntak til opplæring, bør det være adgang til å sette en frist for deltaker til å ta kontakt med kommunen for vurdering av behov for opplæring. Dersom den enkelte ikke svarer på kommunens henvendelse, må kommunen vurdere om det er hensiktsmessig med en ny kontakt. Den enkelte mister ikke rett til opplæring selv om hun eller han ikke tar kontakt med kommunen innen den fristen som er oppgitt. Personer som tar kontakt med kommunen etter den fristen kommunen har oppgitt, og personer som flytter fra en kommune til en annen, må selv søke kommunen om opplæring. Kommunen skal i disse tilfellene så snart som mulig og innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse blir framsatt, sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Fristen for gjennomføring av opplæring endres ikke som følge av dette forslaget, og det er viktig at kommunen veileder om dette, slik at den enkelte forstår viktigheten av å starte opplæring i norsk og samfunnskunnskap så raskt som mulig.

I særlige tilfeller kan rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntre fra det tidspunktet krav om opplæring settes fram, jf. introduksjonsloven § 17 femte ledd fjerde punktum. Utfyllende bestemmelser er gitt i forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere kapittel 6. Denne retten til utsatt start av rett til opplæring i særlige tilfeller endres ikke som følge av dette forslaget.

Begrunnelsen for å gi kommunene ansvaret for å ta initiativet til å starte opplæringen, er at flere skal komme raskere i gang med opplæring, økt gjennomstrømming i opplæringen og å medvirke til at flere fullfører opplæringen innen fristen på hhv. tre og fem år. Å delta i og fullføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er for mange nyankomne en forutsetning for å kunne ta del i arbeid eller utdanning. Mange av deltakerne har rett og plikt til å delta i 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og det er da viktig at de så tidlig som mulig kommer i gang med opplæringen. Deltakerne med rett og plikt til opplæring er fra 1. september 2013 også pålagt å gå opp til en avsluttende prøve i norsk og i samfunnskunnskap. Det er derfor sentralt at de har gjennomført tilstrekkelig opplæring til å kunne bestå en avsluttende prøve.

Forslaget er også begrunnet i ønsket om å styrke den enkeltes rettsstilling, sikre likebehandling og forutberegnelighet. Nyankomne innvandrere har ulike forutsetninger og behov. Blant annet vil språklig kompetanse og skolebakgrunn

være ulik og det vil variere i hvilken grad den enkelte faktisk forstår innholdet i og omfanget av sine rettigheter og plikter. Når den enkelte ikke selv må ta initiativet til å begynne i opplæring, vil det øke sannsynligheten for at den enkelte blir oppmerksom på og får oppfylt sine rettigheter og plikter.

Fristen på tre og fem år for gjennomføring av hhv. den pliktige opplæringen og all opplæring endres ikke som følge av dette forslaget. Det samme gjelder utgangspunktet for bergning av disse fristene som er fra innvilgelse av første gangs oppholdstillatelse som danner grunnlag for varig opphold, eller fra ankomst til landet for dem som innvilges en oppholdstillatelse før ankomst til riket. Reglene for fristberegning for de ulike gruppene er beskrevet i rundskriv Q-20/2015, Kapittel 4 *Opplæring i norsk og samfunnskunnskap*, § 17.5.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet

Kommunens ansvar for oppfølging av den enkelte endres noe som følge av dette forslaget. Kommunen må drive veiledning underveis i programmet om muligheten for permisjon ved tilbud om arbeid, og ved at kommunen må vurdere søknader om permisjon. Dette vil innebære noe økt ansvar og administrativt arbeid fra kommunens side. Kommunen vil fortsatt ha ansvar for oppfølging underveis i permisjonstiden, men det antas at dette vil være mindre arbeidskrevende for kommunen enn om deltaker var deltaker i introduksjonsprogrammet på fulltid. Den enkelte deltaker har ikke rett til introduksjonsstønad i permisjonstiden, men kommunen mottar fortsatt integreringstilskudd for vedkommende. Når deltaker er i permisjon pga. ordinært arbeid, vil kommunen få redusert sitt oppfølgingsansvar og administrative arbeid, og dette vil totalt sett innebære en innsparing for kommunen.

Krav om dokumentasjon av kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra plikt til opplæring i 50 timer samfunnskunnskap

Forslaget vil kunne føre til noe flere søknader om fritak, og noe mer administrativt arbeid for kommunene til søknadsbehandling. Hva som skal anses som dokumentasjon på henholdsvis tilstrekkelige kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap skal angis i forskrift. Søknader om fritak vil innebære liten grad av skjønnsutøvelse, og det antas at

kommunens ressursbruk til behandling av søknader vil være begrenset.

Kommunene som fram til nå ikke eller i liten grad har prioritert å tilby opplæring i samfunnskunnskap, vil som følge av forslaget kunne få økte utgifter. Dette fordi de som følge av forslaget her i større grad må tilby opplæring i 50 timer samfunnskunnskap for personer som tidligere har fått fritak fra plikt til opplæring i både norsk og samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Å tilby opplæring i samfunnskunnskap er imidlertid en lovpålagt oppgave som kommunene allerede mottar tilskudd for. Målet med denne tilskuddsordningen er å sikre at kommunene oppfyller sin plikt etter introduksjonsloven og tilbyr opplæring til voksne innvandrere med rett og plikt eller bare rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunens utgifter til 50 timer samfunnskunnskap inngår i det tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er forutsatt å dekke. Departementet vurderer derfor at forslaget på dette punktet ikke medfører utgifter for kommunene som tilskuddsordningen ikke allerede dekker.

Kommunene skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Forslaget her vil innebære et økt ansvar for kommunene. Noen kommuner kan få noe høyere kostnader knyttet til informasjonsarbeid. Dette vil særlig gjelde kommuner som ikke tidligere har oppfylt sin veiledningsplikt overfor denne gruppen. I følge en undersøkelse fra 2010 utført av Opinion på oppdrag for IMDi, vurderer imidlertid ni av ti kommuner at de lykkes med å nå ut med informasjon til innvandrere om norskopplæring. Dette gir en indikasjon på at flertallet av landets kommuner allerede gjør et godt informasjonsarbeid, og at endringen som nå foreslås ikke vil føre til omfattende merarbeid.

Det finnes i dag informasjonsmateriale på flere språk, som kommunene kan ta i bruk uten omkostninger. Dette betyr at det allerede finnes redskaper som kommunene kan benytte i sin målrettede veiledning og kommunikasjon med personene i målgruppen.

Samtidig vil forslaget gjøre at kommunen får noe større forutsigbarhet i sin planlegging. Kommunen kan gjennom sin oversikt for å kunne drive målrettet informasjon, få en mulighet til å planlegge tilbudet. I dag, når initiativet ligger på individet, har ikke kommunen de samme forutset-

ninger for å kunne vite når personer tar kontakt og søker om å få delta i opplæring.

Departementet vurderer på denne bakgrunn at forslaget ikke innebærer økte kostnader for kommunene.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

7.1 Endringer i introduksjonsloven

Til § 7:

Bestemmelsen fastsetter at introduksjonsprogrammet kan stanses i noen tilfeller.

Som en følge av forslaget om rett til permisjon ved tilbud om arbeid, endres § 7 ved at ordene «herunder om deltakeren har tilbud om høvelig arbeid» fjernes. Når tilbud om ordinært arbeid kan gi rett til permisjon, kan det ikke samtidig være grunn til å stanse programmet. Paragraf 7 om stans endres ikke ut over dette.

Det vises for øvrig til punkt 3.

Til § 17 fjerde ledd:

I § 17 fjerde ledd endres adgangen til å søke fritak fra plikt til opplæring. Tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk skal fortsatt kunne gi fritak fra plikt til opplæring i norsk, men endringene i bestemmelsen medfører at man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra plikt til opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Hva som skal anses som dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet, skal reguleres i forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3.

Den enkelte må selv søke kommunen om fritak fra plikt til opplæring. Bestemmelsen endres slik at dette fremgår uttrykkelig av et nytt femte punktum. Den enkelte kan søke fritak fra plikt til opplæring i henholdsvis norsk og samfunnskunnskap separat eller i samme søknad. Det er kommunen som behandler søknad om fritak. Kommunen kan i vedtak om fritak fra plikt til opplæring i samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet, beslutte at fritaket også innebærer at retten til opplæring i samfunnskunnskap faller bort. Kommunene kan ikke på eget initiativ fatte vedtak om fritak fra plikt og bortfall av rett til opplæring i samfunnskunnskap.

Det vises for øvrig til punkt 4.

Til § 18 første ledd:

I § 18 første ledd overføres ansvaret for å ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har rett og plikt eller kun rett til slik opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd fra den enkelte og til kommunen.

Personer med plikt til å delta i opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd, må selv ta initiativet ved å søke kommunen om å få begynne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen har likevel et veiledningsansvar også for disse.

Personer som er i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd, vil fortsatt ha en plikt til å påbegynne opplæringen, og til å delta i opplæringen.

Kommunen vil fortsatt ha en plikt til å sørge for opplæringstilbud for den enkelte i lovens personkrets så snart som mulig og innen tre måneder, jf. introduksjonsloven § 18 første ledd. Kommunens veiledningsplikt, både generelt til hele gruppen innvandrere bosatt i kommunen, og til den enkelte som kommunen kommer i kontakt med, skjerpes imidlertid sett i forhold til dagens ordning.

Kommunen pålegges et ansvar for å ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd.

I praksis innebærer dette at kommunen må drive målrettet informasjonsarbeid, om rettigheter og plikter etter introduksjonsloven, om tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen og om hvordan den enkelte skal gå fram for å begynne opplæring i den aktuelle kommunen. Informasjonsarbeidet må rettes direkte mot nyankomne personer i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt til opplæring.

Overfor gruppen med plikt til opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd, må kommunen drive et generelt informasjonsarbeid.

Det vises for øvrig til punkt 5.

7.2 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene i introduksjonsloven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det tas sikte på at endringene i introduksjonsloven § 7 trer i kraft straks, og at endringene i introduksjonsloven §§ 17 og 18 trer i kraft og gjelder for personer som får oppholdstillatelse etter 1. januar 2016.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i introduksjonsloven (tiltak for økt gjennomføring av plikt til opplæring og kvalifisering).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i introduksjonsloven (tiltak for økt gjennomføring av plikt til opplæring og kvalifisering) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i introduksjonsloven (tiltak for økt gjennomføring av plikt til opplæring og kvalifisering)

I

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

§ 7 skal lyde:

§ 7 Stans av introduksjonsordning på grunn av den enkeltes forhold

Kommunen kan stanse ordningen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes *forhold*.

§ 17 fjerde ledd skal lyde:

Rett eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk foreligger ikke dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i norsk. *Rett eller plikt til deltakelse i opplæring i samfunnskunnskap foreligger ikke dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet.* Plikt til deltakelse i opplæring i norsk foreligger ikke dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekke-

lige kunnskaper i samisk. Dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker tilsier det, kan kommunen frita den enkelte fra plikt til deltakelse. *Den enkelte må selv søke kommunen om fritak fra plikt til opplæring i norsk eller samfunnskunnskap etter leddet her.*

§ 18 første ledd skal lyde:

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter *folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt, sørge for tilbud om* opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til § 17 for personer som er bosatt i kommunen eller bor midlertidig på asylmottak i kommunen. Kommunen kan kreve at personer som omfattes av § 17 tredje ledd, betaler for opplæringen.

II

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