



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 28

(2002–2003)

Om lov om introduksjonsordning for
nyankomne innvandrere
(introduksjonsloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ...	7	4.2.4	Kontantstøtte	23
			4.3	Kontantytelser i kombinasjon med tiltak	24
2	Bakgrunn for lovforslaget	11			
2.1	Innledning	11	4.3.1	Stønad knyttet til sysselsettingstiltak	24
2.2	Introduksjonslovutvalget	11			
2.3	Hovedpunktene i utredningen				
	NOU 2001: 20	12	5	Den politiske plattform	25
2.4	Høringen	13	5.1	Innledning	25
2.4.1	Høringsinstansenes generelle syn om Introduksjonslovutvalgets forslag – intensjonene og formål	14	5.2	Stortingsmelding nr. 17 (1996–1997)	25
2.4.2	Den kommunale frihet	14	5.3	Dokument nr. 8:87 (1997–1998)	25
2.4.3	Personkretsen	14	5.4	Stortingsmelding nr. 50 (1998–1999)	25
2.4.4	Introduksjonsprogram	15	5.5	Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001)	26
2.4.5	Introduksjonsstønad	15	5.6	Dokument nr. 8:50 (2001–2002)	26
2.4.6	Saksbehandlingsregler og rettssikkerhet	16			
2.5	Stortingets vedtak vedrørende introduksjonsprogram	16	6	Ordninger i andre land	28
			6.1	Innledning	28
3	Innvandringsbildet	17	6.2	Sverige	28
3.1	Innledning	17	6.3	Danmark	28
3.2	Nyankomne innvandreres situasjon	17	6.4	Finland	29
3.2.1	Utdanning	17	7	Internasjonale forpliktelser	31
3.2.2	Tilknytning til arbeidsmarkedet	18	7.1	Innledning	31
3.2.3	Inntektssammensetning	18	7.2	Relevante konvensjoner	31
3.2.4	Sosialhjelp	18	7.2.1	Nordisk sosialkonvensjon	31
3.3	Nyankomne innvandreres vei inn i det norske samfunnet	19	7.2.2	Menneskerettighetskonvensjonene	31
			7.2.3	EØS-avtalen	31
			7.2.4	Flyktningkonvensjonen	31
4	Gjeldende hjelpeordninger for nyankomne innvandrere	20	7.3	Introduksjonslovutvalget og høringen	31
4.1	Kvalifiseringstiltak	20	7.4	Departementets vurdering	31
4.1.1	Norsk med samfunnskunnskap	20	7.4.1	Nordisk sosialkonvensjon	31
4.1.2	Grunnskoleopplæring for voksne ..	21	7.4.2	Menneskerettighetskonvensjonene	32
4.2	Kontantytelser	21	7.4.3	EØS-avtalen	32
4.2.1	Økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven	21	7.4.4	Flyktningkonvensjonen	32
4.2.2	Ytelser etter folketrygden	21	8	Utviklingstrekk og kommunale forsøk	34
4.2.2.1	Grunnvilkår for ytelser etter folketrygden	21	8.1	Kvalifisering av nyankomne – et felt i utvikling	34
4.2.2.2	Ytelser ved fødsel og adopsjon	22	8.1.1	Innledning	34
4.2.2.3	Ytelser under attføring	22	8.1.2	Styrking av tilbudet om norskopplæring	34
4.2.2.4	Overgangsstønad	23	8.1.3	Flere virkemidler i kvalifiseringen .	34
4.2.2.5	Dagpenger under arbeidsløshet	23			
4.2.3	Barnetrygd	23			

8.1.4	Organisering av kvalifiseringen som et helhetlig tilbud	34	11.3	Avgrensning av personkretsen etter oppholdsgrunnlag	46
8.2	Kommunale forsøk med introduksjonsprogram	35	11.3.1	Innledning	46
8.2.1	Evalueringsprogram av kommuneforsøkene	35	11.3.2	Introduksjonslovutvalget	46
8.3	Om kommunenes og innvandrernes syn på en ny introduksjonsordning	36	11.3.3	Høringsinstansenes syn	47
			11.3.4	Departementets vurdering	47
			11.4	Kriterier knyttet til den enkelte	48
			11.4.1	Aldersgrensen	48
			11.4.1.1	Introduksjonslovutvalget	48
			11.4.1.2	Høringsinstansenes syn	48
			11.4.1.3	Departementets vurdering	49
			11.4.2	Tid etter ankomst	49
			11.4.2.1	Introduksjonslovutvalget	49
			11.4.2.2	Høringsinstansenes syn	49
			11.4.2.3	Departementets vurdering	50
			11.4.3	Behov for grunnleggende kvalifisering	50
			11.4.3.1	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	50
			11.4.3.2	Departementets vurdering	50
9	Behovet for og hensikten med en ny ordning	37	12	Introduksjonsprogram	52
9.1	Behov for introduksjonsordning	37	12.1	Innledning	52
9.1.1	«Særomsorg»	37	12.2	Bør introduksjonsprogrammet reguleres?	52
9.1.2	Sosialhjelp på vilkår	37	12.2.1	Innledning	52
9.2	Statlig styring og kommunalt ansvar	38	12.2.2	Introduksjonslovutvalget	52
9.3	Lovstruktur – egen lov eller tilføyelse til eksisterende lov		12.2.3	Høringsinstansenes syn	52
9.4	Lovens formål	38	12.2.4	Departementets vurdering	53
9.4.1	Fra passivitet til aktivitet	38	12.3	Introduksjonsprogrammets målsetting	53
9.4.2	Økonomisk selvstendighet	38	12.3.1	Introduksjonslovutvalget	53
9.4.3	Kvalifisering og samfunnsdeltakelse	38	12.3.2	Høringsinstansenes syn	53
			12.3.3	Departementets vurdering	53
10	Lovforslagets prinsipielle grunnlag	40	12.4	Helårlig og heldagsprogram	54
10.1	Kombinasjon av økonomisk ytelse og deltakelse i grunnleggende kvalifisering	40	12.4.1	Introduksjonslovutvalget	54
10.1.1	Introduksjonslovutvalget	40	12.4.2	Høringsinstansenes syn	54
10.1.2	Høringsinstansenes syn	40	12.4.3	Departementets vurdering	55
10.1.3	Departementets vurdering	40	12.5	Norskopplering, samfunns-kunnskap og yrkesrettete tiltak	55
10.2	En obligatorisk ordning for kommunene	40	12.5.1	Innledning og gjeldende rett	55
10.2.1	Innledning	40	12.5.2	Introduksjonslovutvalget	56
10.2.2	Introduksjonslovutvalget	41	12.5.3	Høringsinstansenes syn	56
10.2.3	Høringsinstansenes syn	41	12.5.4	Departementets vurdering	57
10.2.4	Departementets vurdering	42	12.6	Oppfølging og deltakerbevis	57
10.2.5	Overgangsordning	43	12.6.1	Introduksjonslovutvalget	57
10.3	Avtale som rettslig grunnlag	44	12.6.2	Høringsinstansenes syn	57
10.3.1	Innledning	44	12.6.3	Departementets vurdering	58
10.3.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	44	12.7	Bør programmet ha et bestemt starttidspunkt og varighet?	58
10.3.3	Departementets vurdering	44	12.7.1	Introduksjonslovutvalget	58
10.4	Særlig om forholdet til sosialtjenesteloven	45	12.7.2	Høringsinstansenes syn	58
10.4.1	Innledning og gjeldende rett	45	12.7.3	Departementets vurdering	58
10.4.2	Introduksjonslovutvalget	45	12.8	Gjennomføring av programmet og krav om individuell plan	59
10.4.3	Høringsinstansenes syn	45			
10.4.4	Departementets vurdering	45			
11	Lovforslagets virkeområde	46			
11.1	Innledning	46			
11.2	Problemstilling	46			

12.8.1	Innledning	59	13.4.4.2	Introduksjonslovutvalget	71
12.8.2	Kartlegging	59	13.4.4.3	Høringsinstansenes syn	72
12.8.2.1	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	59	13.4.4.4	Departementets vurdering	72
12.8.2.2	Departementets vurdering	60	13.4.5	Boutgifter	72
12.8.3	Individuell plan og brukermedvirkning	60	13.4.5.1	Innledning og gjeldende rett	72
12.8.3.1	Gjeldende rett på sammenliknbare områder	60	13.4.5.2	Introduksjonslovutvalget	73
12.8.3.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	61	13.4.5.3	Høringsinstansenes syn	74
12.8.3.3	Departementets vurdering	61	13.4.5.4	Departementets vurdering	74
12.9	Fravær og permisjoner	61	13.4.6	Skjønnsmessige særtillegg	75
12.9.1	Innledning	61	13.4.6.1	Innledning og gjeldende rett	75
12.9.2	Introduksjonslovutvalget	62	13.4.6.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	76
12.9.3	Høringsinstansenes syn	62	13.4.6.3	Departementets vurdering	76
12.9.4	Departementets vurdering	62	13.5	Nasjonal eller lokal normering	76
12.10	Opphør av programmet for den enkelte	63	13.5.1	Gjeldende rett for sammenliknbare ytelser	76
12.10.1	Introduksjonslovutvalget	63	13.5.2	Introduksjonslovutvalget	76
12.10.2	Høringsinstansenes syn	64	13.5.3	Høringsinstansenes syn	76
12.10.3	Departementets vurdering	64	13.5.4	Departementets vurdering	77
13	Introduksjonsstønad	65	13.6	Introduksjonsstønadens størrelse ..	77
13.1	Innledning	65	13.6.1	Innledning og gjeldende rett	77
13.2	Inntektssikring eller behovsprøvd utgiftsdekning	65	13.6.2	Introduksjonslovutvalget	79
13.2.1	Gjeldende rett for sammenliknbare ytelser	65	13.6.3	Høringsinstansenes syn	80
13.2.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	65	13.6.4	Departementets vurdering	80
13.2.3	Departementets vurdering	66	13.7	Aldersdifferensiering	81
13.3	Individbasert ytelse	66	13.7.1	Innledning og gjeldende rett	81
13.3.1	Gjeldende rett for sammenliknbare ytelser	66	13.7.2	Introduksjonslovutvalget	81
13.3.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	67	13.7.3	Høringsinstansenes syn	81
13.3.3	Departementets vurdering	67	13.7.4	Departementets vurdering	82
13.4	Utforming av introduksjonsstønaden	68	13.8	Egne midler	82
13.4.1	Innledning	68	13.8.1	Innledning og gjeldende rett	82
13.4.2	Utgifter til vanlig forbruk	68	13.8.2	Introduksjonslovutvalget	83
13.4.2.1	Innledning og gjeldende rett	68	13.8.3	Høringsinstansenes syn	83
13.4.2.2	Introduksjonslovutvalget	69	13.8.4	Departementets vurdering	83
13.4.2.3	Høringsinstansenes syn	69	13.9	Forholdet til andre offentlige ytelser	84
13.4.2.4	Departementets vurdering	69	13.9.1	Innledning	84
13.4.3	Utgifter til barn – særskilt barnetillegg	69	13.9.2	Introduksjonslovutvalget	84
13.4.3.1	Innledning og gjeldende rett	69	13.9.3	Høringsinstansenes syn	85
13.4.3.2	Introduksjonslovutvalget	70	13.9.4	Departementets vurdering	85
13.4.3.3	Høringsinstansenes syn	70	13.10	Beregning, trekk for fravær og utbetaling	86
13.4.3.4	Departementets vurdering	70	13.10.1	Innledning	86
13.4.4	Barnetilsyn	71	13.10.2	Beregning	86
13.4.4.1	Innledning og gjeldende rett	71	13.10.2.1	Gjeldende rett for sammenliknbare ytelser	86
			13.10.2.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	86
			13.10.2.3	Departementets vurdering	86
			13.10.3	Trekk i stønaden som følge av illegitimt fravær	87
			13.10.3.1	Introduksjonslovutvalget	87
			13.10.3.2	Høringsinstansenes syn	87
			13.10.3.3	Departementets vurdering	87
			13.10.4	Utbetaling	88

13.10.4.1	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	88	15.3.2	Introduksjonslovutvalget	97
13.10.4.2	Departementets vurdering	88	15.3.3	Høringsinstansenes syn	97
13.10.5	Krav om tilbakebetaling og refusjon	88	15.3.4	Departementets vurdering	98
13.10.5.1	Innledning og gjeldende rett	88	15.4	Taushetsplikt, opplysningsplikt og innhenting av opplysninger fra andre	98
13.10.5.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	89	15.4.1	Gjeldende rett	98
13.10.5.3	Departementets vurdering	89	15.4.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	99
			15.4.3	Departementets vurdering	99
14	Skatt	90	16	Økonomiske og administrative konsekvenser	100
14.1	Innledning og gjeldende rett	90	16.1	Innledning	100
14.2	Introduksjonslovutvalget	90	16.2	Statlige tilskudd til kommunalt kvalifiseringsarbeid	100
14.3	Høringsinstansenes syn	91	16.3	Introduksjonslovutvalget	101
14.4	Departementets vurdering	91	16.4	Høringsinstansenes syn	101
14.5	Opptjening av pensjonspoeng og rettigheter i forhold til folketrygden	91	16.5	Departementets vurdering	102
14.5.1	Innledning og gjeldende rett	91	17	Samarbeid mellom kommunen og Aetat	105
14.5.2	Introduksjonslovutvalget	92	17.1	Behov for samarbeid	105
14.5.3	Høringsinstansenes syn	92	17.2	Introduksjonslovutvalget	105
14.5.4	Departementets vurdering	93	17.3	Høringsinstansene	106
14.6	Forholdet til arbeidsmiljøloven	93	17.4	Departementets vurdering	106
14.6.1	Innledning og gjeldende rett	93	18	Kvalifiseringstilbud til personer som ikke omfattes av lovforslaget	108
14.6.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	93	19	Merknader til de enkelte bestemmelsene	109
14.6.3	Departementets vurdering	94			
15	Saksbehandling	95		Forslag til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)	115
15.1	Innledning	95			
15.2	Enkeltvedtak	95			
15.2.1	Innledning og gjeldende rett	95			
15.2.2	Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn	95			
15.2.3	Departementets vurdering	95			
15.3	Klageinstansen og dens kompetanse	97			
15.3.1	Innledning og gjeldende rett	97			



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 28

(2002–2003)

Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 13. desember 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen legger med dette fram forslag til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Formålet med lovforslaget er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Hensikten er videre å gi kommunene en bedre rettslig ramme i sitt integreringsarbeid overfor nyankomne innvandrere.

Det som kjennetegner nyankomnes situasjon i dag, er den relativt lange dødtiden etter bosettingen i kommunen. Få kommer raskt i arbeid, og ofte mangler det en kontinuerlig, planmessig, målrettet og samordnet innsats med henblikk på å gi nyankomne innvandrere en grunnleggende innføring i norsk språk og samfunnsliv. Denne situasjonen forsterkes av at sosialhjelp framstår som den eneste hovedinntektskilde for nyankomne innvandrere. Dette fører til et uønsket løp for mange nyankomne innvandrere. Nyankomnes sosialisering konsentrerer seg i for stor grad om å argumentere ut fra behov i forhold til sosialhjelpen. Over lang tid kan dette resultere i vedvarende avhengighet av det offentlige hjelpeapparat og følgelig en passiv tilværelse for den enkelte. Dette virker i sin tur stigmatiserende for gruppen i samfunnet og hemmer en aktiv samfunnsdeltakelse fra deres side.

Regjeringen mener at det naturlige utgangspunkt er at det først og fremst er de nyankomne innvandrerne selv som har ansvaret for å delta ak-

tivt i samfunnet. Samfunnet må på sin side legge forholdene til rette på en hensiktsmessig måte for at dette faktisk blir mulig. Kommunen har hovedansvaret for introduksjon av nyankomne innvandrere i samfunnet. Staten skal på sin side gi kommunene nødvendig redskap i dette arbeidet, som sikrer motivasjon og aktiv deltakelse ved overgangen til en yrkesaktiv tilværelse. En ordning der aktiv deltakelse i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram gir rett til motsvarende utbetaling av ytelser i form av vederlag for deltakelsen, vil gi den nødvendige signaleffekten fra samfunnet.

Det er Regjeringens målsetting at nyankomne innvandrere så raskt som mulig skal få innpass i yrkes- og samfunnslivet. Foreliggende lovforslag regulerer en ordning som skal gi nyankomne en effektiv og hensiktsmessig overgang til ordinært arbeid eller utdanning. Introduksjonsordningen skal således være et kortvarig prosjekt som gir nyankomne innvandrere en starthjelp for videre yrkes- og samfunnsdeltakelse.

For at introduksjonsordningen skal kunne bidra til en effektiv overgang til det ordinære arbeidsmarkedet og/eller utdanningssystemet, er det en forutsetning at individuelt tilrettelagte tiltak iverksettes uten unødig ventetid, men uten at det går på bekostning av kontinuitet og planmessighet.

Arbeidslivet er den viktigste arenaen for nyan-

komne innvandrere for å bli en del av fellesskapet. Ut over inntekt og økonomisk selvstendighet har arbeid verdi i form av sosial tilhørighet, og det å ha arbeid gir mulighet for å realisere egne evner og muligheter. Regjeringen vil derfor prioritere virkemidler som kan øke og tilpasse den enkeltes kompetanse for norsk arbeidsliv, og virkemidler som kan redusere barrierene for innvandrernes deltakelse i arbeidslivet. Asylsøkere har i dag mulighet til å få innvilget midlertidig arbeidstillatelse. Nyankomne innvandrere som allerede er i arbeid, vil verken ha rett eller plikt til deltakelse i introduksjonsordningen som skal tilrettelegges for deltakelse i full tid. Lovforslaget legger til rette for at deltakerer kan ha arbeid ved siden av deltakelse på full tid i introduksjonsordningen. Arbeidsinntekten vil således i slike tilfeller ikke medføre reduksjon i introduksjonsstøtten. Introduksjonsordningen er videre utformet slik at ordinært arbeid kan inngå som en del i introduksjonsprogrammet.

I utgangspunktet og i likhet med introduksjonslovutvalget ønsket departementet å utforme lovforslaget slik at kommunene ble gitt adgang til ikke å anvende lovens ordning. Stortinget fattet imidlertid 18. april 2002 vedtak hvor Regjeringen bes om å utforme et lovforslag som pålegger kommunene å tilrettelegge introduksjonsprogram. Innføring av en obligatorisk introduksjonsordning er en omfattende og viktig reform i integreringspolitikken. For at ordningen ikke skal komme brått på kommunene og for ikke å redusere kommunenes bosettingsvilighet, har departementet valgt å gi kommunene adgang til å velge å ta i bruk lovens ordning i en overgangsperiode.

I det følgende gis det en kort oversikt over hovedinnholdet i proposisjonen.

Kapittel 2 beskriver bakgrunnen for lovforslaget, herunder om introduksjonslovutvalgets innstilling, høringen og stortingets vedtak om obligatorisk introduksjonsordning av 18. april 2002.

Kapittel 3 inneholder statistikk og en beskrivelse av innvandringsbildet over tid og kjennetegn ved nyankomne innvandrere. I tillegg til demografiske forhold, inngår statistikk over utdanning, tilknytning til arbeidsmarkedet, inntektssammensetning og bruk av sosialhjelp.

Kapittel 4 gir en oversikt over aktuelle hjelpeordninger for nyankomne innvandrere. Grunnopplæring i norsk med samfunnskunnskap, som beskrives i kapittel 4.1, framstår som det viktigste opplæringstiltak overfor voksne nyankomne innvandrere i den første tiden. Kapittel 4.2 omhandler kontantytelser. Inntektssikring gjennom løpende ytelser etter folketrygdloven vil sjelden være tilgjengelig for nyankomne innvandrere i de første

årene. Reglene om økonomisk sosialhjelp og adgangen til å stille vilkår beskrives. Videre omtales Aetats innsats og tiltaksregime overfor nyankomne innvandrere.

Kapittel 5 framstiller tidligere behandling av spørsmålet om kvalifisering og alternative former for inntektssikring i stortingsmeldingene. Tidligere stortingsmeldinger og offentlige utredninger på innvandringsfeltet synes å være samstemmige i å understreke at kunnskaper i norsk, og kunnskaper om det norske samfunnet er en grunnleggende forutsetning for aktiv samfunnsdeltakelse fra nyankomne innvandrere. Regjeringen understreker i St.meld. nr. 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg at nyankomne flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering ved bosetting, skal kunne ha et reelt alternativ til sosialhjelp. Stortinget fattet 18. april 2002 vedtak hvor Regjeringen bes om snarest mulig å innføre et obligatorisk introduksjonsprogram både for flyktninger, de som får opphold på humanitært grunnlag, og alle som får opphold for familiegjennforening med disse, jf. Innst. S. nr. 129 (2001–2002).

Kapittel 6 gir en oversikt over lovgivning på området for introduksjonsstønad i andre land. Kapittel 6.2 redegjør for den svenske loven om introduksjonsstønad. Loven gir kommunene mulighet til, i en introduksjonsperiode, å utbetale introduksjonsstønad framfor sosialhjelp til flyktninger og andre utlendinger. Personer som omfattes av loven, har ikke en rettighet til å få denne form for økonomisk ytelse, og det er derfor opp til kommunene om de vil ta i bruk lovens ordning. Ytelsens størrelse bestemmes av kommunen, og den er skattefri. Loven gir ikke regler om introduksjonsprogrammet.

Kapittel 6.3 beskriver den danske integrasjonsloven. Introduksjonsytelsen erstatter den ordinære sosialhjelpen, og utbetalingen betinges av aktiv deltakelse i et introduksjonsprogram. Ved bosettingen skal kommunen tilby nyankomne innvandrere som omfattes av loven, et introduksjonsprogram med de hovedelementer som loven bestemmer. Ytelsens størrelse er fastsatt i loven, og svarer til de økonomiske ytelsene som gis etter den alminnelige sosiallovgivningen. Ytelsen er skattepliktig, og loven fastsetter hvor mye en deltaker kan tjene i arbeidsinntekt uten fradrag i introduksjonsstøtten.

Kapittel 6.4 omhandler den finske loven. Loven omfatter alle med permanent oppholdstillatelse og gir disse rett til en integreringsplan. Innvandrere som har fått tildelt en integreringsplan, og som har behov for økonomisk hjelp til livsopphold, får utbetalt økonomisk støtte i form av integreringsstøtte. Integreringsstøtten består av den ordinære sosialhjelpen og eventuelt arbeidsmarkedsstøtte. Sosial-

hjelpen er behovsprøvd og skattefri, mens arbeidsmarkedsstøtten er skattepliktig.

Kapittel 7 omtaler Norges internasjonale forpliktelser på området. Det redegjøres kort for lovforslagets forhold til EØS-avtalen, Nordisk sosialkonvensjon, menneskerettighetskonvensjonene og Flyktningkonvensjonen. Departementet konkluderer med at lovforslaget ikke kommer i konflikt med noen av disse konvensjonene.

Kapittel 8 omhandler kommunale kvalifiseringsprosjekt og forsøk med introduksjonsprogram. Kapittelet gir eksempler på ulike modeller som er valgt, og noen erfaringer med ulike stønadsordninger.

I *kapittel 9* behandles på bakgrunn av den kritikk som har vært reist mot nåværende ordning, behovet for og hensikten med en ny lov om introduksjonsordning.

I *kapittel 10* drøftes lovforslagets prinsipielle grunnlag der en rekke prinsipielle og overordnede spørsmål avklares. Det drøftes dernest hvilke rettigheter og plikter den enkelte har, når han/hun er innenfor lovens personkrets og når han/hun har et tilbud om introduksjonsprogram eller er deltaker i programmet. Etter lovforslaget har den enkelte som har behov for grunnleggende kvalifisering, rett og plikt til å delta i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram etter loven. Den enkelte kommune er pliktsubjektet etter loven, slik at den enkeltes rett korresponderer med kommunens plikt til å tilrettelegge introduksjonsprogram. Det tas videre stilling til at sammenkoblingen mellom introduksjonsprogram og introduksjonsstønad må skje ved et enkeltvedtak, og at en avtalekonstruksjon på linje med en arbeidsavtale både vil være urealistisk og gi liten rettssikkerhet for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Departementet drøfter også forholdet mellom sosialhjelp og introduksjonsordningen. Det blir drøftet hvilke rettigheter deltakere har til supplerende økonomisk sosialhjelp som tillegg til introduksjonsstønad. Videre drøftes deltakernes rett til sosialhjelp istedenfor introduksjonsstønad, dersom de ikke ønsker å følge programmet. En som avviser tilbud om deltakelse i introduksjonsordning etter denne loven, vil ikke kunne påregne å motta sosialhjelp etter sosialtjenesteloven.

Kapittel 11 omhandler først og fremst lovens virkeområde, dvs. hvilken personkrets den skal gjelde for. Avgrensningen av personkretsen er knyttet til oppholdsgrunnlagene etter utlendingsloven. Loven gjelder bare for den som har lovlig opphold i riket.

Følgende grupper av nyankomne innvandrere foreslås omfattet av loven, jf. lovforslagets § 2:

- personer som har fått asyl (flyktninger)
- overføringsflyktninger med innreisetillatelse
- personer som er innvilget oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd («på humanitært grunnlag») på grunnlag av søknad om asyl. Dette omfatter så vel tillatelser gitt etter individuell vurdering som tillatelser gitt som ledd i en kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. De tillatelser som ikke gir grunnlag for forlenget opphold, holdes utenfor
- personer som blir familiegjennforent med personer som nevnt ovenfor.

Den enkelte kommune kan selv bestemme å tilby lovens ordning til familiegjennforente til andre personer enn de som er nevnt ovenfor.

Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, omfattes ikke av loven. Det foreslås en øvre aldersgrense på 55 år og en nedre på 18 år. Den enkelte kommune kan imidlertid selv velge å tilby lovens ordning til personer over 55 år.

Ordningen er begrenset til nyankomne innvandrere. Med nyankommen menes den som har bodd seg i en kommune i løpet av de siste to år før vedtak om introduksjonsordning fattes. Tidsfristen regnes fra første kommunebosetting. Den enkelte mister ved avbrutt program sin rett til introduksjonsprogram i tilflyttingskommunen. Dersom vedkommende er avhengig av sosialhjelp, kan tilflyttingskommunen med hjemmel i sosialtjenesteloven henvise vedkommende til det tilrettelagte program hun/han har flyttet fra. Loven avskjærer imidlertid ikke tilflyttingskommuner fra å tilby introduksjonsprogram om de selv ønsker det.

Det er et vilkår for rett og plikt til deltakelse i introduksjonsordningen at vedkommende har behov for grunnleggende kvalifisering. Derimot er det ikke noe krav om at vedkommende skal ha behov for den økonomiske ytelsen som følger med deltakelsen. Dette vil imidlertid være viktige momenter ved vurdering av hvem som har rett til å delta i introduksjonsordningen.

Kapittel 12 omhandler introduksjonsprogrammet. Departementet foreslår i lovutkastets § 4 at deltakelse i introduksjonsprogram skal ha som mål å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede for deltakelse i yrkeslivet.

Introduksjonsprogrammet skal være et fulltidsprogram. Arbeidslivets regler for ferie bør legges til grunn for programmet. Programmet skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Når tilfredsstillende nivå er oppnådd, bør deltakeren over fra programmet til vi-

dere utdanning eller arbeid så fort dette er mulig. Deltakerbevis skal gis etter at introduksjonsprogrammet er gjennomført eller avbrutt. Programmet kan vare inntil 2 år. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil 3 år. Programmet skal starte så fort som mulig etter bosetting, og senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at søknad om deltakelse i introduksjonsordning er innvilget.

Kapittel 12 omhandler også kartlegging av den enkeltes kompetanse og bakgrunn i forbindelse med deltakelse i introduksjonsprogrammet. En individuell plan skal utarbeides i samarbeid mellom den nyankomne og kommunen. Av planen skal det bl.a. framgå hvilke tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet og programmets start og tidsfaser. Planen skal tas opp til vurdering med jevne mellomrom, og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.

I kapittel 12 drøftes videre spørsmål om fravær og permisjon. I de tilfeller kommunen innvilger permisjon, kommer permisjonstiden i tillegg til programmets lengstetid. Det utbetales ikke introduksjonsstønad i permisjonstiden. Dersom motivering og tilrettelegging ikke fører fram, kan omfattende illegitimt fravær føre til at tilbudet om program faller bort.

Kapittel 13 omhandler utformingen av introduksjonsstønaden. Introduksjonsstønaden er utformet med sikte på å erstatte sosialhjelpen som inntektskilde for deltakere i introduksjonsordning. Stønaden forutsetter deltakelse i et introduksjonsprogram. Stønaden er individbasert uavhengig av familiesituasjon. Den er også utgiftsuavhengig i forhold til den enkelte. Individuelle utgifter vurderes ikke. Stønaden er enhetlig. Det gis ikke tillegg for bestemte typer utgifter, heller ikke i normert form, for eksempel til barn eller til boutgifter. Stønaden normeres videre nasjonalt. Det gjøres trekk i stønaden for illegitimt fravær. Programdeltakeren kan ha andre inntekter ved siden av, uten at stønaden reduseres, så lenge dette ikke går ut over program-

deltakelsen. Stønaden samordnes med andre offentlige kontantoverføringer. Utbetaling skal skje etterskuddsvis. Introduksjonsstønaden settes til to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis. Dette utgjør per 1. mai 2002 kr 108 340 per år. For ungdom under 25 år reduseres ytelsen med 1/3.

Departementet foreslår at den statlige bostøtteordningen utvides slik at den omfatter personer som deltar i introduksjonsordning etter loven, uavhengig av deres husstandssituasjon, og slik at leieboliger inkluderes uavhengig av finansieringsform. Det foreslås ikke særregler knyttet til behovsprøvingen i den statlige bostøtteordningen.

Retten til stønad og stønadens omfang er regulert i lovutkastets § 8.

Kapittel 14 omhandler spørsmålet om skatt. Departementet foreslår skatteplikt for introduksjonsstønaden. Stønaden vil ikke gi grunnlag for opptjening av rettigheter i forhold til folketrygden.

Kapittel 15 omhandler saksbehandlingsreglene. I utgangspunktet gjelder forvaltningslovens regler. Lovforslaget foretar enkelte nærmere tilpasninger.

Det presiseres nærmere hva som skal regnes som enkeltvedtak, jf. lovforslagets § 17 annet ledd. Dette omfatter bl.a. tildeling av program og stønad, endring av plan, stansning av programmet for den enkelte og avgjørelser om permisjon.

Fylkesmannen foreslås gjort til klageinstans. Klageinstansens kompetanse til å overprøve det frie skjønn begrenses på samme måte som etter sosialtjenesteloven. Dette er regulert i lovforslagets § 18.

I *kapittel 16* drøftes økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av introduksjonsloven.

Departementet går i *kapittel 17* inn for å styrke samarbeidet mellom kommunen og Aetat i kvalifiseringsarbeidet gjennom forpliktende avtaler.

Kapittel 18 omhandler kvalifiseringstilbud for innvandrere som faller utenfor lovforslagets personkrets.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innledning

I St.meld. nr. 17 (1996–1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge bebudet Regjeringen at den ville ta initiativ til at forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak, skulle styrkes og tydeliggjøres. For å følge opp denne meldingen, nedsatte kommunal- og regionalministeren våren 1998 en tverrdepartemental arbeidsgruppe, som skulle utrede hvordan dette kunne gjennomføres. Arbeidsgruppen anbefalte innføring av en egen stønadsordning ved lov for nyankomne innvandrere. I forbindelse med behandlingen av Dok. nr. 8:87 (1997–1998) ba Stortinget Regjeringen om å sette i verk forsøk med tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosialhjelp til aktive tiltak, med sikte på å få personer i denne gruppen raskere ut i arbeid eller utdanning. Prosjektarbeidet startet opp i 1999. Forsøksvirksomheten omfatter til sammen 26 prosjekter.

På bakgrunn av ovennevnte, foreslo Regjeringen i St.meld. nr. 50 (1998–1999) Utjamningsmeldinga – Om fordeling av inntekt og levekår i Norge at det skulle innføres en ny form for inntektssikring, der kommunens utbetaling av ytelser til livsopphold og boutgifter betinges av at nyankomne innvandrere deltar aktivt i et kvalifiseringsopplegg. For å gjennomføre en slik ordning, bebudet Regjeringen at den ville nedsette et eget utvalg som skulle utrede og lage utkast til en lov om stønad for nyankomne innvandrere.

2.2 Introduksjonslovutvalget

Introduksjonslovutvalget ble opprettet ved kgl. res. 19. november 1999, og fikk i oppdrag å utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere. Følgende ble oppnevnt til utvalget: Førstestatsadvokat i ØKOKRIM (senere direktør ved Statens institutt for rusmiddelforskning), Knut Brofoss (leder) Avdelingsdirektør (senere ekspedisjonssjef) Rune Solberg, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Underdirektør Ruth A. Andersen, Kommunal- og regionaldepartementet
Underdirektør Tone Wilberg, Sosial- og helsedepartementet
Spesialkonsulent Anders Hauger, Kommunenes Sentralforbund
Juridisk rådgiver Merete Beyer, Bærum kommune
Medlem i Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, Loyda Quesada
Prosjektleder i Kommunal- og regionaldepartementet, Ahmad Ghanizadeh, var sekretær for utvalget.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Hensikten er å gi kommunene et bedre redskap i sitt integreringsarbeid, samtidig er det viktig at ny lovgivning på dette området ikke svekker det kommunale selvstyret. Utvalgets forslag til regulering skal således utformes slik at kommunene gis adgang til ikke å anvende lovens ordning. Lovgivningen skal i sterkere/større grad enn hva tilfelle er i dag knytte kommunens ytelser til livsopphold opp mot aktiv deltagelse fra nyankomne innvandrere i et kvalifiseringsprogram. Økonomiske ytelser til livsopphold skal kunne betinges av at nyankomne innvandrere deltar aktivt i et kvalifiseringsprogram med sikte på å bli økonomisk selvhjulpne. Dette innebærer at utvalget skal:

- Kartlegge gjeldende rett på området
- Kartlegge og vurdere andre sammenlignbare lands eventuelle lovgivning som knytter sosiale ytelser til deltagelse fra nyankomne innvandrere i ulike kvalifiseringsprogram
- Vurdere personkretsen som bør omfattes av en slik ny lov. Det er en forutsetning at innvandrere som foreslås omfattet av ordningen skal ha oppholds- og arbeidstillatelse i henhold til norsk lov
- Vurdere spørsmålet om hvorvidt stønaden/økonomiske ytelser kan/bør ytes i form av vederlag for deltagelse i kvalifiseringsprogram
- Vurdere det rettssikkerhetsmessige aspektet
- Vurdere bruken av gjensidig forpliktende avtale mellom kommunen og den enkelte

som et rettslig grunnlag for utbetaling av økonomiske ytelser. Dette bør også vurderes i sammenheng med at avtalemekanismen kan antas å bidra til en mer hensiktsmessig og effektiv kvalifisering

- Vurdere spørsmålet om ytelsenes nivå og om i hvilken utstrekning nivået bør være ensartet for hele landet
- Vurdere forholdet til annen relevant lovgivning, og eventuelt behov for samordning i forhold til tilstøtende/tilgrensende lovgivning.

Kvalifiseringen av nyankomne innvandrere bør skje etter individuelle planer. Ved utforming/utarbeidelse av kvalifiseringsplanen bør aktiv medvirkning fra innvandrernes side søkes ivarett.

Utvalget bør se hen til annen relevant utredning som kan ha betydning for dette utredningsarbeidet. Våren 1998 nedsatte kommunal- og regionalministeren en tverrdepartemental arbeidsgruppe som utreder spørsmålet om hvordan kvalifiseringen av nyankomne innvandrere kan forbedres. Arbeidsgruppen har i januar 1999 utgitt en delrapport, og vil ved utgangen av 1999 komme med en ny rapport. Arbeidsgruppens rapport antas å være særlig relevant for dette utredningsarbeidet. Det er videre viktig å ta i betraktning ulike forsøk på dette området som har blitt gjort av enkelte kommuner.

Utvalget bør i sin innstilling ivareta hensynet til likestilling mellom kjønnene.

De administrative og økonomiske konsekvenser må utredes. Minst ett av forslagene skal baseres på uendret ressursbruk. Utvalgets arbeid med utredningen må sluttføres innen 1. januar 2001. Utvalget kan selv vurdere å ta opp spørsmål om mandatet med Kommunal- og regionaldepartementet.»

I brev av 12. februar 2001 fikk utvalget utsatt fristen for overlevering av utredningen til 1. juni 2001.

2.3 Hovedpunktene i utredningen NOU 2001: 20

Utvalget overleverte sin utredning til kommunal- og regionalministeren 26. juni 2001, trykket som NOU 2001: 20 Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven).

Introduksjonslovutvalget legger i utredningen fram forslag til lovregler om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, hvor retten til å motta stønad forutsetter deltakelse i et introduksjonsprogram. Et sammendrag av forslaget er tatt inn i kapittel 1 i utredningen (side 10–13).

Utvalget foreslår at loven blir gjort gjeldende for hele landet, men at den ikke blir gjort obligatorisk for kommunene. Etter utvalgets forslag kan kommunene dermed unnlate å bruke loven. Utvalgets forslag innebærer imidlertid at dersom kommunen først innfører et introduksjonsprogram etter lovfor-slagets mønster, vil dette utløse et krav på introduksjonsstønad, slik denne er utformet i lovutkastet. Samtidig er kommunen avskåret fra å ta i bruk introduksjonsstønad med mindre kommunen knytter stønaden til et introduksjonsprogram.

Målgruppen for forslaget er nyankomne innvandrere som kan ha behov for grunnleggende kvalifisering. Utlendingslovens ulike oppholdsgrunnlag er anvendt for å identifisere personkretsen nærmere. Utvalget foreslår at loven bare skal gjelde for den som har lovlig opphold i riket. Asylsøkere faller utenfor lovfor-slagets ramme. Utvalget går inn for at lovens personkrets skal omfatte nyankomne flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, personer med kollektiv beskyttelse og familiegjennforente til disse gruppene, i alderen 19 til 67 år. Som nyankommet regner utvalget personer som har vært bosatt i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram blir truffet.

Utvalget foreslår ikke noen detaljert regulering av innholdet i programmet, men går inn for at opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, skal utgjøre hovedelementene i programmet. Det skal utarbeides en individuell plan for den enkelte. Programmet skal være heldags og helårlig, og vil etter utvalgets forslag kunne vare i inntil to år.

Når det gjelder utformingen av den økonomiske ytelsen, foreslår utvalget at stønaden skal være både inntekts- og utgiftsuavhengig, altså ikke behovsprøvd. Deltakeren kan ha inntekter ved siden av stønaden, så lenge dette ikke går ut over deltakelsen i programmet. Stønaden skal imidlertid samordnes med andre offentlige kontantoverføringer. Stønaden er foreslått satt til 2G på årsbasis, kr 108 340 med dagens G. For ungdom under 25 år er satsen 2/3 av dette. Utvalget foreslår i tillegg at programdeltakerne kan få Husbankens bostøtte uavhengig av husstandssituasjon. Stønaden og eventuell bostøtte skal til sammen kunne dekke alle ordinære utgifter til livsopphold for den enkelte deltaker. Stønaden er utformet mest mulig lik lønn i arbeidslivet. Utvalget går inn for at stønaden gjøres skattepliktig. Ved illegitimt fravær, foreslår utvalget at ytelsen reduseres tilsvarende fraværet. Hvis en kandidat avviser et tilbud om program fra kommunen, mener utvalget at vedkommende ikke skal kunne påregne å motta sosialhjelp.

Utvalget foreslår at forvaltningslovens saksbehandlingsregler som utgangspunkt skal gjelde for vedtak etter Introduksjonsloven. Fylkesmannen foreslås gjort til klageinstans. Utvalget går inn for at klageinstansens kompetanse til å overprøve det frie skjønn begrenses på samme måte som etter sosialtjenesteloven.

2.4 Høringen

Kommunal- og regionaldepartementet sendte utredningen på høring 16. juli 2001 til følgende adressater:

Departementene

Kommunene

Fylkeskommunene

Kommunenenes Sentralforbund (KS)

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Utlendingsnemnda (UNE)

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)

Senter mot etnisk diskriminering (SMED)

Husbanken

Aetat Arbeidsdirektoratet

Direktoratet for arbeidstilsynet

Fylkesmennene

Statskonsult

Skattedirektoratet

Sivilombudsmannen

Datatilsynet

Statens helsetilsyn

Rikstrykdeverket

Statens utdanningskontorer

Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA)

Det norske universitetsråd

Det norske høyskoleråd

Likestillingsombudet

Kompetansesenter for likestilling

Barneombudet

Amnesty International Norge

Flyktningerådet

Islamsk råd

Mellomkirkelig råd

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Mira Ressurssenter for innvandrere og flyktningekvinner

Norges Røde Kors

Norsk Folkehjelp

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)

SOS-rasisme

Organisasjon mot offentlig diskriminering (OM-OD)

Antirasistisk Senter

Menneskerettighetshuset

Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)

Islamsk kvinnegruppe Norge (IKN)

Kristent interkulturelt arbeid (KIA)

Afrikan Youth in Norway

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

JUSS-BUSS

Rettspolitisk forening

Jussformidlingen

Kirkerådet

Kontoret for fri rettshjelp

Leieboerforeningen

Pakistansk Studentsamfunn

Non Fighting Generation

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Norsk Kommuneforbund

Yrkesorganisasjonens sentralforbund

Kommunalansattes Fellesorganisasjon

Norsk Lærerlag

Lærerforbundet

Norges juristforbund

Akademikernes Fellesorganisasjon

Akademikerne

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Den norske Dommerforening

Den Norske Advokatforening

Voksenopplæringsforbundet

Norges forskningsråd

Statistisk Sentralbyrå

Institutt for samfunnsforskning

Institutt for menneskerettigheter, UiO

Forskningssiftelsen Fafo

SINTEF/IFIM

Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (VOX)

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Senter for økonomisk analyse (ECON)

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)

Byggforsk

Kommunal- og regionaldepartementet sendte i brev av 31. juli 2001 dokumentet på høring til Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf).

Høringsfristen var 16. oktober 2001.

Kommunal- og regionaldepartementet mottok i alt 94 høringsuttalelser, hvorav 83 var realitetsuttalelser. Generelt var høringsinstansene positive til forslagene i utredningen. Nedenfor gis en samlet oversikt over høringsuttalelsene som knytter seg til hovedpunktene i utredningen. Det nærmere innholdet i høringsuttalelsene framstilles under behandling av hovedpunktene i departementets lovforsalg.

2.4.1 Høringsinstansenes generelle syn om Introduksjonslovutvalgets forslag – intensjonene og formål

De aller fleste instansene som har uttalt seg, herunder *Kommunenes Sentralforbund (KS)*, *Oslo kommune*, *Bergen kommune*, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)* og *Likestillingsombudet*, stiller seg positive til lovforslaget og intensjonene, og støtter prinsippet om kombinerings av kvalifisering og stønad.

Oslo kommune uttaler:

«Oslo kommune ser forslaget som en viktig reform. Introduksjonsstønad og introduksjonsprogram kan bli et godt verktøy for kommunene i integreringspolitikken. Oslo kommune støtter lovforslagets intensjon om at nyankomne flyktninger og innvandrere skal tas i mot på en måte som appellerer til deres ressurser og kompetanse, som gir umiddelbar mulighet for språktrening, arbeid eller utdanning og som kan bidra til at de blir mest mulig selvhjulpne og uavhengig av økonomisk sosialhjelp.»

2.4.2 Den kommunale frihet

Kommunene har stort sett ikke innvendinger mot utvalgets forslag om at loven ikke skal være obligatorisk for kommunene. Noen av kommunene, bl.a. *Bergen*, *Levanger*, *Froland* og *Stange*, uttrykker at det kommunale selvstyre er godt ivaretatt i lovforslaget, og støtter forslaget om at kommunene kan velge ikke å anvende lovens ordning. Andre, bl.a. *KS*, mener at kommunenes valgfrihet ikke går langt nok.

KS uttaler:

«Det må også være mulig for kommuner å fortsatt etablerere introduksjonsprogram uten å forplikte seg til en økonomisk stønadsordning

som foreslått. [...] *KS* er bekymret for at en fast norm for utbetaling skal utelukke andre løsninger som er bra for noen kommuner, men ser samtidig det uheldige i at man har forskjellige ordninger rundt om i kommunene. Så lenge ordningen er frivillig vil dette imidlertid ikke kunne unngås.»

Flere høringsinstanser, bl.a. *LO*, *NHO*, *UDI*, *Fafo*, *Bærum kommune*, *Sandnes kommune* og *Skien kommune*, mener derimot at loven bør være obligatorisk. Argumentasjonen mot kommunal frihet dreier seg i all hovedsak om at lovfesting av en introduksjonsordning er et nødvendig tiltak som må gjelde alle nyankomne innvandrere uansett bosted.

Bærum kommune skriver:

«Mottak av flyktninger er et statlig ansvar, der bosetting og integrering er pålagt kommunene. Av den grunn mener *Bærum kommune* at staten også i prinsippet kan pålegge kommunene å følge felles retningslinjer i integreringsarbeidet, nedfelt i en introduksjonslov. [...] *Bærum kommune*, ved Flyktninge- og innvandrerkontoret, har gode erfaringer med kvalifiseringsstønadssystemet som i dag er obligatorisk for nyankomne innvandrere. Et obligatorisk system der deltakelse er en plikt og rettighet for alle, koblet med god utviklet faglighet, er med andre ord et suksesskriterium i integreringsarbeidet lokalt.»

2.4.3 Personkretsen

Alle høringsinstansene som har kommentert lovforslagets personkrets – i alt 19, hvorav 6 kommuner – ønsker å utvide personkretsen. De fleste ønsker at også familiegjeforente med herboende arbeidsinnvandrere og nordmenn, samt de med ren midlertidig tillatelse, skal omfattes av ordningen. Noen få vil innlemme asylsøkere og alle langtidsmottakere av sosialhjelp.

Både *Likestillingsombudet*, *Barne- og familiedepartementet*, *UDI* og *KIM* mener hensynet til likestilling mellom kjønnene tilsier at familiegjeforente til andre enn forslaget personkrets bør innlemmes, siden dette i all hovedsak dreier seg om kvinner.

Fler høringsinstanser, blant dem *KS*, *Fafo*, *UDI* og *LO*, ønsker å senke aldersgrensen for personkretsen til 18 år. Dette begrunnes med at personer anses som voksne og myndige når de har fylt 18 år, og at personer som har fylt 18 kan søke om sosialhjelp på selvstendig grunnlag.

Når det gjelder utvalgets forslag om å begrense ordningen til nyankomne innvandrere med mindre enn to års botid i kommunen, mener *Fafo* og *SINTEF/IFIM* at dette kan føre til at mange i personkretsen vil «gå ut på dato» i forholdet til introduk-

sjonsordningen, og foreslår derfor at loven åpner for unntaksbestemmelser her. *Oslo kommune* mener lovens ordning også bør kunne anvendes på flyktninger som flytter til Oslo, og som har lengre botid enn to år etter første kommunebosetting.

2.4.4 Introduksjonsprogrammet

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om programmets innhold, herunder *KS, Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal* og *Statens utdanningskontor i Nordland*, støtter utvalgets forslag til innhold i programmet, men ser at et helårlig fulltidsprogram kan by på store utfordringer for kommunene.

Barne- og familiedepartementet understreker betydningen av at programmet tilrettelegges for begge kjønn, siden kvinner vil kunne ha særskilte behov som er forskjellig fra menns, i forhold til kvalifisering.

Fafo mener det må stilles strenge krav til innhold og kvalitet i kvalifiseringstilbudene i de enkelte kommunene, dersom sanksjonsbruk skal kunne legitimeres (trekk i stønad). De påpeker at erfaringene fra prøveprosjektene tilsier at variasjonene er store når det gjelder prosjektenes innhold, kvalitet og i praktiseringen av regelverket. *Fafo* mener derfor det bør utarbeides mer detaljerte minstestandarder for innholdet i kvalifiseringstiltakene, samt at det blir tydeliggjort hvordan kompetanseutvikling og kvalitetssikring skal skje. *Bærum kommune* og *Kristiansand kommune* er derimot positive til utvalgets forslag på dette punktet, bl.a. fordi dette gir mulighet for lokale tilpasninger ved gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Kristiansand kommune uttaler:

«Det er bra at det ikke er noen detaljert innholdsbeskrivelse i programmet, på grunn av målgruppens sterkt heterogene sammensetning. Kommunene bosetter flyktninger med et stort spenn av ressurser og erfaringer. På den ene side lengeventende fra statlig mottak med jobbtilbud, på den annen side overføringsflyktninger som bosettes direkte til kommune. Noen har akademisk bakgrunn som godkjennes i Norge, i den andre ytterkant har vi analfabeter med eksempelvis erfaring fra primærnæring som gjeter.»

Noen høringsinstanser, bl.a. *Oslo kommune* og *Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)*, mener at det bør vurderes å gi adgang til større fleksibilitet med hensyn til omfanget av introduksjonsprogrammet, slik at personer som ikke kan delta på fulltid får muligheten til å delta på redusert tid og med redusert stønad. *Barne- og familiedepartementet*

tet mener at man ved å kreve fulltid som opptakskriterium i programmet, tar for lite hensyn til forhold som hindrer kvinners deltakelse. De mener dette vil redusere kvinners muligheter til både å bli selvforsørgende og aktive samfunnsborgere.

Når det gjelder programmets varighet, mener de aller fleste høringsinstansene som uttaler seg om dette, at to år er for kort. De ønsker mulighet til å utvide programmet med ett år, for å forhindre at deltakere faller tilbake til sosialhjelp uten å komme seg videre i arbeid eller utdanning.

Drammen kommune uttaler:

«En for bastant toårs grense for bruk av introduksjonsstønad kan bli svært vanskelig å oppfylle for en del av programdeltakerne. Erfaringer viser at mange i løpet av tredje år i kommunen er i stand til å forsørge seg selv. Det ville være uheldig om en del av disse må over på midlertidig sosialhjelp før de evt. blir selvforsørgende. Vi mener derfor at programmet må kunne vare inntil 3 år.»

Det er også mange høringsinstanser, bl.a. *KS* og en rekke kommuner, som ønsker en tydeligere og mer forpliktende beskrivelse i loven av Aetats og andre instansers roller og ansvarsforhold i introduksjonsprogrammet, for å motvirke uklarheter og forhindre samarbeidsproblemer. Noen mener også ansvaret for introduksjonsprogrammet bør legges til Aetat.

2.4.5 Introduksjonsstønad

De fleste høringsinstansene er enige i utvalgets utforming av introduksjonsstønad, og i at stønaden ikke skal være behovsprøvd. Det er også stort sett enighet om at stønaden gjøres skattepliktig og at det bør være like stønadssatser over hele landet.

Et klart flertall av høringsinstansene mener imidlertid at nivået på stønaden er for lavt i forhold til visse grupper, og at det derfor vil måtte kompenseres med supplerende sosialhjelp. Høringsinstansene er stort sett også negative til å redusere stønaden for personer under 25 år. De mener dette er urimelig og vil virke lite motiverende.

Utvidelse av bostøtteordningen støttes av alle som kommenterer den, herunder *Husbanken*. En del høringsinstanser, bl.a. *KS*, mener utgifter i forbindelse med etablering i kommunen (inventar, utstyr mv.) også bør legges inn i stønaden, både for å unngå at sosialkontoret involveres i denne første fasen og for å forenkle saksbehandlingen. *SINTEF/IFIM* argumenterer for at det bør innføres et barne tillegg, fordi de mener stønaden ikke vil være tilstrekkelig for barnefamilier.

Når det gjelder samordning med andre ytelser, understreker en del instanser, herunder flere fylkesmannsembeter, *Norsk kommuneforbund* og *NOAS*, at ordningen ikke må undergrave retten til nødvendig sosialhjelp.

Et klart flertall av de som uttaler seg om rett til sykepenger, dagpenger og opptjening av pensjon, mener introduksjonsstøtten bør gi slike rettigheter. Dette begrunnes særlig med at mange deltakere vil falle tilbake i sosialhjelpssystemet dersom de ikke oppbeholder andre rettigheter. Det anføres videre at ulike rettigheter til alders- og uføretrygd mellom flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, er vanskelig å rettferdiggjøre når begge grupper er i en flyktningliknende situasjon. Det pekes også på at sosialhjelp i disse tilfellene innebærer en betydelig merutgift for kommunen.

Skien kommune skriver:

«Ettersom utvalget har valgt å legge ordningen nær opp til arbeidsinntekt med de konsekvenser det får, mener vi det burde føre til at den enkelte blir godskrevet pensjonspoeng og opparbeider rettighet til dagpenger. Det er et faktum at personer som ankommer landet i høy alder, og andre som kvalifiserer til en form for trygdeytelse i praksis blir sosialhjelpsmottakere. Dette er en uverdig situasjon for den enkelte og en betydelig utgift for kommunen. Selv om dette ikke lar seg løse bare ved å gi pensjonspoeng i denne sammenheng, er det et skritt i riktig retning.»

2.4.6 Saksbehandlingsregler og rettssikkerhet

Utvalgets forslag om at forvaltningslovens saksbehandlingsregler som utgangspunkt skal gjelde for vedtak etter introduksjonsloven, støttes av de fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal være klageinstans, mener flere fylkesmannsembeter at kommunenes frie skjønn taler for å legge kla-

geinstansen til kommunen selv eller til UDI, istedenfor til fylkesmennene.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus og *Fafo* mener den sterkt begrensede overprøvingsadgangen er en klar svekkelse av klageres rettssikkerhet. De mener det må stilles minimumskrav til innholdet i introduksjonsprogrammet, slik at dette kan være gjenstand for overprøving fra Fylkesmannen.

2.5 Stortingets vedtak vedrørende introduksjonsprogram

Stortinget fattet 18. april 2002 vedtak hvor Regjeringen bes om snarest mulig å innføre et obligatorisk introduksjonsprogram både for flyktninger, de som får opphold på humanitært grunnlag, og alle som får opphold for familiejenforening med disse, jf. Innst. S. nr. 129 (2001–2002). Det framgår av innstillingen at kommunene skal ha plikt til å tilrettelegge et introduksjonsprogram for den enkelte.

I brev av 27. juni 2002 til landets kommuner, ba departementet om den enkelte kommunes vurdering av når introduksjonsloven som en obligatorisk ordning kan tre i kraft. Av de kommuner som har uttalt seg innen fristen 13. september 2002 (42 kommuner), uttrykker de aller fleste at de kan håndtere ikrafttredelse av introduksjonsloven med obligatorisk ordning fra 1. januar 2004. Flere av disse svarer at de kan igangsette ordningen allerede fra høsten 2003. Flere kommuner ser det som en forutsetning for innføring av en obligatorisk ordning at staten justerer de økonomiske rammene, se kapittel 16.

Departementet har på bakgrunn av Stortingets vedtak utformet lovforslaget slik at alle landets kommuner blir pålagt å innføre introduksjonsordning som gir den enkelte rett og plikt til deltakelse i introduksjonsordning. Dette avviker fra Introduksjonslovutvalgets forslag om en frivillig ordning for kommunene.

3 Innvandringsbildet

3.1 Innledning

Det overordnede målet med integreringspolitikken er at alle, uavhengig av bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Arbeidslivet er en av de viktigste arenaene for å bli en del av fellesskapet. Undersøkelser av innvandreres levekår viser at noen innvandrergupper har langt lavere yrkesdeltagelse enn den øvrige befolkningen. I det følgende gis en kort oversikt over demografi, utdanning, tilknytning til arbeidsmarkedet, inntektssammensetning og bruk av sosialhjelp i innvandrerbefolkningen. For en mer utfyllende beskrivelse henvises til NOU 2001: 20 kapittel 2, som inneholder statistikk og beskrivelse av innvandringsbildet over tid og av kjennetegn ved nyankomne innvandrere. Videre vises det til NOUens vedlegg, som beskriver nyankomne innvandreres vei inn i det norske samfunnet.

Innvandring er ikke et nytt fenomen i Norge. I løpet av siste halvdel av 1800-tallet var det en betydelig arbeidsinnvandring, i første rekke fra Sverige og Finland. Arbeidsinnvandringen til Norge startet altså lenge før den moderne innvandringen tok til på slutten av 1960-tallet. Det nye i utviklingen de siste 30 årene er imidlertid at det er betydelig større nettoinnvandring enn tidligere, og at sammensetningen av de som flytter til landet har endret seg. Mens innvandrerbefolkningen i 1970 i det alt vesentlige bestod av innvandrere fra vestlige land (Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania), var mer enn halvparten av innvandrerbefolkningen ved utgangen av 1990-tallet fra ikke-vestlige land (Øst-Europa, Sør- og Mellom-Amerika, Afrika og Asia, inklusive Tyrkia). Ved inngangen til 2002 utgjorde innvandrerbefolkningen ca. 311 000 personer, hvorav nesten 70 prosent hadde ikke-vestlig bakgrunn. Det er først fra siste del av 1980-tallet at personer med flyktningbakgrunn har utgjort en betydelig andel av innvandrerne. Mens mange av arbeidsinnvandrerne og deres familier flytter ut etter noen år, er flyktningene en gruppe som i stor grad blir boende i Norge. Flyktningbefolkningen har derfor i løpet av de siste 15 årene utgjort en raskt økende andel av landets innvandrerbefolkning. Ved inngangen til 2001 utgjorde personer med flyktningbak-

grunn i underkant av 30 prosent av innvandrerbefolkningen.

Det er vanskelig å forutsi omfanget og sammensetningen av den framtidige innvandringen til Norge. Dette vil være avhengig av en rekke faktorer og forhold både i og utenfor Norge, bl.a. internasjonale avtaler, omfanget av krig og forfølgelse i ulike deler av verden, etterspørsel etter og tilbud om arbeidskraft, utforming og praktisering av nasjonalt regelverk, samt andre lands regelverk og praksis.

Hvor konfliktområdene vil være og hvilke flyktningstrømmer som vil komme til Norge i framtiden, er svært uforutsigbart. Dersom en ser bort fra personer som fikk innvilget kollektiv beskyttelse i 1999, har antallet personer med vedtak om beskyttelse og familiegjennforente til disse, i gjennomsnitt utgjort omlag 5 700 personer per år i 13-årsperioden 1988–2000. Det er imidlertid store variasjoner fra år til år. Humanitære hensyn og internasjonale forpliktelser (bl.a. FNs flyktningkonvensjon av 1951) tilsier at vi også i årene framover vil ta imot personer med flyktningbakgrunn. I tillegg vil det med stor grad av sikkerhet ankomme familiemedlemmer til personer som allerede har innvandret til landet.

Det er i dag et udekket behov for arbeidskraft på flere områder. Det er derfor de siste årene gjennomført endringer i lovverket for å bidra til å øke arbeidsinnvandringen. Kommunal- og regionaldepartementet sendte 11. juni 2002 et forslag om å åpne for en viss arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS-området på høring. Den videre oppfølging av forslaget vil bli vurdert, bl.a. i lys av situasjonen på arbeidsmarkedet og utviklingen internasjonalt.

3.2 Nyankomne innvandreres situasjon

3.2.1 Utdanning

Nyankomne innvandrere er en sammensatt og uensartet befolkningsgruppe. Dette gjenspeiles ikke minst i innvandrernes utdanningsbakgrunn. Blant personer med bakgrunn fra vestlige land har relativt flere utdanning på universitets- eller høy-

skolenivå enn det en finner i grupper med annen landbakgrunn, mens andelen av personer fra ikke-vestlige land med høyere utdanning er på tilnærmet samme nivå som personer fra Norge. Utdanningsmønsteret varierer imidlertid mye mellom personer fra ulike land, også innen disse verdensdelene. En del innvandrere, særlig kvinner, har svært lite skolegang. Av dem som aldri har fullført noen skolegang, finner vi størst andel blant personer med bakgrunn fra Afrika og Asia.

3.2.2 Tilknytning til arbeidsmarkedet

Yrkesdeltakelsen er lavere blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig. Innvandrere fra vesteuropeiske land har betydelig høyere andel yrkesaktive enn innvandrere fra ikke-vestlige land. Det er imidlertid store forskjeller også blant innvandrere fra ulike ikke-vestlige land. Som for norskfødte, er det færre yrkesaktive kvinner enn menn blant innvandrere, men forskjellen er mer markant.

Botid i Norge spiller en viktig rolle for innvandrernes tilknytning til arbeidsmarkedet. Generelt sett er det slik at graden av yrkesaktivitet øker med antall år bosatt i Norge. Effekten er størst for innvandrere fra ikke-vestlige land. Konjunktursituasjonen på ankomsttidspunktet er imidlertid også viktig for hvor raskt de kommer i arbeid.

Blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har flyktninger betydelig lavere yrkesdeltakelse enn ikke-flyktninger. Forskjellen er særlig stor de første årene etter ankomst til Norge. Denne forskjellen kan skyldes ulikhet i egenskaper ved gruppene, som innvandringsgrunn, utdanningsbakgrunn, sosialt nettverk og helsesituasjon. Men det kan også skyldes forskjeller i det tjenestetilbudet gruppene blir møtt med. Et sentralt punkt i kritikken av nåværende tjenestetilbud er at det ikke gir noe incitament til å klare seg selv i det norske samfunnet, og at flyktninger således tillæres passivitet og «klientifiseres» i mottakssystemet.

I noen nasjonalitetsgrupper blant flyktningene er det langt lavere arbeidstakerandel blant kvinner enn menn. Generelt sett går det lengre tid fra bosetting til kvinner med flyktningbakgrunn kommer i jobb enn det gjør for menn med samme bakgrunn.

3.2.3 Inntektssammensetning

Blant de aller fleste innvandrere i Norge er yrkesinntekt den viktigste kilde til livsopphold. For norske familier utgjorde yrkesinntekten i gjennomsnitt

72 prosent av familiens samlede inntekter i 1997. For innvandrere fra vestlige land utgjorde yrkesinntekten i gjennomsnitt rundt 79 prosent av samlet inntekt. Dersom en blant innvandrere fra ikke-vestlige land skiller mellom flyktninger og ikke-flyktninger, finner en at yrkesinntekten blant ikke-flyktningene utgjorde omlag 71 prosent av samlet inntekt, mens den for flyktninger i gjennomsnitt var rundt 62 prosent av samlet inntekt.

Blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn som ikke er flyktninger, utgjør pensjoner fra folketrygden i gjennomsnitt om lag 10 prosent av samlet inntekt, mens denne i gjennomsnitt utgjør om lag 5 prosent av flyktningenes samlede inntekt. En inntektspost som har større betydning for flyktningenes inntekt, er sosialhjelp (se nærmere pkt. 3.2.4 nedenfor). Også her spiller imidlertid botiden i Norge en viktig rolle, slik at flyktningene blir mer økonomisk selvhjulpne med lenger botid.

Barnetrygden er en relativ viktig inntektskilde for familier fra ikke-vestlige land, særlig for flyktningene. Dette sier noe om forskjeller i familienes barnetall, men også noe om forskjellene i inntektsnivået i de tre gruppene. Gjennomsnittlig samlet inntekt er høyest i familier med hovedinntektstaker fra vestlige land og lavest blant flyktninger.

3.2.4 Sosialhjelp

Til forskjell fra andre grupper innvandrere, er sosialhjelp den viktigste inntektskilden for flyktninger de første årene etter bosetting i Norge. Inntektsandelen minker imidlertid etter hvert som botiden øker og flyktningene blir mer økonomisk selvhjulpne. Botidens betydning viser seg også når man ser på hvor stor andel av flyktningene som mottar sosialhjelp. Andelen som mottar sosialhjelp er høyest etter to-tre års opphold i Norge, og synker deretter etter hvert som botiden øker. Sosialhjelpen utgjør i gjennomsnitt i underkant av 16 prosent av flyktningenes samlede inntekt. Det er med andre ord en stor andel av flyktningene som mottar sosialhjelp, men for de fleste utgjør sosialhjelpen bare en liten del av inntekten. Yrkesinntekten utgjør den viktigste inntektskilden (gjennomsnittlig over 60 prosent av samlet inntekt), mens andre kilder til livsopphold er barnetrygd, pensjoner fra folketrygden og andre overføringer. For innvandrere fra ikke-vestlige land som ikke er flyktninger, utgjør sosialhjelpen i gjennomsnitt 3 prosent av samlet inntekt, mens den tilsvarende prosentandelen for innvandrere fra vestlige land er 0,3 prosent.

3.3 Nyankomne innvandreres vei inn i det norske samfunnet

Statistisk sentralbyrå (SSB) har produsert et omfattende datamateriale for Introduksjonslovutvalget som beskriver noen sider ved innvandrernes vei inn i det norske samfunnet (se nærmere vedlegg til NOU 2001: 20).

Resultatene viser at det har tatt ganske lang tid for alle flyktninger ankommet fra 1988 og utover, å komme inn på arbeidsmarkedet. Etter fem års bosted er yrkesaktiviteten bare mellom 30 og 40 prosent. Takten har imidlertid variert over tid, avhengig av blant annet konjunktursvingningene på 1980- og 1990-tallet. Det er også store forskjeller mellom yrkesdeltakelse, inntekt og mottak av sosialhjelp og andre overføringer for flyktninger fra ulike land.

Andelen under utdanning i Norge har sunket regelmessig fra et ankomstkull til det neste. Om dette er uttrykk for at flyktningene søker utdanning i stadig mindre grad, eller om deres utdanning blir tatt hånd om utenfor det ordinære utdanningssystemet, vites ikke. Det er store andeler blant flyktningene som er mottakere av sosialhjelp, men andelen

som er avhengig av slik hjelp som viktigste kilde til livsopphold er langt lavere. De første to årene mottar hele 50 til 60 prosent av flyktningkullet sosialhjelp, men selv etter fem år mottar mellom 40 og 50 prosent av flyktningene sosialhjelp. SSB har også sammenliknet flyktningene med andre innvandrere fra ikke-vestlige land. Forskjellene i yrkesdeltakelse, arbeidsledighet og mottak av sosialhjelp er stor rett etter ankomst til landet. Dette er ikke uventet tatt i betraktning flyktningenes spesielle situasjon og bakgrunn for å forlate hjemlandet. Til forskjell fra flyktningene, må ikke-flyktninger som hovedregel ha jobb for å komme hit eller være forsørget. Det er likevel en del ulikheter i yrkesdeltakelsen som gir grunnlag for å stille spørsmål ved om noen flyktninger tillæres passivitet, at de «klientifiseres» i mottakssystemet og etter bosetting i en kommune.

Selv om flyktninger og ikke-flyktninger viser store forskjeller de første årene etter ankomst til Norge, blir forskjellene mindre etter hvert. For de som kom i 1986–87, er det bare i 1998 noen få tusen kroners forskjell i inntekter mellom flyktningene og ikke-flyktningene.

4 Gjeldende hjelpeordninger for nyankomne innvandrere

4.1 Kvalifiseringstiltak

4.1.1 Norsk med samfunnskunnskap

Norskopplæring med samfunnskunnskap er et kjerneelement i den grunnleggende kvalifiseringen. Kunnskaper i norsk språk og norske samfunnsforhold vil oftest være en forutsetning for å kunne delta aktivt i samfunnet generelt og på arbeidsmarkedet spesielt. Grunnopplæring i norsk og samfunnskunnskap har derfor vesentlig betydning for nyankomne innvandrere umiddelbart etter bosettingen. Selv om utdanningsnivået hos nyankomne innvandrere kan variere fra analfabetisme til akademisk utdanning, vil de aller fleste ha behov for norskopplæring den første tiden.

Forskrift av 28. februar 1992 nr. 342 gitt i medhold av lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring, fastslår at kommunen har ansvaret for opplæring i norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige voksne. Målsettingen er at den enkelte deltaker skal få undervisning opp til et visst nivå av språkfærdigheter. I 1998 ble norskopplæringen – *norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere* – lagt om fra en timebasert modell til en nivåbasert modell. Den nye modellen innebærer at voksne skal kunne få opplæring helt til de når et visst nivå av språkkunnskap som man regner med er nødvendig for videre utdanning og arbeid. Det er likevel fastsatt en maksimal timeramme på 3000 timer for de som har liten eller ingen skolebakgrunn, og på 850 timer for de som har en skolebakgrunn tilnærmet norsk grunnskolenivå. Opplæringen skal starte så snart som mulig, og ikke senere enn tre måneder etter at innvandreren har kommet til landet.

Opplæringen i norsk skal skje i samsvar med *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Denne planen bygger på at deltakerne i opplæringen kan ha svært ulik bakgrunn. Det blir lagt vekt på egenaktivitet, og arbeidsmåtene skal kunne varieres. Deler av opplæringen kan også knyttes til en arbeidsplass. Som oppfølging av Innst. S. nr. 197 (200–2001) og St.meld. nr. 17 (200–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Norge skal en i 2003 sette i gang et prosjekt for å øke bruken av IKT i norskopplæringen, bl.a. for å kunne gi

et mer fleksibelt tilbud og for å forbedre kvaliteten på opplæringen. Voksenopplæringsinstituttet (VOX) får ansvar for å gjennomføre prosjektet, som vil omfatte tilrettelegging av prosjektet og opplæring av lærere våren 2003. Selve prosjektet skal starte høsten 2003 og avsluttes høsten 2005.

Samfunnskunnskap er en integrert del av norskopplæringen. Samlet skal undervisningen i samfunnskunnskap dekke tema som norsk historie, kultur, familie- og samfunnsliv.

Det er en forutsetning at alle som har gjennomgått den grunnleggende opplæringen, skal gå opp til en språkprøve. Språkprøven avslutter den grunnleggende statsfinansierte norskopplæringen, og deltakerne kan gjennom denne prøven dokumentere om de har nådd et tilfredsstillende nivå i norsk språk. Per 1. desember 2001 deltok ca. 26 000 i norskopplæringen, men årlig er det bare mellom 2 000–3 000 som melder seg opp til språkprøven. Dette kommer bl.a. av at bare en del av deltakerne hvert år er kommet så langt at det er aktuelt for dem å melde seg opp. En undersøkelse fra 2001 viste imidlertid at mange som kunne ha klart prøven, heller ikke meldte seg opp. Undersøkelsen indikerer at om lag 30 prosent flere burde melde seg til språkprøven årlig. Hovedårsakene til at de kvalifiserte ikke tok prøven, var at de begynte å arbeide, noe som var vanskelig å kombinere med opplæring, samt at prøven ikke blir etterspurt av arbeidsgivere eller i skolesammenheng.

Opplæringstilbudet organiseres primært av kommunene og finansieres gjennom en egen statlig tilskuddsordning med øremerkede midler. Statstilskuddet til undervisningen gis etter faste satser for undervisnings- og deltakertimer. For å få utløst statstilskuddet, skal personer som tas inn i opplæringen ha gyldig oppholdstillatelse eller være asylsøkere.

Fra 1991 til 1. august 1996 ble det ikke gitt tilskudd til norskopplæring for asylsøkere. Siden ble det gitt tilskudd til norskopplæring for asylsøkere og de fikk samme tilbud om norskopplæring som andre innvandrere og flyktninger. Regjeringen har imidlertid som mål å redusere lengden på opphold i asylmottak gjennom en raskere behandling av asylsøknader. I budsjettforslaget for 2003 foreslår Regjeringen således å fjerne tilskudd til norskopplæ-

ring for asylsøkere. De som bor i asylmottak med positivt vedtak om oppholdstillatelse skal framdeles få norskopplæring. Det pågår et tverrdepartementalt arbeid der også tilskuddsordningen for norskopplæring for innvandrere blir vurdert.

Tilbud om gratis norskopplæring omfatter i utgangspunktet alle innvandrergreper. Elever i grunnskole, i videregående opplæring og utdanningssøkende i folkehøyskoler, universitet og høyskoler får tilbud om norskopplæring ved den skolen de går på, og utløser således ikke statstilskudd til grunnopplæring i norsk.

Kommunene har hittil ikke vært pålagt noen plikt til å tilby voksne nyankomne innvandrere opplæring i norsk med samfunnskunnskap. Kommunen har selv tatt stilling til om de ønsker å tilby nyankomne opplæring, og hvilket innhold, varighet, omfang og økonomiske rammebetingelser som de ønsker å knytte til kvalifiseringen. I praksis gir de aller fleste norske kommuner der det bor innvandrere med behov for norskopplæring, tilbud om opplæring i norsk med samfunnskunnskap. Som oppfølging av St.meld. nr. 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg arbeider Regjeringen med innføring av rett og plikt til deltakelse i norskopplæring for innvandrere.

4.1.2 Grunnskoleopplæring for voksne

Ved endringslov av 30. juni 2000 nr. 63 er det føyd til nye bestemmelser i lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), som gir de som er over opplæringspliktig alder rett til grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring for voksne trådte i kraft fra 1. august 2002. Nyankomne innvandrere vil, når de er bosatt i en kommune, være omfattet av denne retten.

4.2 Kontantytelser

I det følgende gis en oversikt over eksisterende kontantytelser til livsopphold som kan være aktuelle for nyankomne innvandrere, og i hvilken grad nyankomne innvandrere oppfyller vilkårene for å falle innenfor disse ordningene. Oversikten gir grunnlag for å sammenlikne de gjeldende ordningene med introduksjonsstønad som departementet her foreslår. Oversikten gir også, sett i sammenheng med kapittel 13.9 om stønadens forhold til andre offentlige overføringer, et bilde av de totale økonomiske ytelsene som kan tilfalle deltakere i introduksjonsordningen.

4.2.1 Økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven

Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. regulerer en rekke sosiale tjenester og tiltak for de som oppholder seg i riket. Økonomisk sosialhjelp er en sentral kilde til underhold for nyankomne innvandrere, jf. kapittel 3.2.4. Sosialhjelp skal først og fremst sikre livsopphold, men kan også innvilges til andre formål. Den skal være en subsidier og midlertidig ytelse. Dette innebærer at hver enkelt forutsettes å utnytte alle muligheter til å forsørge seg selv før vedkommende kan få sosialhjelp. Sosialhjelp til livsopphold tar sikte på å trygge husholdningen på et forsvarlig nøkternt nivå inntil sosialhjelpmottakeren realiserer egne muligheter for selvforsørging. Vilråene for å ha krav på stønad til livsopphold framgår av lovens § 5–1:

«Den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.»

Fyller vedkommende disse vilråene, har han eller hun rettskrav på slik hjelp. Loven gir ikke en presis anvisning på stønadens størrelse. Dette er i utgangspunktet overlatt til kommunens skjønn, og nivået varierer derfor fra kommune til kommune. Sosial- og helsedepartementet har imidlertid utarbeidet veiledende satser for sosialhjelp til livsopphold. Det er grunn til å tro at kommuner som har ligget under disse satsene, har justert sine satser opp til departementets veiledende satser, og at variasjonene mellom kommunene derfor har jevnet seg noe ut. Det må likevel understrekes at kommunene fortsatt har plikt til å foreta en individuell skjønnsmessig vurdering når de fastsetter stønadens størrelse.

Det kan stilles vilkår for utbetaling av sosialhjelp, også om deltakelse i opplæringstiltak. I praksis har en slik bruk av vilkår vært lite utbredt, bortsett fra at man har stilt krav om deltakelse i norskopplæring for flyktninger. Grunnforutsetningen for sosialhjelp er imidlertid ikke opplæringsbehovet, men det økonomiske behovet. Bestemmelsen om vilkår er i tillegg vanskelig å praktisere, bl.a. fordi dette krever en individuell vurdering, og fordi vilråene må ha nær sammenheng med formålet for hjelpen.

4.2.2 Ytelse etter folketrygden

4.2.2.1 Grunnvilkår for ytelse etter folketrygden

Stønadene i folketrygden er i all overveiende grad rettighetsbasert. Et grunnvilkår for å få ytelse fra folketrygden, er at vedkommende er medlem av

folketrygden, jf. lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) kapittel 2. Det heter i folketrygdloven § 2–1:

«Personer som er bosatt i Norge, er pliktige medlemmer i folketrygden. Som bosatt i Norge regnes den som oppholder seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart minst 12 måneder. En person som flytter til Norge, regnes som bosatt fra innreisdatoen. Det er et vilkår for medlemskap at vedkommende har lovlig opphold i Norge.»

Den som har fått innvilget asyl eller fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, får i kraft av dette medlemskap i trygden. Asylsøkere får derimot bare et begrenset medlemskap med færre rettigheter.

Sentrale ordninger innen folketrygdens pensjonssystem som sikrer inntekt til dekning av livsopphold, som for eksempel uføretrygd, attføringspenger og alderspensjon, forutsetter minst tre års medlemskap. For innvandrere betyr dette at de må ha bodd minst tre år i Norge. I tillegg forutsetter full pensjon 40 års medlemskap i trygden, altså 40 års botid i Norge. Den som har fått innvilget politisk asyl står imidlertid i en litt annen stilling. Her oppnås fullt medlemskap fra det tidspunkt flyktningstatus innvilges, og det er også unntak fra kravet om 40 års botid. Rett til uførepensjon forutsetter også i utgangspunktet minst tre års botid i Norge, med de samme unntak for den som har fått politisk asyl. Asylsøkere som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, får medregnet tiden som asylsøker i forhold til opptjening og beregning av pensjon etter folketrygdloven.

Nyankomne innvandrere som ikke har fått politisk asyl og som har mindre enn tre års botid i Norge, vil ikke kunne få ytelser etter folketrygdens pensjonssystem. De blir derfor henvist til sosialhjelp for å få dekket sine utgifter til livsopphold, dersom de selv ikke har midler.

4.2.2.2 Ytelser ved fødsel og adopsjon

Stønad etter folketrygdloven kapittel 14 har som formål å sikre inntekt for foreldre i forbindelse med fødsel og adopsjon, jf. folketrygdloven § 14–1. I kraft av sitt medlemskap i folketrygden i Norge har en kvinne som ikke har rett til fødselspenger, rett til engangsstønad ved fødsel for hvert barn, jf. folketrygdloven § 14–12. Bestemmelsen gir også faren til barnet rett til denne engangsstønaden dersom han i stønadsperioden har overtatt omsorgen for barnet med sikte på å overta foreldreansvaret, jf. folketrygdloven § 14–12 siste ledd.

Personer som har fått innvilget asyl eller fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag eller er familiegjenforent med disse, har rett til ytelser etter folketrygdloven §§ 14–12 og 14–20. Nyankomne innvandrere vil ofte ikke ha opparbeidet seg rett til fødselspenger gjennom tidligere inntektsgivende arbeid, så for denne gruppen vil engangsstønad som regel være den mest aktuelle ytelsen ved fødsel eller adopsjon.

4.2.2.3 Ytelser under attføring

Folketrygdens ytelser under medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring reguleres av henholdsvis kapittel 10 og 11 i folketrygdloven. Formålet med disse ytelsene/stønadsordningene er å sikre inntekt og å kompensere for bestemte utgifter for medlemmer som gjennomgår tiltak som rehabiliterer/oppgraderer deres reduserte arbeidsevne og/eller inntektsevne. For rett til disse ytelsene stiller loven krav om årsakssammenheng mellom redusert arbeids- og inntektsevne og sykdom, skade eller lyte, jf. folketrygdloven §§ 10–1, 10–8 og 11–5. Det er videre et vilkår at vedkommende har vært medlem i trygden i minst tre år umiddelbart før han eller hun setter fram krav om en ytelse, dersom vedkommende ikke har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et normalt inntektsgivende arbeid. Det er imidlertid tilstrekkelig at vedkommende har vært medlem i trygden i ett år umiddelbart før han eller hun setter fram krav om en ytelse, dersom vedkommende i denne tiden har vært i stand til å utføre slikt arbeid, jf. lovens §§ 10–2 og 11–2.

Stortinget har vedtatt nye beregningsregler for rehabiliterings- og attføringspenger, som trådte i kraft 1. januar 2002. Etter dette består ikke ytelsene lenger av grunnpensjon og tilleggspensjon, men utgjør 66 prosent av inntekten vedkommende hadde året før arbeidsevnen ble nedsatt, eventuelt gjennomsnittet av de 3 siste årene. For personer som ikke har hatt tidligere inntekter, er det innført et minstenivå tilsvarende 1,6 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Grunnbeløpet utgjør per 1. mai 2002 kr 54 170. Ordningen med en garantert minste ytelse innebærer en betydelig forbedring for personer som ikke har oppebåret pensjonsgivende inntekter. Etter tidligere rettstilstand fikk disse kun utbetalt grunnpensjon på kr 51 360, og ved kortere trygdetid enn 40 år ble dette beløpet redusert.

De nye beregningsreglene vil i mange tilfeller medføre en forbedring for innvandrere som omfattes av attføringsordningen. Nyankomne innvandrere som ikke har fått politisk asyl, vil imidlertid som regel falle utenfor ordningen, fordi de ikke oppfyller kravet om botid. For personer som har fått poli-

tisk asyl er det gjort unntak fra botidskravet, så disse vil omfattes av ordningen, selv om de bare har bodd kort tid i Norge.

4.2.2.4 Overgangsstønad

Stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15 tar sikte på å sikre inntekt for medlemmer som har aleneomsorg for barn, og å gi disse medlemmene midlertidig hjelp til selvhjelp, slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, jf. folketrygdloven § 15–1. For rett til overgangsstønad forutsettes i loven forutgående medlemskap på tre år, jf. folketrygdloven § 15–2. Overgangsstønadens størrelse utgjør 1,85 ganger grunnbeløpet. Også når det gjelder overgangsstønad, vil nyankomne innvandrere som regel falle utenfor ordningen på grunn av kravet om minst tre års botid. Dette gjelder imidlertid ikke innvandrere som har fått politisk asyl, siden det for denne gruppen er gjort unntak fra vilkåret om forutgående medlemskap.

4.2.2.5 Dagpenger under arbeidsløshet

Formålet med dagpenger under arbeidsløshet er å gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt, jf. folketrygdloven § 4–1. I tillegg til medlemskap i folketrygden, forutsetter altså rett til dagpenger tapt arbeidsinntekt som følge av arbeidsløshet, og at vanlig arbeidstid må ha vært redusert med minst 40 prosent, jf. folketrygdloven § 4–3. For å få rett til dagpenger er det videre et krav om minsteinntekt, enten i løpet av det siste avsluttede kalenderåret eller de siste tre avsluttede kalenderårene før det søkes om stønad, jf. folketrygdloven § 4–4. Den arbeidsledige må i tillegg kunne betraktes som reell arbeidssøkende for å få beholde retten til dagpenger, jf. folketrygdloven § 4–5. I denne forbindelse stilles det visse krav til den arbeidsledige med hensyn til aktivitet, mobilitet og vilje til å komme tilbake til arbeidslivet.

Dagpengegrunnlaget fastsettes som hovedregel ut fra medlemmets utbetalte arbeidsinntekt i det siste avsluttede kalenderåret før arbeidsløsheten, jf. folketrygdloven § 4–11. Dagpengene utbetales for fem dager per uke. Dagsatsen er 2,4 promille av dagpengegrunnlaget, jf. folketrygdloven § 4–12.

I tiden umiddelbart etter bosetting i en kommune vil nyankomne innvandreres tilknytning til arbeidsmarked og inntektsgivende arbeid være svak. Rett til arbeidsløshetsstrygd/dagpenger etter folketrygdloven vil således ikke være aktuell som en

umiddelbar inntektskilde for gruppen nyankomne innvandrere.

4.2.3 Barnetrygd

Lov av 24. oktober 1946 nr. 2 om barnetrygd gir den som forsørger barn under 18 år rett til barnetrygd. Barnetrygdordningen er en velferdspolitisk ytelse som i hovedregel er lik for alle og rettet mot hele befolkningen. Ytelsen er ment å støtte dekning av utgifter ved forsørging av barn. Den som er alene om omsorgen for barn, har rett til trygd for ett barn mer enn det faktiske barnetall. Størrelsen på barnetrygden fastsettes av Stortinget.

Den som har omsorg for et barn som er bosatt i riket, er berettiget til barnetrygd. Et barn anses som bosatt i riket når barnet fødes i riket og moren har oppholdt seg eller skal oppholde seg i riket i mer enn 12 måneder. Et barn anses også som bosatt i riket når barnet skal oppholde seg i riket i mer enn 12 måneder, uavhengig av hvor det er født. Barn av nyankomne innvandrere vil i de aller fleste tilfeller omfattes av lov om barnetrygd ved kommunebosettingen, idet bosetting i en kommune som regel forutsetter vedtak om oppholdstillatelse. Dette innebærer at alle som har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag eller er familiegjenforent med disse, og som er bosatt i en kommune, får barnetrygd.

En ny lov om barnetrygd trer i kraft 1. januar 2003 (lov av 8. mars 2002 nr. 4). Loven innebærer ingen endringer i rettstilstanden på områdene som er omtalt ovenfor.

4.2.4 Kontantstøtte

Lov av 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre gir foreldre til barn mellom ett og tre år rett til en månedlig kontantytelse fra staten når barnet er bosatt i riket. Det er et vilkår at barnet ikke, eller bare delvis, gjør bruk av barnehageplass som det ytes statlig driftstilskudd for, jf. lovens § 2. Stønadmottakeren må også være bosatt i riket, jf. kontantstøtteloven § 3. Som bosatt i riket i lovens forstand anses den som har oppholdt seg eller skal oppholde seg i riket i mer enn 12 måneder, jf. kontantstøtteloven § 2. Alle nyankomne innvandrere med asyl eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, vil således kunne omfattes av ordningen. Foreldre blant gruppen nyankomne innvandrere som begge deltar i introduksjonsprogram hvor barnet gjør bruk av barnehageplass som det ytes statlig tilskudd for, vil imidlertid ikke kunne motta støtten.

4.3 Kontantytelser i kombinasjon med tiltak

4.3.1 Stønad knyttet til sysselsettingstiltak

Lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting (sysselsettingsloven) har bl.a. bestemmelser som omhandler arbeidsmarkedstiltak, jf. lovens kapittel III. Sysselsettingsloven § 15 legger til grunn at staten kan organisere arbeidsmarkedstiltak i det omfang som anses hensiktsmessig og innenfor rammen av Stortingets bevilgning av midler. Det er utferdiget flere forskrifter for ulike typer arbeidsmarkedstiltak rettet mot definerte målgrupper.

Tiltakene som blir mest brukt overfor nyankomne, er arbeidstrening gjennom praksisplass, kvalifisering gjennom arbeidsmarkedsopplæring (modul-

basert AMO) og visse særskilt tilrettelagte tiltak for innvandrere (AMO-intro og Aetat-intro). De sistnevnte tiltakene har avklarings- og veiledningssamtaler, arbeid med handlingsplaner og jobbsøking som integrerte deler av kursopplegget. Når formidling til ordinært arbeid er aktuelt etter perioden med grunnleggende kvalifisering, kan tiltaket lønnstilskudd for arbeidsgiver benyttes for å bistå innvandreren med å skaffe et ordinært arbeid. Eterspørselen etter arbeidskraft i det lokale arbeidsmarkedet, koblet opp mot den enkeltes real- og formalkompetanse, ledighetsperiode og individuelle kvalifiseringsbehov og ønsker, vil være avgjørende for valg av tiltak.

For nyankomne som deltar på arbeidsmarkeds-tiltak, har praksisplass eller tar arbeidsmarkedsopplæring, ytes stønad til livsopphold.

5 Den politiske plattform

5.1 Innledning

En viktig målsetning i innvandrings- og flyktningpolitikken er at nyankomne innvandrere og flyktninger skal få en rask overgang til en yrkesaktiv tilværelse og økonomisk selvhjulpenhet. Samtidig som antallet nyankomne innvandrere har økt, har man gjennom 1990-tallet sett at ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert blant langtidsmottakere av sosialhjelp. Forskningsresultatene har i hovedsak forklart den vedvarende sosialhjelpsavhengigheten med gruppens svake tilknytning til arbeidslivet. Dette har bidratt til å sette fokus på kvalifisering av nyankomne innvandrere, og på at velferdsordningene bør være utformet slik at de motiverer til aktivitet, kvalifisering og arbeid.

5.2 Stortingsmelding nr. 17 (1996–1997)

Stortingsmelding nr. 17 (1996–1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, framhever målsetningen om at nyankomne innvandrere snarest mulig etter bosetting skal bli selvhjulpne. Meldingen drøfter problematikken med innvandrernes høye arbeidsledighet og sosialhjelpsavhengighet, og setter det i sammenheng med organiseringen av den grunnleggende kvalifisering for nyankomne og den økonomiske stønaden etter sosialtjenesteloven. Meldingen understreker at det er en målsetning at kvalifiseringen av nyankomne innvandrere skal være mest mulig fri for administrative gråsoner og dødtid mellom tiltakene. Det framheves videre at kvalifiseringen skal preges av kontinuitet, planlegging og god informasjonsflyt. Det vises til at de nyankomne innvandrernes behov for økonomisk hjelp som oftest skyldes at de har behov for kvalifisering for å få fotfeste i det norske arbeidsmarkedet, og at økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i mange tilfelle har blitt en form for langvarig inntektssikring. Resultatet kan bli passivisering og klientifisering. Det varsles at Regjeringen vil ta initiativ til å styrke og tydeliggjøre forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak. Videre vil alternativer til økonomisk stø-

nad etter sosialtjenesteloven i integreringstilskuddsperioden bli vurdert. Stortinget sluttet seg til hovedtrekkene i meldingen, jf. Innst. S. nr. 225 (1996–97).

5.3 Dokument nr. 8:87 (1997–1998)

I forbindelse med behandlingen av Dok. nr. 8:87 (1997–1998) ba Stortinget Regjeringen om å sette i verk forsøk med tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosialhjelp til aktive tiltak, med sikte på å få personer i denne gruppen raskere ut i arbeid eller utdanning. Flertallet i kommunalkomiteen legger i sin innstilling bl.a. vekt på at det er viktig at undervisningen i norsk språk kommer raskt i gang, og at det utarbeides individuelle undervisningsplaner for den enkelte. Flertallet peker videre på at det er en fordel å kunne praktisere norsk mens man lærer det, f.eks. i forbindelse med arbeid i en bedrift. Det vil derfor være en fordel om den enkelte raskt kan kobles opp til en arbeidssituasjon, samtidig som en har språkopplæring. Komiteens flertall peker på at det er viktig at den enkelte nyankomne flyktning og innvandrer raskt får kartlagt sine kunnskaper, slik at en best mulig kan tilrettelegge språkopplæring og arbeidstilbud. Det må satses på å redusere behandlingstiden for godkjenning av utenlandsk kompetanse. Det påpekes videre at kvalifiserings- og integreringstiltak må gis på lik linje til kvinner og menn, og at gratis barnetilsyn er en forutsetning for at vellykkede kvalifiseringstiltak også skal nå kvinnene. Kommunalkomiteen peker på at forslaget bryter med prinsippet om at fagmyndighetene på ulike områder skal ha ansvar for innvandrere og flyktninger på lik linje med resten av befolkningen (sektoransvarsprinsippet), men ser likevel behov for en mer særskilt organisering av dette arbeidet i en avgrenset integreringsfase.

5.4 Stortingsmelding nr. 50 (1998–1999)

Stortingsmelding nr. 50 (1998–1999) Utjamningsmeldinga Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg drøfter inntekter og levekår i noen utvalgte

grupper, herunder innvandrerbefolkningen med ikke-vestlig bakgrunn. Meldingen behandler innvandrere som en egen gruppe, fordi en betydelig del av dem har særskilte levekårsproblemer som kan kreve egne løsninger. Meldingen understreker at det er et viktig mål å legge til rette for at flest mulig kan delta i arbeidslivet gjennom kvalifiseringstiltak og andre tiltak som kan bidra til varig sysselsetting. Meldingen foreslår innføring av en ny form for inntektssikring for nyankomne innvandrere med behov for kvalifisering. En ny stønadsordning bør utformes slik at kommunens utbetaling av ytelser til livsopphold og boutgifter betinges av nyankomne innvandreres aktive deltakelse i et kvalifiseringsopplegg. Kvalifiseringstilbudets omfang i form av timetall per uke, bør likne mest mulig en normal arbeidsuke. På bakgrunn av en drøfting av ulike hensyn, spesielt legalitetsprinsippet, konkluderer Regjeringen med at en slik ordning bør lovfestes, men uten at kommunene i loven pålegges å innføre ordningen. For å gjennomføre dette tiltaket bebudet Regjeringen i meldingen at den vil nedsette et eget utvalg som skal utrede og lage utkast til en lov om stønad for nyankomne innvandrere.

I innstillingen fra Stortingets sosialkomité (Innst. S. nr. 222 (1999–2000)) slutter flertallet seg i hovedsak til Regjeringens synspunkter, og mener tiden er inne for å gå over til mer flyktningsspesifikke tiltak enn det man har hatt det siste tiåret. Den rådende tanke i integreringspolitikken har vært at flyktninger etter bosetting mest mulig skal være innenfor de samme ordninger som resten av befolkningen. Dette har bidratt til en fragmentering av tiltakene. For å få en mer effektiv integrering må tjenestene bli mer samordnet i oppstartsfasen og individfokusset bli større. For å forhindre at flyktninger blir langtids sosialklienter og marginaliserte deltakere på arbeidsmarkedet, må det samarbeides om å lage spesialrettede innføringsprogram for den enkelte.

5.5 Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001)

Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg, påpeker at det har vært en utfordring å nå målet om at flyktninger raskest mulig skal bli selvhjulpne. Meldingen viser til statistikk som peker på at arbeidsledigheten blant flyktninger er høyere enn blant befolkningen ellers, og at de er overrepresentert blant mottakere av sosialhjelp. Regjeringen viser til Introduksjonslovutvalgets arbeid og understreker at intensjonen er at

nyankomne flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering ved bosettingen skal kunne ha et reelt alternativ til sosialhjelp. Etter Regjeringens vurdering er det behov for å styrke tilbudet om kvalifisering for nyankomne flyktninger. Regjeringen legger derfor i meldingen fram et forslag til rammer for et introduksjonsprogram som skisserer begreper, målsetninger, virkemidler og ansvarsforhold i forbindelse med den grunnleggende kvalifiseringen av nyankomne. I tillegg ser Regjeringen at det er behov for å klargjøre ansvarsfordelingen og samarbeidsforholdene mellom de involverte aktørene i kvalifiseringstilbudet til nyankomne.

Ved behandling av meldingen uttaler flertallet i kommunalkomiteen i Innst. S. nr. 197 (2000–2001) at de er enige med Regjeringen i de hovedgrep som er skissert i meldingen for å bedre kvalifiserings- og integreringsarbeidet. Flertallet slutter seg til de rammene som legges opp for programmet, men understreker at det er mange ulike aktører som skal bidra i disse programmene, både statlige aktører som Aetat, og ulike kommunale og fylkeskommunale etater.

Flertallet er enig i at kommunen skal ha hovedansvaret for introduksjonsprogrammene. Det understreker at introduksjonsprogrammene ikke må legges opp slik at de som kan komme direkte inn i ordinært arbeid i stedet blir sendt på introduksjonsprogram. Dette krever en fleksibilitet i tilbudet om norskopplæring. Komiteen viser til at timene for norskopplæringen er blitt økt, men mange steder blir opplæringen gitt over så lang tid at opplæringen ikke blir intens nok. Komiteen understreker at introduksjonsprogrammene bør legges opp tilsvarende rammene for norsk arbeidsliv mht. ferier og arbeidstider.

5.6 Dokument nr. 8:50 (2001–2002)

I forbindelse med behandlingen av Dok. nr. 8:50 (2001–2002) fattet Stortinget 18. april 2002 vedtak hvor Regjeringen bes om snarest mulig å innføre et obligatorisk introduksjonsprogram både for flyktninger, de som får opphold på humanitært grunnlag, og alle som får opphold for familiegjenforening med disse, jf. Innst. S. nr. 129 (2001–2002). Det framgår av innstillingen at kommunene skal ha plikt til å tilrettelegge et introduksjonsprogram for den enkelte.

Kommunalkomiteen viser i sin innstilling til at språk og kunnskap om arbeids- og samfunnsliv er en nøkkel til likestilling og inkludering i samfunnet. Komiteen viser til Introduksjonslovutvalgets inn-

stilling NOU 2001: 20, og går inn for at introduksjonsprogrammet skal være obligatorisk både for kommunene å gi og for de som blir bosatt i kommunen å ta, slik at alle får sin rett. Dersom noen av ulike årsaker ikke deltar i programmet, vil introduksjonsstøtten falle bort. Komiteen uttaler at obligatoriske introduksjonsprogram må gjennomføres eller tilsvarende kunnskaper dokumenteres, før permanent bosettingstillatelse blir gitt.

Komiteen ber videre Regjeringen vurdere om tilbudet også bør gjelde ved familiegjenforening ved ekteskap, fordi erfaring viser at noen kvinner med minoritetsbakgrunn nektes å lære seg norsk eller ikke ønsker å lære seg norsk fordi deres nettverk uansett ikke består av etnisk norske. En stor andel minoritetskvinner er økonomisk avhengige av sine ektemenn og familie og har sterke begrensninger i sine muligheter til å ta frie valg.

6 Ordninger i andre land

6.1 Innledning

Sverige, Danmark og Finland har alle vedtatt og iverksatt lovfestede ordninger for introduksjon og alternative former for inntektssikring for nyankomne innvandrere. Nedenfor gis en gjennomgang av landenes lovgivning på området.

6.2 Sverige

Sveriges lov «om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar» trådte i kraft 1. januar 1993. Loven gir kommunene mulighet, men ikke plikt, til i en introduksjonsperiode å utbetale introduksjonsstønad i stedet for sosialhjelp til flyktinger og andre utlendinger som er bosatt i kommunen. Hovedhensikten er å koble utbetaling av stønad til livsopphold for nyankomne innvandrere til aktiv deltakelse i et individuelt introduksjonsprogram.

Lovens personkrets omfatter flyktinger etter FNs flyktningkonvensjon (herunder overføringsflyktinger), personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og familiegjenforente til disse som søker om oppholdstillatelse innen 2 år etter at tilknytningspersonen ble bosatt i en kommune. Videre omfatter loven utlendinger som har fått oppholdstillatelse etter å ha vært registrert som asylsøker i Sverige, uavhengig av hvilket grunnlag de har fått oppholdstillatelse på. For den nevnte personkretsen yter staten tilskudd til kommunene. Fra 1998 fikk kommunene også mulighet til å anvende lovens ordning for andre nyankomne innvandrere enn det loven regulerer som personkrets, dersom det foreligger særskilte grunner. Det ytes imidlertid ikke statlig støtte til kommunene for disse personene. Det er derfor relativt få kommuner som har valgt å la denne personkretsen omfattes av introduksjonsordningen.

Vilkåret for at introduksjonsstønad skal kunne utbetales etter loven, er at vedkommende flyktning følger en introduksjonsplan som kommunen har utarbeidet i samråd med ham eller henne. Det er kommunen selv som bestemmer størrelsen av introduksjonsstønaden og den nærmere utformingen

av denne, herunder i hvilken grad den skal være behovsprøvd eller utgiftsuavhengig. En undersøkelse fra 2000 viste at nivået for introduksjonsstønaden lå høyere enn sosialhjelpen i 60 prosent av kommunene som hadde tatt loven i bruk. Stønaden beskattes ikke. Dersom utlendingen eller flyktingen uten rimelig grunn lar være å følge sin introduksjonsplan, kan kommunen bestemme at stønaden helt eller delvis bortfaller. Kommunens avgjørelser om at det ikke skal betales introduksjonsstønad, kan påklages til den alminnelige forvaltningsdomstolen. Derimot kan kommunens avgjørelse om ytelsens størrelse ikke påklages.

I 1994 og 1995 ble det gjennomført to evalueringer for å kartlegge de praktiske erfaringene man hadde gjort i løpet av de to årene loven hadde vært i kraft. Evalueringene viste at i omtrent 40 prosent av de forespurte kommunene, var alle bosatte flyktinger omfattet av ordningen. Hvor lenge flyktingene var omfattet, varierte fra 5 måneder til 3,5 år. Det vanligste var 18 til 24 måneder. Åtti prosent av kommunene i undersøkelsen oppga at de opplevde en økning i motivasjonen hos flyktingene etter at ordningen ble innført. Seksti prosent av kommunene oppga at befolkningens holdninger til flyktinger hadde blitt mer positive etter innføring av introduksjonsstønaden.

I 2001 besluttet regjeringen at det skal skrives en utredning som skal gi en oversikt over mottak av og introduksjon for flyktinger. Utredningen skal blant annet foreslå hvordan en obligatorisk introduksjonsordning kan utformes. Utredningen skal foreligge innen 31. mars 2003.

6.3 Danmark

Den danske loven om integrering av utlendinger, «Integrationsloven», trådte i kraft 1. januar 1999. Loven er forholdsvis omfattende og gir en inngående regulering av flere sider av integreringsprosessen for nyankomne innvandrere i kommunene. Et av formålene er å bidra til at nyankomne innvandrere blir raskest mulig selvforsørget, og å gi den enkelte innvandreren en forståelse for det danske samfunnets grunnleggende verdier og normer. Loven

pålegger kommunene en plikt til å tilby nyankomne innvandrere tilrettelagt introduksjonsprogram og introduksjonsstønad, hvis betingelsene for dette er oppfylt.

Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til innvandrere som er bosatt i kommunen og som har fått innvilget politisk asyl, humanitær oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse av særlige grunner, samt til familiegienforente med personer som har fast opphold i Danmark. Personkretsen avgrenses mot nordiske, EU- og EØS-borgere.

Introduksjonsprogrammet omfatter kurs i samfunnsforståelse, danskundervisning og aktiviseringstiltak. Omfang og innhold av introduksjonsprogrammet fastsettes i en individuell kontrakt. Kontrakten skal utarbeides på grunnlag av en vurdering av den enkeltes individuelle ferdigheter og forutsetninger, og i samarbeid med vedkommende. Den skal sikte seg inn mot den enkeltes behov for introduksjon på arbeidsmarkedet eller mot en utdanning.

Introduksjonsprogrammet har en varighet på tre år etter at kommunen har overtatt ansvaret for den programmet skal gjelde for. Etter disse tre årene vil integreringsarbeidet kunne fortsette dersom den enkelte fremdeles ikke er selvforsørget, eller stadig har behov for danskundervisning. Fortsatt integreringsarbeid vil da skje etter den alminnelige sosiallovgivningen, men tilbudene er stort sett de samme. Kommunene får imidlertid ikke dekket utgiftene av staten i samme omfang etter den treårige perioden er over.

Retten til utbetaling av introduksjonsstønad er i loven gjort betinget av deltakelse i introduksjonsprogrammet. Uteblivelse fra programmet uten rimelig grunn, gir etter loven kommunen plikt til forholdsmessig å nedsette ytelsen med inntil 30 prosent. Kommunen kan med hjemmel i loven bestemme at introduksjonsstønaden nedsettes eller opphører dersom utlendingen uten rimelig grunn avviser å delta i introduksjonsprogrammet. Denne reaksjonen vil kunne vedvare så lenge grunnlaget for dette er tilstede.

Introduksjonsstønadens størrelse er fastsatt i loven, og svarer til de økonomiske ytelsene som gis etter den alminnelige sosiallovgivningen. Ved en lovendring av 6. juni 2002 ble det innført et opptjeningsprinsipp for utbetaling av økonomisk sosialhjelp, slik at bare personer som har oppholdt seg i Danmark i minst sju av de siste åtte årene, har rett til full sosialhjelp. De som har mindre enn sju års botid skal nå få en ny stønad, såkalt «starthjelp», som er lavere enn den ordinære sosialhjelpen. Endringen innebærer en reduksjon av sosialhjelpsutbetalingene til nyankomne innvandrere, og den trer

i kraft for innvandrere som kommunene har overtatt ansvaret for fra og med 1. juli 2002. Med virkning fra samme dato ble «Integrationsloven» endret, slik at introduksjonsstønaden nå svarer til «starthjelpen», som ligger lavere enn den ordinære sosialhjelpen.

Stønaden er skattepliktig. Integrasjonsloven har en rekke bestemmelser som regulerer forholdet til andre offentlige støtteordninger. Blant annet fastslår loven at en utlending som tilbys introduksjonsprogram ikke har krav på å motta økonomisk sosialhjelp. Loven gir imidlertid selv hjemmel for å gi supplerende ytelser etter behov. Er innvandreren selvforsørget eller forsørget av ektefellen, vil vedkommende ikke ha rett til å motta introduksjonsstønad. Innvandreren har i så fall heller ikke plikt til å delta i aktivisering som ledd i introduksjonsprogrammet.

For å gjøre introduksjonsprogrammene mer yrkesrettede, har regjeringen ved en lovendring av 6. juni 2002 innført regler om at det skal opprettes en individuell kontrakt mellom innvandreren og kommunen, hvor det klart framgår hvilke elementer introduksjonsforløpet inneholder, og hvilke krav som stilles til vedkommende innvandrere. Dette skal skje på bakgrunn av en kartlegging av innvandrerenes kompetanse. Det skal også framgå klart hvilke sanksjoner som skal gjøres gjeldende overfor deltakere ved fravær uten gyldig grunn, herunder at manglende deltakelse kan få betydning for muligheten for å få varig oppholdstillatelse.

Det er adgang til å påklage kommunens avgjørelser vedrørende introduksjonsprogram og den tilkoblede økonomiske stønaden. En annen kontrollfunksjon består i at lokale integreringsråd kan avgi offentlige uttalelser om introduksjonsprogrammer som tilbys nyankomne, på generell basis. Kommunene har under visse omstendigheter plikt til å opprette slike integreringsråd. Kommunen utnevner rådsmedlemmene fra bl.a. medlemmer av lokale flyktning- og innvandrerforeninger eller andre tilsvarende personer i kommunen.

6.4 Finland

Integrering av nyankomne innvandrere i Finland reguleres av «Lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande», som trådte i kraft 1. mai 1999. Loven legger opp til at innvandrerne i Finland under sine tre første år i landet skal kunne lære språk, komplettere sine yrkeskunnskaper og tilegne seg andre kunnskaper og ferdigheter som trengs i Finland for å komme over

til en yrkesaktiv tilværelse. Nyankomne innvandrere som deltar i en integreringsplan og som har behov for økonomisk hjelp til livsopphold, får utbetalt økonomisk støtte i form av integreringsstønad. Innvandrere har på sin side plikt til aktivt å medvirke til å kvalifisere seg for å komme ut i arbeidslivet.

Personkretsen omfatter alle personer som har flyttet til Finland og som har en hjemkommune i landet. Anvendelse av loven avgrenses ikke etter statsborgerskap, og således kan også finske borgere delta i integreringsfremmende tiltak. Den finske lovens innvandrerbegrep omfatter alle som har fått permanent oppholdstillatelse. Loven omfatter således flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og familiegjenforente til disse, samt personer som har fått oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap/samboerskap.

Innvandrere som omfattes av loven i Finland har rett til å få utarbeidet en integreringsplan idet de registrerer seg som arbeidsløse eller søker sosialhjelp til livsopphold. Planen kan f.eks. inneholde språkstudier og andre studier, voksenopplæring, arbeidspraksis og «med arbeidskraftspolitiska åtgärder jämställbara åtgärder». Slike «jämställbara åtgärder» består av en pakke av flere ulike tiltak som skal fremme og forbedre innvandrernes forutsetninger for å komme inn på arbeidsmarkedet eller i yrkesrettet utdanning, f.eks. et helhetlig tilbud med språkundervisning, arbeidspraksis og kursdeltakelse. Integreringsplanen skal utarbeides senest når innvandreren blir arbeidsløs, eller når han/hun har hatt sosialhjelp til livsopphold i fem måneder. Retten til integreringsplan gjelder i høyst tre år, regnet fra den dato innvandreren registreres i sin første hjemkommune. Planen kan avbrytes hvis innvandreren skaffer seg full sysselsetting eller påbegynner kompetansegivende skolegang. Planen kan gjenopprettes innenfor den perioden innvandreren har rett til en slik plan.

Loven forutsetter at integreringsplanen utarbei-

des gjennom en avtale mellom kommunen, arbeidskraftmyndigheten og den enkelte innvandreren. Planen skal ha som mål å gi innvandreren kunnskaper og ferdigheter som vedkommende vil trenge for å komme ut i arbeidslivet og for å kunne fungere i samfunnet.

Den finske loven legger til grunn en kobling mellom aktiv deltakelse i et introduksjonsprogram og retten til å få utbetalt økonomisk stønad. Full deltakelse gir rett til full dekning av det økonomiske behov den enkelte innvandreren til enhver tid måtte ha, i form av en lovbestemt integreringsstønad. Det gjøres trekk i stonaden dersom deltakeren er fraværende fra introduksjonsprogrammet. Den økonomiske integreringsstønaden består av gjeldende grunnbeløp for inntektsstøtten/arbeidsmarkedsstøtten og den ordinære sosialhjelpen. Arbeidsmarkedsstøtten er skattepliktig. Integreringsstønaden (sosialhjelpsdelen) er behovsprøvd, og vil således kunne justeres jevnlig i samsvar med den enkeltes økonomiske forhold og behov for støtte. Innvandrere som deltar i «jämställbara åtgärder» eller såkalt arbeidskraftpolitisk opplæring (språk- eller yrkesopplæring), mottar integreringsstønad i form av arbeidsmarkedsstøtte. De får i tillegg utbetalt en bonus på 7 euro per dag så lenge de deltar i tiltakene. Det pågår for tiden et arbeid med en lovendring, som kan innebære endringer i den økonomiske støtten.

Etter den finske loven er det bostedskommunen som er ansvarlig for integrering av innvandrere, herunder samordningsansvarlig i forhold til andre etater og eventuelle frivillige organisasjoner. Kommunen har plikt til å utarbeide integreringsplanen med et innhold som er tilpasset lokale forutsetninger og forhold i kommunen. Kommunen mottar et generelt statlig tilskudd til finansiering av sin mottaks- og integreringsvirksomhet, og i tillegg refunderer staten bestemte kostnader som kommunen pådrar seg i integreringsarbeidet.

7 Internasjonale forpliktelser

7.1 Innledning

Norge er bundet av en rekke internasjonale avtaler på det sosialpolitiske området. Det gjelder for eksempel de nordiske sosial- og trygdekonvensjonene, menneskerettighetskonvensjoner om sosiale rettigheter og EØS-avtalen. Nedenfor gis det en kort gjennomgang av de relevante konvensjonene og avtalene, med særlig vekt på konvensjonenes forhold til lovforslaget.

7.2 Relevante konvensjoner

7.2.1 Nordisk sosialkonvensjon

Nordisk konvensjon om sosial bistand og sosiale tjenester trådte i kraft 1. oktober 1996. Konvensjonen likestiller borgere fra de andre nordiske landene med norske borgere når det gjelder rett til sosialhjelp og sosiale tjenester. Den inneholder ingen krav til minstestandard for sosialhjelp ut over det som følger av den enkelte stats interne lovgivning.

7.2.2 Menneskerettighetskonvensjonene

De sosiale rettighetene i menneskerettighetssystemet skal først og fremst sikre retten til sosial velferd. Det innebærer for eksempel rett til arbeid og rimelige arbeidsvilkår, rett til å danne fagforeninger, til sosial trygghet og familievern og rett til utdanning og helse. Statene påtar seg ikke en resultatforpliktelse, men kun målsettingsforpliktelser. Det betyr at statene kun har en forpliktelse til å gjøre så godt de kan ut fra sine egne økonomiske forutsetninger. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er hovedkonvensjonen her. En rekke andre konvensjoner, blant annet Den europeiske sosialpakt, FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner og FNs konvensjon om barns rettigheter, inneholder også bestemmelser om sosiale rettigheter.

7.2.3 EØS-avtalen

Avtalen om Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde av 2. mai 1992 (EØS-avtalen) gjør

Norge til del av EUs indre marked. EUs regler om fritt varebytte og fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital – de såkalte «fire frihetene» – er gjennomført i norsk rett ved lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. EØS-avtalen fastslår at enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet er forbudt innenfor avtalens virkeområde.

7.2.4 Flyktningkonvensjonen

Konvensjonen om flyktnings stilling av 28. juli 1951 inneholder bestemmelser som angir visse normer og prinsipper for kontraherende staters behandling av flyktninger, deres rettigheter og plikter. Et gjennomgående prinsipp i flyktningkonvensjonen er at flyktninger skal behandles likt med landets egne statsborgere. Dette gjelder bl.a. i forhold til offentlige velferdsordninger, jf. artikkel 22 og 23.

7.3 Introduksjonslovutvalget og høringen

Utvalget mener lovforslaget ikke strider mot Norges internasjonale forpliktelser. Så lenge introduksjonsstøtten ligger på om lag samme nivå som sosialhjelpen eller høyere, oppstår det etter utvalgets mening ikke noe problem i forhold til flyktningkonvensjonen.

Dette punktet ble ikke kommentert av høringsinstansene.

7.4 Departementets vurdering

7.4.1 Nordisk sosialkonvensjon

Forslaget regulerer en ordning for å dekke en bestemt gruppes særlige behov for kvalifisering for deltakelse i arbeids- og samfunnslivet. Norske statsborgere faller utenfor personkretsen etter forslaget. Det innebærer derfor ikke et brudd med konvensjonen at heller ikke nordiske borgere er omfattet av personkretsen i lovforslagets § 2. Loven kommer heller ikke i strid med konvensjonen i andre henseender.

7.4.2 Menneskerettighetskonvensjonene

Departementet anser introduksjonsordningen som en styrking av menneskerettighetene for målgruppen, ettersom målsettingen med ordningen er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, jf. lovforslagets § 1. Departementet anser videre introduksjonsordningen for å være et gode. Etter departementets mening strider derfor ikke ordningen mot de forskjellige menneskerettighetskonvensjonenes forbud mot diskriminering og forskjellsbehandling (se også kapittel 7.4.4).

Det kan reises spørsmål om introduksjonsordningen strider mot bevegelsesfriheten, jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens 4. tilleggsprotokoll artikkel 2 (1) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 12 (1). Grunnlaget for dette er at rett til deltakelse i introduksjonsprogram bare gjelder i den første bopelkommunen. Dersom en person flytter til en annen kommune, vil han eller hun således ikke ha rett til å delta i introduksjonsprogram i tilflytningskommunen. Tilflytningskommunen kan imidlertid tilby vedkommende deltakelse i introduksjonsprogram. Denne ordningen er begrunnet i praktiske hensyn. Når en kommune har brukt tid og ressurser på å forberede et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram for den enkelte, mener departementet at vedkommende bør gjennomføre programmet i denne kommunen. En annen ordning ville bli svært ressurskrevende for kommunene, jf. kapittel 11.4.2.3. Programmets varighet vil fastsettes individuelt, dvs. variere fra person til person. Programmet vil som hovedregel uansett ikke vare lenger enn to år. På denne bakgrunn anser departementet at lovforslaget ikke innebærer en krenkelse av bevegelsesfriheten.

På bakgrunn av ovennevnte kommer lov om introduksjonsordning etter departementets vurdering ikke i konflikt med noen av menneskerettighetskonvensjonene.

7.4.3 EØS-avtalen

Etter departementets lovforslag er EØS-borgere ikke omfattet av personkretsen i § 2, og de er således utelukket fra å delta i introduksjonsordningen. EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelighet for arbeidstakere forbyr forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap, bl.a. når det gjelder sysselsetting. Et av formålene med introduksjonsordningen er å kvalifisere nyankomne innvandrere til deltakelse i samfunns- og arbeidslivet. Etter lovforslaget er deltakelse i introduksjonsprogram

imidlertid ikke noe arbeidsforhold i seg selv, selv om sammenkoblingen mellom deltakelse og stønad har likhetstrekk med et ordinært arbeidsforhold. Introduksjonsordningen skal være et alternativ til sosialhjelp, og det er derfor naturlig å anse ordningen som et sosialpolitisk virkemiddel som ikke faller inn under bestemmelsene om fri bevegelighet for personer etter EØS-avtalen. Avtalen omhandler sosialpolitikk til en viss grad, men bare for å sikre mot at konkurransen i det indre marked skal føre til reduksjon av nasjonale standarder i arbeidslivet, det vil si sosial dumping av arbeidstakere som kommer fra EØS-land med for eksempel lavere lønn eller dårligere arbeidsvilkår. Avtalen gir ikke EØS-borgere rett til sosialhjelp.

På denne bakgrunn har departementet kommet til at introduksjonsordningen ikke faller inn under EØS-avtalens virkeområde. Avgrensningen mot EØS-borgere i § 2 anses således ikke å være i strid med avtalen.

7.4.4 Flyktningkonvensjonen

Departementets forslag innebærer at kommunene kan avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp dersom søkeren har fått tilbud om å delta i et introduksjonsprogram. Hvis introduksjonsordningen etter en helhetsvurdering er et dårligere alternativ enn sosialhjelp, vil den stride mot flyktningkonvensjonen. Som en velferdsordning innebærer introduksjonsordningen klare fordeler i forhold til økonomisk sosialhjelp etter lov om sosiale tjenester. Introduksjonsstøtten er ikke behovsprøvd, og den skal normalt ligge på et høyere nivå enn sosialhjelp. Deltakere i introduksjonsprogram kan videre beholde tilleggsinntekt uten at støtten blir redusert, i motsetning til de som mottar sosialhjelp. Introduksjonsloven pålegger imidlertid deltakerne også en plikt til å delta i introduksjonsprogram. Introduksjonsstøtten skal være en motytelse for deltakelse i programmet. Dette innebærer at illegitimt fravær fra programmet medfører trekk i støtten tilsvarende fraværets lengde. Slik departementet ser det, er imidlertid denneplikten ikke såpass inngripende at introduksjonsordningen kan anses som et dårligere alternativ enn sosialhjelp. Det må også understrekes at sosialtjenesteloven fortsatt vil gjelde nyankomne innvandrere som sikkerhetsnett på lik linje med andre borgere i samfunnet. Dette innebærer at det vil bli gitt supplerende sosialhjelp dersom introduksjonsstøtten ikke strekker til.

Videre er sosialhjelpen under enhver omstendighet subsidiær, både for flyktninger og norske statsborgere. Inngangsvilkåret for å ha rett til sosialhjelp, er at man ikke kan sørge for sitt livsopphold

gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Det kan også stilles vilkår til utbetaling av sosialhjelp. Selv om andre forsørgelsesmåter kan kjennes mer byrdefulle for enkelte, gir ikke det rett til å velge bort disse og heller motta

sosialhjelp. Inngangsvilkåret for å motta sosialhjelp er således fortsatt det samme for flyktninger og norske borgere.

Departementet har etter dette kommet til at lovforslaget ikke vil stride mot flyktningkonvensjonen.

8 Utviklingstrekk og kommunale forsøk

8.1 Kvalifisering av nyankomne – et felt i utvikling

8.1.1 Innledning

I 1970 ble det innført refusjon fra Folketrygden for inntil 150 timer norskopplæring for utenlandske arbeidstakere. Siden 1970 har det skjedd store endringer i det norske samfunn. Fra slutten av 1980-tallet økte tilstrømmingen av flyktninger til Norge, samtidig som den generelle arbeidsledigheten steg. Dette førte til en betydelig og vedværende økning i arbeidsledighet og sosialhjelpsavhengighet blant flyktninger. I den offentlige debatten ble det rettet et særlig fokus på kvalifisering av nyankomne innvandrere. I 1991 ble integreringstilskuddet til kommunene innført som en erstatning for tidligere refusjonsordninger. Tilskuddet ble utformet slik at det skal lønne seg for kommunene å investere i kvalifiseringstiltak for å få de nyankomne raskest mulig selvhjulpne. Staten bidro med pedagogiske virkemidler for å øke kommunenes kompetanse på kvalifiseringsfeltet.

Siden 1970-tallet har kvalifiseringen av nyankomne vært et felt i kontinuerlig utvikling for å møte de behov som fulgte av de raske samfunnsendringene som har funnet sted. Tre viktige trekk synes å ha utkrystallisert seg i denne perioden mht. til kvalifisering av nyankomne.

8.1.2 Styrking av tilbudet om norskopplæring

Et trekk er at norskopplæringen har gjennomgått en betydelig styrking, mht antall timer (opp til 3000 timer for de med lav utdanning), utvidelse av målgruppen, utvikling av pedagogikken og økt tilpassning til den enkeltes behov. Stortinget har gitt sin tilslutning til forslaget i St.meld. nr. 17 (2000–2001) om at norskopplæringen skal rettighetsfestes, og at deltakelsen gjøres obligatorisk.

8.1.3 Flere virkemidler i kvalifiseringen

Et annet trekk i utviklingen av kvalifiseringen gjennom 1990-tallet, er en økende forståelse av at norskopplæringen nok er et nødvendig, men ikke et til-

strekkelig virkemiddel for å kvalifisere nyankomne innvandrere for norsk arbeidsliv. Kommunal- og arbeidsdepartementets «Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse» (1993), som besto av 53 tiltak, var et uttrykk for dette. Utviklingsarbeid, som for eksempel FLY-prosjektet, et utviklingsprosjekt for kommunalt flyktningarbeid (1991–1995) med deltakelse fra 28 kommuner, viste at det er nødvendig å ta i bruk flere virkemidler enn norskopplæring for å få til en god kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere. Virkemidlene handler både organisatoriske løsninger på lokalt nivå, metoder og arbeidsformer ved utforming av tiltak, samarbeid på tvers av sektorgrenser og brukermedvirkning. I prosjektets avsluttende rapporter (Berg og Thorseth, 1995) er virkemidlene som fører til god kvalifisering oppsummert til å gjelde bl.a. mer systematisk bruk av karriereplanlegging, bedre rutiner for godkjenning av utenlandsk utdanning, økt bruk av kombinert norsk-kurs og arbeidsmarkedstiltak, mer fleksibel bruk av både Aetats og kommunenes midler til tiltak, utvikling av tiltak med sikte på egenetablering og økt målretting i forhold til grupper med særskilte behov. Spørsmålet om valg av alternative former for utbetaling av økonomisk støtte i forbindelse med den enkeltes deltakelse i kvalifiseringstiltak, var ikke løftet fram som eget tema i FLY-prosjektet.

8.1.4 Organisering av kvalifiseringen som et helhetlig tilbud

Et tredje trekk i utviklingen av kvalifiseringen for nyankomne handler om en økt erkjennelse, særlig på slutten av 1990-tallet, av at det eksisterer en manglende helhet i kvalifiseringen. Dels skyldes dette at de mange virkemidlene som ble utviklet og tatt i bruk hører under forskjellige etater, noe som er en naturlig konsekvens av sektoransvarsprinsippet. Dels var det et behov for at man fra statens side stadfestet hvilke virkemidler i kvalifiseringen som er å anse som nødvendige elementer, og det var behov for å klargjøre målsetninger, begrepsinnhold og samarbeids- og ansvarsforhold. Det var også et behov for å se tilliggende områder, herunder særlig inntektssikringen for nyankomne, i sammenheng med kvalifiseringen. Stortingsmelding nr. 17

(1996–1997) behandlet denne problematikken og bebudet igangsetting av et arbeid for å forbedre kvalifiseringen.

I rapporten «Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammet for flyktninger» (1997), fant forskningsstiftelsen Fafo frem til vellykkede kvalifiseringsprogrammer i tre andre land (Sverige, Nederland og USA) og studerte virkemidlene de brukte, samt deres overføringsverdi til Norge. Mange av virkemidlene var kjent og utprøvd også i Norge. Fafo viste til at det i Norge ikke hadde vært gjennomført noen systematisk utprøving av introduksjonsprogram for flyktninger som koblet sammen deltakelse i kvalifisering til økonomisk stønad, slik en fant i landene i undersøkelsen. En rekke norske kommuner utviklet gjennom 1990-tallet ulike former for heldags kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger. Erfaringene så langt virket lovende, men kunnskapsgrunnlaget på området var spinkelt. Fafo konkluderte derfor i 1997 med at det både var behov for større bredde i prosjektene og større satsing på evaluering, for å kunne komme fram til sikrere kunnskap om hvilke elementer som er avgjørende for suksess.

8.2 Kommunale forsøk med introduksjonsprogram

Parallelt med et omfattende tverrdepartemental utredningsarbeid vedtok Stortinget i 1998 et forslag om å sette i gang forsøk med tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosialhjelp til aktive tiltak (jf. Dokument 8:87 (1997–98) og Innst. S. nr. 192 (1997–1998)). På bakgrunn av dette inviterte Kommunal- og regionaldepartementet aktuelle kommuner til å komme med prosjektforslag. Det ble gitt en ramme for tiltak som skulle utprøves. De viktigste var at stønaden skulle være knyttet opp til deltakelse i kvalifisering, det skulle gis heldagstilbud med kombinert norskopplæring og arbeidspraksis, deltakerne skulle få tett oppfølging, det skulle utarbeides kvalifiseringsplaner, og det skulle satses på samarbeid mellom etatene. Seksten kommuner og bydeler startet opp prosjektarbeid i 1999. Oppfølging av dette arbeidet ble så overført til Utlendingsdirektoratet, som utlyste midler til 10 nye kommuner. Forsøksvirksomheten omfatter til sammen 26 prosjekter.

8.2.1 Evaluering av kommuneforsøkene

I november 2001 publiserte Fafo rapporten «Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering» med resultater fra

evaluering av de 16 første prosjektkommunene som prøvde ut introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Et sentralt funn i rapporten er at flere av virkemidlene som er utprøvd, og særlig kombinasjonen av dem, ser ut til å ha positive effekter på flyktingenes videre mulighet til å komme i arbeid i Norge.

Fafo finner at både deltakere og ansatte i prosjektene framhever den positive betydningen av å etablere en inntektssikring som er et reelt alternativ til sosialhjelp. Mange av deltakerne i prosjektene opplevde sosialhjelp som et nederlag, og de framhevet den motiverende effekten det er å tjene penger snarere enn å bli tildelt dem i form av stønad. Allikevel ser det ut til at økonomiske sanksjoner har best virkning på det å komme i arbeid, når de kombineres med andre tiltak. Fafo finner at tett oppfølging av den enkelte deltaker, gjennom faste samtaler underveis i kvalifiseringsløpet, øker sannsynligheten for å bli god i norsk og for å komme i arbeid. Det krever imidlertid ressurser og stiller store krav til kompetansen hos de ansatte. Et annet funn er at i de kommunene samarbeidet mellom prosjektet og Aetat karakteriseres som godt av begge parter, kommer flyktingene raskere ut i arbeid. I disse kommunene har også en større andel av deltakerne fått tilbud om arbeidspraksis. Blant deltakerne i prosjektene finner Fafo små variasjoner mellom kvinner og menn, både når det gjelder kvalifiseringstilbud og når det gjelder det å få arbeid. Tatt i betraktning de relativt store forskjellene i yrkesdeltakelse blant menn og kvinner i flyktningpopulasjonen, er dette et svært oppløftende resultat. En økonomisk ordning med utbetaling til enkeltpersoner som deltakere og ikke til familier, kan virke stimulerende for kvinners deltakelse i den grunnleggende kvalifiseringen.

Fafo peker også på en del flaskehalser. Når det gjelder alternativ inntektssikring mener Fafo det største problemet prosjektene støtte på var manglende lovgrunnlag for iverksetting av alternativer til sosialhjelp. Ved prosjektstart forelå det ikke fra statlig hold noe klart alternativ til inntektssikring.

Fafo kommer med forslag til tiltak for å videreføre forbedringsarbeidet på kvalifiseringsområdet. Tiltakene går dels på videreutvikling av metoder, spredning av resultatene og de metodene som virker, og kompetanseutvikling i kommunene generelt og blant de som jobber med introduksjonsprogrammene spesielt. Fafo foreslår at det iverksettes klarere landsdekkende retningslinjer og minimussstandarder for å kunne sikre felles forståelse og praktisering av metodene blant kommunene.

De ovennevnte prosjektkommunene har levert årlige rapporter om prosjektvirksomheten til UDI.

Høsten 2002 ga UDI ut rapporten «Erfaringer fra to-årige forsøk med introduksjonsprogram». Rapporten er en sammenstilling av 15 sluttrapporter fra den kommunale prosjektvirksomheten i perioden 1998–2001. I kommunenes sluttrapporter er de positive konsekvensene av sammenkoblingen mellom kvalifisering og økonomisk ytelse mye tydeligere enn ved tidligere rapporteringer til UDI. Rapportene viser også at kvinner deltar i større grad. Sluttrapportene bekrefter at prosjektkommunene har bedret samarbeidet med Aetat i løpet av prosjektperioden. Dette illustreres bl.a. av at flere deltakere går på lønnstilskuddsordninger og AMO-kurs. I flere rapporter kommer det også fram at Aetats deltakelse i samtaler om individuelle handlingsplaner har bidratt til bedre planlegging og målretting, og sikret oppfølging fra det ene tiltaket til det andre. Samarbeidet med frivillige organisasjoner og Røde Kors om flyktningguideprosjekter har økt betraktelig, og det har også vært økende samarbeid med LO og NHO. Prosjektlederne rapporterer om store metodiske utfordringer når det gjelder individuelle handlingsplaner. Videre synes det å være vanskelig å få til et heldagstilbud for alle deltakerne. Sluttrapportene viser at de fleste kommunene har greid å tilby deltakerne norskundervisning og arbeidspraksis i introduksjonsprogrammet. På tross av dette er det relativt få prosjekter som har lyktes i å tilby deltakerne full uke. Endelig påpeker mange av rapportene at det er behov for kompetanseheving blant ansatte i kommunen som arbeider med utforming av programmet.

8.3 Om kommunenes og innvandrernes syn på en ny introduksjonsordning

Utlendingsdirektoratet (UDI) utga i november 2001 rapporten «Ny start – Bosetting og kvalifisering av nyankomne innvandrere i kommunen». Rapportens hovedkilder er møter med politisk og administrativ ledelse i 35 representativt utvalgte kommuner og bydeler, samt møte med 42 inviterte representanter for flyktning- og innvandrerbefolkningen. Ingen av kommunene var med blant de

ovennevnte 16 forsøksprosjektene. Da materialet til denne rapporten ble samlet inn, våren 2000, var St.meld. nr. 17 (2000–2001) Om asyl og flyktningpolitikken i Noreg ennå ikke avgitt, og kommunene hadde begrenset kjennskap til de forestående endringene for kvalifisering av nyankomne. Situasjonsbeskrivelsen fra kommunene kan imidlertid gi en pekepinn om hvordan kommunene ser på en omlegging av kvalifiseringen i form av introduksjonsprogram med alternative former for inntektssikring enn sosialhjelp.

UDI finner at 25 av de 35 kommunene benytter sosialhjelp til livsopphold for nyankomne innvandrere. De øvrige kommunene benytter også sosialhjelp, men i kombinasjon med kursstønad fra Aetat eller lønn fra kommunen. Enkelte kommuner setter vilkår for sosialhjelp, for eksempel deltakelse i norskopplæring. Andre bruker motivasjonstillegg, slik at deltakelse i kvalifiseringen lønner seg. Ifølge UDI innebærer disse funnene at mange nyankomne ikke lønnes etter innsats i kvalifiseringstiltakene, men får utbetalt sosialhjelp uten vilkår.

På spørsmål om kommunene ønsker en endring mht. til inntektssikring av nyankomne, svarer 14 av de 25 kommunene som benytter sosialhjelp at de vurderer alternativer. Kun ni kommuner nevner eksplisitt at de er fornøyd med bruk av sosialhjelp til inntektssikring av nyankomne. Selv om ingen av kommunene hadde prøvd ut «rendyrket» alternativ inntektssikring, var det en tydelig interesse for å prøve alternativer til sosialhjelp hos et flertall av kommunene.

Blant innvandrerrepresentantene mente 60 prosent at det ville ha stor betydning for nyankomne innvandrere å få en annen offentlig ytelse enn sosialhjelp når de deltar i introduksjonsprogram. 35 prosent mente at det ville ha betydning, mens bare en representant mente det ville ha liten betydning. Innvandrerrepresentantene advarer imidlertid mot at en ny ordning med introduksjonsstønad blir sosialhjelp i ny forkledning. Videre er de opptatt av at en ny lov må praktiseres likt over hele landet, og at satsene bør ligge noe høyere enn sosialhjelp for å motivere til innsats. UDI konkluderer med at både kommuner og innvandrerrepresentanter i all hovedsak er svært positive til forslagene om introduksjonsprogram og alternativ inntektssikring.

9 Behovet for og hensikten med en ny ordning

9.1 Behov for introduksjonsordning

Det er Regjeringens mål at nyankomne innvandrere så raskt som mulig skal bli selvhjulpne. Lovfor-
slagetets målgruppe er nyankomne innvandrere med
behov for grunnleggende kvalifisering ved boset-
ting i en kommune. Det sentrale er gruppens behov
for en effektiv og hensiktsmessig overgang til ar-
beid og/eller utdanning. Samtidig framstår økono-
misk sosialhjelp som hovedinntektskilde for mål-
gruppen, jf. kapittel 3. Sosialhjelp er ment å være et
sikkerhetsnett når alle andre utveier er prøvd ut.
Vedvarende avhengighet av økonomisk sosialhjelp
kan i mange tilfeller medføre klientifisering og pas-
sivisering. Ved bosetting i kommunen har nyan-
komne innvandrere i en overgangsperiode ofte be-
hov for et opplegg med opplæring og kvalifisering
som understøttes av en selvstendiggjørende ytelse
fra det offentlige.

Introduksjonslovutvalget gjør i NOU 2001: 20
kapittel 7.1 flg. rede for de betenkeligheter som
knytter seg til nåværende system.

Etter departementets vurdering vil en introduk-
sjonsordning som knytter utbetaling av ytelser til
livsopphold til deltakelse i et individuelt tilrettelagt
kvalifiseringsprogram, være et egnet virkemiddel
for å fremme en bedre kvalifisering av nyankomne
innvandrere.

9.1.1 «Særomsorg»

«Særomsorg» kan bety iverksetting av særlig ord-
ninger som tilgodeser bestemte grupper i samfun-
net, og som på vesentlige punkter atskiller seg fra
generelle ordninger. Med særomsorg menes også
at det bygges opp et eget forvaltningsapparat som
ivaretar oppgaver som ellers er lagt til de ordinære
organer. Argumenter som kan anføres for ordnin-
ger med særomsorg er utvikling av treffsikre tiltak,
tilstrekkelig vektlegging av faglige hensyn, effekti-
vitets og målrettede prioriteringer. På den annen si-
de kan særomsorg for ulike grupper føre til et kom-
plisert og uoversiktlig system, det kan oppfattes
som urettferdig av andre som ikke omfattes av ord-
ningen og det kan forårsake stigmatisering.

Målet om at nyankomne innvandrere raskest
mulig skal bli selvhjulpne er ennå ikke nådd. Da-

gens system inneholder ikke de rette virkemidlene
og incentivene i forhold til målgruppens behov. Uli-
ke forsøk med kvalifisering av nyankomne innvan-
drere viser at sosialhjelp etter gjeldene rett ikke all-
tid er det rette virkemidlet i forhold til målgruppen.
Fafos evaluering, jf. kapittel 8.2, peker på kommu-
nenes behov for en bedre rettslig ramme enn da-
gens lovgivning på dette området.

Departementet konstaterer behovet for en over-
gangsordning for nyankomne innvandrere. Lovfor-
slaget regulerer en tidsavgrenset overgangsord-
ning hvor det stilles krav om konkrete mål for den
enkeltes deltakelse. Dette vil være en viktig start-
hjelp for å nå den overordnede målsettingen om å
styrke nyankomne innvandreres deltakelse i sam-
funnet. Kommunen skal ha hovedansvaret for intro-
duksjonsordningen, som i hovedsak innbærer å
samordne og målrette gjeldene ordninger og tiltak
for kvalifisering av målgruppen. Etter departemen-
tets vurdering vil de betenkeligheter som knytter
seg til særordninger derfor ikke gjør seg gjeldende
ved innføring av introduksjonsordningen.

9.1.2 Sosialhjelp på vilkår

Den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjen-
nom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske
rettigheter, har krav på økonomisk stønad, jf. lov
om sosiale tjenester § 5–1. Dette er forutsetningen
for økonomisk sosialhjelp, men det kan etter loven
stilles vilkår til utbetaling av hjelpen. Det er usik-
kert i hvilket omfang adgangen til å stille vilkår i
praksis blir benyttet. Hvor langt denne adgangen
rekker er heller ikke klart. Vilkårene kan i og for
seg knyttes til språkopplæring for nyankomne inn-
vandrere, men bruken av vilkår forutsetter en indi-
viduell vurdering av hvert enkelt tilfelle. Det er vik-
tig å være oppmerksom på at grunnvilkåret for øko-
nomisk sosialhjelp er det økonomiske behovet og
ikke behovet for opplæring.

Økonomisk sosialhjelp er videre en behov-
sprøvd ytelse hvor utmåling av hjelpen beror på en
vurdering av utgiftsbehovet. Dette har i seg selv
vært en utfordring for kommunene, som ønsker å
knytte en avlønningsmekanisme til deltakelse i kva-
liferingsprogram for nyankomne innvandrere, jf.
kapittel 8.2 og 8.3.

Lovforslaget setter tydeligere og større fokus på behovet for grunnleggende kvalifisering. Dette er hovedvilkåret for å ha rett til å delta i introduksjonsordningen. Introduksjonsstøtten ytes som et vederlag for deltakelse i introduksjonsprogrammet og er således ikke en utgiftsrelatert ytelse. Selv om mange i lovens målgruppe ved bosettingen vil være avhengig av sosialhjelp, er økonomisk behov likevel ikke noe vilkår ved tildeling av tilbud om introduksjonsprogram.

9.2 Statlig styring og kommunalt ansvar

Den enkelte fagmyndighet har ansvar for tjenestetilbudene til alle grupper av befolkningen i samfunnet. Fagmyndighetene på ulike sektorer og forvaltningsnivåer har på sine områder samme ansvar for minoriteter som for den øvrige befolkningen. Dette innebærer også et ansvar for å tilpasse tjenestene og tilbudene til personer med innvandrerbakgrunn. Ut over dette kan bestemte forvaltningsorganer tillegges et særskilt ansvar for koordinering av forvaltningsvirksomheten overfor bestemte grupper i samfunnet.

Når det gjelder grunnleggende kvalifisering og aktuelle elementer i et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere, har både stat, fylkeskommune og kommune ansvar for oppgaveløsning. Kommunene har ansvar for grunnskoleopplæring for voksne, og for norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring, mens staten har ansvar for arbeidsmarkedstiltak.

Det er kommunen som har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet og plikt til å tilrettelegge program etter lovforslaget. Dette innebærer ansvar for organisering og igangsetting av programmet, og ansvar for oppfølging og samordning av tiltak i samarbeid med andre instanser.

9.3 Lovstruktur – egen lov eller tilføyelse til eksisterende lov

Introduksjonslovutvalget foreslår å gi en egen lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

Spørsmålet er om de nye lovreglene alternativt kan plasseres i annen eksisterende lovgivning. Departementet vil bemerke at de nye reglene i introduksjonsloven markerer en endring og omlegging av innsatsen overfor de nyankomne innvandrere

som omfattes av loven. Prinsippet om at man for en gruppe kombinerer kvalifiseringstiltak med en introduksjonsstønad som ikke er behovsprøvd, gjør at den foreslåtte introduksjonsordningen skiller seg vesentlig fra sosialtjenestelovens sosialhjelp. Videre er sosialtjenesteloven en universell lov som fortsatt skal gjelde for lovforslagets målgruppe. Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessig å plassere de nye lovreglene i en egen lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

9.4 Lovens formål

9.4.1 Fra passivitet til aktivitet

Lovforslaget retter seg mot nyankomne innvandrere som i dag ofte er henvist til sosialhjelp som hovedkilde til inntektssikring ved kommunebosettingen. Dette har vist seg å være en uheldig ordning over lang tid, da innvandrerer lett venner seg til et behovsprøvd hjelpeapparat og en passiv mottakerrolle, framfor å rette innsatsen mot å komme i arbeid. Det er et av lovforslagets formål at programdeltakeren aktivt yter noe, først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet, for å gjøre seg berettiget til den økonomiske ytelsen.

9.4.2 Økonomisk selvstendighet

I den grad man kan betegne nyankomne innvandrere som en gruppe i samfunnet, er de ikke en ensartet gruppe. De individuelle forutsetningene varierer betydelig, jf. kapittel 3. Ofte er det tale om mennesker som kommer fra land med et lite utbygd velferdssystem, og som er vant til å sørge for eget livsopphold. Økonomisk selvstendighet og eget ansvar for å disponere midlene til livsopphold, er verdier som lovforslaget vektlegger.

Lovforslaget regulerer en bestemt ytelse (introduksjonsstøtten) knyttet til deltakelse i et introduksjonsprogram. Introduksjonsstøtten er utformet som et vederlag for deltakelse i kvalifiseringen, og er således ment å bidra til å fremme en styrking av målgruppens økonomiske selvstendighet og ansvar. Lovforslaget inneholder ikke regler om skjønnsmessige tilleggssytelser, og vedkommende programdeltaker må selv ta ansvar for å disponere midlene på en fornuftig måte.

9.4.3 Kvalifisering og samfunnsdeltakelse

Det er også et viktig formål at introduksjonsordningen, slik den er utformet i lovforslaget, dekker mål-

gruppens behov for språkopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkeslivet og/eller utdanning. Ordningen skal være en effektiv og hensiktsmessig overgang. I så henseende er

introduksjonsprogrammets omfang og innhold viktige faktorer. Deltakelse i samfunnslivet i en bredere forstand enn arbeid og/eller utdanning er også hensyn lovforslaget tilstreber.

10 Lovforslagets prinsipielle grunnlag

10.1 Kombinasjon av økonomisk ytelse og deltakelse i grunnleggende kvalifisering

10.1.1 Introduksjonslovutvalget

Et sentralt punkt i kritikken av nåværende ordning for inntektssikring, er den passiviserende virkningen som økonomisk sosialhjelp ofte har for nyankomne innvandrere. Sosialhjelpen gir ikke noe incitament til å skaffe seg basiskunnskaper for å kunne klare seg selv i det norske samfunnet. I tillegg medfører sosialhjelpen en tilpasning til passivt mottak av offentlige ytelser. Ett av hovedvirkemidlene i utvalgets lovforslag er å koble sammen deltakelse i et kvalifiseringsprogram og krav på introduksjonsstønad. Utvalget uttaler videre i kapittel 7.4.1, på side 51 i utredningen:

«Introduksjonsstønaden skal være en motytelse for deltakelse i programmet. Det kreves med andre ord aktivitet av den nyankomne innvandreren. Dette vil i seg selv være et pedagogisk poeng. Introduksjonsstønaden representerer dessuten en kilde til forsørgelse, samtidig som den stimulerer nyankomne innvandrere til å delta i et program som gir nødvendig basiskunnskap for å fungere i deres nye samfunn. Det legges til grunn at full introduksjonsstønad forutsetter full deltakelse i introduksjonsprogrammet. Deltakelsen i programmet er altså ikke noe «tyngende tilleggsvilkår til ellers begunstigende forvaltningsvedtak», slik vilkår for sosialhjelp er, men en av grunnbetingelsene for å ha krav på introduksjonsstønaden.»

10.1.2 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstanser støtter prinsippet om å knytte økonomiske ytelser til deltakelse i kvalifiseringsprogram. Her viser høringsinstansene til de erfaringene som er gjort ved utprøving av ulike former for å koble kvalifisering med alternativ inntektssikring. KS framhever det pedagogiske aspektet ved ordningen og uttaler:

«KS slutter seg til de sentrale signaler og intensjoner i lovutkastet. Utvalget legger opp til en enkel og oversiktlig ordning der koblingen mellom kvalifisering og stønad er svært positiv for

den enkelte deltaker. Deltakerne i introduksjonsprogrammet vil med dette også få et signal om hvordan arbeidsinntekt fungerer, og for den enkelte er det viktig at man får belønning for innsats fremfor passivt å motta sosialhjelp. KS vil imidlertid peke på at rapporten i flere tilfeller refererer til «trekk i utbetalinger». En slik ordning bør signalisere belønning for deltakelse fremfor straff ved fravær.»

Oslo kommune uttaler at introduksjonsordningen er en viktig reform i arbeidet med å gjøre nyankomne innvandrere mest mulig selvhjulpne og uavhengig av økonomisk sosialhjelp.

LO stiller seg positiv til at kommunenes ytelser til livsopphold for nyankomne innvandrere endres fra sosialhjelp til en ytelse knyttet til aktiv deltakelse i kvalifiseringsprogrammer.

10.1.3 Departementets vurdering

Etter departementets syn er koblingen mellom kvalifisering og økonomisk ytelse en vesentlig side ved introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Prinsippet om sammenkobling har i seg selv en pedagogisk verdi i forhold til målgruppen. Koblingen mellom stønad og deltakelse i kvalifisering får i sin utforming mange likhetstrekk med ordinære arbeidsforhold. Aktiv deltakelse som betingelse for stønad motvirker en passiv mottakerrolle i forhold til offentlige ytelser.

Departementet understreker målet om en effektiv og hensiktsmessig overgang til yrkeslivet og/eller ordinær utdanning. I tillegg til koblingen mellom stønad og deltakelse i programmet, forutsetter målet at kvalifiseringen har et godt og målrettet innhold. Introduksjonsstønaden skal være en kilde til selvforsørgelse, men den skal også underbygge selvstendiggjøring og ansvarliggjøring av den enkelte deltaker.

10.2 En obligatorisk ordning for kommunene

10.2.1 Innledning

Kommunens kompetanse er negativt avgrenset, dvs. at kommunene kan påta seg enhver oppgave

som ikke er lagt til et annet forvaltningsnivå eller til private. Kommuneloven inneholder grunnleggende bestemmelser om politiske og administrative styringssystem og organiseringen i kommuner og fylkeskommuner. Videre inneholder den bestemmelser om kompetansefordelingen mellom de ulike organer, om krav til beslutningsprosesser for vedtak, samt om statlig kontroll. Disse overordnede prinsippene gjelder all kommunal og fylkeskommunal virksomhet, jf. kommuneloven § 2.

Funksjonsfordelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune, dvs. bestemmelser som regulerer de ulike typer arbeidsoppgaver, framgår av særlovgivningen. Dersom kommunene pålegges nye arbeidsoppgaver og ansvar, kan dette bare gjøres i lovs form.

Kommunal handlefrihet ivaretar hensyn som lokaldemokrati og hensiktsmessig prioritering av ressursene innenfor gitte rammer. Særlovgivning som pålegger kommunene plikter eller fastsetter rettigheter for borgere overfor kommunen, begrunnes ofte ut fra nasjonale hensyn, og med hensynet til rettssikkerhet, likebehandling og forutsigbarhet for borgere.

På området for kvalifisering av nyankomne innvandrere, benytter staten i stor utstrekning økonomiske og pedagogiske virkemidler framfor rettslige virkemidler overfor kommunene. Integreringstilskuddet og tilskuddet til norskopplæring er eksempler på slike økonomiske virkemidler.

Rettighetsfesting av tjenester er et vesentlig trekk ved utviklingen av ulike offentlige velferdssordninger. En har sett en utvikling i retning av økt rettighetsfesting. Folketrygdens ytelser knyttet til bestemte livssituasjoner er et eksempel hvor rettighetenes innhold framgår av loven. Et annet eksempel er rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven. Innholdet i denne retten, både mht. inngangsvilkåret og utmåling av hjelpen, beror på en utstrakt og individuell skjønnsmessig vurdering.

Rett til forskjellige velferdsgoder korresponderer med en tilsvarende plikt for den instans som yter tjenestene. Rettigheter kan også framkomme gjennom pliktregler rettet mot den som yter en tjeneste. Slike rettigheter vil styrke borgernes rettstilling. Dette gjelder spesielt der rettighetenes innhold er klarlagt i loven.

10.2.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalgets mandat vektlegger det kommunale selvstyre. Mandatet ber således om lovgivning som gir kommunene adgang til ikke å anvende lovens ordning. Utvalget har derfor i NOU 2001: 20 utformet sitt lovforslag slik at den enkelte kommune kan unnlate å bruke lovens ordning.

Utvalget drøfter spørsmålet om å rettighetsfeste den enkeltes deltakelse i introduksjonsordningen i utredningens kapittel 7.5 side 52. Utvalget mener at mandatets føring om en frivillig lov for kommunen isolert sett tilsier at man ikke kan rettighetsfeste deltakelsen. I tillegg foretar utvalget en hensiktsmessighetsvurdering i forhold til problemstillingen og konkluderer med at loven ikke bør rettighetsfeste den enkeltes deltakelse i ordningen.

10.2.3 Høringsinstansenes syn

De fleste kommunene har ikke innvendinger mot utvalgets forslag på dette punktet. *Oslo kommune* og *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)* er blant disse. Noen av kommunene uttrykker at det kommunale selvstyre er godt ivaretatt i utvalgets forslag, og støtter forslaget om at kommunene kan velge ikke å anvende lovens ordning. *Bergen kommune*, *Levanger kommune*, *Froland kommune* og *Stange kommune* er blant disse. De mener utvalgets forslag gir kommunene et godt redskap i kvalifiseringsarbeidet. KS uttaler at det også må være mulig for kommuner å fortsatt etablere introduksjonsprogram uten å forplikte seg til en økonomisk stønadsordning som utvalget foreslår.

NHO mener lovfesting av integreringsprosessen kan være et nødvendig virkemiddel. NHO er derimot uenig i at det skal være valgfritt for kommunene å ta i bruk loven, så lenge sentrale problemer knyttet til dagens integrering er ansvarsdeling, overlapping og manglende felles mål. NHO mener videre at koordinering av tjenester, ressurser og kvalitetskrav må komme fra sentrale myndigheter, slik at lokale aktører blir i stand til å gjennomføre nødvendige tiltak. LO mener også loven bør være obligatorisk for kommunene. De uttaler:

«Det er etter LOs mening å legge unødvendige begrensninger på den nye loven om den ikke blir gjort obligatorisk for kommunene. På den ene siden gjøres sosialhjelp for innvandreren avhengig av om han/hun følger introduksjonsprogrammet, på den andre side skal kommunen kunne avstå fra sitt ansvar om å tilby introduksjonsprogrammer. Dette virker ufullstendig. Introduksjonsloven bør således gjelde for hele landet uavhengig av kommunenes selvråderett. Fristelsen for at kommunen ikke skal følge opp kan bli for stor.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet er uenig i at det skal være frivillig for kommunene å gjøre bruk av den foreslåtte introduksjonsordningen. Etter Arbeids- og administrasjonsdepartementets vurdering vil det så vel for arbeidsmarkedsetaten som for andre aktører som skal medvirke i gjen-

nomføringen av ordningen, være en stor fordel å kunne forholde seg til rammebetingelser som gjelder for hele landet. Også for flyktningene og innvandrerne selv vil det være av stor betydning at ordningen skal anvendes uavhengig av hvor i landet de er bosatt.

Fafo er skeptisk til utvalgets forslag om at kommunene kan velge å innføre ordningen, når de samtidig kan velge hvem de vil tilby plass. *SINTEF/IFIM støtter dette synspunktet*. Etter *Fafos* syn bryter dette forslaget med prinsippet om likebehandling både på kommunalt og interkommunalt nivå.

Utlendingsdirektoratet mener at loven bør gjelde for alle kommuner og er uenig i premisset som ble gitt utvalget på dette punkt. Etter direktoratets oppfatning bidrar denne særegne konstruksjonen om en frivillig lov, til å opprettholde eller til og med øke uønskete forskjeller mellom kommunenes tilbud til nyankomne. Direktoratet er bekymret for hvilke følger dette kan få for bosettingen. Et mulig framtidsbilde er at nyankomne aktivt søker seg til de kommuner som bruker loven til å tilby et godt introduksjonsprogram med tilhørende stønad. Dette vil i ett perspektiv være gledelig. Samtidig kan en slik mulig utvikling virke som en «belønning» til kommuner som ikke tilbyr program, ved at de bærer mindre av det felles, nasjonale ansvaret for å bosette og integrere flyktninger.

Bærum kommune, Sandnes kommune og Skien kommune har også innvendinger mot at kommunene skulle stå fritt til å anvende lovens ordning. *Bærum kommune* mener at integrering og kvalifisering er kommunenes ansvar og plikt. *Bærum kommune* viser videre til at kommunen har god erfaring med sin introduksjonsordning, som er obligatorisk for nyankomne. *Skien kommune* understreker viktigheten av at tilbudet om introduksjonsprogram skal være forutsigbart for alle nyankomne innvandrere i landet. Dessuten kan en frivillig lov føre til at man flytter enten til eller fra program. *Sandefjord kommune* mener at kommuner som bosetter flyktninger bør kunne pålegges å ha et introduksjonsprogram med det minimum av innhold som lovforslaget legger opp til. Et felles introduksjonsprogram vil bidra til at kommuner får en bedre og lik bosetting av flyktninger, samt øke deres muligheter til en raskere integrering.

Når det gjelder spørsmålet om rettighetsfesting, er det flere instanser som mener introduksjonsordningen bør være en rettighet for nyankomne innvandrere. *Fafo* mener at hensynet til likebehandling tilsier at introduksjonsprogrammene bør være en rettighet for alle i målgruppen, uansett hvor de er bosatt.

10.2.4 Departementets vurdering

Kommunenes oppgaver i forhold til nyankomne innvandrere er ikke særskilt behandlet i lovverket. I dag driver mange kommuner med kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere. Aktørene i arbeidet med integrering av nyankomne innvandrere har etterlyst en bedre rettslig ramme i arbeidet. *Fafo-rapporten «Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering»* peker på at manglende lovgrunnlag er en flaskehals når det gjelder utvikling av alternative stønadsformer. Spørsmålet om hvorvidt det er adgang til å sette deltakelse i kvalifisering som vilkår for sosialhjelp og å bruke avtaler i ulike varianter, er rettslig uklart. Flere kommuner har forsøkt å utarbeide ordninger som vrir understøttelsen fra sosialhjelp til ytelser som er knyttet til kvalifiseringsprogrammer innenfor gjeldende rettslige rammer. I mange tilfeller har det vært uklart om ordningene er i tråd med gjeldende lovgivning, for eksempel skattelovgivningen, sosialtjenesteloven og forvaltningslovgivningen. Det er således gjennom praksis konstatert at det er behov for lovregulering, både av hensyn til kommunen og for å klargjøre den enkelte deltakers rettsstilling, jf. kapittel 8.

Departementet vil understreke at lovforslaget gir en rettslig ramme for arbeidet med kvalifisering og alternativ inntektssikring. Lovforslagets stønadsordning skiller seg på vesentlige punkter fra sosialhjelpen.

Departementet viser til Kommunalkomiteens innstilling (Innst. S. nr. 129 (2001–2002)), og til Stortingets vedtak av 18. april 2002 om å pålegge kommunene å innføre en obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, jf. kapittel 2.4.7 foran. Komiteen viser til at språk og kunnskap om arbeids- og samfunnsliv er en nøkkel til likestilling og inkludering. Komiteen går derfor inn for at det innføres obligatorisk introduksjonsprogram for flyktninger, for de som får opphold på humanitært grunnlag, og for alle som får opphold for familiegjenforening med disse. Komiteen viser til NOU 2001: 20 og Introduksjonslovutvalgets forslag om målgruppe og introduksjonsprogrammets utforming. Komiteen uttaler på bakgrunn av dette at introduksjonsprogrammet må være obligatorisk både for kommunene å gi og for de som blir bosatt i kommunen å ta, slik at alle får sin rett. Dersom noen av ulike årsaker ikke deltar i programmet vil introduksjonsstønadene falle bort.

På bakgrunn av Stortingets vedtak og fordi hensynet til likebehandling, rettssikkerhet og like rammebetingelser for hele landet taler for en obligatorisk ordning for kommunene, går departementet inn for å pålegge alle landets kommuner plikt til å

tilby lovens introduksjonsordning til alle i lovens personkrets som har behov for grunnleggende kvalifisering.

I tillegg til en kommunal plikt ser departementet de generelle fordelene ved en rettighetsfesting av programdeltakelse for den enkelte. Det vil styrke den enkeltes rettsstilling, og sikre likebehandling og forutberegnlighet. I tillegg er det bred enighet om introduksjonsordningens positive betydning for nyankomne innvandrere. Dette er i seg selv et argument for rettighetsfesting.

Departementet vil bemerke at kommunenes plikt til å yte en tjeneste til innbyggere kan være av varierende omfang, men for atplikten skal anses å være oppfylt, må det foreligge et minimum av tilbud. Kommunens plikt etter introduksjonsloven vil imidlertid innebære at alle i lovens personkrets som har behov for grunnleggende kvalifisering, skal få et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram fra kommunen. Oppfølging av denne plikt vil kreve et system med tilsyn og sanksjoner overfor kommunene. Dette kan være svært ressurskrevende. Kommunens plikt til å tilrettelegge introduksjonsprogram trenger i utgangspunktet ikke å korrespondere med en rettighet for den enkelte. En individuell rett til å delta i ordningen vil imidlertid bidra at kommunen oppfyller sin plikt, og vil i tillegg gi de innvanderne som ønsker å delta i programmet et bedre utgangspunkt. Departementet forslår derfor at den enkelte som har behov for grunnleggende kvalifisering skal ha rett til å delta i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram.

Behov for grunnleggende kvalifisering hos den enkelte vil være et vilkår for rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet, jf. kapittel 11.4.3. Rett til introduksjonsprogram vil bety at man har krav på et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram som minst inneholder norsk, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring, eller tilknytning til yrkeslivet. Utformingen av programmet ut over de krav som framgår av lovforslaget vil bero på kommunens skjønn basert på en konkret vurdering av en rekke forhold som bl. a. den enkeltes individuelle forutsetninger, lokale forhold m.m.

Den enkeltes plikt innebærer at vedkommende må delta i introduksjonsprogrammet etter en individuell plan for å kunne få utbetalt introduksjonsstøtten på 2G. En kan ikke velge sosialhjelp framfor å delta i introduksjonsprogrammet. Dette følger av formålet om å utforme et reelt alternativ til sosialhjelp. Ut over dette er det ikke andre sanksjoner for den som ikke deltar i introduksjonsprogrammet. En person som er økonomisk selvhjulpent kan således nekte å delta i introduksjonsprogrammet selv

om vedkommende har behov for grunnleggende kvalifisering. Som oppfølging av Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg, vil Regjeringen innføre rett og plikt til opplæring i norsk for innvandrere, og vurderer sanksjoner for denneplikten knyttet til permanent bosettingstillatelse. Det vil si at utstedelse av bosettingstillatelse gjøres avhengig av gjennomført opplæring i norsk. Personkretsen for rett og plikt til deltakelse i norskopplæringen vil være videre enn for introduksjonsordningen.

10.2.5 Overgangsordning

Innføring av lov om introduksjonsordning som en obligatorisk ordning for kommunene og en individuell rettighet for den enkelte, er en omfattende og viktig reform i integreringspolitikken. For at dette ikke skal komme brått på kommunene og for ikke å redusere kommunenes villighet til å bosette et tilstrekkelig antall flyktninger ved innføring av introduksjonsloven, har departementet valgt å gi kommunene adgang til å velge å ta i bruk lovens ordning i en overgangsperiode. Departementet har derfor i brev av 27. juni 2002 invitert kommunene til å komme med innspill på tiden de vil trenge for å forberede seg på å innføre en obligatorisk introduksjonsordning.

På bakgrunn av kommunenes svar på departementets brev, jf. kapittel 2.5, og konsultasjoner med Kommunenes Sentralforbund, foreslår departementet at introduksjonsloven i ett år bare skal gjelde de kommuner som velger å ta i bruk den.

Loven vil tre i kraft 1. september 2003. Fra 1. september 2004 gjelder loven alle kommuner og omfatter de personene loven gjelder for som er bosatt etter 1. september 2003. I tidsrommet 1. september 2003 til og med 31. august 2004 vil loven ikke gjelde den enkelte kommune med mindre kommunen selv fatter beslutning om at loven skal gjelde i kommunen. Dette er ment som en overgangsordning for at kommunene kan få mulighet til å bruke introduksjonsordningen etter egen vurdering før den blir obligatorisk for alle kommuner 1. september 2004. Kommunestyret er det øverste kommunale organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, jf. kommuneloven § 1. Dersom en kommune bestemmer at loven skal gjelde i kommunen, kan den tilby lovens ordning til personer som omfattes av lovens § 2, eller § 3 tredje ledd. Ingen vil i overgangsperioden ha rett eller plikt etter introduksjonsloven. Paragraf 3 annet ledd som bestemmer når introduksjonsprogrammet skal tilret-

telegges for den som omfattes av § 2, trer først i kraft 1. september 2004.

Kommunen vil i overgangsperioden ha frihet til å vurdere hvem som skal tas inn i lovens ordning. Deltakelse i introduksjonsprogram er ingen rettighet for den enkelte. Dette innebærer at kommunen i overgangsperioden står fritt til å bestemme hvor mange som skal få delta i programmet. Det vises for øvrig til de spesielle merknadene til lovforslagets §§ 5 og 21.

Overgangsordningen er ment å gi de kommunene som ikke tidligere har arbeidet med introduksjonsprogram mulighet til å igangsette ordningen og selv bestemme omfanget idet de kan velge hvem og hvor mange fra lovens personkrets de vil tilby introduksjonsordningen. Kommuner som allerede har erfaring med utforming av introduksjonsprogrammer får per 1. september 2003 også mulighet til å utbetale introduksjonsstønad etter loven. Utvidelse av Husbankens bostøtteordning slik det er foreslått i kapittel 13.4.5.4, vil først finne sted fra og med 1. september 2004 når loven gjelder alle kommuner.

Etter departementets vurdering er det viktig at introduksjonsloven trer i kraft så snart som mulig etter Stortingets behandling. Introduksjonsloven er et opplæringstiltak hvor lærere vil spille en vesentlig rolle ved gjennomføring av introduksjonsprogrammet. På bakgrunn av dette og av hensyn til skoleverkets behovet for planlegging av skoleåret, har departementet vurdert det som hensiktsmessig at loven trer i kraft 1. september.

10.3 Avtale som rettslig grunnlag

10.3.1 Innledning

Ved utforming av ulike sosiale ordninger blir bruk av avtaler vurdert som et formålstjenlig virkemiddel. Når det gjelder hvordan og hvorfor avtaleelementet bringes inn ved tildeling av sosiale ytelser, foreligger det i praksis en stor variasjonsbredde. Bruk av avtaleformen spenner således fra situasjoner der avtalen formelt og reelt er det sentrale grunnlaget for et gjensidig bebyrdende forhold mellom kommune og klient, og til tilfeller hvor avtalen mer eller mindre tjener som en alternativ pedagogisk framgangsmåte ved forvaltningsbeslutninger.

På området for kvalifisering av nyankomne innvandrere og utforming av alternativer til sosialhjelp, har kommunene i ulik grad og omfang benyttet avtaleformen. Det er visse fordeler ved avtalekonseptet. Framgangsmåten kan i mange tilfeller være pe-

dagogisk, ansvarliggjørende og derfor hensiktsmessig i forholdet mellom kommunen og innvandreren i kvalifiseringsarbeidet. Framgangsmåten vil være mindre egnet der kommunen har myndighet til å beslutte kvalifiseringens form og innhold.

10.3.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget drøfter spørsmålet om bruken av avtaleformen i introduksjonsordningen, jf. utredningens kapittel 7.4.3 side 51 og 52. Om problemstillingen uttaler utvalget bl.a.:

«De forskjellige regler som gir det offentlige kompetanse til å treffe forvaltningsvedtak av forskjellige art, angir også grensen for utøvelse av offentlig myndighet. Forvaltningen kan ikke vilkårlig overskride disse grensene ved å bruke betegnelsen avtale. Å bruke avtaleformen vil ikke gi forvaltningen noen kompetanse til å pålegge mottakeren av introduksjonsstønad forpliktelser ut over det loven selv hjemler. I den grad man skal tillegge avtaleinngåelsen rettslig betydning i forbindelse med introduksjonsordningen, vil det først og fremst ha to konsekvenser. For det første at det da vil kreves enighet mellom partene om opplegget. For det andre vil det kunne ha betydning for adgangen til å omgjøre vedtaket (men det vil nok avhenge av den konkrete utformingen).»

Utvalget anbefaler ikke avtale som rettslig grunnlag for forholdet mellom kommunen og den enkelte.

Høringsinstansene har ikke uttalt seg om dette punkt.

10.3.3 Departementets vurdering

Lovforslaget regulerer rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram for den enkelte. Departementet anser det som nødvendig at kommunens beslutning angående forholdet mellom kommunen og den enkelte deltaker i introduksjonsordningen, fattes i form av enkeltvedtak. Ved vurderingen har departementet lagt avgjørende vekt på hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, konsekvens i systemet og likebehandling. Ifølge lovforslaget har kommunen til syvende og sist myndighet til å beslutte kvalifiseringens form og innhold, dersom enighet med den enkelte ikke oppnås. Med dette som grunnlag vil det være nokså fiktivt å konstruere et avtaleforhold som ellers forutsetter jevnbyrdige parter og enighet mellom avtalepartene. Etter departementets vurdering er de hensyn avtaleformen kan tenkes å sikre i en introduksjonsordning, tilstrekkelig

ivaretatt i lovforslaget. Departementet viser i denne sammenheng til reglene om krav om individuell plan, og at planen skal utarbeides i samråd med den enkelte kandidat, jf. lovforslaget § 6.

10.4 Særlig om forholdet til sosialtjenesteloven

10.4.1 Innledning og gjeldende rett

Økonomisk sosialhjelp er en subsidær og midlertidig ytelse, jf. kapittel 4.2.1. Kommunen skal derfor kartlegge søkerens muligheter for arbeid eller om det finnes andre rettigheter som kan gjøres gjeldende. Prinsippet om sosialhjelpens subsidiære karakter er uttrykkelig lovfestet i sosialtjenesteloven § 5–1 første ledd.

Etter lovforslaget har den enkelte rett og plikt til å delta i et individuelt tilrettelagt program. Lovforslaget regulerer i tillegg introduksjonsstønden som en kilde til forsørgelse, men stønden forutsetter deltakelse i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram. Spørsmålet her er om den enkelte innvandreren kan velge å motta sosialhjelp framfor å delta i introduksjonsordningen.

10.4.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget drøfter forholdet mellom forslaget til introduksjonslov og sosialtjenesteloven i utredningens kapittel 7.6 og kapittel 10.11. Etter utvalgets oppfatning er et tilbud om deltakelse i introduksjonsprogram som gir krav på introduksjonsstønad et ubetinget gode for nyankomne innvandrere. Utvalget uttaler videre på side 53 i utredningen:

«På den annen side vil det alltid være noen som, av ulike grunner, heller vil motta sosialhjelp enn å delta aktivt i et introduksjonsprogram som gir rett til introduksjonsstønad. Etter utvalgets mening er det viktig at økonomisk sosialhjelp eller introduksjonsstønad som forsørgelseskilde ikke framstår som den nyankomnes eget valg.»

Utvalget tar utgangspunkt i at sosialtjenesteloven gjelder for alle som oppholder seg lovlig i Norge, og fastholder at sosialtjenesten fortsatt må representere sikkerhetsnettet også for nyankomne innvandrere der den individuelle situasjonen, etter sosialtjenestens konkrete vurdering, tilsier det.

Utvalget understreker samtidig at det bør være et klart skille mellom introduksjonsprogrammet og sosialtjenesten, men mener likevel at det ikke er

nødvendig med en endring av sosialtjenesteloven for å oppnå det. Når en kandidat får tilbud om å delta i et introduksjonsprogram og derigjennom får rett til introduksjonsstønad, vil vedkommende ha en kilde til forsørgelse. I slike situasjoner har sosialtjenesten allerede hjemmel til å avslå søknad om sosialhjelp under henvisning til annen mulighet til forsørgelse.

10.4.3 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstansene er enig med utvalget i at det er vesentlig at introduksjonsordningen framstår som et opplegg som er helt forskjellig fra sosialhjelpen. Flere høringsinstanser, herunder LO, er imidlertid skeptiske til at kommunen skal kunne avslå søknad om sosialhjelp under henvisning til at søkeren har fått tilbud om deltakelse i introduksjonsprogram. Om denne problemstilling uttaler LO:

«En tror imidlertid det er uriktig at kommunen med hjemmel i at introduksjonsprogram er avslått, skal kunne avslå sosialhjelp til innvandreren. Innvandreren bør imidlertid ha tungtveide grunner for å avslå å delta og må bli gjort oppmerksom på i hvilken situasjon han/hun da kan sette seg selv i.»

10.4.4 Departementets vurdering

Sosialtjenesteloven gjelder alle som oppholder seg i Norge. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at sosialhjelpen fortsatt skal fungere som et sikkerhetsnett for alle, herunder lovforslagets målgruppe. Lovforslaget endrer ikke dette utgangspunktet. Den som har behov for grunnleggende kvalifisering skal etter lovforslaget imidlertid ha plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Etter departementets vurdering skal imidlertid introduksjonsordningen være et reelt og bedre alternativ enn sosialhjelp for målgruppen. Departementet anser det som et viktig prinsipp at den enkelte ikke skal kunne velge sosialhjelp framfor et tilbudt program med stønad etter lovforslagets bestemmelser.

Dersom en kandidat avviser et tilbud om program fra kommunen, skal vedkommende ikke kunne påregne å motta sosialhjelp til livsopphold. Departementet mener, i likhet med utvalget, at det ikke er nødvendig å regulere dette prinsippet i lovforslaget. Dette følger i tilstrekkelig grad av sosialhjelpens subsidiære karakter.

11 Lovforslagets virkeområde

11.1 Innledning

Mange innvandrere har vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet og mange lever i hovedsak på sosialhjelp, jf. kapittel 3. De har dermed behov for så vel kvalifiseringstiltak som for økonomisk hjelp. I departementets forslag legges det opp til en ordning hvor utbetaling av økonomiske ytelser forutsetter aktiv deltakelse i et introduksjonsprogram. Avgrensning av personkretsen beror på en vurdering av spørsmålet om hvilke grupper av innvandrere som har et særskilt behov for en slik ordning og som dermed bør omfattes av loven.

11.2 Problemstilling

Personkretsen bør omfatte personer som har et særskilt behov for grunnleggende kvalifisering og en annen form for inntektssikring enn sosialhjelp. Departementet ser det videre som viktig at personkretsen blir uttømmende regulert i loven. Ved avgrensning av personkretsen har departementet funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i utlendingslovens oppholdsgrunnlag, jf. kapittel 11.3. Personer som omfattes av loven skal ha lovlig opphold i Norge.

Personkretsen må videre avgrenses i forhold til alder. Formålet med introduksjonsordningen er å gi en hensiktsmessig og effektiv overgang til arbeid og/eller utdanning. Dette tilsier at ordningen bør beholdes personer i yrkesaktiv alder.

Det må også avklares hvor lenge en innvandrer kan ha bodd i landet og fortsatt være omfattet av ordningen. For å unngå passivisering og stimulere til rask overgang til ordinært arbeid eller utdanning, er det viktig at grunnleggende kvalifisering kommer i gang så tidlig som mulig. Ordningen er derfor rettet mot nyankomne innvandrere. Loven må regulere hvor lenge en innvandrer er «nyankommet», dvs. hvor lenge innvandrerens skal kunne ha vært bosatt her i landet og likevel være omfattet av ordningen.

11.3 Avgrensning av personkretsen etter oppholdsgrunnlag

11.3.1 Innledning

Et hovedhensyn ved vurderingen av hvem som skal falle inn under introduksjonsordningen, er hvorvidt den aktuelle gruppen vil ha et langvarig opphold i Norge. Ordningen bør beholdes de som har varig opphold i landet. Det vil integreringspolitisk ikke være hensiktsmessig å tilby et omfattende kvalifiseringsprogram til personer som bare skal oppholde seg her midlertidig.

Lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift av 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) regulerer utlendingers adgang til Norge og ulike oppholdsgrunnlag. Det går der et skille mellom midlertidig innvandring og varig innvandring. Utlendinger som gis adgang til varig opphold i landet, får en tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse. Etter tre års sammenhengende opphold med oppholdstillatelse, kan innehaveren få bosettingstillatelse som gir rett til opphold og til å ta arbeid uten tidsbegrensning, jf. utlendingsloven § 12. Varigheten av tillatelsen til familiemedlemmer er avhengig av hovedpersonens tillatelse.

11.3.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget foreslår at personkretsen skal omfatte utlendinger som har fått opphold på følgende grunnlag:

- asyl, jf. utlendingsloven §§ 17 og 18,
- oppholds- og arbeidstillatelse etter innreisestillatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 22 fjerde ledd,
- oppholds- og arbeidstillatelse i henhold til utlendingsloven § 8 annet ledd som kan fornyes på samme grunnlag (opphold på humanitært grunnlag),
- oppholds- og arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt ovenfor, jf. utlendingsloven § 9.

Utenfor personkretsen faller nordiske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, utdanningssøkende, «arbeidsinnvandrere» (personer som har arbeids- og oppholdstillatelse på grunnlag av et konkret arbeidstilbud i Norge), asylsøkere og asylsøkere med avslått søknad og som ikke kan returneres. Familiegjenforente til andre enn de som tilhører personkretsen, faller også utenfor loven.

Når det gjelder asylsøkere, påpeker utvalget følgende i kapittel 8.2.2, på side 54 i utredningen:

«Det er ikke alle asylsøkere som får positivt vedtak om opphold i Norge. Å sette i gang et introduksjonstilbud allerede i asylsøkerperioden, vil etter utvalgets mening gi signaler om varig opphold som det ikke er grunnlag for. Videre vil utvalget peke på at hensikten med loven er å gi kommunene et bedre redskap i sitt integreringsarbeid. Siden asylsøkere i all hovedsak er bosatt i statlige asylmottak, og således faller utenfor kommunens alminnelige ansvar for integrering av innvandrere, er det lite naturlig å la denne gruppen omfattes av loven.»

Midlertidige tillatelser kan gis asylsøkere mens de venter på å få søknaden avgjort, og asylsøkere som har fått endelig avslag og som for tiden ikke kan returneres. Utvalget viser til at personer med ren midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse representerer et grensetilfelle. Selv om mange av disse kan være bosatt i en kommune, finner utvalget likevel at karakteren av midlertidighet er framtreddende også her. Utvalget konkluderer derfor med at denne gruppen bør falle utenfor personkretsen.

Når det gjelder familiegjenforente, mener utvalget det er åpenbart at de som familiegjenforenes med personer som tilhører målgruppen for introduksjonsordningen, bør omfattes av ordningen. Dette begrunnes med at denne gruppen familiegjenforente normalt vil ha samme vansker i integreringsprosessen som den førstankomne. Utvalget er mer i tvil om de som familiegjenforenes med norske statsborgere eller med arbeidsinnvandrere, bør inkluderes i personkretsen. Utvalget velger imidlertid å holde denne gruppen utenfor, dels på grunn av gruppens varierte kvalifiseringsbehov og dels fordi disse som regel har tilgang til privat forsørgelse.

11.3.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstanser som har kommentert personkretsen (19 instanser, hvorav 6 kommuner), ønsker å utvide lovforslagets personkrets. De fleste vil inkludere familiegjenforente med herboende arbeidsinnvandrere og nordmenn, samt de med ren midlertidig tillatelse.

KS skriver at:

«Kvalifiseringen bør [...] gjelde alle [nyankomne innvandrere], også enslige mindreårige under 19 år. Skal øvrige innvandrere med, må det innføres en egen tilskuddsordning for disse.»

Bergen kommune stiller spørsmål ved om det ikke bør vurderes å innlemme alle nyankomne som blir bosatt i kommunen etter avtale med UDI. Kommunen mener at avgrensningen mot de med rent midlertidig opphold som likevel blir lenge i kommunen og normalt har behov for grunnleggende kvalifisering, kan virke uheldig i praksis. Det samme mener *ffkf*.

Både *Likestillingsombudet*, *Barne- og familiedepartementet*, *UDI* og *KIM (Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene)* mener hensynet til likestilling mellom kjønnene tilsier at familiegjenforente til andre enn forslaget personkrets bør innlemmes. Barne- og familiedepartementet uttaler:

«Dette handler i svært mange tilfeller om kvinner som kommer hit gjennom ekteskap. Erfaringer til nå har vist at mange av disse kvinnene i liten grad lærer det norske språk eller får kunnskap om det norske samfunn. Dette får igjen konsekvenser som ikke bare rammer kvinnene selv, men også får følger for barna og unge som vokser opp i familiene. Departementet mener av denne grunn at også denne gruppen nyankomne til landet må gis mulighet for deltakelse i programmet.»

11.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår – i likhet med utvalget – å avgrense personkretsen til flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, personer med kollektiv beskyttelse og familiegjenforente til disse gruppene. Disse vil ha rett og plikt til å delta i introduksjonsordningen dersom det foreligger behov for grunnleggende kvalifisering. Departementet presiserer imidlertid at personer med opphold på humanitært grunnlag må ha søkt om asyl for å være omfattet av lovforslagets personkrets. Ved vurderingen har departementet lagt vekt på at de nevnte oppholdsgrunnlagene gjerne representerer langvarige opphold i landet. Personer med disse oppholdsgrunnlagene har et særskilt behov for kvalifisering i det norske samfunnet, og har som oftest også behov for offentlig understøttelse jf. kapittel 3 foran.

Når det gjelder spørsmålet om å utvide personkretsen til også å omfatte de som familiegjenforenes med norsk statsborger eller med en arbeidsinnvandrere, er departementet delvis enig i utvalgets

vurdering. Departementet viser til at introduksjonsordningens kjerne er at utbetaling av økonomisk stønad betinges av aktiv deltakelse i et introduksjonsprogram. Målgruppen bør således være de som har behov for så vel kvalifiseringstiltak som økonomisk stønad ved første gangs bosetting. En utvidelse av personkretsen på dette området vil innlemme personer som normalt har tilgang til privat forsørgelse. Dette er som regel forutsetningen for at familiegjenforening kan innvilges. Samtidig er dette en svært uensartet gruppe, også med hensyn til behov for grunnleggende kvalifisering. Gruppen vil blant annet omfatte høyt utdannede innvandrere fra USA, Canada og Australia. Å inkludere denne gruppen vil derfor gi liten veiledning til kommunen med hensyn til hvem som utgjør ordningens primærgruppe.

Lovforslagets målgruppe består i hovedsak av personer som det offentlige har et særskilt ansvar for. Integreringstilskuddet fra staten omfatter personkretsen i lovforslaget, og er ment å dekke kommunenes ekstra utgifter til integreringstiltak i forhold til disse. Familiegjenforente til norsk statsborger eller arbeidsinnvandrere utløser ikke integreringstilskudd.

Kommunalkomiteen ber i Innst. S. nr. 129 (2001–2002) Regjeringen vurdere om tilbudet også bør gjelde ved familiegjenforening ved ekteskap med norsk statsborger eller arbeidsinnvandrere, fordi erfaring viser at noen kvinner med innvandrerbakgrunn nektes å lære seg norsk eller ikke ønsker å lære seg norsk fordi deres nettverk uansett ikke består av etnisk norske. En stor andel minoritetskvinner er økonomisk avhengige av sine ektemenn og familie og har sterke begrensninger i sine muligheter til å ta frie valg.

På bakgrunn av dette og den særlig situasjonen som spesielt gjelder innvandrerkvinner, foreslår departementet at det i loven åpnes for at kommunene kan tilby denne gruppen deltakelse i introduksjonsordningen. Den enkelte kommune har således overfor denne gruppen ikke plikt til å tilby deltakelse i introduksjonsordningen, men står fritt til å velge hvem de vil tilby program. Den enkelte kommune vil i denne vurderingen kunne ta hensyn til ressurssituasjonen i kommunen. Personer som kommer på familiegjenforening med norsk statsborger eller med andre innvandrere enn de som etter loven har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, vil tilsvarende heller ikke ha noen rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogram. Det vises for øvrig til at tilbudet om norskopplæring og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak omfatter også disse, jf. kapittel 18.

Departementet går ikke inn for å utvide per-

sonkretsen til å omfatte personer med ren midlertidig tillatelse. Slike tillatelser er ikke gjenstand for fornyelse, og innlemmelse av disse vil derfor ikke være i samsvar med dagens integreringspolitikk. Når det gjelder asylsøkere, er departementet i hovedsak enig med utvalgets konklusjon, jf. kapittel 11.3.2.

11.4 Kriterier knyttet til den enkelte

11.4.1 Aldersgrensen

11.4.1.1 Introduksjonslovutvalget

Utvalget foreslår at loven skal gjelde for personer i alderen 19 til 67 år. Den øvre aldersgrensen tilsvarende den formelle pensjonsalderen, og gjenspeiler således den forventede yrkesaktive alderen i samfunnet. Overgang til ordinært arbeid eller utdanning, som er hovedhensynet bak loven, vil ikke være aktuelt for personer over 67 år. Utvalget påpeker at det kan reises spørsmål ved om ikke en aldersgrense på 67 år representerer en urealistisk forventning med hensyn til mulighetene for å bli yrkesaktive for de som nærmer seg denne aldersgrensen. Utvalget mener imidlertid at spørsmålet om vedkommende skal få delta i introduksjonsprogrammet, bør overlates til kommunens skjønn.

Utvalget begrunner 19-årsgrensen med at personer under 19 år vanligvis er skoleelever som forsørges av sine foreldre. Etter utvalgets mening er det ikke grunn til å sette innvandrere i en annen stilling enn annen ungdom. Det påpekes at enslige mellom 16 og 19 år med behov for grunnleggende kvalifisering og støtte fra det offentlige til livsopphold, som regel vil ha behov for et tjenestetilbud ut over det introduksjonsordningen kan tilby.

11.4.1.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, blant dem *KS*, *Fafo*, *UDI* og *LO*, ønsker å senke den nedre aldersgrensen for personkretsen til 18 år. Dette begrunnes med at personer fra 18 år anses som voksne og myndige, og at personer som har fylt 18 kan søke om sosialhjelp på selvstendig grunnlag.

UDI skriver:

«Vi vil bemerke at ungdom fra andre nasjonaliteter i større grad enn norsk ungdom, kan bli stilt overfor forventninger fra foreldre om å bidra til familieøkonomien. Vi vil også anføre at en 18 år gammel person er myndig og har rett til å bestemme om han/hun vil arbeide. Personen har også rett til økonomisk ytelse etter lov om sosiale tjenester.»

SINTEF/IFIM skriver:

«Når det gjelder den nedre aldersgrensen på 19 år, vil det etter vårt skjønn også bare unntaksvise være behov for å kunne tilby introduksjonsordning i stedet for ordinær skolegang (grunnskole/videregående skole). Men slike unntakstiltak fins. Blant enslige mindreårige flyktninger på 17–18 år er det eksempler på ungdom som enten er lite motivert for ordinær skolegang eller har problemer med å følge et ordinært skoleløp (jfr erfaringer fra forskningsprosjektet om enslige mindreårige flyktninger – Lauritsen og Berg 2001). For denne gruppa bør det fins åpninger innenfor programmet.»

11.4.1.3 Departementets vurdering

Hovedhensynet bak introduksjonsordningen, nemlig å kvalifisere nyankomne innvandrere til deltakelse i arbeidslivet, tilsier at ordningen bør forbeholdes personer i yrkesaktiv alder. Departementet viser til at introduksjonslovutvalget har foreslått å sette den øvre aldersgrensen til 67 år, men slik at det overlates til kommunenes skjønn å vurdere hvorvidt personer opp mot 67 år skal få tilbud om å delta i programmet. Departementet foreslår imidlertid å innføre en rett og en plikt for den enkelte til å delta i introduksjonsordningen. Overgangen til arbeidslivet og/eller utdanning er det viktigste formålet med introduksjonsordningen. Hertil kommer at det i mange tilfeller vil være uhensiktsmessig og urimelig å pålegge personer over 55 år å delta i introduksjonsprogrammet. Departementet vil derfor sette den øvre aldersgrensen til 55 år for personer som etter lovforslaget skal ha rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Departementet understreker at alder i seg selv ikke skal være relevant ved vurdering av hvem innenfor personkretsen som har behov for grunnleggende kvalifisering, jf. kapittel 11.4.3.

Departementet foreslår samtidig å åpne for at kommunen etter eget skjønn skal kunne tilby personer i personkretsen som er over 55 år lovens introduksjonsordning.

Når det gjelder den nedre aldersgrensen, ser departementet at en del 18-åringer vil være skoleelever som forsørges av sine foresatte, og at det derfor kan være hensiktsmessig å sette aldersgrensen til 19 år. På den annen side, kan en person som har fylt 18 år søke om sosialhjelp på selvstendig grunnlag, slik høringsinstansene påpeker. Det vil, etter departementets mening, være uheldig om en 18-åring i målgruppen introduseres for sosialhjelp ett år før vedkommende eventuelt kan fanges opp av introduksjonsordningen. Departementet ser og-

så de andre hensynene som UDI og SINTEF/IFIM påpeker, jf. ovenfor. På denne bakgrunn foreslår departementet at den nedre aldersgrensen settes til 18 år.

11.4.2 Tid etter ankomst

11.4.2.1 Introduksjonslovutvalget

Utvalget understreker at det er vesentlig at introduksjonsprogrammet kommer i gang så tidlig som mulig for å stimulere til rask overgang til ordinært arbeid eller utdanning og for å unngå passivisering. De ser behov for å trekke en ytre grense for hvor lenge innvandreren skal kunne ha oppholdt seg i landet etter at vedkommende har forlatt asylmottaket og likevel være omfattet av ordningen. Etter en helhetsvurdering velger utvalget å sette grensen til to år etter bosetting i en kommune. Det skilles ikke mellom personer som blir bosatt gjennom avtale mellom stat og kommune og personer som bosetter seg på egenhånd – begge grupper omfattes.

Når det gjelder spørsmålet om ordningen bør begrenses til første bosettingskommune, uttaler utvalget på side 57 pkt 8.5.2:

«Begrunnelsen for dette [å begrense ordningen til første bosettingskommune] er først og fremst knyttet til tidsaspektet. Det er viktig å understreke at det er den kommunen der innvandreren bosetter seg som er den ansvarlige, og at programmet bør etableres raskt. Samtidig er det ikke heldig om vedkommende hopper fra program til program i ulike kommuner. På den annen side er det ikke sterke grunner for å avskjære kommunen fra å ha adgang til å tilby introduksjonsprogram også i forbindelse med såkalt sekundærflytting. Etter utvalgets mening kan dette overlates til kommunens skjønn.»

11.4.2.2 Høringsinstansenes syn

Fafo mener at lovforslagets vilkår om mindre enn to års botid etter første kommunebosetting kan føre til at mange i personkretsen vil «gå ut på dato» i forhold til introduksjonsordningen. Etter *Fafos* vurdering kan dette skyldes sommel i kommunen eller at den enkelte kandidat ikke klarer å komme i gang av helsemessige årsaker. *SINTEF/IFIM* støtter dette og foreslår derfor at loven åpner for unntaksbestemmelser her.

Oslo kommune mener lovens ordning også bør kunne anvendes på flyktninger som flytter til Oslo, og som har lengre botid enn to år etter første kommunebosetting. Disse kan være personer som har behov for introduksjonsprogram uten å ha gjennomgått det tidligere. Kommunen uttaler at det ik-

ke er grunn til å tro at kvalifisering kombinert med sosialhjelp, vil fungere bedre for de som faller utenfor ordningen.

11.4.2.3 Departementets vurdering

Det vil være mest formålstjenlig at kommunene tilbyr program raskest mulig etter bosetting. I enkelte tilfeller kan det være behov for noe tid til forbedringer. Dette gjelder for så vidt også den enkelte innvandrere. Departementet foreslår derfor at den enkelte kommune skal tilrettelegge et introduksjonsprogram for den enkelte som har behov for grunnleggende kvalifisering så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at den som har rett framsetter krav om deltakelse i introduksjonsprogram, jf. kapittel 12.7. Etter departementets vurdering, er det likevel viktig å trekke en ytre grense for hvor lenge innvandreren som tilhører personkretsen skal kunne ha bodd i landet etter første gangs kommunebosetting og likevel være omfattet av lovens ordning. I likhet med utvalget foreslår departementet å sette denne grensen til to år. Grensen på to år har særlig betydning ved lovens ikrafttredelse som frivillig ordning i tidsrommet 1. september 2003 til og med 31. august 2004. Etter 1. september 2004 har grensen også betydning for personer som av forskjellige grunner ikke har fått tilbud om deltakelse i introduksjonsordning innen tre måneder etter kommunebosettingen. Utgangspunktet er at tidsfristene knyttet til kommunebosettingen begynner å løpe fra det tidspunkt vedkommende faktisk bosetter seg i en kommune etter at opphold i Norge er innvilget. Ved selvbosetting vil kommunen imidlertid ikke alltid kjenne datoen for bosetting. Kommunen skal i samarbeid med utlendingsmyndighetene ha oversikt over personer som har rett og plikt til å delta på introduksjonsprogram. Dersom tidspunktet for faktisk bosetting ikke lar seg bringe på det rene, vil datoen personen i henhold til folkeregistret er registrert bosatt i en kommune første gang, legges til grunn. Det kan således ikke legges til grunn et tidspunkt for bosetting senere enn det som framkommer i folkeregistret. Denne datoen vil normalt også danne grunnlag for utbetaling av integreringstilskudd. Innvandrere som har vært bosatt lenger enn to år, vil ikke være nyankommet etter loven. De vil dermed falle utenfor personkretsen.

Når det gjelder deltakere i introduksjonsordning som flytter fra sin første bosettingskommune, vil departementet bemerke at det å tilrettelegge et introduksjonsprogram for den enkelte vil kreve innsats fra kommunen både i forhold til kartlegging,

sammensetting og koordinering av individuelle tiltak. Det vil i mange tilfeller være ineffektivt og uheldig dersom en deltaker avbryter et tilrettelagt program for så å gjøre gjeldende sin rett til programdeltakelse i en annen kommune. Departementet legger derfor opp til en ordning der den enkelte ved avbrutt program mister sin rett til introduksjonsprogram i tilflyttingskommunen, dog slik at tilflyttingskommunene står fritt til å tilby program til vedkommende. Dersom vedkommende er avhengig av sosialhjelp, kan tilflyttingskommunen med hjemmel i sosialtjenesteloven henvise vedkommende til det tilrettelagte program hun/han har flyttet fra.

11.4.3 Behov for grunnleggende kvalifisering

11.4.3.1 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget har foreslått at det er en betingelse for at lovens ordning skal gjelde at det foreligger et kvalifiseringsbehov hos den aktuelle personen. Det er dette som er målgruppen for ordningen, og utvalget mener for sin del at det er viktig å understreke forbindelsen mellom programdeltakelse og utbetaling av stønad. Avgrensingen innebærer blant annet at dersom en person uten kvalifiseringsbehov avslår et tilbud om programdeltakelse fra kommunen, utgjør dette ikke i seg selv noen grunn for å begrense retten til sosialhjelp.

Utvalget viser til at målgruppen for introduksjonsordningen primært er de som er avhengig av offentlig forsørgelse, spesielt økonomisk sosialhjelp. Det er særlig disse kommunen vil ha interesse av å sluse over i et introduksjonsprogram med sikte på å forsøke å forebygge framtidig og varig behov for sosialhjelp.

Utvalget ser imidlertid ikke grunn til å sette et slikt økonomisk behov som et lovfastsatt vilkår for deltakelse. Kommunen har i utgangspunktet full frihet til å foreta prioriteringer mellom relevante grupper. I den grad den finner det hensiktsmessig, bør den også kunne ta inn personer som ikke umiddelbart har et økonomisk behov. Men i den utstrekning vedkommende deltaker tilhører lovens personkrets, vil dette medføre at vedkommende har krav på introduksjonsstønad.

Høringsinstansene har ikke i særlig grad kommentert dette punktet.

11.4.3.2 Departementets vurdering

Formålet med introduksjonsordningen er at nyankomne innvandrere skal kunne tilegne seg nød-

vendige ferdigheter og kunnskaper for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Deltakelse i ordningen forutsetter derfor at de har et behov for grunnleggende kvalifisering, jf. lovforslaget § 2.

De fleste nyankomne innvandrere i lovforslagets målgruppe vil mangle vesentlige forutsetninger for samfunnsdeltakelse. Spesielt gjelder dette norskkunnskaper, men også andre ferdigheter. I den grad de ikke klarer å forsørge seg selv, vil det gjerne foreligge et behov for opplæring. Dette må imidlertid vurderes konkret.

I likhet med utvalget vil departementet ikke foreslå at introduksjonsloven skal erstatte sosialtjenesteloven for nyankomne innvandrere. Departementet foreslår imidlertid rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram for de som har behov for grunnleggende kvalifisering. For disse vil økonomisk sosialhjelp således ikke lenger kunne være aktuell som kilde til forsørgelse framfor introduksjonsstøtten.

Vurderingen av spørsmålet om det foreligger behov for grunnleggende kvalifisering hos den enkelte, vil måtte bero på en konkret og helhetlig vurdering. Det viktigste formålet med ordningen er rask overgang til arbeid eller utdanning. Dette vil bl.a. innebære at personer som er i et ordinært arbeid eller under ordinær utdanning ikke i utgangspunktet kan anses å ha behov for grunnleggende kvalifisering. Hva som skal anses som ordinært ar-

beid/ordinær utdanning vil avhenge av flere forhold i den konkrete situasjonen. Relevante momenter ved vurderingen kan bl.a. være arbeidsforholdets varighet og omfang, om de individuelle kvalifikasjonene står i forhold til stillingen og utsiktene for videre tilpasning til yrkeslivet.

På den annen side er det ikke opplagt at alle med behov vil kunne nyttiggjøre seg programmene. Det kan foreligge medisinske eller sosiale forhold som med rimelighet kan vanskeliggjøre deltakelse, eller som vil gjøre det vanskelig for den enkelte å følge opp. I disse tilfellene vil det kunne være urimelig av kommunen å sette som vilkår for økonomisk støtte at vedkommende deltar i et opplæringsprogram. Dette er ikke uttrykkelig sagt i lovutkastet, men følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om myndighetsmisbruk. Dermed deltakelse i programmet vanskeliggjøres av medisinske eller sosiale forhold, kan det også være aktuelt å tilstå permisjon, se kapittel 12.9.

Introduksjonsstøtten skal være et reelt alternativ til sosialhjelp. Den primære målgruppen er således innvandrere som er avhengig av sosialhjelp til livsopphold. Det vil imidlertid verken være hensiktsmessig eller praktisk å stille vilkår om behov for økonomisk støtte til livsopphold for å komme inn i lovens ordning. Det sentrale ved vurderingen er opplæringsbehovet og ikke behovet for økonomisk støtte.

12 Introduksjonsprogram

12.1 Innledning

Lovforslaget knytter sammen to hovedelementer i introduksjonsordningen, introduksjonsprogrammet og introduksjonsstøtten. Dette kapittelet omhandler introduksjonsprogrammets utforming og innhold m.m.

Introduksjonsprogrammet tar sikte på å dekke deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering for arbeid og/eller utdanning på en mest mulig effektiv måte. Programmets utforming, innhold, omfang og intensitet vil derfor være avgjørende for dette siktemålet.

Et hovedspørsmål er i hvilken utstrekning introduksjonsprogrammets utforming og innhold bør reguleres.

Ettersom lovforslaget innebærer rettsliggjøring av et nytt område, foreligger det ingen gjeldende rett på området. Der det finnes sammenlignbare områder, er dette vist til under behandlingen av hovedpunktene i dette kapittelet.

12.2 Bør introduksjonsprogrammet reguleres?

12.2.1 Innledning

Programmets kvalitet vil bl.a. bero på om de elementer som utgjør innholdet, er egnet til å fremme en effektiv måloppnåelse. Konkrete krav til programmets innhold vil sette like og klare standarder for alle programmer, og kan bidra til å sikre programmets kvalitet. At kravene til programmets innhold angis i lovs form, kan isolert sett styrke programdeltakernes rettssikkerhet.

Målretting og tilpasning av programmet i forhold til den enkelte deltakers individuelle forutsetninger, er også viktige vilkår for kvalitet og rettssikkerhet. Dersom det i loven skal stilles noen krav til programmets innhold, må kravene være betingelser som er nødvendige i programmene til alle deltakere.

12.2.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget drøfter spørsmålet om lovregulering av innholdet i introduksjonsprogrammet i utredningens

kapittel 9. Utvalget bemerker at en lovtekst på dette området kan utformes med omfattende og detaljerte krav til hva som skal være det kvantitative og kvalitative innholdet i programmet. For deltakere som omfattes av ordningen kan konkrete krav til programmets innhold være en fordel, fordi det bl.a. kan sikre programmets kvalitet. Både kommunenes nærhet til deltakere, som har ulike behov, og lokale variasjoner i utdanningsmuligheter og arbeidsmarked, er grunner som taler mot at det skal være en felles nasjonal standard i lovs form for alle elementene i et introduksjonsprogram. Omfattende og detaljerte krav som gir standardmessig oppsatte programmer, kan resultere i dårlige kvalifiseringstilbud. Kravene kan bli til hinder for utarbeidelse av individuelt tilpassede programmer, og resultere i obligatorisk deltakelse i aktiviteter som den enkelte ikke har behov for. En for omfattende detaljregulering kan dessuten hindre kommunene i å videreutvikle kvalifiseringstilbudene. Alternativet til detaljregulering er, etter utvalgets vurdering, å stille krav til hvilke mål og resultater programmet skal lede fram mot. Utvalget har i sitt forslag både formulert krav til hva programmet skal lede fram mot og bestemte elementer programmet skal inneholde.

12.2.3 Høringsinstansenes syn

Fafo mener det må stilles strenge krav til innhold og kvalitet i kvalifiseringstilbudene i de enkelte kommunene dersom sanksjonsbruk gjennom trekk i stønad, skal kunne legitimeres. Fafo viser til erfaringene fra prøveprosjektene, som tilsier at variasjonene i prosjektenes innhold, kvalitet og praktisering av regelverk er stor. Fafo mener derfor det bør utarbeides mer detaljerte minstestandarder for innholdet i kvalifiseringstiltakene, samt at det blir tydeliggjort hvordan kompetanseutvikling og kvalitetssikring skal skje. Fafo understreker imidlertid at det er viktig at programmene ikke reguleres i den grad at de blir rigide, og dermed hemmer utviklingen av nye arbeidsmetoder. Fafo uttaler videre:

«Å tvinge folk til å delta i kvalifisering som ikke virker kan etter vår mening vanskelig forsvares. Det er også få ting som skaper så stor frustra-

sjon blant deltakerne i introduksjonsprogrammene som å få «kvalifiserings»tilbud som er åpenbart lite relevante for deres kvalifiseringsløp.»

Sola kommune ser behov for en presisering for å oppnå mest mulig ens praksis i kommunene. Dette gjelder i særlig grad håndtering av spørsmålet om fravær.

Bærum kommune og *Kristiansand kommune* mener derimot det er bra at det ikke er noen detaljert regulering av ordningen. De mener dette gir mulighet for lokale tilpasninger ut fra faglige hensyn og praktiske løsninger.

12.2.4 Departementets vurdering

Kommuner som har utviklet lokale løsninger på dette området, opplever at dette blir provisoriske løsninger som man er usikre på om er i tråd med gjeldende lovgivning. Det er en krevende avveining å utvikle en ordning som gir incitament som oppleves rettferdig, og som samtidig ikke er for krevende å administrere.

Departementet ser visse fordeler ved detaljregulering av programmets innhold. Konkrete krav og flere minstestandarder kan øke forutberegnligheten for den enkelte deltaker, men samtidig er det vesentlig at det er tilstrekkelig rom for individuelle tilpasninger. Begge disse forholdene har rettssikkerhetsaspekter. Departementet anser det som et viktig hensyn at lovforslaget ikke hemmer individuelle og lokale tilpasninger og videre faglig utvikling av programtilbudene. Departementet deler derfor utvalgets vurdering på dette punkt.

Departementet understreker at et formål med lovforslaget er å gi kommunene en bedre rettslig ramme i integreringsarbeidet. Det er derfor viktig ikke å gi en omfattende regulering av programmets innhold, som kan hindre lokale tilpasninger.

Departementet er enig med utvalgets løsning, og foreslår således visse krav til programmets målsetting og bestemte elementer programmet skal bygge på.

12.3 Introduksjonsprogrammets målsetting

12.3.1 Introduksjonslovutvalget

Utvalget tar utgangspunkt i St.meld. nr. 17 (2000–2001) og foreslår at deltakelse i introduksjonsprogram skal ha som mål å

a) gi grunnleggende ferdigheter i norsk,

b) gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, c) forberede for deltakelse i yrkeslivet.

Utvalget har med dette forslaget søkt å fastsette hovedsiktemålene med programmet. Dette legger grunnlaget for å kunne delta aktivt i samfunnslivet, fungere i arbeid eller benytte utdannings- og kvalifiseringstilbud.

12.3.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene støtter utvalgets forslag til programmets målsetting.

UDI mener målsettingen om aktiv deltakelse i samfunnslivet er underkommunisert i forhold til målet om deltakelse i yrkeslivet og det ordinære utdanningssystemet. De viser til at det finnes grupper av nyankomne som har svake forutsetninger for å komme i arbeid eller utdanning. De mener det bør gå klart fram av loven at disse også kan ha behov for et tilbud.

12.3.3 Departementets vurdering

Rammene for introduksjonsprogram trekkes opp i St.meld. nr. 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg. Ifølge stortingsmeldingen skal målet med programmet være å legge til rette for at nyankomne flyktninger skal kunne:

- delta aktivt i samfunnslivet
- fungere i ordinært arbeid eller benytte det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet.

Meldingen fikk bred støtte under behandlingen i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 197 (2000–2001).

Departementet mener programmets målsetting om å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet, ivaretar begge målene som er angitt i stortingsmeldingen. Departementet vil understreke at forberedelse for deltakelse i yrkeslivet ikke betyr at det forutsettes at alle deltakere skal ha som mål å gå rett over til arbeid etter endt introduksjonsprogram, selv om det endelige målet må være deltakelse i yrkeslivet. Dette målet må derfor være retningsgivende for utformingen av introduksjonsprogrammet, uavhengig av om veien går via videre opplæring og kvalifisering, eller rett over i ordinært arbeid. Personer som har svake forutsetninger for noensinne å komme i arbeid eller utdanning, vil ikke ha behov for den særlige forberedelsen til yrkeslivet som ligger i introduksjonsprogrammet, og vil således ikke ha rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogram etter lovens ordning. De bør derfor tilbys kvalifisering for deltakel-

se i samfunnslivet etter andre ordninger enn introduksjonsloven, jf. kapittel 11.4.3.

12.4 Helårlig og heldagsprogram

12.4.1 Introduksjonslovutvalget

Utvalget foreslår at programmet skal være et heldagsprogram. Videre vises det til at ordningen bør være utformet slik at den oppmuntrer til en mest mulig effektiv kvalifisering. Forslaget begrunnes med at utgangspunktet for deltakelse oftest vil være at deltakeren har behov for full økonomisk stønad til livsopphold, og at dette i seg selv tilsier et heldagsprogram som motytelse.

Utvalget understreker at heldagsprogram ikke nødvendigvis innebærer at opplæringsbiten skal være hele dagen. Det er ikke noe i veien for at kommunen utformer programmet slik at opplæringen kombineres med andre tiltak, for eksempel arbeid.

Utvalget legger til grunn at omfanget av fulltidsprogrammet er fleksibelt, avhengig av i hvilken grad tiltaket krever tidsbruk ut over det som er bundet i programmet. For program som består av aktiviteter uten krav til forberedelser eller etterarbeid, foreslår utvalget at 37,5 timer per uke skal være fulltid. For program som består av opplæringstiltak med betydelig krav til egenaktivitet, skal 30 timers uke være fulltid. Spennet mellom 30 timer og 37,5 timer i uken gir rom for en viss grad av skjønn i tilpasningen av programmet, samtidig som det sikrer et relativt omfattende tilbud. Det vil også kunne være rom for en viss fleksibilitet når det gjelder lengden på hver enkelt virkedag.

Utvalgets forslag dreier seg om tiden deltakeren skal være aktiv i tiltak som er omfattet av programmet. Utvalget viser til at for personer med helseproblemer, kan terapi/behandlings timer og andre helserelaterte aktiviteter som kan bidra til å nå introduksjonsprogrammets mål, legges inn som en del av programmet etter en individuell vurdering.

Når det gjelder aktivitetene på årsbasis, foreslår utvalget at arbeidslivets regler for ferie legges til grunn for programmet. Utvalget ser at det vil kunne være en ulempe for kommuner som legger deler av ordningen, for eksempel norskopplæringen, til skolesektoren. Likevel vil utvalget ut fra hensynet til at kvalifiseringen skal være effektiv, legge ferielovens alminnelige ferietid til grunn. Dette betyr ikke nødvendigvis at det skal være undervisningstilbud i den perioden skolen har ferie, men at deltakerne skal ha et aktivitetstilbud, f.eks. ordinær sommerjobb eller spesielt tilrettelagt arbeid eller aktivitet.

Utvalget påpeker at en del nyankomne innvandrere med behov for introduksjonsprogram vil ha mindreårige barn. Det understrekes at kommuner må legge til rette for at også personer med omsorgsansvar kan ha mulighet til å delta, ved å organisere barnetilsynsordninger, se kapittel 13.4.4.

12.4.2 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag støttes av en rekke høringsinstanser, herunder *KS, Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal, Statens utdanningskontor i Nordland, VOX Voksenopplæringsinstituttet og Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring*, men det påpekes at et helårlig fulltidsprogram vil bli kostnadskrevenende og kan by på store utfordringer for kommunene.

For å redusere kommunenes omstilling, foreslår *UDI* at lovens minstekrav til heldagstilbud bør settes til 25 timer per uke, og ikke 30, i en overgangsperiode på tre år fra lovens ikrafttredelse.

Statens utdanningskontor i Rogaland påpeker at et helårlig program på fulltid krever at en har et program som tar hensyn til lærernes sommerferie, eller at en eventuelt inngår egne avtaler med disse. Også *KS* ber om at det åpnes for å endre ansettelsesvilkårene for lærerne som arbeider innenfor programmet. *Statens utdanningskontor i Nordland* foreslår at man kan tilsette egne lærere for undervisning i sommertiden. Utdanningskontoret nevner dessuten at arbeidstidsordningene for pedagogisk personale vil bli reforhandlet innen 1. august 2003, og at en da forventer seg en mer fleksibel avtale i forhold til nåværende regler.

Oslo kommune mener det bør vurderes å gi adgang til større fleksibilitet med hensyn til omfanget av introduksjonsprogrammet, slik at personer som ikke kan delta på fulltid, får muligheten til å delta på redusert tid og med redusert stønad. Det vises til at flyktninger med krigstraumer ofte trenger noe tid i en overgangsfase til å komme i gang med medisinsk eller psykologisk behandling i sin nye hjemkommune. Også *NOAS* stiller spørsmål ved om programmets omfang er hensiktsmessig. De påpeker at en del personer, for eksempel analfabeter uten tidligere skolegang og personer som ikke har opprettholdt det man vil anse som en normal og stabil tilværelse på lang tid, kan oppleve et fulltidsprogram som overveldende. De foreslår derfor at program som kun består av kursdeltakelse, bør ha en maksimumsgrense på 25–30 timer.

Barne- og familiedepartementet mener at man ved å kreve fulltid som opptakskriterium i programmet, tar for lite hensyn til forhold som hindrer kvinners deltakelse. De mener dette vil redusere kvin-

ners muligheter til både å bli selvforsørgende og aktive samfunnsborgere.

12.4.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i utvalgets forslag om et helårlig og heldags program. Deltakelse i fulltidsprogram bør være en forutsetning for å få rett til hele den økonomiske stønaden. Dette er også i tråd med St.meld. nr. 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg. Bruk av heldagstilbud er, ifølge meldingen, viktig for å skape en meningsfull arbeidsdag og for å motvirke at arbeidsledighet skaper tilleggsp problemer. Det vil også kunne være av stor betydning for å etablere et effektivt kvalifiseringsløp. Ved behandlingen av meldingen ble det i komitéinnstillingen (Innst. S. nr. 197 (2000–2001)) understreket at programmet bør legges opp tilsvarende rammene for norsk arbeidsliv med hensyn til ferie og arbeidstid.

Dersom det åpnes for deltidsdeltakelse i programmet med redusert stønad, vil dette i de fleste tilfeller medføre at deltidsdeltakere vil måtte få supplerende økonomiske ytelser gjennom sosialhjelpssystemet. Et av hovedpoengene med ordningen, nemlig at ordningen skal være et alternativ til sosialhjelp, vil dermed bortfalle. Hensynet til effektiv progresjon tilsier at programmet skal være heldags og helårlig. Dersom en åpner for det, kan deltakelse på deltid lett bli til en hovedregel, med fare for stagnasjon og innlåsing i programmet. Behovet for deltakelse på deltid må imidlertid ses i sammenheng med permisjonsreglene, jf. kapittel 12.9, og muligheten for å legge inn behandlingsopplegg etc. i introduksjonsprogrammet (se under). For de som overhodet ikke har mulighet til å delta i programmet på heltid, bør kommunen derfor tilby tilpassede kvalifiseringsprogram uten å knytte det opp til introduksjonsloven.

Departementet ser at krav om fulltids deltakelse vil kunne være et hinder for kvinner som har omsorg for mindreårige barn. Argumentene som taler for fulltidsprogram, gjelder imidlertid også for denne gruppen. Departementet vil i denne forbindelse også vise til Fafos evaluering av de 16 forsøkskommunene jf. kapittel 8.2. Evalueringen viser at inntektsordninger som premierer deltakelse fra begge ektefeller, har vært opplevd som en hjelp i arbeidet med å få med kvinnene. Samlet sett er 40 prosent av deltakerne i prøveprosjektene kvinner. Blant deltakerne i prosjektene finner Fafo bare små variasjoner mellom menn og kvinner, både når det gjelder hvilke tilbud de har fått gjennom deltakelse i prøveprosjektene, og i forhold til innpass på arbeidsmarkedet. Fafo påpeker at dette er svært opp-

løftende resultater, tatt i betraktning de store forskjellene i yrkesdeltakelse man finner mellom menn og kvinner i flyktningpopulasjonen totalt. Departementet vil på denne bakgrunn fastholde vilkåret om helårs og heldagsprogram, også for personer med omsorg for barn. Praktiske problemer i denne forbindelse bør heller løses gjennom å tilby barnetilsynsordninger. Det er viktig at kommunene gjennom slike ordninger legger til rette for at personer med omsorgsansvar kan delta i programmet, se kapittel 13.4.4. Det kan også være aktuelt å tilstå vedkommende permisjon på grunn av omsorg for små barn, se kapittel 12.9.

Departementet ser videre at ikke alle i målgruppen vil kunne nyttiggjøre seg et fulltidsprogram. Departementet vil imidlertid understreke kommunens mulighet til å tilpasse programmet til den enkelte innvandrers forutsetninger og behov innenfor rammen av programmets omfang, for eksempel ved å legge inn terapi/behandlingstimer eller oppbygging av sosialt nettverk som en del av programmet. Selv om programmet skal være heldags, behøver det derfor ikke innebære at det blir for krevende for personer med svak skolebakgrunn, helsemessige problemer eller personer som har hatt en ustabil tilværelse i lengre tid.

Departementet vil også påpeke kommunenes mulighet til å tilpasse programmet i forhold til skoleferien. Dette kan for eksempel gjøres ved å tilby deltakerne ordinær sommerjobb eller et annet aktivitetstilbud i ferieperioden.

12.5 Norskopplæring, samfunnskunnskap og yrkesrettete tiltak

12.5.1 Innledning og gjeldende rett

Norskopplæring med samfunnskunnskap er ifølge St.meld. nr. 17 (2000–2001) et kjerneelement i den grunnleggende kvalifiseringen. Kommunen har ansvar for, men ingen plikt til å tilby norskopplæring og samfunnskunnskap til minoritetsspråklige voksne. Innvandrere har i dag ingen rett til undervisning i norsk med samfunnskunnskap. I St.meld. nr. 17 (2000–2001) foreslår Regjeringen at det både blir innført en individuell rett til norskopplæring, og at deltakelse i norskopplæringen blir obligatorisk. Dette fikk tilslutning i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 197 (2000–2001).

Arbeidsmarkedstiltak skal bidra til å styrke deltakernes kompetanse og arbeidsevne, og øke deres mulighet for ordinært arbeid. Slike tiltak reguleres

av lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting (sysselsettingsloven) og forskrift av 20. desember 2001 nr. 1544 om arbeidsmarkedstiltak. En målsetting i arbeidsmarkedspolitikken er å bistå innvandrere og flyktninger med sikte på deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsmarkedsetaten har en viktig oppgave når det gjelder å redusere ledighet, mobilisere og kvalifisere innvandrere til ledige jobber, samt å motivere arbeidsgivere til å ansette innvandrere.

For nærmere omtale av norskopplæring med samfunnskunnskap og yrkesrettede tiltak for nyankomne innvandrere, vises til kapittel 4.1 og 4.3.1 foran.

12.5.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget foreslår at opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, skal utgjøre hovedelementene i programmet. Ut over dette foreslår ikke utvalget en mer detaljert regulering av introduksjonsprogrammets innhold. Utvalget uttaler i kapittel 9.5, på side 61 i utredningen:

«En grunnleggende forutsetning for at det skal være hensiktsmessig å inkludere et element i lovens krav til hva programmet skal inneholde, er at det dreier seg om noe alle som omfattes av ordningen vil ha behov for. Tiltak som i meldingen omtales som særlig aktuelle tiltak, men ikke universelle i den forstand at alle som skal ha introduksjonsprogram vil ha behov for dem, er dermed ikke inkludert i lovutkastet.

Det er viktig å understreke at dette ikke må forstås som en standard som er tilstrekkelig for alle. Det kan være tiltak som for noen deltakere er av avgjørende betydning for at det skal være et fullverdig introduksjonsprogram, uten at disse er inkludert i kravet til hva alle programmer minst skal inneholde.»

Utvalget viser til at norskopplæringen den første perioden normalt vil være i samsvar med Opplæringsplanen for norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere, men at det etter en tid vil kunne være aktuelt å videreutvikle ferdighetene i norsk gjennom andre tiltak og aktiviteter. For mange av de nyankomne vil det også være aktuelt å kombinere norskopplæringen med arbeidspraksis. Samfunnskunnskap inngår som en del av norskopplæringen, men utvalget mener programmet bør ta høyde for at samfunnskunnskap også bør tilegnes på andre måter, for eksempel ved å utnytte det nettverk og tilbud som finnes hos frivillige organisasjoner i lokalmiljøet.

Også når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, viser utvalget til et vidt spekter av tiltak som kan være aktuelle, for eksempel kartlegging og godkjenning av utdanning og yrkeserfaring fra utlandet, praksisplass, arbeidsmarkedsopplæring (modulbasert AMO, AMO-intro og Aetat-intro), lønnstilskudd til arbeidsgiver, norskopplæring på arbeidsplass mv. Valg av tiltak vil avhenge av den individuelle målsettingen for deltakeren. Etterspørselen etter arbeidskraft i det lokale arbeidsmarkedet koblet opp mot den enkeltes real- og formalkompetanse, ledighetsperiode og individuelle kvalifiseringsbehov og ønsker, vil være avgjørende her. Utvalget ser ikke noe poeng i å detaljere dette nærmere, da det er kommunen som uansett må ta fatt i dette når programmet skal gjøres operativt.

12.5.3 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser, herunder *Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal*, *Statens utdanningskontor i Nordland* og *KS*, støtter utvalgets forslag til innhold i programmet. Også i denne sammenheng pekes det imidlertid på at ordningen vil medføre behov for økte ressurser på en rekke områder.

Barne- og familiedepartementet understreker betydningen av at programmet tilrettelegges for begge kjønn, og foreslår at det tas inn en formulering i loven om at introduksjonsordningen skal ta hensyn til kvinners særskilte behov når det gjelder kvalifisering til aktiv deltakelse i samfunnet. Dette kan for eksempel gjelde i forhold til tilrettelegging av undervisning, hvilken type informasjon om samfunnet det kan være viktig å gi når det gjelder kjønnsroller, forberedelse til deltakelse i yrkeslivet mv.

Oslo kommune viser til at mange deltakere i introduksjonsprogrammet vil forlate programmet raskt og gå over i arbeid så lenge det er stor etterspørsel etter arbeidskraft. Dette kan gjøre dem utsatt for å falle ut igjen fra arbeidslivet. Oslo kommune mener derfor det er viktig å finne fram til en ny ordning for norskopplæring på arbeidsplassen, som sikrer at personer som kommer ut i arbeid etter deltakelse i introduksjonsprogram får muligheten til å videreutvikle sine norskkunnskaper.

NHO anbefaler at bedriftene tidligst mulig deltar i kombinasjonsopplegg med undervisning og arbeidstrening, for å skape kortest mulig vei mellom ankomst og arbeid. De understreker videre at praksisplasser er et viktig virkemiddel, og at ordningen med lønnstilskudd bør revitaliseres. Det bør være en kontinuitet i kvalifiseringsarbeidet som gjør det mindre konjunkturavhengig.

12.5.4 Departementets vurdering

Kunnskaper i norsk språk og norske samfunnsforhold har avgjørende betydning for mulighetene for aktiv deltakelse i norsk samfunns- og yrkesliv. Tiltak som kvalifiserer for deltakelse på arbeidsmarkedet er også viktige i denne sammenheng. Departementet er derfor enig med utvalget i at norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid, er tiltak som alle deltakere vil ha behov for. Disse må derfor utgjøre hovedelementer i introduksjonsprogrammet.

Den nærmere fastleggelsen av programmets innhold vil, som utvalget påpeker, bero på individuelle behov og ønsker hos deltakeren og på lokale forhold i bosettingskommunen. Kommunen må derfor i samråd med den enkelte deltaker finne fram til hva programmet skal inneholde ut over de minimumskravene som lovforslaget fastsetter.

Departementet ser at mange personer vil ha spesielle behov ut over de komponentene som er nevnt i loven, enten det dreier seg om motivasjonsarbeid eller tilrettelegging ut fra likestillingshensyn. Departementet mener imidlertid at slike behov ivaretas ved at det skal utarbeides en individuell kvalifiseringsplan for deltakere i programmet, på bakgrunn av vedkommendes opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Lovfestingen av programmets innhold setter bare en minimumsstandard for hva programmet skal inneholde.

Departementet ser det som viktig at deltakere ikke avslutter programmet for tidlig og går over til arbeidslivet før de har oppnådd et visst nivå. Dette kan gjøre dem ekstra sårbare på arbeidsmarkedet i nedgangstider. Det kan derfor være hensiktsmessig at kommunen i slike tilfeller fraråder dem å slutte for tidlig. Det kan også være formålstjenlig at kommunen tar initiativ til å samarbeide med aktører i arbeidslivet om utformingen av introduksjonsprogrammer som stimulerer til fullføring. Det kan løses ved at kommunen tilbyr et fleksibelt opplegg for eksempel for norskopplæring, slik at det kan tilpasses en situasjon hvor personer går over i full eller tilnærmet full jobb. Etter lovforslaget er det i prinsippet også mulig å legge lønnet arbeid som en del av introduksjonsprogrammet, jf. kapittel 13.8.4. Tett individuell oppfølging fra kommunens side vil også kunne motvirke at deltakere avslutter programmet for tidlig. Dersom en avbryter programdeltakelsen, vil det ikke ha andre konsekvenser enn at vedkommende ikke kan påregne å motta sosialhjelp.

12.6 Oppfølging og deltakerbevis

12.6.1 Introduksjonslovutvalget

Utvalget påpeker at tett individuell oppfølging er av stor betydning for gjennomføring av programmet. Utvalget viser til at behovet for et fast kontaktpunkt og tett oppfølging kan ivaretas av en programrådgiver som følger den enkelte fra start til slutt av introduksjonsprogrammet. Sentrale oppgaver i oppfølgingen vil være å kartlegge den enkeltes bakgrunn og kompetanse, og å gi veiledning til programdeltakeren og de ulike involverte instansene når det gjelder arbeidet med å lage en individuell kvalifiseringsplan. Programrådgiveren skal også holde jevnlig kontakt med deltakeren gjennom programmet og gi støtte ved behov. Utvalget mener at programoppfølging må være et element i introduksjonsprogrammene, men finner det ikke hensiktsmessig å regulere hvordan denne oppfølgingen skal skje.

Utvalget foreslår at kursbevis inngår som et minimumskrav, som skal utstedes etter at introduksjonsprogrammet er gjennomført og avsluttet. Av kursbeviset skal det framgå hvilke tiltak i introduksjonsprogrammet den nyankomne har deltatt i og resultater fra eventuelle tester. Utvalget viser til at innføring av kursbevis vil kunne bidra til å øke statusen til introduksjonsprogrammet som et opplæringsområde på linje med andre ordninger for opplæring, men ser at det vil være en utfordring å gi et slikt kursbevis en status i forhold til det å komme i ordinært arbeid.

12.6.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har ikke kommentert spørsmålet om en bør lovfeste hvordan programoppfølging bør skje.

Når det gjelder kursbevis, mener *Norsk kommuneforbund* at dette er en altfor svak form for dokumentasjon i en tid der det arbeides for ordninger som skal gi god og grundig dokumentasjon med basis i både arbeidsliv og utdanningssamfunnets systemer. Kommuneforbundet forutsetter derfor at den dokumentasjon deltakerne får, vil bidra til å styrke deres muligheter både i forhold til arbeidslivet og i forhold til videre utdanning. *NHO* stiller seg positiv til kursbeviset. *Statens utdanningskontor i Nordland* mener det er viktig at kursbeviset får en slik utforming at det blir informativt for næringslivet. Utdanningskontoret påpeker videre at det vil være nødvendig at ordningen gjøres offentlig kjent gjennom effektiv informasjon, og at beviset kan kombineres med CV og et kompetansebevis.

12.6.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at programoppfølging er viktig i introduksjonsprogrammene, men at det ikke er hensiktsmessig å regulere hvordan denne oppfølgingen skal skje i loven.

Departementet er videre enig i at deltakere skal ha krav på å få utstedt et bevis, som viser hvilke tiltak og opplæring den nyankomne har gjennomgått og resultatene fra eventuelle tester. Departementet foreslår imidlertid at deltakere skal ha rett til å få utstedt bevis, uansett om programmet er gjennomført i sin helhet eller ikke. Deltakere som avslutter programmet før det er gjennomført i sin helhet, har også behov for å dokumentere hva de har gjennomgått av kvalifiseringstiltak. Det bør videre i slike tilfeller framgå av beviset hvorfor vedkommende sluttet før tiden, og hvor stor del av programmet vedkommende har gjennomført.

Siden introduksjonsordningen skal være en langt mer omfattende kvalifisering enn ordinær kursdeltakelse, mener departementet at «deltakerbevis» vil være en mer passende betegnelse på dokumentet enn «kursbevis». Deltakerbeviset skal gi god og grundig dokumentasjon som er informativ for arbeidsgivere. Departementet finner det imidlertid ikke hensiktsmessig at utformingen av deltakerbeviset detaljreguleres i loven, men vil regulere dette nærmere i forskrift.

12.7 Bør programmet ha et bestemt starttidspunkt og varighet?

12.7.1 Introduksjonslovutvalget

Utvalget understreker viktigheten av at programmet starter så fort som mulig etter bosetting. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å pålegge kommunene noen bestemt tidsfrist for programets start. Utvalget mener at slike tidsfrister like gjerne kan bidra til å forskyve prosessen i negativ retning. Utvalget har likevel valgt å trekke en ytre grense for hvor lenge en innvanderer kan ha oppholdt seg i landet etter første gangs bosetting, og likevel være omfattet av ordningen. Den har de satt til to år, jf. kapittel 11.4.2. Utvalget uttaler videre at det ikke er noe i veien for å inkludere den første etableringsfasen, som ofte bærer preg av grunnleggende orientering og av å komme i orden i en ny bolig på et nytt sted, i introduksjonsprogrammet.

Utvalget mener at programmet må ha en bestemt lengstetid. Dette betyr ikke nødvendigvis at full opplæring, for eksempel i norsk, vil være avsluttet innenfor rammen av programtiden. Det kan være fare for stagnasjon og innlåsing i programmet. Et

fastsatt sluttidspunkt kan virke som en nyttig drivkraft i retning av annen ønsket aktivitet. Utvalget har derfor på skjønnsmessig grunnlag kommet til at programmet ikke bør vare lengre enn to år.

12.7.2 Høringsinstansenes syn

KS mener det er riktig å signalisere en forventet tid for programmet på to år, men ønsker at det åpnes for forlengelse med inntil ett år ekstra ved behov, slik at kommunene får mulighet til en viss grad av individuell tilpasning. Dersom grensen settes restriktivt ved to år, mener KS det vil være en høy risiko for at de svakeste vil falle ut og ikke komme seg videre i arbeid eller utdanning. De aller fleste høringsinstansene som har uttalt seg om dette, herunder *UDI, Haugesund voksenopplæringssenter, Statens utdanningskontor i Nordland, Rogaland og Nord-Trøndelag, Norsk lærerlag og ffkf*, støtter dette synspunktet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Aetat Arbeidsdirektoratet er derimot enige i at programmet bør ha en tidsbegrensning på to år, men uttrykker tvil om to år vil være nok til å gi en del utsatte grupper tilstrekkelig kvalifisering. Aetat vil kunne tilby sine virkemidler og tjenester for personer med fortsatt behov for bistand.

Bærum kommune er også enig i tidsbegrensningen, men ønsker at introduksjonsstøtten kan forlenges med inntil ett år ved langvarig sykdom og fødselspermisjoner.

12.7.3 Departementets vurdering

Kommunene vil som regel ha startet med å forbedre bosettingen av flyktninger som kommer fra asylmottak og overføringsflyktninger en stund før flyktningene kommer til kommunen. Familiegjenforente kan imidlertid ha oppholdt seg en tid i kommunen før de kommer i kontakt med det kommunale tjenesteapparatet. Hvor raskt etter bosetting introduksjonsprogrammet kan starte vil kunne avhenge av flere forhold, herunder hvor raskt kommunen er i stand til å etablere et hensiktsmessig tilbud.

Departementet ser viktigheten av at program tilbys så snart som mulig etter bosettingen. Det kan imidlertid være behov for noe forberedelse før programmet starter. Dette gjelder ikke bare kommunen, men også den enkelte kandidat. I motsetning til utvalget, foreslår departementet å rettighetsfeste programdeltakelsen for den enkelte. Departementet foreslår derfor å pålegge kommunene å tilrettelegge et introduksjonsprogram for den enkelte som har behov for grunnleggende kvalifisering så snart som mulig og senest innen tre måneder etter boset-

ting i kommunen eller etter at søknad om deltakelse i introduksjonsprogram er innvilget.

Målgruppen består av personer som til dels har svært ulike individuelle forutsetninger i forhold til grunnleggende kvalifisering. Deltakeren bør i programmet tilegne seg grunnleggende ferdigheter i norsk og innsikt i norsk samfunnsliv, samt bli kvalifisert for arbeid eller videre utdanning. Når tilfredsstillende nivå er oppnådd, bør vedkommende over fra programmet til videre utdanning eller arbeid så fort dette er mulig. Noen vil kunne bruke kortere tid på å gjennomføre programmet enn andre. Det kan være personer som allerede i mottak har gjennomgått norskopplæring. Personer med ingen eller svak skolebakgrunn vil kunne trenge lang tid for å oppnå et tilfredsstillende nivå mht. kvalifisering, herunder norskkunnskaper.

Departementet understreker betydningen av at programmets varighet blir tilpasset den enkeltes behov. Samtidig er det viktig å legge til rette for effektiv kvalifisering. Det bør f.eks. ikke gå for lang tid før kontakten med arbeidslivet etableres. For mange nyankomne innvandrere kan lang kvalifisering i den første perioden i landet i seg selv være diskvalifiserende. Departementet understreker i denne sammenheng betydningen av deltakelse i arbeidslivet for integreringsprosessen. Dette er en av hovedårsakene til at asylsøkere i dag kan få innvilget midlertidig arbeidstillatelse.

Departementet er enig med utvalgets vurdering om at det bør settes en lengstetid for programmets varighet i introduksjonsordningen. Lengstetiden må imidlertid ikke oppfattes slik at alle deltakere må utnytte denne fullt ut. Innenfor lengstetiden vil kvalifiseringstiden variere avhengig av den enkeltes behov og forutsetninger. Lengstetiden signaliserer en forventet tid for et effektivt kvalifiseringsløp, og må også sees i sammenheng med det store omfang og intensitet lovforslagets program legger opp til.

Departementet legger, i likhet med utvalget, til grunn at programmet ikke bør vare lengre enn to år. Departementet deler imidlertid høringsinstansenes vurdering om at kommunen bør kunne forlenge programmets lengstetid i spesielle tilfeller. Departementet foreslår derfor at lengstetiden på to år skal være hovedregelen, men åpner samtidig for at kommunen kan fortsette programmet ut over lengstetiden med inntil ett år i særlige tilfeller og etter en konkret vurdering. Spørsmålet om hva som skal anses som et særlig tilfelle, beror på en individuell og konkret vurdering av flere forhold. Deltakerens opplæringssituasjon og motivasjon for fortsatt programdeltakelse er viktige momenter i denne vurderingen. En forutsetning for at programtiden kan for-

lenges ut over lengstetiden, er at det foreligger en (fornytt) individuell plan som har nødvendig kontinuitet, og som inneholder elementer som er egnet til å fremme kvalifiseringsformålet. Deltakelse i introduksjonsprogram ut over lengstetiden på to år, er hverken rett eller plikt for deltakere.

12.8 Gjennomføring av programmet og krav om individuell plan

12.8.1 Innledning

Individuelle planer er et verktøy som sikrer planmessighet, kontinuitet og effektiv framdrift i kvalifiseringen. Slike planer vil fungere som et verktøy både for kommunen og den enkelte deltaker. En individuell plan vil i tillegg bidra til å øke forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Kartlegging av den enkeltes kompetanse og bakgrunn i forkant av et kvalifiseringsløp, er en viktig forutsetning for å kunne bygge opp en individuell kvalifiseringsplan. I det følgende vil kartlegging og individuell plan drøftes.

12.8.2 Kartlegging

12.8.2.1 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget mener kartlegging er viktig for å kunne bruke og utvikle kunnskapen hver enkelt har, og for å skape et helhetlig kvalifiseringsløp som er individuelt tilpasset. Når det gjelder hva kartleggingen skal bestå i, viser utvalget til St.meld. nr. 17 (2000–2001). Kartlegging skal bl.a. bestå i registrering av utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet. I tillegg vil det være viktig å kartlegge forhold som familiesituasjon, bosituasjon, helse, sosialt nettverk m.m., som alle er forhold som kan ha innvirkning på den enkeltes mulighet til å delta i kvalifisering eller i ordinært arbeid. Utvalget uttaler i utredningens kapittel 9.7.1, side 65:

«Utvalget mener det må gjennomføres en kartlegging i forbindelse med kommunenes vurdering av om det foreligger et opplæringsbehov som gjør det aktuelt å tilby introduksjonsprogram. Kartleggingen kommer derfor i forkant av eventuell utarbeidelse av introduksjonsplan. I tillegg vil kartleggingen være et nødvendig grunnlag for å kunne utarbeide en plan som er tilpasset deltakerens muligheter og behov for opplæring.»

Utvalget ser det ikke som formålstjenlig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres.

Høringsinstansene har ikke i særlig grad bemerket utvalgets vurderinger om kartlegging.

12.8.2.2 Departementets vurdering

Departementet legger, i likhet med utvalget, til grunn at kartlegging av den enkeltes kompetanse må skje i to faser, for to forskjellige formål. For det første må det gjennomføres en kartlegging i forbindelse med kommunenes vurdering av om det foreligger et opplæringsbehov som er vilkåret for å fastslå rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. kapittel 11.4.3. Denne kartleggingen trenger ikke være så grundig. Kommunene kan her bygge på kartleggingen som skjer i mottakene.

For det andre må det gjennomføres en mer detaljert og grundig kartlegging når det er fastslått at vedkommende har rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram. Formålet med denne kartleggingen er å danne grunnlag for å utarbeide en individuell kvalifiseringsplan for vedkommende deltaker.

Begge kartleggingene bør bl.a. omfatte registrering av utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet. Det må også vurderes om det i tillegg vil være hensiktsmessig å kartlegge andre forhold som kan ha betydning for programdeltakelsen. Her kan det være tale om familiesituasjon, bosituasjon, helse, sosialt nettverk osv.

Departementet er enig i utvalgets vurdering av kartleggingenes betydning for introduksjonsordningen. Den første kartleggingen av den enkeltes kompetanse og bakgrunn vil kunne være nødvendig når kommunen vurderer den enkeltes behov for grunnleggende kvalifisering. Kartleggingen her vil altså inngå i kommunens grunnlag for vurdering av om program skal tilbys, og kommer derfor før en individuell kvalifiseringsplan eventuelt utarbeides. Lovforslaget stiller imidlertid ikke krav om slik kartlegging før et eventuelt tilbud om program, selv om kartleggingen i praksis som regel vil være nødvendig.

Når en kandidat har blitt vurdert å ha behov for grunnleggende kvalifisering og dermed har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, stiller lovforslaget krav om at det utarbeides en individuell kvalifiseringsplan for vedkommende. Kartlegging av den enkeltes kompetanse og bakgrunn (den andre kartleggingen) vil her være en nødvendig forutsetning for å kunne tilrettelegge en individuell kvalifiseringsplan som er tilpasset deltakerens forutsetninger, behov og muligheter. I likhet med utvalget foreslår departementet å stille krav til kommunen om å foreta en slik kartlegging av den enkeltes kompetanse og bakgrunn når kommunen utarbeider individuell kvalifiseringsplan. Dette er regulert i lovforslaget § 6.

I tråd med utvalgets vurdering ser departementet det ikke som hensiktsmessig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Kartleggingsmetodene er i dag ulike og et område under utvikling. Metodene kan således endres over tid, og kartleggingen bør dessuten kunne tilpasses introduksjonsprogrammets individuelle målsetting og lokale forutsetninger.

Kartleggingenes omfang og intensitet vil således bero på kommunens skjønn. Ved vurdering av behov for grunnleggende kvalifisering, vil kartleggingen være av mindre omfang enn når den individuelle kvalifiseringsplanen skal utarbeides. Departementet presiserer at kartleggingene primært må ta sikte på å avdekke den enkelte deltakers behov for grunnleggende kvalifisering. Det kan imidlertid også være hensiktsmessig å kartlegge andre forhold knyttet til den enkelte person av sosial eller medisinsk karakter, for å danne et helhetlig bilde av kvalifiseringsbehovet. Fokuset må imidlertid først og fremst rettes mot å kartlegge forhold som anses å være relevant for kvalifiseringen.

12.8.3 Individuell plan og brukarmedvirkning

12.8.3.1 Gjeldende rett på sammenliknbare områder

Ved produksjon av offentlige tjenester som forutsetter samordning av flere komponenter, er individuelle planer som utarbeides i samarbeid med brukere en vanlig framgangsmåte. Lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter regulerer rett til individuell plan, rett til medvirkning og rett til informasjon for pasienten, jf. pasientrettighetsloven §§ 2–5, 3–1 og 3–2. Forvaltningslovens regler om saksforberedelse av enkeltvedtak bygger på partenes rett til å kunne øve innflytelse på vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 16 og 17. Ellers har det i alt sosialt arbeid lenge vært anerkjent at tjenestebrukere bør gis mulighet til å medvirke og øve innflytelse på tjenestenes innhold. Sosialtjenesteloven regulerer en plikt for sosialtjenesten til å rådføre seg med brukeren. Etter sosialtjenesteloven § 8–4 skal tjenestetilbudet så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren, og det skal legges stor vekt på hva hun eller han mener. Dette samarbeidet er viktigere jo mer vesentlig tjenesten er for brukerens velferd og livssituasjon.

I St.meld. nr. 6 (2002–2003) Tiltaksplan mot fattigdom bebuder Regjeringen at den vil vurdere en lovhjemmel i lov om sosiale tjenester som gir rett til individuell plan for å løse sosiale problemer og komme i arbeid eller aktivitet. Samordning av tjenester er avgjørende for å nå resultater i arbeidet

med å bekjempe fattigdom blant personer med sammensatte behov.

12.8.3.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Når det gjelder individuelle kvalifiseringsplaner viser utvalget til St.meld. nr. 17 (2000–2001). Individuelle kvalifiseringsplaner kan ifølge stortingsmeldingen anses som et verktøy som bidrar til gjennomtenkt planlegging og helhet i kvalifiseringen. En individuell kvalifiseringsplan er en plan hvor det skal framgå tiltak, tidslengde og mål for kvalifiseringen. Planen skal angi hvem som har ansvar for å gjøre hva, når og hvordan. Videre skal planen ta hensyn til den enkeltes kompetanse og framtidsplaner.

Utvalget viser til at den individuelle kvalifiseringsplanen skal utarbeides i samarbeid mellom den nyankomne og den som har ansvar for kvalifiseringen. Det betyr at den enkelte nyankomne må få mulighet til å medvirke i planleggingen. Dette forutsetter igjen at den enkelte har fått informasjon og veiledning om mulige utdannings- og yrkesvalg som er aktuelle ut fra egne forutsetninger. For at veien til det endelige målet skal bli enklere, er det viktig at planen inneholder delmål. Etter utvalgets forslag må en individuell kvalifiseringsplan revideres jevnlig.

Høringsinstansene har ikke i særlig grad kommentert dette punktet.

12.8.3.3 Departementets vurdering

Departementet viser til St.meld. nr. 17 (2000–2001) og legger meldingens rammer og forutsetninger for individuelle kvalifiseringsplaner til grunn. I likhet med utvalget foreslår departementet at det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Den skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. For å sikre en planmessig og god framdrift, er det viktig at det i planen settes opp delmål for avgrensede aktiviteter.

Departementet foreslår derfor at planen minst skal inneholde programmets start og tidsfaser, og en angivelse av tiltakene i programmet. Av planen må det således framgå ansvars plassering i forhold til tiltakene, når tiltakene skal foregå, programmets varighet og omfang.

Et effektivt og hensiktsmessig kvalifiseringsløp forutsetter et samarbeid mellom kommunen, som er ansvarlig for å utforme tilbudet, og den enkelte deltaker. Departementet ser det som viktig at den enkelte gis mulighet og ansvar for å planlegge sin

egen kvalifisering, og foreslår derfor at planen skal utarbeides i samråd med vedkommende deltaker. For at medvirkningen skal være reell og konstruktiv, forutsetter departementet at kommunen sørger for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning. Lovforslagets krav om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer imidlertid ikke at den enkelte deltaker ensidig kan stoppe prosessen med utarbeidelse av planen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon. For nærmere opplysning om dette, viser departementet til kapittel 15, som omhandler saksbehandlingsreglene.

Departementet understreker at planen skal være et verktøy for utarbeiding og tilpasning av et treffsikkert program. Nyankomne innvandrere vil ha ulike forutsetninger for kvalifisering, og ulike kunnskap om opplærings- og arbeidsmuligheter i Norge. For noen kan det være vanskelig å sette gode og realistiske mål for den grunnleggende kvalifiseringen kort tid etter bosettingen. Både kommunen og den enkelte deltaker vil etter en tid opparbeide seg kunnskap, forståelse og innblikk i hvordan kvalifiseringen forløper. På bakgrunn av dette og en vurdering av programmets progresjon og eventuelle endringer i deltakerens livssituasjon, kan det oppstå behov for å korrigere eller endre planen. Etter departementets vurdering er det derfor vesentlig at planen kan justeres både med hensyn til mål og innhold underveis i programmet. Departementet foreslår således at planen skal tas opp til vurdering på nytt med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon.

12.9 Fravær og permisjoner

12.9.1 Innledning

Dersom deltakere uteblir fra programmet, reiser spørsmålet seg om hvilke konsekvenser fraværet skal få, både når det gjelder rett til utbetaling av stønad og rett og plikt til fortsatt å følge programmet. Konsekvensene i forhold til utbetaling av stønad behandles i kapittel 13, mens følgene for deltakelse i programmet behandles i dette kapitlet. Et viktig moment ved vurderingen av følgene, vil være om grunnen til fraværet kan sies å være legitimt eller ikke. Videre vil fraværets hyppighet og lengde være vesentlige momenter ved vurderingen. Liknende vurderinger gjøres i arbeidslivet, i skoleverket og ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak.

Ved legitimt fravær kan en i arbeidslivet ha krav på permisjon, eller permisjon kan tilstås ensidig fra arbeidsgivers side ut fra en individuell og skjønnsmessig vurdering. Arbeidslivets praksis er tuftet på bestemmelser i arbeidsmiljøloven (lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. kapittel 8) og i overenskomster og tariffavtaler mellom partene i arbeidslivet.

Illegitimt fravær i arbeidslivet medfører reduksjon i lønn tilsvarende fraværets lengde. Det samme gjelder for Aetats kursstønad, jf. forskrift av 20. desember 2001 nr. 1544 om arbeidsmarkedstiltak § 10–10. Når det gjelder introduksjonsprogrammet er hovedspørsmålet ved illegitimt fravær imidlertid om programmet i det hele tatt kan eller bør gjennomføres for en som ikke møter opp. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til videregående opplæring, jf. lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 3–1. Høyt fravær fører i alminnelighet ikke til at retten går tapt. Derimot kan fravær over 15 prosent føre til at det ikke gis karakterer. Grunnlaget for å sette karakterer er forrykket på grunn av fraværet. Også ved arbeidsmarkedstiltak, særlig ved tiltak som er kompetansegivende, oppstår liknende problemstillinger. Fraværet kan være så høyt at poenget med kvalifiseringen rett og slett faller bort.

12.9.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget tar utgangspunkt i at det som hovedregel bør motiveres for videre deltakelse i programmet også etter et fravær. Hvor lenge tilbudet om program skal opprettholdes, skal vurderes ut fra hensynet til progresjon i programmet og fraværsgrunnen.

Utvalget foreslår at kortere legitimt fravær ikke skal få noen konsekvenser for deltakerens rett til å følge programmet.

Dersom deltakeren har omfattende legitimt fravær, foreslår utvalget at dette kan gi grunnlag for permisjon. Når det gjelder de situasjonene hvor det kan være rimelig å gi permisjon, mener utvalget at arbeidslivets regler vil være en god rettesnor å følge. De understreker imidlertid at permisjonspraksis i enkelte tilfeller bør ta noe mer hensyn til individuelle forhold enn det som gjelder i arbeidslivet ellers.

Utvalget påpeker at langvarig sykdom kan gi grunnlag for å vurdere om vedkommende deltaker er skikket til å delta i et introduksjonsprogram.

Etter utvalgets forslag, skal deltakeren kunne fortsette programmet når permisjonstiden er over. Permisjonstiden bør eventuelt komme i tillegg til

programmets lengstetid på to år. Deltakeren får ikke introduksjonsstønad i permisjonstiden.

Når det gjelder illegitimt fravær, foreslår utvalget at dette som hovedregel skal føre til trekk i stønaden. Det foreslår videre at omfattende illegitimt fravær kan være oppsigelsesgrunn fra programmet, dersom motivering og tilrettelegging ikke fører fram.

Utvalget foreslår at fravær uten tillatelse og som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, skal medføre tilsvarende reduksjon i introduksjonsstønaden. Utvalgets forslag lovfester dette som prinsipp, men overlater den nærmere praktiseringen av fraværsbestemmelsene til kommunenes skjønn. Videre foreslår utvalget en hjemmel for kommunen til å fastsette nærmere regler om egenmelding ved egen eller barns sykdom.

12.9.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget ble i liten grad kommentert i høringen. *NHO* nevner at en bør følge arbeidslivets vanlige regler om egenmelding ved egen eller barns sykdom.

Sola kommune påpeker at det er lagt opp til en betydelig grad av skjønn for kommunen, både i forhold til legitimt og illegitimt fravær. De mener dette vil bety en utfordring for kommunene, ikke minst sett i forhold til økonomisk sosialhjelp. Kommunen ønsker seg en presisering av reglene for fravær.

12.9.4 Departementets vurdering

Departementet deler i hovedtrekk utvalgets vurdering om fravær og permisjon. Det vil ha en pedagogisk effekt for deltakernes forberedelse til yrkeslivet, at introduksjonsordningen på dette området legger seg tett opp til arbeidslivets system. Departementet foreslår imidlertid at de nærmere reglene om fravær og permisjon reguleres i forskrift fastsatt av departementet, framfor at dette overlates til kommunenes skjønn (se nærmere nedenfor).

Departementets lovforslag har som utgangspunkt at når en kandidat har begynt i introduksjonsprogrammet, vil vedkommende ha rett og plikt til å fortsette i programmet og motta introduksjonsstønaden. Kommunen kan ikke avslutte programmet for deltakeren, med mindre det finnes grunnlag for det i loven. Departementet vil imidlertid understreke at det som hovedregel bør motiveres for videre deltakelse i programmet også etter et fravær. Kommunens ansvar for å følge opp deltakeren er viktig i denne sammenheng, slik at fravær av stort omfang kan forebygges. Når fraværet først er et faktum, blir spørsmålet imidlertid hvilken betydel-

ning dette skal få for retten til å følge programmet og til å motta stønad. Konsekvensene i forhold til stønaden nevnes bare kort her. For nærmere opplysninger vises det til kapittel 13. Departementets forslag legger opp til at det her går et skille mellom fravær som er legitimt og fravær som er illegitimt. Fraværets lengde og hyppighet vil også være avgjørende ved vurderingen.

Med legitimt fravær menes fravær som det er gitt tillatelse til, samt sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner. Departementet foreslår at kortvarig legitimt fravær ikke skal få noen konsekvenser, verken når det gjelder rett til å delta i programmet eller til å motta stønad. Hva som er kortvarig, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Dersom fraværet av legitime årsaker blir omfattende og langvarig, bør deltakeren få permisjon.

Følgene av at permisjon tilstås, er at introduksjonsprogrammet «fryses» i permisjonstiden. Tilbudet om deltakelse i introduksjonsprogram står ved lag når permisjonen er over, og permisjonstiden kommer i tillegg til programmets fastsatte lengstetid. Det utbetales ikke introduksjonsstønad i permisjonstiden. Det understrekes at begrepet «permisjon» her bare brukes om langvarig, legitimt fravær.

Ved langvarig fravær vil det være særlig aktuelt å revurdere og justere den individuelle kvalifiseringsplanen. Langvarig fravær kan imidlertid også gi grunnlag for å vurdere om programmet heller bør stanses.

Når det gjelder illegitimt fravær, foreslår departementet at dette som hovedregel skal føre til trekk i stønaden. Som illegitimt fravær regnes fravær det ikke er gitt tillatelse til og som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner. Departementet mener at illegitimt fravær av stort omfang bør føre til at deltakeren taper sin rett til fortsatt programdeltakelse, se nærmere kapittel 12.10. En kan heller ikke i slike tilfeller uten videre påregne å motta sosialhjelp på sedvanlig måte.

Ifølge utvalgets forslag, kan kommunen fastsette nærmere regler om egenmelding ved egen eller barns sykdom. Departementet har merket seg at utvalget finner det mest hensiktsmessig å overlate håndtering av spørsmålet om fravær og permisjon til kommunenes skjønn. Kommunens nærhet til deltakere, hensynet til progresjon i programmet, ulike lokale forhold og at kommunene har en etablert praksis i sitt arbeidsrettslige forhold overfor egne arbeidstakere, kan anføres for en slik løsning.

Etter departementets vurdering er forutsigbarhet for deltakere i introduksjonsordningen et hensyn som gjør seg særlig gjeldende ved fastsetting av nærmere regler for fravær og permisjon ved pro-

gramdeltakelsen. Nærmere bestemmelser om hva som skal anses for legitimt eller illegitimt fravær og regler om permisjon, har betydning for den enkeltes rett til fortsatt programdeltakelse og til å motta introduksjonsstønad. Videre har behandling av disse spørsmål konsekvenser for den enkelte deltakers stilling i forhold til sosialhjelp etter sosialtjenesteloven. Etter departementets syn vil det derfor være viktig med like regler om fravær og permisjon for programdeltakere i introduksjonsordningen for alle kommuner. Hensynet til utvikling av en ensartet praksis for klagesaksbehandling taler også for at man har like regler her. Det vil være en fordel for klageinstansen å forholde seg til ett regelverk, framfor en rekke ulike kommunale forskrifter. På bakgrunn av dette foreslår departementet at lovforlaget gir Kommunal- og regionaldepartementet hjemmel til å utferdige nærmere regler om fravær og permisjon for programdeltakere i introduksjonsordningen i en egen forskrift. Lovforslaget avviker således fra utvalgets forslag på dette punktet.

12.10 Opphør av programmet for den enkelte

12.10.1 Introduksjonslovutvalget

Utvalget påpeker at det finnes en rekke forhold som kan tilsi at programmet bør opphøre, og de finner det derfor vanskelig å gi en uttømmende oppregning av dette i lovteksten. Utvalget tar istedenfor utgangspunkt i arbeidsmiljølovens oppsigelsesvern, jf. arbeidsmiljøloven § 60. De foreslår at kommunen kan stanse programmet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i forhold hos den enkelte, herunder om programdeltakeren har tilbud om høvelig arbeid. Som eksempel på forhold som kan tilsi stansing, nevner utvalget vesentlige eller gjentatte fravær.

Utvalget presiserer at forståelsen av bestemmelsen må ta utgangspunkt i den særlige situasjonen introduksjonsprogrammet utgjør, og i målsettingen med programmet. Programmet er ikke et ordinært arbeidsforhold, men et kvalifiseringstiltak som skal forberede deltakerne til arbeidslivet. På denne bakgrunn bør kommunen for eksempel ha adgang til å stanse programmet hvis en deltaker har tilbud om arbeid som vedkommende kan forsørge seg med, selv om dette ikke vil være en «saklig grunn» til oppsigelse i arbeidslivet ellers.

Når det gjelder stansing av programmet på grunn av at deltakeren har fått tilbud om høvelig arbeid, mener utvalget dette bør kunne skje uten at det er fastsatt noe om det i den enkeltes plan.

Utvalget foreslår at avgjørelse om stansing av programmet, skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Deltakeren kan påklage kommunens avgjørelse om stansing til fylkesmannen.

12.10.2 Høringsinstansenes syn

Forslaget ble i liten grad kommentert i høringen. *Den norske advokatforening* mener det er viktig at loven anvendes fleksibelt i tilfeller hvor den nyankomne selv ønsker å starte annen aktuell utdanning, istedenfor å følge undervisningen i henhold til introduksjonsordningen. De uttaler at det er kjent at det har vært problemer for nyankomne å få kommunens tillatelse til å avslutte introduksjonsprogrammet, når vedkommende har fått tilbud om annen mer egnet utdanningsmulighet. Foreningen foreslår derfor at det tas inn i lovteksten at programmet også kan stanses dersom deltakeren har tilbud om alternativ utdanningsmulighet. De mener dette vil gi større forutsigbarhet og mer ensrettet praksis.

12.10.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i utvalgets konklusjon når det gjelder regulering av programmets opphør for den enkelte. Det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i arbeidsmiljølovens oppsigelsesvern ved vurdering av om programmet skal stanses, men disse reglene må tilpasses den særlige situasjonen introduksjonsprogrammet utgjør.

Saklige grunner for å avvikle programmet kan for eksempel være at deltakeren har vesentlige eller gjentatte fravær. Hvorvidt programmet skal avvikles på grunn av fravær, må vurderes ut fra hensynet til progresjon i programmet og fraværsgrunn, jf. kapittel 12.9.4. Et annet eksempel kan være at vedkommendes atferd kan vanskeliggjøre programgjennomføringen for de øvrige deltakerne. Det kan videre være aktuelt å stanse programmet fordi deltakeren ikke lenger kan nyttiggjøre seg det, for eksempel på grunn av langvarig og alvorlig

sykdom. I slike tilfeller vil andre forsørgelsesmåter, som sosialhjelp, være mer aktuelle.

Når det gjelder stansing av programmet på grunn av at deltakeren har fått tilbud om høvelig arbeid, er departementet enig i at dette bør kunne skje uten at det er fastsatt noe om det i den individuelle kvalifiseringsplanen. Formålet med programmet er nettopp å forberede til arbeidslivet. Kommunene 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 vurderingen er om vedkommende kan forsørge seg med det alternative arbeidet.

Departementet vil også i denne sammenheng understreke viktigheten av at deltakere ikke avslutter programmet for tidlig og går over til arbeidslivet før de har oppnådd et visst nivå, jf. kapittel 12.5.4. Uten tilstrekkelige norskkunnskaper og annen grunnleggende kvalifisering kan de være ekstra sårbare på arbeidsmarkedet i nedgangstider.

Departementet ønsker ikke å utvide kommunens oppsigelsesadgang til også å omfatte tilfeller hvor deltakeren har tilbud om alternativ utdanningsmulighet. Bestemmelsen om oppsigelsesadgang regulerer de tilfellene hvor kommunen ønsker å avslutte programmet, mens deltakeren ønsker å fortsette. Å utvide kommunens oppsigelsesadgang, vil altså svekke deltakerens stilling. Det er ikke behov for å regulere den omvendte situasjonen (deltakeren ønsker å avslutte programmet, mens kommunen vil fortsette), siden deltakere i alle tilfeller ikke kan velge sosialhjelp framfor deltakelse i introduksjonsordningen, jf. kapittel 10.4. Dersom deltakeren slutter i programmet, vil vedkommende fortsatt ha krav på å få utstedt deltakerbevis, jf. kapittel 12.6.3.

Avgjørelse om stansing av programmet skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Rettssikkerhetshensyn tilsier at en såpass inngripende avgjørelse som stansing av programmet, bør falle inn under forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

13 Introduksjonsstønad

13.1 Innledning

Utforming av introduksjonsstønad skal ivareta to hovedhensyn. Den må for det første stimulere den enkelte til å delta i introduksjonsprogrammet og forberede til videre deltakelse i yrkeslivet. Dette hensynet er retningsgivende for den nærmere utformingen av stønaden, herunder stønadens tilknytning til deltakelse i kvalifisering. Det andre hovedhensynet er at stønadens nivå må fastsettes slik at den enkelte sikres de nødvendige midler til livsopphold.

En vesenlig side ved kritikken av den offentlige integreringsinnsatsen har vært rettet mot at det ikke er noe alternativ til sosialhjelp for nyankomne innvandrere. Det har vært reist spørsmål om det ikke vil være hensiktsmessig å betale nyankomne innvandrere ordinær lønn under forutsetning av at de går på opplæring.

Det alminnelige lønnsbegrepet er knyttet til den motytelse en arbeidstaker får for å stille sin arbeidskraft til disposisjon. Dette er ikke en treffende beskrivelse av en introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Det finnes imidlertid eksempler som lærlingordninger, etatsopplæringer og enkelte videreutdanningsprogrammer som kan synes å ha likhetpunkter med introduksjonsordningen. Disse ordningene finansieres av arbeidsgiveren, og den enkelte deltaker får lønn for å delta i en opplæring som arbeidsgiveren senere vil få nytte av. Dette vil ikke være tilfelle for introduksjonsordningen, da hensikten med introduksjonsordningen er, ved hjelp av offentlige midler, å styrke nyankomne innvandreres integrering i samfunnet. Det ordinære lønnsbegrepet vil således ikke være treffende for den økonomiske ytelsen nyankomne får for å delta i introduksjonsprogrammet.

13.2 Inntektssikring eller behovsprøvd utgiftsdekning

13.2.1 Gjeldende rett for sammenliknbare ytelser

Offentlige ytelser bygger på to forskjellige prinsipper. Det ene er å sikre inntekt for borgere i bestem-

te livssituasjoner (inntektssikringsprinsippet). Det andre er å sørge for utgiftsdekning (utgiftsdekningsprinsippet). Begge disse to kan ha elementer av behovsprøving basert mer eller mindre på skjønn.

Eksempler på offentlige ytelser som bygger på inntektssikringsprinsippet, er folketrygdens pensjonsordninger. Disse er ment å sikre inntekt for mottakeren av pensjonen. Folketrygdens tilleggspensjoner og arbeidsløshetsstrygd tar også sikte på å kompensere bortfall av inntekt. Uførepensjonen tar i tillegg sikte på å sikre mot tap av framtidig inntekt. Ingen av de nevnte ytelsene er behovsprøvde.

Et eksempel på en offentlig ytelse som bygger på utgiftsdekningsprinsippet, er sosialhjelp. Utgiftsdekningsordningene er alltid behovsprøvde i den forstand at utgiftene skal dekke et anerkjent medisinsk eller sosialt behov. Det er ikke nok at utgiften er pådratt eller at det er et individuelt ønske om å pådra seg utgiften. Utmålingen av den behovsprøvde hjelpen skjer etter en inntektsprøving, der man vurderer om vedkommende har økonomisk evne til å dekke utgiften selv. Behovsprøving har altså en dobbeltbetydning. For det første en vurdering av behovet for det godet utgiften skal dekke, og for det andre en vurdering av behovet for å få dekket utgiften.

De fleste ordninger har elementer av både inntektssikring og utgiftsdekning, for eksempel Aetats kursstønad og utdanningsfinansiering.

13.2.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget har utformet en introduksjonsstønad etter inntektssikringsprinsippet. Introduksjonsstønaden utbetales til deltakere i introduksjonsprogram uavhengig av vedkommendes utgifter eller økonomiske evne. Dette innebærer at stønaden ikke er behovsprøvd, og at stønaden ikke fastsettes i forhold til de faktiske utgifter den enkelte måtte ha eller et normert utgiftsnivå. Deltakeren kan også ha andre inntekter ved siden av, så lenge dette ikke går ut over deltakelsen i programmet. Utvalget har videre ikke differensiert stønaden med særskilte komponenter.

Utvalget skriver i sin begrunnelse for å løsrive

introduksjonsstønaden fra behovsprøving, i kapittel 10.3.7.1, på side 84 i utredningen:

«Dagens system stimulerer til passiv stønads-mottaking, ikke bare ved at det er en manglende sammenheng mellom mottak av offentlige ytelser og integreringstiltakene, men også fordi nyankomne innvandrere på mange måter er henvist til å legge sitt liv i andres hender. Det blir sosialtjenesten som må vurdere hva den enkelte skal få støtte til. Dette svekkes naturligvis i noen grad av at også deler av sosialhjelpen i praksis er normert. Likevel er det et sentralt element i sosialhjelpssystemet at den enkelte til enhver tid skal kunne dokumentere sine individuelle behov. Det skapes derved et avhengighetsforhold mellom innvandreren og det offentlige som er mer skadelig enn det som gjelder for andre grupper av sosialhjelpsmottakere.»

Utvalget viser i denne sammenheng til at utformingen av sosialhjelpssystemet har andre konsekvenser for dem som er nyinnflyttet til landet og mangler bakgrunn for forståelse av og deltakelse i den norske samfunnet, enn for dem som gjennom hele sin oppvekst og sitt liv er sosialisert til det.

De fleste høringsinstansene har støttet utvalgets vurdering på dette punktet. *Fylkesmannen i Østfold* påpeker imidlertid at deltakerne i ordningen vil være mennesker i forskjellige livsfaser og med forskjellige behov, og at dette tilsier at en bør vurdere en ordning med behovsprøving.

13.2.3 Departementets vurdering

Motforestillingen mot å bygge opp introduksjonsstønaden med en enhetlig sats for deltakelse i programmet, er først og fremst at utgiftsbehovet kan være ganske forskjellig for de ulike deltakerne. Livssituasjonen kan variere sterkt, for eksempel etter alder, familiesituasjon, bosted og andre mer tilfeldige forhold. Dette er bakgrunnen for at sosiale sikringsordninger gjerne opererer med flere tilleggsytelser til grunnstønaden. Behovet for å operere med særskilte komponenter til bestemte formål i introduksjonsstønaden, er avhengig av hvilket nivå introduksjonsstønaden legges på. Når det gjelder drøftingen om stønadsens nivå viser departementet til kapittel 13.6.

Departementet støtter likevel utvalgets vurdering om at introduksjonsstønaden skal ha samme sats i hele landet og at den ikke skal være behovsprøvd.

Departementet viser til at dagens system, der nyankomne innvandrere henvises til sosialhjelpen for sin forsørgelse med liten eller ingen kobling til

ulike former for integreringstiltak, ikke fremmer integrering. Det blir sosialtjenesten som må vurdere hva den enkelte skal få støtte til. Selv om deler av sosialhjelpen i dag i praksis er normert, er det likevel et sentralt element i sosialhjelpssystemet at den enkelte til enhver tid skal kunne dokumentere sine individuelle behov. Det skapes derved et vedvarende avhengighetsforhold mellom den nyankomne innvandreren og det offentlige. De må således rette fokuset mot å argumentere for behov, noe som gjerne har en passiviserende virkning.

Departementet understreker at en viktig side ved integreringen er å gjøre innvandrere i stand til å forsørge seg selv. Etter departementets vurdering bør introduksjonsstønaden bygges opp slik at den representerer en tilpasning til det vedkommende vil møte i yrkeslivet. I yrkeslivet må den enkelte klare seg selv med den inntekt vedkommende får for sin arbeidsprestasjon. På denne bakgrunn mener departementet at introduksjonsstønaden ikke bør være relatert til faktiske utgifter den enkelte deltaker måtte ha. Det bør være opp til den enkelte å prioritere mellom sine egne behov, slik det er for alminnelige lønns-mottakere.

Etter departementets vurdering taler ovennevnte hensyn ikke bare for å koble sammen den offentlige introduksjonsstønaden med krav om deltakelse i introduksjonsprogrammer, men også for å løsrive oppbyggingen av introduksjonsstønaden fra den tradisjonelle tilnærmingen til sosialhjelpen. Den enkelte bør så langt som mulig få et selvstendig ansvar for å dekke sine behov innenfor rammen av den stønaden som ytes for deltakelse i introduksjonsprogrammet.

13.3 Individbasert ytelse

13.3.1 Gjeldende rett for sammenliknbare ytelser

Økonomisk stønad etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester er regulert i lovens kapittel 5. Grunnvilkåret for å få stønad er at søkeren ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold ved arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. I utgangspunktet er det søkerens egen livssituasjon som skal vurderes med henblikk på om vedkommende fyller vilkårene for å få sosialhjelp. Ved vurderingen skal det imidlertid tas hensyn til hvilken forsørgelsesbyrde vedkommende har, også i forhold til ektefellen. Det skal på den annen side også tas hensyn til i hvilken grad vedkommende selv kan forsørges av ektefellen. Ved beregningen

av sosialhjelp kan man i tillegg ta hensyn til de besparelser man oppnår ved å bo i et husstandsfelleskap, også med andre enn ektefelle og barn. I praksis innebærer det at det er familien, og i noen grad også andre husstandsmedlemmer, som er vurderingstemaet for sosialhjelpen.

Arbeidsmarkedsetaten yter i en del tilfeller stønad til livsopphold ved deltakelse i opplæringstiltak i etatens regi. Ordningen er hjemlet i lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting, og er regulert i forskrift av 20. desember 2001 nr. 1544 om arbeidsmarkedstiltak. Grunnvilkåret for å være omfattet av ordningen er at søkeren er over 16 år, og deltar på arbeidsmarkedskurs for voksne som settes i gang av Aetat Arbeidsdirektoratet. Grunnvilkåret for å få kursstønad er at vedkommende deltar i opplæringstiltaket. Det skjer i utgangspunktet ingen vurdering av den enkeltes behov for penger, og heller ikke av familieøkonomien. Ordningen er individorientert.

Folketrygdens grunnpensjon og tilleggspensjon utgjør hovedelementene i folketrygdens pensjonssystem. Hovedvilkåret for å komme inn i dette systemet er at vedkommende enten er over en viss alder (alderspensjon) eller har en uførhetsgrad av en viss størrelse (uførepensjon). Vedkommendes økonomiske stilling, særlige behov eller andre subjektive elementer, er uten betydning. Folketrygdens pensjonssystem er individorientert. Det avgjørende er om vedkommende selv fyller vilkårene for å få pensjon. Dette skyldes trygdens sterke rettighetspreg, og henger sammen med tilleggspensjonssystemet. Ektefellens eller andre familiemedlemmers situasjon er i utgangspunktet uten betydning for pensjonsrettighetene, men kan ha en viss betydning for utmåling og for tilleggsrettigheter.

Utdanningsstøtten er hjemlet i lov av 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter. Utdanningsstøtten er av en litt annen karakter enn de ordningene som er skissert ovenfor. Den har primært ikke som formål å sørge for mottakerens livsopphold, men skal gi økonomisk grunnlag for at den enkelte kan skaffe seg utdanning. Utdanningsstøtte kan etter søknad gis til elever og studenter ved videregående eller høyere utdanningsinstitusjoner. Utdanningsstøtte gis som stipend og lån. Gift søker kan få tillegg for forsørging av ektefelle og barn. Ved tildeling av støtte skal det som regel tas hensyn til søkers og eventuell ektefelle eller samboers inntekt og formue.

Det henvises til kapittel 4 for en nærmere redegjørelse for gjeldende hjelpeordninger, herunder kontantytelser, for nyankomne innvandrere.

13.3.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget foreslår at introduksjonsstønad skal være individbasert, dvs. uavhengig av den enkelte deltakerens familiesituasjon. Utvalget uttaler i kapittel 10.2.2, på side 75, i utredningen:

«Etter utvalgets mening taler mye for at en introduksjonsstønad bør bygges rundt den enkelte deltaker, uavhengig av familiesituasjon. Den økonomiske ytelsen bør av pedagogiske grunner framtre som et vederlag, eller fungere som belønning, for den som deltar i kvalifiseringsprogrammet. Det vil stimulere til deltakelse i programmet, og også til å gjennomføre det. Det svarer også til den situasjon som er et viktig mål for programmet, nemlig yrkesdeltakelse, med yrkeslivets individbaserte vederlagssystemer. Det kan i seg selv ligge et opplæringsmoment i at den ytelse man mottar er helt ut knyttet til egen innsats. I arbeids- eller forretningslivet spørres det ikke om forsørgelsesbyrde eller utgifter for øvrig.»

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, herunder *Oslo kommune*, støtter utvalgets forslag om at stønaden blir knyttet opp mot enkeltindividet, og at den ikke blir behovsprøvd. Det vises til at dette kan bidra til større motivasjon til å lære norsk og i neste omgang bli arbeidssøker. Det framheves at det vil ha stor betydning for motivasjonen til innvandrerkvinner.

13.3.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er det et viktig hensyn at introduksjonsstønad i seg selv innrettes slik at den stimulerer til deltakelse for alle familiemedlemmer, og ikke bare for den som måtte anses som hovedforsørger. Alle voksne familiemedlemmer bør kunne tilføres de nødvendige basiskunnskaper gjennom grunnleggende kvalifisering. Det er etter departementets vurdering stor sannsynlighet for at en introduksjonsstønad som knytter seg til den enkelte deltaker, i større grad vil stimulere begge ektefeller til å delta på programmet enn om stønaden innrettes mot familien som enhet. Det er videre en kjensgjerning at selvforsørging i dag som regel langt på vei krever at begge ektefeller er i yrkeslivet. Hertil kommer at ordningen mest mulig skal være lik arbeidslivet. I introduksjonsordningen som i arbeidslivet er avlønningen knyttet direkte opp mot den enkeltes innsats.

Etter departementets syn er det i et likestillingsperspektiv viktig med en individbasert ordning. I

likhet med det som har vært tilfelle i det norske samfunnet tidligere, vil mange innvandrere komme fra samfunn der mannen vurderes som hovedforsørgeren. En bør ikke legge opp til en ordning som understøtter et slikt kjønnsrollemønster. Det er også viktig for barna at begge foreldre deltar i introduksjonsprogrammet. Med den fare som innvandrere løper for isolasjon i forhold til storsamfunnet, er det uheldig om ikke begge foreldre behersker norsk og kan delta fullt ut i samfunnet. Fafos evaluering av de kommunale forsøkene med introduksjonsprogram, viser at en økonomisk ordning med utbetaling til enkeltpersoner og ikke til familier, kan virke stimulerende for kvinners deltakelse i den grunnleggende kvalifiseringen (se kapittel 8.2.1).

Departementet viser til at både likestillingsperspektivet og den enkeltes ansvar for egen forsørging ved lønnet yrkesdeltakelse, etter hvert er blitt et grunnleggende trekk ved det norske samfunnet. Dette må gjenspeiles i utformingen av introduksjonsordningen, som er beregnet på arbeidsføre mennesker. På grunnlag av dette og i likhet med utvalget, går departementet derfor inn for en individbasert innretning av introduksjonsstønad.

13.4 Utforming av introduksjonsstønad

13.4.1 Innledning

Introduksjonsstønad skal sikre et rimelig livsopphold for deltakere i introduksjonsprogram. Begrepet livsopphold, som anvendes i forbindelse med sosiale sikringsordninger, er ikke entydig. Det gjelder både i forhold til hvilke utgifter som inngår i begrepet, og mht. hvilket nivå for levestandard stønaden skal sikre.

Hovedkomponentene i de offentlige kontantytelsene kan være spesifisert til bestemte formål. De alminneligste er stønad til vanlig forbruk, til boutgifter, til barnefamilier og til dekning av andre bestemte utgifter som for eksempel reiseutgifter eller utgifter ved ekstraordinære situasjoner. Støtten til ulike formål kan i prinsippet ytes på forskjellige måter, og med ulik grad av skjønn.

Hvor spesifiserte de enkelte stønadsordningene er og hvilket nivå de legges på, varierer en god del. Sosialhjelpen kan i prinsippet ytes til alle de ovennevnte formål, og hjelpens nivå skal sikre et forsvarlig livsopphold. Sosialhjelpen er imidlertid subsidær; den ytes bare hvis utgiftene ikke kan dekkes på andre måter. De øvrige ordninger har ikke

denne subsidære karakteren, men til gjengjeld vil de bare omfatte en eller flere av formålene nevnt over.

I det følgende behandles spørsmålet om hvilke utgifter introduksjonsstønden skal dekke, og om det bør være spesifikke komponenter i introduksjonsstønden til dekning av ulike bestemte formål. Spørsmålet om introduksjonsstønadens nivå blir behandlet i kapittel 13.6.

13.4.2 Utgifter til vanlig forbruk

13.4.2.1 Innledning og gjeldende rett

Introduksjonsstønden skal for det første dekke utgiftene til programdeltakerens løpende forbruk, som utgjør en vesentlig del av kjerneutgiftene i livsoppholdsbegrepet. I tillegg kommer utgifter til bolig og utgifter i forbindelse med forsørgelse av barn.

Sosial- og helsedepartementet har 13. februar 2001, med hjemmel i lov om sosiale tjenester § 5–1 tredje ledd, gitt veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. De veiledende retningslinjene for sosialhjelp omfatter utgifter til det løpende, daglige livsoppholdet: mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler og hygiene med mer, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter (bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med daglige gjøremål). Disse utgifter forutsettes dekket innenfor de veiledende normerte satsene, uavhengig av om de faktisk pådras eller ikke. I tillegg kommer utgifter som dekkes inn etter kommunalt skjønn med grunnlag i en vurdering av den enkeltes behov, som for eksempel boutgifter. Dette innebærer at en nokså stor andel av de ordinære utgiftene til livsopphold undergis særskilt behandling. I tillegg kan ekstraordinære utgifter også dekkes etter skjønn, jf. sosialtjenesteloven § 5–2.

Folketrygden har det motsatte utgangspunkt. Den ordinære pensjonen er i utgangspunktet ment å skulle dekke alle utgifter. Dersom store nødvendige, men ekstraordinære utgifter skulle dukke opp, og vedkommende ikke har egne midler, er dette en sak for sosialtjenesten.

Kursstønad fra Aetat skal bidra til å dekke utgifter til livsopphold for tiltaksdeltakere. Stønden skal videre kompensere helt eller delvis for bestemte utgifter i forbindelse med kvalifisering og arbeidstrening. Basisytelsen utbetales uavhengig av livssituasjon og av om utgiftene faktisk er pådratt. I tillegg dekkes andre faktiske utgifter som er knyttet til gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltaket. Deltakere på arbeidsmarkedstiltak mottar stønad for alle faktiske tiltaksdager.

13.4.2.2 Introduksjonslovutvalget

Etter utvalgets vurdering bør så mye som mulig av de ordinære utgiftene til mottakeren dekkes gjennom introduksjonsstønaden og knyttes til én sats. Utvalget uttaler videre i kapittel 10.3.2.3, på side 77 i utredningen:

«Vi ser det som mindre problematisk å trekke en vid ramme for hva som regnes som ordinære utgifter sett i forhold til mer sporadiske eller ekstraordinære utgifter. Det er ikke hensiktsmessig å stimulere nyankomne innvandrere til å oppfatte det slik at det bare er å henvende seg til det offentlige velferdsapparatet hver gang en utgift utover det vanlige oppstår.»

13.4.2.3 Høringsinstansenes syn

Noen høringsinstanser, herunder KS, påpeker at utgifter i forbindelse med deltakerens etablering i kommunen også bør dekkes av introduksjonsstønaden. KS mener det er viktig at slike etableringsutgifter (inventar, utstyr mv.) legges inn i stønaden, slik at dette ikke finansieres med sosialhjelp. Høringsinstansene mener videre at det er ønskelig at den nye loven gjør det mulig å samle alle utbetalinger i ett enkeltvedtak og fortrinnsvis med én hjemmel, for eksempel ved at etableringsutgifter legges inn som en engangsutbetaling i loven. Det påpekes også som uheldig at utgifter til livsopphold den første perioden etter bosetting, før innvandreren er kommet i gang med kvalifiseringstiltak, ikke dekkes av stønaden. Videre foreslås lege- og tannbehandling også dekket under ordningen.

13.4.2.4 Departementets vurdering

Lovforslaget legger opp til at deltakere i introduksjonsprogram skal kunne dekke nødvendige, løpende utgifter knyttet til et nøkternt forbruk gjennom introduksjonsstønaden. Departementet deler utvalgets vurdering om at så mye som mulig av de ordinære utgiftene knyttes til en enhetlig sats i introduksjonsstønaden.

Departementet anser det som et viktig prinsipp at introduksjonsstønaden gir den enkelte deltaker valgfrihet mht. disponering av stønaden. Departementet anser en slik valgfrihet som et gode for nyankomne innvandrere. Departementet ser det også som positivt at denne valgfriheten innebærer at den enkelte må ta et større ansvar for å disponere sine midler. Den enkelte deltaker må selv prioritere og sørge for at nødvendige utgifter blir dekket. Dette er i tråd med det formål lovforslaget setter for introduksjonsstønaden, jf. kapittel 9.

Det er deltakelsen som gir rett til introduksjons-

stønaden, og spesielle individuelle behov vil således ikke påvirke hvor mye stønad en deltaker skal få. Dette er i samsvar med hvordan det fungerer i ordinære arbeidsforhold.

Etter departementets vurdering vil det ikke være grunnlag for å knytte dekning av etableringsutgifter i forbindelse med bosetting av nyankomne innvandrere, til introduksjonsordningen. Behovet for dekning av slike utgifter vil variere avhengig av den individuelle situasjon og lokale forhold. Mange i målgruppen vil eksempelvis allerede være etablert i kommunen før de får tilbud om programdeltakelse, siden det gjerne vil ta noe tid å utvikle introduksjonsprogram for den enkelte. Etter departementets vurdering bør en eventuell dekning av slike utgifter i prinsippet være behovsprøvd. Dette tilsier at dekning av utgifter i forbindelse med etablering må holdes atskilt fra introduksjonsstønaden, som forutsetter deltakelse i introduksjonsprogram. Departementet viser til at kommuner som i dag bosetter nyankomne, har etablert rutiner for håndtering av spørsmålet om anskaffelse av bolig med nødvendig innbo og utstyr som er tilpasset lokale forhold i kommunen. I rundskriv I – 1/93, lov om sosialtjenester mv., gir Sosialdepartementet retningslinjer om at hjelp til etablering i bolig med vanlig innbo og utstyr skal ytes etter en nøktern og rimelig standard, jf. sosialtjenesteloven § 5–1.

Eventuelle utgifter i forbindelse med medisinsk behandling, herunder tannbehandling, inngår i de ordinære utgifter som introduksjonsstønaden i utgangspunktet er ment å kunne dekke. For nærmere opplysninger om dette vises det til kapittel 13.4.6, som omhandler ekstraordinære utgifter.

13.4.3 Utgifter til barn – særskilt barnetillegg

13.4.3.1 Innledning og gjeldende rett

For deltakere som har barn å forsørge reiser det seg spørsmål om det bør utformes et eget tillegg til introduksjonsstønaden til dekning av utgifter i forbindelse med forsørgelse av barn.

Gjennom barnetrygden yter det offentlige støtte til alle barnefamilier. Trygden gjelder alle barn mellom 0 og 18 år og utgjør fra 1. januar 2001 11 664 kroner per barn per år. Småbarnsfamilier får i dag et tillegg i barnetrygden for barn mellom 1 og 3 år på 7 884 kroner per år. I budsjettforslaget for 2003 foreslår Regjeringen å fjerne småbarnstillegget fra 1. august 2003, og å øke kontantstøtten tilsvarende fra samme dato. Enslige foreldre har krav på barnetrygd for et barn ekstra. Barnetrygden er ikke behovsprøvd og er heller ikke skattepliktig. Barnetrygden er ikke bare en stønadsordning, men må

også ses i sammenheng med skattesystemet som i dag ikke lenger har skatteklasser knyttet til forsørgelsesbyrde for barn.

Ved offentlige stønadsordninger til livsopphold foreligger det ikke et ensartet system for tilleggssytelser i forbindelse med forsørgelse av barn. Når det gjelder folketrygdens alders- og uførepensjon, ytes det et barnetillegg som utgjør 30 prosent av grunnpensjonen.

Når det gjelder stønad til livsopphold til deltakere på tiltak i Aetats regi, gis det barnetillegg for hvert barn under 16 år som deltakeren forsørger. Tillegget gis kun til den ene av foreldrene, i tilfelle begge deltar på tiltak samtidig. Når det gjelder utdanningsstøtte beregnes det også et særskilt barnetillegg.

Sosialhjelpen utgjør ikke noe enhetlig system, men et gjennomgående trekk er at barnefamilier får mer i sosialhjelp enn enslige eller ektefeller uten barn. Barns utgifter til fritidssysler utgjør normalt en del av de ordinære utgiftene til livsopphold. I de veiledende retningslinjene for sosialhjelp fra Sosial- og helsedepartementet, er det fastsatt særskilte barnetillegg per måned som utgjør 1 530 kroner for barn mellom 0 og 5 år, 2 020 kroner for barn mellom 6 og 10 år og 2 550 kroner for barn mellom 11 og 17 år. Barnetrygd og ev. kontantstøtte går imidlertid inn i inntektsgrunnlaget når sosialhjelpen skal utmåles.

Sosiale stønadsordninger i Norge inneholder gjennomgående et element av barnetillegg. Det reflekterer en oppfatning om at det å ha barn koster mer enn det som dekkes gjennom barnetrygden og den andel av egne inntekter som stønadsmottakeren kan omdisponere fra andre formål. I tillegg vil en ordning med barnetillegg bidra til å nyansere utbetalingsene ut fra utgiftsdekningsbehovet. Behovet for slike tilleggssytelser er imidlertid avhengig av størrelsen på den ordinære ytelsen til forsørgeren.

13.4.3.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget anbefaler ikke å utforme et særskilt barnetillegg for introduksjonsstønad. Utvalget legger særlig vekt på at introduksjonsstønaden skal stimulere til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Utvalget sier at selv om det finnes grunner for en rimelig utgiftsdekning i forbindelse med forsørgelse av barn, er det viktigere for nyankomne innvandrere at det legges til rette for aktiv deltakelse i programmet. Utvalget mener derfor at det i stedet bør legges til rette for barnetilsyn for programdeltakerne både rent faktisk og økonomisk, noe som vil være mer i tråd med formålene bak loven enn å tilstå et barnetillegg.

13.4.3.3 Høringsinstansenes syn

SINTEF/IFIM foreslår at det innføres et barnetillegg for å unngå at barnefamilier må søke om supplerende sosialhjelp. SINTEF/IFIM påpeker at gratis eller rimelig barnetilsyn vil kompensere for noen av merutgiftene, men at de store utgiftene ved å ha barn (mat, klær osv.) ikke kompenseres gjennom slike ordninger. For barn i skolealder, ligger det heller ingen kompensasjon i en innføring av barnetilsynsordninger. SINTEF/IFIM mener derfor at det, både ut fra et rimelighetshensyn og for å unngå et uheldig dobbeltsystem hvor introduksjonsstønad må suppleres med sosialhjelp, bør innføres et særskilt barnetillegg til introduksjonsstønaden.

13.4.3.4 Departementets vurdering

Introduksjonsstønaden skal sikre inntekt til livsopphold på et forsvarlig nivå for nyankomne innvandrere som deltar i et introduksjonsprogram etter bestemmelsene i lovforslaget. Departementet viser til at lovforslaget er utformet slik at introduksjonsstønaden ikke avregnes mot verken barnetrygd eller kontantstøtte, jf. kapittel 13.9. Ut over dette ser departementet at behovet for en rimelig utgiftsdekning i forbindelse med forsørgelse av barn, er et relevant hensyn også i forhold til introduksjonsstønaden. Et eventuelt barnetillegg vil også kunne nyansere introduksjonsstønaden, og bidra til en nærmere tilpasning av stønaden i forhold til faktiske behov.

Introduksjonsstønaden skal være et reelt alternativ til sosialhjelp. Etter lovforslaget forutsetter rett til introduksjonsstønad deltakelse i introduksjonsprogram. Introduksjonsstønaden er derfor ikke bestemt ut fra vedkommende deltakers utgiftsbehov. Introduksjonsstønaden har videre et siktemål henimot deltakelse i yrkeslivet. I yrkeslivet ytes det ingen kompensasjon i forbindelse med forsørgelse av barn. Etter departementets vurdering vil en for sterk vektlegging av deltakerens faktiske utgifter, svekke vedkommendes ansvar for egne prioriteringer og beslutninger.

Departementet understreker at introduksjonsstønaden skal stimulere begge forsørgere av barn i en husholdning til å delta i introduksjonsprogrammet. I denne sammenheng kan et system med barnetillegg svekke incentivene til å delta i kvalifiseringen.

På bakgrunn av dette går departementet i likhet med utvalget, ikke inn for å utforme et særskilt tillegg til introduksjonsstønaden for deltakere som forsørger barn.

Etter departementets vurdering vil hensynet til

likestilling mellom kjønnene ivaretas i større grad med en tilrettelegging for ordnet barnetilsyn fra kommunene for deltakere i introduksjonsprogram, enn en introduksjonsstønad med et eget barnetillegg, jf. kapittel 13.4.4.

Departementet ser ikke bort fra at manglende barnetillegg til introduksjonsstønaden kan forårsake økonomiske problemer for en familie i enkelte tilfeller. Departementet holder likevel fast ved prinsippet om en utgiftsuavhengig introduksjonsstønad som utbetales på grunnlag av deltakelse i introduksjonsprogram. I tilfeller der det oppstår økonomiske problemer, vil behov for supplerende sosialhjelp måtte vurderes etter sosialtjenesteloven på lik linje med andre borgere som har et svakt inntektsgrunnlag.

13.4.4 Barnetilsyn

13.4.4.1 Innledning og gjeldende rett

En del av de nyankomne innvandrerne vil ha barn i førskolealder. Det er viktig å sikre at også denne gruppen kan delta i introduksjonsprogram. En forutsetning vil ofte være at det kan framskaffes et forsvarlig barnetilsyn. Ikke minst gjelder dette i forhold til at begge foreldrene får mulighet til å delta i programmene.

Utgiftene til barnetilsyn kan imidlertid være et hinder for deltakelse, dersom foreldrene må betale full pris på grunnlag av en introduksjonsstønad fastsatt uavhengig av om vedkommende har barn i førskolealder eller ikke.

Regjeringens budsjettforslag for 2003 innebærer den største statlige satsingen på barnehagesektoren noensinne. Samlet fremmer Regjeringen forslag om å øke de statlige overføringene til barnehagene over kap. 856 med 1,67 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett for 2002. Denne satsingen vil bl.a. bidra til lavere barnehagepriser. Det vises for øvrig til St.prp. nr. 1 (2002–2003) programkategori 11.20 kap. 0856, barnehager.

Ordningen med kontantstøtte innebærer en statlig overføring til barnefamilier som ikke benytter seg av de offentlig finansierte barnetilsynsordningene. Den er begrenset til barn i de første leveårene, 1- og 2-åringene, og dekker derfor ikke behovet i hele førskolealderen. Pengene utbetales uavhengig av om foreldrene benytter seg av betalt privat barnetilsyn eller ikke.

De sosiale sikringsordningene gir i sin alminnelighet ikke noe eget tilskudd til barnetilsyn. Det gjelder helt ut for folketrygdens pensjonssystem. Heller ikke sosialhjelpen vil i sin alminnelighet gi noe særskilt tilskudd til tilsyn av barn, med mindre vedkommende barn har et særskilt behov for til-

syn. Når det gjelder stønad til livsopphold til deltakere på tiltak i regi av Aetat, gis det et tilsynstillegg dersom tiltaksdeltaker pga. tiltaket har utgifter til pleie/tilsyn med barn under ti år. Tilsynstillegg gis til den ene av foreldrene dersom begge deltar på tiltak samtidig. Dette representerer imidlertid et unntak.

Staten bruker økonomiske virkemidler for å styrke barnehagetilbudet for nyankomne innvandrere. Barne- og familiedepartementet forvalter to tilskuddsordninger til dette formål. Staten gir tilskudd til tospråklig assistent i barnehagen, og intensjonen er å legge forholdene til rette for at kommuner og private barnehageeiere kan gi barn fra språklige og etniske minoriteter et godt og utviklende barnehagetilbud. Staten gir videre et eget tilskudd til barnehagetilbud for barn av nyankomne innvandrere. Målet med ordningen er at kommuner og eventuelt private barnehager, skal kunne gi barn av nyankomne innvandrere et barnehagetilbud når familien skal etablere seg i bosettingskommunen. Tilbudet ses bl.a. i sammenheng med at foreldrene deltar i norskundervisning. Tilskuddet gis for et korttidstilbud, dvs. inntil 15 timer pr. uke og for åtte måneder. Tilskuddsperioden kan forlenges ut nærmeste kalender- eller skoleår. Det er en målsetting at barna integreres i kommunens ordinære barnehager når den særskilte tilskuddsperioden er over. Barnehagetilbudet kan organiseres enten som et eget barnehagetilbud for flyktningbarn eller som et tilbud der flyktningbarna går i barnehage sammen med norske barn. Tilskuddet skal dekke utgiftene til lønn, materiell og leker mm. I 2001 omfattet ordningen om lag 350 barn i 30 kommuner. Antall barn som omfattes av ordningen har vært relativt stabilt de siste årene.

Erfaringer fra kommuner og fylkesmenn gir grunn til å anta at tilskuddet generelt sett virker etter hensikten. Dette bekreftes også gjennom en helhetlig kartlegging av kommunenes integreringsarbeid som UDI foretok i 1998. Førti av 43 kommuner som var med i undersøkelsen, hadde iverksatt egne barnehagetiltak for flyktningbarn, hvorav halvparten av plassene var gratis eller sterkt subsidierte.

13.4.4.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget anbefaler ikke et særskilt barnetilsynstillegg til introduksjonsstønaden. Utvalget mener det er viktig at barn av nyankomne innvandrere får plass i det offentlig finansierte barnehagesystemet og til en pris foreldre kan betale. Et særskilt barnetilsynstillegg til introduksjonsstønaden vil komplisere systemet, og det vil også gjøre ordningen mer

ulik det deltakere vil møte i arbeidslivet. Etter utvalgets syn bør spørsmålet om barnetilsyn for deltakere i introduksjonsordningen primært løses innenfor gjeldende ordninger for barnetilsyn.

13.4.4.3 Høringsinstansenes syn

Barne- og familiedepartementet understreker spesielt viktigheten av at kommunene sørger for at barn av nyankomne innvandrere får plass i det offentlig finansierte barnehagesystemet, til en pris foreldrene kan betale. Barne- og familiedepartementet påpeker at dette ikke bare vil øke kvinners mulighet for deltakelse i programmet, men at det også vil styrke barnas deltakelse i samfunnet. *Sola kommune* uttaler at dersom det er tenkt at deltakelse i programmet bør gi rett til fri eller subsidiert barnehageplass, bør dette komme tydelig fram i lovforslaget.

13.4.4.4 Departementets vurdering

Det er en viktig målsetting for lovforslaget at nyankomne innvandrere som har barn i førskolealder, også i praksis kan delta i introduksjonsprogram. En vesentlig forutsetning for dette er at det foreligger et forsvarlig barnetilsyn.

Problemer med å anskaffe barnehageplass, og utgifter knyttet til barnetilsyn, kan imidlertid hindre deltakelse i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere som har barn under førskolealder. Et særskilt barnetilsynstillegg til introduksjonsstøtten kan for så vidt bidra til at foreldre blir i stand til å overvinne denne hindringen.

Departementet understreker at det samtidig er et viktig hensyn at barn av nyankomne innvandrere har et særskilt behov for å delta i det pedagogiske opplegget en barnehage representerer.

Departementet deler utvalgets vurdering av spørsmålet om barnetilsynstillegg, og er således av den oppfatning at et særskilt barnetilsynstillegg til introduksjonsstøtten verken vil være hensiktsmessig eller forenlig med prinsippene for introduksjonsstøtten. Det er deltakelsen i introduksjonsprogrammet som gir den enkelte rett til introduksjonsstøtten. Et særskilt barnetilsynstillegg relaterer seg til den enkelte deltakers individuelle behov, og skiller seg fra den situasjon den enkelte vil møte i arbeidslivet. I tillegg vil et særskilt barnetilsynstillegg til introduksjonsstøtten være komplisert å administrere. Departementet går derfor ikke inn for en egen komponent for barnetilsyn i introduksjonsstøtten.

Å kunne tilby barn av nyankomne innvandrere en barnehageplass den første tiden i en ny kommu-

ne, er av stor betydning for barna, men også for foreldre som skal delta i introduksjonsprogrammene. Både tilskuddet til tospråklig assistent og tilskuddet til barnehage tilbud for nyankomne innvandreres barn, er viktige virkemidler i denne sammenheng, jf. kapittel 13.4.4.1 ovenfor.

Når det gjelder plass i den offentlige barnehagen eller annet ordnet barnetilsyn for nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogram, er kommunene nærmest til å vurdere behovet i lys av lokale forutsetninger. Etter departementets vurdering vil det ikke være hensiktsmessig å regulere tilbud om barnetilsyn for programdeltakere i loven.

13.4.5 Boutgifter

13.4.5.1 Innledning og gjeldende rett

Nivået for rimelige utgifter til det daglige forbruk i en husholdning er relativt stabilt. Dette er derfor forholdsvis enkelt å beregne, selv om det nok kan være noen variasjoner i behov, enten ut fra individuelle forutsetninger eller fordi kostnadene kan variere noe. Disse variasjonene vil imidlertid være beskjedne og skaper ingen større vanskeligheter i forhold til det å innføre landsdekkende normer.

Å beregne utgiftene til bolig er vanskeligere, gitt de store variasjonene det er i boutgifter. I den senere tid har markedsprisen på boliger hatt en kraftig økning, spesielt i sentrale strøk, og den videre prisutviklingen vil variere i ulike deler av landet. Boutgiftene knyttet til en nøktern bostandard varierer fra sted til sted i landet, og boutgiftene er også avhengig av husstandens sammensetning. Det vil være stor forskjell på de faktiske boutgiftene for en enslig og en familie med flere mindreårige barn. Disse faktorene gjør det vanskelig å operere med en enhetlig sats for en eventuell boutgiftskomponent i introduksjonsstøtten, som er løsrevet fra faktiske utgifter.

Husbandens bostøtteordning

For enkelte grupper kan utgiftene til selv en rimelig bolig bli så høye at det er vanskelig å dekke andre legitime utgifter til livsopphold innenfor rammen av vedkommendes inntekt. Det eksisterer derfor en offentlig støtteordning til dekning av rimelige boutgifter for lavinntektsgrupper, bostøtteordningen.

Bostøtteordningen er regulert i forskrift av 5. mai 1997 om bostøtte fra den Norske Stats Husbank, som er fastsatt i medhold av lov av 1. mars 1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank og Stortingets vedtak av 12. juni 1972. I det følgende gis det en kort redegjørelse for Husbandens bostøtte-

ordning. For en mer utfyllende beskrivelse vises det til NOU 2001: 20, kapittel 10.3.4.2.

Bostøtte er en statlig økonomisk støtteordning som administreres av Husbanken og kommunene. Formålet med ordningen er å bidra til at eldre, uføre og barnefamilier med svak økonomi skal kunne anskaffe seg (leie eller kjøpe) eller bli boende i en god og hensiktsmessig bolig. Ordningen har også som formål å utjevne inntektsforskjeller mellom pensjonistgrupper som følge av forskjeller i boutgifter.

For å kunne motta bostøtte stilles det krav til både husstanden og boligen. Når disse kravene er tilfredsstillt, foretas en behovsprøving av bostøtte ut fra forholdet mellom husstandens faktiske boutgifter, sammensetning og inntekter.

Bostøtte gis til husstander med kombinasjon av høye boutgifter og lave inntekter. I regelverket er dette presisert å gjelde barnefamilier, eldre og trygdede.

Krav til standard for boligen er knyttet til at boligen må være selvstendig, dvs. boligen må ha oppholdsrom med kjøkken, separat soverom med vindu og sanitærrom med dusj, wc og servant. Videre må boligen ha privat/nøytral atkomst og boligens areal må være minst 40 kvm.

I tillegg stilles det visse krav til finansiering av boligen for at en skal kunne få bostøtte. I utgangspunktet må boligen enten være tilknyttet et borettslag, ha påhvilende godkjent boliglån i Husbanken eller Landbruksbanken (SND), eller være en leid bolig hvor kommunen står som utleier. Disse kravene gjelder imidlertid ikke for boliger som er finansiert med oppstartingsstilskudd fra Husbanken. Kravene gjelder heller ikke for barnefamilier som bor i leide boliger. Som et ledd i tiltaksplanen mot fattigdom har Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2002–2003) foreslått å fjerne finansieringskravet for barnefamilier i sin helhet, dvs. også for eide boliger.

Bostøtten utgjør 70 prosent av forskjellen mellom det som godkjennes av boutgifter og en fastsatt egenandel («rimelig boutgift»). «Rimelig boutgift» er en beregnet egenandel som er avhengig av inntektsstørrelse og antall husstandsmedlemmer. Når det gjelder barnefamilier og husstander som mottar ytelser etter lov om sosiale tjenester, skal imidlertid bostøtten normalt svare til husstandens faktiske boutgifter. Ved beregningen av bostøtte tas det ikke hensyn til boutgifter som overstiger et nærmere fastsatt beløp – det såkalte boutgiftstaket – eller er særdeles lave. Dette gjelder for alle husstander, også barnefamilier og husstander som mottar sosialhjelp.

Dagens regelverk for bostøtten innebærer at nyankomne innvandrere i hovedsak ikke vil være

omfattet av bostøtteordningen, med unntak av når husstanden består av barn under 18 år og boligkravene er oppfylt.

Enkelte kommuner opererer med egne kommunale bostøtteordninger på toppen av den statlige. Den brukes bl.a. til å holde husleien i kommunale utleieboliger på et rimelig nivå for leietakere med lav inntekt.

Dekning av boutgifter i andre stønadsordninger

De sosiale sikringsordningene gir i utgangspunktet ingen særskilt støtte til boutgifter. Husbankens bostøtteordning innebærer en sikkerhet for personer med svak økonomi. Bostøtteordningene er således et virkemiddel for utjevning av levekår, jf. bl.a. omtalen av bostøtte i St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjamningsmeldinga og St.meld. nr. 49 (1997–98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte.

Sosialhjelpen representerer et unntak. Her er boutgiftene, i den grad disse ikke dekkes av bostøtteordningen, et sentralt element i støttegrunnlaget. I henhold til de veiledende retningslinjene fra Sosial- og helsedepartementet er boutgiftene holdt utenfor de veiledende normene for livsopphold. Bakgrunnen er at kommunen derved kan tilpasse utbetalingene til den enkeltes konkrete sosiale situasjon.

13.4.5.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget drøfter spørsmålet om behov for særskilt botillegg til introduksjonsstøtten. Selv om boutgiftene varierer mye avhengig av sted og husstand, mener utvalget i utgangspunktet at boutgifter likevel bør stilles på linje med andre utgifter til livsopphold innenfor rammen av en utgiftsuavhengig introduksjonsstønad knyttet til én sats. Utvalget anbefaler derfor ikke et særskilt botillegg til introduksjonsstøtten, men foreslår i stedet at Husbankens bostøtteordning utvides til å omfatte alle nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogram. Utvalget foreslår i tillegg at Husbankens bostøtteordning endres, slik at det for deltakere i introduksjonsprogram stilles samme krav til finansiering av boligen som for barnefamilier. Utvalget fremmer ikke konkrete forslag til regler som implementerer forslagene til endring av Husbankens bostøtteordning.

Utvalget går inn for at boutgiftene legges inn med en fast sats når bostøtten skal beregnes for deltakere i introduksjonsordningen. Dette innebærer at boutgiftsvariabelen vil settes likt for alle programdeltakere ved beregningen av bostøtten. Etter utvalgets forslag vil programdeltakere dermed få

en noe mer standardisert og utgiftsuavhengig bostøtte enn andre støtteberettigete. Utvalget uttaler i kapittel 10.3.4.4, på side 82 i utredningen:

«Det vil svare til den virkelighet vedkommende vil møte i arbeidslivet, og vil i større grad innebære en ansvarliggjøring i forhold til disposisjon over egne midler enn et mer utgiftsorientert system. Forutsatt at de nødvendige endringer i bostøtteordningen gjennomføres, vil dette etter utvalgets mening være gjennomførbart uten at det skaper uoverstigelige problemer for den enkelte finansiering av egne boutgifter. I den grad dette ikke er tilstrekkelig, bør det løses gjennom kommunens boligpolitikk; fortrinnsvis slik at eventuelle behov for ekstra tilskudd til boutgifter ikke forutsetter søknad om supplerende sosialhjelp, men at kommunen organiserer sin boligstøtte på annen måte.»

13.4.5.3 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstansene framholder at det er svært viktig at bostøtteordningen blir utvidet i tråd med utvalgets forslag.

Husbanken stiller seg positiv til at mottakere av introduksjonsstønad blir støtteberettiget på lik linje med mottakere av trygd. *Husbanken* uttaler:

«Husbanken har allerede i noen år mottatt henvendelser fra kommuner som har vurdert å organisere sin økonomiske bistand til flyktninger i form av programmer med mange likhetstrekk med rammene som er foreslått for en introduksjonsordning. Man har da bl.a. vært opptatt av om deltagere i slike programmer kunne komme inn under bostøtteordningen på samme måte som personer som lever bare av sosialhjelp i en lengre periode.»

Husbanken uttaler videre:

«Når det gjelder ulik dekning av boutgifter ut i fra hvor de enkelte søkerne blir bosatt, vil dette til en viss grad bli avhjulpet med den statlige bostøtten. Det er imidlertid klart at den øvre grense for godkjente boutgifter, på langt nær dekker det man må betale i husleie i enkelte pressområder. Maksimalt godkjente boutgifter for en husstand bestående av tre personer, tilsvarer en månedlig boutgift på kr. 4 958. Det er vel de færreste som ikke har boutgifter over dette på leiemarkedet.»

Husbanken påpeker at det fremdeles er et fåtall kommuner som har egne bostøtteordninger for kommunale utleieboliger. *Husbanken* påpeker videre at det også etter de foreslåtte endringene i bostøtteordningen fra utvalget, vil være personer som faller utenfor bostøtteordningen. Dette vil kunne gjelde personer som bor i husstandfelleskap

der en eller flere andre personer har høy inntekt. Årsaken til dette er at bostøtte beregnes på grunnlag av husstandens samlede inntekt.

Bærum kommune støtter utvalgets vurderinger om å innlemme hele gruppen nyankomne innvandrere i bostøtteordningen. Videre uttaler *Bærum kommune*:

«Det er imidlertid store regionale prisforskjeller når det gjelder bokostnader. *Bærum kommune* har høye boligkostnader, i likhet med Oslo og andre pressområder på Østlandet samt i bykonsentrasjoner andre steder i landet. Det er derfor ønskelig at også de regionale prisvariasjonene ble tillagt ytterligere vekt i forskriften om bostøtte fra den Norske Stats Husbank. Uten en slik vektlegging er det en reell fare for at innvandrere bosatt i pressområder vil få en forholdsvis dårligere økonomi enn de som bosettes utenfor pressområdene. Dette forholdet gjelder selvsagt ikke bare nyankomne innvandrere; en differensiering av bostøtte basert på regionale forskjeller i bokostnader bør komme til anvendelse for alle som kvalifiserer for bostøtte.»

Sola kommune påpeker at behandlingen av søknaden om bostøtte vil ta tid. De fremholder at man dermed får en venteperiode før bostøttesøknaden blir avgjort, hvor kommunen må finne andre hjemler utenfor introduksjonsloven for å dekke boutgiftene til programdeltakere. De mener det er ønskelig at denne venteperioden innlemmes i lovteksten, slik at kommunen unngår dette problemet. Kommunen ser også et behov for en oppfølgingsordning med «utvidet» bostøtte når målgruppen går over på andre tiltak etter endt introduksjonsprogram, for eksempel i regi av Aetat, for å unngå at innvandreren blir avhengig av sosialhjelp etter avsluttet introduksjonsprogram.

13.4.5.4 Departementets vurdering

I likhet med utvalget finner ikke departementet det hensiktsmessig å utforme et særskilt tillegg til introduksjonsstønaden til dekning av boutgiftene for deltakere i introduksjonsprogram.

Boutgiftene vil normalt utgjøre en vesentlig del av utgiftene til livsopphold for nyankomne innvandrere. I tillegg vil nivået for boutgiftene i større grad variere fra sted til sted enn andre utgifter til livsopphold. Introduksjonsstønaden skal kunne dekke rimelige utgifter til livsopphold, herunder boutgifter. Det er samtidig et viktig hensyn at introduksjonsstønaden utformes uavhengig av de individuelle utgifter og behov hos deltakere i introduksjonsprogram. I hvilken grad dette er mulig, er av-

hengig av stønadens størrelse, jf. kapittel 13.6. De store variasjonene i boutgiftene i ulike deler av landet, gjør det imidlertid uansett vanskelig å dekke alle boutgifter innenfor introduksjonsstønad.

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets forslag om endring av Husbankens bostøtteordning, slik at alle deltakere i introduksjonsprogram etter lovforslaget blir støtteberettigede. Dette vil til en viss grad bidra til å styrke deltakernes økonomi slik at de kan dekke utgiftene til et rimelig boforhold uavhengig av kostnadsnivået der de bor.

I dag vil mange i lovforslagets målgruppe være berettiget til bostøtte som følge av at de enten har barn (barnefamilie) eller fordi de antas å ha behov for kontinuerlig sosialhjelp etter sosialtjenesteloven i minst ett år som den eneste ytelse til livsopphold, jf. forskrift om bostøtte fra den Norske Stats Husbank § 2 annet ledd. Introduksjonsstønad er ment å være et alternativ til sosialhjelp, og den vil således normalt erstatte sosialhjelp for deltakere i introduksjonsprogram. Ved å gå over fra sosialhjelp til introduksjonsstønad, vil denne gruppen deltakere etter nåværende bostøtteordning falle utenfor kretsen for bostøtteberettigede dersom de ikke har barn. Barnefamilier er støtteberettiget uavhengig av inntektskilde, jf. forskrift om bostøtte fra den Norske Stats Husbank § 2 første ledd.

For å kunne få bostøtte vil departementet imidlertid ikke stille krav om at introduksjonsstønad skal være den eneste inntektskilde. Lovforslaget stiller ingen krav om inntektsprøving ved utbetaling av introduksjonsstønad. Arbeidsinntekt som deltakere i introduksjonsprogram tjener i tillegg til å delta fullt i programmet, skal således ikke gå til fradrag i introduksjonsstønad, jf. kapittel 13.8.4. Å stille krav om at introduksjonsstønad skal være den eneste inntektskilde for å kunne få bostøtte, vil svekke incentivene for deltakere i introduksjonsprogram til å arbeide ved siden av full programdeltakelse. Ved beregning av bostøtten skal imidlertid husstandens samlede inntekt legges til grunn.

I tråd med utvalgets forslag går departementet inn for å endre Husbankens bostøtteordning, slik at det ikke stilles finansieringskrav til leid bolig dersom ett av medlemmene i husstanden er deltaker i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven. Departementet bemerker at de fleste i lovforslagets personkrets ikke vil kunne skaffe seg bolig på egen hånd. Som oftest er det kommunen som skaffer bolig for denne gruppen, enten det dreier seg om kommunale eller private utleieboliger. Private utleieboliger er likevel i mange tilfeller det eneste alternativ for denne gruppen, ettersom kommunale utleieboliger i dag er et knapphetsgode, spesielt i sentrale strøk.

Husbankens bostøtteordning stiller visse krav til finansiering av boligen for at en skal kunne få bostøtte. Å bo i kommunal utleiebolig eller leid bolig i borettslag berettiger til bostøtte. Bostøtteordningen stiller derimot krav til hvordan andre leide boliger er finansiert, med mindre husstanden er en barnefamilie, jf. kapittel 13.4.5.1 ovenfor. Bostøtteordningens krav til finansiering av boligen vil være til hinder for at alle deltakere i introduksjonsprogram kan få bostøtte. Departementet understreker at introduksjonsordningen er en midlertidig ordning, og antar at en endring av bostøtteordningen på dette punkt vil bidra til å lette kommunenes arbeid med bosetting av lovforslagets målgruppe. Av boligpolitiske hensyn finner departementet det ikke hensiktsmessig å endre kravene til standard eller til utforming av boligen etter Husbankens bostøtteordning, jf. kapittel 13.4.5.1.

Departementet går ikke inn for utvalgets forslag om at deltakere i introduksjonsprogram legges inn med en fast boutgiftssats ved beregning av bostøtten. Ved beregning av bostøtte tas det i dag ikke hensyn til boutgifter som overstiger et nærmere fastsatt beløp, eller som er særdeles lave. Departementet bemerker at en fast sats for boutgifter, slik utvalget foreslår, i noen tilfeller kan medføre en overkompensasjon av den enkeltes utgifter og dermed være mindre målrettet. Etter departementets syn er begrensningen på hvor store boutgifter som kan inngå i beregningsgrunnlaget for bostøtte, et effektivt virkemiddel til å holde den enkeltes boutgifter på et nøkternt nivå.

Departementet vil innarbeide ovennevnte endringer i bostøtteordningen i forskrift av 5. mai 1997 om bostøtte fra den Norske Stats Husbank.

13.4.6 Skjønsmessige særtillegg

13.4.6.1 Innledning og gjeldende rett

I alle husholdninger vil det fra tid til annen inntreffe ekstraordinære utgifter. De fleste husholdninger vil normalt være i stand til å håndtere dette innenfor rammen av sine ordinære inntekter. Hvor store evner husholdningen har til å bære slike utgifter, er naturligvis avhengig av hvor store inntekter de har.

Dekning av slike utgifter er i utgangspunktet ikke en offentlig oppgave, selv om utgiftene i enkelte tilfeller kan føre til en presset økonomi for familien. Sosiale sikringsordninger bygger på dette utgangspunktet. Verken folketrygdens pensjonssystem eller andre offentlige stønadsordninger inneholder noe særskilt tilskuddselement til dekning av ekstraordinære utgifter. Det forutsettes at mottakere av offentlige ytelser dekker slike ekstraordinære utgifter innenfor rammen av de ordinære ytelsene.

Sosialhjelp etter sosialtjenesteloven representerer imidlertid et unntak fra dette utgangspunktet. I tillegg til å dekke behovet for et nøkternt livsopphold, er det også et viktig formål med sosialhjelpen å yte bidrag i ekstraordinære situasjoner til personer som trenger hjelpen for å kunne overvinne en vanskelig livssituasjon, jf. sosialtjenesteloven § 5–2.

13.4.6.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget anbefaler ikke at det ytes et særtillegg til introduksjonsstønad for personer som får ekstraordinære utgifter. Utvalget mener at deltakere i introduksjonsprogram som kommer i en slik situasjon, må få dekket disse ekstraordinære utgiftene etter sosialtjenesteloven.

Høringsinstansene har ikke i særlig grad uttalt seg om dette punkt.

13.4.6.3 Departementets vurdering

Departementet deler utvalgets vurdering på dette punkt. Selv om ekstraordinære utgifter av helt legitime årsaker kan inntreffe, fastholder departementet prinsippet om at introduksjonsstønad ikke skal innrettes etter individuelle behov hos den enkelte deltaker i introduksjonsordningen. Det er deltakelse i introduksjonsprogram som gir rett til introduksjonsstønad. Et skjønnbasert særtillegg vil ikke være forenlig med dette, og heller ikke svare til den situasjon en møter i arbeidslivet.

En enhetlig sats for introduksjonsstønad uten behovsprøve eller skjønnsmessige tillegg, vil i tillegg til å gi deltakerne frihet til selv å disponere midlene, også kreve at den enkelte tar et større ansvar for selv å disponere sine midler. Sosialhjelp etter sosialtjenesteloven er ment å være et sikkerhetsnett også for deltakere i introduksjonsordningen. Departementet legger således til grunn at deltakernes behov for dekning av ekstraordinære utgifter, vil måtte vurderes etter sosialtjenesteloven på lik linje med andre borgere i samfunnet. På bakgrunn av dette, og i likhet med utvalget, vil departementet ikke lovfeste noen skjønnsmessige særtillegg til introduksjonsstønad.

13.5 Nasjonal eller lokal normering

13.5.1 Gjeldende rett for sammenliknbare ytelser

Utmåling av ytelser etter folketrygdloven er i stor grad bestemt i loven. Når det gjelder stønad til livsopphold for deltakere på ulike arbeidsmarkedstiltak, er stønaden normert i forskrift av 20. desember

2001 nr. 1544 om arbeidsmarkedstiltak. For utdanningsstøtten er støttebeløpet fastsatt med hjemmel i lov av 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter.

Sosialhjelp er i prinsippet ikke normert. Sosialhjelpen er et kommunalt anliggende, og sosialtjenesteloven fastsetter ingen normer for hjelpens størrelse. Sosialhjelpen skal imidlertid sørge for søkerens livsopphold og ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulp. Dette innebærer at hvert enkelt tilfelle i utgangspunktet skal vurderes individuelt. Kommunene har likevel i praksis utviklet lokale normer mht. nivået for den økonomiske sosialhjelpen. Denne utvikling skyldes i første rekke behovet for administrativ forenkling. En standardisering av normene innebærer også et visst vern mot påstander om forskjellsbehandling. Det foreligger imidlertid ikke noe ensartet system for hvordan disse normene er bygd opp. Sosial- og helsedepartementet har i to rundskriv utformet retningslinjer for tildeling av sosialhjelp, henholdsvis Rundskriv I – 45/98 om forståelsen av livsoppholdsbegrepet, og Rundskriv I – 13/01 om veiledende normer for utmåling av sosialhjelp. Siktemålet er å søke å oppnå en mer ensartet kommunal praksis. Den kommunale praksisen kan imidlertid fortsatt komme til å variere.

13.5.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget anbefaler nasjonal normering av introduksjonsstønad, og foreslår at stønadens nivå fastsettes i loven. Utvalget legger her særlig vekt på belønningsaspektet ved introduksjonsstønad. Utvalget uttaler at introduksjonsstønad skal fungere som en premiering av deltakelse. Selv om programmenes innhold vil kunne variere fra kommune til kommune, vil dette først og fremst være av innholdsmessig art og i mindre grad knyttet til mål for og krav til deltakelsen. Det ville kunne oppleves som urettferdig om kompensasjonen for deltakelse varierer fra kommune til kommune. I samme retning trekker at man gjennom introduksjonsstønadsopplegget ønsker å etterlikne systemet i arbeidslivet, for å stimulere til en tilpasning til arbeidslivets krav. Selv om det er betydelige ulikheter mellom inntektsnivået i ulike deler av landet, er dette primært knyttet til sammensetningen av arbeidsplassene på de ulike stedene. Ulikhetene er mindre når man ser på sammenliknbare arbeidsplasser.

13.5.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, herunder *KS* og *Bærum kommune*,

slutter seg til at det bør være like satser i hele landet. KS påpeker at en felles sats vil garantere likhet og forutsigbarhet, samtidig som erstatning for arbeidsinntekt bør være normert.

Aurskog-Høland kommune mener derimot det bør være opp til kommunene selv å fastsette størrelsen på introduksjonsstønad. Kommunen uttaler at det innebærer et helt nytt prinsipp at staten legger føringer for nivået på en kommunal ytelse. Uttalelsen støttes av *Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag*, som mener variasjonene i boutgiftene i Norge tilsier at det bør overlates til kommunene selv å fastsette stønaden.

13.5.4 Departementets vurdering

Det kan trekkes fram flere hensyn mot en nasjonal normering av introduksjonsstønad. En nasjonal normering kan vanskelig helt ut fange opp variasjonene i utgiftene til livsopphold mellom ulike kommuner. Dette gjelder særlig boutgiftene. Sosialhjelpsutbetalingene varierer fra kommune til kommune, og en nasjonal sats for introduksjonsstønad vil derfor vanskelig helt ut forholde seg til de faktiske sosialhjelpsutbetalingene. Et vesentlig hensyn ved utforming av introduksjonsstønad er at stønaden skal være et alternativ til sosialhjelp, slik at nyankomne innvandrere ikke introduseres til sosialkontoret. I utgangspunktet skal introduksjonsstønad derfor være større enn sosialhjelpen. I kommuner som har høyere sosialhjelpsutbetalinger enn introduksjonsstønad, og hvor programdeltakere derfor vil ha behov for supplerende sosialhjelp, vil dette hensynet svekkes.

Departementet slutter seg likevel til utvalgets vurdering og anbefaling om nasjonal normering for introduksjonsstønad. Departementet vektlegger her prinsippet om at det er deltakelse i programmet som gir den enkelte deltaker rett til introduksjonsstønad. Denne retten får et klarere innhold ved en nasjonal normering av introduksjonsstønad. På grunn av ulike lokale forutsetninger, vil det kunne være variasjoner mht. hvordan kommunene innretter introduksjonsprogrammet. Lovforslaget stiller imidlertid minstekrav til programmets innhold, og setter konkrete målsetninger for de elementene programmet skal inneholde. Ut fra en rettferdighetsbetraktning anser departementet det som en viktig signaleffekt at deltakelse i introduksjonsprogrammet kompenseres likt over hele landet. Introduksjonsstønad skal i seg selv representere en forberedelse til yrkeslivet. Det er forskjeller på lønnsnivået i ulike deler av landet, men disse ulikhetene er mindre for sammenliknbare arbeidsplasser.

Departementet slutter seg også til utvalgets konklusjon om at stønadsnivået bør fastsettes i loven.

13.6 Introduksjonsstønadens størrelse

13.6.1 Innledning og gjeldende rett

Lovforslaget baserer seg på at introduksjonsstønad knyttes til en enhetlig sats, hvilket innebærer at stønaden ikke skal være behovsprøvd. Stønad skal motivere til aktiv deltakelse i introduksjonsprogram, og samtidig fremme overgang til arbeidsliv eller ordinær utdanningssituasjon etter endt program. Stønad skal i tillegg dekke alle rimelige utgifter til livsopphold.

Disse hensynene trekker ikke nødvendigvis i samme retning. Hensynet til at stønaden skal motivere for deltakelse i introduksjonsprogram og at stønaden bør dekke alle rimelige utgifter til livsopphold, tilsier at introduksjonsstønad bør være relativt stor. At introduksjonsstønad skal stimulere til å gå ut i yrkeslivet, tilsier imidlertid en begrensning på nivået, slik at stønaden ikke blir større enn en forventet arbeidsinntekt etter programmet. Under enhver omstendighet er det nødvendig å forholde seg til nivået på andre inntektsmuligheter, enten det er i form av arbeidsinntekt eller i form av andre offentlige overføringer.

Arbeidsinntekt

Det er viktig at stønadens nivå fastsettes slik at også typiske lavtlønnsyrker framstår som et økonomisk bedre alternativ enn introduksjonsstønad.

I Norge opererer man ikke med et minstelønnsystem. Det er derfor ikke mulig å gi noe presist svar på hva en deltaker i et introduksjonsprogram minimum vil kunne komme til å tjene som fullt sysselsatt. Ikke minst i lavtlønnsyrker vil tariffavtalsystemet ikke gi noe enhetlig bilde av hva en forventet inntekt kan tenkes å være. En gjennomgang av enkelte aktuelle tariffområder viser imidlertid følgende:

I stat og kommunesektoren ligger laveste lønn for en voksen heltidsarbeidstaker på i underkant av kr 175 000 per år (lønnstrinn 10). Lønnstrinn under lønnstrinn 10 brukes bare i helt spesielle tilfeller. I hotell- og restaurantbransjen ligger begynnerlønnen etter tariffavtalen normalt på i underkant av kr 190 000. For pikkoloer og visegutter er den på rundt kr 120 000. Lønn til lærling i henhold til Re-

form 94 starter på ca. kr 80 000 og stiger til ca. kr 120 000 i fjerde halvår. De nevnte eksemplene gir imidlertid bare en pekepinn om nedre inntektsgrense på disse tariffområdene, og er ikke uttrykk for det faktiske nivået for begynnerlønn.

Sosialhjelp

Rent faktisk vil økonomisk sosialhjelp ligge nærmest å sammenlikne med introduksjonsstønden for nyankomne innvandrere. Slik sosialhjelpen er bygget opp, er det imidlertid ikke lett å gi noe klart svar på hvilket inntektsnivå den representerer for stønadsmottakeren. Det skyldes først og fremst at det er et individuelt skjønnsbasert system, knyttet til den enkeltes utgiftsbehov.

Sosial- og helsedepartementets veiledende normer for sosialhjelpen forenkler sammenlikningen noe. Satsene per måned er følgende:

Enslige kr 4 000

Ektepar kr 6 660

Samboende – en person kr 3 330

Barn 0–5 år kr 1 530

Barn 6–10 år kr 2 020

Barn 11–17 år kr 2 550

Satsenes utforming viser sosialhjelpens prinsipp om husholdningsbasert stønad. I sin alminnelighet kan man si at sosialhjelpen for en enslig representerer en beskjedent inntekt, sammenliknet med hva man kan oppnå i arbeidslivet. Situasjonen kan være annerledes for en flerbarnsfamilie. Ettersom sosialhjelpen er utgiftsrelatert, kan den for en familie med mange barn og ingen annen inntekt, representere betydelige summer.

Viktigere i denne sammenheng, er imidlertid at normene bare er ment å dekke visse deler av stønadsmottakerens utgifter, nemlig utgifter til ordinært forbruk. Andre deler av utgiftene vil fortsatt dekkes etter en skønsmessig vurdering. Dette innebærer at store deler av sosialhjelpsutbetalingene vil være overlatt til kommunalt skjønn, basert blant annet på variasjoner i utgiftsnivået mellom kommunene. Dette innebærer videre at de faktiske sosialhjelpsutbetalingene til den som helt ut lever av sosialhjelpen, ligger vesentlig over de satsene som er referert ovenfor.

Sosialhjelpsstatistikken skiller ikke mellom de som helt ut lever på sosialhjelp og de som mottar supplerende sosialhjelp. En enslig sosialhjelpsmottaker som lever alene, vil imidlertid normalt få utbetalt noe mindre enn folketrygdens minstepensjon, dersom man følger Sosial- og helsedepartementets veiledende normer for sosialhjelp. Sammenliknet med arbeidsinntekt er det viktig å merke seg at sosialhjelpen er skattefri.

Folketrygdens minstepensjon

Folketrygdens minstepensjon er det nærmeste man kommer en etablert minsteinntektsstandard i Norge. Fra 1. mai 2002 utgjør den i overkant av kr 97 000 per år. Mottakere av minstepensjonen er imidlertid i en litt annen situasjon enn målgruppen for lovforslaget. Mottakere av minstepensjon er alderspensjonister som ikke har hatt opptjeningsår av betydning før folketrygden ble innført i 1967, og personer med gjennomgående små inntekter i sitt yrkesaktive liv. Det dreier seg videre om en gruppe med gjennomgående små utgifter, ikke minst med hensyn til bosted. De fleste er for lengst etablerte, har nedbetalt boligen og er gjennomgående uten forsørgelsesbyrde. I tillegg er deres utgifter i en del sammenhenger subsidierte utenom folketrygden, for eksempel gjennom Husbankens bostøtteordning og ulike honnørordninger.

Dersom minstepensjonistene forsørger barn, øker pensjonen med ca. kr 15 000 per barn per år. På grunn av særskilte skattebegrensingsregler for pensjonister, er minstepensjonen i praksis skattefri.

Aetats stønad til livsopphold

Aetats kursstønad hadde sin opprinnelige utforming som en ytelse til livsopphold for personer som ikke hadde dagpengerettigheter. Uten en sikring av det daglige underhold, kunne det ikke forventes at personer hadde mulighet for å delta på arbeidsmarkedstiltak. Samtidig ble pliktsperspektivet understreket. I dag er regelen at man kan velge å beholde dagpengene under deltakelse på tiltak, og man vil da ikke ha rett til kursstønad. Hvis kursstønden imidlertid er høyere enn dagpengene, kan man velge bort dagpengene og motta kursstønad istedenfor. Retten til stønad er i alle tilfeller betinget av faktisk deltakelse på arbeidsmarkedstiltak.

Kursstønadens utforming og nivå må derfor ses i sammenheng med at folketrygdloven kapittel 4, dagpenger under arbeidsløshet, er de arbeidsløses primære system for inntektssikring. De aller fleste som hever dagpenger vil fortsette med dette under tiltak og kurs. De går ikke over på kursstønad mens de deltar på tiltak, jf. § 10–7 første ledd i forskrift av 20. desember 2001 nr. 1544 om arbeidsmarkedstiltak.

Kursstønadens livsoppholdsdel er basisytelsen. I tillegg kommer forsørgertillegget for barn. Fra 1. januar 2002 utgjør høy sats for basisytelsen, som de fleste på tiltak er berettiget til (kr 235 per dag), rundt kr 4 700 per måned. Tatt i betraktning at andre elementer i kursstønadsordningen (f.eks. tilsynstilllegg for barn og andre familiemedlemmer, borteboertillegg, reisetillegg mv.) dekker faktiske

utgifter som ellers hadde gått med til livsopphold, er kompensasjonen i realiteten bedre. Dette er en nettokompensasjon, da disse ytelsene etter skatte-loven er skattefrie.

Utdanningsstøtte

I skoleåret 2002–2003 er det to ulike støtteordninger for unge elever som tar videregående opplæring med rett etter opplæringsloven § 3–1; en for elever under 19 år, og en for elever over 19 år. I begge ordningene kan elevene få lån og stipend, men innretningen av ordningene og satsene divergerer:

Elever under 19 år

- Behovsprøvd støtteordning for elever som bor sammen med foreldrene. Maksimalt stipend på kr 12 350, og maksimalt lån på kr 26 000 per skoleår.
- Dersom eleven av ulike årsaker må bo borte fra foreldrene under skolegangen, kan hun/han få ikke-behovsprøvd minstepend på kr 34 500 per skoleår. I tillegg kan det gis behovsprøvd lån på inntil kr 26 150 per skoleår.
- Dersom det er lang avstand mellom skolen og foreldrehjemmet kan en borteboer elev i tillegg få et reisestipend som tilskudd til reiser.

Elever over 19 år

- Elever som bor sammen med foreldrene kan kun få lån, mens elever som bor borte fra foreldrene kan få både lån og stipend.
- Støtten er kun behovsprøvd mot elevens egen økonomi.
- Maksimalt lån som hjemmeboer er kr 45 700 per skoleår, mens borteboere kan få inntil kr 18 500 i stipend og kr 49 550 i lån per skoleår.
- Dersom det er lang avstand mellom lærestedet og elevens folkeregistrerte adresse, kan en borteboer i tillegg få reisestipend som tilskudd til reiser.

I St. prp. nr. 1 (2002–2003) foreslås det å erstatte dagens to ordninger med én ordning for alle unge elever som tar videregående opplæring med rett etter opplæringsloven § 3–1. Forslaget til ny støtteordning bygger på dagens ordning for elever under 19 år.

De viktigste prinsippene i den foreslåtte ordningen er:

- Videregående opplæring skal finansieres ved stipend, ikke lån.

- Støtteordningen skal være målrettet, og behovsprøving skal fortsatt ha en sentral plass.
- Støtteordningen skal ta hensyn til utgifter til læremidler.

Støtteordningen for elever og studenter i annen utdanning:

Fra og med studieåret 2002–2003 er det innført en ny støtteordning for alle andre elever og studenter enn unge elever i ordinær videregående opplæring.

Alle elever og studenter i fulltidsutdanning kan få kr 8 000 i måneden i basisstøtte. Et studieår har normalt 10 måneders varighet. De som bor i samme hus som foreldrene, får hele beløpet som lån, mens de som bor borte fra foreldrehjemmet, kan få utdanningsstipend. Stipendandelen av basisstøtten er 40 prosent, hvorav 15 prosent er avhengig av gjennomført utdanning. Stipendet er behovsprøvd mot studentens økonomi, mens lånet gis uten behovsprøving.

Elever og studenter som har barn å forsørge, kan i tillegg til de ovennevnte satsene også få tillegg for forsørgelse av barn.

I alle ordningene som er beskrevet ovenfor kan det gis lån til dekning av skolepenger ved private utdanningsinstitusjoner. Utdanningsstøtten er i sin helhet skattefri.

13.6.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget mener introduksjonsstønadens størrelse bør settes omtrent på samme nivå som folketrygdens minstepensjon. Utvalget bemerker at minstepensjonen synes å ligge noe over en gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling regnet per voksen person. Minstepensjonen ligger på den annen side en del lavere enn det vedkommende må regne med å kunne tjene i yrkeslivet, selv i et lavtlønnsyrke. Minstepensjonens størrelse er knyttet opp til folketrygdens grunnbeløp (G), og utvalget foreslår at også introduksjonsstønaden skal knyttes til folketrygdens grunnbeløp. Dette gjør etter utvalgets mening systemet med introduksjonsstønaden administrativt enklere, idet grunnbeløpet er gjenstand for årlige reguleringer.

I betraktning av dette og at utvalget mener introduksjonsstønaden bør være skattepliktig, jf. kapittel 14 nedenfor, konkluderer utvalget med at introduksjonsstønadens nivå bør settes til 2G. Med 2G som nivå vil introduksjonsstønaden etter skatt ligge på omtrent samme nivå som folketrygdens minstepensjon.

13.6.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, mener stønadens nivå ligger for lavt. KS ser det som svært viktig at introduksjonsordningens økonomiske rammeverk sikrer at deltakerne unngår bruk av sosialkontoret, og påpeker at det her kan ligge en svakhet ved utvalgets forslag for noen grupper av nyankomne innvandrere, særlig enslige nyankomne innvandrere. En rekke kommuner deler KS' bekymring på dette punkt. Disse påpeker at noen grupper, særlig enslige – spesielt de med forsørgeransvar for barn – og store barnefamilier, vil komme svært uheldig ut og derfor vil måtte trenge supplerende sosialhjelp.

Andre høringsinstanser, herunder *Oslo kommune* og *Bærum kommune*, mener imidlertid at stønadens nivå er fornuftig. Oslo kommune uttaler:

«Forslaget legger opp til et relativt høyt stønadsnivå som i kombinasjon med bostøtte gjennom Husbanken og eventuelt supplerende inntekter vil kunne eliminere eller redusere behovet for økonomisk sosialstønad. Oslo kommune støtter denne intensjonen.»

NHO mener at introduksjonsstønadens bør harmoniseres med Aetats kursstønad. De viser til at utvalgets forslag legger opp til at deltakere i introduksjonsprogram skal kunne motta introduksjonsstønad ved deltakelse i Aetats opplæringsprogram. Dette vil for eksempel kunne føre til at to deltakere kan ha lik arbeidspraksis hos samme arbeidsgiver, men ulik avlønning. NHO mener slike skjevheter bør unngås.

13.6.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering bør introduksjonsstønadens nivå ivareta tre hovedhensyn. For det første skal introduksjonsstønadens størrelse fastsettes slik at den primært sikrer den enkelte deltaker dekning av rimelige utgifter til et nøkternt og forsvarlig livsopphold. For det andre skal introduksjonsstønadens størrelse i seg selv stimulere og motivere den enkelte til aktivt å delta i introduksjonsprogram. For det tredje må nivået i seg selv gi den enkelte deltaker et incitament til å komme seg ut fra programmet og inn i arbeidslivet eller på ordinær utdanning.

I forhold til sosialhjelp etter sosialtjenesteloven bør introduksjonsstønadens, ved siden av at den rent faktisk setter den enkelte deltaker i stand til å kunne dekke sine rimelige utgifter, være på et noe høyere nivå enn sosialhjelpen. Etter departementets vurdering vil en introduksjonsstønad som ikke er behovsprøvd, og som har et noe høyere nivå enn

sosialhjelpen, kunne motivere til deltakelse på introduksjonsprogram. For å stimulere deltakere i introduksjonsordningen til yrkesdeltakelse, bør imidlertid størrelsen på introduksjonsstønadens begrenses. Etter departementets vurdering ville det være lite hensiktsmessig om deltakere kan tjene like mye eller mer, ved å delta i introduksjonsprogram enn det vedkommende ville ha kunnet oppnå ved deltakelse i yrkeslivet. Dette ville gi et svakere incitament til å prøve å skaffe seg en jobb, og en svakere følelse av belønning for å ha oppnådd introduksjonsprogrammets mål, nemlig yrkesdeltakelse. Når det gjelder utdanningsstøtte bemerker departementet at en betydelig andel av utdanningsstøtten gis som lån. Forholdet mellom introduksjonsstønadens nivå og utdanningsstøtten er imidlertid mest aktuelt i forhold til yngre deltakere, jf. kapittel 13.7 om aldersdifferensiering.

Departementet er enig med utvalget i at det vil være hensiktsmessig å knytte introduksjonsstønadens størrelse til folketrygdens grunnbeløp, slik at stønaden blir gjenstand for årlige reguleringer.

Når det gjelder stønadens nivå, er departementet også enig i utvalgets vurdering om at folketrygdens minstepensjon er en god rettesnor. Til tross for at lovforslagets målgruppe ofte vil ha en annen utgiftsstruktur enn en gjennomsnittlig minstepensjonist, mener departementet minstepensjonens nivå er passende også i denne sammenheng. Stønadens nivå vil da som regel ligge noe høyere enn sosialhjelp og noe lavere enn et lavtlønnsyrke. Stønaden vil dermed både motivere målgruppen til aktiv deltakelse i programmet, og motivere de som deltar i programmet til videre yrkesdeltakelse eller ordinær utdanning.

Sammenlikningen med Aetats stønad til livsopphold for deltakere i arbeidsmarkedstiltak, gir nokså begrenset veiledning i drøftingen av introduksjonsstønadens størrelse. Når nivået på Aetats stønad er så vidt lavt, har det sammenheng med to forhold. Det ene er at selve ytelsen er sekundær for de fleste ledige som har rett til dagpenger, og det andre er at tiden på arbeidsmarkedstiltak er relativt kort.

På bakgrunn av dette slutter departementet seg til utvalgets innstilling, og går derfor inn for å sette introduksjonsstønadens nivå til 2G på årsbasis. Etter skatt vil introduksjonsstønadens ligge omtrent på samme nivå som folketrygdens minstepensjon. Når det gjelder spørsmålet om skatt, vises det til kapittel 14. Etter skatt vil nettoutbetalingen av introduksjonsstønadens ligge noe over de veiledende satsene for sosialhjelp som Sosial- og helsedepartementet har utarbeidet, jf. kapittel 13.6.1.

Departementet ser ikke bort fra at en introduksjonsstønad på 2G etter skatt vil ligge noe under so-

sialhjelpen i enkelte kommuner. Det er imidlertid grunn til å tro at de aller fleste kommuner i dag har satser på tilnærmet samme nivå som de veiledende satsene fra Sosial- og helsedepartementet. Departementet understreker hensiktsmessigheten av en enhetlig sats for introduksjonsstønaden, og vil derfor fastholde et nivå på 2G for introduksjonsstønaden, som i de fleste kommuner vil ligge over sosialhjelpsnivået. Dersom introduksjonsstønaden i enkelte tilfeller og etter en konkret vurdering ikke anses å kunne dekke rimelige utgifter til livsopphold, bør supplerende sosialhjelp etter sosialtjenesteloven vurderes på sedvanlig måte.

13.7 Aldersdifferensiering

13.7.1 Innledning og gjeldende rett

Den primære målgruppen for lovforslaget er nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år, jf. kapittel 11. I det følgende reises spørsmål om det bør foretas en aldersdifferensiering for yngre grupper når det gjelder nivået for introduksjonsstønaden, for ikke å gi denne gruppen incentiver til å fortsette på introduksjonsordningen i stedet for å gå over på ordinær utdanning.

Sosialtjenesteloven foretar ikke noen aldersdifferensiering i forhold til økonomisk stønad etter lovens § 5–1, som skal sikre vedkommende mottaker et rimelig underhold. De veiledende satsene fra Sosial- og helsedepartementet er heller ikke spesifisert i forhold til ulike aldersgrupper. Det er imidlertid ikke uvanlig at kommunene utmåler sosialhjelpen noe forskjellig i forhold til ulike aldersgrupper. Det gjelder spesielt for boutgifter, der kommunene setter begrensinger for hva de dekker. Unge sosialhjelpsmottakere som bor hjemme hos foreldre får som regel mindre sosialhjelp enn andre. Intensjonen med sosialhjelp etter sosialtjenesteloven er imidlertid primært å gi en temporær hjelp til dekning av mottakerens aller nødvendigste utgifter.

Folketrygdens ytelser knyttet til bestemte livssituasjoner utmåles uavhengig av alder. Dette skyldes i hovedsak forsikringsprinsippet i folketrygden. Det skyldes også det faktum at folketrygdens ytelser som regel er utformet med egne komponenter for de med forsørgeransvar.

Aetats stønad til livsopphold for deltakere i arbeidsmarkedstiltak er derimot aldersdifferensiert. Deltakere over 19 år gis basisytelse etter høy sats, og deltakere under 19 år gis basisytelse etter lav sats. Kursstønaden er også utformet med ulike komponenter, som for eksempel borteboertillegg og forsørgertillegg.

Grunnbeløpet for utdanningsstøtte er også mindre for søkere som er under 19 år. I likhet med Aetats kursstønad, er utdanningsstøtten utformet med ulike komponenter, som bl.a. botillegget og forsørgertillegget. Utdanningsstøttens primære mål er å finansiere søkerens utgifter i forbindelse med utdanning, og den brukes således i mindre grad som incentiv i forhold til situasjonen etter gjennomført utdanning.

13.7.2 Introduksjonslovutvalget

Etter utvalgets mening bør introduksjonsstønaden ikke overstige utdanningsstøtten for den aktuelle aldersgruppen. Utvalget framholder at nivået for utdanningsstøtten representerer en samfunnsmessig normering av utgiftsbehovet for ungdom under utdanning. Dette er i seg selv et argument for å legge seg på dette nivået. Et høyere beløp enn utdanningsstøtten ville også lett motvirke ønsket om å få gruppen over i videre utdanning. I motsetning til det som gjelder for de fleste unge under utdanning, ville utdanningsstøtten da representere en dårligere likviditetssituasjon enn det vedkommende hadde på forhånd, nemlig introduksjonsstønaden.

Utvalget bemerker at det er en betydelig aldersspredning i gruppen av ungdom under utdanning. Med en naturlig studieprogresjon i årene etter avsluttet videregående skole, vil de fleste imidlertid være under 25 år når de er ferdig med høyere utdanning. På bakgrunn av denne drøftingen foreslår utvalget at introduksjonsstønaden skal reduseres med en tredjedel for deltakere i introduksjonsprogram som er under 25 år.

13.7.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, herunder *UDI*, *KS* og en rekke kommuner, går imot forslaget om å differensiere stønaden ut fra et aldersperspektiv. *KS* mener det kan bli vanskelig å motivere ungdommer dersom de bare får to tredjedeler av 2G. *KS* påpeker videre at mange av de nyankomne innvanderne i den aldersgruppen som utvalget foreslår er enslige, og foreslår derfor at det innføres en lik praksis fra fylte 20 år. De mener det er viktig at det ikke lages forskjeller innad i gruppen. Noen høringsinstanser mener også at aldersdifferensiering vil være urimelig, fordi ungdom fra andre nasjonaliteter i større grad enn norsk ungdom kan bli stilt overfor forventninger fra foreldre om å bidra til familieøkonomien. Det påpekes videre at ordningen kan føre til mer byråkratisering. *Oslo kommune* ber departementet vurdere hvorvidt situasjonen til deltakere under 25 år med omsorgsansvar er godt nok ivarettatt.

Noen høringsinstanser, herunder *ffkf*, mener aldersdifferensieringen bør foretas slik at personer under 25 år får full stønad dersom de forsørger egen familie, mens ungdom som er hjemmeboende med foreldre bare får begrenset stønad.

13.7.4 Departementets vurdering

Spørsmålet om hvordan introduksjonsstønadens nivå kan bidra til å stimulere til at deltakere i introduksjonsprogram går over fra programmet til arbeidslivet, er drøftet i kapittel 13.6. For de yngre aldersgruppene er det imidlertid et viktig hensyn at introduksjonsstønadens nivå ikke skal motvirke at ungdom går over til videre utdanning. Departementet deler derfor utvalgets vurdering om å foreta en aldersdifferensiering av introduksjonsstønad for å nyansere og dermed styrke incentivstrukturen. Selv om lovforslaget avgrenser lengden på introduksjonsprogrammet, jf. kapittel 12, er det likevel formålstjenlig at yngre deltakere i introduksjonsordningen går over til ordinær utdanning så raskt det overhodet er mulig. Gjennom deltakelse i introduksjonsprogram vil yngre i målgruppen kunne tilegne seg grunnleggende ferdigheter og kunnskap i norsk og samfunnsforhold her i landet. Det er grunn til å tro at denne gruppen vil kunne oppnå disse grunnleggende ferdighetene relativt raskt, og at de deretter vil kunne videreutvikle seg raskere under ordinær utdanning enn ved en fortsatt deltakelse i introduksjonsordningen.

Dersom nivået for introduksjonsstønad settes så høyt at det å gå over på ordinær utdanningsstøtte representerer et vesentlig inntektsfall, vil introduksjonsstønad ikke fungere etter sin hensikt for yngre aldersgrupper. I denne forbindelse er skillet mellom stipend og lånedelen ved utdanningsfinansieringen av mindre betydning, siden det som hovedregel vil være en lønnsom investering på lengre sikt å ta utdanning. Det er derfor først og fremst den umiddelbare likviditetssituasjonen – altså det samlede utbetalingsnivået når en sammenligner utdanningsstøtten med introduksjonsstønad – som vil være av interesse i denne sammenheng.

En kunne likevel tenke seg en løsning med lånefinansiering istedenfor introduksjonsstønad for yngre programdeltakere, for å unngå at stønaden i seg selv skal motvirke at ungdom går over på ordinær utdanning. Etter departementets vurdering vil imidlertid en lånefinansiering neppe virke etter sin hensikt for lovforslagets målgruppe. Departementet finner heller ikke at en slik løsning ville være rimelig. Introduksjonsprogrammet vil, når det gjelder norskopplæring og samfunnskunnskap, gi basiskunnskaper som norskfødte får gjennom sin

oppvekst i Norge. Nyankomne innvandrere bør derfor heller ikke måtte ta opp lån for å tilegne seg slik kunnskap.

På grunnlag av dette, og i likhet med utvalget, foreslår departementet at deltakere i introduksjonsprogram som er under 25 år, skal få 2/3 av introduksjonsstønaden på 2G på årsbasis.

Departementet viser i tillegg til at unge, enslige deltakere i introduksjonsordningen antas å ha mindre utgifter enn andre. De kan for eksempel ha lettere for å bo i bofelleskap, som kan innebære innsparing i utgiftene til livsopphold. Departementet ser likevel ikke bort fra at redusert introduksjonsstønad for enslige forsørgere økonomisk kan slå urimelig ut i enkelte tilfeller. Dette må imidlertid søkes avhjulpet gjennom sosialtjenesteloven.

13.8 Egne midler

13.8.1 Innledning og gjeldende rett

De fleste i lovforslagets målgruppe vil ved kommunebosettingen normalt ha få eller ingen andre midler enn det de mottar i økonomisk sosialhjelp. Introduksjonsstønad er i lovforslaget utformet uavhengig av den enkelte deltakerens utgifter. I det følgende reises spørsmålet om deltakernes egne midler, som lønnsinntekt eller inntekt fra egen eller andres virksomhet eller formue, skal tillegges betydning ved utmåling av introduksjonsstønad.

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er en subsidiær ytelse. Det innebærer at enhver inntekt og formue søkeren måtte ha, i prinsippet tillegges betydning ved utmåling av hjelpen. Dette gjelder ikke bare vedkommendes egen inntekt, men også inntekten til den som har forsørgelsesplikt i forhold til vedkommende. Sosialhjelpen er subsidiær, også i den forstand at søkeren må utnytte også potensielle inntektskilder før sosialhjelp er aktuelt. Det er altså ikke bare den faktiske inntekten, men også den mulige inntekten, som er relevant.

I forhold til folketrygdens pensjonsytelser er egen eller andres formue uten betydning for pensjonens størrelse. Dette gjelder som hovedregel også for inntekter.

Når det gjelder utmåling av Aetats stønad til livsopphold, er vedkommendes formue og andres inntekter uten betydning. Egne inntekter påvirker heller ikke stønaden. Forutsetningen er imidlertid at det arbeid som gir inntekt, i omfang ikke går ut over gjennomføringen av kurset/tiltaket.

Når det gjelder utdanningsstøtte kan vedkommende søker tjene inntil kr 5 200 per måned uten at inntekten får betydning for utdanningsstøttens

størrelse. Av egen bruttoinntekt over dette beløpet går 60 prosent til fradrag fra støttebeløpet.

13.8.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget forslår at verken deltakernes egen inntekt og formue eller inntekt og formue til andre i deres husstand, skal ha noen betydning for utmålingen av introduksjonsstønaden. Det samme gjelder for barnebidrag som den enkelte deltaker i introduksjonsordningen mottar.

Utvalget begrunner i hovedsak sitt forslag med at introduksjonsstønaden bør være en belønning for deltakelse i introduksjonsprogram, og at et system med avregning av introduksjonsstønaden mot egne midler administrativt vil være krevende. I tillegg ser utvalget det som hensiktsmessig å oppmuntre deltakere til å etablere kontakt med det ordinære arbeidslivet mens de deltar i introduksjonsprogram, så lenge det ikke går ut over deltakelsen.

13.8.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, herunder *KS* og *NHO*, støtter utvalgets forslag på dette punkt.

Noen høringsinstanser, herunder *Fylkesmannen i Hedmark*, mener imidlertid at utvalgets forslag om egne midler vil føre til en uheldig forskjellsbehandling, både mellom ulike grupper innenfor introduksjonsordningen, og mellom personer som deltar i introduksjonsprogrammet og personer som mottar sosialhjelp.

Sandnes kommune uttaler:

«En slik bestemmelse vil kunne føre til skjevheter, særlig for enslige og mindre familier, mens store familier ofte vil ha betydelige inntekter. Dersom ytelsen opprettholdes som en «stønad» slik det her er foreslått, er det etter kommunens oppfatning grunn for å vurdere hvorvidt det bør settes en øvre grense for inntekter som opparbeides utenom programmets rammer.»

13.8.4 Departementets vurdering

Lovforslaget bygger på at utbetaling av introduksjonsstønaden krever deltakelse i introduksjonsprogram. Lovforslagets konsept er således ment å motvirke passivitet. Introduksjonsstønaden har i sin utforming mange likhetstrekk med ordinær lønn, der deltakeren må yte en innsats for å motta stønaden. Introduksjonsstønaden har derfor ikke på samme måte som sosialhjelp karakter av en subsidær ytelse, selv om den er en stønad fra det offentlige.

Departementet er enig med utvalget i at penger som deltakeren selv tjener ikke skal komme til fradrag fra introduksjonsstønaden. Programdeltakere bør kunne ta seg ekstra arbeid, på lik linje med f.eks. deltakere på arbeidsmarkedstiltak som tar arbeid utenom tiltakstiden, dersom programdeltakeren har kapasitet til å arbeide ut over introduksjonsprogrammet i sin fritid. Dette viser vilje og evne til å gjøre noe med egen situasjon, og de pengene han eller hun tjener på slik innsats, bør kunne beholdes uten at introduksjonsstønaden avkortes. Det vil også virke motiverende for deltakeren, og vil i tillegg fremme introduksjonsordningens formål, nemlig deltakelse i arbeidslivet. En tilleggsgjobb vil kunne ha en kvalifiserende effekt, og åpne en mulighet for et mer varig tilsettingsforhold. Departementet understreker imidlertid at det er en forutsetning at vedkommende deltar på fulltid i det fastsatte introduksjonsprogrammet.

Det er i prinsippet også mulig å legge lønnet arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet. I slike tilfeller foreslår departementet at introduksjonsstønaden reduseres tilsvarende den tiden arbeidet tar.

Når det gjelder inntekten til andre i deltakerens husholdning, f.eks. ektefelle eller samboer, er departementet enig med utvalget i at slike inntekter ikke bør ha noen betydning for utmålingen av introduksjonsstønaden. Introduksjonsstønaden er utgiftsuavhengig og individbasert. En inntektsprøving mot husstandens samlede inntekt, vil således ikke være forenlig med det prinsippelle utgangspunktet om at det er deltakelsen i introduksjonsprogram som gir rett til introduksjonsstønad. I tillegg vil en introduksjonsstønad som kan avkortes på grunn av ektefellens inntekt, svekke incentivene til at begge ektefeller deltar i introduksjonsprogram. Dette vil kunne ha en uheldig virkning, særlig for målet om å øke arbeidsdeltakelsen blant kvinner.

Departementet legger ovennevnte argumenter til grunn også når det gjelder deltakerens eventuelle formue eller kapitalinntekter. Etter departementets vurdering skal heller ikke slike midler ha noen betydning for utmålingen av introduksjonsstønaden. Dette er i tråd med utvalgets forslag.

Lovforslaget inneholder ingen særtillegg knyttet til forsørgelse av barn. På dette grunnlag, og i tråd med utvalget, ser departementet heller ikke noen grunn til å avregne introduksjonsstønaden mot eventuelle barnebidrag som den enkelte deltaker i introduksjonsordningen mottar.

Departementet bemerker videre at en ordning med avregning av introduksjonsstønaden mot deltakerens egne inntekter vil forutsette en viss kon-

troll med opplysninger om inntekt, og dermed være administrativt komplisert og ressurskrevende for kommunen.

13.9 Forholdet til andre offentlige ytelser

13.9.1 Innledning

Etter sosialtjenesteloven har de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, krav på økonomisk stønad. Dette innebærer ikke bare at muligheter for arbeidsinntekt først må utnyttes, men også at rettigheter til andre offentlige ytelser må gjøres gjeldende før sosialhjelp kan bli aktuelt. Barne-trygd og kontantstøtte blir således normalt regnet med i inntektsgrunnlaget ved utmåling av sosialhjelpen. Folketrygden samordner trygdeytelser og pensjoner i forhold til hverandre. Denne samordningen skjer i mindre grad mellom trygdeytelser og arbeidsinntekt.

Lovforslaget legger opp til at deltakere i introduksjonsordningen ubeskåret kan beholde introduksjonsstønden i tillegg til arbeidsinntekter, så lenge de deltar i programmet i henhold til sin egen plan. I det følgende drøftes spørsmål om samordning mellom introduksjonsstønden og andre offentlige ytelser. Flere av de ordinære ytelsene fra folketrygden er imidlertid mindre aktuelle for lovforslagets målgruppe, jf. kapittel 4.

13.9.2 Introduksjonslovutvalget

Når det gjelder spørsmålet om samordning mellom introduksjonsstønden og folketrygdens ulike ytelser til livsopphold, mener utvalget at en bør unngå at deltakere i introduksjonsordningen får dobbelt dekning av utgifter til livsopphold fra det offentlige. Utvalget uttaler at det ville kunne fortone seg som temmelig urimelig om en deltaker i introduksjonsordningen skal kunne motta fulle ytelser til samme formål fra flere offentlige stønadsordninger.

Utvalget uttaler at folketrygdens uføretrygd og attføringspenger er universelle ytelser. Etter utvalgets syn vil det ikke være rimelig å lage særregler som innskrenker programdeltakernes rett til slike ytelser i større utstrekning enn for andre. Utvalget anbefaler derfor at retten til uføretrygd og attføringspenger opprettholdes også mens en person deltar i introduksjonsordningen, men at introduksjonsstønden reduseres tilsvarende det han eller hun mottar fra trygden. Utvalget mener tilsvarende synspunkter kan anlegges når det gjelder retten til

sykepenger, fødselspenger og rehabiliteringspenger etter folketrygdloven, som vedkommende har opptjent før deltakelse i introduksjonsprogram starter. Når det gjelder de sistnevnte ytelsene, mener imidlertid utvalget at dette stiller seg annerledes når disse ytelsene er opptjent samtidig som vedkommende deltar i programmet. Utvalget uttaler i kapittel 10.12.2, på side 97 i utredningen:

«Slik utvalget ser det er situasjonen annerledes for sykepenger, fødselspenger og rehabiliteringspenger vedkommende har opptjent samtidig med at han eller hun deltar i programmet. Disse ytelsene kommer til erstatning for arbeid deltakeren har hatt ved siden av programmet, og som hun eller han beholder inntekten av, etter utvalgets forslag. Det bør lede til at vedkommende også beholder retten til disse ytelsene, uten at de går til fradrag i introduksjonsstønden.»

Når det gjelder dagpenger under arbeidsløshet fra folketrygden viser utvalget til at det i utgangspunktet ikke ytes dagpenger til medlemmer av trygden som er under opplæring eller utdanning, jf. folketrygdloven § 4–6. Slik utvalget ser det vil deltakelse i introduksjonsordningen omfattes av denne begrensningen. I bestemmelsen åpnes det opp for visse unntak, bl.a. gjelder dette for Aetats opplæringstiltak (der dagpenger erstatter ev. kursstønad) og for ulønnet arbeid vedkommende er satt til som vilkår for sosialhjelp. Utvalget mener at vedkommende i disse tilfeller imidlertid vil fylle grunnkravet om å være arbeidssøkende. Etter utvalgets vurdering vil deltakere i et introduksjonsprogram ikke kunne fylle grunnkravet om å være arbeidssøkende. Utvalget ser derfor ikke grunn til å foreslå noen særregler her. Dette innebærer at deltakere i introduksjonsprogram ikke kan oppebære dagpenger under arbeidsløshet.

Når det gjelder overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15, er denne utformet med sikte på å stimulere mottakeren til å komme i arbeid. Stønden reduseres derfor ikke fullt ut i forhold til arbeidsinntekt. Overgangsstønden skal ikke reduseres hvis arbeidsinntekten på årsbasis er mindre enn halvparten av grunnbeløpet. Stønden reduseres med 40 prosent av inntekt over halvparten av grunnbeløpet, jf. folketrygdloven § 15–9. På denne bakgrunn foreslår utvalget at introduksjonsstønden reduseres med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger $\frac{1}{2}$ G, etter samme mønster som i folketrygdloven § 15–9.

På bakgrunn av at introduksjonsstønden er utformet uten særtillegg for barn, foreslår utvalget at verken barnetrygd eller kontantstøtte samordnes med introduksjonsstønden.

13.9.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter utvalgets forslag om samordning av stønaden og andre offentlige overføringer.

Flere høringsinstanser, blant dem *KS* og *LO*, støtter utvalgets forslag om at barnetrygd og kontantstøtte ikke skal komme til fradrag fra introduksjonsstønaden.

Vestvågøy kommune og *Kristiansand kommune* stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at kontantstøtten ikke kommer til fradrag i stønaden. De påpeker at ordningen kan føre til at mødrene velger å være hjemme, og dermed til at integreringsprosessen stopper opp for både mor og barn i denne perioden. *Vestvågøy kommune* mener kontantstøtten bør erstattes med en ordning med gratis barnehageplass.

13.9.4 Departementets vurdering

Utbetaling av introduksjonsstønaden forutsetter deltakelse i introduksjonsprogram. Introduksjonsstønaden inneholder ingen særskilte komponenter til dekningen av den enkelte deltakers ulike utgifter til livsopphold. Ifølge lovforslaget foretas det heller ikke noen avregning av introduksjonsstønaden mot deltakerens eventuelle inntekter eller egne midler, så lenge vedkommende deltar i introduksjonsprogram. Selv om disse egenskapene gir introduksjonsstønaden mange likhetstrekk med lønn, er introduksjonsstønaden likevel en offentlig stønad til livsopphold. Departementet er enig med utvalget i at det ikke vil være rimelig om deltakere i introduksjonsprogram, i tillegg til å motta andre offentlige ytelser til dekning av sine utgifter til livsopphold, også får full introduksjonsstønad. Departementet deler derfor utvalgets anbefaling om at introduksjonsstønaden bør samordnes med visse andre offentlige ytelser til livsopphold.

Sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, uførepensjon og fødselspenger etter henholdsvis kapitlene 8, 10, 11, 12 og 14 i folketrygdloven, er rettighetsbaserte ytelser knyttet til bestemte livssituasjoner. De gjelder for alle medlemmer i folketrygden. I den grad deltakere i introduksjonsordningen har opparbeidet seg rettigheter til ovennevnte ytelser, bør disse rettighetene etter departementets vurdering ikke innskrenkes. For å unngå dobbeldekning av livsopphold må introduksjonsstønaden etter departementets syn, og i likhet med utvalgets syn, reduseres tilsvarende det beløp vedkommende deltaker mottar fra folketrygden.

Etter lovforslaget vil introduksjonsstønaden ikke bli redusert på grunn av arbeidsinntekt som den enkelte deltaker tjener ved siden av full deltakelse i

introduksjonsprogram. Departementet er derfor enig med utvalget i at introduksjonsstønaden ikke skal samordnes med rett til sykepenger, fødselspenger og rehabiliteringspenger, som den enkelte deltaker får på grunnlag av opptjent arbeidsinntekt ved siden av programdeltakelse. Ytelsene som deltakere i introduksjonsprogram mottar under disse vilkår, vil således ikke komme til fradrag i introduksjonsstønaden.

Når det gjelder samordning mellom introduksjonsstønaden og overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15, foreslår departementet i likhet med utvalget, at introduksjonsstønaden reduseres med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger $\frac{1}{2}$ G.

Departementet foreslår videre, i tråd med utvalgets konklusjon, ikke noen særregler som samordner introduksjonsstønaden med barnetrygd og kontantstøtte. Barnetrygd og kontantstøtte som deltakere i introduksjonsprogram mottar, vil således ikke komme til fradrag i introduksjonsstønaden. Departementet viser i denne sammenheng til at introduksjonsstønaden ikke inneholder et særtillegg for barn.

Det kan være personer i lovforslagets målgruppe som har opparbeidet seg rett til dagpenger under arbeidsløshet etter folketrygdens kapittel 4. Her kan retten til dagpenger være opparbeidet på grunnlag av arbeidsinntekt de har opptjent tidligere, bl.a. fra tiden i asylmottak. Dersom kommunen tilbyr disse personene deltakelse i introduksjonsprogram, vil de etter utvalgets forslag miste dagpengene, idet de må anses å være under opplæring eller utdanning, jf. folketrygdloven § 4–6. Departementet legger vekt på at dagpenger er en opparbeidet rettighet på lik linje med sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, uførepensjon og fødselspenger. Personer i lovforslagets målgruppe med rett til dagpenger, kan ha behov for den grunnleggende kvalifisering som lovforslaget legger opp til, selv om de tidligere har vært i arbeidslivet. Et av de viktigste formålene med introduksjonsprogrammet er, på lik linje med intensjonen for arbeidsmarkedstiltak, å kvalifisere deltakeren til arbeidslivet. Etter introduksjonsloven er det imidlertid kommunen som har ansvar for og plikt til å tilby og tilrettelegge introduksjonsprogram, og ikke Aetat, selv om det legges opp til et nært samarbeid mellom kommunen og Aetat i denne forbindelse. Departementet mener det ikke ville være hensiktsmessig om kommunen, i tillegg til å finansiere introduksjonsprogrammet, også måtte betale hele introduksjonsstønaden for deltakere som har opparbeidet seg rett til dagpenger. På bakgrunn av dette foreslår departementet at deltakere i introduksjonspro-

gram skal kunne opprettholde rett til dagpenger under arbeidsløshet etter folketrygdloven kapittel 4. Forslaget innebærer imidlertid at introduksjonsstønadens reduseres tilsvarende dagpengene den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet mottar. Departementet vil derfor foreslå å endre folketrygdloven § 4–6, slik at deltakelse i introduksjonsordningen unntas fra hovedregelen i denne bestemmelsen. Samordningsreglene for dagpenger vil dermed tilsvare de som gjelder for sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, uførepensjon og fødselspenger. Departementets forslag avviker fra utvalgets innstilling på dette punktet.

Lovforslagets samordningsregler mellom introduksjonsstønad og ovennevnte ytelser fra folketrygden, gir introduksjonsstønad en subsidiær karakter i forhold til ytelser fra folketrygden. Lovforslaget innebærer på dette punktet at kommunen kan pålegge den enkelte deltaker i introduksjonsprogram å gjøre gjeldende eventuelle rettigheter til ytelser til livsopphold etter folketrygdloven. Kommunen vil på denne måten kunne spare penger, i den grad ytelsene etter folketrygdloven kommer til fradrag fra introduksjonsstønad. Kommunen skal i slike tilfeller bidra med nødvendig veiledning og opplysning om vedkommendes rettigheter i forhold til folketrygden. Denne veiledningen vil i seg selv være en viktig del av innføringen i det norske samfunnet for programdeltakeren. Utvalget har ikke vurdert spørsmålet om kommunenes rett til å pålegge programdeltakere en slik plikt i sin innstilling.

13.10 Beregning, trekk for fravær og utbetaling

13.10.1 Innledning

Departementet foreslår at introduksjonsstønad skal utgjøre 2G på årsbasis. Utbetaling av hele stønaden forutsetter full deltakelse i programmet i et helt år. I mange tilfeller vil imidlertid stønaden måtte avkortes, for eksempel fordi programmet ikke varer hele året eller på grunn av illegitimt fravær. Disse forholdene skaper et behov for å kunne beregne stønaden for kortere perioder.

Departementet mener disse spørsmålene bør reguleres i loven, og ikke overlates til kommunens skjønn. Det vil være inkonsekvent dersom loven på den ene siden fastsetter stønadsnivået på årsbasis og knytter dette til et helårsprogram, og på den andre siden åpner for forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvilken økonomisk ytelse en tidsmessig likeverdig deltakelse skal medføre.

13.10.2 Beregning

13.10.2.1 Gjeldende rett for sammenliknbare ytelser

Dagpenger og sykepenger beregnes per dag og for 260 dager i året, dvs. fem dager i uka i 52 uker. Begge disse ordningene er etter sin art korttidsytelser, dvs. man er arbeidsledig eller sykmeldt dag for dag.

Trygdens langtidsytelser beregnes på sin side per måned. Her oppstår ikke spørsmålet om beregning for kortere perioder.

I arbeidslivet er lønnsystemene nokså forskjellige. Hovedtrekket er enten timebaserte systemer eller fastlønnsystemer. En rekke ordninger med tillegg (akkord, vaktordninger mv.) gjør imidlertid bildet nokså broket.

I den statlige hovedtariffavtalen utgjør månedslønnen 1/12, dagslønnen 1/360 og timelønnen 1/1850 av årslønnen, jf. hovedtariffavtalen § 2 nr. 2. Systemet bygger på at det også utbetales lønn under ferie og på høytids- og helligdager. Tilsvarende gjelder for kommunesektoren.

13.10.2.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget tar utgangspunkt i at introduksjonsstønad systemmessig ligger nærmere fastlønnsordningene enn de sosiale inntektssikringsordningene, og foreslår på den bakgrunn å lovfeste mønsteret fra hovedtariffavtalen. Forslaget innebærer at ytelsen løper under ferie eller ved opphold i programmet som er et resultat av hvordan kommunen har organisert programmet. Utvalget ser imidlertid ikke noe behov for å innføre en feriepengeordning (feriepengetillegg på toppen av den faste ytelsen). Dette begrunnes med at feriepengeordningen er basert på et opptjeningsperspektiv som er lite forenlig med grunnlaget for stønaden.

Forslaget ble ikke kommentert i høringen.

13.10.2.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i utvalgets forslag til beregning av stønaden. Ved vurderingen har departementet lagt vekt på at introduksjonsstønad systemmessig ligger nær fastlønnsordningene. Det kreves en motytelse fra stønadsmottakerens side for å ha krav på ytelsen, og introduksjonsprogrammet er helårig og på heldagsbasis.

Departementet forutsetter, i likhet med utvalget, at stønaden løper under ferie eller ved opphold i programmet som er et resultat av hvordan kommunen har organisert programmet. Også i denne

perioden vil deltakerne ha behov for støtte til livsopphold. Et beregningssystem som baserer seg på den offentlige fastlønnsmodellen, slik denne er nedfelt i hovedtariffavtalen, vil ivareta dette hensynet. Det er videre en fordel ved hovedtariffavtalens system, at stønaden vil utbetales upåvirket av endringer i ferier og bevegelige helligdager.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å lovfeste mønsteret fra hovedtariffavtalen. Dette gir grunnlag for både å beregne den løpende ytelsen og for å beregne trekk ved ureglementert fravær, se kapittel 13.10.3.

Etter lovforslaget vil utbetaling av full introduksjonsstønad for én måned (2G/12) forutsette at vedkommende har deltatt i introduksjonsprogrammet hele kalendermåneden. Dersom vedkommende starter i programmet etter den 1. i måneden, betales stønad per kalenderdag til utløpet av måneden (som alltid regnes å ha 30 dager).

13.10.3 Trekk i stønaden som følge av illegitimt fravær

13.10.3.1 Introduksjonslovutvalget

Utvalget foreslår at illegitimt fravær skal føre til trekk i stønaden tilsvarende fraværets lengde, og at trekket skal skje time for time. Legitimt fravær skal derimot ikke få noen konsekvenser for utbetaling av stønaden.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det bør settes et tak på hvor mye stønaden kan reduseres, uttaler utvalget i kapittel 10.9.3, på side 94 i utredningen:

«Det kan reises spørsmål om reduksjonen i ytelsen bør begrenses til en viss del av den normale utbetalingen. Dette svarer til systemet i Sverige der det maksimalt kan trekkes fra 20%. I den grad vederlagsreduksjonene begrenses til tilfelle av ulegitimert fravær, mener utvalget for sin del at det ikke er grunn til en slik begrensning. Større ulegitimert fravær kan likestilles med nektelse av å delta i programmet, og bør ha de samme konsekvenser.»

Utvalget reiser videre spørsmål om reduksjonen bør skje automatisk eller om det skal være opp til kommunen å utvise et skjønn med hensyn til om trekket skal gjennomføres. Utvalget konkluderer med at trekket bør skje automatisk, som en direkte følge av det illegitime fraværet. Utvalget legger vekt på at dette vil understreke vederlagsperspektivet på ordningen, dvs. at stønaden forutsetter deltakelse i kvalifiseringen. De vektlegger videre at automatisk trekk også er administrativt enklere, i den forstand at trekket ikke forutsetter noe eget vedtak

for hvert enkelt tilfelle. Trekket vil da bare være en gjennomføring av det opprinnelige vedtaket om deltakelse i introduksjonsordningen.

13.10.3.2 Høringsinstansenes syn

KS mener introduksjonsordningen bør signalisere belønning for deltakelse fremfor straff (trekk) ved fravær. Dette støttes av VOX, som foreslår at det gis bonus for gjennomføring av enkeltmoduler, og at det til slutt gis en ekstra bonus for godkjent avsluttende språkprøve innen avtalt tid. VOX foreslår videre at det kan gjøres avtaler om slike bonusordninger i deltakernes individuelle planer.

13.10.3.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i utvalgets forslag til regulering av hvilke konsekvenser manglende deltakelse i programmet skal få for utbetaling av stønaden. Også på dette området vil det ha en pedagogisk effekt at introduksjonsordningen legger seg tett opp til arbeidslivets system. Legitimt fravær bør derfor ikke få noen konsekvenser for utbetalingen, så lenge fraværet ikke er så langvarig at det bør tilstås permisjon (se nærmere kapittel 12.9). Ved kortere legitimt fravær (for eksempel sykdom) vil altså stønaden fortsette å løpe ubeskåret, i likhet med sykepengeutbetaling i arbeidslivet. Dersom deltakeren tilstås permisjon, får vedkommende derimot ikke introduksjonsstønad i permisjonstiden, men må henvises til sosialhjelpssystemet. Det understrekes at begrepet «permisjon» i forbindelse med introduksjonsordningen bare brukes om fravær av lengre varighet. Dette til forskjell fra arbeidslivet, hvor man også opererer med kortere permisjoner, for eksempel én dags velferdspermisjon. Denne typen kortvarig fravær vil ikke være permisjon i introduksjonslovens forstand, og introduksjonsstønaden vil derfor fortsette å løpe i slike tilfeller. De nærmere reglene om permisjon og fravær foreslås regulert i forskrift fastsatt av departementet (se nærmere kapittel 12.9.4).

Illegitimt fravær bør, i motsetning til legitimt fravær, føre til trekk i stønaden uansett varighet, i likhet med systemet i arbeidslivet. Det vil være uheldig om deltakerne kan være fraværende uten rimelig grunn, uten at dette skal få konsekvenser for vederlaget.

Departementet deler utvalgets vurdering om at det ikke skal settes et øvre tak for hvor mye stønaden kan reduseres som følge av illegitimt fravær. Vederlagssynspunktet bør følges helt ut her. I slike tilfeller vil sosialtjenesteloven gjelde på vanlig måte.

Departementet er videre enig med utvalget i at det vil være mest hensiktsmessig at trekket skjer automatisk. Motforestillingen er at automatisk trekk i enkelte tilfeller kan tenkes å slå urimelig ut. Disse tilfellene kan imidlertid løses på annen måte, for eksempel gjennom forskudd på framtidig stønad eller gjennom sosialhjelp. Departementet mener det bør være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan slike tilfeller løses.

Når det gjelder spørsmålet om hva som skal anses som legitimt og illegitimt fravær, og hvilke konsekvenser dette skal ha for adgangen til å delta i introduksjonsprogrammet, vises det til kapittel 12.9 og 12.10. Departementet vil gi utfyllende forskrifter om disse spørsmålene.

Som nevnt, vil reduksjon av stønaden ved illegitimt fravær være en viktig del av ansvarliggjøringen som skal forberede deltakerne til yrkeslivet. Stønaden er derfor bygd opp slik at den forutsetter deltakelse i introduksjonsprogram. En bonusordning knyttet til introduksjonsordningen vil være en tyngre ordning å gjennomføre administrativt.

13.10.4 Utbetaling

13.10.4.1 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget behandler to spørsmål vedrørende utbetaling: For det første hvorvidt utbetaling av stønaden skal skje forskuddsvis eller etterskuddsvis, og for det andre hvor ofte utbetalingen skal skje.

Når det gjelder det første spørsmålet, foreslår utvalget at introduksjonsstønaden utbetales etterskuddsvis på grunnlag av frammøtelister. Etter utvalgets mening er prinsippet om etterskuddsvis oppgjør såpass viktig at det bør lovfestes. Frammøtelistene skal sikre at utbetalingen er riktig i forhold til forutsetningene.

Når det gjelder spørsmålet om hvor ofte stønaden skal utbetales, foreslår utvalget at kommunen kan beslutte hvordan og til hvilke tidspunkter utbetalingen skal skje. Utvalget viser til at kommunen kan ha behov for å knytte utbetalingen til ulike administrative systemer, som påvirker valg av tidspunkter og eventuelt hyppighet.

Forslaget ble i liten grad kommentert under høringen.

13.10.4.2 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at utbetalingen bør skje etterskuddsvis på bakgrunn av registrert frammøte, og at dette prinsippet bør lovfestes. Det er viktig å markere sammenhengen mel-

lom deltakelsen i programmet og stønaden. En slik utbetalingsform vil gjøre det klart at illegitimt fravær har direkte konsekvenser. Ordningen vil også være administrativt enklere å gjennomføre. Siden utbetalingen skal skje etterskuddsvis, må deltakeren få dekket utgifter som må betales før han eller hun mottar første stønadsutbetaling, på alternativ måte. Dette kan for eksempel skje gjennom forskuttering av introduksjonsstønad, eller ved at deltakeren får dekket sine utgifter gjennom sosialhjelp i denne begrensede perioden.

Departementet er videre enig i at det er mest hensiktsmessig at spørsmålet om hvor hyppig og på hvilken måte utbetaling skal skje, overlates til kommunen å avgjøre. Et sentralt fastsatt system vil lett virke tungvint og kompliserende for kommunene. Departementet vil imidlertid påpeke at for lange utbetalingsperioder stiller store krav til deltakernes økonomiplanlegging, og at dette kan medføre at flere får behov for supplerende sosialhjelp.

13.10.5 Krav om tilbakebetaling og refusjon

13.10.5.1 Innledning og gjeldende rett

Spørsmålet om å kreve tilbake for mye utbetalt introduksjonsstønad kan oppstå i to forskjellige situasjoner. For det første i tilfeller der kommunen har gjort en feil ved beregningen av ytelsen. For det andre i tilfeller der deltakeren har gitt uriktige opplysninger av betydning for utbetaling av introduksjonsstønaden.

Tilbakebetaling kan gjennomføres på to måter, enten ved trekk i løpende, framtidige ytelser eller ved krav om tilbakebetaling. Den første måten er bare mulig i de tilfeller vedkommende fortsatt deltar i introduksjonsprogram. Spørsmålet om å kreve tilbake for mye utbetalt introduksjonsstønad kan imidlertid også oppstå på et tidspunkt der vedkommende har avsluttet sin programdeltakelse. I disse tilfellene er det tale om å etablere et tilbakebetalingskrav.

Når det gjelder ytelser etter folketrygdloven er krav om tilbakebetaling utførlig regulert i folketrygdloven §§ 22–14 og 22–15. Disse bestemmelsene regulerer alle de tilfellene som er nevnt ovenfor. En vesentlig forenklet regulering av de samme spørsmål har man i sosialtjenesteloven § 5–6. Denne bestemmelsen regulerer bare krav om tilbakebetaling og bare i tilfeller av uriktige opplysninger. Hvilken betydning feilutbetalinger skal få for framtidig sosialhjelp, er ikke særskilt regulert.

I arbeidsavtaler i det offentlige er det en standardklausul om rett til trekk i framtidig lønn ved feilaktige utbetalinger.

13.10.5.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget finner det hensiktsmessig å legge til grunn arbeidslivets regler for så vidt gjelder trekk i framtidige ytelser. I denne sammenheng mener utvalget at det er nødvendig å lovregulere spørsmålet, og ikke henvide det til avtaler, siden introduksjonsordningen bygger på et lovgrunnlag. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at overskytende stønad kan trekkes i framtidig stønad dersom en deltaker har fått utbetalt høyere stønad enn det hun eller han har krav på.

Når det gjelder krav om tilbakebetaling av ytelser, mener utvalget det er tilstrekkelig å legge seg på sosialtjenestelovens ordning, og har brukt denne som mønster for sitt forslag. Forslaget sier at dersom noen har fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan det vedtas at stønaden skal betales tilbake.

Høringsinstansene har ikke bemerket utvalgets forslag på dette punkt.

13.10.5.3 Departementets vurdering

Når det gjelder for meget utbetalt introduksjonsstønad vil departementet følge det mønster som gjeldende lovgivning bygger på. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag på dette punkt.

Dersom en deltaker ved en feil har fått utbetalt høyere introduksjonsstønad enn det vedkommende har krav på, foreslår departementet at kommunen kan trekke det overskytende beløp i vedkommendes framtidige stønadsutbetaling.

Dersom en deltaker har fått utbetalt introduksjonsstønad fordi vedkommende har gitt uriktige opplysninger, kan kommunen etter lovforslaget vedta at stønaden skal tilbakebetales. Urettmessig mottatt stønad kan også gå til fradrag i framtidige utbetalinger av introduksjonsstønad.

I tillegg til utvalgets forslag til regler om krav om tilbakebetaling, foreslår departementet en hjemmel for kommunen til å kunne kreve refusjon i ytelser som deltakeren får etterbetalt fra folketrygden, jf. kapittel 13.10.5.

14 Skatt

14.1 Innledning og gjeldende rett

Dette kapittelet reiser spørsmålet om skatteplikt for introduksjonsstønad. Det drøftes for det første i kapittelet om introduksjonsstønad etter gjeldende rett vil være skattepliktig. For det andre drøftes i hvilken grad det er rimelig og hensiktsmessig med skatteplikt for introduksjonsstønad.

Den skattepliktige inntekten avgrenses etter lov av 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) ved hjelp av begrepet alminnelig inntekt. Hovedregelen om hva som regnes som slik inntekt framgår av § 5–1. Enhver fordel vunnet ved arbeid, kapital eller virksomhet, samt pensjon, føderåd og livrente, er skattepliktig etter denne bestemmelsen. For så vidt gjelder pensjoner, periodiske ytelser mv. suppleres bestemmelsen av §§ 5–40 til 5–43. Etter § 5–1 jf. § 5–42 vil bl.a. alders- og uførepensjon, sykepengen, dagpenger, attføringspenger og overgangsstønad være skattepliktig. Paragraf 5–43 presiserer hovedreglen i § 5–1. Av denne bestemmelsen framgår det at sosialhjelp ikke er skattepliktig, dvs. at den ikke regnes som alminnelig inntekt. Det samme gjelder andre offentlige overføringer til dekning av bestemte sosiale og medisinske utgifter. Heller ikke Aetats ytelser til livsopphold for deltakere i arbeidsmarkedstiltak regnes som skattepliktig inntekt, jf. skatteloven § 5–15 første ledd bokstav b første strekpunkt.

Innenfor rammen av begrepet alminnelig inntekt, opererer skatteloven også med et snevrere inntektsbegrep; personinntekt, jf. § 12–2. Dette skiller seg fra begrepet alminnelig inntekt ved at det ikke omfatter inntekt av kapital. Det vil derimot innbefatte pensjoner, periodiske ytelser mv. som regnes som alminnelig inntekt. Dette innebærer at dersom en sosial overføringsordning først regnes med til den alminnelige inntekten, vil den også være en del av personinntekten.

Som beskatningsgrunnlag er alminnelig inntekt et nettoinntektsbegrep. Det betyr at det skal gjøres fradrag i bruttoinntektene for utgifter til inntektens ervervelse, sikrelse og vedlikeholdelse, jf. skatteloven kapittel 6, før skatten beregnes. Av dette nettoskattegrunnlaget utskrives en (flat) skatt på 28 prosent (2002) som går til kommunen og fylkeskommunen.

Personinntekt er på sin side et bruttoinntektsbegrep, dvs. at skattegrunnlaget ikke reduseres som følge av utgifter skattyter har i tilknytning til inntekten. På dette grunnlaget utskrives toppskatt til staten, og trygdeavgift etter folketrygdloven § 23–3. Trygdeavgiften betales med forskjellige sats. Mellomste sats (for tiden 7,8 prosent) betales bl.a. av lønnsinntekt og av ytelser til livsopphold som erstatter slik inntekt (for eksempel sykepenge og dagpenger). Laveste sats betales av pensjoner og tilsvarende ytelser. Dette må ses i sammenheng med at slike ytelser ikke regnes som pensjonsgivende inntekter jf. folketrygdloven § 3–15. Dette vil i tillegg til pensjoner også omfatte slike ytelser som er særskilt regulert som skattepliktige etter skatteloven § 5–42. Stortinget fastsetter årlig satsene for trygdeavgiften, jf. folketrygdloven § 23–3.

Som det framgår av kapittel 13.1, kan offentlige overføringer til husholdningen etter sin art deles i to hovedgrupper. Den ene er overføringer som tar sikte på å kompensere inntektsbortfall som oppstår i bestemte livssituasjoner, jf. arbeidsløshetsstrygd, pensjoner osv. Den andre er utgiftsrelaterte overføringer som er ment å dekke bestemte utgifter i husholdningen og som mer eller mindre kan være behovsprøvd, jf. sosialhjelp og ulike typer stønad etter folketrygdloven. I utgangspunktet bygger skatteloven på et system som skattelegger offentlige inntektsrelaterte overføringer, mens utgiftsrelaterte overføringer fritas for skatt. Det siste gjelder i særdeleshet stønader som er behovsprøvd.

14.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget foreslår at introduksjonsstønad gjøres skattepliktig på linje med andre inntekter. Utvalget fremmer imidlertid ikke konkrete forslag til hvordan dette teknisk skal gjennomføres i skatteloven.

Utvalget uttaler at skatteplikt forutsetter at den skattepliktige ordner sitt forhold til skattemyndighetene. Forskuddsskattetrekk må fastsettes og skattekort utferdiges. Å la deltakerne i programmet gjennomgå denne prosessen er i seg selv en innføring i en viktig del av det norske samfunnssystemet.

met. Ikke minst gjelder det for deltakerne som kommer fra land der skatteinnkrevingen er mindre regulert.

Etter utvalgets oppfatning vil det være vanskelig å begrunne en skattefri introduksjonsstønad, ettersom den enkelte deltaker kan tjene egen arbeidsinntekt ved siden av full deltakelse i introduksjonsprogram uten at introduksjonsstønaden blir redusert. En skattefri introduksjonsstønad vil i så fall innebære at arbeidsinntektene blir beskattet uten hensyn til introduksjonsstønaden.

Utvalget foreslår at mottakere av introduksjonsstønad betaler trygdeavgiften med lav sats. Lav sats for trygdeavgift er felles for alle (skattepliktige) kontantoverføringer som ikke framtrer som erstatning for lønnsinntekt (eller tilsvarende) og bør derfor også gjelde for introduksjonsstønaden.

14.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, er enig med utvalget i at stønaden bør være skattepliktig.

Bergen kommune uttaler at det er viktig at skattleggingen blir underlagt så enkle regler og rutiner som mulig, slik at det ikke må brukes store ressurser til administrasjon og kontroll av stønadsordningen.

14.4 Departementets vurdering

Introduksjonsstønaden har på den ene siden likhetspunkter med inntektsoverføringsordninger som minstepensjon og attføringspenger, som er skattepliktige etter skatteloven, jf. skatteloven § 5–42. På den andre siden er introduksjonsstønaden ment å erstatte sosialhjelpen, som ikke er skattepliktig etter skatteloven, jf. skatteloven § 5–43. Hvordan stønaden rent skattemessig ville falle ut ved en tolkning av eksisterende lov, er derfor ikke helt åpenbart. Spørsmålet om beskatning av stønaden bør, etter departementets mening, derfor avgjøres av lovgiver.

Departementet støtter utvalgets innstilling om skatteplikt for introduksjonsstønaden.

Introduksjonsstønaden tar sikte på å sikre en inntekt for deltakere i introduksjonsordningen. Den er ikke behovsprøvd, og utbetalingen forutsetter deltakelse i introduksjonsprogram. Introduksjonsstønaden er således en ytelse på linje med andre periodiske ytelser til inntektssikring fra det offentlige, som er skattepliktige, jf. kapittel 14.1.

Departementet har foreslått at deltakerne kan motta full introduksjonsstønad i tillegg til arbeidsinntekt som de eventuelt tjener ved siden av full programdeltakelse, jf. kapittel 13.8. Departementet finner det derfor rimelig at introduksjonsstønaden inngår i vedkommende deltakers skattepliktige inntekt.

Selv om introduksjonsstønaden ikke kan anses som arbeidslønn i alminnelig forstand, vektlegger departementet i sin vurdering at skatteplikten vil kunne bidra til at introduksjonsstønaden får flere likhetstrekk med ordinær arbeidslønn. Dette vil kunne bidra til å normalisere deltakernes situasjon og være en hensiktsmessig tilnærming til arbeidslivet.

På bakgrunn av dette foreslår departementet skatteplikt for introduksjonsstønad som alminnelig inntekt. Skatteplikten foreslås hjemlet ved en tilføelse i skatteloven § 5–42 om understøttelse og trygdeytelser mv. Skatteplikt for introduksjonsstønad som personinntekt foreslås hjemlet i skatteloven § 12–2.

Etter folketrygdloven § 23–3 skal trygdeavgift betales av all personinntekt som framgår av skatteloven § 12–2. Trygdeavgift skal svares med lav sats av pensjoner, føderåd, livrente og andre ytelser som ikke framtrer som erstatning for tidligere lønnsinntekt. Departementet foreslår derfor og i tråd med utvalget, at trygdeavgift for introduksjonsstønaden fastsettes med lav sats etter folketrygdloven § 23–3.

Ettersom introduksjonsstønaden foreslås skattepliktig som alminnelig inntekt, og stønaden i størst mulig grad skal framstå som lønn i arbeidslivet, har departementet funnet det hensiktsmessig at skattyter som mottar introduksjonsstønad kan gis fradrag i alminnelig inntekt for utgifter til reise mellom hjem og det sted vedkommende gjennomgår introduksjonsprogram. Dersom Stortinget vedtar lovforslaget vil dette bli innarbeidet i forskrift av 19. november 1999 nr. 1158 til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven.

14.5 Opptjening av pensjonspoeng og rettigheter i forhold til folketrygden

14.5.1 Innledning og gjeldende rett

Folketrygdloven stiller krav om trygdetid for visse trygdeytelser til inntektssikring, knyttet til bestemte livssituasjoner. Trygdetid opparbeides normalt fra den tid man blir medlem i trygden. Nyankomne innvandrere oppnår medlemskap i trygden etter at

de har fått oppholdstillatelse i Norge. Folketrygdens ytelser til inntektssikring forutsetter normalt en trygdetid på tre år i Norge. For å kunne få fulle pensjonsytelser etter folketrygdloven må vedkommende medlem ha 40 års trygdetid i Norge. Krav om trygdetid gjelder likevel ikke for personer som har fått innvilget flyktningstatus.

Når det gjelder rett til folketrygdens tilleggspensjon, sykepenger og dagpenger under arbeidsløshet, er det i tillegg til medlemskap i trygden, krav om at vedkommende har hatt pensjonsgivende inntekt, som for eksempel arbeidsinntekt.

Pensjonspoeng er en faktor som brukes ved beregning av tilleggspensjonen etter folketrygdloven. Et medlem opptjener som hovedregel pensjonspoeng for hvert kalenderår vedkommende har en pensjonsgivende inntekt som overstiger folketrygdens grunnbeløp, jf. folketrygdloven § 3–13. Begrepet «pensjonsgivende» er regulert i folketrygdloven § 3–15. Det tar utgangspunkt i begrepet «personinntekt» etter skatteloven § 12–2. All personinntekt er imidlertid ikke pensjonsgivende. Pensjonsgivende inntekt er først og fremst arbeidsinntekt, men også offentlige overføringer som kommer til erstatning for slik inntekt er pensjonsgivende, som for eksempel sykepenger og dagpenger.

For å ha rett til sykepenger, er det en forutsetning at vedkommende har vært i arbeid og taper pensjonsgivende inntekt på grunn av sykdommen.

For å ha rett til dagpenger, er det en forutsetning at vedkommende har hatt inntekt som arbeidstaker eller oppdragstaker.

Folketrygdloven kapittel 13 om yrkesskadedekning gir særfordeler ut over folketrygdens ordinære stønadssystem, jf. folketrygdloven § 13–1. For å være dekket av reglene om yrkesskadedekning, er utgangspunktet at vedkommende må være arbeidstaker, jf. folketrygdloven § 13–6, jf. § 1–8. Paragrafene 13–7 til 13–13 utvider imidlertid personkretsen noe. Etter § 13–11 er medlemmer av trygden som deltar i arbeidsmarkedstiltak, attføringstiltak, kurs eller lignende i regi av arbeidsmarkedsetaten eller trygdeetaten, dekket dersom tiltaket har yrkesopplæring, sysselsetting eller arbeidstrening som overordnet mål. Det samme gjelder for den som er pålagt å utføre arbeidsoppgaver etter sosialtjenesteloven § 5–3 annet ledd. I disse tilfellene gjelder yrkesskadedekningen for yrkesskader som oppstår på arbeidsstedet i arbeidstiden eller på undervisningsstedet i undervisningstiden.

Lov av 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring er en obligatorisk forsikringsordning for arbeidsgivere. Ordningen er begrenset til arbeidstakere, og omfatter ikke de øvrige gruppene som er yrkesskadedekket etter folketrygdloven.

14.5.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget har ikke utformet introduksjonsstønaden som arbeidsinntekt, og stønaden kommer heller ikke til erstatning for slik inntekt. Etter folketrygdlovens prinsipper gir introduksjonsstønaden således ikke grunnlag for opptjening av pensjonspoeng. Utvalget finner ikke tilstrekkelige tungtveiende grunner til å bryte med de prinsipper folketrygdloven bygger på. På denne bakgrunn er det etter utvalgets mening ikke aktuelt å la introduksjonsstønaden føre til opptjening av pensjonspoeng. Utvalget mener videre at det heller ikke kan anføres tungtveiende grunner for å endre folketrygdloven, slik at introduksjonsstønaden kan gi grunnlag for opptjening av rett til sykepenger og dagpenger under arbeidsløshet.

Utvalget mener at deltakelse i introduksjonsprogram er virksomhet på linje med det som omfattes av reglene om yrkesskadedekning etter folketrygdloven kapittel 13. Utvalget foreslår derfor at deltakere i introduksjonsprogram blir omfattet av yrkesskadedekning etter folketrygdloven kapittel 13.

14.5.3 Høringsinstansenes syn

KS mener skatteplikten for stønaden naturlig burde vært fulgt opp av at den enkelte deltaker får dagpengerrettigheter. De mener en bør unngå at deltakerne går over på sosialhjelp ved permisjon fra programmet. En rekke kommuner er bekymret for at flere av deltakerne vil falle tilbake i sosialhjelpssystemet etter at programmet er ferdig, dersom de ikke oppebærer andre rettigheter. Flere argumenterer for at stønaden både skal gi rett til sykepenger, dagpenger og være grunnlag for opptjening av pensjon. Det anføres at det er vanskelig å rettferdiggjøre at flyktninger har en bedre stilling i forhold til alders- og uføretrygd enn personer med opphold på humanitært grunnlag, når begge grupper er i en flyktningliknende situasjon. Det anføres videre at sosialhjelp i disse tilfellene innebærer en betydelig merutgift for kommunen. Videre antas det at en rett til dagpenger kan føre til større forpliktelser for Aetat til å tilby tiltak i etterkant av programmet, noe som vil være avgjørende for mange med tanke på varig arbeid og økonomisk selvstendighet.

Skien kommunes synspunkter synes å være representative for de fleste høringsuttalelser på dette punkt. Skien kommune uttaler:

«Vi mener imidlertid at det i kvalifiseringsperioden bør kunne opparbeides pensjonspoeng og rett til dagpenger. Det tar som kjent, lang tid før personer opparbeider fulle rettigheter innenfor

trygdesystemet, og det innebærer igjen at sosialhjelp er eneste mulighet til hel eller delvis dekning av utgifter til livsopphold. Et fåtall får innvilget flyktningstatus og fulle rettigheter til alders- og uføretrygd, og dette er en vanskelig forskjellsbehandling i forhold til personer som alle er i en flyktningliknende situasjon.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet er derimot enig i at stønaden ikke skal gi grunnlag for opptjening av rett til dagpenger.

14.5.4 Departementets vurdering

For å opparbeide seg pensjonspoeng, rett til sykepenger eller dagpenger under arbeidsløshet, er forutsetningen etter folketrygdloven at man har hatt arbeidsinntekt eller ytelser som kompenserer bortfall av arbeidsinntekt. Introduksjonsstønad er etter lovforslaget verken arbeidsinntekt eller en yttelse som kompenserer bortfall av arbeidsinntekt. Introduksjonsstønaden vil således ikke gi deltakere i introduksjonsprogram grunnlag for å opptjene verken pensjonspoeng, rett til sykepenger eller dagpenger under arbeidsløshet etter folketrygdloven. Departementet ser at det isolert sett ville være en fordel for den enkelte deltaker i introduksjonsprogram om vedkommende var omfattet av ovennevnte ordninger i folketrygden. I tråd med utvalgets vurdering finner departementet det likevel ikke hensiktsmessig å endre de prinsippene som folketrygdloven bygger på på dette punktet. At lovforslaget fastslår skatteplikt for introduksjonsstønaden, kan etter departementets syn ikke alene tilsi at en bør endre prinsippene i folketrygdloven for opptjening av de ovennevnte rettighetene. Departementet viser til sin begrunnelse for skatteplikt for introduksjonsstønaden i kapittel 14.4.

Departementet viser for øvrig til at hovedmålet med introduksjonsstønaden er å få deltakere i introduksjonsprogram raskest mulig ut i ordinært arbeidsliv eller utdanning. Målet er således ikke at vedkommende skal delta i arbeidsmarkedstiltak etter endt program.

Departementet slutter seg til utvalgets anbefaling om at reglene om yrkesskadedekning etter folketrygdloven også bør omfatte deltakere i introduksjonsprogram. Begrunnelsen for regler om yrkesskadedekning etter folketrygdloven for de virksomheter som framgår av loven, gjør seg også gjeldende for den virksomhet som introduksjonsprogrammet vil kunne omfatte. Departementet foreslår derfor en tilføyelse i folketrygdloven § 13–11 første ledd slik at deltakere i introduksjonsprogram vil bli omfattet av reglene om yrkesskadeerstatning. Deltakelse i introduksjonsprogram etter foreliggende

lovforslag skal fremme sysselsetning for deltakere og har således som hovedmål å gjøre deltakere i stand til raskest mulig å delta i yrkeslivet. Departementet presiserer at vilkåret i folketrygdloven § 13–11 første ledd annet punktum ikke vil gjelde deltakere i introduksjonsprogram i henhold til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

14.6 Forholdet til arbeidsmiljøloven

14.6.1 Innledning og gjeldende rett

Deltakere som gjennomfører introduksjonsprogram etter bestemmelsene i lovforslaget, vil i varierende grad komme i direkte kontakt med arbeidslivet ved at de i løpet av et avgrenset tidsrom er i arbeid eller under arbeidstrening ved en virksomhet som omfattes av arbeidsmiljøloven. Spørsmålet er om deltakere i introduksjonsprogram har eller bør ha samme krav på vern mot arbeidsulykker og helseskader som arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven har.

I tillegg til regler om oppsigelsesvern, inneholder arbeidsmiljøloven bestemmelser som tar sikte på å trygge et sikkerhetsmessig godt arbeidsmiljø. Det tradisjonelle vernet mot at arbeidstakere kan bli skadet slik at det går ut over liv eller helse, står sentralt.

Arbeidsmiljøloven § 3 nr. 2 oppregner visse grupper som i utgangspunktet faller utenfor arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold, men der Kongen er gitt fullmakt til å bestemme i hvilken utstrekning lovens regler likevel skal gjelde når de utfører arbeid i virksomhet som går inn under loven. Det gjelder bl.a. elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål, personer som i opplærings- eller attføringsøyemed utplasseres i virksomheter uten å være arbeidstakere, og personer som uten å være arbeidstakere deltar i arbeidsmarkedstiltak. Det er med hjemmel i denne bestemmelsen gitt forskrifter som gir visse deler av arbeidsmiljøloven knyttet til sikkerhet på arbeidsplassen anvendelse på grupper nevnt i arbeidsmiljøloven § 3 nr. 2, jf. forskrift av 14. mai 1993 nr. 353.

14.6.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Utvalget mener arbeidsmiljølovens bestemmelser om sikkerhet på arbeidsplassen bør få anvendelse på deltakere i introduksjonsprogram som i løpet av programperioden blir utplassert i en virksomhet som omfattes av arbeidsmiljøloven.

Høringsinstansene har ikke kommentert utvalgets forslag på dette punkt.

14.6.3 Departementets vurdering

Etter lovforslaget er deltakelse i introduksjonsprogram ikke noe arbeidsforhold. Arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern kommer derfor ikke til anvendelse. Departementet er imidlertid enig med

utvalget i at deltakere i introduksjonsprogram bør ha samme krav på vern mot arbeidsulykker og helseskader etter arbeidsmiljøloven, som arbeidstakere.

Departementet foreslår derfor å tilføye en ny bokstav h til bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 3 nr. 2, som gir Kongen fullmakt til å bestemme i hvilken utstrekning arbeidsmiljølovens regler skal gjelde for deltakere i introduksjonsprogrammet.

15 Saksbehandling

15.1 Innledning

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 regulerer behandlingsmåten i forvaltningssaker. Etter forvaltningslovens innledende bestemmelser kommer den til anvendelse på alle saker som behandles av et organ for stat eller kommune. Følgende kapittel reiser og drøfter spørsmålet om forvaltningsloven helt ut bør komme til anvendelse på saker som skal behandles etter ny lov om introduksjonsordning.

15.2 Enkeltvedtak

15.2.1 Innledning og gjeldende rett

Enkeltvedtak er etter legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2 avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Bestemmelsene i kapitlene IV – VI i forvaltningsloven, som bl.a. innebærer plikt til forhåndsvarsling, partsinnsyn og klagerett, får bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak. Det vil i det følgende drøftes hvilke avgjørelser etter lovforslaget som skal anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I forvaltningslovens forstand er en part en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder, jf. lovens § 2. Således vil alle som konkurrerer om samme gode etter forvaltningsloven i utgangspunktet være parter i samme sak. En part har i utgangspunktet rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Det innebærer bl.a. at det er partsinnsyn mht. opplysninger om konkurrentene. En part har videre adgang til å klage over at en annen har fått et gode til fortrenghet for en selv, jf. forvaltningsloven § 28.

15.2.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Etter utvalgets forslag vil kommunens beslutninger om innhold og deltakelse i introduksjonsprogram skje i form av enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Tilsvarende gjelder dersom kommunen ensidig

stanser programmet for den enkelte. Utvalget foreslår videre at vesentlige endringer av den enkeltes individuelle plan regnes som et nytt enkeltvedtak. Utvalget finner det hensiktsmessig at avgjørelser om permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogram blir regnet som enkeltvedtak. Etter utvalgets vurdering er avgjørelser om reduksjon av introduksjonsstøtten ved illegitimt fravær i prinsippet bare en gjennomføring av det opprinnelige vedtak om individuell plan, og ikke noe nytt vedtak. Utvalget er likevel av den oppfatning at en betydelig reduksjon av inngripende betydning for den enkelte, bør følge reglene for enkeltvedtak. Utvalget mener at grensen bør gå ved om det trekkes 50 prosent eller mer av den enkelte utbetaling av introduksjonsstøtten.

Når det gjelder spørsmålet om partsstilling, har utvalget valgt å begrense partsbegrepet og klageretten i tråd med sosialtjenestelovens opplegg. Utvalget begrunner sitt forslag med at det vil kunne foreligge en rekke opplysninger i saken som det ikke er ønskelig å gi andre søkere innsyn i. Det er heller ikke heldig om noen må forlate introduksjonsprogrammet fordi klageinstansen skulle komme til at også en annen har behov for det, eller at man må holde plasser ledige i påvente av klageomgangen.

Høringsinstansene har ikke i nevneverdig grad uttalt seg om utvalgets innstilling på dette punkt. Når det gjelder utvalgets forslag om at avgjørelser som medfører vesentlig endring av den individuelle planen skal regnes som enkeltvedtak, påpeker *Fylkesmannen i Troms* imidlertid at uttrykket «vesentlig endring» er for upresist. *Justisdepartementet* uttaler at det er prisverdig at utvalget foreslår en bestemmelse som på en klargjørende måte avgjør hvilke avgjørelser som er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og hvilke avgjørelser som dermed antitettisk ikke skal anses som enkeltvedtak. Departementet sier videre at det er en nyttig avklaring at det foreslås lovregulert at konkurrerende kandidater ikke skal regnes som parter i samme sak.

15.2.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at for mange av deltakerne i introduksjonsprogram vil introduksjonsstøtten

være den eneste inntektskilde til livsopphold i løpet av perioden programmet varer. Behandlingsmåten i saker som gjelder tildeling av individuell plan og tildeling og utmåling av introduksjonsstønad, skal særlig ivareta hensynet til den prosessuelle rettsikkerheten.

Lovforslaget legger opp til at den enkelte kandidat for deltakelse i introduksjonsprogram, skal ha anledning til å medvirke ved utforming av programets innhold. Lovforslaget bestemmer at den individuelle plan skal utarbeides i samråd med vedkommende kandidat. Etter lovforslaget vil det likevel være kommunen som fatter beslutning om innhold og deltakelse i introduksjonsprogrammet. Denne avgjørelsen må skje i form av et enkeltvedtak. Tilsvarende gjelder dersom kommunen ensidig stanser programmet for den enkelte, jf. kapitlene 10.3 og 12.10. Dette er i tråd med utvalgets vurdering.

Lovforslaget bestemmer at den individuelle planen skal revideres med jevne mellomrom. Revurdering og justering av planen vil være nødvendig for å sikre en effektiv, hensiktsmessig og individuelle kvalifisering. Departementet er enig med utvalget i at slike revideringer i utgangspunktet ikke bør anses som enkeltvedtak. Dersom en revurdering av den individuelle plan fører til vesentlige endringer av planens innhold, vil avgjørelsen regnes som nytt enkeltvedtak. Departementet understreker at slike avgjørelser må fattes i samråd med den enkelte deltaker i introduksjonsprogram. Hva som er vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering. Endringenes omfang, og betydningen for den enkelte deltaker, vil være relevante momenter i denne vurderingen.

Deltakere i introduksjonsprogram vil kunne få permisjon fra deltakelse i programmet. Departementet vil i forskrift gi nærmere bestemmelser om dette. I likhet med utvalget finner departementet det hensiktsmessig at slike avgjørelser følger reglene i forvaltningsloven som gjelder enkeltvedtak. Departementet foreslår derfor at avgjørelser om permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogram blir regnet som enkeltvedtak.

Lovforslaget legger opp til at utbetaling av introduksjonsstønaden skal skje etterskuddsvis. Dette innebærer at det i forkant av hver utbetaling vil måtte skje en utmåling av introduksjonsstønaden, normalt en eller to ganger i måneden, jf. kapittel 13.10.4. Etter departementets vurdering vil utbetalingen i seg selv ikke være noe enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Slik det er lagt opp til i lovforslaget, vil kommunen tildele den enkelte kandidat individuell plan for deltakelse i introduksjonsprogram ved enkeltvedtak. I tillegg vil vedtaket også

innbefatte kommunens beslutning om å tildele introduksjonsstønad i henhold til loven, herunder at illegitimt fravær vil føre til redusert introduksjonsstønad. Dersom kommunen ved illegitimt fravær foretar en reduksjon av introduksjonsstønaden, vil det bare være en gjennomføring av det opprinnelige vedtaket, og ikke noe nytt vedtak. Etter departementets vurdering vil det i tillegg være upraktisk dersom forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, for eksempel reglene om klage, skulle anvendes i ethvert tilfelle der kommunen foretar trekk i introduksjonsstønaden som følge av illegitimt fravær. I tråd med utvalgets vurdering vil reglene om enkeltvedtak derfor ikke komme til anvendelse ved gjennomføring av trekk i introduksjonsstønad ved illegitimt fravær.

Departementet ser likevel at en betydelig reduksjon av introduksjonsstønaden som følge av illegitimt fravær i enkelte tilfeller kan få vesentlige konsekvenser for den enkelte deltaker. Etter departementets vurdering tilsier hensynet til rettssikkerhet for den enkelte deltaker at kommunen i slike tilfeller følger reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Utvalget foreslår at kommunens avgjørelse om å redusere en enkelt utbetaling av introduksjonsstønaden med 50 prosent eller mer, skal anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Departementet bemerker at lovforslaget ikke regulerer hvor ofte kommunen skal foreta utbetaling av introduksjonsstønad til deltakere i introduksjonsprogram, jf. kapittel 13.10.4.2. Dette er overlatt til kommunens skjønn. Det kan oppstå enkelte tilfeller hvor kommunen finner det hensiktsmessig å foreta utbetalinger med korte mellomrom. Etter departementets vurdering vil det ikke være hensiktsmessig om en reduksjon med et relativt beskjedent beløp blir ansett som enkeltvedtak og dermed kan påklages, selv om reduksjonen skulle utgjøre 50 prosent eller mer av den enkelte utbetaling. Slike reduksjoner av i utgangspunktet beskjedne stønadsutbetalinger som følge av illegitimt fravær, vil dessuten ikke få vesentlige konsekvenser for den enkelte deltaker.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at kommunens avgjørelse om å redusere en enkelt utbetaling av introduksjonsstønad med 50 prosent eller mer, skal anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Avgjørelsen må imidlertid dreie seg om en reduksjon i stønad som minst tilsvarer 1/12 av G.

Departementet vil i motsetning til utvalget innføre rett og plikt for den enkelte til å delta i et tilrettelagt introduksjonsprogram, og kommunen vil være pliktsubjektet i loven. Personer med rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og som har

behov for grunnleggende kvalifisering skal således få delta i et introduksjonsprogram. Den ressursmessige situasjonen i kommunen vil ikke være relevant ved fastsetting av den enkeltes rett og plikt til programdeltakelse. Introduksjonsordningen kan derfor ikke anses som knapphetsgode og begrensnings av partsstillingen, slik utvalget foreslår, vil ha særlig betydning i tidsrommet hvor loven bare vil gjelde i kommuner som positivt beslutter å ta i bruk den. Fra og med 1. september 2004 når loven gjelder alle kommuner vil bestemmelsen om begrensnings av partsstillingen være særlig aktuell overfor personer som omfattes av loven uten å ha rett til deltakelse i introduksjonsprogram.

15.3 Klageinstansen og dens kompetanse

15.3.1 Innledning og gjeldende rett

I det følgende reises og drøftes spørsmålet om klageinstans og klageinstansens kompetanse etter lov om introduksjonsordning.

Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken, til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). Det framgår av forvaltningsloven § 28 annet ledd at for enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven, er klageinstansen kommunestyret eller andre organer etter kommunestyrets bestemmelse.

Etter forvaltningsloven § 34 kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen er således gitt kompetansen til å overprøve så vel skjønnsutøvelse som lovanvendelse og saksbehandling. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

I en del tilfeller er kompetansen til den overordnede instans imidlertid begrenset i forhold til kommunale vedtak. Dette gjelder bl.a. ved klage etter sosialtjenesteloven, der det kommunale skjønn bare kan overprøves dersom skjønnets er åpenbart urimelig, jf. sosialtjenesteloven § 8–7.

15.3.2 Introduksjonslovutvalget

Når det gjelder spørsmålet om klageinstans, peker utvalget særskilt på at introduksjonsstøtten normalt vil avløse økonomisk sosialhjelp for deltaker-

ne i introduksjonsprogram. I den grad vedkommende ønsker å klage over tildelingen eller over innholdet i vedtaket, har det en indirekte tilknytning også til sosialtjenesteloven, fordi sosialhjelp for den store majoritet av deltakere vil være den alternative forsørgelsesmåten. I enkelte tilfeller vil det være aktuelt å nekte å innfri søkerens ønske om sosialhjelp og henvise vedkommende til introduksjonsordningen. I dette tilfellet vil en ev. klage gå etter sosialtjenesteloven, men klagegrunnen kan ha tilknytning til introduksjonsloven, for eksempel på den måten at søkeren mener han eller hun ikke er i stand til å nyttiggjøre seg introduksjonsprogrammet. Utvalget mener at det vil være et samordningsbehov mellom en ny introduksjonslov og sosialtjenesteloven, og sier at det derfor bør være felles klageinstans for saker som gjelder sosialhjelp og saker etter introduksjonsloven. Utvalget foreslår fylkesmannen, som er klageinstans for saker om sosialhjelp etter sosialtjenesteloven, som klageinstans for saker vedrørende introduksjonsloven.

Etter utvalgets forslag til introduksjonsordning, vil både tildeling og utforming av introduksjonsprogrammets innhold, bero på et utstrakt skjønn. Det vil også forutsette individuell tilnærming og aktivt samarbeid med den planen skal gjelde for. Hva kommunen kan tilby, vil videre i stor grad bero på lokale forhold. Dette vil det etter utvalgets mening være vanskelig for fylkesmannen å gå inn i. I tillegg peker utvalget på parallelløpet med sosialhjelpen. På denne bakgrunn foreslår utvalget at fylkesmannens omgjøringsadgang for så vidt gjelder det frie skjønn, begrenses til de tilfelle hvor det er tatt utenforliggende hensyn, det foreligger andre tilfeller av myndighetsmisbruk eller at vedtaket er åpenbart urimelig.

15.3.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om dette punkt, støtter utvalgets forslag om fylkesmannen som klageinstans for saker etter introduksjonsloven.

Fylkesmannen i Vestfold mener det vil være vanskelig for fylkesmannen som klageinstans å få oversikt over detaljene i introduksjonsordningen, ettersom den enkelte kommune skal få meget stort spillerom mht. den nærmere utforming av ordningen. Fylkesmannen sier at med dette utgangspunkt, som er det utvalget har lagt opp til, bør enten kommunen selv eller UDI behandle klager på avgjørelser etter introduksjonsloven.

Fylkesmannen i Troms uttaler at den i det hele tatt er usikker på hvor hensiktsmessig det vil være med et statlig organ som klageinstans i saker etter

en ny introduksjonslov. Fylkesmannen viser til at kommunens avgjørelser om tildeling av programmet og utforming av innholdet etter utvalgets forslag vil bero på utstrakt skjønn. I lys av dette vil det være uklart hva som vil ligge til fylkesmannens kompetanse som klageinstans. Fylkesmannen i Troms mener dette i så fall må presiseres nærmere i form av rundskriv, og behov for opplæring m.m. må vurderes for å få en mest mulig lik praksis fra fylkesmannsembetene.

15.3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i utvalgets forslag om fylkesmannen som klageinstans i klager etter en ny lov om introduksjonsordning. Lovforslaget fastsetter en rett og en plikt for den enkelte som har behov for grunnleggende kvalifisering til å delta i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram. Deltakelse i introduksjonsprogram vil gi den enkelte deltaker rett til introduksjonsstønad, som normalt er ment å erstatte sosialhjelp. Avgjørelser om deltakelse i introduksjonsprogram og om programmets innhold, vil være av stor betydning for den enkelte avgjørelsene retter seg mot. Departementet vil vise til at det i alminnelighet vil være den beste ordningen for klageren at klagen avgjøres av nøytrale, uavhengige og utenforstående organer. I likhet med utvalget legger departementet vekt på at i klagesaker etter sosialtjenesteloven, vil forholdet til ny lov om introduksjonsordning ofte kunne være et aktuelt vurderingstema. Det kan dreie seg om klager på avslåtte søknader om sosialhjelp som er begrunnet med at klageren har fått tilbud om deltakelse i introduksjonsprogram med rett til introduksjonsstønad. Det vil derfor være hensiktsmessig med en felles klageinstans for sosialhjelpssaker og saker etter en ny lov om introduksjonsordning. Departementet går derfor inn for å foreslå fylkesmannen som klageinstans.

Når det gjelder fylkesmannens kompetanse som klageinstans, deler departementet utvalgets vurdering om fylkesmannens adgang mht. overprøving av det frie skjønn. Avgjørelser i forhold til den nærmere utformingen og tilrettelegging av programmet vil forutsette utstrakt skjønn fra kommunen, der kommunen bl.a. kan vektlegge lokale forhold og/eller individuelle sider hos den enkelte. Etter departementets vurdering vil kommunen være bedre egnet til å utøve skjønn i ovennevnte tilfeller enn fylkesmannen. Dette taler i seg selv for en begrenset omgjøringsadgang for fylkesmannen ved behandling av klagesaker. Det er samtidig viktig at åpenbart urimelige vedtak kan overprøves av fylkesmannen. I likhet med utvalget foreslår departe-

mentet derfor at fylkesmannens overprøvingsadgang i klagesaker i forhold til det frie skjønn, begrenses til de tilfeller hvor det er tatt utenforliggende hensyn, det foreligger andre tilfelle av myndighetsmisbruk eller når vedtaket er åpenbart urimelig.

15.4 Taushetsplikt, opplysningsplikt og innhenting av opplysninger fra andre

15.4.1 Gjeldende rett

Forvaltningsloven § 13 gir generelle regler om taushetsplikt vedrørende personlige opplysninger. Disse ligger gjennomgående til grunn for den forvaltningsmessige taushetsplikten, men en rekke lover inneholder supplerende regler som gir strengere regler om taushetsplikten. Dette gjelder bl.a. sosialtjenesteloven.

Etter forvaltningsloven er enkelte personopplysninger, som navn, adresse, oppholdssted og personnummer, ikke taushetsbelagte med mindre de røper et klientforhold som regnes som følsomt. Hvis det er kjent at vedkommende er klient, vil denne begrensningen ikke være relevant. Etter sosialtjenesteloven § 8–8 annet ledd er også disse opplysninger taushetsbelagte. I tillegg er det en mer begrenset adgang til å gi ut opplysninger til andre offentlige organer, herunder politiet. Bakgrunnen for disse reglene er først og fremst at det kan svekke klientens tillit til sosialtjenesten hvis den står som kilde også for slike opplysninger, og derved vanskeliggjøre godt sosialt arbeid.

I barnevernloven § 6–4 er det fastsatt en generell opplysningsplikt for offentlig myndighet i forbindelse med mistanke om alvorlig omsorgssvikt eller atferdsvansker. I de enkelte særlover på helse-, sosial- og skoleområdet er denne opplysningsplikten utvidet til å gjelde alt personell som arbeider i virksomhet regulert av lovene.

Sosialtjenesteloven § 8–5 har regler om innhenting av opplysninger fra andre. I utgangspunktet skal slike opplysninger innhentes i samarbeid med klienten, enten ved at vedkommende selv gjør det eller iallfall er kjent med at det gjøres. I størst mulig grad bør man generelt søke å oppnå vedkommendes medvirkning. Det ville imidlertid være uheldig om vedkommendes samtykke i alle sammenhenger skulle være avgjørende for at kommunen skal kunne treffe beslutningen på en mest mulig fyldestgjørende måte. Sosialtjenesteloven § 8–5 stiller derfor ikke noe ubetinget krav om samtykke for å innhente opplysninger fra andre.

I folketrygdloven § 25–10 er trygdens organer pålagt en bistandsplikt overfor sosialtjenesten som går lenger enn det som følger av sosialtjenesteloven. Ved siden av en generell bistandsplikt i bestemmelsens første ledd, pålegger den trygdens organer av eget initiativ å gi sosialtjenesten opplysninger om forhold som kan føre til tiltak fra sosialtjenestens side. I utgangspunktet kan slike opplysninger bare gis hvis de ikke er taushetsbelagte, eller hvis klienten har samtykket. Denne begrensingen gjelder ikke opplysninger om stønadssaker. I sysselsettingsloven § 39 er det gitt en bestemmelse vedrørende arbeidsmarkedsetatens organer som svarer til folketrygdloven § 25–10.

Folketrygdloven § 21–5 regulerer barnevernstjenestens og sosialtjenestens plikt til å yte bistand i saker etter folketrygdloven. Tjenestene plikter å innhente opplysninger og gi uttalelser til trygdeetaten om forhold som har betydning for behandlingen av saker etter loven. Departementet kan videre gi forskrifter om trygdeetatens samarbeid med barnevernstjenesten og sosialtjenesten.

15.4.2 Introduksjonslovutvalget og høringsinstansenes syn

Når det gjelder spørsmålet om taushetsplikt uttaler utvalget at deltakelse i et introduksjonsprogram er vesentlig mindre følsomt enn å være sosialhjelpsmottaker. Det er i utgangspunktet også en synbar status, i den forstand at det kreves et oppmøte og samhandling med andre. Etter utvalgets mening er det viktig å søke å normalisere deltakelsen i programmet. Det taler for at man bør være tilbakeholden med å innføre særregler. Utvalget foreslår derfor at forvaltningslovens regler om taushetsplikt kommer til anvendelse i introduksjonsloven.

Utvalget foreslår regler om opplysningsplikt til

barneverntjenesten for personell som arbeider innenfor rammen av introduksjonsloven. Utvalget uttaler at en rekke særlover på helse-, sosial- og skoleområdet har slike regler som fastsetter opplysningsplikt til barneverntjenesten, og at det ikke er grunn til å ha andre regler for introduksjonsloven.

Når det gjelder innhenting av opplysninger fra andre, foreslår utvalget regler etter mønster fra sosialtjenesteloven § 8–5.

Utvalget forslår tilføyelser i folketrygdloven og i sysselsettingsloven som henholdsvis pålegger trygdens organer og arbeidsmarkedsetatens organer å gi kommunen bistand i saker etter introduksjonsloven. I tillegg foreslår utvalget en utvidelse av folketrygdloven § 21–5, slik at kommunale organer etter introduksjonsloven også blir omfattet av bestemmelsen.

Høringsinstansene har ikke uttalt seg om utvalgets forslag på dette punkt.

15.4.3 Departementets vurdering

Departementet deler utvalgets vurdering av spørsmålet om taushetsplikt. Deltakelse i introduksjonsprogram vil være et opplæringstiltak for deltakere, og introduksjonsstøtten en rettighet for deltakere. I likhet med utvalget ser departementet ikke grunn til å ha strengere bestemmelser om taushetsplikt i introduksjonsloven enn forvaltningsloven. Departementet vil derfor ikke foreslå noen regler som supplerer den taushetsplikt som framgår av forvaltningsloven.

Departementet støtter utvalgets forslag til regler om innhenting av opplysninger, opplysningsplikt til barneverntjenesten, og forslag til endringer i henholdsvis folketrygdloven og sysselsettingsloven, når det gjelder bistand og samarbeid mellom kommunen, folketrygden og Aetat.

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

16.1 Innledning

I dette kapittelet drøftes det spørsmålet om økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Som en overgangsordning foreslår departementet at det i tidsrommet fra og med 1. september 2003 til og med 31. august 2004 skal det overlates til kommunene selv om de vil beslutte å anvende lovens ordning. Fra 1. september 2004 må alle kommuner bruke lovens ordning, jf. de spesielle merknadene til lovforslagets § 21. Når det gjelder overgangsperioden vil loven ikke ha umiddelbare konsekvenser for kommunesektoren, da det vil være opp til den enkelte kommune å ta i bruk loven. Utvidelse av Husbankens bostøtteordning slik det er foreslått i kapittel 13.4.5 vil først finne sted fra 1. september 2004. Budsjettvikning som følge av dette og forslaget om omfordeling av integreringstilskuddet, jf. kapittel 16.5, vil først inntreffe i 2005.

16.2 Statlige tilskudd til kommunalt kvalifiseringsarbeid

Integreringstilskuddet

Bosetting av personer som omfattes av lovforslagets § 2 utløser for kommunen et integreringstilskudd som utbetales fra staten. Dagens integreringstilskuddsordning ble innført 1. januar 1991. En viktig intensjon ved innføringen av tilskuddsordningen var å bidra til bedre ressursutnyttelse ved å samle det økonomiske og administrative ansvaret

på kommunalt nivå. Integreringstilskuddet skal dekke kommunesektorens gjennomsnittsutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene. Tilskuddet har en gitt sats per år per bosatt person. Siden utgiftsnivået varierer fra kommune til kommune, innebærer dette gjennomsnittsprinsippet at noen kommuner får mer i tilskudd enn de har utgifter i tilskuddsperioden, mens andre kommuner har nettoutgifter i forbindelse med bosettings- og integreringsarbeidet. En kommune som gjør et godt og planlagt integreringsarbeid vil tjene på å bosette nyankomne innvandrere, fordi innvandrere som raskt kommer i jobb gir skatteinntekter til kommunen samtidig som de ikke belaster det kommunale sosialhjelpsbudsjettet.

Integreringstilskuddet skal bidra til rask og god bosetting. Tilskuddet er bl.a. ment å bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og godt bosettings- og integreringsarbeid, og at de som blir bosatt, raskest mulig blir selvhjulpne. Intensjonen er bl.a. at de som bosettes, snarest mulig skal få tilbud om kvalifisering.

Bosetting av personer som omfattes av lovforslagets § 2 utløser for kommunen et tilskudd pr. år pr. person i totalt fem år. I 2002 er tilskuddet for femårsperioden på kr 376 000. I budsjettforslaget for 2003 har Regjeringen foreslått å videreføre satsene for integreringstilskuddet, jf. tabellen 16.1. Ved flytting skal fra- og tilflyttingskommunene dele tilskuddet i flytteåret på grunnlag av en firedelt fordelingsnøkkel. Eldre personer og personer med funksjonshemming utløser i tillegg et ekstra engangstilskudd ved bosetting.

Tabell 16.1 – Satser for integreringstilskuddet

Bosettingsår	Satser 2000	Satser 2001	Satser 2002	Forslag til satser 2003
År 1 (2001)	75 000	85 000	87 000	87 000
År 2 (2000)	65 000	75 000	77 000	77 000
År 3 (1999)	60 000	75 000	77 000	77 000
År 4 (1998)	50 000	65 000	68 000	68 000
År 5 (1997)	50 000	65 000	67 000	67 000
Sum	300 000	365 000	376 000	376 000

Satsene for tilskuddet blir bl.a. vurdert med utgangspunkt i det årlige resultatet fra «Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag».

Tilskudd til norskopplæring

Kommunen har ansvar for å gi bl.a. innvandrere som omfattes av lovforslaget tilbud om opplæring i norsk med samfunnskunnskap så snart som mulig etter bosettingen.

Formålet med tilskuddet er å bidra til å finansiere kommunenes utgifter og medvirke til at kommunen tilbyr opplæring i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Opplæringen skal gis opp til et nivå som anses å kunne gi tilstrekkelige kunnskaper i norsk mht. til yrkesdeltakelse eller videre utdanning.

Personer som har utdanning tilsvarende norsk grunnskole eller mer fra hjemlandet kan få inntil 850 timer opplæring i norsk med samfunnskunnskap, mens de med svak skolebakgrunn kan få inntil 3 000 timer.

Tilskuddet blir gitt kommunen for hver undervisningstime og for hver deltakertime. Tilskuddet skal brukes til å dekke utgifter til lønn og sosiale utgifter for lærere, administrasjon og læremidler, og i rimelig grad skyss og barnepass. Satsene for tilskuddet blir bl.a. fastsatt med utgangspunkt i det årlige resultater fra «Beregningsutvalget».

Det pågår et tverrdepartemental arbeid der også tilskuddsordningen for norskopplæring for innvandrere blir vurdert. Det vises for øvrig til kapittel 4.1.1.

16.3 Introduksjonslovutvalget

Utvalgets foreslår en lov med en ordning som ikke er obligatorisk for kommunene. Utvalget sier at loven derfor ikke har noen umiddelbare konsekvenser for kommunen, som er ansvarlig forvaltningsnivå i forhold til introduksjonsordningen.

Etter utvalgets vurdering er det grunn til å tro at en rekke kommuner vil benytte seg av introduksjonsordningen. Utvalget sier at det imidlertid ikke er mulig å si hvor mange kommuner dette dreier seg om, gitt deres mandat om at kommunene kunne velge å ikke ta i bruk loven. Det er uansett vanskelig å foreta nasjonale beregninger av hvilke utgifter introduksjonsordningen vil medføre. Utvalget viser til at alle kommuner som har nyankomne innvandrere bosatt i kommunen, har utgifter til sosial-

hjelp knyttet til denne gruppen. De aller fleste har også ulike former for opplæringstiltak. Det samlede sosialhjelpsnivået varierer imidlertid fra kommune til kommune, uten at det foreligger nøyaktig oversikt over dette. Det er grunn til å tro at de veiledende retningslinjene Sosial- og helsedepartementet har utformet, vil virke standardiserende, men fortsatt er en stor del av sosialhjelpen ikke forsøkt standardisert, jf. sosialhjelp til dekning av boutgifter. Utvalget har derfor ikke maktet å svare på hva overgangen fra sosialhjelp til introduksjonsstønad vil kunne koste på nasjonalt nivå.

Utvalget har heller ikke beregnet eventuelle merutgifter som følge av sitt forslag om utvidelse av Husbankens bostøtteordning.

Utvalget mener at det ikke er grunn til å tro at selve opplæringselementene i introduksjonsprogrammet vil innebære nevneverdige merutgifter for kommunen. Dette fordi de aller fleste kommunene allerede i dag driver opplæringstiltak overfor nyankomne innvandrere, spesielt norskopplæring. Utvalget viser til at introduksjonsordningen derimot forutsetter en viss planlegging, oppfølging og koordinering i forhold til den enkelte, som iallfall i en del kommuner vil representere noe nytt. Utvalget har imidlertid ikke foreslått at kommunene skal organisere introduksjonsordningen på en bestemt måte. Utvalget mener at det likevel er grunn til tro at innføring av introduksjonsordningen vil representere visse merutgifter for kommunene knyttet til administrasjon av ordningen. Utvalget har ikke tallfestet disse merutgiftene.

16.4 Høringsinstansenes syn

KS påpeker at innføring av et nytt stønadssystem, samt tilrettelegging av et heldags introduksjonsprogram, i en overgangsfase vil være svært kostnadskrevende for kommunene. KS mener administrasjonskostnadene vil øke sterkt i starten, men trolig avta når systemet er falt på plass.

KS peker spesielt på at det kan oppstå problemer dersom noen kommuner bare tar imot enslige innvandrere, siden det er langt dyrere å dekke kvalifisering og boutgifter for disse.

KS mener at stønaden på 2G må utløse en form for ekstra finansiering fra statens side. KS ser det derfor som nødvendig med et ekstra tilskudd til kommunene, basert på det antall som får tilbud om et program med introduksjonsstønad. KS mener et slikt ekstra tilskudd også vil virke motiverende for kommunene og være et godt incitament med hensyn til å iverksette ordningen. KS antar at det eks-

tra tilskuddet bare vil være nødvendig i en overgangsperiode inntil man ser hva kostnadene blir. På lengre sikt foreslår de at integreringstilskuddet fordeles annerledes, slik at man får en større andel i de første tre årene.

Også en rekke andre høringsinstanser, særlig kommuner, mener at introduksjonsordningen vil nødvendiggjøre en økning av integreringstilskuddet, eller ev. en omstrukturering av dette. De aller fleste kommunene som har gitt innspill i forbindelse med innføring av en obligatorisk ordning, mener det er behov for at staten justerer de økonomiske rammene for kommunenes arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere.

16.5 Departementets vurdering

Husbankens bostøtteordning

Departementets forslag om utvidelse av Husbankens bostøtteordning vil gjelde fra 1. september 2004. Forslaget innebærer økte utgifter for staten. Økningens størrelse avhenger av antall deltakere i introduksjonsordningen og varigheten på introduksjonsprogrammet i det enkelte tilfellet. I tillegg er størrelsen avhengig av de faktorene som bestemmer bostøttens størrelse, som bl.a. størrelsen på husstandens boutgifter, jf. kapittel 13.4.5.

Ifølge prognoser vil bosettingstallet for 2003 være anslagsvis 8850 personer. Loven vil fra 1. september 2004 gjelde personer som er bosatt i en kommune etter 1. september 2003. Med dette som utgangspunkt kan antallet nye husstander berettiget til bostøtte fra Husbanken som følge av introduksjonsloven anslås til anslagsvis 2212 per år. Utbetaling av bostøtte for siste termin i året utbetales i januar påfølgende år. Med en antatt gjennomsnittlig bostøtteutbetaling på om lag 17 000 kroner per mottaker per år vil utvidelse av Husbankens bostøtteordning således innebære økte utgifter for staten på anslagsvis 50 millioner kroner i 2005. Utgiftene i 2006 vil være noe høyere. Den normale årsvirkningen vil inntreffe fra 2007, hvor utgifter som følge av utvidelsen av bostøtteordningen anslagsvis vil ligge rundt 75 millioner kroner. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til anslaget, spesielt i forhold til antall bosatte i årene framover.

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Introduksjonslovens formål og de viktigste virkemidlene må være kjent og forstått av kommunene og samarbeidende instanser. Det bør utarbeides et opplegg for informasjon om iverksetting av intro-

duksjonsloven, og om ulike metoder ved utforming av et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram. Utlendingsdirektoratet skal legge til rette for innføring av introduksjonsordning for nyankomne innvandrere i kommunene. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2003 foreslått å øke bevilgningen til UDI med 7 millioner kroner for dette formålet. Informasjon, erfaringsformidling og utvikling av tilbud om kompetansehevingstiltak for personell som skal arbeide med ordningen vil være sentralt i dette arbeidet.

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2003 foreslått å øke bevilgningen under kap. 521 Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere (jf. kap. 3521), Post 62 Kommunale innvandrertiltak med 30 millioner kroner. Formålet med tilskuddsordningen er å styrke kommunenes integreringsarbeid og bidra til å sikre like muligheter for innvandrere gjennom å stimulere til utprøving og oppstartning av nye tiltak som støtter opp om kommunale introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere. Tilskuddet fordeles etter søknad til Utlendingsdirektoratet. Alle kommuner kan søke om midler til dette formålet.

Aetat

Aetat vil få en viktig rolle i arbeidet med utvikling av individuelle planer i introduksjonsordningen, jf. kapittel 17 om samarbeid mellom kommunen og Aetat. Regjeringen har i St.meld. nr. 6 (2002–2003) Tiltaksplan mot fattigdom foreslått å målrette 300 tiltaksplasser til arbeidsmarkedsrettet kvalifisering for innvandrere for at flere kan komme i arbeid. Dette vil styrke kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet. Det forutsettes et tett samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter både lokalt og sentralt.

Fylkesmannsembetene

Departementet foreslår fylkesmannen som klageinstans etter introduksjonsloven, jf. kapittel 15.3.

Etter departementets vurdering vil den merbelastning som fylkesmannsembetene eventuelt måtte ha som følge av introduksjonsloven, ha begrenset omfang. En hovedmålsetting med ordningen er å gi nyankomne innvandrere et reelt alternativ til sosialhjelp. De aller fleste programdeltakerne vil derfor utgjøres av personer som ellers ville ha vært avhengig av sosialhjelp til livsopphold. For disse vil sosialhjelp ikke lenger være en inntektskilde. Her vil saksbehandlingen gjøres etter introduksjonsloven som vil bety redusert pågang etter sosialtjenesteloven, slik at det totale omfanget av saker ikke

nødvendigvis behøver å øke. I tillegg til klagebehandling, må det regnes med at fylkesmennene vil få en viss merbelastning når det gjelder informasjons- og veiledningsoppgaver vedrørende anvendelse av introduksjonsloven. Det er imidlertid på nåværende tidspunkt vanskelig med sikkerhet å anslå omfanget av fylkesmannsembetenes behov for tilføring av ressurser i forbindelse med innføring av introduksjonsloven. Departementet vil følge opp dette og eventuelt fremme forslag om økt bevilgning til fylkesmannsembetene.

Kommunene

Departementet vil understreke at loven vil utgjøre en vesentlig ramme for Regjeringens politikk på kvalifiseringsfeltet. Etter departementets syn ligger følgende forbedringer og styrking av det kommunale kvalifiseringsarbeidet i lovforslaget:

- Loven vil gi et bedre redskap til kommunene enn i dag og setter en rettslig ramme for kvalifiseringsarbeidet som avklarer en rekke rettslige forhold
- Utvidelse av Husbankens bostøtteordning
- Forenkling av saksbehandlingen, idet introduksjonsstønadene ikke er behovsprøvd
- Stønad til livsopphold fra Aetat tilfaller direkte kommunen der arbeidsmarkedstiltak fra Aetat inngår i introduksjonsprogrammet.

De økonomiske konsekvensene er avhengig av kommunens utgifter til arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere før innføring av loven. Departementet bemerker at hensikten med lovforslaget er også å gi nyankomne innvandrere en effektiv og hensiktsmessig overgang til yrkeslivet. I den grad introduksjonsloven oppnår sin tilsiktede virkning, vil innføring av loven innebære en innsparing for kommunene på sikt ved at deltakere i lovens ordning raskere går over til arbeid eller ordinær utdanning enn hva tilfelle er i dag. Går deltakere over til arbeid, så vil de ikke belaste det kommunale sosialbudsjettet, og i tillegg vil de bidra med verdi-

skapning og nye skatteinntekter for kommunen. For staten vil bedre kvalifisering og raskere overgang til selvhjulpenhet over tid kunne innebære lavere satser for integreringstilskuddet, fordi kartleggingen vil kunne vise lavere totale utgifter for kommunen i integreringsarbeidet enn hva ellers ville vært tilfelle. Departementet ser likevel ikke bort fra at innføring av introduksjonsloven i enkelte kommuner kan innebære noe økte administrative omkostninger til implementering av ordningen i en overgangsfase, jf. høringsuttalelse fra KS ovenfor.

Med dagens statlige overføringer til kvalifiseringsarbeid, jf. integreringstilskuddet og tilskuddet til norskopplæring, tilbyr mange kommuner allerede i dag ulike kvalifiseringsprogram med tilhørende økonomisk ytelse til nyankomne innvandrere. Iverksetting av introduksjonsprogrammet med det omfang og den intensitet som det legges opp til i lovforslaget, kan likevel i enkelte kommuner innebære mer arbeid på kort sikt. Samtidig vil en introduksjonsstønad som ikke er behovsprøvd bety en enklere saksbehandling for kommunen sammenlignet med saksbehandlingen ved sosialhjelp etter sosialtjenesteloven. Introduksjonsloven er ment å være et virkemiddel for kommunene til å strukturere kvalifiseringsarbeidet bedre. Det er også et formål å komprimere dette arbeidet innen en tidsramme på to år for å få til et effektivt kvalifiseringsløp på heldagsbasis.

Hvor mye den enkelte kommune eventuelt vil få i økte utgifter som følge av introduksjonsstønadene avhenger av kommunens utbetaling av sosialhjelp, som varierer fra kommune til kommune. I kommuner der sosialhjelpen (inkl. boutgiftene) faktisk overstiger 2G, vil en utvidelse av Husbankens bostøtteordning, slik det er foreslått i kapittel 13.4.5.4, innebære en innsparing for kommunene.

I utgangspunktet skal kommunene kunne finansiere lovens ordning innenfor rammen av integreringstilskuddet til bosetting og integrering av flyktninger, jf. tabell 16.1, og tilskuddet til norskopplæring for voksne innvandrere. Departementet foreslår likevel en omfordeling av integreringstilskud-

Tabell 16.2 – Omfordeling av satsene for integreringstilskuddet

Bosettingsår	Satser 2005	Satser 2006	Satser 2007	Satser 2008
År 1 (2005), bosettingstall 8850	+6 500	+6 500	+6 500	+6 500
År 2 (2004), bosettingstall 8850	+6 500	+6 500	+6 500	+6 500
År 3 (2003), bosettingstall 8850	0	0	-5 000	-5 000
År 4 (2002)	0	0	-4 000	-4 000
År 5 (2001)	0	0	0	-4 000
Sum	+13 000	+13 000	+4 000	0

det over femårsperioden, slik at tilskuddet for de to første årene økes med kr 6 500 per år. Med et bosettingstall på 8 850 personer i 2004 og 2005, vil økningen i 2005 og 2006 anslagsvis være på kr 115 millioner per år, for så å reduseres. I 2008 vil integreringstilskuddet være tilbake på samme nivå som i år, gitt uendrede bosettingstall. Forslag til endringer framkommer i tabell 16.2.

Norskopplæring er et av hovedelementene i introduksjonsprogrammet. Departementet antar at kommunene vil intensivere opplæringen som følge av innføring av introduksjonsprogram, slik at norskopplæringen gis med flere antall timer og over kortere perioder enn i dag. Dette vil føre til en utgiftspukkel til norskopplæring de første årene etter innføring av introduksjonsordningen. Introduksjonsordningen kan også stimulere til at flere enn i dag vil delta i norskopplæringen.

Loven vil tre i kraft som en frivillig ordning for kommunene fra 1. september 2003, og fra 1. september 2004 vil den være obligatorisk for kommunene. Hvor stor denne utgiftspukkelen vil bli er vanskelig å beregne nøyaktig, siden det i dag ikke finnes individbasert statistikk over hvor mange timer den enkelte får, og over hvor lang tid. Utgiftene vil også avhenge av hvor mange som faktisk blir omfattet av introduksjonsordningen og av i hvor store grupper undervisning blir gitt. Under forutsetning av uendret innretting for tilskuddet til norskopplæring, vil introduksjonsordningen i 2005 medføre økte utgifter til norskopplæringen enn hva som ellers ville ha vært tilfelle. Dette antas å øke ytterligere fram mot 2007. Den normale årsvirkningen antas å inntreffe fra 2008, på et noe høyere nivå enn utgiftsnivået før innføring av introduksjonsordningen.

Regjeringen vil komme tilbake til innpassing av merutgifter som følge av omlegging av integreringstilskuddet, intensivering av norskopplæringen og utvidelse av ordningen med bostøtte i de årlige forslagene til statsbudsjett.

Konsekvensene for bosettingsarbeidet

Innføring av en obligatorisk introduksjonsordning for kommunen, vil gi den som har rett til deltakelse i introduksjonsprogram valgmulighet til å bosette seg på egenhånd i en kommune, selv om vedkommende ved flytting fra asylmottak ikke er økonomisk selvhjulpen. Det er situasjonen i Sverige, men der kan også asylsøkere flytte til en kommune på egenhånd. I så fall må vedkommende selv ta ansvar for egen etablering i kommunen ved bl.a. å anskaffe bolig, ettersom etableringsfasen ikke vil inngå som en pliktig del for kommunen i introduksjonsprogrammet. Dette vil modifisere dagens politikk med utgangspunkt i styrt bosetting. Det kan føre til at flere grupper flyktninger flytter på egenhånd fra asylmottak og søker om deltakelse i introduksjonsprogram i kommuner, særlig i sentrale strøk i østlandsområdet. Dette behøver ikke å være negativt. Store bykommuner vil normalt kunne ha bedre forutsetninger for å etablere et apparat som på en effektiv måte kan håndtere tilrettelegging av introduksjonsprogrammer. Flyktninger som trenger etableringshjelp, herunder anskaffelse av bolig, må bosettes etter avtale med kommunen. Bosetter man seg på egenhånd kan kommunen avslå søknad om etableringshjelp med hjemmel i sosialtjenesteloven. Kommunene sier i dag at de ikke makter å bosette mange nok flyktninger fordi det er svært ressurskrevende å anskaffe boliger til flyktninger som skal bosettes i kommunen. Fordelen med dette alternativet er at personer som har mulighet til å etablere seg på egenhånd i en kommune kommer ut av mottakene. Dette vil bety en raskere bosetting, innsparing for staten og mindre utgifter for kommuner der en person selv sørger for egen etablering i kommunen.

Et annet alternativ hadde vært å la introduksjonsloven bare gjelde personer som er bosatt etter avtale mellom kommunen og UDI. Dette vil sikre en styrt bosetting og ivareta kommunenes behov for å stå fritt i forhold til bosetting av flyktninger. Med innføring av introduksjonsloven vil det imidlertid kunne oppstå en situasjon hvor kommuner vegrer seg mot å bosette flyktninger. Dette vil igjen bety økte utgifter for staten til drift av statlige mottak.

17 Samarbeid mellom kommunen og Aetat

17.1 Behov for samarbeid

Kommunene har etter lovforslaget hovedansvar for introduksjonsordningen, jf. kapittel 10. Ordningen forutsetter at kommunen har et utstrakt samarbeid med Aetat for å lykkes med intensjonen om raskere overgang til arbeid.

To arbeidsgruppers anbefalinger

En tverrdepartemental arbeidsgruppe med deltakere fra Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet, har utredet grunnleggende kvalifisering for nyankomne innvandrere. Arbeidsgruppen leverte sin slutt-rapport i mars 2000. I rapporten peker de på behovet for et formalisert samarbeid mellom arbeidskontor og kommunen. På bakgrunn av arbeidsgruppens anbefaling ble det nedsatt en tverretatlig arbeidsgruppe som bl.a. skulle utrede samarbeidsformene mellom kommune og Aetat nærmere. Den tverretatlige arbeidsgruppen, som hadde deltakere fra UDI, KS, Statens utdanningskontor og Aetat Arbeidsdirektoratet, leverte i august 2001 sin rapport «Samarbeid, roller og ansvar i introduksjonsprogram». Alle deltakerne i arbeidsgruppen stiller seg bak forslagene og anbefalingene i rapporten.

Den tverretatlige arbeidsgruppen anbefalte at lokale samarbeidsavtaler, inngått mellom berørte offentlige instanser, bør ligge til grunn for samarbeidet. Arbeidsgruppen gikk inn for at rundskriv H-28/97 «Opprettelse av samarbeidsforum og samarbeid om personer med behov for bistand fra flere instanser for å komme i arbeid», erstattes med et nytt rundskriv om samarbeidsavtaler i forhold til nyankomne innvandrere. Videre gikk arbeidsgruppen inn for at et tverrfaglig team, ledet av en fast kontaktperson i kommunen og med deltakere fra Aetat, Voksenopplæringen og andre aktuelle aktører, skal bidra til å utarbeide individuelle planer for deltakelse i introduksjonsordningen.

Rapporter utarbeidet av Utlendingsdirektoratet

UDIs kommunerapporter fokuserer bl.a. på arbeidsmarkedssituasjon og kvalifisering av innvan-

drere. I rapporten for 1998, «Deltakelse eller ute-stengning», pekes det på at et godt samarbeid mellom kommunen og Aetat er nødvendig for å få til et godt kvalifiseringsarbeid. Det er imidlertid en forutsetning at man har klare avtaler og rutiner for samarbeidet.

Rapporten for 2000, «Ny start», bygger bl.a. på møter med kommuner som prøver ut ulike former for introduksjonsprogram. En av anbefalingene i rapporten er at

«Kommunene anbefales å etablere faste samarbeidsrutiner mellom alle etater som er involvert i kvalifiserings- og integreringsarbeidet. Spesielt viktig er tett samarbeid mellom kommune og Aetat lokal i forhold til introduksjonsprogrammet.»

UDI har høsten 2001 foretatt en kvantitativ spørreundersøkelse i kommuner som bosetter flyktninger, for å skaffe seg en oversikt over hvor godt forberedt kommunene er på innføring av lov om introduksjonsordning. Av 329 kommuner har 276 svart på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 83,9. Rapporten fra undersøkelsen, «Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad for nyankomne flyktninger og innvandrere», ble lagt fram i mars 2002. Den viser at samarbeidet mellom kommuner og Aetat i forhold til nyankomne innvandrere i dag varierer mye. Av rapporten framgår det at kun 52 kommuner har skriftlige samarbeidsavtaler med Aetat, 103 kommuner har faste samarbeidsmøter, mens 135 har sporadisk kontakt. Det betyr ikke at samarbeidet nødvendigvis er dårlig, men viser at det i liten grad er formalisert og systematisert.

17.2 Introduksjonslovutvalget

Utvalget har i liten grad drøftet spørsmålet om samarbeid mellom kommunen og Aetat i forhold til introduksjonsordningen, men henviser til den tverretatlige arbeidsgruppen som ble nedsatt for å utrede samarbeid, roller og ansvar i introduksjonsprogram. Utvalget peker imidlertid på at en del av deltakerne i introduksjonsprogram trolig vil ha stor nytte av språkopplæring på arbeidsplassen, og at

for andre vil en kombinasjon av arbeidstrening og språkopplæring være hensiktsmessig. Utvalget viser i kapittel 9 til at Aetat har en rekke tiltak som kan være aktuelle i overgangen fra grunnleggende kvalifisering til arbeid, og noen vil også kunne inngå i den grunnleggende kvalifiseringen, slik som f.eks. praksisplass, gjerne i kombinasjon med språkopplæring. Utvalget understreker også behovet for et godt samarbeid mellom de instansen som er sentrale i introduksjonsordningen, deriblant kommune og Aetat.

17.3 Høringsinstansene

Mange av høringsinstansene er opptatt av samarbeid mellom ulike etater og hvilket ansvar de skal ha i forhold til introduksjonsordningen.

KS savner en grundigere beskrivelse av hvilken rolle Aetat skal ha i ordningen. De mener det er viktig å signalisere tydelig at Aetat vil være sentral både under og etter kvalifiseringsperioden, for at introduksjonsordningen skal bli vellykket. Kommunene må ha visshet om at statlige organer spiller på lag og følger opp ordningen. KS forutsetter en langt større grad av statlig forpliktelse og medvirkning i programmet enn hva lovutvalget legger opp til i sitt lovforslag. Dette synspunktet støttes av flere kommuner.

Kongsvinger kommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, NHO, Skien kommune, Fylkesmannen i Østfold, Kristiansand kommune, Grong kommune og Statens utdanningskontor i Nordland mener forpliktende samarbeid med klart skisserte ansvarsoppgaver for de parter som er aktører i introduksjonsprogrammet bør fremgå tydeligere i lovforslaget.

Oslo kommune understreker betydningen av at de øvrige instansene som har delansvar for gjennomføringen av introduksjonsprogram, får tilstrekkelige økonomiske rammer til formålet.

Fafo henviser til erfaringene fra prøveprosjektene, som viser at alternativ inntektssikring ikke løser problemene knyttet til uklare ansvarsforhold mellom de ulike etatene som deler ansvaret for kvalifiseringsarbeidet. Samarbeidsproblemene medfører uforholdsmessig stor tidsbruk på forsøk på å komme til enighet, og dersom det ikke oppnås enighet er konsekvensen i mange tilfeller hull i kvalifiseringstilbudet. *Fafo* mener derfor at det vil være hensiktsmessig å plassere ansvaret for kvalifiseringen og de økonomiske midlene til å gjennomføre den, på ett sted.

17.4 Departementets vurdering

Lovforslagets målsetting om at introduksjonsordningen skal føre til en raskere overgang til ordinært arbeid for deltakerne, tilsier at Aetat med sin kunnskap om arbeidsmarkedet skal ha en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av den individuelle planen, jf. kapittel 12.8.3. Departementet er enig i utvalgets vurdering av at arbeidsmarkedstiltak vil være aktuelt for målgruppen, særlig i kombinasjon med norskopplæring. Departementet vil understreke viktigheten av at Aetats tiltak vurderes innlemmet i programmet ved utarbeidelse av individuell plan. Kommunens plikt til å utarbeide individuell plan er omtalt i kapittel 12.8.

Aetat vil i første rekke kunne tilby informasjon, veiledning og formidlingsbistand. Overfor arbeidssøkere med behov for arbeidsmarkedsrettet kvalifisering vil Aetat kunne tilby arbeidsmarkedstiltak for å kvalifisere til ledige stillinger. I Arbeids- og administrasjonsdepartementets tildelingsbrev til Aetat for 2002 legges det vekt på at Aetat skal vektlegge mobilisering og kvalifisering av arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn slik at disse kan komme i ordinært arbeid, og at Aetat skal følge opp signalene fra St.meld. nr 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg. I 2002 er nylig bosatte innvandrere en prioritert gruppe på arbeidsmarkedstiltak.

Departementet mener anbefalingen fra den tverretatlige arbeidsgruppen om opprettelse av tverrfaglige team er et virkemiddel som vil bidra til en bedre samordning av tiltakene og styrke samarbeidet på lokalt nivå i forhold til introduksjonsordningen. Ettersom samarbeidet kan angå ulike forvaltningsnivå, vil forpliktende samarbeidsavtaler knyttet til introduksjonsordningen i den enkelte kommune, være hensiktsmessig. Etter departementets vurdering, vil tverrfaglig team og lokale samarbeidsavtaler forplikte berørte instanser, bidra til større forutsigbarhet og til at rett virkemiddel og instans trekkes inn til rett tid.

Etter lovforslaget skal introduksjonsprogrammet inneholde et element som forbereder deltakere til yrkeslivet. Dette vil ofte være arbeidsmarkedstiltak i regi av Aetat, eventuelt kombinert med norskopplæring. Gjennom deltakelse i det tverrfaglige teamet vil Aetat, med sin erfaring med kvalifiseringsplaner og arbeidsmarkedsfaglige kompetanse, bidra til at deltakerne får individuelle planer basert på den enkeltes forutsetninger og med tiltak som gir gode muligheter for raskt å komme i ordinært arbeid. På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at Aetat lokal inngår forpliktende samarbeidsavtaler med kommuner om introduksjonsord-

ning. Avtalen bør etter departementets vurdering minst inneholde bestemmelser om:

- ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen
- oppfølging både på leder- og saksbehandlernivå
- samarbeidsformer
- deltakelse i tverrfaglige team
- regelmessig evaluering av samarbeidet og avtalen.

Rundskriv H-28/97 «Opprettelse av samarbeidsforum og samarbeid om personer med behov for bistand fra flere instanser for å komme i arbeid» gir retningslinjer for samarbeidet mellom kommune, arbeidsmarkedsetat, trygdeetat og eventuelt andre etater i forhold til personer med behov for bistand fra flere instanser. Målsettingen er aktivisering,

kvalifisering og formidling til arbeid for den enkelte. Gjennom et formalisert samarbeid kan tiltakene koordineres bedre. Den koordinerende instansen skal ta initiativ til at det utarbeides en individuell plan for den enkelte. Rundskrivet ble utarbeidet som en oppfølging av St.meld. nr. 35 (1994–1995) Velferdsmeldinga, og tok til å gjelde fra 1977. Etter departementets vurdering er ikke rundskrivet fullt ut tilpasset behovet for samarbeid i forhold til introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Departementet vil derfor utarbeide et eget rundskriv for å gi retningslinjer og å beskrive kravene til samarbeid mellom kommunen og Aetat som er tilpasset introduksjonsordningen. Departementet tar sikte på at rundskrivet skal foreligge når loven trer i kraft 1. september 2003.

18 Kvalifiseringstilbud til personer som ikke omfattes av lovforslaget

Kapittel 11 omhandler lovforslagets personkrets. Lovforslagets § 2 første ledd oppregner personer som omfattes av loven. Begrepet nyankommet er definert i § 2 annet ledd. Målgruppen er avgrenset ut fra behovet for grunnleggende kvalifisering, og det er i hovedsak i forhold til denne gruppen kommunene har etterlyst et bedre redskap i integreringsarbeidet. Det vises for øvrig til behandlingen av dette spørsmål i kapittel 11.

Departementet ser ikke bort fra at det blant innvandrere som faller utenfor lovforslagets § 2 vil være personer som kan ha behov for grunnleggende kvalifisering. Dette kan være tilfelle for så vel personer med et annet oppholdsgrunnlag enn det lovforslagets § 2 oppregner, som for personer med en lengre botid enn det § 2 annet ledd gir anvisning på. I det følgende drøftes situasjonen mht. kvalifisering for innvandrere som ikke omfattes av lovforslaget.

Ut over ren norskopplæring kan kommunen ved behov tilby personer utenfor lovforslagets personkrets et introduksjonsprogram etter et mønster som i lovforslaget. Dersom noen av disse som faller utenfor lovens personkrets er avhengig av sosialhjelp og etter kommunens vurdering har behov for grunnleggende kvalifisering, kan kommunen vurdere adgangen til å stille vilkår etter sosialtjenesteloven § 5–3.

Personer som kommer til Norge for å arbeide (såkalte arbeidsinnvandrere), herunder EØS-borgere, faller utenfor lovforslaget. Disse forutsettes i utgangspunktet å være i et arbeidsforhold som gir

grunnlag for oppholds- eller arbeidstillatelse. Tilknytning til arbeidslivet eller ordinær utdanning er en sentral forutsetning for integrering. For arbeidsinnvandrere må opplæring og kvalifisering eventuelt komme i tillegg til arbeid. Departementet viser her til tilbudet om gratis opplæring i norsk med samfunnskunnskap, som omfatter denne gruppen. Når det gjelder deltakelse i norskopplæring i arbeidstiden viser departementet til avtale av 1979 mellom NHO og LO. Det framgår av avtalen at arbeidsgivere forplikter seg til å gi arbeidsinnvandrere permisjon i arbeidstiden når de ønsker å delta på kurs i norsk. Avtalen forutsetter at arbeidsgiveren positivt forsøker å motivere ansatte til å delta på slik undervisning. Avtalen setter en begrensning på to timer undervisning pr. uke for retten til permisjon med full lønn, men åpner for unntak fra denne grensen i enkelte tilfeller. Den tverretattlig arbeidsgruppen ledet av UDI, jf. kapittel 17, anbefaler at arbeidslivets parter gjennomgår og utvikler denne avtalen etter dagens behov. Departementet bemerker for sin del at deltakelse i norskopplæring i arbeidstiden vil kunne være hensiktsmessig også når det gjelder personer fra lovforslagets målgruppe som har fått arbeid før de har fullført introduksjonsordningen.

Regjeringen ser på introduksjonsordningen som en mulig modell når det gjelder tiltak overfor langtidsmottakere av sosialhjelp og andre personer med behov for grunnleggende kvalifisering enn de som omfattes av lovens målgruppe.

19 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 Lovens formål

Bestemmelsen angir lovens formål. Det vises til de generelle merknadene i kapittel 9.

Bestemmelsen har ikke et selvstendig rettslig innhold. Den pålegger isolert sett verken forpliktelser eller gir rettigheter. Bestemmelsens betydning ligger først og fremst i at den kan gi retningslinjer ved fortolkning av andre bestemmelser i loven. Dette gjelder særlig de bestemmelser som gir anvisning på utøvelse av skjønn. Det vil f.eks. være tilfelle ved anvendelse av lovforslagets § 3 tredje ledd, når kommunen velger ut hvem den vil tilby lovens ordning. De formål bestemmelsen oppregner veier ikke likt i alle tilfeller.

Til § 2 Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram

Bestemmelsen avgrenser personkretsen for rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Hva rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram innebærer framgår av kapittel 10.2. For å ha rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, er det et vilkår at vedkommende har behov for grunnleggende kvalifisering, jf. merknader til § 4.

Bestemmelsen bygger på utlendingslovens bestemmelser om oppholds- eller arbeidstillatelse. Oppregningen i bestemmelsen er uttømmende. Ved avgrensning av personkretsen er en forutsetning at vedkommende oppholder seg lovlig i riket. Personer uten oppholdstillatelse faller derfor utenfor lovens ramme. Det samme gjelder for asylsøkere som bare har såkalt tålt opphold. Dette gjelder selv om de har fått midlertidig arbeidstillatelse.

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder personer som har fått asyl her i riket, jf. utlendingsloven §§ 17 og 18, personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd og personer som har fått kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjon, jf. utlendingsloven § 8a. I tillegg kommer overføringsflyktninger med innreisestillatelse, jf. utlendingsloven § 22. Bestemmelsen omfatter også personer som har fått oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd som familiemedlemmer til personer med oppholdsgrunn-

lag som nevnt i lovforslagets § 2 bokstav a, b og c. Bokstav d i bestemmelsen gjelder så vel familiemedlemmer som kommer til Norge samtidig med hovedpersonen som familiemedlemmer som gjenforenes med hovedpersonen. For å være omfattet av bokstav d er det imidlertid et vilkår at herboende ikke har lengre botid enn fem år etter førstegangs-bosetting før det søkes om familiegjenforening. Begrunnelsen for vilkåret er at herboende som har mer enn fem års botid i Norge, må antas å være såpass etablert i samfunnet at de etter loven bør stilles i samme situasjon som personer med norsk statsborgerskap. Familiegjenforente til disse kan derfor ikke gis rett til deltakelse i introduksjonsprogram. Kommunen kan dog tilby disse deltakelse i introduksjonsprogram, jf. § 3 tredje ledd. Vilåret har dessuten sammenheng med hvilke personer som utløser integreringstilskudd fra staten. Etter integreringstilskuddsordningen utløses ikke integreringstilskudd fra staten for familiegjenforente, dersom det har gått mer enn fem år etter herboendes førstegangs-bosetting i en kommune før det søkes om familiegjenforening.

Arbeidsinnvandrere og de som får oppholdstillatelse for å ta utdanning faller utenfor lovens personkrets. Det samme gjelder personer som har fått oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd uten mulighet til å få forlenget tillatelsen på de samme vilkårene. Familiemedlemmer til andre enn personer som omfattes av bokstav a, b eller c omfattes ikke av denne bestemmelsen som gjelder rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram.

Loven gjelder for nyankommet utlending. Begrepet nyankommet er definert i bestemmelsens annet ledd. Som nyankommet regnes de som har bosatt seg i en av landets kommuner i løpet av de to siste årene før et eventuelt vedtak om deltakelse i lovens ordning skal fattes. For personer som omfattes av lovens § 2 skal vedtak om deltakelse i lovens ordning treffes uten ugrunnet opphold etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i lovens ordning blir framsatt, jf. § 3. Botiden i landet før den første bosetting i en kommune, som for eksempel i asylmottak, regnes ikke med. De kan altså ha oppholdt seg mer enn to år her i landet. Det er kommunen som er ansvarlig forvaltningsnivå etter

loven. Kommunens ansvar etter funksjonsfordelingen mellom stat og kommune på innvandringsfeltet er normalt begrenset til de som er bosatt i kommunen. Departementet har derfor tatt utgangspunkt i tidspunktet for førstegangsbosetting. Dette innebærer at fristen på to år begynner å løpe fra det tidspunkt vedkommende faktisk bosetter seg i en kommune etter at opphold i Norge er innvilget. Det kan således ikke legges til grunn et tidspunkt for bosetting senere enn det som framkommer i folkeregistret.

Bestemmelsen er ikke begrenset til de som er bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Personer som på egen hånd flytter til en kommune er også omfattet av loven. Personer som avbryter deltakelse i introduksjonsprogram og flytter til en annen kommune, vil imidlertid ikke ha rett til deltakelse i introduksjonsprogram i tilflyttingskommunen. Kommunen kan dog tilby disse deltakelse i introduksjonsprogram etter loven. Tidsfristen på to år regnes likevel fra førstegangsbosetting, jf. ovenfor.

Norske borgere, nordiske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, jf. utlendingsloven kapittel 8, faller utenfor lovens personkrets.

Det vises for øvrig til kapittel 11.

Til § 3 Kommunens ansvar

Det er kommunen som etter loven er gitt ansvaret for å administrere introduksjonsordningen. Det innebærer bl.a. et samordningsansvar i forhold til de ulike enkeltelementene i introduksjonsprogrammet og i forhold til samarbeidspartnere, jf. kapittel 17. Bestemmelsen regulerer ikke kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsordning. Bestemmelsen innebærer ingen endring av funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåer og sektorer.

Loven pålegger kommunen en plikt til å tilrettelegge et introduksjonsprogram i samsvar med lovens kapittel 2 for personer som omfattes av § 2. Kommunen skal i samarbeid med utlendingsmyndighetene ha oversikt over personer nevnt i § 2 som bosettes eller bosetter seg i kommunen, slik at kommunen kan oppfylle sin plikt til å tilrettelegge introduksjonsprogram. For personer nevnt i § 2 skal tilrettelegging av introduksjonsprogram skje så snart som mulig men senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen. For personer nevnt i § 2 som kommunen mot formodning ikke har oversikt over deres bosettingstidspunkt skal kommunen så snart som mulig men senest innen tre måneder etter at den som har rett framsetter krav om deltakelse i lovens ordning. En kommune har ikke

plikt til å tilby program for personer som har flyttet fra introduksjonsprogram i en annen kommune, jf. kapittel 11.4.2.

Tredje ledd gir kommunene adgang til etter eget skjønn å tilby deltakelse i introduksjonsprogram til familiemedlemmer til andre personer enn de som har rett og plikt etter loven. Vurderingen av hvem kommunen her vil tilby deltakelse i introduksjonsprogram vil bero på et hensiktsmessighets-skjønn fra kommunens side. Lovens formål vil her kunne gi veiledning ved vurderingen, men kommunen kan også legge vekt på den ressursmessige situasjonen i kommunen. Det samme gjelder personer over 55 år når de har fått oppholds- eller arbeidstillatelse etter de grunnlagene som er oppregnet i § 2 første ledd, og personer som framgår av § 3 annet ledd, siste punktum. Vilkåret om å være nyankommet, jf. § 2 annet ledd, gjelder dog også de som framgår av § 3 tredje ledd. Det er videre et vilkår at vedkommende har behov for grunnleggende kvalifisering, jf. merknadene til § 4.

Til § 4 Introduksjonsprogram

For å få delta i introduksjonsprogram må den enkelte ha behov for grunnleggende kvalifisering. Den enkelte kandidats behov for sosialhjelp er ikke noe vilkår om vedkommende skal få delta i introduksjonsprogram etter loven. Dette vil imidlertid være et viktig moment i vurderingen, ettersom lovens ordning er ment som et alternativ til sosialhjelp, jf. kapittel 9. Vurderingen av spørsmålet om det foreligger behov for grunnleggende kvalifisering hos den enkelte, vil måtte bero på en konkret og helhetlig vurdering i lys av lovens formål. Det viktigste formålet med ordningen er rask overgang til arbeid eller utdanning. Dette vil bl.a. innebære at personer som er i et ordinært arbeid eller under ordinær utdanning ikke i utgangspunktet kan anses å ha behov for grunnleggende kvalifisering. Hva som skal anses som ordinært arbeid/ordinær utdanning vil avhenge av flere forhold i den konkrete situasjonen. Relevante momenter ved vurderingen kan bl.a. være arbeidsforholdets varighet og omfang, om de individuelle kvalifikasjonene står i forhold til stillingen og utsiktene for videre tilpasning til yrkeslivet. Det vises for øvrig til kapittel 11.4.3.

Første ledd legger også visse føringer på hvilke mål introduksjonsprogrammet skal forfølge. Kommunen kan således ikke velge å ha andre eller færre mål for programmet enn hva bokstav a – c i første ledd bestemmer.

Annet og tredje ledd regulerer minstestandarder for det program kommunen tar i bruk. Dels dreier dette seg om omfang i tid, dels dreier det seg

om obligatoriske elementer i programmet, jf. kapittel 12.

Fjerde ledd omhandler deltakerbevis. Det vises til de generelle merknadene i kapittel 12.6.

Til § 5 Programmets varighet

Grensen på to år angir programmets lengstetid. Dette er hovedregelen. Kommunen kan unntaksvis forlenge lengstetiden med inntil ett år når særlige grunner tilsier det, jf. kapittel 12.7. Innenfor rammen av lengstetiden kan kommunen bestemme lengden på programmet og dermed tidsrommet for hvor lenge introduksjonsstønad etter denne lov kan utbetales, jf. § 8 første ledd. Kommunen skal foreta en individuell vurdering av varigheten til den enkeltes program, og vurderingen skal være i samsvar med lovens formål og den individuelle målsettingen for den enkeltes program. Dersom den enkelte innenfor den individuelle tidsrammen av sitt program ikke har nådd målet med programdeltakelsen, har vedkommende rett og plikt til å fortsette i programmet inntil målet er nådd, jf. § 7. Rett og plikt til programdeltakelse kan dog ikke vare lenger enn to år. Tiden den enkelte har fått delta i introduksjonsprogram i lovens overgangsperiode, jf. § 21, skal medregnes i lengstetiden for introduksjonsprogram etter 1. september 2004 når loven gjelder alle kommuner.

Fravær i form av permisjon kan legges til lengstetiden.

Til § 6 Individuell plan

Bestemmelsen pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i programmet. Bestemmelsen setter minimumskrav til planens innhold. Disse kravene sikrer forutsigbarhet og øker motivasjonen for den enkelte deltaker. Kravene utgjør hovedinnholdet i det vedtak som fattes om tildeling av introduksjonsordning. Bestemmelsen angir videre planens individuelle karakter ved at den skal utarbeides på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes behov og muligheter, samt utformes i samråd med vedkommende, jf. kapittel 12.8.

Til § 7 Stans av introduksjonsordning på grunn av den enkeltes forhold

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å stanse introduksjonsordningen for den enkelte. Hva som er saklig grunn må ses i forhold til formålet med ordningen, nemlig å gi vedkommende og andre en opplæring de har behov for, og som de kan nyttig-

gjøre seg. Man kan altså ikke uten videre overføre arbeidslivets regler på ordningen, selv om formuleringen har mye til felles med arbeidsmiljøloven.

Blant forhold som kan medføre stans er omfattende fravær fra programmet. Videre vil også atferd i og utenfor programmet som kan skade vedkommende eller andre deltakeres muligheter til å gjennomføre programmet, gi grunnlag for stans. Eksempler på dette er at vedkommende vedvarende forstyrrer de andre deltakerne i opplæringssituasjonen.

Selv om det ikke er noe å bebreide vedkommende, vil det i noen situasjoner være mest forenlig med lovens formål å stanse introduksjonsordningen. Det gjelder bl.a. hvis han eller hun får seg høvelig arbeid. Arbeid av helt kortvarig karakter bør i utgangspunktet ikke medføre stans av ordningen, jf. kapittel 12.10.

Det samme kan gjelde der vedkommende får eller avdekker en sykdom som enten er så alvorlig eller så langvarig at det er usikkert om han eller hun kan gjennomføre programmet, eller det er usikkert på hvilket tidspunkt det kan skje. I disse tilfeller bør kommunen vurdere permisjonsmulighetene. Det kan imidlertid tenkes at framtiden er så usikker at denne løsningen er lite hensiktsmessig og at introduksjonsordningen heller bør stanses.

Til § 8 Introduksjonsstønad

Bestemmelsen regulerer vilkårene for å få introduksjonsstønad og stønadens størrelse.

Vilkåret for å ha krav på introduksjonsstønad er at vedkommende deltar i et introduksjonsprogram tilrettelagt av kommunen innenfor rammen av denne lov, jf. § 4. Det stilles ikke noe krav om økonomisk behov.

Stønaden er lik for alle deltakere uten hensyn til individuelle behov eller familiesituasjon. Den skal i utgangspunktet dekke alle utgifter deltakeren (og hans familie) måtte ha. Det gjelder så vel alminnelige husholdningsutgifter, utgifter til bolig mv. som utgifter til barn og barnetilsyn. Det er altså ikke lagt opp til egne satser eller behovsprøvde ytelser for bestemte formål. I den grad det skulle oppstå ekstraordinære situasjoner som ikke lar seg dekke av stønaden, må vedkommende eventuelt søke om sosialhjelp til dekning av utgiften på like linje med andre som har behov for sosialhjelp.

Stønaden er 2G på årsbasis. Dette forutsetter heldags og helårlig deltakelse. Hva som er et heldagsprogram, kan variere etter hva slags type opplæring som tilbys på ulike stadier av programmet, jf. kapittel 12.4. For eksempel varer en skoledag gjerne noe kortere enn en alminnelig arbeidsdag,

bl.a. fordi det å gå på skole oftest forutsetter noe hjemmearbeid.

Deltakere under 25 år får redusert stønaden med en tredjedel, jf. kapittel 13.7.

Til § 9 Beregning

Måten å beregne stønaden for mindre tidsenheter på er hentet fra tariffavtalene i offentlig sektor. Det vises til kapittel 13.10.

Til § 10 Fravær

Illegitimt fravær skal medføre trekk i ytelsen etter de regler som er fastsatt i § 9. Med illegitimt fravær menes fravær det ikke er gitt tillatelse til eller fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å utferdige forskrifter om fravær bl.a. ved egen sykdom eller barns sykdom, og regler om egenmelding, dvs. hvor lenge og hvor ofte vedkommende kan være borte på grunn av sykdom uten legeattest.

Med mindre fraværet inntreffer akutt, forutsettes det at det er gitt forhåndstillatelse.

Trekket skjer time for time, eventuelt dag for dag. Det vises ellers til kapittel 13.10.

Til § 11 Egne midler

I motsetning til sosialhjelpen, reduseres ikke introduksjonsstønaden som følge av andre inntekter vedkommende måtte ha, så lenge de oppebæres utenom den tid på dagen programmet pågår. Dette gjelder uavhengig av hva slags inntekt det dreier seg om, med mindre det dreier seg om offentlige kontantytelser, jf. § 12. Så vel arbeidsinntekt som kapitalinntekt holdes utenom, såfremt vedkommende først er tatt inn i programmet. Heller ikke barnebidrag trekkes inn. Det samme gjelder inntekter andre husstandsmedlemmer måtte ha. Også formue holdes utenfor.

Siste ledd regulerer reduksjon av introduksjonsstønad i de tilfeller lønnet arbeid inngår i introduksjonsprogrammet. Man kan tenke seg situasjoner der opplæringsdelen bare utgjør en del av dagen (eller uken/måneden), mens resten av tiden fra programmet brukes i lønnet arbeid. I disse tilfellene vil introduksjonsstønaden reduseres tilsvarende den tid det lønnede arbeidet tar. Dersom time-lønnen på arbeid er høyere enn introduksjonsstønaden per time i programmet, vil innvandreren tjene mer enn en som bare går på programmet.

Til § 12 Samordning med andre offentlige ytelser

Første ledd

I den grad en deltaker mottar uføretrygd, attføringspenger, sykepenger, dagpenger under arbeidsløshet, fødselspenger og rehabiliteringspenger, og retten til disse ytelsene er opparbeidet i tiden før introduksjonsprogrammet, beholder vedkommende disse ytelsene, men introduksjonsstønaden reduseres tilsvarende.

En slik samordning gjennomføres ikke for ytelser vedkommende har opparbeidet ved siden av fulltids deltakelse i introduksjonsprogrammet. Her kommer ytelsene til erstatning for inntekter vedkommende ville ha hatt ved siden av introduksjonsstønaden, og stønaden reduseres derfor ikke tilsvarende disse ytelsene.

Annet ledd

Deltakelse i Aetats opplæringstiltak kan være et aktuelt tiltak i introduksjonsprogrammet. I de tilfeller hvor dette utløser stønad til livsopphold forutsettes vedkommende å få utbetalt full introduksjonsstønad, mens stønad fra Aetat tilfaller kommunen.

Tredje ledd

I de tilfeller der vedkommende har krav på overgangsstønad, beholdes denne fullt ut. Introduksjonsstønaden reduseres imidlertid med 40 prosent av overgangsstønad vedkommende mottar etter at halvparten av grunnbeløpet er trukket fra. Regelen har sin bakgrunn i folketrygdens regel om reduksjon i overgangsstønaden dersom vedkommende har arbeidsinntekter. I det sistnevnte tilfelle beholdes arbeidsinntekten fullt ut, men overgangsstønaden reduseres med 40 prosent av arbeidsinntekten som overstiger $\frac{1}{2}$ G. I tilfellet her er det overgangsstønaden som beholdes fullt ut, mens introduksjonsstønaden reduseres.

Fjerde ledd

Barnetrygd og kontantstøtte trekkes ikke inn ved beregningen av introduksjonsstønaden.

Til § 13 Utbetaling

Utbetalingen skal skje etterskuddsvis, dvs. at stønaden skal være opptjent før utbetaling skjer. Dette er ikke til hinder for at kommunen gir et forskudd på stønad i enkeltstående tilfelle.

Loven regulerer ikke hvor hyppig eller på hvilken måte utbetaling skal skje. Det vises ellers til kapittel 13.10.4.

Til § 14 Trekk i framtidige utbetalinger

Dersom programdeltakeren ved en feil har fått utbetalt for mye i introduksjonsstønad, kan beløpet trekkes i framtidige utbetalinger. Det er ikke en forutsetning at deltakeren kan bebreides for feilen, eller at vedkommende burde ha oppdaget den. Regelen er objektiv i den forstand at det overskytende beløp kan kreves tilbake selv om det er kommunens feil at det er utbetalt. Regelen tilsvarer det som er vanlig i arbeidslivet. Det vises ellers til kapittel 13.10.4.

Til § 15 Uriktige opplysninger

Dersom en feilutbetaling ikke kan gjøres opp ved trekk i framtidige ytelser, men må skje i form av tilbakebetaling, er vilkårene strengere enn etter § 14. Her er forutsetningen at feilutbetalingen skyldes at vedkommende, eller noen som handler på hans eller hennes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt eller fortiet opplysninger av betydning for programdeltakelsen, eller for utbetaling av stønaden. Bestemmelsen er hentet fra sosialtjenesteloven § 5–6. Ikke alle opplysninger som er relevante i forhold til økonomisk sosialhjelp, er like relevante i forhold til introduksjonsordningen.

Til § 16 Refusjon i ytelser fra folketrygden

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å kreve refusjon i ytelser fra folketrygden som er vedtatt for etterbetaling. Det gjelder bare de ytelser som skal samordnes med introduksjonsstønaden etter reglene i § 12. Bestemmelsen er utformet etter samme mønster som i sosialtjenesteloven § 5–9.

Avgjørelser av søknader om trygdeytelser kan i praksis ofte ta lang tid. Det gjelder ikke minst søknader om uføretrygd, hvor utfallet kan være nokså usikkert. I mellomtiden vil en deltaker i introduksjonsprogram ha krav på introduksjonsstønad. I medhold av denne bestemmelsen kan kommunen på visse vilkår kreve refusjon for utbetalt introduksjonsstønad i etterbetalte trygdeytelser. Begrunnelsen for refusjonsadgangen er den samme som for samordningsreglene i § 12. Det anses ikke som rimelig at en deltaker i introduksjonsprogram får dobbelt dekning – både trygdeytelser og introduksjonsstønad – for samme tidsrom og til samme formål.

Det er i bestemmelsen et vilkår at trygdeytelser kommunen krever refusjon i er gitt for samme tidsrom som introduksjonsstønaden er gitt for. Dette innebærer at introduksjonsstønad utbetalt for et tidsrom forut for det tidspunkt trygden innvilges

fra, ikke kan kreves refundert. Ved beregning av et refusjonskrav kan hele tidsrommet hvor deltakeren har mottatt introduksjonsstønad ikke ses under ett, selv om etterbetalingen av trygden også dekker samme tidsrom. Dersom introduksjonsstønaden i enkelte perioder overstiger trygdens ytelser for samme perioder, kan det overskytende ikke kreves refundert i trygd.

*Til § 17 Forholdet til forvaltningsloven**Første ledd*

I utgangspunktet gjelder forvaltningsloven fullt ut for saker som behandles etter loven her. I bestemmelsen her fastsettes det imidlertid visse presiseringer og unntak.

Annet ledd

Det presiseres her hva som regnes som enkeltvedtak etter loven. I bokstav a fastslås det at tildeling av plass i introduksjonsprogram med tilhørende stønad regnes som enkeltvedtak.

Programmet må ses som en løpende ytelse. Det kan av forskjellige grunner være behov for revisjon underveis. Dette regnes ikke som omgjøring av det opprinnelige vedtaket. Mer vesentlige endringer bør imidlertid ses som selvstendig og nytt enkeltvedtak, jf. bokstav b. Mindre tilpasninger underveis, skal således ikke ses som nytt enkeltvedtak.

Videre regnes stansing av programmet på grunn av den enkelte deltakers forhold, jf. § 7, som enkeltvedtak. Det samme gjelder avgjørelser om permisjoner.

Trekk i introduksjonsstønaden på grunn av illegitimt fravær regnes i utgangspunktet ikke som selvstendige enkeltvedtak. Hva som skal skje ved slikt fravær, følger av det opprinnelige vedtaket. Departementet har likevel funnet at omfattende trekk bør følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak. Som enkeltvedtak regnes således avgjørelser om trekk i stønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling. Trekket i den enkelte utbetalingen må minst utgjøre 1/12 av G.

Tredje ledd

Vedkommende regnes bare som part i egen sak. Det betyr at vedkommende for eksempel ikke får partsinnsyn i andre søknader, selv om de konkurrerer om de samme plassene/ressursene. Vedkommende får heller ikke klagerett, jf. annet punktum. Bestemmelsen er hentet fra sosialtjenesteloven § 8–1 annet ledd.

Det vises for øvrig til kapittel 15.2.

Til § 18 Klage

Det legges i denne bestemmelsen til grunn at enkeltvedtak fattet etter denne lov skal kunne påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen skal som hovedregel kunne prøve alle sider av et vedtak som påklages, med unntak for den del av vedtaket som gjelder kommunens utøvelse av et forvaltningsmessig hensiktsmessighetsskjønn. Etter bestemmelsen begrenses fylkesmannens adgang til å endre vedtaket til de tilfeller hvor vedtaket er åpenbart urimelig.

I den alminnelige overprøvingsadgang, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd, ligger at fylkesmannen skal kunne prøve om det foreligger feil ved saksbehandlingen som kan ha hatt betydning for resultatet, om lovens bestemmelser er riktig forstått, dvs. om vedtaket er lovstridig, og om det foreligger feil eller ufullstendigheter ved grunnlaget for avgjørelsen som har betydning for resultatet.

I de tilfeller der overprøvingsadgangen er begrenset, kan fylkesmannen bare endre vedtaket dersom det er åpenbart urimelig, dersom det er tatt utenforliggende hensyn ved vurderingen, dersom avgjørelsen er vilkårlig eller hvor det er gjort usakelig eller urimelig forskjellsbehandling.

Det vises ellers til kapittel 15.3.

Til § 19 Innhenting av opplysninger

Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med deltakeren eller slik at deltakeren har kjennskap til innhentingen.

I forbindelse med utforming av introduksjonsprogram for den enkelte og beregning og utbetaling av introduksjonsstønad, kan kommunen kreve opplysninger fra andre offentlige organer. Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Har deltakeren ikke samtykket i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet. Det vises for øvrig til kapittel 15.4 i de generelle merknadene.

Til § 20 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Personell som er satt til å arbeide innenfor rammen av denne loven, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller at det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § 4–10, § 4–11, § 4–12, eller

når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. samme lov § 4–24, skal personell som arbeider innenfor rammen av introduksjonsloven av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten. Taushetsplikt som gjelder introduksjonsloven skal ikke være til hinder for at opplysninger i slike situasjoner gis til barneverntjenesten. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om barneverntjenester, plikter personellet å gi slike opplysninger. Det vises for øvrig til kapittel 15.4 i de generelle merknadene.

Til § 21 Ikrafttredelse

Fra 1. september 2004 gjelder loven alle kommuner og omfatter de personene loven gjelder for som er bosatt etter 1. september 2003. I tidsrommet 1. september 2003 til og med 31. august 2004 vil loven ikke gjelde den enkelte kommune med mindre kommunen selv fatter beslutning om at loven skal gjelde i kommunen. Dette er ment som en overgangsordning for at kommunene kan få mulighet til å bruke introduksjonsordningen etter egen vurdering før den blir obligatorisk for alle kommuner 1. september 2004. Kommunestyret er det øverste kommunale organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, jf. kommuneloven § 1. Dersom en kommune bestemmer at loven skal gjelde i kommunen, kan den tilby lovens ordning til personer som omfattes av lovens § 2, eller § 3 tredje ledd. Ingen vil i overgangsperioden ha rett eller plikt etter introduksjonsloven. Paragraf 3 annet ledd som bestemmer når introduksjonsprogrammet skal tilrettelegges for den som omfattes av § 2, trer først i kraft 1. september 2004.

Kommunen vil i overgangsperioden ha frihet til å vurdere hvem som skal tas inn i lovens ordning. Deltakelse i introduksjonsprogram er i denne perioden ingen rettighet for den enkelte. Dette innebærer at kommunen i overgangsperioden står fritt til å bestemme hvor mange som skal få delta i programmet. Det vises for øvrig til kapittel 10.2.5.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

Kapittel 1 Generelt

§ 1 Lovens formål

Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

§ 2 Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder for nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått

- a) asyl, jf. utlendingsloven §§ 17 og 18,
- b) oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetilatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 22 fjerde ledd,
- c) fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd på grunnlag av søknad om asyl, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, jf. utlendingsloven § 8a, eller
- d) oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a, b og c, jf. utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd. For å være omfattet av denne bestemmelsen er det et vilkår at personer som nevnt i bokstav a, b og c ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjenforening.

Som nyankommet regnes den som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsordning skal treffes.

Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), omfattes ikke av loven.

§ 3 Kommunens ansvar

Kommunen sørger for tjenester etter denne loven til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen.

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, tilrettelegge introduksjonsprogram i henhold til kapittel 2 til person som omfattes av § 2. Kommunens plikt gjelder ikke personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i introduksjonsprogram.

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til nyankommet utlending med oppholds- eller arbeidstillatelse i henhold til utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd som er familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 2, og til nyankommet utlending over 55 år med oppholdsgrunnlag etter § 2 første ledd.

Kapittel 2 Introduksjonsprogrammets innhold og varighet

§ 4 Introduksjonsprogram

Introduksjonsprogrammet tilrettelegges for person som har behov for grunnleggende kvalifisering. Introduksjonsprogrammet tar sikte på å

- a) gi grunnleggende ferdigheter i norsk,
- b) gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv,
- c) forberede for deltakelse i yrkeslivet.

Programmet skal være helårlig og på full tid.

Programmet skal minst inneholde

- a) norskopplæring,
- b) samfunnskunnskap,
- c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis.

§ 5 Programmets varighet

Programmet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år.

§ 6 Individuell plan

Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Den skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg.

Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.

Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende.

Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon.

§ 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, herunder om deltakeren har tilbud om høvelig arbeid.

Kapittel 3 Stønad

§ 8 Introduksjonsstønad

For den tid en person deltar i program som nevnt i § 4, har vedkommende krav på introduksjonsstønad.

For deltakelse i program er stønaden på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp.

Deltaker under 25 år mottar 2/3 stønad.

§ 9 Beregning

Stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Stønaden per time utgjør 1/1850 av stønaden på årsbasis.

§ 10 Fravær

Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende, jf. § 9. Departementet fastsetter ved forskrift nærmere regler om fravær og permisjon.

§ 11 Egne midler

Stønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue. Stønaden reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag.

I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar.

§ 12 Samordning med andre offentlige ytelser

Introduksjonsstønaden reduseres i den utstrekning vedkommende har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, fødselspenger eller rehabiliteringspenger, og retten til disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram. Stønaden reduseres tilsvarende for uførepensjon eller attføringspenger vedkommende mottar.

Dersom vedkommende som en del av introduksjonsprogrammet deltar i opplæring som utløser stønad til livsopphold fra Aetat, tilfaller stønaden kommunen.

Dersom vedkommende mottar overgangsstønad, reduseres introduksjonsstønaden på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp.

Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.

§ 13 Utbetaling

Utbetaling skjer etterskuddsvis på grunnlag av registrert frammøte. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

§ 14 Trekk i framtidige utbetalinger

Dersom vedkommende har fått utbetalt høyere stønad enn det hun eller han har krav på, kan det overskytende trekkes i framtidig stønad.

§ 15 Uriktige opplysninger

Har noen fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan det vedtas at stønaden skal betales tilbake.

§ 16 Refusjon i ytelser fra folketrygden

Dersom en mottaker av introduksjonsstønad med tilbakevirkning får innvilget ytelser som nevnt i § 12, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløp som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

Kapittel 4 Saksbehandlingsregler og andre bestemmelser

§ 17 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her.

Som enkeltvedtak etter denne lov regnes avgjørelser om

- a) tildeling av program og stønad,
- b) vesentlig endring av plan,
- c) stansning av programmet for den enkelte,
- d) permisjon,
- e) trekk i stønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp.

Kandidater til å motta tjenester etter denne loven regnes ikke som parter i samme sak. Det kan ikke klages over at en annen har fått ytelsen.

§ 18 Klage

Enkeltvedtak truffet etter denne lov kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnets er åpenbart urimelig.

§ 19 Innhenting av opplysninger

Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med deltakeren eller slik at deltakeren har kjennskap til innhentingen.

I saker som gjelder tjenester etter denne loven, kan det kreves opplysninger fra andre offentlige organer. Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Har deltakeren ikke samtykket i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet.

§ 20 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Uten hinder av taushetsplikt skal personellet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller at det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § 4–10, § 4–11, § 4–12, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. samme lov § 4–24. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om barneverntjenester, plikter personellet å gi slike opplysninger.

§ 21 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft 1. september 2003. Fram til 31. august 2004 gjelder loven ikke den enkelte kommune med mindre kommunen selv treffer vedtak om det. Rett og plikt for personer nevnt i § 2 gjelder fra 1. september 2004. Paragraf 3 annet ledd trer i kraft fra 1. september 2004.

Fra 1. september 2004 gjelder loven alle kommuner og omfatter de personene loven gjelder for som er bosatt etter 1. september 2003.

§ 22 Endring i andre lover

1. I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt gjøres følgende endringer:

§ 5–42 ny bokstav e skal lyde:

e. introduksjonsstønad beregnet etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere kapittel 3.

§ 12–2 ny bokstav h skal lyde:

h. introduksjonsstønad beregnet etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere kapittel 3.

2. I lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak for å fremme sysselsetting gjøres følgende endring:

Ny § 39 annet ledd skal lyde:

Reglene i første ledd gjelder tilsvarende i forhold til kommunens virksomhet etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

3. I lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. gjøres følgende endring:

Ny § 3 nr. 2 bokstav h skal lyde:

h) personer som deltar i program etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

4. I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 3–15 annet ledd ny bokstav d) skal lyde:

d) introduksjonsstønad beregnet etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere kapittel 3.

§ 4–6 første ledd skal lyde:

§ 4–6 Dagpenger under utdanning, opplæring, etablering av egen virksomhet m.v.

Det ytes ikke dagpenger til medlem som gjennomgår utdanning eller opplæring, eller deltar i

ulønnet arbeid. Departementet kan gi forskrifter om unntak fra denne bestemmelse når det gjelder

- utdanning eller opplæring utenfor normal arbeidstid,
- utdanning eller opplæring av kortere varighet innenfor normal arbeidstid,
- ulønnet arbeid av hobbypreget eller sosial karakter,
- ulønnet arbeid som pålegges etter sosialtjenesteloven,
- *deltakelse i introduksjonsprogram etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.*

§ 13–11 første ledd, første punktum skal lyde:

Medlemmer som deltar i arbeidsmarkedstiltak, attføringstiltak, kurs eller lignende i regi av arbeidsmarkedsetaten eller trygdeetaten, *eller deltar i program i henhold til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, er yrkesskadedekket.*

§ 21–5 skal lyde:

§ 21–5 Bistand fra *barnevernstjenesten, sosialtjenesten og kommunale organer etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*

Barnevernstjenesten, sosialtjenesten og kommunale organer etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere plikter å innhente opplysninger og gi uttalelser til trygdeetaten om forhold som har betydning for behandlingen av saker etter denne loven.

Departementet gir forskrifter om trygdeetatens samarbeid med *barnevernstjenesten, sosialtjenesten og kommunale organer etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.*

§ 23–3 annet ledd nr. 1 ny bokstav d) skal lyde:

d) *introduksjonsstønad beregnet etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere kapittel 3.*

Ny § 25–10a skal lyde:

§ 25–10a *Opplysningsplikt ved saker etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*

Trygdens organer kan uten hinder av taushetsplikt gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om introduksjonsstønad etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.
