NOU Norges offentlige utredninger **2001: 20**

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

(Introduksjonsloven)

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. november 1999.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 26. juni 2001

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Utvalget som ble nedsatt 19. november 1999 for å utarbeide forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering, legger herved frem sin utredning. Utredningen er enstemmig.

Oslo, 26. juni 2001

Knut Brofoss
Ruth A. Andersen
Loyda Quesada
Merete Beyer
Rune Solberg
Anders Hauger
Tone Wilberg
Ahmad Ghanizadeh

Kapittel 1
Oppnevning, mandat og sammendrag

1.1 Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* drøfter problemet med at økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i mange tilfeller er blitt en form for langvarig inntektssikring for nyankomne innvandrere. Som en oppfølgning av denne meldingen nedsatte Kommunal- og regionalministeren våren 1998 en tverrdepartemental arbeidsgruppe som fikk i mandat bl.a. å utrede hvordan man kan styrke forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltagelse i kvalifiseringsopplegg. I delrapport av januar 1999 anbefalte arbeidsgruppen innføring av en egen stønadsordning ved lov for nyankomne innvandrere.

Ved kongelig resolusjon av 19. november 1999 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere (Introduksjonslovutvalget). Utvalget fikk følgende sammensetning:

Førstestatsadvokat i ØKOKRIM (nå direktør ved Statens institutt for rusmiddelforskning), Knut Brofoss (leder)

Avdelingsdirektør (nå 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 norske myndigheter, Loyda Quesada

Prosjektleder i Kommunal- og regionaldepartementet Ahmad Ghanizadeh har vært 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 eventuell 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 foreslåes 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 kvalifiseringprogram
- 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 innvandrerenes side søkes ivaretatt .

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.

Utvalget har hatt 15 møter – 8 en-dags møter, 6 to-dagers møter og ett tredagers møte, til sammen 23 møtedager. En møtedag ble avholdt med partene i arbeidslivet, LO, NHO og HSH. Utvalget hadde i mai 2000 studiereiser til Danmark og Sverige. I Danmark hadde utvalget møte med Innenriksdepartementet og i Sverige med Kulturdepartementet. Gjennom disse møter innhentet utvalget opplysninger om de to landenes lovgivning på området for økonomiske ytelser knyttet til kvalifisering.

Utvalget avsluttet redaksjonen 7. mai 2001.

1.2 Sammendrag

Introduksjonslovutvalget legger i denne innstillingen fram forslag til lovregler om introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere. Utvalget har ved utforming av sitt lovforslag tatt sikte på å gi kommunene et bedre redskap i sitt integreringsarbeid overfor nyankomne innvandrere. Utvalgets utkast til lov er inntatt i (Link til) kapittel 15.

Kapittel 2 inneholder statistikk og en beskrivelse av innvandringsbildet over tid og kjennetegn ved nyankomne innvandrere. Data for flyktningbefolkningen er beskrevet særskilt. I tillegg til demografiske forhold, inngår statistikk over utdanningsbakgrunn, utdanning i Norge, inntektssammensetning og bruk av sosialhjelp.

Kapittel 3 gir en oversikt over aktuelle hjelpeordninger for nyankomne innvandrere. Grunnopplæring i norsk med samfunnskunnskap som beskrives i avsnitt 3.1, fremstår som det viktigste opplæringstiltak overfor voksne nyankomne innvandrere i den første tiden. Avsnitt 3.2 omhandler kontantytelser. Inntektssikring gjennom løpende ytelser etter folketrygdloven vil sjelden være tilgjengelig for de fleste av nyankomne innvandrere i de første årene. Disse ytelsene stiller enten krav til forutgående medlemstid i folketrygden eller opparbeidet rettighet gjennom arbeidsinntekt. Utvalget omtaler reglene om økonomisk sosialhjelp og adgangen til å stille vilkår. Videre fremstiller utvalget Aetats innsats og tiltaksregime overfor nyankomne innvandrere.

*Kapittel 4*fremstiller tidligere behandling av spørsmålet om kvalifisering og alternative former for inntektssikring i stortingsmeldingene. Tidligere stortingsmeldinger og offentlige utredninger på innvandringsfeltet synes å være samstemmige om å understreke betydningen av ulike former for opplæring, og i særdeleshet kunnskaper i norsk og om det norske samfunnet som grunnleggende forutsetninger for aktiv samfunnsdeltagelse fra nyankomne innvandrere. Det fremgår av stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*at Regjeringen vil legge opp til at alle nyankomne flyktninger skal kunne få tilbud om et introduksjonsprogram snarest mulig etter bosetting i en kommune. I dag er vedvarende avhengighet av sosialhjelp et problem for nyankomne innvandrere. Regjeringen viser derfor til dette utvalgets arbeid og understreker at intensjonen er at nyankomne flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering ved bosetting skal kunne ha et reelt alternativ til sosialstønad.

Kapittel 5 gir en oversikt over lovgivning på området for introduksjonsstønad i andre land. Avsnitt 5.2 redegjør for den svenske loven om introduksjonsstønad. Loven gir kommunene mulighet til i en introduksjonsperiode å utbetale introduksjonsstønad fremfor sosialhjelp til flyktninger og andre utlendinger som omfattes av det kommunale flyktningmottaket. Hovedhensikten er å koble utbetaling av ytelse til livsopphold til aktiv deltagelse fra nyankomne innvandrere i et individuelt introduksjonsprogram. Loven gir ikke regler om introduksjonsprogrammet. Personer som omfattes av loven har ikke en rettighet til å få denne form for økonomiske 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. Regjeringen i Sverige har

besluttet å fremme forslag bl.a. om å lovfeste en plikt for kommunene til å anvende lovens ordning.

I avsnitt 5.3 tar utvalget opp den danske integrasjonsloven. Reglene om introduksjonsordningen inngår i en forholdsvis omfattende lov som regulerer flere ledd i integreringsprosessen. Formålet med loven er bl.a. å bidra til at nyankomne innvandrere raskest mulig blir selvforsørgende. Introduksjonsytelsen erstatter den ordinære sosialhjelpen og utbetalingen betinges av aktiv deltagelse i et introduksjonsprogram. Ved bosettingen i kommunen har nyankomne innvandrere som omfattes av loven rett til å få tilbud om introduksjonsprogram med de hovedelementer som loven bestemmer. Ytelsens størrelse er fastsatt i loven som er lik den ordinære sosialhjelpen. Ytelsen er skattepliktig, og loven fastsetter hvor mye en deltager kan tjene i arbeidsinntekt uten fradrag i introduksjonsytelsen.

Avsnitt 5.4 omhandler den finske loven. Loven tar sikte på å samordne tiltak for å fremme en bedre integrering av nyankomne innvandrere i samfunnet. Hensikten er å gi innvandrerne, under sine tre første år i landet, mulighet til å konsentrere seg om bl.a. å lære språk og komplettere sine yrkeskunnskaper for å komme over til en yrkesaktiv tilværelse. Innvandrere som deltar i en integreringsplan og som har behov for økonomisk hjelp til livsopphold får utbetalt økonomisk støtte i form av integreringsstøtte. Lovene omfatter alle med permanent oppholdstillatelse og gir disse rett til integreringsplan. Integreringsstøtten består av den ordinære sosialhjelpen og eventuelt arbeidsmarkedsstøtte. Sosialhjelpen er behovsprøvd og skattefri, mens arbeidsmarkedsstøtten er skattepliktig.

Kapittel 6 omhandler kommunale kvalifiseringsprosjekt og forsøk med introduksjonsprogram. Kapitlet gir eksempler på ulike modeller som er valgt og noen erfaringer med ulike stønadsordninger.

I *kapittel 7* drøftes og avklares, på bakgrunn av den kritikk som har vært reist mot nåværende ordning og formålet med en ny, en del prinsipielle og overordnede spørsmål. For det første diskuteres det hvilke valg en har for å oppfylle mandatets forutsetning om at kommunene skal ha frihet til å innføre ordningen. Utvalget foreslår at loven blir gjort gjeldende for hele landet, men at den ikke blir gjort obligatorisk for kommunene. Kommunene kan dermed unnlate å bruke loven.

Dernest tas det stilling til at sammenkoblingen mellom kvalifiseringsprogram og økonomisk ytelse må skje ved et enkeltvedtak, og at en avtalekonstruksjon på linje med arbeidsavtale både vil være urealistisk og gi liten rettssikkerhet for deltakere i programmet.

Til sist drøftes det hvilke rettigheter den enkelte har, når han/hun er innenfor lovens personkrets og når han/hun har et tilbud om program eller er deltaker i programmet. Utvalget mener at den foreslåtte ordning ikke kan være en rettighet for den som er innenfor personkretsen, men at deltakelse i programmet gir rettigheter, bla til den økonomiske ytelsen. Utvalget diskuterer også hvilke rettigheter deltakere har til supplerende økonomisk sosialhjelp som tillegg til ytelsen og istedenfor ytelsen dersom en ikke ønsker å følge programmet. Utvalget finner at det etter gjeldende rett ikke vil være åpning for regulær sosialhjelp i disse tilfellene. Dette utdypes nærmere i (Link til Særlig om forholdet til økonomisk sosialhjelp) kapittel 10.11.

Kapittel 8 omhandler først og fremst lovens virkeområde, dvs hvilken persongruppe den skal gjelde for. Avgrensningen av personkretsen er knyttet til oppholdsgrunnlagene etter utlendingsloven. Loven gjelder bare for den som har lovlig opphold i riket. Også asylsøkere faller utenfor lovens ramme.

Følgende grupper av nyankomne innvandrere foreslås omfattet av loven, jf utkastet § 3:

- personer som har fått asyl (flyktninger)
- overføringsflyktninger med innreisetillatelse
- personer med oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd ("på humanitært grunnlag"). Dette omfatter så vel tillatelser gitt etter individuell vurdering som tillatelser gitt som ledd i en kollektiv beskyttelse. De tillatelser som ikke kan gi grunnlag for forlenget opphold, holdes utenfor
- personer som blir familiegjenforente med personer som nevnt ovenfor.

Det foreslås en øvre aldergrense på 67 år og en nedre på 19.

Ordningen er begrenset til nyankomne innvandrere. Med nyankommen menes den som har bosatt seg i en kommune i løpet av de sist to år før vedtak om introduksjonsprogram fattes. Tidsfristen regnes fra første bosetting. Loven avskjærer imidlertid ikke tilbud om introduksjonsprogram også i senere tilflyttingskommuner.

Kapittel 8 behandler også spørsmålet om hvilke ytterligere krav som skal stilles for deltakelse i et introduksjonsprogram. Utvalget finner at programdeltakelse bare skal kunne tilbys den som har behov for den opplæring programmet kan gi. Derimot er det ikke noe krav om at vedkommende skal ha behov for den økonomiske ytelsen som følger med deltakelsen. Det er imidlertid ikke noe i veien for at kommunen legger vekt på økonomisk behov ved utvelgelsen av programdeltakerne.

I *kapittel 9* har utvalget foreslått hvordan introduksjonsprogrammet skal reguleres. Det er her tatt utgangspunkt i rammene for et introduksjonsprogram som er gitt i St. meld. nr. 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg.*

- Utvalget foreslår i lovutkastets § 4 at deltagelse i introduksjonsprogram skal ha som mål å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede for deltakelse i yrkeslivet.
- Den ordning loven regulerer skal være et fulltidsprogram. For program som består av aktiviteter uten krav til forberedelser eller etterarbeid skal 37,5 timer per uke være fulltid. For program som består av opplæringstiltak med betydelig krav til egenaktivitet er 30 timers uke fulltid.
- Arbeidslivets regler for ferie bør legges til grunn for programmet.
- Opplæring i norsk må være et hovedelement i programmet.
- Samfunnskunnskap er et hovedelement på linje med norsk.
- Programmet skal inneholde tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Et vidt spekter av tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid kan være aktuelle, alt avhengig av den individuelle målsettingen.
- Kursbevis skal gis etter at introduksjonsprogrammet er gjennomført og avsluttet.

- Tett oppfølging er av stor betydning for gjennomføringen av programmet. Utvalget finner det imidlertid ikke hensiktsmessig å regulere hvordan denne oppfølgingen skal skje.
- Når tilfredsstillende nivå er oppnådd, bør deltakeren over fra programmet til videre utdanning eller arbeid så fort dette er mulig.
- Utvalget mener at programmet må ha en bestemt lengstetid. Utvalget har kommet til at programmet ikke bør vare lengre enn 2 år.
- Programmet skal starte så fort som mulig etter bosetting. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å pålegge kommunene noen bestemt tidsfrist.
- Det må gjennomføres en kartlegging i forbindelse med kommunenes vurdering av om det foreligger et opplæringsbehov som gjør det aktuelt å tilby introduksjonsprogram, og hvordan dette skal utformes.
- Den individuelle kvalifiseringsplanen skal utarbeides i samarbeid mellom den nyankomne og den som har ansvar for kvalifiseringen. Av planen må det framgå hvilke kvalifiseringstiltak som skal inngå i programmet, fastsettelse av ytelser og programmets start og tidsfaser. Den individuelle kvalifiseringsplanen skal tas opp til vurdering på nytt med jevne mellomrom, og ved vesentlig endring i livssituasjon.
- En god rettesnor for hvilke situasjoner det kan være rimelig å gi permisjon vil være å følge arbeidslivets regler. Tilbudet om deltakelse i introduksjonsprogram står ved lag når permisjonstiden er over. Permisjonstiden bør eventuelt komme i tillegg til programmets lengstetid på to år. Det utbetales ikke introduksjonsstønad i permisjonstiden.
- Ulegitimert fravær skal som hovedregel føre til trekk i stønaden. Dersom motivering og tilrettelegging ikke fører fram, kan omfattende ulegitimert fravær føre til at tilbudet om program faller bort. Dersom vedkommende blir tatt ut av programmet på dette grunnlag, har vedkommende ikke uten videre rett til ordinær sosialhjelp.
- Arbeidsmiljølovens bestemmelser om sikkerhet på arbeidsplassen bør få anvendelse på nyankomne innvandrere som i løpet av introduksjonsperioden blir utplassert i en virksomhet som omfattes av arbeidsmiljøloven. Utvalget har derfor foreslått en tilføyelse til bestemmelsen arbeidsmiljølov § 3 nr. 2 bokstav h.
- Ved avvikling av ordningen, skal personer som ikke har avsluttet sitt introduksjonsprogram, få varsel om avviklingen minst tre måneder før programtilbudet opphører.

Kapittel 10 omhandler utformingen av introduksjonsstønaden. Ulike sosiale kontantoverføringsordninger gjennomgås. På bakgrunn av en drøftelse av særlige forhold ved nyankomne innvandreres situasjon presenteres følgende forslag til en ny stønad for nyankomne innvandrere, kalt introduksjonsstønad. Stønaden forutsettes å erstatte sosialhjelpen som inntektskilde for programdeltakerne:

- Stønaden forutsetter deltakelse i et introduksjonsprogram.
- Stønaden knytter seg til den enkelte, uavhengig av familiesituasjon .
- Stønaden er 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 nasjonalt.
- Det gjøres trekk i stønaden for ulegitimert fravær.
- Programdeltakeren kan ha andre inntekter ved siden av, uten at stønaden reduseres, så lenge dette ikke går utover programdeltakelsen.
- Stønaden samordnes med andre offentlige kontantoverføringer.
- Utbetaling skal skje etterskuddsvis.
- Stønaden gjøres skattepliktig.
- Introduksjonsstønaden settes til 2 G på årsbasis. Dette utgjør pr 1. mai 2001 kr. 102.720 pr år. For ungdom under 25 år reduseres ytelsen med 1/3.

Med dagens skattesatser vil det gi en nettoutbetaling noe i underkant av minstepensjonen.

Forslaget bygger på at den statlige bostøtteordningen utvides slik at den omfatter personer som mottar introduksjonsstønad, uavhengig av deres husstandssituasjon, og slik at leieboliger inkluderes uavhengig av finansieringsform. Det foreslås ikke særregler knyttet til behovsprøvingen. Utvalget foreslår ikke konkret hvordan dette skal gjennomføres, men forutsetter at det følges opp ved endringer i relevant regelverk.

Utvalget fremmer ikke konkret forslag til regulering av skatteplikten, men forutsetter at den tekniske gjennomføringen avklares mellom de berørte departementer.

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

Kapittel 11 omhandler saksbehandlingsreglene. I utgangspunktet gjelder forvaltningslovens regler. Lovutkastets (Link til) kapittel 4 foretar enkelte nærmere tilpasninger.

Det presiseres nærmere hva som skal regnes som enkeltvedtak, jf lovutkastets § 16 annet ledd. Dette omfatter tildeling av program og stønad, endring av plan, stansning av programmet for den enkelte, avgjørelser om permisjon og trekk i ytelsen med 50% eller mer av utbetalingen.

Partsbegrepet reguleres særskilt, jf § 16 tredje ledd. Er det flere som samtidig er aktuelle for deltakelse i et introduksjonsprogram, regnes de likevel ikke som parter i samme sak. En søker som mener seg forbigått, kan ikke klage over at en annen har fått ytelsen.

Fylkesmannen foreslås gjort til klageinstans. Klageinstansens kompetanse til å overprøve det frie skjønn begrenses på samme måte som etter sosialtjenesteloven. Dette er regulert i utkastets § 17.

Det foreslås ingen særskilt regulering av taushetplikten.

Om adgangen til å innhente opplysninger, og om opplysningsplikt, foreslås det regler parallelt med det som gjelder for sosialtjenesten.

Det foreslås ingen særskilt regulering av den kommunale administrasjonen av ordningen.

Kapittel 12 omhandler noen konsekvenser av loven, og representerer en utdyping og presisering av det som sies i (Link til Formålet med en ny ordning) kapittel 7.2 om den kommunale friheten til å innføre ordningen.

Loven innebærer at dersom kommunen innfører et introduksjonsprogram etter lovens mønster, vil dette utløse et krav på introduksjonsstønad, slik

denne er utformet i loven. Samtidig er kommunen avskåret fra å ta i bruk introduksjonsstønaden med mindre den knytter den til et introduksjonsprogram.

Kapittel 13 gjør rede for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. I utgangspunktet har forslaget ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene, siden ordningen ikke foreslås gjort obligatorisk.

Det er vanskelig å gi noe generelt svar på hvilke konsekvenser det vil ha for den enkelte kommune å ta loven i bruk. Det vil avhenge bl.a. av hvilke ordninger den enkelte kommune har i dag, og hvor mange og hvilke nyankomne innvandrere som tas inn i ordningen.

For Staten vil utvidelsen av bostøtteordningen ha økonomiske konsekvenser. Hvor store disse vil være, vil avhenge av kommunenes bruk av loven.

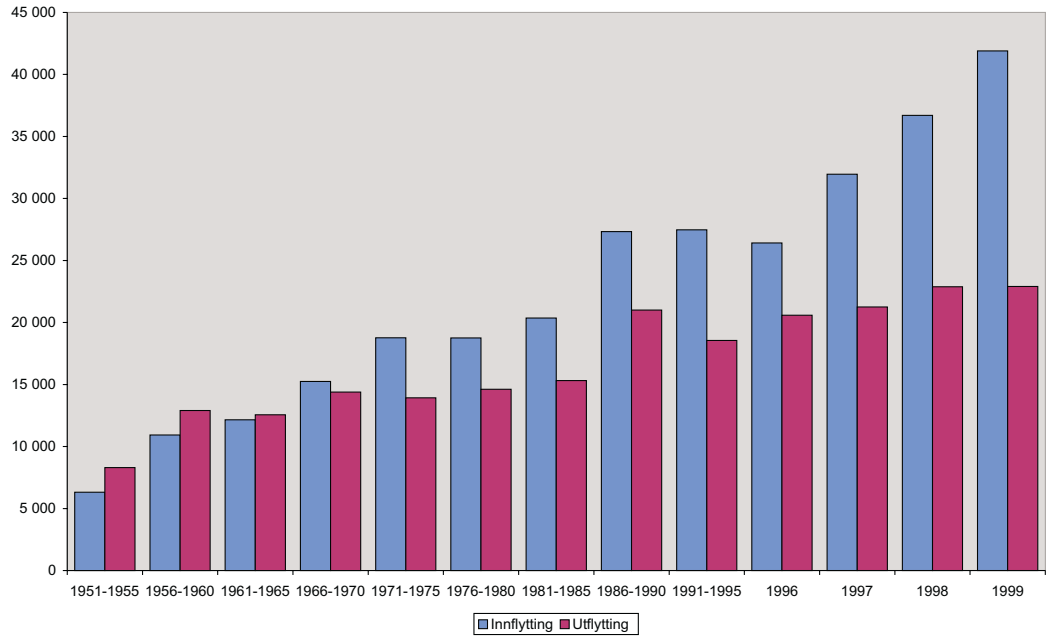
Kapittel 2

2 Nyankomne innvandreres situasjon

2.1 Innvandringsbildet

2.1.1 Flyttestrømmer – endringer over tid

Innvandring er ikke et nytt fenomen i Norge. I løpet av siste halvdel av det 19. århundre var det en betydelig arbeidsinnvandring, i første rekke fra Sverige og Finland. Likevel var det utvandring som preget perioden fra 1850 til 1930. I 1930-årene var det slutt på den store utvandringen, og landet hadde fram til andre verdenskrig en jevn nettoinnflytting på et par tusen per år. Etter krigen var det en ny utvandringsperiode hvor noen flere flyttet fra enn til Norge. På slutten av 60-tallet snudde dette bildet, og vi har siden hatt en periode med nettoinnvandring.



Figur 2.1 Flyttinger til og fra Norge, årsgjennomsnitt 1951 – 1999
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Statistikken er ikke begrenset til personer med utenlandsk bakgrunn og til førstegangsinnflyttere. Endel av innflytterne har tidligere bakgrunn fra Norge. Av alle innflytterne som kom i perioden 1975-1995 var 62 prosent førstegangsinnflyttere, mens resten hadde bodd i Norge tidligere. I tillegg er det mange som flytter flere ganger, noe som bidrar til et sammensatt og

komplekst bilde når en skal beskrive omfanget og sammensetningen av nyankomne innvandrere.

Innflyttere må ha til hensikt å bo minst 6 måneder i Norge og ha tillatelse til dette for å bli folkeregistrert. Det er stor forskjell mellom nasjonalitetsgrupper når det gjelder bofasthet. Av vestlige innvandrere som ankom i perioden 1971-1985 var under 30 prosent bosatt i Norge etter 10 år. For østeuropeere var tilsvarende tall 61 prosent, mens tre fjerdedeler av innvandrere fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika fortsatt var i Norge 10 år etter innflyttingen. Dette henger også sammen med forskjeller i bakgrunnen for innvandringen. Personer med flyktningbakgrunn har fram til i dag vært en gruppe med stor grad av bofasthet. *(Vassenden 1997)*

Det er ulike grunner til at folk flytter over landegrensene. Flyttingen kan forstås ut fra hva en flytter til eller hva en flytter fra.

Arbeid er, og har alltid vært, en viktig grunn til flytting. Det gjelder flyttinger i forbindelse med handel og annen næringsvirksomhet, og flyttinger til land med arbeidskraftsbehov. Med denne flyttingen og kontakten over landegrensene har det fulgt flyttinger av familiegrunner. Innvandrere har hatt med seg, eller blitt gjenforent med, familie fra hjemlandet. Slik familieinnvandring skjer også ved at nordmenn gifter seg med personer fra andre land.

Da innvandringen til Norge skjøt fart på slutten av 60-tallet, skyldtes dette først og fremst arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft. I 1975 innførte Norge nye regler som skulle begrense denne typen innvandring, og familieinnvandring med tilknytning til de som var kommet før 1975 ble mer dominerende. Samtidig kom oljevirksomheten i gang for fullt med dens behov for fagfolk.

Det felles nordiske arbeidsmarkedet fra 1954 gjør at det er og har vært relativt stor grad av flytting over de nordiske grensene. Bildet har variert endel avhengig av hvordan konjunkturene har vært i de ulike landene. I 1994 trådte EØS-avtalen i kraft, og dermed ble Norge med i et felles arbeidsmarked større enn det som har eksistert mellom de nordiske landene i 40 år. Statistikk fra de første årene etter at avtalen har trådt i kraft tyder på at denne avtalen så langt har hatt liten effekt på flyttetallene.

En annen innflyttingsgrunn er flukt. Også denne innvandringen gir grunnlag for familieinnvandring. Under første verdenskrig og i mellomkrigstiden var det ulike flyktningstrømmer i Europa som også berørte Norge, om enn i svært begrenset grad. En flyktningpolitikk med et organisert mottak av flyktninger ble imidlertid først utviklet etter andre verdenskrig. I løpet av de første tiårene etter krigen tok Norge i mot flyktninger fra bestemte konfliktsituasjoner. Ungarere som flyktet i 1956 var den største gruppen, inntil ankomsten av chilenere og vietnamesere startet på 70-tallet. På 80-tallet opplevde Norge, i likhet med andre europeiske land, økende tilstrømming av asylsøkere fra land i Asia, Afrika og i noen grad Latin-Amerika. Også på 90-tallet har det vært flyktninginnvandring fra disse delene av verden, men i tillegg har flyktningbildet vært sterkt preget av situasjonen i tidligere Jugoslavia.

Det er først i årene etter 1985 at personer med flyktningbakgrunn har utgjort en betydelig andel av innflytterne. Mens mange av arbeidsinnvandrerne og innvandrere med midlertidig oppholdstillatelse, som f. eks utenlandske studenter, flytter ut etter noen år, er flyktningene en gruppe som i stor grad

blir. Flyktningbefolkningen har derfor i løpet av de siste 20 årene utgjort en raskt økende andel av landets innvandringsbefolkning. Det er naturlig nok også en gruppe med relativt kort botid. Det bodde 67 245 personer med flyktningbakgrunn i Norge per 1. januar 1999. Dette utgjorde vel 30 prosent av innvandrerbefolkningen på dette tidspunktet. I denne flyktningbefolkningen hadde 75 prosent bodd 10 år eller kortere i landet, og bare 2 prosent hadde mer enn 20 års botid.

2.1.2 Framtiden

Omfanget og sammensetningen av den framtidige innvandringen til Norge vil være avhengig av en rekke faktorer og forhold både i og utenfor Norge. Dette gjelder bl.a. internasjonale avtaler, omfanget av krig og forfølgelse i ulike deler av verden, etterspørsel etter og tilbud av 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. Humanitære hensyn og internasjonale forpliktelser (bl.a FNs flyktningkonvensjon av 1951) tilsier imidlertid at vi også i årene framover vil ta i mot 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. Spørsmål om endringer i lovverket for å kunne øke arbeidsinnvandring har derfor kommet i fokus de siste årene.

2.2 Nyankomne innvandrere

2.2.1 Innledning

Det finnes ulike måter å definere begrepet innvandrere på. Avgrensningen av hvem som skal omfattes av begrepet vil ofte være avhengig av formålet med definisjonen. I demografisk statistikk og annen beskrivelse av innvandrerbefolkningen vil avgrensningen også kunne være avhengig av hva slags data og opplysninger som er tilgjengelige.

I denne utredningen vil betegnelsen innvandrere og innvandrerbefolkningen benyttes om personer som selv har innvandret og som har to utenlandsfødte foreldre. I Statistisk sentralbyrås statistikk tilsvarer dette *"førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn"*.

Innvandrerbefolkningen på et gitt tidspunkt vil være alle som har innvandret en gang i tiden og som ikke har flyttet ut av landet eller er døde. Norges innvandrerbefolkningen, slik vi har valgt å avgrense populasjonen, utgjorde 238 467 personer ved inngangen til 2000. Sammensetningen av denne befolkningsgruppen vil være preget av hvem som har ankommet i de ulike periodene, hvilken bofasthet disse har hatt, og hva som har skjedd etter at de har bosatt seg i landet (de har bl.a. blitt eldre).

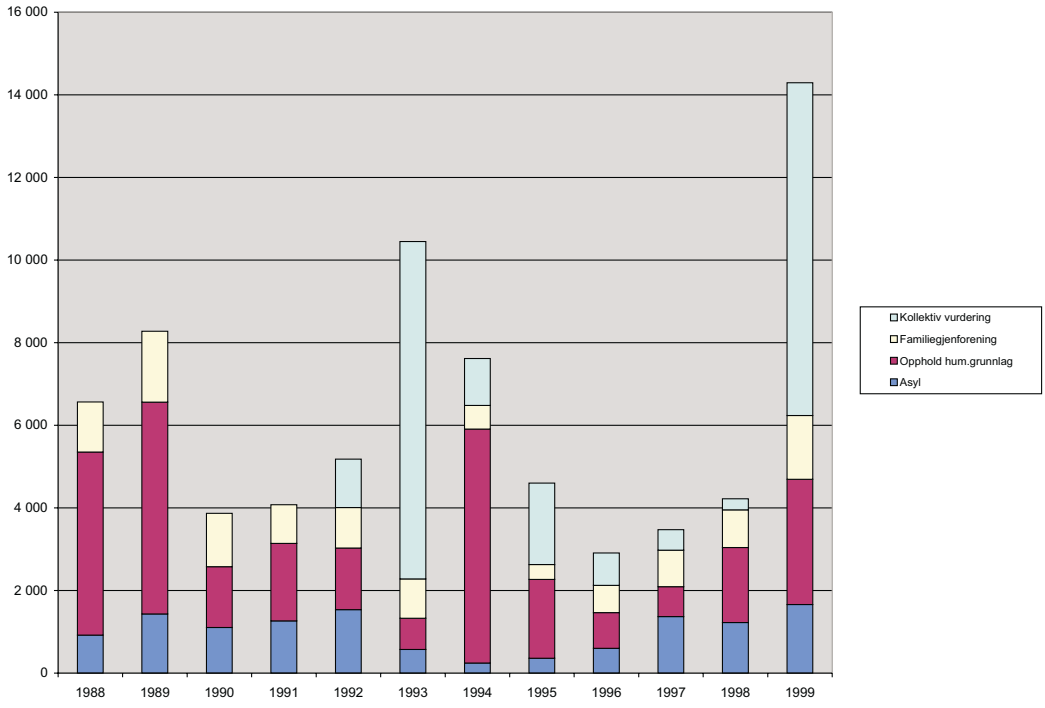
Denne utredningen skal dreie seg om nyankomne innvandrere (med behov for kvalifisering). Som vi har sett ovenfor endres innvandringsbilde over tid. Det finnes derfor ikke ett bilde som kan beskrive nyankomne innvandrerer. I dette kapittelet skal vi likevel forsøke å gi en beskrivelse av likheter og ulikheter hva gjelder landbakgrunn, alder, kjønn, bosted, utdannings-

bakgrunn, tilknytning til arbeidsmarkedet og hva de lever av, herunder bruk av sosialhjelp.

På en del områder mangler det særskilte data for nyankomne innvandrere. Det er derfor tatt utgangspunkt i hele innvandrerbefolkningen, og i den grad det har vært mulig er endringer over tid beskrevet, med særlig vekt på de seneste årene.

Siden flyktningbefolkningen, på områder som er av vesentlig betydning for vår utredning (opplæringsbehov, bruk av sosialhjelp mv) skiller seg fra andre grupper innvandrere, er data for flyktningbefolkningen beskrevet særskilt.

Flyktningbegrepet brukes i flere betydninger. I juridisk språkbruk nyttes det om personer som går inn under flyktningkonvensjonen artikkel 1 A jf utlendingsloven § 15. I tillegg brukes det også om overføringsflyktninger, jf utlendingsloven § 22. I dette kapitlet brukes begrepet i en videre betydning, slik det gjerne gjøres i innvandringspolitiske fremstillinger. Det omfatter personer som er bosatt i en kommune og som er innvilget asyl, opphold på humanitært grunnlag eller kollektiv beskyttelse, samt familiegjenforente til disse personene.



Figur 2.2 Antall personer som har fått vedtak om beskyttelse og antall tilhørende personer som har fått innvilget familiegjenforening, 1988 – 1999

Kilde: Utlendingsdirektoratet

I følge Utlendingsloven, som bygger på FNs Flyktningkonvensjon fra 1951, har asylsøkere som har en velbegrunnet frykt for individuell forfølgelse i hjemlandet på grunn av rase, religion, nasjonalitet, tilhørighet til en sosial

gruppe eller politisk overbevisning krav på asyl. Mens asyl gis til asylsøkere som med rette frykter individuell forfølgelse, gis opphold på humanitært grunnlag der mer generelle forhold i hjemlandet gjør det farlig for søkeren å vende hjem. I tillegg kan søkere få opphold på humanitært grunnlag dersom andre sterke menneskelige hensyn taler for det.

Normalt får omlag 30-40 prosent av de som søker asyl i Norge opphold på humanitært grunnlag. En relativt lav andel av de som selv kommer til Norge som asylsøkere får asyl. Overføringsflyktninger som får innreisetillatelse etter individuell vurdering får i det alt vesentlige innvilget asylstatus. Overføringsflyktninger er flyktninger som får komme til Norge etter et organisert uttak, i de aller fleste sakene gjennom et samarbeid med FNs høykommisær for flyktninger (UNHCR). I 1998 ble den årlige kvoten, som fastsettes av Stortinget, økt fra 1 000 til 1 500 plasser.

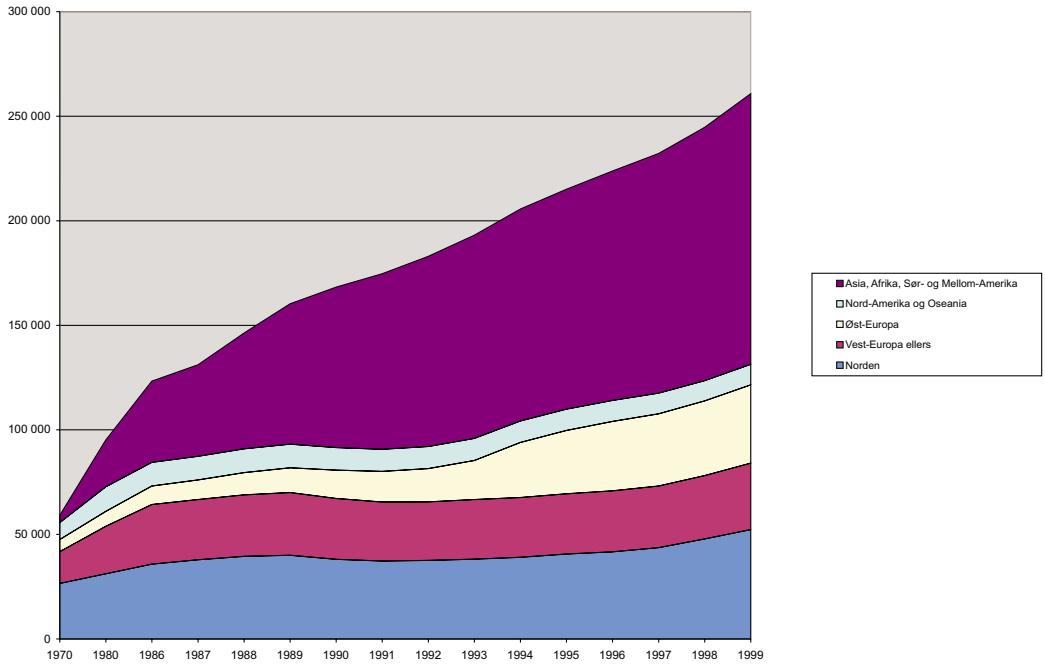
I massefluktsituasjoner kan midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse gis på kollektivt grunnlag til en gruppe mennesker etter en gruppevurdering. De midlertidige tillatelsene gis for ett år av gangen, og danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse de første fire årene. Hvis situasjonen i hjemlandet fortsatt er slik at retur ikke er forsvarlig etter fire år, kan flyktningene få ordinære, permanente tillatelser. Kollektiv beskyttelse har blitt benyttet to ganger i Norge, for bosniere i perioden fra 1992 til 1999, og personer fra Kosovo i perioden 30.04.99 til 06.08.99. Det forutsettes at det store flertallet av de som fikk innvilget kollektiv beskyttelse i 1999 skal kunne vende tilbake til Kosovo. Denne gruppen er derfor i liten grad bosatt i norske kommuner.

Dersom en ser bort fra personer som fikk innvilget kollektiv beskyttelse i 1999, har antallet personer med vedtak om beskyttelse og familiegjenforente til disse i gjennomsnitt utgjort omlag 5 500 personer per år i 12-årsperioden 1988-1999. Det er imidlertid store variasjoner fra år til år. Mens antallet i 1993 var rundt 10 400 personer var antallet i 1996 nede i 2 900 personer.

2.2.2 Demografiske forhold

2.2.2.1 Landbakgrunn

Andelen av innvandrerbefolkningen (inkl. andregenerasjonsinnvandrere, dvs barn født her i landet av utenlandskfødte foreldre) med bakgrunn fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika økte fra 6 prosent til 50 prosent i årene fra 1970 til 1993. I samme periode ble andelen fra Norden redusert fra 45 prosent til 20 prosent. Fra 1993 til 1999 har fordelingen av innvandrerbefolkningen fra ulike deler av verden vært relativt stabil. I 1999 hadde 20,1 prosent bakgrunn fra Norden, 12,2 prosent Vest-Europa ellers, 14,4 prosent fra Øst-Europa, 3,8 prosent fra Nord-Amerika og Oseania, og 49,6 prosent fra Asia (med Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika.

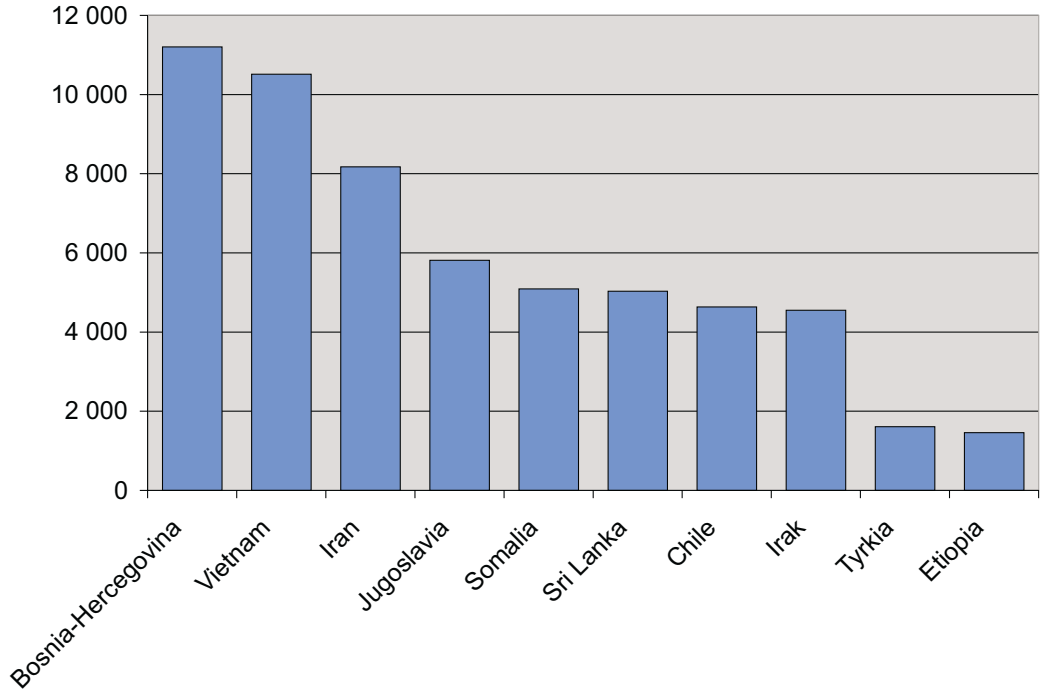


Figur 2.3 Innvandrerbefolkningen (inkl. andregenerasjonsinnvandrere), etter landbakgrunn 1. januar 1970 – 1999. Absolutte tall

Kilde: Statistisk sentralbyrå

De fire største nasjonalitetsgruppene i innvandrerbefolkningen var per 1. januar 1999 fra Sverige, Danmark, Pakistan og Bosnia-Hercegovina.

Nasjonalitetssammensetningen til nyankomne flyktninger varierer en del fra år til år. I den samlede flyktningbefolkningen per 1. januar 1999 var de fire største nasjonalitetsgruppene fra Bosnia-Hercegovina, Vietnam, Iran og Jugoslavia. Blant de 6 738 flyktningene som ble bosatt i 1999 var den største nasjonalitetsgruppen fra Irak, etterfulgt av Jugoslavia, Somalia og Kroatia.



Figur 2.4 De ti største nasjonalitetsgrupper i flyktningbefolkningen, 1. januar 1999
Kilde: Statistisk sentralbyrå

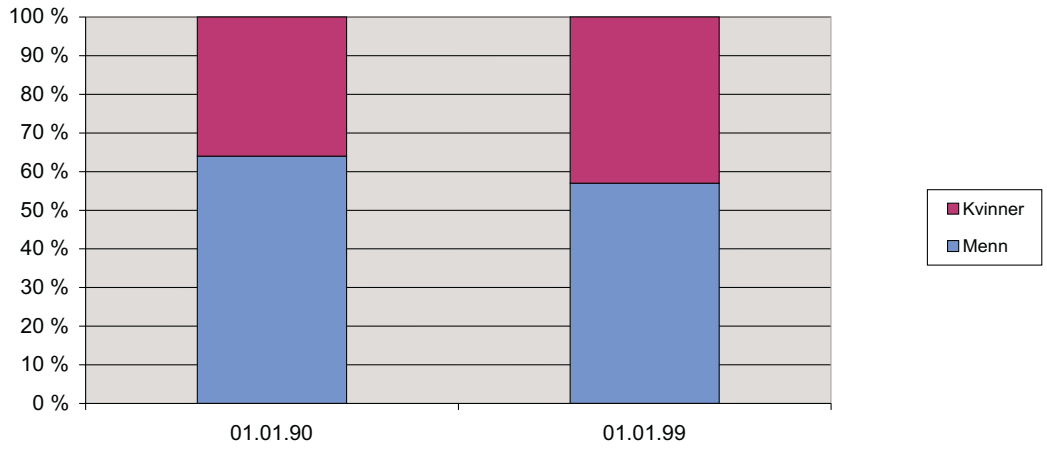
2.2.2.2 Alder og kjønn

Den typiske innvandrer er mellom 19 og 30 år på innvandringstidspunktet.

Fordelingen på kjønn varierer mellom ulike aldersgrupper og mellom ulike nasjonalitetsgrupper. I alderen 16-23 år er kvinnene i flertall, men menn er i flertall blant innflytterne fra 24 år og opp til rundt 70 år.

Vi vet at det er flere kvinner som flytter med, etter eller til en mann, enn omvendt. Av alle i innvandrerbefolkningen som er gift, er 57 prosent gift med en innvandrer, mens 43 prosent lever i ekteskap med en fra Norge. Det er flere par med norsk mann og innvandrerkvinne enn omvendt. Mange av innvandrerne som har norsk ektefelle, er fra Norges naboland eller fra andre land som økonomisk og kulturelt står oss nær. Det er ellers spesielle land som utpeker seg, f.eks. har 86 prosent av gifte thailendere i Norge norsk ektefelle.

Blant de som kommer som flyktninger, har det vært et flertall av menn. Dette er imidlertid ett bilde som er i ferd med å snu seg. Av nyankomne flyktninger i perioden 1990-1999 var det noe flere kvinner (51 prosent) enn menn. På slutten av 90-tallet utgjorde derfor kvinnene en større andel av den samlede flyktninggruppen enn de utgjorde ved inngangen av tiåret.



Figur 2.5 Flyktningbefolkningen etter kjønn per 1. januar 1990 og per 1. januar 1999. Prosent
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Flyktningers alderssammensetning varierer en del mellom ulike nasjonalitetsgrupper. Flyktninger fra Bosnia-Hercegovina er en gruppe som skiller seg ut ved at de i gjennomsnitt er eldre enn andre grupper. Lavest gjennomsnittsalder har flyktninger fra Somalia. Også personer fra Irak, Jugoslavia og Iran er relativt unge.

Noen av flyktningstrømmene har hatt stort innslag av hele familie (som fra det tidligere Jugoslavia), eller familiegjenforening i ettertid (f eks Vietnam), mens andre strømmer har bestått av unge enslige menn (f eks fra Iran).

Det kan også være verdt å merke seg at av barn under 15 år fra Somalia, lever halvparten med bare en av foreldrene (i de fleste tilfellene mor). Det samme er tilfelle for over 30 prosent av barn som er kommet fra Chile og Iran. (Vassenden 1997)

2.2.2.3 Bosted

Innflytternes bosettingsmønster kan delvis forklares ut fra årsaken til at de har kommet til Norge. Arbeidsinnvandringen går til stedene med de aktuelle arbeidsplassene, familieinnvandring til de stedene familiemedlemmene finnes og flyktningene til utpekte bosettingskommuner.

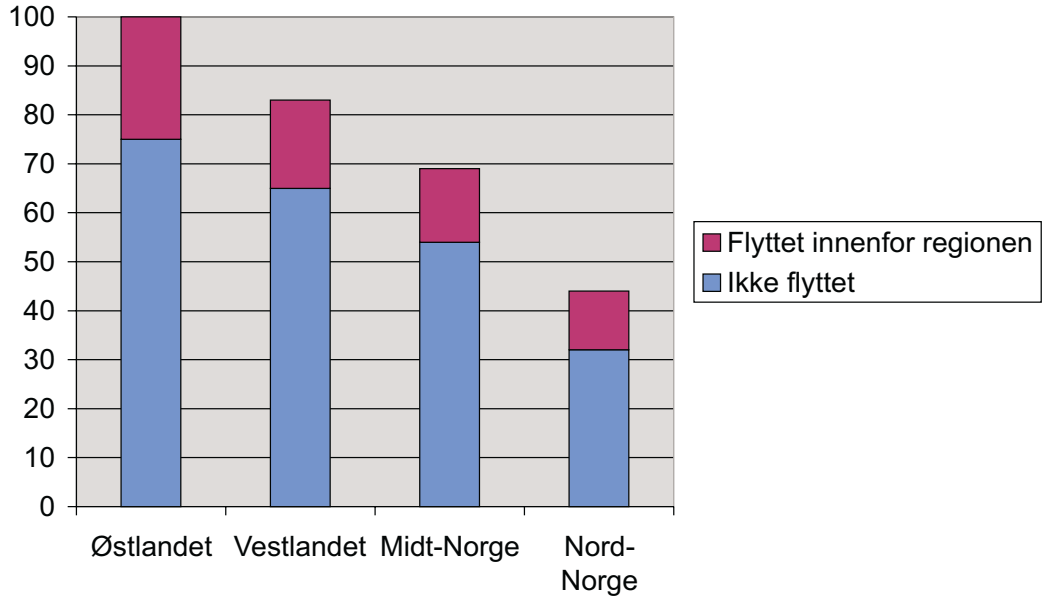
Generelt kan en si at innvandrere bor mer sentralt enn norskfødte, og at mange, særlig fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika er lokalisert i østlandsområdet. En tredjedel av alle som hørte til innvandringsbefolkningen, bodde i Oslo på slutten av 90-tallet.

De aller fleste flyktningene bosetter seg i en kommune ved hjelp fra staten. I praksis forespør staten kommuner og gjør avtaler med dem om bosetting av flyktningene. Fram til tidlig på 90-tallet ble de fleste flyktningene bosatt fra Trøndelag og sørover. I forbindelse med den store bosettingen av flyktninger fra Bosnia-Hercegovina i 1994 og1995 ble alle kommunene oppfordret til å bosette flyktninger. Etter dette har det vært et prinsipp at flyktninger skal kunne bosettes i alle landets kommuner, og spredt bosetting har vært en førende målsetting i statens bosetting.

Antall kommuner som bosetter flyktninger, varierer en del fra år til år. I perioden 1990 – 1999 ble den årlige bosettingen spredt på fra 158 til 280 kommuner. Den samlede flyktningbefolkningen var sent på 90-tallet spredt på omlag 370 kommuner. Det bodde flest flyktninger i fylkene Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland. 1. januar 1999 bodde vel 20 000, eller 30 prosent av flyktningene, i Oslo. I Akershus bodde det vel 6 600 personer med flyktningbakgrunn og i Rogaland og Hordaland i overkant av 5 000. Færrest flyktninger hadde fylkene Finnmark, Nord-Trøndelag og Troms med mellom 700 og 800 flyktninger.

Omfanget av flytting fra den opprinnelige bosettingskommunen til nye kommuner i Norge i løpet av de første bosettingsårene (sekundærflytting) varierer fra region til region. Tidligere undersøkelser har vist at mange sekundærflyttinger går til Oslo. I perioden 1990-96 flyttet 6 719 flyktninger med botid inntil 5 år i Norge fra andre kommuner til Oslo (Sørlie 1998:127).

En undersøkelse Forskningsstiftelsen FAFO har gjort viser at av flyktningene som ble bosatt i årene 1994,1995 og 1996, bodde 64 prosent fortsatt i den første bosettingskommunen ved utgangen av 1999. Undersøkelsen viser at langt fra all sekundærflytting går til Oslo. En god del av flyttingen skjer innen samme landsdel.



Figur 2.6 Andel av flyktninger bosatt i 1994 – 1996 som bor i første bosettingskommune og samme landsdel ved utgangen av 1999. Prosent

Kilde: FAFO

Flyktningene som ble bosatt på Østlandet ble i større grad enn andre boende i første bosettingskommune, og nesten ingen hadde flyttet ut av landsdelen. Jo lenger vekk fra Østlandet flyktningene er bosatt, jo større andel er det av flyktningene som har flyttet. I Nord-Norge er bare 32 prosent blitt

boende i bosettingskommunen, og over halvparten har forlatt landsdelen (Djuve og Kavli 2000).

2.2.3 Utdanningsbakgrunn

Utdanningsstatistikk fra SSB viser at det blant personer med innvandrerbakgrunn er relativt sett flere med utdanning på universitets- eller høgskolenivå enn det er blant personer med norsk bakgrunn. Det er imidlertid svært store forskjeller i utdanningsnivå etter hvor personene har bakgrunn fra.

Blant personer med bakgrunn fra Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania har relativt flere utdanning på universitets- eller høgskolenivå enn det en finner i grupper med annen landbakgrunn. Andelen med registrert utdanning på universitets- eller høgskolenivå blant personer fra Afrika, Asia og Sør-Amerika avviker ikke nevneverdig fra andelen med denne utdanningsbakgrunn blant personer fra Norge. Utdanningsmønsteret varierer imidlertid mye mellom personer fra ulike land innen disse verdensdelene.

Av dem som aldri har fullført noen skolegang finner vi størst andel blant personer med bakgrunn fra Afrika og Asia, og i større andel blant kvinner enn blant menn. Det er flest personer uten oppgitte data i disse gruppene, og andelen uten fullført utdanning kan derfor være høyere enn det som er registrert.

Statistikken det her er vist til, omfatter personer med innvandrerbakgrunn. Dette er en videre gruppe enn "innvandrere" slik vi har valgt å avgrense begrepet. Personer med innvandrerbakgrunn omfatter bl.a. også personer som er født i Norge av utenlandsfødte foreldre og personer som har en norskfødt og en utenlandskfødt forelder.

I statistikken er det ikke korrigert for ulikheter i aldersprofilene i de ulike gruppene. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i aldersgruppene med høyest utdanningsnivå og underrepresentert i aldersgruppene med lavest nivå (de eldste aldersgruppene).

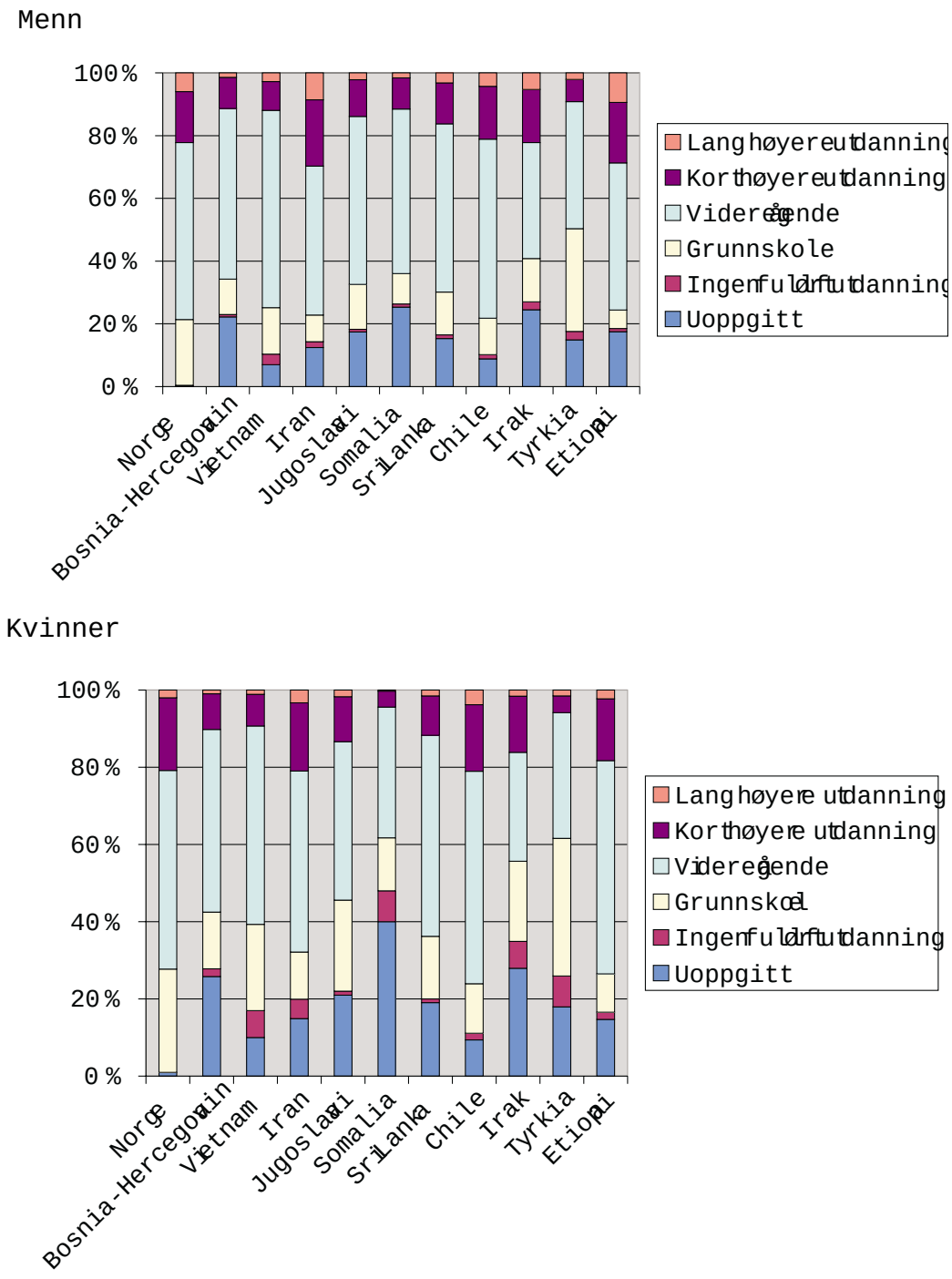
Det er flere metodiske utfordringer knyttet til produksjon av statistikk for sammenligning av utdanningsnivå for grupper med utdanning fra ulike land. Data om utdanning som er fullført i Norge er basert på registeropplysninger fra utdanningsinstitusjonene. Registreringen av utdanningsnivået for de som har hele sin utdanning fra utlandet er basert på opplysninger som er gitt av den enkelte i en egen spørreundersøkelse. Fordi utdanningssystemene i mange land avviker fra det norske kan det være vanskelig å nivåplassere sin utdanning i forhold til det norske systemet. Det er derfor en del usikkerhet knyttet til denne sammenligningen av utdanningsnivå på tvers av landbakgrunn. Noe som forsterker denne usikkerheten er at andelen med uoppgitt utdanning varierer endel med landbakgrunn. Mens andelen uoppgitt utdanning blant personer med norsk bakgrunn er 0,5 prosent, er andelen uten oppgitte opplysninger 31,5 prosent blant personer med bakgrunn fra Somalia.

Det finnes ikke særskilte data for utdanningsbakgrunnen for flyktningbefolkningen. For å få et bilde av flyktningbefolkningen, har vi sett nærmere på utdanningsnivået til innvandrerne med bakgrunn fra de landene hvor det har ankommet flest flyktninger. Også her finner vi store forskjeller i utdanningsnivået mellom grupper fra ulike land. I noen grupper er det omlag like stor eller større andel med registrert utdanning på universitets- eller høgskolenivå

som blant personer med bakgrunn fra Norge (Iran, Chile, Irak, Etiopia). Størst andel uten fullført utdanning finner en blant kvinner med bakgrunn fra Vietnam, Somalia, Irak og Tyrkia, hvor det er registrert at 7-8 prosent er uten noen fullført utdanning. Dersom en sammenligner dette med statistikken for personer fra land som ikke er typiske flyktningland finner en like høy andel uten noen fullført utdanning blant kvinner fra Thailand og Pakistan. Størst registret andel uten noen fullført utdanning har personer med Marokko som landbakgrunn. Her mangler 12,7 prosent av kvinnene skolegang.

Menn

Kvinner



Figur 2.7 Personer 16 år og over, etter høyeste fullført utdanning. Utvalgte nasjonalitetsgrupper. 1998.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Data fra 1995 viser at yrkesaktiviteten stiger med økende utdanningsnivå både for norskfødte og innvandrere. Denne sammenhengen ser imidlertid ikke ut til å være like entydig for alle grupper innvandrere. Det er store forskjeller mellom ulike nasjonalitetsgrupper. Forholdsvis mange høyt

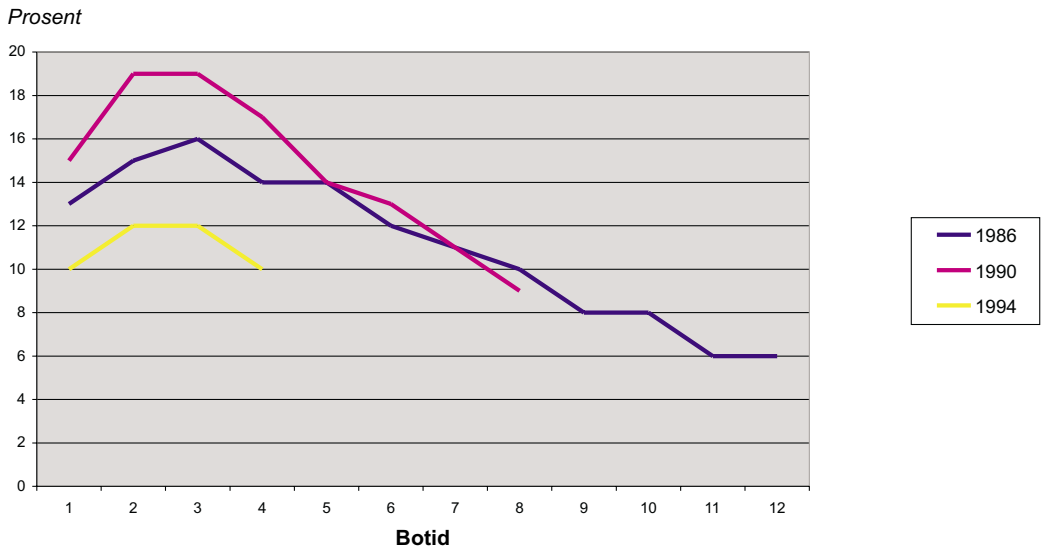
utdannede fra Sri Lanka og Vietnam er i arbeid, mens få av de høyt utdannede fra Somalia og Irak er i arbeid. (Vassenden 1997)

En undersøkelse blant flyktninger bosatt i Oslo, som var kommet til Norge i 1988 og 1989, fant at flyktninger med lav utdanning fra hjemlandet så ut til å ha oppnådd en større grad av økonomisk selvberging enn de med høyere utdanning fra hjemlandet. Gode etniske nettverk var viktig for å komme inn på arbeidsmarkedet, og det var et sammenfall mellom lav utdanning og gode nettverk. Flyktninger med høy utdanning lærte seg raskt norsk, men opplevde at dette ikke førte videre til relevante jobber. De med høyest utdanning møtte mer formelle kvalifikasjonskrav i arbeidsmarkedet og fikk ikke jobber de mente de var kvalifisert for (Djuve og Hagen 1995).

2.2.4 Utdanning i Norge

Andelen av de nyankomne innvandrerne som deltar i det ordinære norske utdanningssystemet øker med botiden de første 3 årene etter at de har ankommet landet. Etter tre års botid er andelen som deltar i utdanning synkende. Av innvandrere som ankom i perioden 1986-1996 deltok mellom 10-20 prosent i det ordinære norske utdanningssystemet i perioden ett til tre år etter ankomsten. De som her er registrert, er deltakere på utdanning/kurs som har mer enn 300 timers normal varighet. Norskopplæring og andre introduksjonskurs til norske samfunnsforhold inngår ikke i denne statistikken.

Prosent



Figur 2.8 Prosentandel under utdanning i Norge etter antall år bosatt i Norge. Innvandrere som ankom i 1986, 1990 og 1994.

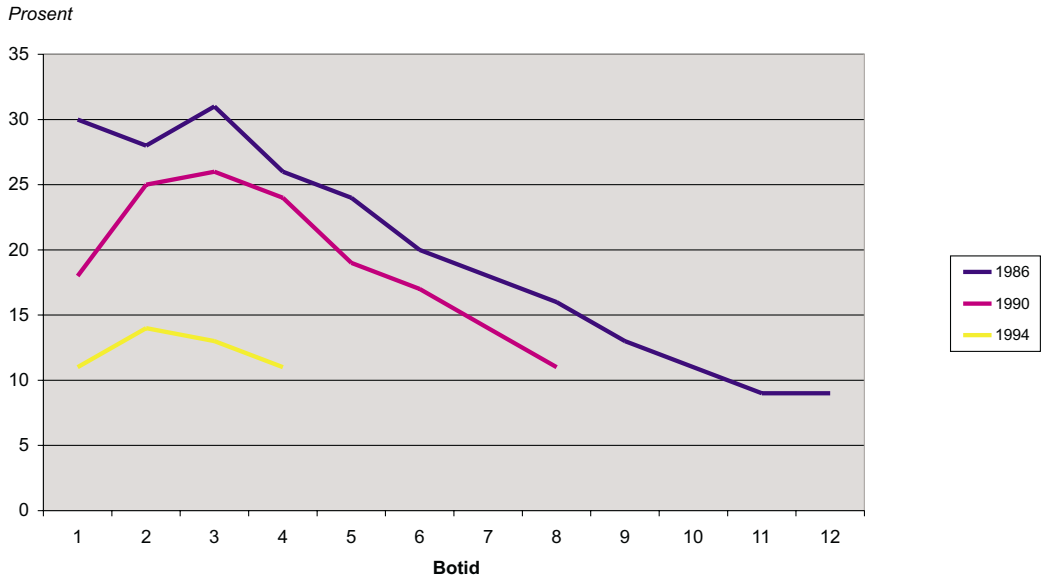
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Dersom en bare ser på de som er kommet som flyktninger, finner en samme mønster. Andelen som tar utdanning i Norge, øker de tre første årene etter ankomst, for deretter å avta. Flyktninger som ankom siste halvdel av 80-tallet og de første årene på 90-tallet, deltok i større grad i ordinær utdanning

enn andre innvandrere. Andelen utdanningsdeltakere har imidlertid gått ned for nyankomne flyktninger for hvert år. Flyktninger som har ankommet i 1995 og senere har hatt lavere utdanningsdeltakelse enn øvrige innvandrere som har ankommet i samme periode.

Vi har ikke funnet noen analyse som kan forklare hvorfor nyankomne flyktninger i stadig mindre grad deltar i det ordinære norske utdanningssystemet.

Prosent



Figur 2.9 Prosentandel under utdanning i Norge etter antall år bosatt i Norge. Flyktninger som ankom i 1986, 1990 og 1994.

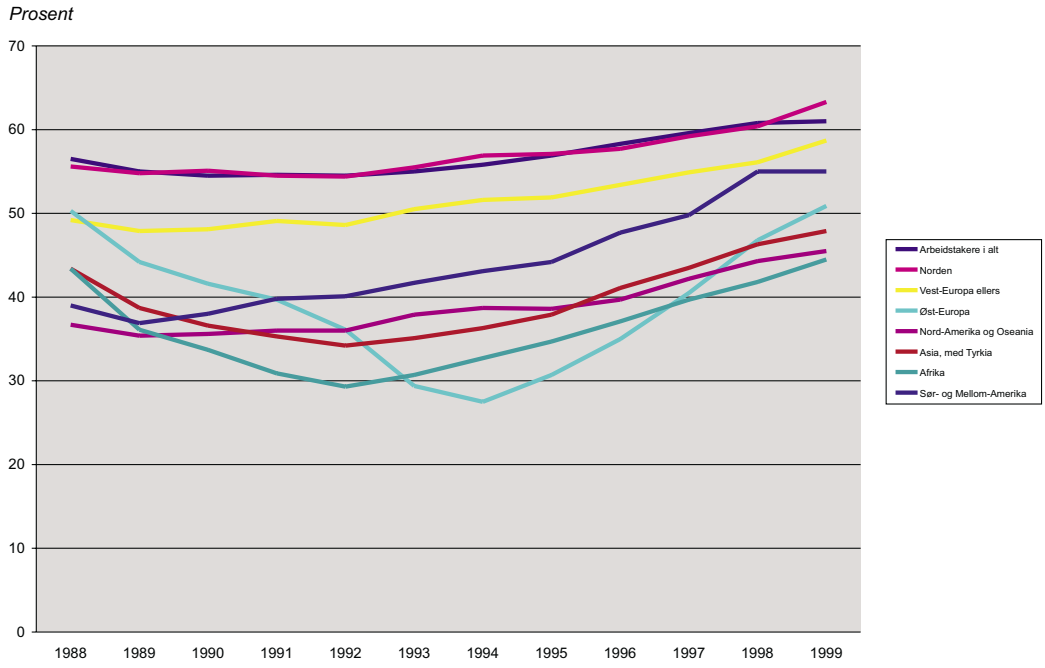
Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.2.5 Tilknytning til arbeidsmarkedet

Yrkesdeltakelsen er lavere blant innvandrere enn befolkningen forøvrig. Innvandrere er i større grad konsentrert i aldersgruppen 25-54 år enn befolkningen totalt sett. En fordeling etter alder vil dermed forsterke bildet av at innvandrere har lavere arbeidstakerprosent enn personer uten innvandrerbakgrunn. Med arbeidstakerprosent menes andelen arbeidstakere i alderen 16-74 år i en gruppe sett i forhold til det totale antallet personer i gruppen i alderen 16-74 år.

Et hovedskille når det gjelder tilknytning til arbeidsmarkedet går mellom personer med vestlig og ikke-vestlig bakgrunn. Innvandrere med bakgrunn fra Norden har den høyeste arbeidstakerprosenten, etterfulgt av innvandrere fra Vest-Europa ellers. Ikke-vestlige innvandrere har betydelig lavere arbeidstakerprosent enn vesteuropeiske innvandrere. Det er også blant ikke-vestlige en finner høyest registret arbeidsledighet. Personer med bakgrunn fra Nord-Amerika og Oseania har også en forholdsvis lav arbeidstakerprosent, dette er imidlertid en gruppe med lav registrert arbeidsledighet.

Prosent



Figur 2.10 Arbeidstakere i alderen 16-74 år, etter landbakgrunn. I prosent av personer i alt. 4. kvartal 1988-1999

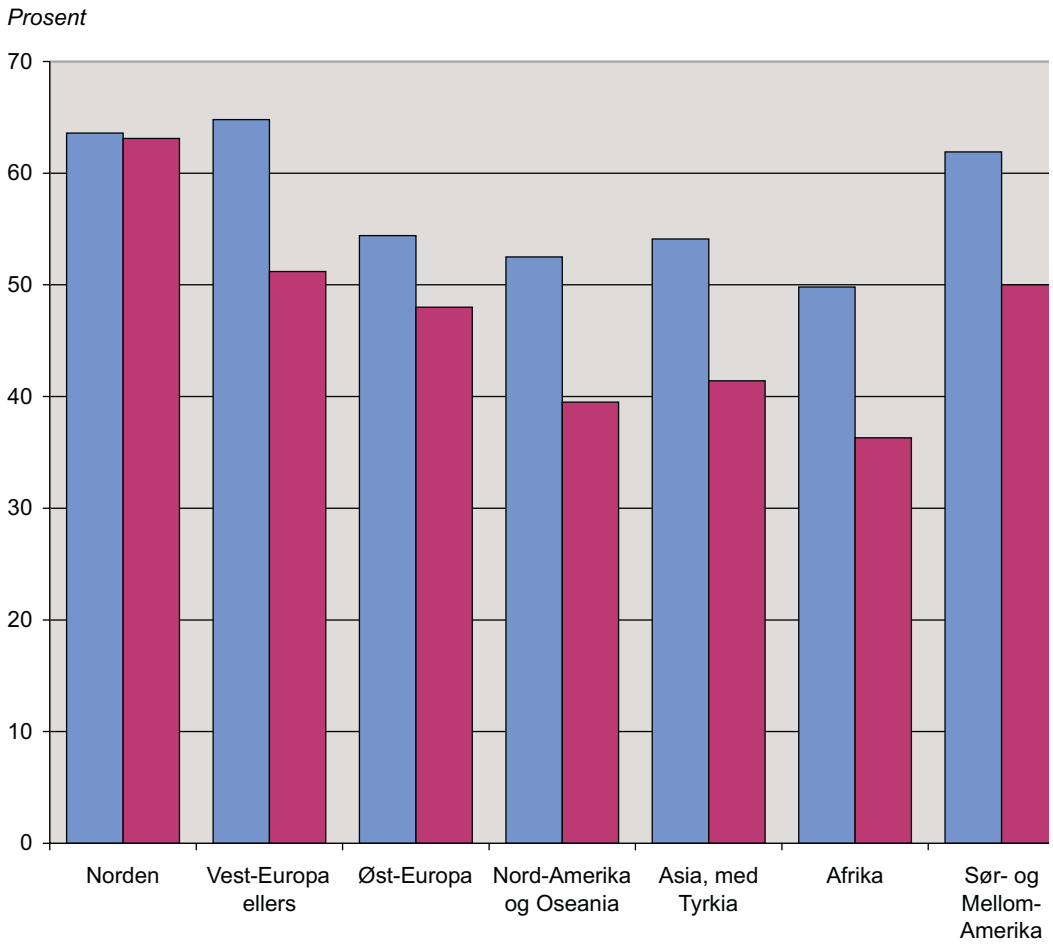
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ikke-vestlige innvandrere merket nedgangstiden på arbeidsmarkedet på slutten av 1980-tallet langt sterkere enn befolkningen forøvrig. Siden 1993 har det vært en gradvis forbedring av sysselsettingssituasjonen for samtlige grupper. Likevel var arbeidstakerprosenten 4. kvartal 1999 omlag 8 prosent lavere for innvandrere enn for befolkningen som helhet. Arbeidstakerprosenten for hele befolkningen var på 61 prosent.

Det er store forskjeller mellom enkeltland. Blant innvandrere fra Ghana, Sri Lanka, Filippinene og Chile var arbeidstakerprosenten omlag på samme nivå, eller litt høyere enn for den samlede befolkning, dvs over 60 prosent. For innvandrere fra Irak og Somalia lå arbeidstakerprosenten under 30 prosent på samme tidspunkt.

Som for norskfødte, er arbeidstakerprosenten blant innvandrere høyere blant menn enn kvinner, men forskjellen er mer markant. Den største forskjellen er blant innvandrere fra Vest-Europa (utenom Norden) og Afrika, der arbeidstakerandelen for kvinner var omlag 13,5 prosentpoeng lavere enn for menn i 4. kvartal 1999. Minst forskjell på kvinner og menns yrkesdeltakelse er det blant innvandrere fra de nordiske landene.

Prosent



Figur 2.11 Figur 2. 11 Arbeidstakere etter kjønn. I prosent av personer i alt 16-74 år. 4. kvartal 1999.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Dersom en ser bort fra innvandrere fra Norden, spiller botiden i Norge en viktig rolle med hensyn til innvandrernes tilknytning til arbeidsmarkedet. Generelt er det slik at sysselsettingsnivået øker med antall år bosatt i Norge. Endringen med botid er størst for ikke-vestlige innvandrere. I 4. kvartal 1999 var det større andel arbeidstakere blant menn med 4 – 6 års botid, enn blant menn med kortere botid i Norge. For flere grupper var arbeidstakerprosenten lavere blant menn som har bodd 7 år eller mer i Norge enn for menn med kortere botid. Dette kan bl.a. ha sammenheng med at de som har bodd 7 år eller mer i Norge, er eldre enn gruppene med kortere botid.

For kvinner fra ikke-vestlige land er forskjellene mellom grupper med ulik botid enda tydeligere. Ikke-vestlige kvinner med 7-års botid eller mer har høyere yrkesdeltakelse enn kvinner med samme landbakgrunn og kortere botid.

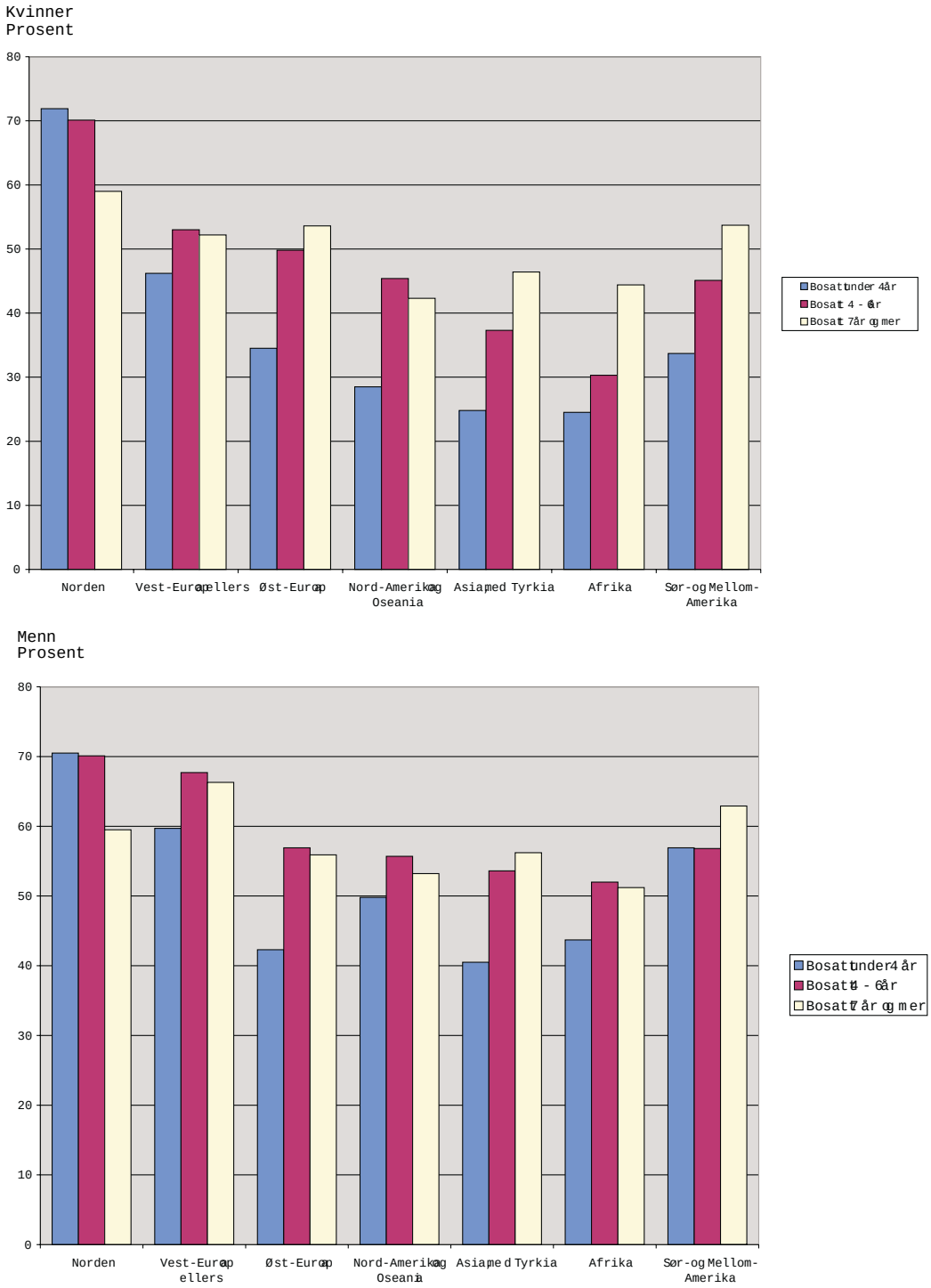
Selv om det generelt er slik at sysselsettingsnivået øker med antall år bosatt i Norge er arbeidstakerprosenten for ikke-vestlige innvandrere betydelig lavere enn for befolkningen forøvrig selv etter 10-15 års botid.

Innvandrere er mer konsentrert innenfor bestemte næringer enn nordmenn. Arbeidstakerne fra ikke-vestlige land er overrepresentert i arbeidsin-

tensive næringer som vanligvis sysselsetter mange ufaglærte. De utgjør bl.a. en stor del av arbeidstakerne innenfor rengjøring og hotell- og restaurantdrift. Vestlige innvandrere er derimot overrepresentert i næringer som krever spesialisert og høyt utdannet arbeidskraft, bl.a. innen oljesektoren.

Andelen innvandrere med registrert utdanning på universitets- eller høgskolenivå blant personer fra Afrika, Asia og Sør-Amerika avviker ikke nevneverdig fra andelen med denne utdanningsbakgrunn blant personer fra Norge. Dette kan tyde på at mange høyt utdannede ikke-vestlige innvandrere har arbeid hvor det ikke stilles høye krav til formell utdanning.

Menn
Prosent
Kvinner
Prosent



Figur 2.12 Arbeidstakere etter kjønn og botid. I prosent av personer i alt 16-74 år. 4. kvartal 1999.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Flyktningene kommer dårligere ut i arbeidsmarkedsstatistikken enn andre grupper. Av flyktningene i alderen 16-74 år var 42,4 prosent registrert som arbeidstakere 4. kvartal 1999.

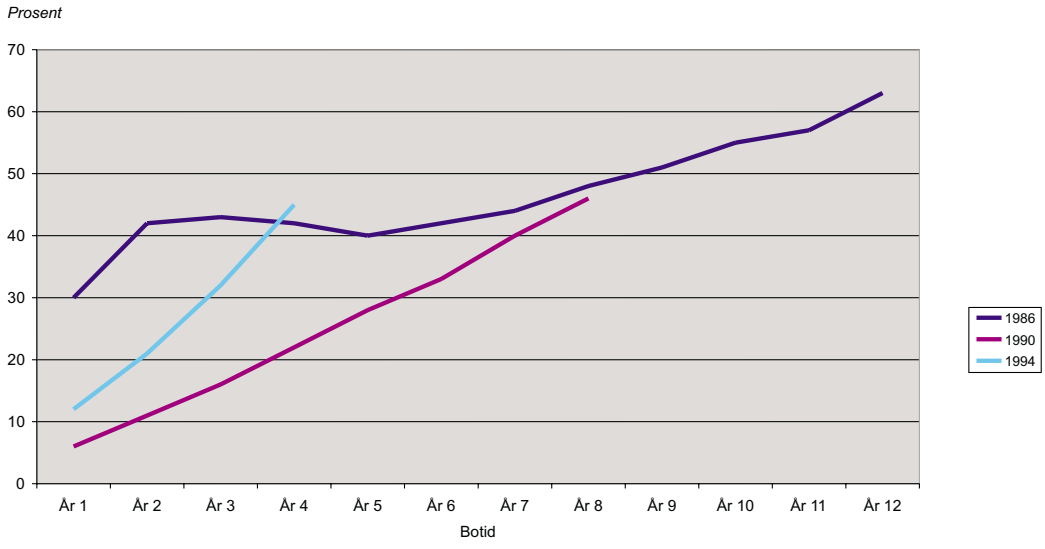
Som for andre er arbeidstakerprosenten høyere blant menn enn kvinner. I 1999 hadde 46,9 prosent av de mannlige og 36,5 prosent av de kvinnelige flyktningene et arbeidstakerforhold. Størst forskjell mellom kjønnene er det blant flyktninger fra Somalia, mens forskjellen er minst blant flyktningen fra Etiopia og Iran.

Botid og bosettingstidspunktet i Norge er viktig for sysselsettingsnivået blant flyktninger. Dersom en følger ulike flyktningkull, ser en at graden av sysselsetting er lav de første årene etter bosetting, men at den øker med botiden.

En større andel av flyktningene som ble bosatt i 1986 kom inn på arbeidsmarkedet de første årene etter bosetting enn flyktningkull som er bosatt senere. Dette kullet merket imidlertid nedgangstidene på slutten av 80-tallet og begynnelsen på 90-tallet, hvor arbeidsmarkedsdeltakelsen stagnerte og sank. Etter dette har andelen som er arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende i 1986-kullet stadig økt, også så sent som12 år etter bosettingen.

Flyktningene som ble bosatt i lavkonjunkturperioden på slutten av 80-tallet og tidlig på 90-tallet er de som har hatt størst problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Selv tre-fire år etter bosettingen var mindre enn 30 prosent arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende. Flyktninger som er bosatt senere har hatt en raskere etablering på arbeidsmarkedet.

Prosent



Figur 2.13 Prosentandelen arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende etter antall år bosatt i Norge. Flyktninger bosatt i 1986, 1990 og 1994.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I likhet med øvrige innvandrere er også flyktninger mer konsentrert innenfor bestemte næringer enn nordmenn. Flyktninger er spesielt overrepresentert i næringene nærings- og nytelsesmiddelindustri, hotell- og restaurantvirksomhet og rengjøringsvirksomhet. Det er store variasjoner mellom ulike nasjonalitetsgrupper. Relativt mange av flyktningene fra Sri Lanka og Vietnam arbeider i nærings- og nytelsesmiddelindustrien. Innen hotell- og res-

taurantvirksomheten finner vi relativt mange fra Tyrkia. Mens mange av de etiopiske og iranske flyktningene er sysselsatt innen helse- og sosialtjenesten. Flyktninger er underrepresentert innen bygg- og anleggsvirksomhet, med unntak av flyktninger fra Bosnia-Hercegovina som har samme andel sysselsatt i denne næringen som norskfødte.

Som vi har sett har tilknytningen til arbeidsmarkedet sammenheng med flere forhold, bl.a. landbakgrunn, kjønn, botid i Norge, grunnen for innvandringen og konjunktursituasjonen på innvandringstidspunktet.

Store forskjeller i tilknytning til arbeidsmarkedet mellom flyktninger fra ulike land kan ikke fullt ut forklares ut fra forskjeller i disse variablene. I en undersøkelse om flyktningers levekår i Oslo vises det til at mulige årsaker til de store forskjellene mellom enkelte flyktninggrupper kan være at de har forskjellige økonomiske incentiver, ulikt sosialt nettverk, ulik grad av traumer og psykiske problemer, er ulike med hensyn til kulturell vegring, og opplever ulik grad av diskriminering og passivisering fra hjelpeapparatet (Djuve og Hagen1995).

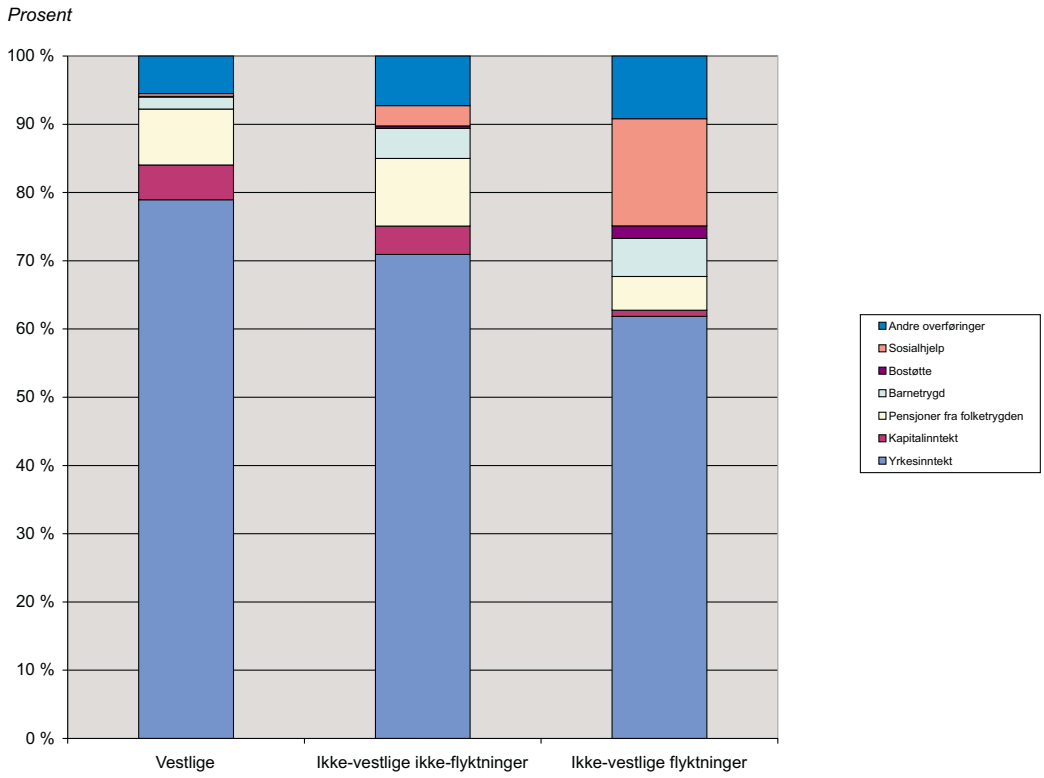
2.2.6 Inntektssammensetning

Blant de aller fleste innvandrere i Norge er yrkesinntekt 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 ikke-vestlige innvandrere skiller mellom flyktninger og ikke-flyktninger finner en at yrkesinntekten blant ikke-flyktningene utgjorde omlag 71 prosent, mens den for flyktninger i gjennomsnitt var rundt 62 prosent av samlet inntekt.

Blant ikke-vestlige som ikke er flyktninger, utgjør pensjoner fra folketrygden i gjennomsnitt omlag 10 prosent av samlet inntekt, mens denne i gjennomsnitt utgjør omlag 5 prosent av flyktningenes samlede inntekt. En inntektspost som har større betydning for flyktningenes inntekt, er sosialhjelp. Denne utgjør i gjennomsnitt i underkant av 16 prosent av samlet inntekt. Tilsvarende prosent for ikke-vestlige ikke-flyktninger er 3 prosent, og for vestlige innvandrere 0,3 prosent.

Barnetrygden er en relativt viktig inntektskilde for ikke-vestlige familier, og spesielt for flyktningene, noe som sier noe om forskjeller i familienes barnetall, men også noe om forskjellene i inntektsnivået i de tre gruppene. Gjennomsnittlig samlet inntekt i familier med vestlig hovedinntektstaker var i 1997 omlag kr 299 000, ikke-vestlige ikke-flyktninger kr 234 000 og flyktninger kr 206 000. Samlet inntekt er summen av yrkesinntekt, kapitalinntekt og overføringer. Skatt og negative overføringer er ikke fratrukket. I denne sammenligningen er det ikke tatt hensyn til forskjeller i alderssammensetningen.

Prosent

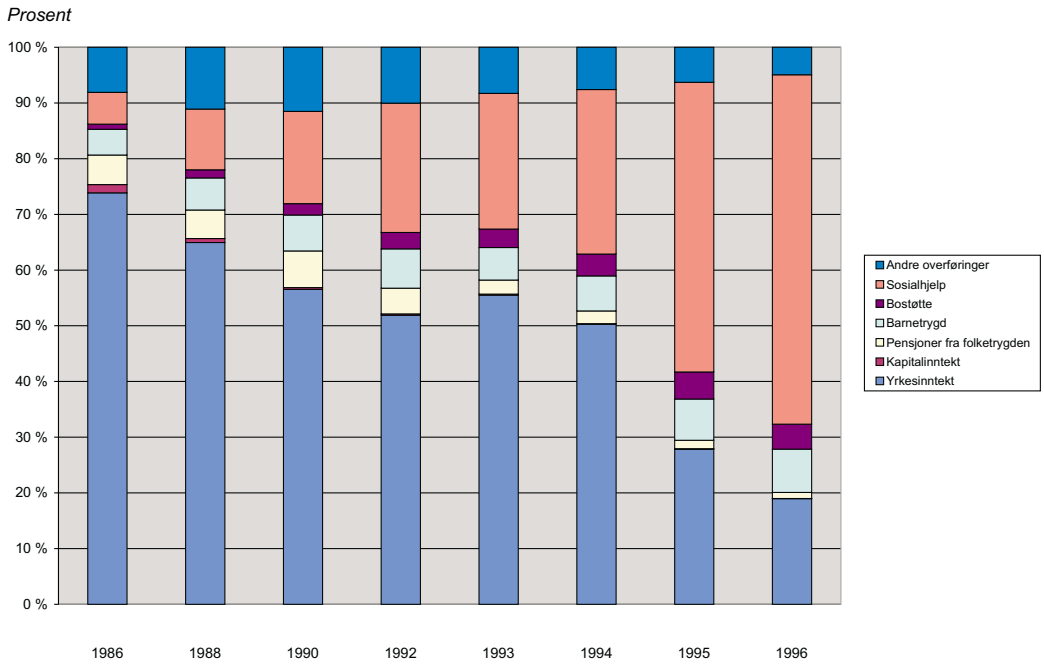


Figur 2.14 Inntektspostenes andel av gjennomsnittlig samlet inntekt for familier, etter hovedinntektstakers landbakgrunn og innvandringsgrunn. 1997. Gjennomsnittlig beløp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Med lenger botid blir flyktningene mer økonomisk selvhjulpne. For flyktninger som kom til landet i 1986 utgjorde yrkesinntekten i gjennomsnitt 74 prosent av samlet inntekt i 1997. For flyktninger som kom til landet i 1994, 1995 og 1996 utgjorde yrkesinntekten henholdsvis 50 prosent, 28 prosent og 19 prosent av samlet inntekt i 1997.

Prosent



Figur 2.15 Inntektspostenes andel av gjennomsnittlig samlet inntekt for familier hvor hovedinntektstaker er flyktning, etter år for første opphold i Norge. 1997. Gjennomsnittlig beløp.

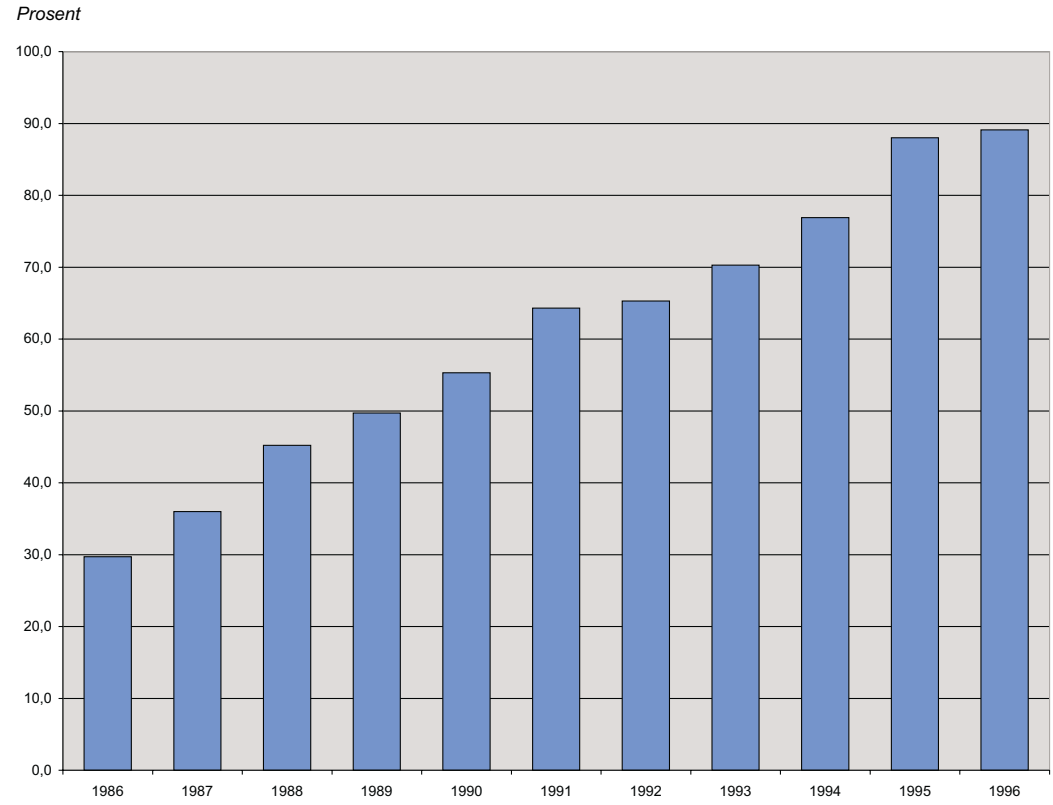
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Mens yrkesinntektens andel øker med botiden, minker sosialhjelpens andel av samlet inntekt. For flyktninger som kom til landet i 1986 utgjorde sosialhjelpen i underkant av 6 prosent av samlet inntekt i 1997. For flyktninger som kom til landet i 1994, 1995 og 1996 utgjorde sosialhjelpen i gjennomsnitt henholdsvis 30 prosent, 52 prosent og 63 prosent av samlet inntekt i 1997.

2.2.7 Sosialhjelp

I 1997 mottok rundt 30 prosent av flyktningfamiliene som bosatte seg i Norge i 1986 sosialhjelp. Av de som kom i 1995 og 1996 var i underkant av 90 prosent mottakere av sosialhjelp i 1997. Selv etter 7 år i landet hadde over 50 prosent av flyktningfamiliene som ankom i 1990 sosialhjelp som inntektskilde.

Prosent



Figur 2.16 Andel av familier hvor referansepersonen er flyktning som mottar sosialhjelp, etter ankomstår 1997.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.2.8 Oppsummering

Det nye i utviklingen de siste 30 årene er ikke at det er flytting til og fra Norge, men 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 vestlige innvandrere er mer enn halvparten av innvandrerbefolkningen ved utgangen av 90-tallet fra ikke-vestlige land. Det er først fra siste del av 80-tallet at personer med flyktningbakgrunn har utgjort en betydelig andel av innflytterne. Mens mange av arbeidsinnvandrerne og deres familie flytter ut etter noen år, er flyktningene en gruppe som i stor grad blir. Flyktningbefolkningen har derfor i løpet av de siste 15 årene utgjort en raskt økende andel av landets innvandringsbefolkning.

Statistikken som er presentert i dette kapittelet viser et bilde av nyankomne innvandrere, som en sammensatt og uensartet befolkningsgruppe.

Innvandrer fra vesteuropeiske land har betydelig høyere andel yrkesaktive enn innvandrere fra ikke-vestlige land. For ikke-vestlige innvandrer øker graden av yrkesaktivitet med botiden i Norge. Konjunktursituasjonen på ankomst tidspunktet er imidlertid viktig for hvor raskt de kommer inn på arbeidsmarkedet.

Blant ikke-vestlige innvandrere 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.

Til forskjell fra andre grupper innvandrere utgjør sosialhjelpen den viktigste inntektskilden for flyktninger de første årene etter bosetting i Norge. Selv etter mange år i landet mottar en stor andel av flyktningene sosialhjelp. Nyankomne flyktninger utpeker seg derfor som en særlig aktuell målgruppe for den ordningen som utvalget skal utrede og lage forslag til.

I noen nasjonalitetsgrupper blant flyktningene er det langt lavere arbeidstakerandel blant kvinner enn menn. Generelt går det lengre tid fra bosetting til kvinner med flyktningbakgrunn blir arbeidstakere enn menn med flyktningbakgrunn. Det vil være viktig å utvikle en ordning som legger til rette for en effektiv kvalifisering som motiverer ulike flyktninggrupper, også kvinner, til raskest mulig å delta i norsk yrkes- og samfunnsliv.

Andelen av nyankomne flyktninger som deltar i ordinær utdanning i Norge har gått ned for hvert år. Mens flyktninger som ankom siste halvdel av 80-tallet og de første årene på 90-tallet, i større grad deltok i ordinær utdanning enn andre innvandrere, har flyktninger som har ankommet i 1995 og senere hatt lavere utdanningsdeltakelse enn øvrige innvandrere som har ankommet i samme periode. At en stadig mindre andel av nyankomne flyktninger deltar i ordinær utdanning kan være et uttrykk for at behovet for grunnleggende kvalifisering for å komme over i ordinær utdanning er større enn tidligere. På den andre side er det viktig at tilbudet om grunnleggende kvalifisering gjennom introduksjonsprogram ikke erstatter deltakelse i utdanning som gir mer formell kompetanse.

Mange flyktninger har tatt utdanning på universitets- og høgskolenivå før de kommer til Norge. Utdanningsmønsteret varierer mye mellom personer fra ulike land. Det finnes også en del personer, særlig kvinner, med svært lite tidligere skolegang.

Store individuelle forskjeller i utdanningsbakgrunn og fremtidsplaner tilsier at det vil være ulike behov for kvalifisering. Også blant personer med samme innvandringsgrunn og landbakgrunn vil det derfor være behov for individuelt tilpassede kvalifiseringstilbud.

Referanser:

Bjertnæs, Marte Kristine (2000), *Innvandring og innvandrere 2000*, Statistiske analyser 33, Statistisk sentralbyrå

Dalheim, Elisabeth (2001), *Innvandrere og utdanning: Med utdanning i bagasjen,* Samfunnsspeilet nr. 2, Statistisk sentralbyrå

Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995), *Skaff meg en jobb!*, FAFO-rapport 184

Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2000), Styring over eget liv, FAFO-rapport 344

Mathisen, Bjørn (2001), *Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 1999*, Notat 2001/11, Statistisk sentralbyrå

Sørlie, Kjetil (1998), *Flyktningbosetting og sekundærflytting*, NIBR-notat 1998:127

Thorud Espen (1998), *Innvandringshistorikk*, i Innvandringspolitikk og utlendingslov redigert av Turid Heiberg, Fagbokforlaget

Vassenden, Kåre (red.) (1997), *Innvandrere i Norge*, Statistiske analyser 20, Statistisk sentralbyrå

Vassenden, Kåre (2001), *Hvor stor er innvandringen til Norge*, Samfunnsspeilet nr. 2, Statistisk sentralbyrå

Østby, Lars (2001), Beskrivelse av nyankomne flyktningers vei inn i det norske samfunnet, Notat 2001/23, Statistisk sentralbyrå

Tabeller fra Statistisk sentralbyrå

Kapittel 3

3 Oversikt over aktuelle hjelpeordninger for nyankomne innvandrere

3.1 Kvalifiseringstiltak/Opplæringstiltak

3.1.1 Grunnopplæring i norsk

Grunnopplæring i norsk i kommunal regi er det gjennomgående opplæringstiltak av vesentlig betydning for nyankomne innvandrere umiddelbar etter bosettingen.

Utdanningsnivået hos nyankomne innvandrere kan variere fra analfabetisme til akademisk utdanning. I den første tiden vil imidlertid de aller fleste ha behov for norskopplæring, selv om de individuelle forutsetningene kan være svært ulike. 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 og samfunnskunnskap for fremmedspråklige voksne. Målsettingen er at den enkelte deltaker skal få undervisning opp til et visst nivå av språkferdigheter. Våren 1997 vedtok Stortinget at norskopplæringen skal legges om fra en timebasert modell til en nivåbasert modell. Fra 1. august 1998 tilbys norskopplæringen – *norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere* - etter denne nye modellen. Modellen baserer seg på at voksne innvandrere skal kunne få undervisning frem til de oppnår et fastsatt nivå av språkkunnskap som antas å være nødvendig for videre utdanning og arbeid. For å teste om det nødvendige språknivået, er nådd er det utviklet en språkprøve i norsk. Det er likevel fastsatt en maksimal timeramme på 3000 timer for de som har liten eller ingen skolebakgrunn, og 850 timer for de som har en skolebakgrunn tilnærmet norsk grunnskolenivå. Opplæringen bør starte så snart som mulig og senest tre måneder etter ankomst til landet, jf. Innst. S. Nr. 225 (1996-97).

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

Tilbud om gratis norskopplæring omfatter i utgangspunktet alle innvandrergrupper, herunder EØS-borgere og andre arbeidsinnvandrere. Personer som har svensk, dansk eller samisk som morsmål, får ikke tilbud om gratis opplæring i norsk med samfunnskunnskap, men henvises til andre opplæringstilbud. Elever i grunnskole, i videregående opplæring og utdanningssøkende i folkehøyskoler og i 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, 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 for voksne innvandrere.

3.1.2 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. Kirke–, utdannings- og forskningsdepartementet tar sikte på å sette i kraft den vedtatte retten til grunnskoleopplæring for voksne fra høsten 2002. Nyankomne innvandrere vil etter kommunebosettingen være omfattet av denne retten. Det vises for øvrig til kap 9.2

3.2 Kontantytelser

3.2.1 Sosialhjelp

Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m v regulerer en rekke sosiale tjenester og tiltak for de som oppholder seg i riket. Som det fremgår av (Link til) kapittel 2 er økonomisk sosialhjelp en sentral kilde til underhold for nyankomne innvandrere. Sosialstønad skal først og fremst sikre livsopphold, men kan også innvilges til andre formål. Stønaden skal være en subsidiær og midlertidig ytelse. Dette betyr at hver enkelt forutsettes å utnytte alle muligheter for å forsørge seg selv. Sosialhjelp til livsopphold tar sikte på å trygge husholdningen på et forsvarlig nøkternt nivå inntil sosialhjelpmottakeren realiserer egne muligheter for selvforsørging. Vilkårene for å ha krav på stønad til livsopphold fremgår 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 vilkårene, har han eller hun rettskrav på slike hjelp. Loven gir imidlertid ikke noe presis anvisning på stønadens størrelse. Nivået er langt på vei overlatt til kommunens skjønn.

Det kan stilles vilkår for utbetaling av sosialhjelp, også om deltagelse i opplæringstiltak. I praksis har en slik bruk av vilkår vært lite utbredt, bortsett fra at man har stilt krav om deltagelse i norskopplæring overfor flyktninger. Grunnforutsetningen for sosialhjelp er imidlertid ikke opplæringsbehovet, men det økonomiske behovet. Bestemmelsen om vilkår er i tillegg vanskelig å praktisere.

3.2.2 Ytelser etter folketrygden

3.2.2.1 Grunnleggende krav til ytelser etter folketrygden

Stønadene i folketrygden er i all overveiende grad rettighetsbasert. En grunnforutsetning for å få ytelse fra folketrygden er at vedkommende er medlem av folketrygden, jf. lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), jf. lovens (Link til) kapittel 2 om medlemskap. 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 innreisedatoen. 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 fullt medlemskap i trygden. Asylsøkere får i kraft av forskrift gitt i medhold av lovens § 2-16 bare et begrenset medlemskap. Primært er det trygd til dekning av bestemte utgifter av medisinsk art, jf. loven (Link til) kapittel 5. I den grad de har inntekter som gjør at de tjener opp rettigheter (for eksempel til sykepenger og/eller dagpenger) kan disse også tas ut. Derimot gir denne status ikke rett til opptjening av alderspensjon eller uførepensjon. Får søkeren asyl/oppholdstillatelse i Norge, medregnes tiden som asylsøker i forhold til opptjening og beregning av pensjon.

Sentrale ordninger innen folketrygdens pensjonssystem som sikrer inntekt til dekning av livsopphold forutsetter minst tre års medlemskap. I tillegg forutsetter full trygd 40 års medlemskap i trygden(for eksempel bosetting/botid i Norge). Den som har fått innvilget politisk asyl står i en litt annen stilling. Her oppnås fullt medlemskap fra det tidspunkt asyl/flyktningstatus innvilges og det er også unntak fra kravet om 40 års trygdetid. Rett til uførepensjon forutsetter også i utgangspunktet minst tre års trygdetid i Norge, med de samme unntak for den som har fått politisk asyl.

Stønad etter folketrygdloven (Link til) kap. 14har som formål å sikre inntekt for foreldre i forbindelse med fødsel og adopsjon, jfr. 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. Asylsøkere har ikke rett til ytelse etter folketrygdloven §§ 14-12 og 14-20.

3.2.2.2 Særlig om attføring

Folketrygdens ytelser under medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring etter henholdsvis (Link til) kapittel 10 og 11 i folketrygdloven krever en viss trygdetid/medlemstid i folketrygden. 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 inntektsevnen. For rett til disse ytelsene stiller loven krav om årsakssammenheng mellom redusert arbeids- og inntektsevne og sykdom, skade eller lyte, jf. folketrygdloven §§ 10-1 og 11-5. Loven stiller videre krav om forutgående medlemskap, jf. lovens §§ 10-2 og 11-2 hvoretter det er et vilkår for rett til rehabiliteringspenger og attføringspenger at vedkommende har vært medlem i trygden i minst tre år umiddelbart før han eller hun setter fram krav om en ytelse, eller har vært medlem i trygden i minst ett år umiddelbart før han eller hun setter fram krav om en ytelse, og i denne

tiden har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et normalt inntektsgivende arbeid.

Til beregning av rehabiliteringspenger og attføringspenger legger loven komponentene grunnpensjon og tilleggspensjon til grunn. Etter lovens system innebærer dette at så vel trygdetid som tidligere pensjonsgivende inntekt spiller direkte inn ved fastsettelse av stønadenes størrelse. Dette innebærer at rehabiliterings- og attføringspenger for alle praktiske formål er uten betydning som inntektskilde for nyankomne innvandrere. Etter en vedtatt omlegging av beregningsreglene, vil trygdetiden ikke være av betydning. Omleggingen trer antagelig i kraft før 1. januar 2002. Det er imidlertid tvilsomt om dette vil medføre at ordningene vil bli lettere tilgjengelige for nyankomne innvandrere, siden det vil være et krav om pensjonsgivende inntekt i tiden før inntektsevnen ble nedsatt.

3.2.2.3 Overgangsstønad

Stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven (Link til) 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, jfr folketrygdloven § 15-1. For rett til overgangsstønad forutsettes i loven forutgående medlemskap på tre år, jfr. folketrygdloven § 15-2. Dette vilkåret gjelder ikke for den som har fått politisk asyl. Overgangsstønadens størrelse utgjør 1,85 ganger grunnbeløpet.

3.2.2.4 Arbeidsløshetstrygd

Formålet med dagpenger under arbeidsløshet er å gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt, jfr. folketrygdloven § 4-1. I tillegg til medlemskap i folketrygden forutsetter altså rett til dagpenger under arbeidsløshet tapt arbeidsinntekt som arbeidstaker som følge av arbeidsløshet, og at vanlig arbeidstid må ha vært redusert med minst 40 prosent, jfr. 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, jfr. folketrygdloven § 4-4. Hertil kommer visse krav som stilles til den arbeidsledig med hensyn til aktivitet, mobilitet og vilje til å komme tilbake til arbeidslivet for at medlemmet skal betraktes som reell arbeidssøker for å beholde retten til dagpenger under arbeidsløshet, jfr. folketrygdloven § 4-5. Dagpengegrunnlaget under arbeidsløshet fastsettes ut fra medlemmets utbetale arbeidsinntekt i det siste avsluttede kalenderåret før arbeidsløsheten, dagpengegrunnlag, jfr. folketrygdloven § 4-11. Dagpengene utbetales for fem dager pr. uke. Dagsatsen er 2,4 promille av dagpengegrunnlaget, jfr. folketrygdloven § 4-12.

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

være aktuell som en umiddelbar inntektskilde for gruppen nyankomne innvandrere.

3.2.3 Barnetrygd

Lov av 24. oktober 1946 nr. 2 om barnetrygd gir den som forsørger barn under 18 rett til barnetrygd. Barnetrygdordningen er en velferdspolitisk ytelse som i hovedregel er lik for alle og rettet til hele befolkningen.Ytelsen er ment å støtte til 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, jfr. barnetrygdloven § 2. Størrelsen på barnetrygd 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, eller barnet skal oppholde seg i riket i mer enn 12 måneder.

Barn av nyankomne innvandrere vil i aller fleste av tilfeller omfattes av lov om barnetrygd ved kommunebosettingen idet bosetting i en kommune som regel forutsetter vedtak om oppholdstillatelse.

3.2.4 Kontantstøtte

Lov av 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre gir foreldre til barn mellom 1 og 3 år rett til månedlig kontantytelse fra staten når barnet er bosatt i riket, og ikke eller bare delvis gjør bruk av barnehageplass som det ytes statlig driftstilskudd for, jfr. lovens § 2. Stønadsmottakeren må også være bosatt i riket, jfr 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, jfr. kontantstøtteloven § 2. Det vil omfatte alle nyankomne innvandrere med asyl eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Foreldre blant gruppen nyankomne innvandrere som forsørger barn mellom 1 og 3 år vil kunne omfattes av kontantstøtteloven dersom de ikke, eller bare delvis, benytter seg av barnehageplass som det ytes statlig tilskudd for. Foreldre blant gruppen nyankomne innvandrer som begge deltar i introduksjonstiltak/ordninger hvor barnet gjør bruk av barnehageplass som det ytes statlig tilskudd for vil ikke kunne motta støtten.

3.3 Kontantytelser i kombinasjon med tiltak

3.3.1 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, jfr. 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.

De konkrete tiltakene som egner seg best og som blir mest brukt overfor nyankomne, er arbeidstrening gjennom tiltaket praksisplass, kvalifisering gjennom tiltaket arbeidsmarkedsopplæring (modulbasert AMO), samt særskilte tilrettelagte tiltak for innvandrere (AMO-intro og Aetat-intro) som har

avklaring- og veiledningssamtaler, arbeid med handlingsplaner og jobbsøking som integrerte deler av kursopplegget. Etter perioden med grunnleggende kvalifisering og når formidling til ordinært arbeid er aktuelt, kan tiltaket lønnstilskudd for arbeidsgiver benyttes for å bistå innvandreren med å skaffe et ordinært arbeid. Etterspørselen 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 nybosatte som deltar i arbeidsmarkedstiltak, praksisplasser og arbeidsmarkedsopplæring, ytes stønad til livsopphold, jf. omtalen i pkt 10.1.5.3.

Kapittel 4

4 Tidligere behandling av spørsmålet om kvalifisering og alternative former for inntektssikring

4.1 Innledning

Tidligere stortingsmeldinger og offentlige utredninger på innvandringsfeltet er samstemte om å understreke betydningen av ulike former for opplæring, og i særdeleshet kunnskaper i norsk og om det norske samfunnet, som grunnleggende forutsetninger for aktiv samfunnsdeltagelse blant nyankomne innvandrere. Overgangen til en yrkesaktiv tilværelse og økonomisk uavhengighet fremstår som en ufravikelig forutsetning for integrering av nyankomne innvandrere i det norske samfunn. Integreringspolitikken i Norge har i utgangspunktet basert seg på sektoransvarsprinsippet. Integreringsprosessen skulle foregå innen til enhver tid gjeldende ordinære ordninger for opplæring og kvalifisering og arbeidsmarkedsetaten tiltaksregime. Ved en slik tilnærming har gjeldende integreringspolitikk forutsatt at en inntektssikring for nyankomne gjennom sosialtjenestens ytelser bare skulle være midlertidig.

4.2 Stortingsdokumenter

4.2.1 Stortingsmelding nr. 17 (1996 – 97)

Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) "Om innvandring og det flerkulturelle Norge" fremhever betydningen av et aktivt forhold til arbeidslivet for innvandrere skal kunne skape seg en meningsfull tilværelse. Meldingen understreker at arbeidslivet er den viktigste arenaen for å bli en del av fellesskapet. Det heter videre:

> "Arbeid har en egenverdi ut over inntekt, i form av sosial tilhørighet og mulighet for å realisere egne evner og muligheter. For å øke yrkesdeltakelsen og redusere arbeidsledigheten blant innvandrere vil virkemidler som kan øke den enkeltes kompetanse for norsk arbeidsliv, og virkemidler som kan redusere barrierene for innvandrernes deltakelse i arbeidslivet, bli prioritert. Språkferdigheter har stor betydning for innvandrernes deltakelse i arbeidslivet og på andre arenaer i det norske samfunnet. Deltakelse er også betinget av effektive godkjenningsordninger for å utnytte de ressursene innvandrerne bringer med seg hit til landet, og av at det ikke forekommer diskriminering. Velferdsordningene skal gi alle økonomisk og sosial trygghet, men må være utformet på en måte som bidrar til at den enkelte kommer i arbeid eller annen aktiv virksomhet." (side 13)

Meldingen påpeker at enkelte arbeidsledige innvandrere har behov for bistand fra flere offentlige instanser. For å utforme og tilrettelegge tilbud som best mulig kvalifiserer for nors arbeidsliv, er det nødvendig med en klar ansvarsdeling og et godt samarbeid mellom trygdeetaten, sosialetaten, utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene. Dette gjelder i særlig grad kvalifisering av nyankomne innvandrere. Det er en målsetting at kvalifis-

ering av nyankomne innvandrere skal være mest mulig fri for administrative gråsoner og dødtid mellom kvalifiseringstiltakene. Kvalifiseringen skal preges av kontinuitet, planlegging, og god informasjonsflyt.

Stortingsmeldingen fremhever at sosialtjenestens økonomiske ytelser er av en passiv karakter, og den måten den blir forvaltet på kan være en medvirkende årsak til at det blir flere mottakere av ytelsene over lengre tid enn nødvendig. Som en konsekvens kan dette medføre at mottakerer etter hvert utvikler mestringsstrategier overfor hjelpeapparatet i større grad enn f eks overfor arbeidsmarkedet. Stortingsmelding nr. 17 peker på at:

> "Andelen innvandrere som mottar sosial stønad er i dag tre ganger høyere enn andelen stønadsmottakere i den øvrige befolkningen. I realiteten har sosial stønad blitt en form for langsiktig inntektssikring blant grupper av innvandrere, særlig flyktninger. Dette er ikke i samsvar med stønadens formål, som er ment å være en midlertidig ytelse i situasjoner der ikke andre inntektsmuligheter finnes."

Regjeringen bebuder i meldingen at den vil ta initiativ til at forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltagelse i kvalifiseringstiltak, blir styrket og tydeliggjort.

4.2.2 Dokument nr.8:87 (1997-98)

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 sosial støtte til aktive tiltak i tråd med flertallsmerknadene i Innst. S. nr 192 (1997-98). Flertallet i kommunalkomiteen legger i denne innstillingen 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 et arbeid i en bedrift. Det vil derfor være en fordel om den enkelte raskt kan kobles opp til en arbeidssituasjon samtidig som man har språkopplæring. Komiteens flertallet peker på at det er viktig at den enkelte nyankomne flyktning og innvandrer raskt får kartlagt sine kunnskaper slik at man best mulig kan tilrettelegge språkopplæring og arbeidstilbud. Det må satses på å få redusert behandlingstid for godkjenning av utenlandsk kompetanse. Det påpekes videre at kvalifiserings- og integreringstiltak må gis på lik linje for 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 fagmyndighet på ulike områder skal ha ansvar for innvandrere og flyktninger, men ser likevel behov for en mer flyktning/ innvandrer spesifikk organisering av dette arbeidet i en avgrenset integreringsfase.

4.2.3 Stortingsmelding nr. 50 (1998-99)

Stortingsmelding nr. 50 (1998-99) *"Utjamningsmeldinga – Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg"*drøfter inntekter og levekår i ulike utvalgte grupper herunder innvandrerbefolkningen fra ikke-vestlige land i Norge. Meldingen behandler innvandrere som en egen gruppe fordi en betydelig del av dem har spesielle levekårsproblemer som kan kreve spesielle 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 bl.a. innføring av en ny form for inntektssikring for nyankomne innvandrere med behov for kvalifisering. En ny stønadsordning bør utformes slik at kommunens utbetalig av ytelser til livsopphold og boutgifter betinges av nyankomne innvandreres aktive deltagelse 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 melding 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) uttaler flertallet i sosialkomiteen at for å få en langt mer effektiv integrering må individfokuset bli større og tjenestene bli bedre tilpasset den enkeltes individuelle forutsetninger og behov og mer samordnet i oppstartingsfasen. Flertallet slutter seg i hovedsak til regjeringens synspunkter, og mener tiden er inne for å gå over til mer flyktningspesifikke 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 andre nordmenn. Dette har gitt en fragmentering av tiltakene slik at de er blitt innpasset i de enkelte offentlige sektorene, fremfor å ha det enkelte individ i fokus. For å få en langt mer effektiv integrering må individfokuset bli større og tjenestene mer samordnet i oppstartingsfasen. For å forhindre at flyktninger blir langtids sosialklienter og marginaliserte deltakere på arbeidsmarkedet, må det samarbeides om å lage spesialrettede innføringsprogram for den enkelte.

4.2.4 Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001)

Den siste stortingsmelding på feltet, St.meld. nr. 17 (2000 – 2001) "*Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*", understreker betydningen av kvalifisering og arbeid for nyankomne flyktninger. Meldingen påpeker at man i dag stadig er langt fra 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 sosialstønad. Årsakene til at flyktninger har større problemer på arbeidsmarkedet er mer sammensatte enn andre grupper, men manglende kunnskaper i norsk, manglende eller ikke etterspurt kompetanse/utdanning og manglende erfaring fra og kunnskap om norsk arbeidsliv er viktige faktorer i denne sammenheng.

Meldingen poengterer at både utdanning og arbeid er viktige virkemiddel for å oppnå gode levekår for nyankomne flyktninger i Norge. 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 sosialstønad.

Regjeringen vil legge opp til at alle nyankomne flyktninger skal kunne få tilbud om et introduksjonsprogram snarest mulig etter bosettingen i en kommune, og legger således frem forslag i meldingen til rammer for et slikt program. Regjeringen bebuder samtidig i meldingen at den vil innføre rett og

plikt for voksne innvandrere til å delta i norskopplæring. Forslaget er ikke utdypet i meldingen.

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 til for programmet, men vil understreke 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. Flertallet understreker at introduksjonsprogrammene ikke må legges opp slik at de som kan komme inn i ordinært arbeid faktisk ikke gjør det. 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.

Komiteen støtter derfor forslaget om å innføre en rett til norskopplæring og at deltagelse i norskopplæring blir obligatorisk. Flertallet mener det er viktig å bryte en negativ spiral med arbeidsledighet og sosialhjelp som viktigste inntektskilde. For øvrig vises til (Link til) kapittel 9.

Kapittel 5
5 Ordninger i andre land

5.1 Innledning

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

5.2 Sverige

I Sverige ble det vedtatt 1 1992 en ny lov "om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar". Loven trådte i kraft 1. januar 1993. Loven gir kommunene mulighet til i en introduksjonsperiode å utbetale introduksjonsgodtgjøring i stedet for sosialhjelp til flyktninger og andre utlendinger som omfattes av det kommunale flyktningmottaket. Hovedhensikten er å koble utbetaling av ytelse til livsopphold til aktiv deltagelse fra nyankomne innvandrere i et individuelt introduksjonsprogram. Man ønsket derved å gi kommunene et bedre redskap for å få til en mer effektiv introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Den svenske lovproposisjonen tar utgangspunkt i at sosialhjelp til livsopphold som normal og viktigste inntektskilde under den første tiden etter bosettingen i kommunen, kan være passiviserende og gi uriktige signaler til flyktninger. Loven tar bl.a. sikte på å bidra til å gjøre den enkelte innvandrer mer motivert til aktivt å delta i et introduksjonsprogram. Man ønsket å foreta en tydelig kopling mellom deltagelse i et introduksjonsprogram og utebetaling av ytelser til livsopphold. På den annen side innså man mulighetene for en negativ effekt dersom svenske borgere og andre innvandrere oppfattet ordningen som særbehandling av flyktninger og dermed urettferdig. Lovproposisjonen fremholder likevel at ordningen ikke burde oppfattes urettferdig, idet hovedformålet er å kompensere nyankomne flyktninger for grunnleggende kunnskaper og ferdigheter som de savnet for å kunne fungere i det svenske samfunnet.

Lovens personkretsen omfatter flyktninger i snever forstand (herunder kvoteflyktninger/overføringsflyktninger), personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og deres familiegjenforente 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. Vilkåret for at introduksjonsstønad skal kunne utbetales etter loven, er at vedkommende flyktning følger en introduksjonsplan som kommunen i samråd med han eller hun har utarbeidet. Det er kommunen selv som bestemmer størrelsen av introduksjonsstønaden. Stønaden beskattes ikke og den gir således ikke grunnlag til å opparbeide rett til trygd . Dersom utlendingen eller flyktningen ikke følger en utarbeidet introduksjonsplan uten rimelig grunn, 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 kommunenes avgjørelse om ytelsens størrelse ikke påklages.

Forut for vedtagelsen av loven om introduksjonsstønad i Sverige gjennomførte vinteren/våren 1991 en arbeidsgruppe i Regjeringskansliet en utredning om spørsmålet. Arbeidsgruppen diskuterte flere alternativer og hovedalternativet var en enhetlig introduksjonsstønad for landet med et skattepliktig grunnbeløp som ikke var behovsprøvd. Introduksjonsytelsen skulle anvendes i stedet for andre offentlige ytelser til livsopphold under en bestemt introduksjonsperiode, og den skulle utbetales i henhold til sentralt fastsatte regler. Under den videre prosess i lovarbeidet ble dette alternativet valgt bort, dels fordi det ble ansett som altfor detaljregulerende, og dels fordi man anså at kommunene burde gis frihet til selv å bestemme nivået på ytelsen. Dessuten antok man at ordningen på kort sikt ville medføre økte kostnader for kommunene ettersom ytelsen skulle være individbasert uten behovsprøving, herunder at den ikke skulle ta hensyn til hele familiens forsørgelsesituasjon. Det ble således i stedet foreslått en lov om introduksjonsstønad som ga kommunene frihet til å innføre ordningen for de personer som omfattes av den statlig tilskuddsordningen. Kommunene fikk også bestemme nivået på ytelsen og den nærmere utforming av denne.

I begynnelsen av år 200 foretok myndighetene i Sverige en ny spørreundersøkelse om kommunenes introduksjonsvirksomhet. Undersøkelsen rettet seg mot kommuner som har tatt i mot minst syv flyktninger i perioden januar til oktober 1999. Det var 113 kommuner som oppfylte kriteriene og besvarte undersøkelsen. Til sammen 46 kommuner har angitt at det utbetaler introduksjonsstønad til personer som omfattes av loven om introduksjonsstønad. Bruk av loven er vanligere i større kommuner. I 28 kommuner ligger nivået for introduksjonsstønaden høyere enn sosialhjelpen. Det er vanligere blant større kommuner med et stønadsnivå som er høyere enn kommunens normer for sosialhjelp. Flertallet av kommuner som har innført introduksjonsstønaden, har positive erfaringer fra systemet. Kommunene erfarer at systemet med introduksjonsstønad gjør administrasjonen enklere, øker motivasjonen hos individene samt at en får bedre resultatoppnåelse i forhold til målsettingen for den enkeltes introduksjonsplan.

I 1997/98 ble det foreslått en endring av lov om introduksjonsstønad. Endringen trådte i kraft 1998 og innebærer en mulighet for kommunene, dersom det foreligger særskilte grunner, til å anvende lovens ordning for andre nyankomne innvandrere enn det loven regulerer som personkrets. Begrunnelsen for endringen var at andre nyankomne innvandrere kan ha samme behov for lovens ordning som personer omfattet av lovens personkrets.

Regjeringen i Sverige har besluttet (blir besluttet 23.05.01) å fremme forslag om nye endringer i loven. Forslaget inneholder lovfesting av en rett til introduksjonsstønad for personer som omfattes av loven og en tilsvarende plikt for kommunen å utbetale stønaden i stedet for sosialhjelp. I henhold til forslaget skal introduksjonsstønaden sikre det enkeltes livsopphold motsvarende sosialhjelpen i kommunen, og utover dette bestemmer kommunen stønadens størrelse herunder i hvilken utsterkning skal gjøres fradrag for andre inntekter. I følge forslaget kan den enkelte beholde retten til introduksjonsstønaden ved flytting til en annen kommune så lenge det forelligger gode

grunner for det og utflyttings- og tilflyttingskommunene er overens om dette. Videre foreslås det at kommunens avgjørelse om stønadens størrelse skal kunne være gjenstand for klagebehandling.

5.3 Danmark

I Danmark ble det den 1. juli 1998 vedtatt en lov om integrering av utlendinger, "integrationsloven". Loven trådte i kraft den 1. januar 1999. Lovens hovedformål er å fremme en bedre integrering av nyankomne innvandrere ved å bidra til at nyankomne sikres de samme muligheter for generell samfunnsdeltagelse som den øvrige befolkningen i det danske samfunn. Den danske loven skal videre bidra til at nyankomne innvandrere blir raskest mulig selvforsørgende, og gi den enkelte innvandrer en forståelse for det danske samfunnets grunnleggende verdier og normer. Dessuten har loven til hensikt å tilrettelegge for en mer jevn geografisk fordeling av nyankomne innvandrere. Den danske integrationsloven er forholdsvis omfattende og gir en inngående regulering av integreringsprosessen for nyankomne innvandrere i kommunene. Den har således et videre siktepunkt enn dette utvalgs mandat.

Den danske loven innebærer store endringer fra daværende praksis på området for integrering av nyankomne innvandrere. Blant annet fikk kommunene i henhold til integrationsloven ansvaret for integrering av nyankomne flyktninger og innvandrere. Tidligere lå hovedansvaret i startfasen for integrering av nyankomne flyktninger hos Dansk Flygtningehjælp, mens kommunene overtok ansvaret for den videre integrering etter 18 måneder. Integreringsperioden etter den nye loven er 3 år, og omfatter både flyktninger og deres familiegjenforente.

Den danske integrationsloven inneholder tre hovedelementer. Den regulerer bosettingsleddet med regler som bestemmer fordeling av nyankomne flyktninger i landet, den regulerer videre en plikt for kommunene til å tilby nyankomne innvandrere tilrettelagt introduksjonsprogram og den regulerer introduksjonsytelsen. Integrationsloven gjelder for flyktninger og innvandrere med lovlig opphold i Danmark. Med flyktning forståes personer som har fått politisk asyl, personer som har fått humanitær oppholdstillatelse og personer som er innvilget oppholdstillatelse av særlige grunner. Innvandrer i den danske lovens forstand er utlending som er familiegjenforent med en flyktning, og familiegjenforente til andre personer med fast opphold i Danmark. Loven avgrenses mot nordiske, EU- og EØS-borgere. Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til alle som er omfattet av loven og som er bosatt i kommunen. Introduksjonsprogrammet omfatter kurs i samfunnsforståelse, danskundervisning og aktiviseringstiltak. Omfang og innhold av introduksjonsprogrammet for den enkelte fastsettes i en individuell handlingsplan. Handlingsplanen skal utarbeides på grunnlag av en vurdering av den enkelte utlendingens 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 utdannelse. Introduksjonsprogrammet har en varighet på inntil 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 selvforsørgende, eller stadig har behov for danskundervisning. Fortsatt integreringsarbeid vil da skje etter den alminnelige sosiallovgivningen, men tilbudene er stort sett de samme. Kommunene får dog etter den treårige perioden ikke lenger dekket deres utgifter av staten i samme omfang.

Bestemmelsen om introduksjonsytelse har til formål å sikre at vedkommende deltager som ikke kan klare seg selv og er i en overgangsfase der han eller hun er under utdanning mottar en kontant ytelse. Retten til utbetaling av introduksjonsytelsen er i loven gjort betinget av deltagelse i introduksjonsprogrammet. Uteblivelse av programmet uten rimelig grunn gir etter loven kommunen mulighet til forholdsmessig å nedsette ytelsen beregnet etter fastsatt timetall med inntil 20 prosent. Pr. 1. januar 2001 er sanksjonsreglene i den danske sosiallovgivning strammet helt generelt. Det gjelder altså så vel danske borgere som innvandrere og både integrasjonsloven og den alminnelige sosiallovgivningen. Heretter har kommunene plikt til å trekke opp til 30 prosent av ytelsen, hvis det er tale om ulegitimert fravær, og deltageren ikke har andre problemer enn arbeidsledighet. Kommunen kan med hjemmel i loven bestemme at introduksjonsytelsen nedsettes eller opphører, dersom utlendingen uten rimelig grunn avviser å delta i introduksjonsprogrammet, og denne reaksjonen vil kunne vedvare så lenge grunnlaget for dette er tilstede. Integrationsloven 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, men loven gir selv hjemmel for å gi supplerende ytelser etter behov. Introduksjonsytelsen avregnes mot egne inntekter, dog slik at ved avregning mot arbeidsinntekt eller inntekt som ledd i ulike sysselsettingstiltak sees det bort fra 11.20 DKK pr. utført arbeidstime (2001-satser) begrenset til et månedlig timeantall på 160 timer.

Den danske integrationsloven tar sikte på å ivareta hensynet til medvirkning fra innvandrernes side både på individnivå, jf. handlingsplanen ovenfor, og gjennom regler som tilrettelegger for opprettelse av lokale integreringsråd. Kommunene skal under visse omstendigheter bestemt i loven, opprette lokale integreringsråd som bl.a. utpekes av medlemmer av lokale flyktning- og innvandrerforeninger eller andre tilsvarende personer i kommunen. Rådet kan avgi offentlige uttalelser om kommunens innsats på området for integrering og introduksjonsprogrammer som tilbys nyankomne.

Introduksjonsytelsens størrelse er fastsatt i loven, og svarer til de økonomiske ytelser som ytes etter den alminnelige sosiallovgivningen. Opprinnelig lå lovens satser for introduksjonsytelsen under nivået for den alminnelige sosialhjelpen. Det var stor politisk debatt om hvorvidt loven var et brudd på Flyktningkonvensjonen og i denne forbindelsen bad UNCHR om opplysninger mv. Etter en lovendring som trådte i kraft 1. februar 2000 ble nivået på introduksjonsytelsen hevet til samme nivå som satsene for sosialhjelpen. Bakgrunnen for lovendringen var den danske regjeringens evaluering av lovens tilsiktede effekt om rask integrering av nyankomne innvandrere. Til grunn for evaluerin-

gen lå en undersøkelse foretatt i noen av Danmarks kommuner som viste at det var kun et fåtall av nyankomne utlendinger inntatt i introduksjonsprogrammene som hadde kommet ut i et yrkesaktivt løp. Derimot var det mange av nyankomne som i vidt omfang hadde fått økonomiske ytelser etter integretionslovens regler om hjelp i særlige tilfeller. På den annen side viste undersøkelsen at det gikk tilfredsstillende med tilrettelegging av introduksjonsprgrammene i kommunene. Utslagsgivende i begrunnelsen for lovendringen var ønsket om å gi kommune en bedre forutsetning for den fremtidige integreringsinnsatsen ved å forhindre at den enkeltes økonomisk forhold ga en negativ effekt på hans/hennes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsytelsen til nyankomne innvandrere er skattepliktig i Danmark.

Ved avgjørelse om varig oppholdstillatelse avgir kommunen etter anmodning fra utlendingsmyndighetene uttalelse om hvorvidt den pågjeldende utlending har gjennomført et tilbudt introduksjonsprogram.

Det er adgang til å påklage kommunens avgjørelser vedrørende introduksjonsprogram og den tilkoplede økonomiske ytelsen.

5.4 Finland

I Finland er det gjennom ny lovgivning samordnet tiltak for å fremme en bedre integrering av nyankomne innvandrere i samfunnet. Innvandrerne i Finland har under sine tre første år i landet mulighet til å konsentrere seg om å lære språk, komplettere sine yrkeskunnskaper og tilegne seg andre kunnskaper og ferdigheter som trengs i Finland for å komme over til en yrkesaktiv tilværelse. I løpet av de tre første integreringsårene får nyankomne innvandrere som deltar i en integreringsplan og har behov for økonomisk hjelp til livsopphold utbetalt økonomisk støtte i form av integreringsstøtte. Innvandrere har på sin side plikt til aktivt å medvirke med sikte på å komme ut i arbeidslivet. For å underbygge dette utarbeides en integreringsplan for den enkelte innvandre, og så lenge vedkommende følger planen sikres vedkommendes livsopphold gjennom integreringsstøtte. Denne mekanismen og fremgangen for integrering er lovfestet i en nylig vedtatt lov i Finland *" Lag om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande"*. I tillegg til bestemmelser om integrering av nyankomne innvandrere inneholder den finske loven regler som regulerer mottak av asylsøkere i Finland. Loven trådte i kraft 1. mai 1999. Utgangspunktet for den finske integreringspolitikken er at det påhviler den enkelte innvandrer å ta initiativ og foreta handlinger for sin integrering og aktiv deltagelse i det finske samfunnet. Samfunnet og ansvarlige myndigheter bør på sin side ta ansvar for å bidra til at det skapes gode forutsetninger for en motiverende og dermed effektiv integreringsprosess.

Loven er den første i Finland som har til formål å fremme en bedre integrering av nyankomne innvandrere. Tidligere kunne integreringsfremmende tiltak iverksettes i medhold av ulike grunnlag. En samordning av tiltaksmenyen i den nye loven tilsikter kontinuitet og effektivitet i integreringsarbeidet.

Integreringsfremmende tiltak etter loven kan omfatte alle personer som har flyttet til Finland, og som har en hjemkommune i landet. Anvendelse av loven avgrenses ikke etter statsborgerskap, og således kan ved siden av uten-

landske innvandrere 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, og 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 arbeidsløs eller søker sosialstønad til egen forsørging. Planen skal utarbeides senest når innvandreren blir arbeidsløs, eller når han/hun har hatt sosialhjelp til livets opphold i fem måneder. Retten til integreringsplan gjelder i høyst tre år regnet fra den dato innvandreren registreres i sin første hjemkommune. Planen kan avbrytes i tilfelle den enkelte innvandrer skaffer seg full sysselsetting eller påbegynner kompetansegivende skolegang. Planen kan gjenopprettes innen den integreringsperioden hvoretter innvandreren har rett til plan. Loven forutsetter at integreringsplanen utarbeides gjennom en avtale mellom kommunen, arbeidskraftmyndigheten og den enkelte innvandrer. Planen skal ha som mål å gi angjeldende innvandreren de kunnskaper og ferdigheter som vedkommende vil trenge for å komme ut i arbeidslivet, og for øvrig å kunne fungere i samfunnet. Den finske loven legger til grunn en kobling mellom aktiv deltagelse i et introduksjonsprogram og retten til å få utbetalt økonomisk ytelse. Aktiv deltagelse betraktes i loven som en motprestasjon til den ytelsen den enkelte innvandrer får utbetalt for å berge sitt livsopphold. Full deltagelse gir rett til full dekning av det økonomiske behov den enkelte innvandreren til enhver tid måtte ha i form av en lovbestemt integreringsstøtte. Den økonomiske integreringsstøtten består av gjeldende grunnbeløp for inntektsstøtten/den ordinære sosialhjelp og arbedsmarkedsstøtte. Arbeidsmarkedsstøtten er skattepliktig. Integreringsstøtten er behovsprøvd, og vil således kunne justeres jevnlig i samsvar med den enkeltes økonomisk forhold og behov for støtte.

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

Kapittel 6
6 Lokale prosjekter

6.1 Kommunale kvalifiseringsprosjekt

En rekke norske kommuner har gjennom 90-tallet utviklet ulike former for heldags kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger. En finner bl.a. en rekke eksempler på samarbeid mellom kommuner og Aetaten om kombinasjonsløsninger med norskopplæring og kvalifiseringstiltak etter ulike modeller.

Norges forskningsråd var i perioden 1991-95 oppdragsgiver for et utviklingsprosjekt for kommunalt flyktningarbeid (FLY-prosjektet). En hovedmålsetting for prosjektet var å finne fram til bedre arbeidsformer, metoder og modeller, og å stimulere til nytenkning i det lokale flyktningarbeidet. Prosjektet ble gjennomført av forskningsinstituttet SINTEF IFIM og hadde deltakelse fra 28 kommuner rundt om i landet.

Sentrale spørsmål i FLY-prosjektet var valg av organisatoriske løsninger, metoder og arbeidsformer ved utforming av tiltak, betydningen av samarbeid på tvers av sektorgrenser og brukermedvirkning.

Det var betydelige variasjoner mellom kommunene i valg av løsninger. Likevel syntes noen virkemidler og tiltak å gå igjen. I prosjektets avsluttende rapporter (Berg og Thorseth, 1995) er dette oppsummert til å gjelde:

- mer systematisk bruk av karriereplanlegging
- bedre rutiner for godkjenning av utenlandsk utdanning
- mer og bedre tilpasset norskopplæring
- økt bruk av kombinerte norskkurs og arbeidsmarkedstiltak
- mer fleksibel bruk av både Aetatens og kommunenes midler til tiltak
- flere og mer skreddersydde kurs/tiltak
- utvikling av tiltak med sikte på egenetablering
- økt målretting i forhold til grupper med særskilte behov

Spørsmålet om valg av alternativer former for utbetaling av økonomisk støtte i forbindelse med den enkeltes deltaking i kvalifiseringstiltak var ikke løftet fram som eget tema i FLY-prosjektet.

I rapporten "Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammet for flyktninger" (1997) viste forskningsstiftelsen FAFO til at det i Norge ikke hadde vært gjennomført noen stor og systematisk utprøving av introduksjonsprogram for flyktninger som kobler sammen kvalifisering og økonomisk støtte. Det fantes spredte eksempler på slike prosjekter. 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.

6.2 Forsøk med introduksjonsprogram og stønad knyttet til deltakelse

6.2.1 Bakgrunn

I mai 1998 behandlet Stortinget et forslag om at det skulle igangsettes forsøk med tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak (jf. Dokument 8:87 (1997-98) og Innst. S. nr. 192 (1997-1998)). I løpet av 1998 og 1999 ble det igangsatt forsøksprosjekter i 16 kommuner.

Utlendingsdirektoratet forvalter prosjektmidlene, og prosjektene blir løpende evaluert av forskningsstiftelsen FAFO. Ved i gangsetting av forsøkene ble det satt følgende rammer for prosjektene:

1. Prosjektene gjennomføres i samarbeid mellom kommune, arbeidskontor og trygdekontor. Partene i arbeidslivet kan trekkes inn i samarbeidet om prosjektene. Tilsvarende kan frivillige organisasjoner også trekkes inn i samarbeidet.
2. Det siktes mot at kvalifiseringsoppleggene legges opp slik at deltakerne har et primært kontaktpunkt (kontaktperson) i en av de samarbeidende etater. Som et supplement kan deltakerne ha en fast kontaktperson i de øvrige samarbeidende etater. Teamorganisering er en aktuell form for organisering.
3. Kartlegging av den enkeltes kompetanse og utarbeidelse av gjensidig forpliktende kvalifiseringsplaner.
4. Kvalifiseringsopplegg som består av tiltak som til sammen gir et heldagstilbud fem dager i uken, slik at tilbudet tilsvarer en vanlig arbeidsuke. Norskopplæring kombinert med arbeidspraksis inngår i kvalifiseringsopplegget. Arbeidspraksisen kan foregå i et arbeidssenter, og/eller i en ordinær bedrift.
5. Mulighet for utslusing av deltakere til ordinært arbeid eller ordinær utdanning underveis i forsøksperioden.
6. Bruk av offentlige ytelser til den enkelte i kvalifiseringsperioden knyttes opp til kvalifiseringsplanen og gjøres avhengig av deltakelse i kvalifisering.

6.2.2 Stønad knyttet til deltakelse – eksempler på ulike modeller

I rammen for prosjektene er det stilt krav om at det i forbindelse med kvalifiseringsprogrammene skal utbetales stønad som er knyttet til deltakelse. Kommunene har valgt å løse dette på ulike måter, og har satt ulike navn på ytelsen, f.eks. kvalifiseringsstønad, deltakerpenger, alternativ inntektssikring, introduksjonsstønad, introduksjonsstøtte og kommunal kursstønad.

Kommunene har også innført ulike modeller for beregning av stønadsnivå, stimuleringstilskudd og trekk ved ugyldig fravær. Nivået varierer en del mellom kommunene, men et gjennomgående trekk er at det ved full deltakelse i et kvalifiseringsprogram er lagt noe høyere enn kommunens sosialhjelpsnorm. Ved fastsetting av stønadsnivå har noen kommuner tatt utgangspunkt i kommunens normer for beregning av sosialhjelp, andre har valgt en beregningsmodell med klar henvisning til Aetatens satser for kursstønad under tiltak, eller et gitt lønnstrinn i offentlig regulativ. Et gjennomgående trekk er at stønaden, eller den delen av den samlede stønaden som er avhen-

gig av deltakelse i et kvalifiseringsprogram, beregnes individuelt, dvs at ektefeller eller samboere som deltar i prosjektet får utbetaling etter de samme satser.

Et annet trekk ved flere av prosjektene er at det er lagt til rette for at det skal kunne lønne seg å ha arbeid som ikke kommer i konflikt med deltagelse i kvalifiseringsprogrammet, ved at inntekt fra kvelds- og helgearbeid ikke medfører trekk i stønadsutbetalingen.

Et fåtall kommuner har innført en ordning som ikke inneholder noen form for behovsprøving ved fastsetting av stønadsnivået. Dette enten som en skattefri stønad etter gitt sats eller ved midlertidig tilsetting i kommunen og skattepliktig avlønning i et gitt lønnstrinn. De fleste har imidlertid valgt å beholde en eller annen form for behovsprøving i sin ordning. Dette ved at stønaden har et tillegg som er knyttet til deltakerens faktiske utgifter (til f.eks. bolig, barnehage, SFO, transport) eller kriterier som antas å påvirke utgiftsnivået (som alder og familiestørrelse), og regler for avkorting i forhold til mottak av andre offentlige ytelser (som f.eks. bostøtte, kursstøtte fra Aetat, overgangsstønad, stipend fra Statens lånekasse for utdanning, kontantstøtte og barnetrygd).

Det er også valgt ulike innretninger på regler, rutiner og avtaleformer. Noen kommuner har beholdt en tydelig tilknytning til sosialhjelpssystemet ved at utbetalingen er knyttet til lov om sosiale tjenester og utbetales ved sosialkontoret. Andre har beholdt en stønad som inneholder elementer av behovsprøvd utgiftsdekning, men har flyttet utbetalingen fra sosialkontoret, og har innført utbetalingsrutiner og regler som i større grad samsvarer med det en finner for avlønning i arbeidslivet.

Flere kommuner har utviklet og endret på stønadssystemet i løpet av forsøksperioden, bl.a for å få en tydeligere frakobling fra sosialhjelpssystemet og for å forsøke å forenkle rutinene knyttet til beregning og utbetaling.

For å vise variasjon i de løsninger som er valgt gis noen korte skisser av stønadsmodeller slik disse var utformet i noen av forsøkskommuner første halvår 2000. Beskrivelsen av ordningen i de utvalgte kommunene er ikke ment å være fullstendig.

6.2.2.1 Sosialhjelp med motivasjonstillegg

Fjell kommune

Det utbetales introduksjonsstønad som er hjemlet i sosialloven og kommunale retningslinjer for sosialhjelpssatser. I tillegg til ordinær sosialhjelpssats utbetales et stimuleringstilskudd på inntil kt 1000 per måned. Utbetaling av maksimal stønad forutsetter 30 timers deltaking i introduksjonsprogram per uke. Tillegget reduseres time for time ved fravær. Ved manglende frammøte over tid mister en tillegget og sosialhjelpsdelen reduseres med inntil 50 prosent.

Oslo kommune bydel Furuset

For beregning av maksimalt stønadsnivå, ekskl. støtte til bolig, legger Oslo kommune bydel Furuset til grunn ordinær sats for sosialhjelpens basisbeløp pluss et motivasjonstillegg. Tillegget varierer fra kr 200 til kr 1 000 i måneden alt etter antall timer norskopplæring og arbeidstrening per uke i deltakerens

program. Det beregnes en dagsats ved å dele basisbeløpet og tillegget på 22. Ved ureglementert fravær reduseres stønadsutbetalingen med utgangspunkt i dagsatsen. Stønad for dekning av boutgifter kommer i tillegg. Sosialkontorene har utarbeidet et grunnvedtak for deltakerne i prosjektet som fattes for hele kontraktsperioden. Det foretas månedlig utbetaling ut fra timeliste.

6.2.2.2 Kommunal kursstønad/introduksjonsstønad etter fast(e) sats(er), med behovsrelatert tillegg

Harstad kommune

Det utbetales kommunal kursstønad som er beregnet på bakgrunn av innleverte timelister. Satsene er differensiert mellom ungdom (18-23 år) og voksne (over 23 år). Det gis et særskilt motiveringstillegg for deltakelse i arbeidspraksis. I tillegg mottar flyktningene stønad som beregnes ut fra familiestørrelse og godkjente utgifter til husleie og strøm. Det er full dekning av barnehage og SFO for foreldre som deltar i kvalifiseringsprogram.

Bærum kommune

Bærum kommune har utarbeidet omfattende regler for kvalifiseringsstønad. Alle flyktninger må delta i kvalifiseringsprogram fra 1. dag etter bosetting. Deltakere som er over 20 år får ved deltakelse i heldagstilbud kr 200 per virkedag. Denne delen av stønaden utbetales til hver person over 20 år som har kontrakt med kommunen, uavhengig av om noen tilhører samme familie. I tillegg gis husleiestøtte, støtte for hjemmeboende barn mellom 16 og 20 år som er i utdanning eller kvalifisering, og støtte til dekning av utgifter til barnehage/heldagsskole etter detaljerte regler.

For personer mellom 18 og 20 år som ikke bor med sine foreldre eller foresatte gjelder en ungdomssats tilsvarende flyktningstipend fra Statens lånekasse for utdanning.

Alle deltakere må normalt søke de offentlige ytelser de kan ha krav på. Barnetrygd, barnebidrag når bidragsmottaker ikke bor sammen med samboer/ektefelle og grunn- og hjelpestønad regnes ikke som stønad. Alle andre offentlige ytelser regnes som inntekt og kvalifiseringsstønaden reduseres med et tilsvarende beløp.

Det foretas utbetaling en gang i måneden basert på kontrakten mellom kommunen og deltakeren, og utregnet etter innlevert fremmøteliste som er underskrevet av lærer/kursansvarlig. Ureglementert fravær medfører trekk i stønaden med kr 200 per hel dag og kr 100 per halv dag.

Skien

Kvalifiseringsstønad på kr 200 per dag, i tillegg utbetales stønad til boutgifter og barnepass. Utbetaling skjer på grunnlag av timelister. Dagsatsen reduseres med kr 150 ved sykemelding utover 14 dager og ved svangerskapspermisjon. Det er mulig å ta arbeid utenfor programmet uten at det trekkes inn i bereg-

ningen av kvalifiseringsstønaden. Utbetalingen er basert på kontrakt og erklæring om økonomisk situasjon. Andre offentlige ytelser som mottas går til fradrag ved beregning av utbetaling.

Kongsvinger kommune

Kongsvinger har valgt å knytte sitt stønadsnivå til Aetatens satser for kursstønad under tiltak. Deltakere over 20 år med heldagstilbud mottar en kursstøtte på kr 228 per dag. Deltakere som er mellom 18 og 20 år, og som er hjemmeboende mottar kr 166 per dag. Kursstøtten kr 228 per dag og botillegg kr 120 per dag bortfaller dag mot dag ved ugyldig fravær. Deltakere med sykefravær (hel- eller deltid) utover 14 dager mister plassen sin i prosjektet, og går tilbake til ordinær sosialhjelp. (Reglement fra 01.01.2001).

I tillegg til kursstøtte gis det støtte til dekning av husleie, reiseutgifter og utgifter til barnehage og SFO.

Barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte samt grunn- og hjelpestønad er ytelser som ikke inntektsføres i forhold til introduksjonsstøtte.

Introduksjonsstønad utbetales annenhver uke. I utgangspunktet forutsettes det at deltagere på heldagstilbud skal kunne klare å dekke sine faste utgifter mens de mottar introduksjonsstøtte. Dersom deltakerne likevel ikke klarer å dekke sine faste utgifter kan det søkes om supplerende sosialhjelp.

Bergen kommune Årstad bydel

Ved full deltakelse kan alle deltakere få kr 8 500 per måned uavhengig av familie- og boligsituasjon.

Dersom deltakeren mottar penger fra Aetat eller trygdekontor samordnes utbetalingene slik at totalbeløpet blir kr 8 500. Barnetrygd og kontantstøtte holdes utenfor samordningen.

Deltakere som har behov for mer støtte på grunn av at det er en stor familie som skal forsørges henvises til sosialkontoret for supplerende hjelp i henhold til gjeldende satser.

Utbetaling skjer den 12. i hver måned som for kommunalt ansatte.

Sola kommune

Deltakerne i programmet mottar kr 38 per time, fra undervisningsetaten, for dokumentert frammøte på norsk og samfunnskunnskaps undervisningen. Ved udokumentert fravær utbetales det ikke stønad. I 2 eller 3 dager i uken er deltakerne på språk- og arbeidstrening som har tilknytning til arbeidsplasser. Aetat betaler kursstønad for disse dagene. Dette er 3 måneders kontrakter som eventuelt fornyes, eller deltakerne går over på annet tilbud, f.eks. lønnstilskudd. Aetat gir vanligvis ikke mer enn 12 måneders tilbud, men har i dette prosjektet vært mer liberal og latt deltakere gå opp til 18 måneder.

Maksimal utbetaling per deltaker per måned er kr 9 500. Dette beløpet inkluderer også husleie med strøm. Det gis støtte etter samme satser for alle deltakere i programmet. Ordningen gir mindre utbetaling enn ordinært arbeid, men mer enn sosialhjelp.

6.2.2.3 Ansettelse i kommunen og skattepliktig lønn

Flora kommune

Deltakerne blir midlertidig tilsatt i Flora kommune i inntil 18 måneder, selv om arbeidsplassen som benyttes i kvalifiseringen er en privat bedrift. De avlønnes i ltr. 11, dvs kr 14 408 per måned. Deltidsstillinger er benyttet i store deler av kvalifiseringsperioden. Praksisplass, som oftest 2 dager per uke, lønnes fra dag en av. Norsktimene lønnes først de siste 1-2 måneder før norskprøven skal avlegges. Med unntak av den siste tiden før språkprøven betales deltakelse på norskundervisning med sosialhjelp. I forhold til beregning av sosialhjelpsstøtten inntektsberegnes eventuell lønn fra kvelds- og helgearbeid.

Vanlige tilsettingsregler gjelder slik som regler for egenmelding, sykemelding, varsling ved fravær og permisjoner. Deltakerne får lønnskonto med utbetaling i tråd med kommunenes praksis for andre lønnstakere, og de må betale skatt og trygdeavgift på vanlig måte for den delen av inntekten som utbetales som lønn.

Lørenskog kommune

Deltakerne har en arbeidsavtale med Lørenskog kommune. Avtalen løper for et halvt år av gangen med gjensidig oppsigelse på en måned. Det utbetales lønn etter kommunale lønnsbetingelser. Utbetalingen er kr 14 341 per måned. Dette er et interkommunal prosjekt mellom tre kommuner. I en av kommunen får deltakere, som ikke er enslige, i tillegg til lønnen kr 1 000 i motivasjonstillegg og kr 610 i reistilskudd.

Fulltid er ca 40 timers uke, fordelt med 2 dager arbeidspraksis og 3 dager språkopplæring. Deltakerne anses som ordinære arbeidstakere med samme rettigheter og plikter som andre ansatte i kommunen, og blir trukket i lønn ved ugyldig fravær. Det opparbeides ikke ansiennitet i kommunen.

6.2.3 Noen erfaringer

6.2.3.1 Generelt

Forsøksprosjektene er ikke avsluttet ennå. FAFO, som skal evaluerer prosjektene, innhenter data fra kommunene gjennom hele prosjektperioden. I en underveisrapportering fra denne evalueringen (per 01.11.00) gir FAFO følgende beskrivelse av bakgrunnen for valg av ordning og noen erfaringer så langt med ulike stønadsordninger.

Kommuner som har mange store barnefamilier påpeker at sosialhjelpssatsene gjør det svært vanskelig å motivere foreldrene i disse familiene til kvalifisering og arbeid. Familier med mange barn får så mye sosialhjelp et det for de aller fleste foreldrene er urealistisk å tro at de noen gang skal kunne hente like mye ut av det norske arbeidsmarkedet.

Sosialhjelp med motivasjonstillegg

Bakgrunnen for å velge denne ordningen er at skattelovgivningen gjør det komplisert å finne andre løsninger. Kommunene ser på dette som en midlertidig ordning inntil noe annet kommer på plass.

I noen av kommunene som anvender denne løsningen er kommunikasjonen mellom sosialkontor og de øvrige instansene som er involvert i prosjektet mangelfull. Det er dermed uklart i hvilken grad sanksjonene faktisk gjennomføres. I andre kommuner er det god kontakt, bl.a. gjennom samlokalisering. Flere av disse uttrykker imidlertid ønske om fysisk og organisatorisk atskillelse fra sosialkontoret. Dette begrunnes dels med at det er uheldig for deltakernes motivasjon og dels med faglige argumenter.

På grunn av ulik het i spesifikasjonskrav oppleves utbetaling over kommunenes lønnsutbetalingssystem som nokså arbeidskrevende.

Kommunal kursstønad/introduksjonsstønad

Bakgrunnen for å velge en slik ordning var ønske om å holde flyktningene unna sosialkontoret for å unngå klientifisering.

De aller fleste deltakerne gir uttrykk for lettelse over å slippe å være sosialklienter. Enkelte deltakere klager over at det stilles krav til dem som ikke stilles til andre flyktninger. Motivasjonen til deltakerne oppleves likevel generelt som god.

Ingen blir trukket skatt av de kommunale kurspengene. Flere av kommunene som har valgt ordningen har strevd med å få den godkjent av skattemyndighetene.

Ansettelse i kommunen og skattepliktig lønn

Lønn/ansettelsesforhold gir en situasjon som er mest mulig lik det ordinære arbeidslivet, og gir visse rettigheter blant annet i forhold til trygd og skatt.

Ordningen er også avklart i forhold til skattelovgivningen.

Forholdet til arbeidsmiljølovens regler om midlertidig tilsetting/ansettelsesvern er imidlertid uklare.

Det har også vært noe konflikt og misnøye på skolen, siden noen elever får lønn og andre ikke. I undervisningen er det klart lavere fravær blant prosjektdeltakerne enn blant de øvrige elevene.

Referanser

Berg, Berit og Thorseth May (1995): *Kommunalt flyktningarbeid i endring*, SINTEF IFIM

Djuve, Anne Britt og Pettersen Hanne Cecilie (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*, FAFO-rapport 234

Djuve, Anne Britt (1.11.2000): *Alternativ inntektssikring: Løsninger og erfaringer i 16 prosjektkommuner*. Underveisrapportering fra FAFOs evaluering av prosjektet Kvalifisering og alternativ inntektssikring for flyktninger og innvandrere

Utlendingsdirektoratet (2000): *Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrerer; kvalifisering og alternativ inntektssikring. 16 korte prosjektskisser*

Utlendingsdirektoratet (2000): *Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrerer: Grunnleggende kvalifisering og alternativ inntektssikring. Årsrapporter fra 16 prosjektkommuner.*

Kapittel 7
7 Noen prinsipielle spørsmål

7.1 Kritikk av nåværende system

Utgangspunktet er at alle nyankomne innvandrere skal ha like muligheter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Utgangspunktet er videre at nyankomne innvandrere, så raskt som mulig skal klare seg selv økonomisk.

Gjennom flere utredninger har Regjering og Storting uttrykt misnøye med resultatet av arbeidet med å integrere innvandrere, sist ved behandlingen av St.meld. nr.17, der kommunalkomiteen sier i Innst.S.nr. 197 (2000-2001) Om asyl- og flyktningpolitikken i Norge:

> "Vi er i dag òg langt unna målet om at flyktningar raskast mogleg skal bli sjølvhjelpa. Statistikk viser at flyktningar har lågare inntekter enn befolkninga elles, og er overrepresenterte blant mottakarar av sosialstønad. Arbeidsløysa blant flyktningar er òg høgare enn blant folk elles i Noreg."

Det som kjennetegner nyankomnes situasjon i dag, er den relativ 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 fremstår som den eneste hovedinntektskilde for nyankomne innvandrere.

Strukturen i dette systemet fører til et uønsket løp for mange nyankomne innvandrere. Nyankomnes sosialisering konsentrerer seg i for stor grad om håndtering av sosialapparatet. Over lang tid vil dette kunne bety 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 samfunnsdeltagelse fra deres side.

7.2 Formålet med en ny ordning

*Utvalget*mener at det naturlige utgangspunkt er at det først og fremst er de nyankomne innvandrerne selv som har ansvaret for å finne seg til rette eller bli integrert i det norske samfunnet. Samfunnet må på sin side legge forholdene til rette på en hensiktsmessig måte for at deltagelse i samfunnet faktisk blir mulig. Kommunenes primære ansvar for introduksjon av nyankomne innvandrere bør understøttes av ordninger som gir nødvendig redskap til å sikre motivasjon og aktiv deltagelse ved overgangen til en yrkesaktiv tilværelse. En ordning der aktiv deltagelse i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram gir rett til motsvarende utbetaling av ytelser i form av vederlag for deltagelsen, vil gi den nødvendige signaleffekten fra samfunnet.

Slik *utvalget* ser det, bør formålet med etablere en introduksjonsordning være å styrke innvandreres deltakelse i yrkeslivet, styrke deres økonomiske selvstendighet og deres deltakelse i samfunnslivet. Integreringsbestrebelsene

bør altså sikte mot en bred deltakelse i det norske samfunnet. Dette er markert i forslaget til formålsparagraf, lovutkastets § 1

For at introduksjonstiltak 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 med kontinuitet og planmessighet som nødvendige elementer.

7.3 Statlig styring og kommunal handlefrihet

7.3.1 Oppgave- og ansvarsdeling

Det er et gjennomgående prinsipp at de fagmyndigheter og det forvaltningsnivået som har ansvar for å tilby tjenester på et område, har ansvar for å tilby tjenester til alle som er bosatt i landet, uansett bakgrunn. I St. meld. nr. 17 (1996-97) slås det fast at dette også innebære ansvar for å tilpasse tjenestene og tilbudet til personer med innvandrerbakgrunn. I meldingen er dette ansvaret utdypet på området kvalifisering av nyankomne flyktninger.

Både stat, fylkeskommune og kommune har ansvar for oppgaveløsningen innenfor rammen av det som forstås som grunnleggende kvalifisering. Kommunene har ansvar for grunnskoleopplæring for voksne, og for norsk med samfunnskunnskap for voksne. Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring, mens staten har ansvar for arbeidsmarkedstiltak.

I stortingsmeldingen kommer regjeringen med forslag til målsettinger, begrepsinnhold, virkemidler og avklaring av ansvarsforhold for et helhetlig og individuelt tilpasset introduksjonsprogram. Gitt prinsippet om sektoransvar vil flere forvaltningsnivå kunne ha delansvar for utføring av programmet. I følge meldingen bør kommunene ha hovedansvaret for introduksjonsprogrammet som helhet. Med hovedansvar menes ansvar for igangsetting av programmet og ansvar for oppfølging og koordinering av tiltak som utføres i samarbeid mellom flere instanser.

I meldingen vises det til at kommunene har et særskilt ansvar for å legge til rette for at innvandrere skal delta i samfunnet på lik linje med den øvrige befolkningen. Staten på sin side skal legge til rette for at kommunene skal kunne utføre dette arbeidet på en god og effektiv måte, bl.a. gjennom særskilte finansieringsordninger som integreringstilskudd og tilskudd til norskopplæring. Et viktig hensyn er at kommunen skal ha frihet til lokal tilpasning ut fra nærhet til brukere og til de lokale behovene.

7.3.2 Lovregulering som virkemiddel

I utgangspunktet er kommunens kompetanse negativt avgrenset, dvs at kommunene kan påta seg enhver oppgave som ikke er lagt til et annet forvaltningsnivå eller private. Dersom kommunene skal pålegges nye arbeidsoppgaver og ansvar må dette i prinsippet skje med hjemmel i lov. Det samme gjelder dersom enkeltindivider skal pålegges plikter eller fratas rettigheter.

På integreringsfeltet har staten i større grad benyttet økonomiske virkemidler enn juridiske virkemidler. Både i tilknytning til bosetting og integrering av flyktninger og norskopplæringen finnes det særskilte tilskuddsordninger.

Integreringstilskuddet tildeles kommunene etter en gitt sats per bosatt flyktning, og skal dekke kommunesektorens gjennomsnittsutgifter per person som er omfattet av ordningen. Dette gjelder både utgifter til administrasjon, tiltak og kontantytelser til dekning av utgifter til livsopphold. I integreringstilskuddsordningen er det forutsatt at kommunene skal gjennomføre et planmessig bosettingsarbeid og stimulere flyktningene til så raskt som mulig å komme over i en situasjon der de er selvhjulpne. Ordningen gir kommunene stor grad av frihet til å velge hvordan de skal løse denne oppgaven. Det stilles ikke krav til hvordan midlene skal brukes. Kommuner som mottar mer i tilskudd enn de bruker i forbindelse med bosettingen av flyktninger, står fritt til å disponere overskytende midler til andre formål. Tilskuddet til norskopplæring beregnes ut fra antall undervisningstimer og antall deltakere per undervisningstime.

Kommunenes oppgaver i forhold til nyankomne innvandrere er ikke særskilt behandlet i lovverket. Opplæringsloven pålegger kommunene ansvar for grunnskoleopplæring for voksne og gir alle voksne med behov for dette rett til slik opplæring . Opplæringen i norsk med samfunnskunnskap er ikke regulert på tilsvarende måte. I forskrift til lov om voksenopplæring er kommunene gitt ansvar for, men ikke plikt til å sette i gang undervisning i norsk med samfunnskunnskap. Nyankomne innvandrere har ingen lovfestet rett til slik opplæring.

Sosialtjenesteloven pålegger kommunene en plikt til å yte økonomisk sosialhjelp til den som ikke kan sørge for sitt livsopphold. Plikten omfatter alle som oppholder seg i kommunen, og korresponderer med en rett for den enkelte. Denne retten tilkommer også nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen, og er i praksis den viktigste kilden til forsørgelse for denne gruppen jf (Link til) kapittel 3. Sosialtjenesteloven inneholder ikke noe om rett eller plikt til opplæring mens sosialhjelp ytes, men loven gir adgang til å stille som vilkår for hjelp at vedkommende deltar i opplæring. I en viss ustrekning er dette vært benyttet i forbindelse med deltakelse i norskopplæring, i mindre grad i forbindelse med annen kvalifisering.

Fra aktørene i arbeidet med integrering av nyankomne innvandrere er det etterlyst et bedre verktøy i arbeidet. Flere kommuner har forsøkt å utarbeide ordninger som vrir understøttelsen fra sosialhjelp til mer aktive programmer innenfor gjeldende rettslige rammer. Flere har hatt et uavklart forhold til lovgivningen, for eksempel skattelovgivningen, sosialtjenesteloven og forvaltningslovgivningen. Det er derfor gjennom praksis konstatert at det er behov for lovregulering, både av hensyn til kommunen og for å klargjøre den enkelte deltakers rettstilling.

7.3.3 Frihet til å innføre ordningen

Det forutsettes i mandatet at det er kommunene som skal ha ansvaret for introduksjonsprogrammene. Det vanlige er at når kommunesektoren tillegges en oppgave i lov, gjelder dette generelt for kommunene. Normalt vil dette også omfatte en plikt for den enkelte kommune til å iverksette tiltak på området, men det fins (noen få) unntak fra dette.

Plikten kan være av varierende omfang. Kommunen vil ofte stå temmelig fritt både mht hvem de skal yte et tilbud til og mht omfanget av tilbudet. Men

for at man skal kunne si at plikten er oppfylt, må det foreligge et minimum av tilbud. Særlig omfattende vil imidlertid denne plikten ikke være.

I noen tilfelle går lovgivningen lenger og lar plikten korrespondere med en rettighet for den enkelte. Disse rettighetene faller i hovedsak i to kategorier: For det første et krav på en minimumsstandard på tilbudet, hvis vedkommende først oppfyller vilkårene for å ha et krav. Et eksempel på dette er sosialtjenesteloven. For det andre et krav på bestemte ytelser. Retten til grunnskoleopplæring kan være et eksempel på dette.

Spørsmålet om den enkeltes rett til å delta i introduksjonsprogrammet behandles nedenfor under (Link til Rettighetsspørsmålet) kapittel 7.5. Her skal vi se på kommunenes ansvar for å tilby et introduksjonsprogram.

Det er lagt klare føringer for lovutvalgets arbeid med hensyn til kommunal handlefrihet. I mandatet heter det at det er

> 'viktig at ny lovgivning på dette området ikke svekker det kommunale selvstyret. Utvalgets forslag ti regulering skal således utformes slik at kommunene gis adgang til ikke å anvende lovens ordning".

Forutsetningen om at kommunene skal gis adgang til ikke å anvende lovens ordning, er en uvanlig form for rettslig regulering av kommunesektorens løsning av oppgaver som er gjort til dets ansvar, jf det som er sagt ovenfor. Man kan tenke seg noen ulike løsninger for å oppnå dette resultatet:

1. Kommunen tar standpunkt til om ordningen skal gjelde for den. Dvs at kommunen får kompetanse til å bestemme om ordningen skal tre i kraft i kommunen.
2. Kommunene står fritt til å anvende ordningen, dvs at den gjøres gjeldende for hele landet, men ikke som en obligatorisk ordning for kommunene. Kommunene kan altså unnlate å ta den i bruk.
3. Ordningen gjøres obligatorisk, men kommunen få full frihet til å bestemme hvem som oppfyller vilkårene for å delta.

Ad 1:

I dette tilfellet kreves det et positivt vedtak fra kommunens side for at loven skal gjelde i kommunen. Så vidt utvalget er kjent med, vil dette være en nyskapning i norsk lovgivningsteknikk på tjenestelovgivningens område. Det er selvfølgelig ikke en absolutt motforestilling. På den annen side trenger en slik nyskapning etter utvalgets mening, en meget god begrunnelse.

Fordelen ved en slik teknikk er at det vil stimulere de kommuner som overveier å ta loven i bruk, til å tenke igjennom innhold og omfang av introduksjonsprogrammet i forkant. På den annen side vil en slik teknikk muligens kunne medføre at færre kommuner innfører introduksjonsprogrammer fordi selve formen kan virke mer dramatisk.

Ad 2:

Dette er en kjent, om enn ikke særlig utbredt, teknikk, jf ovenfor. Sett fra kommunens ståsted gir dette den samme frihetsgraden som alternativ 1. Fordelen

med dette alternativet fremfor 1 er, sett fra en innvandringspolitisk synsvinkel, at det legger et mildt press på kommunene til å iverksette introduksjonsprogrammer for nyankomne innvandrere. Men det binder dem ikke til å gjøre det, og heller ikke til den formen loven legger opp til om de velger å gjøre det.

Ad 3:

Forskjellen på dette alternativet og alternativ 2 er at her blir kommunen nødt til å ha i det minste noe introduksjonsprogram etter lovens mønster. Det behøver ikke nødvendigvis være særlig omfattende eller gjelde særlig mange, men noe må det være.

Utvalgets vurdering:

Alternativ 3 oppfyller etter *utvalgets* mening ikke mandatets forutsetninger. I valget mellom alternativene 1 og 2, mener utvalget at alternativ 2 er å foretrekke. Det markerer i større grad at integreringen av nyankomne innvandrere er et kommunalt ansvar, i tråd med den vedtatte funksjonsfordelingen. I forholdet til ønsket om kommunal frihet representerer det på den annen side ikke noe mer omfattende inngrep i den kommunale friheten enn alternativ 1.

7.4 Sammenkoblingen mellom program og stønad

7.4.1 Forholdet mellom kvalifiseringsprogram og økonomisk ytelse

Som tidligere nevnt, er et sentralt punkt i kritikken av nåværende ordning for dekning av utgifter til livsopphold for nyankomne innvandrere, i hovedsak økonomisk sosialhjelp, at den virker passiviserende. Delvis gir den ikke noe incitament til å skaffe seg basiskunnskaper for å kunne klare seg selv i det norske samfunnet. Delvis innebærer den en tilpasning til en passiv mottakssituasjon av offentlig ytelser.

Ett av hovedvirkemidlene i forslaget til ny lov om introduksjonsstønad, er å koble deltagelse i et kvalifiseringsprogram med krav på introduksjonsstønad. Introduksjonsstønaden skal være en motytelse for deltagelse 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. Deltagelsen i programmet er altså ikke noe "tyngende tilleggsvilkår til ellers begunstige forvaltningsvedtak", slik vilkår for sosialhjelp er, men en av grunnbetingelsene for å ha krav på introduksjonsstønaden.

Dette forutsetter at vedkommende har behov for slik kvalifisering som programmet kan tilby. Neste spørsmål er om deltakelse i introduksjonsprogram som regulert i loven også forutsetter at vedkommende har behov for den økonomiske hjelpen loven tilbyr. Utvalget vil komme nærmere tilbake til utformingen av forholdet mellom den ytelsen loven representerer og vedkommendes egne inntekter i (Link til) kapittel 10 nedenfor. Det er ikke åpenbart

at man skal velge samme løsning som for sosialhjelpen. Det følger imidlertid av utvalgets mandat at det ikke bare er kvalifiseringsbehovet man søker å løse gjennom ny lovgivning, men også sosialhjelpens passiviserende virkning på denne gruppen. Mao at det primært er de innvandrere som har sosialhjelpen som alternativ inntektskilde, som er målgruppen for ordningen. Om økonomisk behov som vilkår for deltakelse i programmet , se (Link til Behov for økonomisk hjelp) kapittel 8.7.

7.4.2 Forholdet til obligatorisk norskopplæring

I Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) signaliseres det at Regjeringen vil gå inn for å innføre obligatorisk norskopplæring for innvandrere som ikke behersker norsk. Kommunalkomiteen har i Innst.nr.197 (2000-2001) støttet forslaget.

Utvalgets forslag bygger på at det skal skapes et individuelt heldags kvalifikasjonsprogram, med norskopplæring som en av hovedkomponentene. Til gjengjeld vil deltakerne motta introduksjonsstønad. *Meldingens* målgruppe er uavklart, men vil også kunne komme til å omfatte kandidatene til et introduksjonsprogram. Det er ikke åpenbart for utvalget hvordan sammenhengen mellom disse to systemene skal være.

Den obligatoriske norskopplæringens organisering, innhold og nivå er ikke avklart, men utvalget legger til grunn at den obligatoriske norskopplæringen vil måtte inngå som en del av programmet i den tid denne tar. I så fall vil man komme i den sitasjon at deltakere fra introduksjonsprogrammet vil motta introduksjonsstønad for den tid de deltar, mens andre deltakere ikke får slik støtte.

På den annen side vil det forhold at man gjør norskopplæring obligatorisk, ikke minske introduksjonsprogramdeltakernes behov for økonomisk hjelp. Det er etter utvalgets mening ikke hensiktsmessig at innføring av obligatorisk norskopplæring skal måtte medføre at disse må gå på sosialhjelp mens denne delen av introduksjonsprogrammet gjennomføres.

7.4.3 Avtale mellom kommune og klient, eller ensidig pålegg

7.4.3.1 Innledning

Det offentliges tildeling av rettigheter og pålegg om plikter blir betraktet som enkeltvedtak, det forhold at en rettighet og et pålegg kobles mot hverandre rokker i utgangspunktet ikke ved dette.. Slike vedtak fattes som regel ensidig fra forvaltningens side. I visse sammenhenger kan imidlertid avtaleformen fremstå som en alternativ beslutningsprosess, spesielt der det er aktuelt å knytte et krav om motytelser fra mottakeren eller andre til den hjelpen som innvilges.

Bruk av avtaleformen som en alternativ beslutningsprosess har fått en viss utbredelse ved tildeling av sosiale ytelser. Avtalekonseptet kan hevdes å gi en større grad av trygghet og forutberegnlighet for tjenestemottakere. Kommunen vil på sin side kunne oppnå en større grad av ansvarliggjøring hos mottakeren og dermed en bedre motivering.

Det rettslige innholdet er imidlertid sterkt varierende. Bruken 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 fremgangsmåte ved forvaltningsbeslutninger.

De forskjellig 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 kan overskride disse grensene ved å bruke betegnelsen avtale. Å bruke avtaleformen vil ikke gi forvaltningen noen kompetanse til å pålegge mottakeren av introduksjonsstønad forpliktelser utover 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).

Først og fremst er spørsmålet om bruk av avtaler et spørsmål om det er en hensiktsmessig samarbeidsform mellom forvaltningen og den enkelte deltaker.

7.4.3.2 Utvalgets vurdering

Utgangspunktet er at hjemmelsgrunnlaget i lov vil trekke opp rammene for hva det offentlige/kommunen kan inngå avtale om. For så vidt gjelder ny lovgivning om introduksjonsprogram og -stønad for nyankomne innvandrere, vil spørsmålet være om avtaleformen kan/bør benyttes når det nærmere innholdet i programmet skal fastlegges. Avtalekonstruksjonen kan innebære klare sosialfaglige fordeler. Lovteknisk og rettssikkerhetsmessig vil det derimot kunne påpekes visse betenkeligheter ved bruken av avtalekonseptet.

Hensynet til trygghet, forutsigbarhet, kontinuitet, individuell tilpasning, motivasjon, godt samarbeidsklima, ansvarliggjøring av brukeren og den enkeltes behov for medvirkning, taler for et smidig og fleksibelt system som avtalekonseptet kan representere.

Samtidig vil hensynet til den enkeltes rettssikkerhet (det materielle og prosessuelle aspektet), konsekvens i systemet og likebehandling trekke i retning av en løsning med ordinære forvaltningsvedtak. Samtidig kan bruken av avtaleformen være ganske problematisk fordi den forutsetter enighet etter reelle forhandlinger.

Etter *utvalgets* mening vil det være mest nærliggende at det i loven formuleres et krav om brukermedvirkning ved utformingen av introduksjonsplanen, men at det er lite hensiktsmessig å gi dette et skinn av en avtale.

7.5 Rettighetsspørsmålet

Vi har ovenfor drøftet mandatets føringer med hensyn til kommunens frihet til å innføre en introduksjonsstønadsordning. Dersom kommunen beslutter å ta ordningen i bruk, oppstår imidlertid spørsmålet om deltagelse i ordningen skal konstrueres som en rettighet for nyankomne innvandrere, eller om kommunen skal ha en skjønnsmessig frihet til å velge ut deltagerne blant dem som fyller grunnvilkårene for ordningen.

Det synes å være bred enighet om at det vil være en fordel for nyankomne innvandrere å delta i et introduksjonsprogram med sikte på å oppnå basiskunnskaper om det norske samfunnet. Dette er et hensyn som isolert

sett kan tale for å gjøre ordningen til en rettighet for den enkelte. Utvalget vil imidlertid peke på at behovene er variable innenfor denne gruppen. Noen vil ha bedre bakgrunnsforutsetninger enn andre, eller ha bedre forutsetninger for å skaffe seg de nødvendige basiskunnskapene. Den enkelte nyankomne innvandrers livssituasjon her i landet vil også være sterkt varierende, fra den som allerede har sikret seg et arbeid, eller er i ferd med å gjøre det, og til grupper av innvandrere der yrkesdeltagelse høyst sannsynlig ikke på noe tidspunkt vil være aktuelt. En rettighetsorientering forutsetter, etter *utvalgets* mening, en mer nyansert tilnærming til spørsmålet om hvem som er aktuelle deltagere enn det som fremgår av grovsorteringen i (Link til) kapittel 8.

Utvalgets mandat forutsetter at kommunene står fritt mht å ta ordningen i bruk. Hvis loven innebærer at den enkelte har krav på deltagelse dersom kommunen tar loven i bruk, vil dette høyst sannsynlig innebære at færre kommuner, kanskje langt færre, vil vise interesse for ordningen. Krav på deltakelse for den enkelte, vil gi langt mer uoversiktlige konsekvenser for kommunen, både i forhold til hvor mange rettigheten vil gjelde for og mht innholdet i kommunens forpliktelse . Selv om man forsøker å lage relativt presise kriterier for deltagelsen, vil det alltid være en viss usikkerhet beheftet med spørsmålet om hvem som oppfyller kriteriene. En slik rettighetsorientering vil også kunne påvirke bosettingsvilligheten i kommunene. I tillegg vil også spørsmålet om hvordan sekundærflytting skal håndteres, måtte løses.

Utvalget er av den oppfatning at, gitt mandatets føringer, er det lite aktuelt å foreslå introduksjonsordningen som en rettighet for den enkelte. Utvalget vil imidlertid føye til at selv om man skulle forlate mandatets føring på den kommunale friheten, er det ikke dermed gitt at en rettighetsbasert ordning er det mest hensiktsmessige. Det skyldes dels at kriteriene for deltagelse under en hver omstendighet ville måtte innebære betydelig elementer av skjønn. Det er ikke gitt at dette skjønnet blir mer realistisk ved å kalle det en rettighet. I tillegg vil vi peke på at det kan være fare for at innholdet blir utvannet på en uheldig måte hvis kommunen blir tvunget til å ta i mot flere deltagere i programmet enn den har kapasitet til.

7.6 Særlig om forholdet til økonomisk sosialhjelp

Målet og ønsket om at nyankomne innvandrere skal ha et aktivt liv som deltakere i et introduksjonsprogram på vei mot selvforsørgelse ved ordinært arbeid, går som en rød tråd gjennom utvalgets arbeid. En tilsvarende rød tråd er målet og ønsket om å hindre at nyankomne innvandrere skal (for-)bli passive stønadsmottakere. I utvalgets forslag ligger det en mulighet til å imøtekomme disse ønskene ved at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkelte og ved at introduksjonsstønaden er satt så høy at det er mulig å leve av den.

Utvalgets utgangspunkt er at et tilbud om deltakelse i et introduksjonsprogram med en korresponderende introduksjonsstønad, er et (ubetinget) gode for nyankomne innvandrere. Folk flest ønsker et liv i aktivitet, ønsker å være selvforsørgende og være deltakere i samfunnet på like fot med andre. Jo bedre og mer målrettet introduksjonsprogrammet er, jo større vil sjansene være for at det følges opp.

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

Sosialtjenesteloven gjelder for alle som oppholder seg lovlig i Norge. Lov om introduksjonsstønad endrer ikke det. Sosialtjenestelovens klare utgangspunkt er imidlertid at først når alle andre kilder til forsørgelse er utnyttet, kan det være aktuelt med økonomisk sosialhjelp. En som har fått tilbud om å delta i et introduksjonsprogram og derigjennom opparbeider seg rett til introduksjonsstønad, vil ha en kilde til forsørgelse. Sosialtjenesten kan derfor avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp og henvise vedkommende til å sørge for sitt livsopphold via introduksjonsprogrammet.

Utvalget vil peke på det er et poeng at det er skott mellom introduksjonsprogrammet og sosialtjenesten. Etter utvalgets mening er det imidlertid ikke nødvendig med en lovendring for å oppnå det. Sosialtjenesten har allerede hjemmel til å avslå søknad om sosialhjelp under henvisning til annen mulighet til forsørgelse. Samtidig kan sosialtjenesten fortsatt representere sikkerhetsnettet også for nyankomne innvandrere der den individuelle situasjonen, etter sosialtjenestens konkrete vurdering, tilsier det.

Kapittel 8
8 Avgrensning av personkretsen

8.1 Innledning

I mandatet bes utvalget om å vurdere hvilken personkrets som bør omfattes av en slik ny lov. Mandatet taler om lovgivning om stønad for "nyankomne" innvandrere, og forutsetter videre at innvandrere som foreslåes omfattet av ordningen skal ha oppholds- og arbeidstillatelse i henhold til norsk lov. Personkretsen er foreslått regulert i lovens § 2.

Som vist i (Link til) kapittel 2 har mange innvandrere vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet. Samtidig lever mange i hovedsak på sosialhjelp. De har dermed behov for så vel kvalifiseringstiltak som for økonomisk hjelp. I utvalgets forslag legges det opp til en ordning hvoretter utbetaling av økonomiske ytelser betinges av aktiv deltagelse i et introduksjonsprogram. Avgrensning av personkretsen beror på en vurdering av spørsmålet om hvilke grupper av innvandrere som har et særskilt behov for slik ordning og som dermed bør omfattes av loven. I denne drøftelsen har utvalget funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de ulike oppholdsgrunnlag utlendingsloven hjemler.

I henhold til mandatet er hovedkriteriet ved avgrensning av personkretsen at vedkommende har oppholds- og arbeidstillatelse i Norge. Dette betyr at personer uten lovlig opphold i landet ikke skal omfattes av loven.

8.2 Oppholdsgrunnlag

8.2.1 Utlendingslovgivningen

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. Med utlending forstås enhver som ikke er norsk statsborger.

Det går 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. utlendingslovens § 12. Varigheten av tillatelse til familiemedlemmer er avhengig av hovedpersonens tillatelse.

8.2.2 Asylsøkere

Asylsøker er en utlending som søker om asyl (fristed) i Norge i henhold til bestemmelsen i utlendingsloven (Link til) kapittel 3. En asylsøker har i kraft av sin søknad om asyl ikke noe formelt oppholdsgrunnlag, men asylsøkere har lovlig opphold i landet så lenge asylsøknaden er under behandling (tålt opphold).

De aller fleste oppholder seg i statlige asylmottak. Også asylsøkerer kan ha behov for grunnleggende kvalifisering og introduksjon, og asylsøkere i mottak får gjerne visse tilbud om opplæring og kvalifisering. Mandatets krav om oppholds- og arbeidstillatelse innebærer imidlertid at gruppen faller utenfor dette lovarbeidets ramme. *Utvalget* vil i tillegg peke på:

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.

Asylsøker kan gis midlertidig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse inntil søknaden om asyl er avgjort, jf utlendingsloven § 17 sjette ledd. Midlertidig tillatelse kan etter anmodning gis asylsøker som har fått endelig avslag som for tiden ikke iverksettes, jf. utlendingsloven § 17 sjette ledd, annet punktum. Denne gruppen representerer et mellomtilfelle, men også her er karakteren av midlertidighet fremtredende.

8.2.3 Flyktning

Flyktning etter utlendingsloven § 16 er utlending som går inn under flyktningkonvensjonen av 28. juli 1951 art.1 A, jf. protokoll av 31. januar 1967. En utlending som er i Norge eller på norsk grense og som er flyktning i henhold til utlendingsloven § 16, har som hovedregel rett til asyl her i landet, første ledd første punktum.

Innvilgelse av asyl, jf. utlendingsloven § 17, innebærer at vedkommende får oppholds- eller arbeidstillatelse, jf. utlendingsloven § 18 første ledd første punktum. Det fremgår av utlendingsforskriften § 63 4. ledd at tillatelsen fornyes når grunnlaget tillatelsen ble gitt på fortsatt er tilstede. Tillatelsen kan danne grunnlag for bosettingstillatelse, jf. forskriften § 63 siste ledd.

Dersom en person får asyl, har i utgangspunktet også vedkommende flyktningens ektefelle eller samboer og barn under 18 år uten ektefelle eller samboer rett til asyl (avledet asylstatus), jf. utlendingsloven § 17 tredje ledd.

Flyktningstatus representerer gjerne et langvarig opphold her i landet. Samtidig er dette en gruppe med stort behov for kvalifisering i det norske samfunnet. Det er nokså åpenbart at denne gruppen skal omfattes av ordningen. Gruppen forslås derfor inkludert i personkretsen, jf utkastet § 2 første ledd bokstav a.

8.2.4 Overføringsflyktninger

Overføringsflyktninger får komme til Norge etter organisert uttak, som regel i samarbeid med FNs høykommisær for flyktninger (UNHCR). Det rettslige grunnlaget for overføring av flyktninger er utlendingsloven § 22. I henhold til bestemmelsens fjerde ledd får utlending som er gitt innreisetillatelse, arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse også for perioden før oppholdsgrunnlaget er endelig avgjort. Denne tillatelsen kan fornyes og danne grunnlag for bosettingstillatelse. jf. forskriften § 81 tredje ledd, jf. forskriften § 63 tredje til femte ledd.

Flyktningens ektefelle eller samboer og barn har i utgangspunktet i medhold av lovens §§ 9 og 17 tredje ledd rett til samme status som vedkommende selv.

Siden innreisetillatelsen innebærer en oppholds- og arbeidstillatelse, og det gjerne er tale om personer med vel så stort behov for kvalifisering som de som er nevnt under (Link til Flyktning) kapittel 8.2.3, bør disse etter *utvalgets* mening omfattes av ordningen. Gruppen forslås derfor inkludert i personkretsen, jf utkastet § 2 første ledd bokstav b. Etter at det permanente oppholdsgrunnlaget er avgjort, vil vedkommende følge reglene for denne.

8.2.5 Opphold på humanitært grunnlag

Utlendingsloven § 8 annet ledd bestemmer at arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse kan innvilges når sterke menneskelig hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket selv om de vanlige vilkår for oppholds- og arbeidstillatelse ikke er oppfylt. Dette betegnes som opphold på humanitært grunnlag som egentlig ikke er noe begrep brukt i utlendingslovgivningen. Imidlertid brukes betegnelsen som et samlebegrep på arbeids- og oppholdstillatelse som blir gitt til asylsøkere som ikke fyller vilkårene for asyl etter utlendingslovgivningen. Tillatelsen kan som hovedregel fornyes og danne grunnlag for besettingstillatelse, jf utlendingsforskriften § 21 siste ledd siste punktum.

De nærmeste familiemedlemmene til den som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag vil kunne avlede samme type tillatelse som hovedpersonen, jf. utlendingsloven § 9, jf. utlendingsforskriften § 22.

I forhold til integreringsbestrebelsene er denne gruppen stort sett i samme situasjon som personer med flyktningstatus. Gruppen forslås derfor inkludert i personkretsen, jf utkastet § 2 første ledd bokstav c.

8.2.6 Kollektivt vern

I situasjoner med masseflukt kan personer på flukt som kommer til riket gis beskyttelse på grunnlag ev en gruppevurdering, jf. utlendingsloven § 8a. I henhold til utlendingsloven § 8a innebærer beskyttelsen at utlendingen gis arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Tillatelsen blir normalt gitt for ett år og kan fornyes eller forlenges inntil tre år. Deretter kan det gis tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse. Etter ett år med slik tillatelse skal normalt gis bosettingstillatelse, jf. utlendingsloven § 8a tredje ledd.

Også denne gruppen omfattes av den offisielle integreringspolitikken Den forslås derfor inkludert i personkretsen, jf utkastet § 2 første ledd bokstav c.

En stor gruppe asylsøkere som er blitt vurdert til ikke å ha behov for vern etter utlendingsloven § 15 første ledd, har likevel fått midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf § 15 annet ledd, fordi det nærmest er umulig å sende dem tilbake til hjemlandet mot deres egen vilje. Disse kan imidlertid ikke få fornyet oppholds- og arbeidstillatelsen på de samme vilkår som den opprinnelige tillatelsen. Etter *utvalget*mening er dette en gruppe som ut fra dagens integreringspolitikk faller utenfor lovens ramme, jf. § 2 første ledd bokstav c.

8.2.7 Arbeidsinnvandring

Arbeidsinnvandrere med oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 første ledd faller i utgangspunktet utenfor rammen for dette lovgivningsarbeidet. De har allerede fra starten av oppnådd et av de sentrale mål med loven, nemlig å være integrert i yrkeslivet.

En slik yrkesdeltakelse er også en av de viktigste mekanismene for å oppnå innsikt i norsk språk og samfunnsforhold. I den grad det er behov for ytterligere språk- og annen opplæring, bør dette skje på annen måte enn ved at de fjernes fra yrkeslivet (og dermed fra grunnlaget for oppholdstillatelsen).

8.2.8 Utdanningssøkende

Det kan på visse vilkår gis oppholdstillatelse for å studere i Norge, jf. utlendingsloven § 6 annet ledd, jf. forskriften § 4. Tillatelsen gir ikke grunnlag for bosettingstillatelse. Heller ikke for denne gruppen er det aktuelt med introduksjonsprogram, delvis fordi den aktuelle opplæringen (og forutsetningsvis finansiering) ivaretas på annen måte, delvis fordi et slikt oppholdsgrunnlag etter sin art er temporær.

8.2.9 Nordiske borgere og EØS-borgere

I henhold til utlendingsloven § 6 tredje ledd første punktum er nordiske borgere unntatt fra kravet om arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse.

Utlendingsloven (Link til) kapittel 8 inneholder særlige regler for EØS-borgere. I følge utlendingsloven § 50 kan en EØS-borger uten tillatelse ta opphold eller arbeid her i inntil tre måneder, eller inntil seks måneder dersom utlendingen er arbeidssøkende. Utover denne tidsperioden må EØS-borgeren i utgangspunktet ha oppholdstillatelse, jf loven § 50 annet ledd. En EØS-borger har rett til oppholdstillatelse hvis EØS-borgeren har skaffet seg arbeid, skal drive egen virksomhet eller yte tjenester i riket, eller på annen måte kan forsørge seg selv.

Uavhengig av reglene om oppholds- og arbeidstillatelse, er nordiske borgere og EØS-borgere en lite naturlig målgruppe for introduksjonsstønaden. Hensikten med disse spesialreglene er å fremme fri bevegelighet over landegrensene.

8.2.10 Særlig om familiegjenforening

Med familiegjenforening menes at et familiemedlem i utlandet blir gjenforent med ett eller flere familiemedlemmer som allerede bor i Norge, eller kommer for å bosette seg her.

Det rettslige grunnlaget for arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed er utlendingsloven § 9. Etter bestemmelsens første ledd har de nærmeste familiemedlemmene til norsk eller nordisk borger som er bosatt i riket, eller til utlending som har eller får lovlig opphold i riket med arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse uten begrensninger, normalt rett til arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse. Nærmeste familiemedlemmer til utlendinger uten tillatelse til varig opphold kan etter nærmere regler i forskriften innvilges arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse.

Etter *utvalgets* mening er det åpenbart at de som gjenforenes med personer som tilhører målgruppen for introduksjonsordningen, selv bør omfattes av ordningen. De vil normalt ha de samme vansker i integreringsprosessen som den førstankomne.

Mer usikkert er det om også de som familiegjenforenes med norsk statsborger eller med en arbeidsinnvandrer bør inkluderes i personkretsen. Dette er en svært uensartet gruppe mht behov for kvalifisering, og de aller fleste vil ha tilgang til privat forsørgelse. De vil ofte også ha et bedre utgangspunkt for integrering på annen måte enn gjennom organiserte program. Slik *utvalget* ser det, vil det å inkludere denne gruppen gi liten veiledning for kommunen med hensyn til hvem som utgjør ordningens primærgruppe. Utvalget har derfor holdt denne gruppen utenfor.

Familiegjenforening er regulert i § 2 første ledd bokstav d.

8.3 Aldersgrenser

8.3.1 Oppover

Den formelle pensjonsalderen er 67 år. Denne aldersgrensen gjenspeiler den forventede yrkesaktive alderen i samfunnet. I praksis vil imidlertid store grupper ha falt ut av arbeidslivet på et tidligere tidspunkt, dels gjennom uførepensjonen og dels gjennom ulike førtidspensjoneringsordninger.

Lovforslagets tar først og fremst sikte på en hensiktsmessig og effektiv overgang til ordinært arbeid eller utdanning. For gruppen over 67 år er dette ikke lenger noe aktuell problemstilling. *Utvalget* foreslår derfor å begrense introduksjonsordningen til personer under 67 år, jf utkastets § 2 første ledd.

Det kan reises spørsmål om ikke en aldersgrense på 67 år representerer en urealistisk forventning mht mulighetene for å bli yrkesaktive for atskillige eldre nyankomne innvandrere. Spesielt gjelder dette hvis vedkommende starter så sent på programmet at det er lite realistisk å fullføre det før fylte 67 år. Slik *utvalget* ser det, bør imidlertid spørsmålet om vedkommende skal få delta i introduksjonsprogrammet overlates til kommunens skjønn.

8.3.2 Nedover

Utvalget har basert sitt lovforslag på at dette skal være en ordning for voksne. Det vurderes som uaktuelt å inkludere personer under 18 år i denne ordningen. Som hovedregel vil personer under 18 år heller ikke ha rett til økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester.

Den normale grunnutdanning i Norge omfatter grunnskole og videregående skole. Dette varer vanligvis frem til vedkommende er 19 år. Skoleelever under 19 år forsørges vanligvis av sine foresatte, og mottar ikke vederlag for opplæring fra det offentlige.

Etter *utvalgets* mening er det ikke grunn til å sette innvandrere i en annen stilling enn annen ungdom. Det foreslås derfor en aldersgrense nedad for programmet på 19 år, jf § 2 første ledd.

Enslige mellom 16 og 19 år med behov for grunnleggende kvalifisering og støtte fra det offentlige til livsopphold, vil som regel ha behov for et tjenestetilbud og en oppfølging ut over det som er lagt opp til i dette lovforslaget.

8.4 Tid etter ankomst

Begrepet nyankomne innvandrere, som mandatet bruker, er nokså vagt. For å unngå passivisering, og stimulere til rask overgang til ordinært arbeid eller utdanning, er det vesentlig at introduksjonsløpet kommer i gang så tidlig som mulig. Dette er markert i utkastets § 3, jf også (Link til) kapittel 9.

Slik *utvalget* ser det er det behov for å trekke en ytre grense for hvor lenge vedkommende skal kunne ha oppholdt seg her i landet etter at innvandreren har forlatt asylmottaket og likevel være omfattet av ordningen. Dersom det skal være meningsfylt å målrette introduksjonsordningen mot de nyankomne, er det viktig at de med en viss rimelighet kan sies å være nyankomne. Utvalget har etter en helhetlig vurdering kommet til at det bør settes en tidsfrist for når vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram senest kan fattes. Grensen bør settes til to år etter bosetting, jf lovutkastet § 2 annet ledd.

8.5 Bosetting i kommunen

8.5.1 Mandatet

Av mandatet fremgår formålet om å gi kommunene et bedre redskap i sitt integreringsarbeid overfor nyankomne innvandrere. Det er altså kommunen som skal yte tjenesten. Dette forutsetter at vedkommende er bosatt i kommunen. Det er lite hensiktsmessig om kommunene skal iverksette et introduksjonsprogram overfor personer som oppholder seg i asylmottak, eller på annen måte oppholder seg midlertidig i kommunen, selv om vedkommende har fått arbeids- og oppholdstillatelse i riket.

8.5.2 Begrepet bosatt og kommunens ansvar

Med bosetting menes i denne sammenheng at personer flytter ut av statlig mottak og at staten ikke lenger har direkte ansvar for utgifter forbundet med oppholdet. I prinsippet kan de bosette seg hvor de vil, men i praksis er det slik at de fleste i målgruppen blir bosatt gjennom avtale mellom stat og kommune.

Etter *utvalgets* mening er det imidlertid ikke hensiktsmessig å begrense ordningens rekkevidde til denne gruppen. Også andre vil kunne ha behov for samme opplæring. Siden introduksjonsprogram og –stønad, i motsetning til sosialhjelp, ikke er gjort til noen rettighet, er det ikke noen grunn til å holde de som har bosatt seg på egenhånd utenfor ordningen.

Derimot er det grunn til å reise spørsmålet om ikke ordningen bør begrenses til første bosettingskommune. Begrunnelsen for dette 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 seku ndærflytting. Etter *utvalgets* mening kan dette overlates til kommunens skjønn.

8.6 Behov for grunnleggende kvalifisering

Kvalifiseringsprogrammet som foreslått av utvalget er ment å kvalifisere innvandrerne til deltakelse i det norske samfunnet. Det forutsetter at vedkommende har et kvalifiseringsbehov.

De fleste nyankomne innvandrere i vår 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, eller på andre måter glir inn i det norske samfunnet, vil det gjerne foreligge et behov for opplæring. Dette må imidlertid vurderes konkret.

Utvalget har foreslått at det er en betingelse for at lovens ordning skal gjelde at det foreligger et kvalifiseringsbehov hos den aktuelle personen, jf lovutkastets § 4 første ledd. Det er dette som er målgruppen for ordningen, og utvalget mener for sin del det er viktig å understreke forbindelsen mellom program og stønad. Avgrensingen innebærer blant annet at dersom en uten kvalifiseringsbehov avslår et slikt tilbud, utgjør dette ikke i seg selv noen grunn for å begrense retten til sosialhjelp, se nærmere om forholdet til sosialtjenesteloven i kap 7.7. Loven erstatter altså ikke sosialtjenesteloven for alle nyankomne innvandrere, men bare for dem som har det nødvendige opplæringsbehov. – Særlig praktiske konsekvenser har denne avgrensningen imidlertid neppe.

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.

Selv om vedkommende har behov for kvalifisering, innebærer ikke lovforslaget noen plikt for kommunen til å tilby vedkommende programdeltakelse. Kommunen har altså en skjønnsmessig adgang til å begrense deltakelsen.

8.7 Behov for økonomisk hjelp

Målgruppen for ordningen er primært 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 fremtidig 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 tilhører lovens personkrets, vil dette medføre at vedkommende har krav på introduksjonsstønad.

8.8 Om bruk av lovens ordning på andre grupper

Utvalget har ovenfor gjennomgått de ulike oppholdsgrunnlag med sikte på å identifisere de grupper der det er særlig aktuelt å sette i verk introduksjonsprogrammer. Dette er imidlertid bare en grovsortering. Innenfor disse gruppene kan det være svært varierende behov på individnivå. Hvordan kommunene skal håndtere dette, drøftes i (Link til Behov for grunnleggende kvalifisering) kapittel 8.6 Det kan imidlertid tenkes at også enkelte innvandrere som ikke tilhører disse gruppene, kan ha behov for å delta i programmer. Det reiser spørsmålet om loven skal avskjære kommunene fra å anvende den i forhold til disse personene.

Som det fremgår av (Link til) kapittel 7 står kommunen fritt til å ta lovens ordning i bruk. Også på andre måter, gir loven stor frihet til kommunene, for eksempel med hensyn til utforming av programmene, jf (Link til) kapittel 9, og med hensyn til deltakelse for dem som tilhører primærgruppen, jf (Link til Behov for grunnleggende kvalifisering) kapittel 8.6. Slik *utvalget* ser det, er det liten grunn til å avskjære kommunene fra å bruke kvalifiseringsprogrammer av tilsvarende innhold også i forhold til andre innvandrergrupper. Dette innebærer imidlertid ikke at dette reguleres av denne loven.

Kapittel 9
Introduksjonsprogram

9.1 Behandling av spørsmålet om introduksjonsprogram i St.meld.nr. 17 (2000-2001)

I St. meld. nr. 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*trekker regjeringen opp rammene for introduksjonsprogram. Jf. For øvrig omtale i (Link til Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001)) kap. 4.2.4. Introduksjonsprogrammet skal være et helhetlig tilbud om grunnleggende kvalifisering i en avgrenset tidsperiode.

I følge St. meld. nr. 17 (2000-2001) skal individuell tilpasning være et grunnleggende prinsipp i arbeidet med å legge til rette for introduksjonsprogram. En del element og metoder bør likevel omfatte alle som har behov for grunnleggende kvalifisering. I meldingen anbefales det at alle introduksjonsprogram omfatter:

- kartlegging
- individuell kvalifiseringsplan
- programoppfølging
- heldagstilbud
- økonomisk ytelse knyttet til deltagelse i kvalifisering
- norskopplæring med samfunnskunnskap
- kursbevis/attest.

Mange nyankomne vil innenfor rammen av et introduksjonsprogram ha behov for tiltak utover dette. I meldingen gjennomgås følgende særlig aktuelle tiltak:

- godkjenning av kompetanse
- oppbygging av et sosialt nettverk
- praksisrelatert norskopplæring
- arbeidsmarkedstiltak
- grunnskole for voksne
- innføringskurs til videregående opplæring, eller andre tilrettelagte tilbud innenfor videregående opplæring.

Kommunene skal ha hovedansvaret for introduksjonsprogrammet. Med hovedansvar menes ansvar for å sette i gang programmet, ansvar for å følge opp de arbeidsmetodene og tiltakene programmet omfatter, samt ansvar for å koordinere tiltak som utføres i samarbeid mellom ulike instanser.

Kommunen har ansvar for kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle kvalifiseringsplaner, programoppfølging og utskriving av kursbevis/attest. Selv om kommunene har hovedansvar for å utarbeide individuelle handlingsplaner, har også arbeidsmarkedsetaten en sentral rolle i dette arbeidet, særlig med hensyn til veiledning, arbeidsformidling og arbeidsmarkedstiltak. Kommunene har i dag allerede ansvaret for å tilby norskopplæring med samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring for voksne. Meldingen tar til ordet for at det er naturlig at kommunene også har ansvaret for den praksisrelaterte norskopplæringen. Som et ledd i introduksjonsprogrammet må kommunen ta ansvar for å gi råd og veiledning til den enkelte med hensyn til å få godkjent

kompetanse fra hjemlandet. Selve godkjenningen er et statlig og fylkeskommunalt ansvar.

Formidling til ordinært arbeid og arbeidsmarkedstiltak er arbeidsmarkedsetatens ansvar. Meldingen foreslår at Aetat skal gå inn tidligere og mer systematisk med tiltak for nyankomne flyktninger som treng arbeidsmarkedsrettet kvalifisering enn det som gjøres i dag.

I meldingen foreslås det at UDI får hovedansvaret for å følge opp introduksjonsprogrammet i kommunene. I denne rollen ligger også kunnskapsutvikling, formidling, veiledning og rapportering om resultat.

Meldingen ser også på innsatsen fra frivillige organisasjoner når det gjelder å etablere arenaer for kontakt mellom nyankomne og majoritetsbefolkningen. Alle kommuner som bosetter flyktninger oppfordres til å etablere en ordning med frivillige flyktningguider.

I Innst.S.nr. 197 (2000-2001) er flertallet i Kommunalkomiteen enig med regjeringen i de hovedgrep som er skissert i meldingen for å bedre kvalifiserings- og integreringsarbeidet.

Utvalget har i sin vurdering av hvordan introduksjonsprogrammet bør reguleres i lovgivningen om stønad for nyankomne innvandrere, tatt utgangspunkt i stortingsmeldingens rammer for et introduksjonsprogram.

9.2 Annen lovregulering av grunnleggende opplæring for voksne

Opplæringsloven er en felles lov om grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Etter opplæringsloven har kommunen ansvaret for å planlegge og utvikle grunnskoleopplæring for voksne i kommunen. Mens fylkeskommunen har ansvaret for å tilby videregående opplæring.

Voksne har i dag ikke noen generell rett til grunnskoleopplæring. Sommeren 2000 vedtok Stortinget at opplæringsloven skulle endres, slik at alle som er over opplæringspliktig alder som trenger grunnskoleopplæring skal ha rett til slik opplæring, så fremt de ikke har rett til videregående opplæring. Denne retten vil gjelde fra 01.08.2002. Retten omfatter vanligvis opplæring i de fem fagene en trenger for å få vitnemål for fullført grunnskole. Disse fagene er norsk, engelsk og matematikk og i tillegg to av fagene natur- og miljøfag, samfunnsfag og kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL). I særskilte tilfeller åpnes det for rett til opplæring i andre enn disse fem fagene. Opplæringen skal tilpasses den situasjon den voksne er i. Dette gjelder både omfang, lengde og tidspunkt for undervisningen. Som hovedregel skal en bruke komprimerte løp, og voksne skal ikke plasseres i ordinære klasser sammen med barn og unge. Nærskoleprinsippet i opplæringsloven skal ikke gjelde for grunnskoleopplæring for voksne. Kommunene kan f eks organisere grunnskoleopplæringen gjennom interkommunalt samarbeid.

Endringene i opplæringsloven omfattet også voksnes rett til videregående opplæring. Etter denne endringen har voksne født før 1978 rett til videregående opplæring. Voksne som er tatt inn til videregående opplæring, har rett til å fullføre et treårig løp.

I St.meld. nr. 42 (1997-1998) *Kompetansereformen* ble det vist til at et av formålene med denne reformen var å utvikle strategier for å gjøre det mulig for voksne med relativt lav grunnutdanning å heve kompetansen. Som en

oppfølging, har Kirke–, utdannings- og forskningsdepartementet gjennom endringer av forskrift for opplæringsloven, bestemt at voksne med rett til videregående opplæring skal få fullføre utdanningen på grunnlag av realkompetanse, dvs. summen av formell og uformell kompetanse. Det gjelder videre at opplæringen skal være smidig når det gjeld tid, sted, lengde og progresjon, og dermed skal kunne tilpasses voksne som ønsker å kombinere opplæringa med jobb og familieliv. Denne endringen i forskriften til opplæringsloven tok til å gjelde fra 1. februar 2001.

I forskrift til lov om voksenopplæring er kommunene gitt ansvar for, men ikke plikt til å sette i gang undervisning i norsk med samfunnskunnskap. Innvandrere har i dag ingen rett til undervisning i norsk med samfunnskunnskap. I St meld nr 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg* foreslår regjeringen både at det blir innført en individuell rett til norskopplæring og at deltaking i norskopplæringen blir obligatorisk.

Stortingsmeldingen anbefaler at alle introduksjonsprogram skal omfatte norskopplæring med samfunnskunnskap. Utover dette er grunnskole for voksne og innføringskurs til videregående opplæring, eller andre tilrettelagte tilbud innenfor videregående opplæring av de tiltak som er særlig aktuelle å integrere i introduksjonsprogrammenes heldagstilbud. Ordinær videregående opplæring er derimot ikke omtalt innenfor rammen av introduksjonsprogram.

9.3 Lovregulering av innholdet i Introduksjonsprogrammet –minimumskrav og/eller mål- og resultatkrav

En lovtekst på dette området kan utformes med omfattende og detaljerte krav til hva som skal være det kvantitative og kvalitative innholdet i programmet. Både kommunenes nærhet til deltakere, med 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 program kan resultere i dårlige kvalifiseringstilbud. Kravene kan bli til hinder for utarbeidelse av individuelt tilpasset program, og resultere i obligatorisk deltakelse i aktiviteter som den enkelte ikke har behov for.

Et annet hensyn som taler mot stor detaljeringsgrad er behovet for videreutvikling av kvalifiseringstilbudene. Det offentlige kvalifiseringstilbudet til nyankomne innvandrere har endret seg over tid, noe som særlig gjelder tilbudet til denne målgruppen. Kommuner prøver stadig ut nye tiltak og arbeidsformer, og det foregår forsøksvirksomhet og evalueringer av hva som synes å være de mest vellykkede metodene. En får stadig mer erfaring og kunnskap om hvordan og med hvilke tiltak nyankomnes kvalifiseringsbehov best kan møtes.

Kommuner som har utviklet lokale løsninger med koblinger mellom kvalifiseringsprogram og utbetaling av stønad har gitt uttrykk for at de opplever at dette blir provisoriske løsninger, i gråsonen mellom ulike lovverk. Det oppleves som krevende å utvikle en ordning som gir riktig incitament, som oppleves rettferdig og som ikke er for krevende å administrere. Kommunene har derfor etterlyst en ordning med standardiserte regler og rammer. Det er sett fra kommunenes side behov for et rammeverk, men det er ikke ønskelig

med detaljregulering. Som alternativ til detaljregulering kan det i lovteksten stilles krav til hva programmet minst skal inneholde.

For deltakerne som omfattes av ordningen kan konkrete krav til programmets innhold være en fordel. Det kan sikre programmets kvalitet. En forutsetning for at det skal være hensiktsmessig å sette bestemte krav i loven er at det dreier seg om noe alle som omfattes av ordningen vil ha behov for.

Et annet alternativ til detaljregulering er å formulere krav til hvilke mål og resultater programmet skal lede fram mot. Slike mål vil være retningsgivende, og et viktig grunnlag for felles forståelse for hvilke resultater en ønsker å oppnå med programmet.

Utvalget har i sitt lovforslag både formulert krav til hva programmet skal lede fram mot og bestemte elementer programmet skal inneholde. Dette er gjort i lovutkastets (Link til) kapittel 2.

9.4 Hvilket resultat kvalifiseringen skal lede fram mot

Målet med introduksjonsprogrammet skal, i følge St. meld. nr 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg* 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

I tillegg vil det være behov for å utvikle målsettinger for de ulike elementene som inngår introduksjonsprogrammet, og for hver enkelt deltaker i programmet. I følge meldingen bør de ulike fagmyndighetene og kommunene sette opp egne mål for sin virksomhet.

Utvalget foreslår i lovutkastets § 4 at deltagelse i introduksjonsprogram skal ta sikte på 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 til lovfesting, jf. a – c i forrige avsnitt, søkt å fastsette hovedsiktemålene med programmet. Dette legger grunnlaget for å kunne delta aktivt i samfunnslivet, fungere i arbeid, eller benytte utdannings- og kvalifiseringstilbud.

Forberedelse for deltakelse i yrkeslivet betyr ikke at det forutsettes at alle deltakere skal ha som mål å gå rett over til arbeid etter endt introduksjonsprogram. Det endelige målet må imidlertid 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 til ordinært arbeid.

9.5 Elementer i et introduksjonsprogram

9.5.1 Innledning

Utvalget har basert seg på stortingsmeldingens vurderinger av hva som er viktige elementer og metoder i et introduksjonsprogram. Stortingsmeldingens konkretisering av introduksjonsprogrammet er basert på en foregående utredning, som også har vært på høring.

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 program minst skal inneholde.

9.5.2 Helårlig og heldagsprogram

Med heldagstilbud siktes det i stortingsmeldingen til at kvalifiseringsløpet skal ha et omfang, i form av antall timer pr. uke, som er tilnærmet normal arbeidstid. Bruk av heldagstilbud er viktig for å skape en meningsfull arbeidsdag og for å motvirke at arbeidsledighet skaper tilleggsproblemer. Det vil også kunne være av stor betydning for å etablere et effektivt kvalifiseringsløp.

I komiteinnstillingen (Innst. S nr. 197 (2000-2001) understrekes at introduksjonsprogrammet bør legges opp tilsvarende rammene for norsk arbeidsliv mht. ferie og arbeidstider.

For å lette innføringen av den nye ordningen vil det være behov for klare regler for hvordan stønaden skal beregnes. Ordningen skal etablere en hensiktsmessig kobling mellom økonomisk ytelse og deltakelse. Etter utvalgets vurdering vil det være vanskelig å utarbeide ensartede regler som knytter stønadsnivå til aktivitet uten at omfanget av aktiviteten også gjøres til gjenstand for regulering.

Klare regler for programmets omfang i antall timer vil derfor kunne gi en mønsterordning som vil lette kommunenes innføring. På den andre siden kan absolutte krav med hensyn til antall timer være et hinder for innføring av denne ordningen dersom kommunen har problemer med å etablere et så omfattende tilbud.

For den enkelte deltaker vil krav om fulltidsprogram sikre tilbud om et program som gir mulighet for effektiv gjennomføring av den grunnleggende kvalifiseringen. Dersom den nyankomne, på grunn av helsesituasjonen, omsorgsansvar eller annet, har problemer med å delta i et så omfattende program kan imidlertid et slikt krav være til hinder for å komme inn under ordningen.

Utvalget ser at det for enkelte kan være hensiktsmessig med et deltidsprogram. Utvalget legger likevel til grunn at den ordning loven regulerer skal være et fulltidsprogram. Dette fremgår av lovutkastets § 4 annet ledd. Utgangspunktet for deltakelse vil for de fleste være at deltakeren har behov for full

økonomisk stønad til livsopphold. Det tilsier i seg selv et heldags program som en motytelse. I tillegg bør ordningen være utformet slik at den oppmuntrer til en mest mulig effektiv kvalifisering.

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

Innholdet i heldagstilbudet må tilpasses individuelt og fremgå i en kvalifiseringsplan som utarbeides i nært samarbeid med deltakeren (jf kap 9.6.3). Innholdet skal bidra til å gi deltakeren grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og å nå de individuelle mål som er satt med tanke på videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Alle program skal inneholde norsk med samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet . Generelt vil tiltak som bidrar til oppbygging av sosiale nettverk, praksisrelatert norskopplæring, arbeidsmarkedstiltak, grunnskole for voksne og innføringskurs eller andre tilrettelagte tilbud innenfor videregående opplæringsærlig være særlig aktuelle tiltak.

Ikke alle kvalifiseringstiltak stiller like store krav til forberedelse og etterarbeid. Utvalget legger til grunn at hva som regnes som fulltid skal avhenge av i hvilken grad tiltaket krever tidsbruk utover det som er bundet i programmet. For program som består av aktiviteter uten krav til forberedelser eller etterarbeid skal 37,5 timer per uke være fulltid. For program som består av opplæringstiltak med betydelig krav til egenaktivitet er 30 timers uke 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.

Det som her er foreslått er tiden deltakeren skal være aktiv i tiltak som er omfattet av programmet. For personer med helseproblemer kan terapi/ behandlingstimer og andre helserelaterte aktiviteter som kan bidra til å nå introduksjonsprogrammets mål legges inn som en del av programmet etter en individuell vurdering.

Utvalget har i sin drøfting ment at ved utformingen av aktiviteten på ukesbasis så bør kommunene stå fritt i å velge arbeidslivets timetall på 37,5 time eller skoleverkets timetall på 30 timer. Dette ut fra at undervisningen stiller krav til egenaktivitet, for eksempel lekselesing. Når det derimot gjelder aktivitetene på årsbasis, blir en ren tilnytning til skoleåret utilstrekkelig. Aktivitetskravet bør strekke seg utover de antall uker som inngår i skoleåret. Utvalget har kommet til at arbeidslivets regler for ferie bør legges til grunn for programmet. Utvalget ser at det vil kunne være en ulempe for kommuner som legger ordningen 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.

En del nyankomne innvandrere med behov for introduksjonsprogram vil ha mindreårige barn. Kommuner som tar ordningen i bruk må gjennom barnetilsynsordninger legge til rette for at også personer med omsorgsansvar

kan ha mulighet til å delta. Dersom dette løses gjennom tilbud om barnehageplass vil dette ikke bare kunne gi foreldre mulighet til å delta på introduksjonsprogram, men også være et tilbud som styrker barns deltakelse i det norske samfunn.

9.5.3 Norskopplæring og samfunnskunnskap

Norskopplæring med samfunnskunnskap er i følge stortingsmeldingen et kjerneelement i den grunnleggende kvalifiseringen. Kunnskaper i norsk språk og norske samfunnsforhold skal danne grunnlag for aktiv deltaking i norsk samfunns- og yrkesliv.

For mange av de nyankomne vil det være aktuelt å kombinere norskopplæringen med arbeidspraksis. Praksisrelatert norskopplæring kan være aktuell i hele perioden med grunnleggende norskopplæring. Denne praksisen kan foregå på arbeidsarenaer som er bygd opp som et metodisk element i denne typen opplæring. Den kan også foregå på ordinære arbeidsplasser.

Det er åpenbart at opplæring i norsk må være et hovedelement i programmet. Dette er foreslått fastsatt i lovutkastets § 4 tredje ledd bokstav a. Normalt vil dette den første tiden av introduksjonsprogrammet være opplæring i samsvar med Opplæringsplanen for norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Etter en tid vil mange deltakere kunne ta språktesten og/eller nå grensen for antall timer som kan tas ut i norsk med samfunnskunnskap. Det vil etter dette kunne være aktuelt å videreutvikle ferdighetene i norsk gjennom andre tiltak og aktiviteter.

Også samfunnskunnskap er et hovedelement på linje med norsk. Samfunnskunnskap inngår som en del av norskopplæringen. Utvalget mener at programmet bør ta høyde for at samfunnskunnskap også bør tilegnes på andre måter. Dette kan dreie seg om på lokalnivå å utnytte det nettverk og tilbud som finnes fra frivillige organisasjoner, kulturliv, idrett- og musikkliv, eller i direkte tilrettelagte offentlige aktiviteter.

Kravet til samfunnskunnskap er foreslått regulert i utkastets § 4 tredje ledd bokstav b. Lovutkastet regulerer ikke nærmere hvordan denne opplæringen skal gjennomføres.

9.5.4 Tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet

Det vil her kunne være aktuelt med flere av de tiltak som er omtalt i stortingsmeldingen.

For mange kan arbeidsmarkedstiltak være aktuelle tiltak innenfor rammen av et introduksjonsprogram. Arbeidsmarkedstiltak vil være en form for kvalifisering som er direkte relatert til arbeidsmarkedet, og sånn sett forberede for videre tilknytning til yrkeslivet.

Et viktig mål i arbeidsmarkedspolitikken er å bistå innvandrere og flyktninger til deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsmarkedsetaten spiller en viktig rolle med tanke på å redusere ledighet, mobilisere og kvalifisere innvandrere til ledige jobber, samt med tanke på å motivere arbeidsgivere til å ansette innvandrere.

Fra år 2001 er det lagt vekt på at Aetat i større grad retter fokus på og videreutvikler sin innsats overfor nylig bosatte. Innenfor rammen for arbeidsmarkedstiltak skal Aetat lokal gå tidligere og mer systematisk inn med tiltak

for nylig bosatte som trenger arbeidsmarkedsrettet kvalifisering og har nådd et visst nivå i norsk språk. For å få flyt i tiltakene i den grunnleggende kvalifiseringen, skal Aetat lokal samarbeide med kommunen, som har ansvaret for at innvandrere og flyktninger raskt når et visst nivå i norsk språk.

Aetat har et stort spekter av kompetansehevende arbeidsmarkedstiltak som innvandrere og flyktninger kan benytte, slik at veien inn i arbeid eller utdanning blir kortere. De konkrete tiltakene som egner seg best og som blir mest brukt overfor nyankomne, er arbeidstrening gjennom tiltaket praksisplass, kvalifisering gjennom tiltaket arbeidsmarkedsopplæring (modulbasert AMO), samt særskilte tilrettelagte tiltak for innvandrere (AMO-intro og Aetat-intro) som har avklaring- og veiledningssamtaler, arbeid med handlingsplaner og jobbsøking som integrerte deler av kursopplegget. Etter perioden med grunnleggende kvalifisering og når formidling til ordinært arbeid er aktuelt, kan tiltaket lønnstilskudd til arbeidsgiver benyttes for å bistå innvandreren med å skaffe et ordinært arbeid. Etterspørselen 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.

Overfor en del nyankomne, særlig overfor de med svak skolebakgrunn, vil norskopplæring på arbeidsplass være hensiktsmessig. For andre vil kombinerte opplegg med norskopplæring og arbeidstrening fremstå som best. Skolemyndighetene har ansvar for praksisrelatert norskopplæring, dvs. den rendyrkede norskopplæringen, også når den foregår på arbeidsplass. Aetat skal stå for utplassering når arbeidstreningen eller yrkespraksisen har ordinært arbeid som siktemål. Denne ansvarsdelingen kan i praksis være vanskelig å trekke. En arbeidsgruppe, ledet av UDI, skal se nærmere på retningslinjer for ansvarsdeling og samarbeid mellom kommuner og Aetat lokal.

For personer hvor det er aktuelt med godkjenning av utdanning og yrkeserfaring fra utlandet, bør godkjenningsprosessen starte så tidlig som mulig.

God norskopplæring og effektivt system for kartlegging, godkjenning og utprøving av medbrakt utdanning og kompetanse er særlig viktig for at arbeidslivet skal dra full nytte av nyankomnes ressurser og kompetanse. Nyankomne må raskt få veiledning og nødvendig bistand i prosessen for å få prøvet og godkjent yrkeskompetanse etter norske forhold og standarder, eventuelt for å bygge på eller fullføre en påbegynt utdanning fra hjemlandet. Dette fordrer et godt samarbeid mellom mottak, bosettingskommuner, som er ansvarlig for norskopplæring, fylkeskommunen, som er ansvarlig for godkjennings- og utprøvingsordninger, utlendingsmyndigheter og Aetat lokal. Arbeidsgruppen ledet av UDI skal se på muligheter for bedre samordning og samarbeid her.

For personer som skal på videregående opplæring kan innføringskurs være en aktuell forberedelse før inntak i ordinære grunnkurs.

Det er således et vidt spekter av tiltak som forbereder til å komme videre, alt avhengig av den individuelle målsettingen. Utvalget ser ikke noe poeng i å detaljere dette nærmere. Det er kommunene som uansett må ta fatt i dette når programmet skal gjøres operativt. Lovutkastets § 4 tredje ledd bokstav c har derfor fått en nokså generell form.

9.5.5 Kursbevis

Deltakerene i introduksjonsprogram bør få et kursbevis når de har fullført programmet. Av denne skal det fremgå hvilke tiltak i introduksjonsprogrammet den nyankomne har deltatt i og resultatene fra eventuelle tester. Innføring av kursbevis vil kunne bidra til å øke statusen til introduksjonsprogrammet som et opplæringsområde på linje med andre ordninger for opplæring. Det er imidlertid i følge stortingsmeldingen en utfordring å gi et slikt kursbevis en status i forhold til det å komme i ordinært arbeid.

Utvalget foreslår at kursbevis inngår som et minimumskrav, som skal følge etter at introduksjonsprogrammet er gjennomført og avsluttet. Se lovutkastet § 4 fjerde ledd.

9.5.6 Programoppfølging

Stortingsmeldingen viser til at en tett individuell oppfølging gir mulighet for å oppdage og forebygge problemer. Behovet for ett fast kontaktpunkt og tett oppfølging kan for eksempel ivaretas av en programrådgiver som følger den enkelte fra start til slutt av introduksjonsprogrammet. I følge meldingen vil sentrale oppgaver i oppfølgingen være å kartlegge den enkeltes bakgrunn og kompetanse, og gi veiledning med hensyn til utarbeidelse av en individuell kvalifiseringsplan i samarbeid med den enkelte og de ulike involverte instanser. Programrådgiver skal også holde jevnlig kontakt med deltakeren gjennom programmet og gi støtte ved behov.

Erfaringer tilsier at tett oppfølging er av stor betydning for gjennomføringen av programmet. Utvalget er derfor ikke uenig i at programoppfølging må være et element i introduksjonsprogrammene. Utvalget finner det imidlertid ikke hensiktsmessig å regulere hvordan denne oppfølgingen skal skje.

9.6 Programmets starttidspunkt og lengde

I rammen for introduksjonsprogram som er gitt St.meld. nr 17 (2000-2001) er det ikke angitt hvor lenge programmet skal vare. Det vises derimot til at nyankomne flyktninger er en uensartet gruppe. For å kunne ivareta behovene for den enkelte er det nødvendig at introduksjonsprogrammet er fleksibelt når det gjelder lengden på programmet.

Introduksjonsprogrammets lengde skal være avgrenset i tid og tilpasset den enkeltes behov. Den individuelle planen skal inneholde opplysninger om programmets lengde.

Deltakeren bør i programmet tilegne seg grunnleggende ferdigheter i norsk og innsikt i norsk samfunnsliv. Når tilfredsstillende nivå er oppnådd, bør vedkommende over fra programmet til videre utdanning eller arbeid så fort dette er mulig.

En del nyankomne vil kunne gjennomføre introduksjonsprogrammet i løpet av det første året. Dette kan f. eks. gjelde personer som allerede i mottak har lært tilstrekkelig norsk til å kunne delta på tiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten. Andre vil først trenge alfabetisering, norskopplæring innenfor en ramme på 3 000 timer, og eventuelt grunnskoleopplæring. Dette kan i noen tilfeller innebære at den enkelte vil trenge opp til flere år for å gjennomføre full

opplæring. Dette vil særlig kunne gjelde de med lav kompetanse og de med omfattende helseproblemer.

Stortingsmeldingen understreker betydningen av at programmets varighet blir tilpasset den enkeltes behov. Samtidig er det viktig å legge til rette for effektivt kvalifisering. Det bør ikke gå for lang tid før kontakten med arbeidslivet etableres. Lang kvalifisering kan i seg selv være diskvalifiserende.

Utvalget mener at programmet må ha en bestemt lengstetid. Dette betyr ikke nødvendigvis at full opplæring, for eksempel i norsk vil, eller bør være, avsluttet innefor rammen av programtiden. Faren for stagnasjon og innlåsing i programmet er imidlertid til stede. Sluttidspunkt må også antas å virke som en nyttig drivkraft i retning av annen ønsket aktivitet. Utvalget har på skjønnsmessig grunnlag derfor kommet til at programmet ikke bør vare lengre enn 2 år. Dette er regulert i utkast til § 5.

Hvordan deltakere kommer inn i et introduksjonsprogram vil kunne variere noe. Kommunene vil som regel ha startet med å forberede bosettingen av flyktninger som kommer fra asylmottak og overføringsflyktninger en stund før flyktningene kommer til kommunen. Mens familiegjenforente kan ha oppholdt seg en tid i kommunen før de kommer i kontakt med det kommunale tjenesteapparatet. Hvor raskt etter bosetting kvalifiseringstilbudet kan starte vil kunne avhenge av flere forhold, herunder hvor raskt kommunen er i stand til å etablere et hensiktsmessig tilbud.

Utvalget vil understreke viktigheten av at programmet starter så fort som mulig etter bosetting, jf utkast til § 4 femte ledd. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å pålegge kommunene noen bestemt tidsfrist. Slike tidsfrister kan like gjerne bidra til å forskyve prosessen i negativ retning. Det er ingenting i veien for å inkludere den første etableringsfasen, som oftest bære preg av grunnleggende orientering og tiltak for å komme i orden i en ny bolig på et nytt sted, i introduksjonsprogrammet.

9.7 Individuell kvalifiseringsplan

9.7.1 Kartlegging av opplæringsbehovet

Kartlegging er viktig for å kunne bruke og utvikle kunnskapen hver enkelt har, og for å skape et helhetlig kvalifiseringsløp som er individuelt tilpasset. Meldingen viser til at kartlegging bl. a. består i registrering av utdanning og arbeidserfaring i 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 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 til å danne grunnlag for vurdering av om program skal tilbys, vil kartlegging av deltakerens bakgrunn og situasjon være et nødvendig grunnlag for å kunne utarbeide en plan som er tilpasset deltakerens

muligheter og behov for opplæring. Dette er regulert i lovutkastets § 6 første ledd annet punktum.

Utvalget ser det ikke som formålstjenlig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Kunnskap om ulike kartleggingsmetoder kan endres over tid, og fokuset for kartleggingen bør kunne tilpasses den enkelte deltaker og lokale forhold i kommunen.

Utvalget vil presisere at selv om kartleggingen primært tar sikte på å avdekke et individuelt opplæringsbehov, er det legitimt å ta hensyn til også andre omstendigheter av betydning for gjennomføringen av programmet. Det kan særlig gjelde forhold knyttet til den enkelte person av sosial eller medisinsk karakter.

9.7.2 Planens betydning og innhold

Individuelle kvalifiseringsplaner kan i følge stortingsmeldingen anses som et verktøy som bidrar til gjennomtenkt planlegging og helhet i kvalifiseringen. En individuell kvalifiseringsplan er en plan hvor det skal fremgå 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 fremtidsplaner. Dette er foreslått regulert i § 6.

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 iplanleggingen.. Dette forutsetter igjen at den enkelte har fått informasjon og veiledning om mulige utdannings- og yrkesvalg ut fra egne forutsetninger. For at veien til det endelige målet skal bli enklere er det viktig at planen inneholder delmål. En individuell kvalifiseringsplan mårevideres. Behovet for å endre kvalifiseringsplanene underveis i programmet er gjerne knyttet til spørsmål om progresjon, endringer i deltakerens livssituasjon mv.. Utformingen av individuelle kvalifiseringsplaner og revisjonen av disse vil stille krav til samarbeid mellom ulike etater.

Planen skal være et verktøy for utarbeiding og tilpasning av et treffsikkert program. Hvor godt orientert nyankomne innvandrere er om hvilke muligheter som finnes til videre opplærings- og arbeidsmuligheter i Norge vil kunne variere. For noen kan det være vanskelig å sette gode og realistisk mål for den grunnleggende kvalifiseringen kort tid etter bosettingen. Både den nyankomne og de som står for tjenestetilbudet vil etter at programmet har pågått en tid ha informasjon om hvordan kvalifiseringen forløper som de ikke hadde før programmet var satt i gang. Det er derfor viktig at planen kan justeres både med hensyn til mål og innhold underveis i programmet.

Av planen må det framgå hvilke kvalifiseringstiltak som skal inngå i programmet, samt ansvarplassering, når tiltakene skal foregå, programmets varighet og omfang.

Planen skal spesifisere et individuelt tilpasset program. Dette innebærer at det ved sammensetningen av de ulike delene av programmet skal tas utgangspunkt i deltakerens mål, forutsetninger og kvalifiseringsbehov. Selv om de ulike delene av programmet skal være sammensatt til et individuelt tilpasset program, vil de enkelte tiltak i mange sammenhenger foregå i grupper.

9.7.3 Medvirkning og samarbeid

En mulig formell innfallsvinkel til planen kunne være at den sees på som en avtale, hvor både kommunen og den enkelte forplikter seg til å følge det innhold som er skissert.

Utvaget har imidlertid i (Link til Avtale mellom kommune og klient, eller ensidig pålegg) kapittel 7.4.3. konkludert med at avtaleformen i vår sammenhengen kan være problematisk. Dette fordi en avtale bør basere seg på en forutsetning om reelle forhandlinger, og likeverdige parter. Dette er ikke tilfelle her. Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet trekker i retning av en løsning med ordinære forvaltningsvedtak.

Deltakeren må likevel sikres stor grad av medvirkning ved utarbeidelse av planen. Det er vanskelig å tenke seg at et mangesidig og langvarig introduksjonsopplegg kan bli vellykket uten at det utformes i samarbeid med vedkommende deltaker. På den annen side har ikke utvalget ønsket å gi den enkelte vetorett mot forslag til opplegg. Det er derfor i utkast til § 6 annet ledd foreslått at planen skal utarbeides i samråd med den enkelte.

9.8 Fravær og permisjoner

Hvor lenge tilbudet om program skal opprettholdes ved fravær, skal vurderes ut fra hensynet til progresjon i programmet og fraværsgrunnen. Som hovedregel bør det motiveres for videre deltakelse i programmet også etter fravær. Ved langvarig fravær vil det være særlig aktuelt å revurdere og ajourføre den individuelle kvalifiseringsplanen.

Også legitimt fravær kan medføre problemer med hensyn til å gjennomføre programmet. Langvarig sykdom, eller svangerskapspermisjon, vil kunne føre til at vedkommende blir hengende vesentlig bak de andre deltakerne i opplæringsprogresjon. Utvalget mener at dette bør løses ved en mulighet for å få permisjon..

Når det gjelder de situasjoner hvor det kan være rimelig å gi permisjon, mener *utvalget* at en god rettesnor vil være å følge arbeidslivets regler. I arbeidslivet kan en dels ha krav på permisjon, dels kan permisjon tilstås ensidig fra arbeidsgivers side ut fra en individuell og skjønnsbasert vurdering. Kommunen er som arbeidsgiver vel kjent med arbeidslivets praksis. Denne praksisen er tuftet på bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Videre kan det finnes veiledning i bestemmelser i overenskomster og tariffavtaler mellom partene i arbeidslivet. I kommunesektoren kjenner kommunen som arbeidsgiver de aktuelle bestemmelsene og den måte dette praktiseres på. I de situasjonene hvor skjønn ligger til grunn for permisjonen, kan det ha utviklet seg en praksis lokalt i hver kommune som utgjør et grunnlag for kommunen å håndtere permisjonstilfellene.

Den innsikt kommunene har i disse spørsmålene må kunne overføres til programmet og legges til grunn for behandling i hvert enkelt tilfelle. Utvalget vil imidlertid peke på at langvarig sykdom kan gi grunnlag for å vurdere om vedkommende fysisk og/eller psykisk er skikket til å delta i et introduksjonsprogram. På dette punktet er altså situasjonen en litt annen enn i arbeidslivet.

Utvalget ser i denne sammenheng også at permisjoner som kan gis på et skjønnsmessig og individuelt grunnlag i enkelte tilfeller kan ha et perspektiv

utover arbeidslivets regler. Deltakerne i programmet er ikke arbeidstakere. I enkelte tilfeller bør det føre til at permisjonspraksis bør ta noe mer hensyn til individuelle forhold. Særlig den første tida etter bosetting kan dette være aktuelt.

Tilbudet om deltakelse i introduksjonsprogram står ved lag når permisjonstiden er over. Permisjonstiden bør eventuelt komme i tillegg til programmets lengstetid på to år. Det utbetales ikke introduksjonsstønad i permisjonstiden, se (Link til Langvarig fravær fra introduksjonsprogrammet) kapittel 10.11.5.

Ulegitimert fravær skal som hovedregel føre til trekk i stønaden. Dette foreslår utvalget i lovutkastets § 10 jf. § 9 for så vidt angår beregningen av stønaden. Det som imidlertid er hovedspørsmålet ved ulegitimert fravær, er om programmet i det hele tatt kan/bør gjennomføres i forhold til den som ikke møter opp. Dersom motivering og tilrettelegging ikke fører fram, jf. innledningsvis, kan omfattende ulegitimert fravær være grunn til å bli tatt ut av programmet dersom kommunen vurderer dette som hensiktsmessig. Poenget med programmet er å gi kompetanse og ferdigheter som bedrer den enkeltes samhandling med sitt nye samfunn og som reelt forbereder for arbeidslivsdeltakelse. Dette spørsmålet er også aktuelt i andre sammenhenger, i skoleverket og ved gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltak.

I skolen har elevene rett til utdanningen, for eksempel videregående skole. Høyt fravær fører i alminnelighet ikke til at retten går tapt. Derimot kan fravær over for eksempel 15% 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 lignende problemstillinger. Fraværet kan være så høyt at poenget med kvalifiseringen rett og slett faller bort.

I forhold til introduksjonsprogrammet ser *utvalget* oppfølgingen av den enkelte deltaker som avgjørende når fravær skal vurderes. Utvalget anser det klart at ulegitimert fravær av stort omfang, bør føre til at tilbudet om program faller bort. Når det konstateres at en deltaker er i en situasjon hvor fraværet er betydelig, bør det i samråd med vedkommende skje en vurdering av situasjonen. Det kan blant annet tenkes at årsakene til fraværet er reelle. Det må søkes brakt på det rene. Det kan i slike tilfeller være aktuelt å justere den individuelle planen, slik § 6 siste ledd i utkastet legger opp til.

9.9 Opphør av programmet for den enkelte

Dersom en programdeltaker har vesentlige eller gjentatte fravær, bør kommunen ha muligheter til å ta vedkommende ut av programmet, bl.a. av hensyn til andre deltakere og på grunn av det forhold at det i programmet bør være en pliktkultur som håndheves.

Også andre grunner kan tilsi at programmet stanses. Vedkommendes atferd kan for eksempel være av en slik karakter at programgjennomføringen for de øvrige vanskeliggjøres. I det hele tatt fins det en rekke typer av tilfelle som kan tilsi at programmet bringes til opphør. Det er derfor vanskelig å gi en uttømmende oppregning.

Utvalget mener for sin del det kan være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i formuleringen av arbeidsmiljølovens oppsigelsesvern, jf arbeidsmiljøloven

§ 60, se utkastets § 7. Forståelsen av bestemmelsen må imidlertid ta utgangspunkt i den særlige situasjonen introduksjonsprogrammet utgjør, og målsettingen med programmet.

Kommunen bør på denne bakgrunn for eksempel ha adgang til å stanse programmet hvis vedkommende har tilbud om arbeid som vedkommende kan forsørge seg med. Dette bør gjelde selv om det ikke er fastsatt noe om dette i planen for den enkelte. Meningen med programmet er nettopp å forberede til arbeidslivet. Men kommunene må naturligvis her vise et skjønn. Arbeidet kan for eksempel være av en svært kortvarig karakter, eller av andre grunner uegnet for den enkelte.

Det kan også være aktuelt å stanse programmet fordi vedkommende ikke lenger kan nyttiggjøre seg det. I motsetning til i arbeidslivet kan altså langvarig og alvorlig sykdom eller skadesituasjon gi grunnlag for opphør av tilknytningen til programmet. I disse tilfellene vil andre forsørgelsesmåter, for eksempel sosialhjelp, være mer aktuelle.

Å stanse programmet, vil være et enkeltvedtak, jf utkastets § 16, som deltakeren kan få overprøvd i tråd med bestemmelsene i § 17.

Dersom vedkommende blir tatt ut av programmet på dette grunnlag, har vedkommende ikke uten videre rett til ordinær sosialhjelp, se kapittel 7.7 og 10.11.

9.10 Forholdet til reglene om arbeidsmiljø

Deltakelse i et introduksjonsprogram som foreslått her, er ikke noe arbeidsforhold. Arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern kommer derfor ikke til anvendelse.

Arbeidsmiljøloven inneholder bestemmelser som tar sikte på å trygge et sikkerhetsmessig godt arbeidsmiljø. Det tradisjonelle vern mot at arbeidstakere kan bli skadet på liv eller helse står sentralt.

Arbeidsmiljølovens § 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 bestemmelsen, jf forskrift av 14.05.1993 nr 353.

Nyankomne innvandrere som gjennomfører introduksjonsprogram etter bestemmelsene i utvalgets lovforslag, 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. De bør ha samme krav på vern mot arbeidsulykker og helseskader som vanlige arbeidstakere.

Utvalgets mener derfor at arbeidsmiljølovens bestemmelser om sikkerhet på arbeidsplassen bør få anvendelse på nyankomne innvandrere som i løpet av

introduksjonsperioden blir utplassert i en virksomhet som omfattes av arbeidsmiljøloven.

Det kan være noe uklart om den nåværende arbeidsmiljølov § 3 nr. 2 gir tilstrekkelig hjemmel for å gi de nødvendige forskriften. Utvalget har derfor foreslått en tilføyelse til bestemmelsen, ny bokstav h.

9.11 Avvikling av ordningen

Kommunen kan beslutte å ta ordningen i bruk og bør derfor også kunne beslutte å gå bort fra ordningen. Programdeltakeren bør i disse tilfellene få en viss tid til å områ seg. *Utvalget* foreslår derfor at ved avvikling av ordningen, skal personer som ikke har avsluttet sitt introduksjonsprogram, få varsel om avviklingen minst tre måneder før programtilbudet opphører. Dette svarer til den alminnelige oppsigelsesfrist i arbeidslivet. Spørsmålet er regulert i utkastets § 3 annet ledd.

Kapittel 10

10 Økonomiske ytelser

10.1 Ulike modeller for økonomiske ytelser

10.1.1 Innledning

Den økonomiske ytelsen i en introduksjonsordning skal, som *utvalget* har drøftet i (Link til) kapittel 7, fylle flere formål. Et viktig hensyn er å stimulere til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Et annet hensyn er å gi den en utforming som i seg selv representerer en forberedelse til deltakelse i det ordinære yrkesliv. Begge disse to hovedgrupper av hensyn kan ha betydning både for den nærmere utformingen av ordningen og for hvilket nivå ytelsene skal ligge på.

Ytelsen bør i tillegg også sikre de nødvendige midler til livsopphold. I dette henseende er den på linje med andre sosiale sikringsordninger.

En vesentlig kritikk av det nåværende systemet har vært at det har gjort flyktninger og innvandrere for avhengige av sosialhjelpen og andre offentlige ytelser. De har lært seg å tilpasse seg disse, men i mindre grad blitt stimulert til deltakelse i det ordinære samfunns- og arbeidsliv. En måte å gripe dette an på er å løsrive seg fra det sosiale sikringssystemet og knytte systemet til den ordinære inntektskilden i samfunnet; lønn. Gjennom et slikt grep kan man bl. a. oppnå et pedagogisk poeng: At en ytelse, også fra det offentlige, krever en motytelse.

Introduksjonsstønaden, slik utvalget legger opp til, krever nettopp en motytelse fra mottakeren. Han eller hun må delta i et kvalifiseringsprogram. Slike motytelser er normalt ikke knyttet til de sosiale sikringsordningene, selv om det fins unntak. Derimot er ytelse-mot-ytelse-prinsippet et hovedkjennetegn ved lønnsbegrepet.

10.1.2 Om lønnsbegrepet

Lønnsbegrepet er i sin alminnelighet knyttet til den motytelse en arbeidstaker får for å stille sin arbeidskraft til disposisjon for arbeidsgiver. Dette vil ikke være noen treffende beskrivelse av en introduksjonsordning. Det kan imidlertid sies å ha større likhetspunkter med ulike former for lønn under opplæring.

Slike eksempler er lærlingeordningen, etatsopplæringer og enkelte videreutdanningsprogrammer. Disse er alle knyttet til yrkesopplæring, og ytelsen betales av arbeidsgivere som mener å ha glede av ordningen. Lønnsnivået fastsettes i forhold til de jobbene det kvalifiseres til.

Tilsvarende ordninger eksisterer ikke for grunnopplæring, og det er heller ikke lett å se for seg hvilke konkrete jobber en lønn for dette skulle relateres til.

Etter *utvalgets* mening ville det være nokså fiktivt å knytte introduksjonsstønaden til et lønnsbegrep. Lønn knytter seg til ordinære arbeidsavtaler, med de plikter og rettigheter disse medfører. Kvalifiseringsprogrammet er ikke arbeid, selv om arbeidspraksis kan være en viktig del av det. At lønn av pedagogiske årsaker kan være ønskelig, endrer ikke på dette. Lønnsbegrepet er

presist, og offentlige formål bør søkes nådd med offentlige virkemidler. Uansett hvordan vi konstruerer ordningen, dreier det seg her om offentlige diktat. De alminnelige lønnsdanningsmekanismene vil heller ikke være i funksjon Dersom vi skulle bruke begrepet lønn, vil det i det hele tatt måtte bli i en annen betydning enn den vanlige.

10.1.3 Sosiale sikringsordninger

Sosiale kontantoverføringsordninger bygger på to forskjellige prinsipper. Det ene er å sikre mot inntektsbortfall, det andre er å sørge for utgiftsdekning. I begge tilfelle kan ordningen enten være universelle eller behovsprøvde.

Pensjonsordningene er de typiske eksempler på inntektssikringssystemer. Det er uten interesse hva pensjonisten bruker pengene sine på. Ordningene er i sin alminnelighet universelle (selv om det kan være et element av inntektsprøving i visse deler av pensjonsordningenes ytterkanter, spesielt knyttet til etterlattepensjoner).

Tjenestepensjonene og folketrygdens tilleggspensjoner, samt arbeidsløshetstrygden, er de systemer som klarest baserer seg på inntektsprinsippet. De skal sikre mot bortfall av eksisterende (eller, ved uføretrygd, fremtidig) inntekt. Det fins noen elementer av prinsippavvik (for eksempel opptjening av pensjonspoeng i husmorvirksomhet, pensjonspoeng for fødte uføre og systemet med omsorgspoeng), men de rokker, iallfall ikke foreløpig, ved systemets karakter.

Minstepensjonen er noe mer tvetydig, i den forstand at den ikke forutsetter tidligere (eller fremtidige) inntekter. Nivåfastsettingen skjer også et stykke på vei utgiftsrelatert. Men det foretas ingen konkret vurdering av utgiftene for den enkelte.

Der hvor trygden klart forlater inntektssikringsprinsippet er ved barnetillegget og ektefelletillegget. Dette kan imidlertid ses som et utslag av at fastsettelse av *nivået* på trygden til dels er utgiftsbegrunnet: En trygdet har mindre utgifter enn en som er i arbeid, derav følgende lavere inntekt (men det fins naturligvis også andre begrunnelser, noe avhengig av hvor i trygdesystemet man befinner seg). Dette reflekteres i at tilleggene er behovsprøvet, både i forhold til den trygdedes og barnets/ektefellens inntekter (i det siste tilfellet også til dels inntektsmuligheter)

Utgiftsdekningsordningene er alltid behovsprøvde i den forstand at utgiftene skal dekke et anerkjent medisinskt eller sosialt behov, det er ikke nok at utgiften er pådratt eller at det er et individuelt ønske om å pådra seg utgiften. Men med behovsprøving sikter man i denne sammenheng oftest til om det også skjer en inntektsprøving; om vedkommende har økonomisk evne til å dekke utgiften selv. Behovsprøving har altså en dobbeltbetydning: behov for det godet utgiften skal dekke, og behov for å få dekket utgiften.

Sosialhjelpens systemmessige forankring er utgiftsdekningsprinsippet. Det skal skje en individuell vurdering av om vedkommende har behov for visse (aksepterte) goder. Basisgodene (mat, klær, husly) har nok alltid vært standardiserte uten særlig mye prøving av den enkeltes behov i den første betydningen av ordet ovenfor. Det som har endret seg er nivået på standarden. Derimot skjer det klarligvis en prøving av det økonomiske behovet. Sosialhjelpen skal tre inn der alle andre inntektskilder svikter.

I tilfelle av større utgifter, enten fordi et standardbehov dekkes på en særlig kostbar måte (eks. dyr bolig) eller det dreier seg om en ekstraordinær utgift, skjer det både systemmessig og i praksis i større grad en prøving både av det sosiale og det økonomiske behovet.

Slik sosialhjelpen har utviklet seg, kan det være riktig å si at den har fått et element av inntektssikring. De grunnleggende behov er blitt standardiserte og ytelsen er som oftest pengebeløp. Det skjer også bare i beskjeden grad en prøving mot andre inntektsmuligheter for så vidt gjelder disse behovene. At det er innført standarder normert i penger, men at disse varierer fra kommune til kommune, kan også sies å understreke inntektsaspektet. For selv om denne variasjonen ofte begrunnes med ulike kostnadsnivå, er dette neppe helt ut noen realistisk forklaringsmodell.

10.1.4 Inntektssikring eller utgiftsdekning

Som det fremgår av 10.1.3 er inntektssikringssystemene i hovedsak knyttet til tidligere inntekt. Dette bestemmer både hvem som har rett til ytelsen og nivået på den. I denne forstand er det ikke mulig å knytte en ny introduksjonsstønad til disse systemene. Det ligger i sakens natur at målgruppen ikke vil ha opptjent noen inntekt her i landet. Dette kan derfor ikke være basis for stønaden og heller ikke kunne gi noen umiddelbar veiledning for nivået.

Det er derfor vanskelig å komme utenom å måtte ta utgangspunkt i at det er visse nødvendige og rimelige utgifter som skal dekkes gjennom introduksjonsstønaden. Vi er i utformingen av ordningen imidlertid ikke bundet av utformingen av de eksisterende utgiftsbaserte systemene. Også når det gjelder stønadsnivå kan det være andre hensyn å ta enn de som bestemmer eksisterende sosiale sikringsordninger.

Det er for eksempel fullt mulig å gjøre stønaden uavhengig av de konkrete utgiftene vedkommende måtte ha, eller å kombinere ulike utgiftselementer på en slik måte at enkelte forutsettes dekket etter en fast sats uavhengig av faktiske utgifter til formålet, mens andre i større eller mindre utstrekning knyttes til faktiske utgifter.

Både når det gjelder systemutforming og når det gjelder nivå på ytelsen, bør tre særskilte hensyn tas i betraktning. Det ene er at stønaden forutsetter en motytelse fra mottakerens side. Det dreier seg altså i en viss forstand om belønning for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Det andre er at stønadens nivå bør stimulere til å delta i et slikt program, både av hensyn til vedkommende selv og av samfunnsmessige hensyn. Det tredje er at vedkommende både skal bli i stand til og være motivert for å sørge for sitt eget livsopphold gjennom ordinær deltakelse i det norske samfunnet.

10.1.5 Nærmere om enkelte utgiftsrelaterte ordninger

10.1.5.1 Innledning

Utgiftsrelaterte stønadsordninger til livsopphold oppviser intet enhetlig preg, verken med hensyn til hvordan de er bygd opp eller med hensyn til nivå. Dette kan nok delvis forklares med at de tar sikte på ulike målgrupper og livssituasjoner. Men delvis henger det nok også sammen med forhold av mer systemmessig karakter.

I det følgende behandles oppbyggingen av noen av de sosiale sikringsordningene som er mest relevante for utvalgets arbeid nærmere. Blant disse

peker økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester seg særlig ut. Denne ordningen er i dag nyankomne innvandreres primære kilde til dekning av utgifter til livsopphold. Dernest vil vi se nærmere på Aetats kursstønadssystem. Denne tar sikte på å ivareta forsørgelsesbehovet under et kvalifiseringsprogram og har dermed et formål som ligger nær opp til formålet med en ny introduksjonsstønad. Til slutt vil vi skissere prinsippene for folketrygdens grunnpensjon som kan sies å utgjøre et referansepunkt for de ikke opptjeningsbaserte deler av vårt sosiale sikringssystem.

I de følgende punktene vil vi konsentrere oss om de systemmessige sidene ved disse ordningene, dvs hvilke prinsipper og komponenter de er bygd opp om. Vi vil nedenfor under pkt 10.5 komme tilbake til nivået på ytelsen(e).

10.1.5.2 Sosialhjelp

Økonomisk stønad etter lov av 13. desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester er regulert i lovens (Link til) 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.

Individ eller familie

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 sosialhjelpen kan man i tillegg ta hensyn til de besparelser man oppnår ved å bo i et husstandsfellesskap, 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.

Inntektsprøving

Sosialhjelpen er subsidiær. Det betyr at man først har krav på slik hjelp etter at alle andre inntektsmuligheter er utprøvd. Det gjelder så vel arbeids- og kapitalinntekter, som trygd og andre offentlige støtteordninger, og også privat forsørgelse i den utstrekning noen har forsørgelsesplikt overfor søkeren, se også ovenfor.

Inntektsprøvingen gjelder ikke bare i forhold til inntekter vedkommende faktisk har, men også i forhold til inntekter det er mulig å skaffe seg.

I prinsippet skjer prøvingen krone for krone. Dvs at enhver inntekt trekkes fra i sin helhet ved beregningen av sosialhjelpen.

Norm eller skjønn

Sosialhjelpen er et kommunalt anliggende. Loven fastsetter ingen normer for hvordan den skal utmåles, bortsett fra at den skal sørge for vedkommendes livsopphold og ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. Med andre ord nokså vage standarder.

I utgangspunktet legger loven opp til at hvert enkelt tilfelle skal vurderes individuelt. Praksis har utviklet seg annerledes. Det skyldes flere forhold. Det treffes det en lang rekke vedtak om sosialhjelp hvert år. I 1999 mottok ca 126 200 personer økonomisk sosialhjelp. Regelmessig treffes det flere vedtak pr person, for eksempel fordi vedtakene vanligvis er tidsbegrenset og fordi det kan være tale om tilleggsytelser. Uten at det fins nøyaktige tall for dette, er det grunn til å tro at antall vedtak ligger i størrelsesorden en halv til én million pr år. Det sier seg selv at dette innebærer et behov for administrativ forenkling.

En standardisering innebærer også et visst vern mot påstander om forskjellsbehandling.

Det har derfor i de aller fleste kommuner utviklet seg et system med kommunale normer for sosialhjelpen, eller iallfall for deler av den. Det fins 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 livsoppholdholdsbegrepet, , og Rundskriv I – 13/01 om veiledende normer for utmåling av sosialhjelp. Siktemålet er å søke å oppnå en mer ensartet kommunal praksis. For å forenkle beskrivelsen vil vi i det følgende holde oss til disse retningslinjene. Den kommunale praksisen kan imidlertid komme til fortsatt å varierere.

I rundskriv I – 45/98 deles livsoppholdsutgiftene i to grupper, kjerneutgiftene og spesielle utgifter. I rundskriv I – 13/01 deles kjerneutgiftene ytterligere i to: visse utgifter som inngår i bergningsgrunnlaget for de veiledende retningslinjer for sosialhjelpsatser og visse utgifter som forutsettes beregnet ut fra faktisk utgiftsnivå.

De utgifter som går inn i beregningsgrunnlaget for de veiledende satsene er: mat og drikke, klær og sko, helse og hygiene, andre dagligvarer, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr (gjelder barn) og transportutgifter (bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med daglige gjøremål).

Livsoppholdsutgifter som inngår i kjerneområdet, men som i rundskrivet er holdt utenfor beregningsgrunnlaget for de veiledende satsene er: boutgifter, strøm og oppvarming, hus- og innboforsikring og innbo og hvitevarer. Her tenker man seg nødvendige utgifter dekket krone for krone, men evt opp til et bestemt tak. Evt statlig bostøtte kommer naturligvis til fradrag.

Utgifter som i rundskriv I–45/98 er definert som "Spesielle utgifter" er ikke inkludert i beregningsgrunnlaget for de veiledende retningslinjene. Dette gjelder utgifter i forbindelse med høytids- og merkedager, fritidsutstyr for voksne, spedbarnsutstyr, barnepass, skolestart, videregående skole, utgifter knyttet til samvær med barn, lege, psykolog og lignende, medisiner, tannbehandling, syns- og hørselshjelpemidler, flytteutgifter, vedlikehold av egen bolig, bilhold og særlige behov for øvrig. Dette er utgifter som avhengig av den konkrete situasjonen kan være nødvendige for livsoppholdet.

Normen er definert på ulike familietyper. Også den mer skjønnsmessige sosialhjelpstildeling vil være familierelatert.

Relativt betydelige utgiftskategorier er holdt utenfor de veiledende satsene. Dette er en av grunnene til at det er vanskelig å sammenlikne kommunenes sosialhjelpsnivå utelukkende ved å se på satsene for sammenliknbare familieenheter.

10.1.5.3 Aetats kursstønad

Arbeidsmarkedsetaten yter i en del tilfelle 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 4. desember 1990 nr 948 om tilskudd under opplæring med sikte på høvelig arbeid. Grunnvilkåret for å være omfattet av ordningen er at søkeren deltar på arbeidsmarkedskurs for voksne som settes i gang av Aetat Arbeidsdirektoratet i samarbeid med Kirke–, utdannings- og forskningsdepartementet eller annen offentlig fagmyndighet og til deltakere i praksisplasser/yrkesforberedende programmer. Ordningen omfatter også visse nordiske arbeidsmarkedskurs. – I tillegg er stønaden på bestemte vilkår utvidet til også å gjelde personer som ikke deltar i opplæring, men hvis dagpengeperiode er utløpt.

Individ eller familie

Grunnvilkåret for å få kursstønaden 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 individfokusert.

Inntektsprøving

Dersom vedkommende først deltar i opplæringen har han krav på stønaden selv om han måtte ha andre inntekter. Siden det dreier seg om heldags opplæring, vil imidlertid muligheten for andre arbeidsinntekter være begrenset. Inntektene av en evt kveldsjobb, eller av kapital, kommer ikke til fradrag. Derimot skjer det en viss samordning med inntekter fra trygde- og pensjonsordninger. Tiltaksdeltaker kan ikke motta ytelser til livsopphold fra slike ordninger og samtidig få grunnstønad (jf. nedenfor). Tilleggene (jf. nedenfor) faller dessuten bort dersom tiltaksdeltaker har rett til folketrygdytelser til dekning av samme formål som disse.

Norm eller skjønn

Ordningen er strengt normert. Forskriften fastsetter hvilke komponenter den samlete stønad kan bestå av, og det er fastsatt satser for hver enkelt (med unntak av nr 6 nedenfor). Når det gjelder *reisehjelp* er det i tillegg fastsatt egenandel.

Nærmere om utformingen av kursstønaden

Kursstønaden kan bestå av følgende komponenter:

1. Grunnstønad, forskriften § 3.Denne stønaden er ment å dekke alle utgifter

som ikke spesifikt er omfattet av de øvrige stønadsformene. Det vil både gjelde løpende og mer sporadiske eller ekstraordinære utgifter til livsopphold, samt boutgiftene
2. Forsørgertillegg, forskriften § 4, ytes dersom vedkommende forsørger eller har plikt til å forsørge barn under 16 år. Det ytes ikke noe ektefelletillegg.
3. Borteboertillegg, forskriften § 5, ytes dersom kursdeltakeren må bo borte fra hjemmet som følge av kurset, og derfor pådrar seg ekstraordinære utgifter. Det ytes ikke særskilt tilskudd til boutgifter hjemme.
4. Tilsynstillegg for barn og andre familiemedlemmer forskriften § 6, ytes dersom dette er nødvendig for å kunne gjennomføre kurset.
5. Reisehjelp til og fra kursstedet, forskriften § 7,
6. Refusjon av legeutgifter i samband med kurset, forskriften § 10.

Disse stønadsformene forutsettes til sammen å være tilstrekkelig til å dekke utgiftene til livsopphold. Dersom dette viser seg ikke å være tilfelle, må vedkommende søke om sosialhjelp. Ordningen åpner ikke opp for noen skjønnsmessig tildeling av ytelser på grunnlag av individuelle forhold.

Grunnstønaden ytes med høy sats til tiltaksdeltaker over 19 år, og med lav sats til deltaker under 19 år. Begrunnelsen for skillet er at ungdom under 19 år forutsettes å ha lavere utgifter til livsopphold. Skillet har også sammenheng med foreldrenes forsørgelsesplikt.

10.1.5.4 Folketrygdens grunnpensjon

Grunnpensjonen og tilleggspensjonen 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.

Grunnpensjonen utgjør grunnelementet i hele pensjonssystemet og må systemmessig ses i sammenheng med dette. Den utgjør imidlertid aldri hele pensjonen. Enten har vedkommende krav på tilleggspensjon eller så ytes det et særtillegg. Grunnpensjonen og særtillegget utgjør til sammen minstepensjonen.

Individ eller familie

Folketrygdens pensjonssystem er individorientert: Det avgjørende er om vedkommende selv fyller vilkårene for å få pensjon. Dette henger nok mye sammen med trygdens sterke rettighetspreg, og 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.

Inntektsprøving

Inngangsbilletten til folketrygdens pensjonssystem er uavhengig av egne (nåværende) inntekter. Det gjelder helt ut for alderspensjonen der oppnådd alder (samt visse krav til medlemskap i trygden og medlemsskapets lengde) er det eneste vilkåret. Det gjelder også for uføretrygden. Det forutsettes riktignok at den medisinske uførheten har redusert evnen til inntektsgivende arbeid med minst halvparten, sammenliknet med tidligere inntekter.

Arbeidsinntekter få betydning for utmålingen av pensjonen. Alderspensjonen avkortes med 40% av pensjonsgivende inntekter som overtiger grunnbeløpet for personer mellom 67 og 70 år. Er vedkommende over 70 år skjer det ingen avkorting. For uføretrygdete som har en pensjonsgivende inntekt på mer enn fribeløpet, utover det som ble forutsatt ved innvilgelse av uførepensjon, skal uføregraden revurderes.Det gjelder både ved hel og gradert pensjon.

Ektefellens inntekt er av betydning for grunnpensjonens størrelse. Grunnpensjonen reduseres til 75% hvis ektefellen mottar pensjon eller har en årlig inntekt, herunder kapitalinntekt, på mer enn to ganger grunnbeløpet.

Norm eller skjønn

Folketrygden er sterkt regelorientert. Det knytter seg nok et visst skjønn til om vilkårene for uførepensjon er tilstede, men dette skjønnet er gjort svært medisinsk faglig.

På utmålingssiden er trygden nærmest for en tabell å regne. Ut fra tidligere inntekt er det en automatikk i hva trygden utgjør.

Trygdens rettighetspreg har vært ansett som et meget stort gode. Riktignok gjør det trygden kostbar, og følsom for demografiske svingninger. Men det å kunne forutberegne sine trygdeposisjoner, og disponere pengene fritt, har likevel fått fortrinn. I noen grad henger dette sammen med at folketrygdsystemet bygger på en ideologi om opptjente rettigheter. Det gjelder selv om deler av systemet, som minstepensjonen og til dels uføretrygden, neppe lar seg begrunne slik, eller iallfall i beskjeden grad. Den delen av systemet som knytter seg til faktisk opptjening, tilleggspensjonen, har langt på vei dominert oppfatningen av systemet som helhet. Men også utover dette har man ansett det regelorienterte preget for i seg selv å være et gode.

Nærmere om grunnpensjonen

Grunnpensjonen og særtillegget (hvis ikke tilleggspensjonen er høyere) utgjør til sammen minstepensjonen. Størrelsen på denne er fastsatt slik at den skal gi et rimelig utkomme, slik at så vel ordinære som mer ekstraordinære utgifter kan dekkes. Men det er opp til den enkelte selv å disponere sine penger. I motsetning til det som gjelder for sosialhjelpen er det ikke forutsatt noen bestemt bruk av pengene. Det viser da seg også at pensjonister, inkludert minstepensjonistene, er en av de få grupper med netto sparing her i landet uten at det oppfattes som noe systemproblem.

Det gis ingen støtte til ekstraordinære utgifter til livsopphold i pensjonssystemet, heller ikke til boutgifter. Men enkelte spesialregler for pensjonister

er knyttet til bostøtteordningen (tidligere fantes det en særskilt ordning for pensjonister).

Både i forhold til uføretrygden og alderstrygden ytes det særskilt barnetillegg, beregnet pr barn. Tillegget utgjør 30% av grunnbeløpet, men er inntektsprøvet både mot barnets egne og pensjonistens inntekter.

Det ytes også eget ektefelletillegg for ektefelle pensjonisten forsørger med i utgangspunktet 50% av grunnpensjonen. Også dette er inntektsprøvet. For ektefelle under 60 år er det dessuten en prøving mot vedkommendes mulighet for egne arbeidsinntekter.

10.1.5.5 Utdanningsfinansiering

Utdanningsstønaden er av en litt annen karakter enn de ordningene som er skissert ovenfor. Den har ikke som primærformål å sørge for mottakerens livsopphold, men å gi økonomisk grunnlag for at den enkelte kan skaffe seg en kvalifisert utdanning. Både for den enkelte og for samfunnet innebærer utdanning en investering, på linje med andre investeringer. Derfor er utdanningsstønaden ikke utelukkende en tilskuddsordning, men også en låneordning (hvilket den opprinnelig utelukkende var). Utdanningsstøtten er hjemlet i lov av 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter.

Individ eller familie

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 født i 1986 (for støtteåret 2001-2002) eller seinere. Ved tildeling av støtte skal det som regel tas hensyn til søkers og eventuell ektefelle eller samboers inntekt og formue.

Inntektsprøving

Støttebeløpet er behovsprøvd mot egen arbeidsinntekt i støtteperioden. Av egen brutto inntekt over kr 5 200 pr. måned går 60 % til fradrag i støttebeløpet. Forsørgertillegget blir redusert med 60 % av ektefellens bruttoinntekt over kr 17 370 pr. måned. Er begge ektefellene i utdanning som det blir gitt støtte til, blir det sett bort fra ektefellens inntekt. – Utdanningsstønaden til personer under 19 år kan reduseres på grunnlag av forsørgernes (foreldre / steforelder) samlete inntekt og formue

Norm eller skjønn

Ordningen er strengt normert. I støttebeløpet inngår det et grunnbeløp. Dette skal dekke alle utgifter til livsopphold. I tillegg gis det et botillegg til søker som ikke bor hos foreldre. Det gis videre et tillegg for bøker og materiell. Endelig gis det et forsørgertillegg til den som forsørger barn (og evt også ektefelle). Støtten gis bare for skoletiden, normalt maksimalt 10 måneder i året.

10.2 Individ eller familie

10.2.1 Innledning

De ordningene som er skissert ovenfor under (Link til Nærmere om enkelte utgiftsrelaterte ordninger) kapittel 10.1.5 har ulike perspektiver på hvem som er subjekter for ordningen. Ordningene kan være individbaserte eller familiebaserte. At en ordning er individbasert, innebærer i yttertilfellet at ordningen utelukkende fokuserer på om søkeren personlig fyller vilkårene for deltakelse og at stønaden helt ut utmåles i forhold til den enkelte, uavhengig av familie- og forsørgelsessituasjon. Motsatt vil en familiebasert ordning ta utgangspunkt i familiens situasjon både på vilkårs- og utmålingssiden.

Det er viktig å være oppmerksom på at vi med individbasert her mener noen annet enn en individuell vurdering, som er sosialtjenestelovens hovedprinsipp. Det siste sikter til en skjønnsmessig vurdering av støttebehovet i det enkelte tilfelle. Om støtten skal utmåles ut fra et skjønn eller ut fra faste satser, er ikke avgjørende for om støttebehovet skal beregnes i forhold til den enkelt eller i forhold til husholdet. som er problemstillingen i forhold til begrepsparet individ-/familiebasert.

Sterkest individfokusert er Aetats stønadsordning. Grunnstønaden, stønaden til livsopphold, tar ikke hensyn til vedkommendes familiesituasjon eller livssituasjon for øvrig. Med Aetats utgangspunkt er det naturlig. Enten vedkommende kommer fra arbeidslivet eller ikke, er det iallfall meningen med opplæringen at vedkommende skal ende der. Og i yrkeslivet lønnes ikke folk etter hvilke behov de har, eller hvilken familiesituasjon de er i, men etter hva arbeidsgiver er villig til å betale og partene er i stand til å forhandle seg fram til. Samtidig er det rimelig å se kursstønaden som vederlag for den enkeltes deltakelse i et kvalifiseringsprogram. Deltar for eksempel begge ektefeller i et Aetatsprogram, mottar begge stønad.

Det individbaserte utgangspunktet modifiseres noe ved de konkret utgiftsrelaterte tilleggene som er nevnt i punktene 2 til 6 ovenfor under 10.1.5.3, i denne sammenheng spesielt punktene 2 til 4. Bakgrunnen for en slik kombinasjon av grunnstønad og tillegg for bestemte (familie-)behov er knyttet til størrelsen på grunnstønaden. I motsetning til en normal arbeidslønn kan man ikke forvente at den skal dekke mer enn det absolutt nødvendige for livsopphold for en enkelt person. Ved å sette den relativt lavt, er det mulig å nyansere de samlete utbetalingene i forhold til individuelle behov.

Sosialhjelpsordningen har det motsatte utgangspunktet av kursstønaden. Riktignok bruker sosialtjenesteloven § 5-1 uttrykket "Den som ikke kan sørge for sitt livsopphold…". Men dersom vedkommende har ektefelle eller barn, vurderes familien som en enhet i forhold til sosialhjelpsbehovet. Her står støttebehovet helt ut i fokus. Både inngangsbilletten og stønadsnivået bestemmes av dette behovet. Noe vederlagssynspunkt er det ikke plass for. Det gjelder selv om det i en viss utstrekning er adgang til å stille vilkår om deltakelse i mer eller mindre kvalifiserende programmer. Kvalifiseringsbehov er ikke i seg selv grunnlag for sosialhjelp.

Trygden står i en viss grad i en mellomstilling. Den tar utgangspunkt i enkeltindividet som enhet. Det er vedkommendes egne opptjente rettigheter eller forventete inntekter som danner basis for tildeling av ytelser. I noen

utstrekning er dette modifisert, gjennom avledete rettigheter som etterlattepensjonen, eller familiesituasjonen som for eksempel barnetillegg og redusert grunnpensjon i visse tilfelle. Trygden (minstepensjonen) har på mange måter en normalsituasjon for øye; de behov en enslig alderspensjonist har. Avvik fra denne situasjonen reflekteres i disse modifikasjonene. Dels for å ta vare på behov minstepensjonen ikke tar sikte på å dekke, dels for å hindre overkompensasjon. I motsetning til for kursstønadens vedkommende er det heller ikke noe vederlagssynspunkt å ivareta. I all hovedsak er det likevel riktig å si at pensjonsordningene er individbaserte.

Utdanningsstøtten tar som trygden utgangspunkt i enkeltindividet, men har som denne forsørger- og barnetillegg.

10.2.2 Introduksjonsstønaden

Etter *utvalgets* mening taler mye for at en introduksjonsstønad bør bygges opp rundt den enkelte deltaker, uavhengig av familiesituasjon. Den økonomiske ytelsen bør av pedagogiske grunner fremtre 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 forretningsliv spørres det ikke om forsørgelsesbyrde eller utgifter for øvrig.

Videre bør ordningens innretning etter *utvalgets*mening stimulere til deltakelse for alle familiemedlemmer, ikke bare for den som måtte definere seg som hovedforsørger. I den grad man ønsker å integrere alle innvandrere i det norske samfunnet bør alle voksne familiemedlemmer tilføres de nødvendige basiskunnskaper. Det er ingen tvil om at et system der stønadsutmålingen knytter seg til den enkeltes behov i større grad stimulerer begge ektefeller til å søke seg til programmet enn om stønaden settes slik at familien kan leve på bare en stønad.

I et likestillingsperspektiv er det 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. Det er ikke lenger en tilpasning som er formålstjenlig. 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 forstår og kan delta i det norske samfunnet generelt.

Norge har videre et prisnivå som på vesentlige punkter har tilpasset seg toinntektsfamilien som det normale. Det er etter hvert blitt ganske vanskelig å klare seg på én inntekt. Selvforsørging krever langt på vei at begge ektefelle er i yrkeslivet.

Både likestillingsperspektivet og den enkeltes ansvar for egen forsørging ved lønnet yrkesdeltakelse er etter hvert blitt grunnleggende trekk ved det norske samfunnet. Det bør gjenspeiles i utformingen av offentlige støtteordninger beregnet på arbeidsføre mennesker.

Det kan innvendes mot dette at husholdet fortsatt er en sentral forbruksenhet i vårt samfunn. Mange vil mene at det er ønskelig at det fortsatt skal

være slik. En strengt individualiserende ordning vil ut fra et slikt syn kunnes sies å bryte med holdninger og tradisjoner det er ønskelig å ivareta. Uansett hvilket syn man har på dette spørsmålet, vil vi peke på at slik utviklingen har vært, har det vesentlig større tyngde på utgifts- enn på inntektssiden.

Tyngre innvendinger er etter utvalgets mening knyttet til den økonomiske siden, både for den enkelte og for det offentlige.

Introduksjonsstønaden skal ikke bare være et pedagogisk virkemiddel, men, i likhet med sosialhjelpen, sørge for tilstrekkelige midler til livsopphold. Hva som er tilstrekkelig vil i høy grad kunne variere med familiesituasjonen. Det er en betydelig økonomisk forskjell på å være enslig og å være en del av en flerbarnsfamilie, også om vi ser bort fra spørsmålet om forsørgelse av ektefellen. En individbasert ordning kan derfor vise seg å treffe litt på siden i forhold til det økonomiske støttebehov en god del av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet har.

Dersom nivået på stønaden settes høyt, vil det kunne fange inn det alt vesentlige av økonomisk støttebehov. På den annen side vil det, ut fra en behovssynsvinkel, kunne føre til en betydelig overkompensasjon for store grupper. Ikke minst vil det kunne gjelde i de tilfelle der begge ektefeller og evt voksne hjemmeboende barn deltar i programmet. Et lavt stønadsnivå, primært satt med sikte på en enslig, vil på sin sidelett kunne vise seg utilstrekkelig i de tilfelle der vedkommende faktisk har en forsørgelsesbyrde. Særlig gjelder dette i tilfelle hvor det er mange barn i familien.

Utvalget ser at en individbasert tilnærming i en del tilfelle kan by på problemer. Vi vil komme nærmere tilbake til den samlede utformingen av ordningen etter å ha gjennomgått enkeltelementer i punkt 10.3 og drøftet stønadsnivået i punkt 10.5. Som en foreløpig føring på den videre drøftingen, vil vi imidlertid legge til grunn et slikt individbasert perspektiv.

10.3 Ulike elementer i introduksjonsstønaden

10.3.1 Innledning – utgiftskomponenter

Utvalget har under 10.1.4 tatt utgangspunkt i at introduksjonsstønaden skal dekke utgiftene til et rimelig livsopphold. Begrepet livsopphold brukt i forbindelse med sosiale sikringsordninger er svært vagt. Det gjelder både i forhold til hvilke utgifter som inngår i begrepet, og mht hvilken levestandard stønaden skal dekke. Her skal vi si litt om livsoppholdsbegrepet og om hvordan dette kan spaltes opp. Bakgrunnen for en slik tilnærming er at støtten til ulike formål i prinsippet kan ytes på forskjellige måter, og med ulik grad av skjønn.

Hovedkomponentene i de offentlige kontantytelsene kan til sammen summeres slik:

- stønad til (ordinært) forbruk
- særskilt stønad til boutgifter (og evt andre variable utgifter)
- særskilt stønad til barn(efamilier)
- støtte til utgifter ved ekstraordinære situasjoner

Dette er naturligvis ingen uttømmende liste. For det første kommer alle de ytelser som i prinsippet er kontantytelser, men som i praksis fortoner seg som en naturalytelse for mottakeren (for eksempel dekning av medisinske

utgifter). For det andre eksisterer det også ytterligere tilskuddsformer eller –ordninger, jf for eksempel kursstønadens reiseutgiftskomponent. Slik stønad kan imidlertid ses som en ytterligere spesifisering av de komponentene som er skissert ovenfor, og er først og fremst et utslag av et behov for å individualisere et ellers normbestemt system.

Av de eksisterende ordninger er det bare sosialhjelpen som kan ytes spesifikt til alle disse formålene. Til gjengjeld er den subsidiær; den ytes bare hvis utgiftene ikke kan dekkes på andre måter. De øvrige ordninger har ikke denne subsidiære karakteren, men til gjengjeld vil de bare omfatte en eller flere av komponentene.

Hvor spesifiserte de enkelte stønadsordninger er, varierer en god del. Noen, som for eksempel folketrygden, opererer med få komponenter. Dels skyldes dette at visse behov overlates til andre ordninger. Men det henger også sammen med stønadsnivået knyttet til den enkelte komponent. I noen tilfelle er satsene såpass høye at de tilsikter å dekke alle noenlunde forutberegnelige utgifter, etter mottakerens eget valg. I andre tilfelle er de såpass lave at de bare er ment å skulle dekke et snevrere spekter av utgifter.

10.3.2 Ordinært forbruk

10.3.2.1 Innledning

Introduksjonstønaden skal for det første dekke utgiftene til programdeltakerens løpende forbruk. Videre dreier det seg om boutgifter. Dette svarer til det som kalles kjerneutgiftene i livsoppholdbegrepet, se ovenfor under (Link til Sosialhjelp) kapittel 10.1.5.2. Programdeltakeren må også være i stand til å dekke utgiftene til barn hun eller han forsørger.

At disse utgiftene skal dekkes innenfor rammen av et introduksjonsstønadsprogram, vil det være bred enighet om. Derimot kan det være større usikkerhet knyttet til to andre spørsmål:

– Hvor mye av de ordinære utgifter skal dekkes av én stønad, og hvor mye bør skilles ut i egne stønadsformer. Dette spørsmålet skal behandles her.
– På hvilket nivå skal stønaden legges. Dette spørsmålet behandles under punkt 13.5 nedenfor.

10.3.2.2 Systemet ved andre stønadsordninger

Som nevnt under (Link til Sosialhjelp) kapittel 10.1.5.2 deler Sosial- og helsedepartementets retningslinjer vedrørende sosialstønaden de ordinære utgifter til livsopphold i to: Utgifter som forutsettes dekket inn ved de veiledende normerte satsen uavhengig av om de faktisk pådras eller ikke, og utgifter som dekkes inn etter kommunalt skjønn og da knyttet til 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 vil mer ekstraordinære utgifter dekkes etter skjønn.

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

Kursstønaden står her i en mellomstilling. Den grunnstønad som ytes, sammen med tillegget for barn er ment å dekke de daglige utgifter, og utgjør denne stønadsformens ytelse til livsopphold. I tillegg dekkes bestemte utgifter som er knyttet til gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltaket. Stønaden ytes kun under faktiske kursdager. Dette illustrerer ordningens pliktperspektiv, det er kun ved den faktiske gjennomføringen av tiltaket at stønaden kommer til utbetaling.

10.3.2.3 Ordinære utgifter og introduksjonsstønaden

Etter *utvalgets* mening er det flere fordeler ved at så mye som mulig av de ordinære utgiftene mottakeren skal dekke gjennom stønaden knyttes til én sats. Det vil gi den enkelte større grad av valgfrihet mht hva vedkommende skal bruke sine penger på. En slik valgfrihet kan anses som et gode i seg selv. Men det representerer også en ansvarliggjøring av stønadsmottakeren. Det er opp til den enkelte å foreta sine prioriteringer, og sørge for at nødvendige utgifter blir betalt.

Det vil også understreke vederlagssynsvinkelen. De pengene vedkommende får, får hun eller han for å delta i kvalifiseringsprogrammet, ikke fordi vedkommende har spesielle individuelle behov. Alle deltakerne vil bli behandlet likt, i større grad enn om man ser på det spesifikke utgiftsnivå den enkelte har. Dette svarer til den situasjonen man vil oppleve i arbeidslivet, og kan i seg selv ses som en forberedelse på å kunne forsørge seg selv.

En ulempe kan være at det kan bli vanskelig å få pengene til å strekke til for en del, av helt legitime årsaker. Hvor mange dette vil gjelde avhenger av hvor høyt man setter nivået på ytelsen. Men det er neppe aktuelt å sette det opp mot full, selv lav, arbeidslønn.

Det kan være vanskelig å komme fram til en sats som passer, uavhengig av familiestørrelse og boutgiftsnivået ulike steder i landet. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

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 nyankommne 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.

10.3.3 Utgifter til barn – ordinært forbruk

10.3.3.1 Innledning

Dersom vedkommende har barn å forsørge, vil det påløpe tilleggsutgifter til dette formålet, utover det å skulle forsørge seg selv. Dette reiser spørsmålet om en slik forsørgelsesbyrde skal medføre krav på ekstra stønad fra ordningen, eller om utgiftene skal dekkes innenfor den ordinære "grunnstønaden". Dette må bl. a ses i sammenheng med andre overføringsordninger til dekning av utgifter til barn.

10.3.3.2 Andre offentlige overføringer til barn

Gjennom barnetrygden yter det offentlige støtte til alle barnefamilier. Trygden gjelder alle barn mellom 0 – 18 år og utgjør fra 1. januar 2001 11 664 kroner

per barn per år. Småbarnsfamilier får et tillegg i barnetrygden for barn mellom 1 og 3 år på 7 884 kroner per år. Enslige foreldre har krav på barnetrygd for et barn ekstra. Barnetrygden er ikke behovsprøvd og er heller ikke skattepliktig.

Opprinnelig, fra barnetrygden ble innført like etter krigen og til revisjonen av skattesystemet i 1969, utgjorde barnetrygden et mindre beløp. I tillegg ble det gitt offentlig støtte til barneforsørgelse gjennom skatteklasseordningen, det vil si at skattesatsene var lavere for barnefamilier gradert etter antall barn, enn for enslige eller barnløse. Ved skattereformen av 1969 ble skatteklassene avskaffet for så vidt det gjaldt forsørgelsesbyrde ovenfor barn, kompensert ved en forhøyet barnetrygd. Barnetrygden er således ikke bare en stønadsordning, men må også sees i sammenheng med skattesystemet.

10.3.3.3 Systemet ved andre stønadsordninger

Som det fremgår av 10.1.5 er det ikke noe ensartet system for tilleggsytelser i forbindelse med forsørgelse av barn ved de offentlige stønadsordninger til livsopphold. Folketrygdens alders- og uførepensjon yter for sin del et barnetillegg på 30% av grunnpensjonen, hvilket utgjør ca. kr.15.000,- per år.

Arbeidsmarkedsetatens kursstønad yter et barnetillegg på kr 25 pr faktisk kursdag. Sosialhjelpen utgjør, som nevnt, ikke noe enhetlig system, men et gjennomgående trekk er at barnefamilier får mer, til dels vesentlig mer, enn enslig eller ektefeller. Barns utgifter til fritidssysler utgjør for eksempel en del av de ordinære utgifter til livsopphold, i motsetning til det som gjelder for voksne. I de veiledende retningslinjer for sosialhjelpen er det fastsatt særskilte barnetillegg pr måned som utgjør kr. 1 250 for barn 0-5 år, kr. 1 720 for barn 6-10 år og kr. 2 240 for barn 11-17 år i tilfelle av full sosialhjelp. Barnetrygd og evt kontantstøtte går imidlertid inn i inntektsgrunnlaget når sosialhjelpen skal utmåles.

Også i utdanningsfinansieringen opererer man med særskilte barnetillegg, se ovenfor under (Link til Utdanningsfinansiering) kapittel 10.1.5.5.

10.3.3.4 Behov for særskilt barnetilleg

Våre sosiale stønadsordninger inneholder gjennomgående et element av barnetillegg. Det reflekterer en oppfatning om at det koster å ha barn, mer enn det som dekkes gjennom barnetrygden og den andel av egne inntekter som stønadsmottakeren kan omdisponere fra andre formål. Behovet for slike tilleggsytelser er imidlertid avhengig av størrelsen på den ordinære ytelsen til forsørgeren. Det er slik sett ikke opplagt at behovet for et barnetillegg er like stort for den som har opptjent fulle rettigheter til en tilleggspensjon, som det er for en minstepensjonist. Her synes først og fremst systemmessige hensyn å ha slått igjennom. Noe av bakgrunnsteppet er nok også at folketrygdsystemet er bygd opp omkring alderspensjonen. Alderspensjonistene er en gruppe som normalt er ferdig med barneforsørgelse. Pensjonens størrelse er derfor fastsatt uten hensyntagen til mulighetene for at gruppen også kan inkludere barnefamilier.

For sosialhjelpen og kursstønaden er dette annerledes. I det store og hele vil disse ordningene omfatte grupper i fertil alder. Ved å nytte en ordning med barnetillegg gis det muligheter til å nyansere utbetalingene ut fra utgiftsdekn-

ingsbehovet. Samtidig gis det mulighet for å holde utbetalingene på et beskjedent nivå i forhold til enslige.

Både sosialhjelpen og kursstønaden er i utgangspunktet tenkt som en korttidsstønad. Systemet er basert på å kunne hjelpe mottageren over en temporær kneik. Ytelsen er bestemt ut fra vedkommende utgiftsbehov, og disse vil naturligvis variere for eksempel ved antall barn i familien.

Behovet for en rimelig utgiftsdekning er et relevant hensyn også i forhold til introduksjonsstønaden. Dette er imidlertid ikke det eneste hensynet det er grunn til å legge vekt på. Stønaden bør ha et klart siktemål henimot deltagelse i yrkeslivet. I yrkeslivet ytes det ingen kompensasjon for forsørgelsesbyrde. Videre kan det hevdes at en for sterk vekt på vedkommendes faktiske utgifter, reduserer vedkommendes ansvar for egne forbruksbeslutninger.

Et system med barnetillegg kan også vise seg å ha mindre heldige sider som incentiv til å delta i yrkeslivet. Hvis barnetillegget settes tilstrekkelig høyt, slik man har sett enkelte eksempler på innenfor sosialhjelpen, kan familieinntekten komme til å bli såpass høy at det er lite å vinne på yrkesdeltagelse. På den annen side gir en slik nyansering av stønaden muligheter for en nærmere tilpassing til faktisk utgiftsbehov.

Avgjørende for *utvalget* har vært at stønaden skal stimulere til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Selv om det fins grunner for en rimelig utgiftsdekning for barn, er det viktigere for vår målgruppe at det legges til rette for aktiv deltakelse i programmet. *Utvalget* har derfor valgt å se spørsmålet om barnetillegg i sammenheng med barnetilsyn, jf (Link til Barnetilsyn) kapittel 10.3.5. Legges det til rette for barnetilsyn for kursdeltakerne både rent faktisk og økonomisk, er dette mer i tråd med formålene bak loven enn å tilstå et barnetillegg med de svakheter det har i incentivsammenheng.

Utvalget minner om at mandatet har bedt utvalget se særskilt hen til likestillingshensyn. Det trekker også i retning av at ordnet barnetilsyn er å foretrekke framfor et eget barnetillegg.

Fra et vederlagssynspunkt kan det fortone seg urettferdig om deltagelse i et og samme program skal belønnes forskjellig ut fra forhold som ikke har noe med deltagelsen å gjøre. Det er imidlertid ikke til å komme fra at vi her står overfor et blandet system; helt ut avgjørende kan dette argumentet derfor ikke være.

10.3.3.5 Forsørgelsesbyrde i hjemlandet

Generelt sett ytes sosiale stønader bare til den som oppholder seg her i riket. Et viktig unntak fra dette er adgangen til eksport av ytelser knyttet til opptjente rettigheter i folketrygden. Her slår inntektsikrings, eller om man vil forsikrings, prinsippet igjennom. Fra det generelle utgangspunktet representerer EØS-avtalen en modifikasjon. Mens for eksempel barnetrygden i sin alminnelighet ikke kan eksporteres, i den forstand at det ikke utbetales barnetrygd for barn som ikke er bosatt her i landet, gjelder dette ikke for arbeidstagere fra andre EØS-land som har barn i hjemlandet. Dette må imidlertid sees i lys av EØS-avtalens grunnforutsetning om fri bevegelighet av arbeidskraft og ikke som noe mønster for hvordan man skal forholde seg i forbindelse med introduksjonsstønaden.

For sosialhjelpens vedkommende gjelder det fullt ut at ytelser bare går til dekning av utgifter her i landet.

I den utstrekning det er aktuelt å innføre barnetillegg, vil dette være begrunnet med de utgifter som er forbundet med å forsørge barn i Norge. Det vil gjelde så vel begrunnelsen for overhodet å ha et slikt tillegg, som for nivået. Det er derfor etter *utvalgets* mening ikke under noen omstendighet aktuelt å beregne et forsørgertillegg for barn som ikke oppholder seg i landet.

10.3.4 Boutgifter

10.3.4.1 Innledning

Det er forholdsvis enkelt å beregne rimelige utgifter til det daglige livsopphold. Det være seg for den enkelte kursdeltager eller for de han/hun måtte forsørge. Det kan nok være variasjoner i behov, enten ut fra individuelle forutsetninger eller fordi kostnadene kan variere noe. Men disse variasjonene vil være beskjedne og skaper ingen større vanskeligheter i forhold til det å innføre landsdekkende normer.

En type utgifter til livsopphold skiller seg imidlertid ut på dette punkt. Det gjelder boutgifter. Her vil man oppleve store variasjoner i kostnadene, først og fremst langs tre dimensjoner, tid, geografi og husstandsfellesskap.

På det første over tid. Prisreguleringen i boligmarkedet i Norge er avviklet og nyankomne innvandrere vil være henvist til det ordinære boligmarkedet som andre boligsøkende. Få av dem vil kunne stille med egne midler. De er derfor henvist til å kunne fullfinansiere kjøp eller leie av leiligheter til markedspris og vil være en gruppe som vil omfattes av de boligpolitiske virkemidlene fra Husbanken, herunder lån, tilskudd og statlig bostøtte. Markedsprisen har vært sterkt stigende de siste årene. Det kan være vanskelig å innfange slike prisendringer i et nasjonalt normert system, særlig hvis en sats skal inkludere så vel ordinære utgifter til klær, sko osv. som har en mer stabil karakter, og utgiftene til bolig som i langt større grad er markedsbestemt.

Dette bildet modifiseres noe ved at en del kommuner opererer med egne utleieboliger, samt kommunal og statlig bostøtte, som også vil kunne være aktuelt å ta i bruk i forhold til nyankomne innvandrere. Tradisjonelt har disse ligget lavere i pris enn leiligheter i det åpne markedet. Kommunene benytter seg av prinsippet om kostnadsdekkende husleie i kombinasjon med kommunal og statlig bostøtte, som er i tråd med anbefalinger fra Kommunal- og regionaldepartementet. Dette sikrer akseptable husleier for økonomisk vanskeligstilte husstander og ikke-subsidiert husleie for husstander som er betalingsdyktige og som bor i kommunale utleieboliger.

Mest problematisk er imidlertid de store geografiske variasjonene i boligpriser. Det er vesensforskjell på hva man må ut med til en rimelig bolig i de store pressområdene og det en tilsvarende, eller for den saks skyld, en vesentlig bedre bolig, koster i mindre pressorienterte områder. En nasjonalt basert introduksjonsstønad som presumptivt skal dekke alle utgifter, kan ha problemer med å treffe riktig i forhold til de faktiske, og rimelig, utgifter som vedkommende kursdeltaker har til sitt livsopphold.

Et tredje problem knyttet til boutgiftene er at de vil variere sterkt etter husstandens sammensetning. Det vil være stor forskjell på de faktiske boutgiftene

for en enslig som deler bolig med andre i samme situasjon og en familie med flere mindreårige barn.

10.3.4.2 Andre offentlige overføringer til dekning av boutgifter

Selv utgifter til en rimelig bolig kan for enkelte grupper bli så høye at det er vanskelig å finne rom for dekning av andre legitime utgifter til livsopphold innenfor rammen av vedkommendes inntekt. Det eksisterer derfor en offentlig støtteordning til dekning av rimelige boutgifter for lavinntektsgrupper, administrert av Husbanken.

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 eller bli boende i en god og hensiktsmessig bolig, samt å utjevne inntektsforskjeller mellom pensjonistgrupper som følge av forskjeller i boutgiftene.

I medhold av lov 1. mars 1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank og Stortingets vedtak av 12. juni 1972 er det fastsatt forskrift av 5. mai 1997 om bostøtte fra den Norske Stats Husbank.

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

Som husstand i bostøttesammenheng skal regnes, foruten enslig person i selvstendig bolig, enhver gruppe personer som faktisk er bosatt og som ifølge folkeregisterets registreringer bor i samme bolig, uten at noen av dem har avtale om leie/fremleie av noen del av boligen.

Bostøtte gis til husstander med kombinasjon av høye boutgifter og lave inntekter. I regelverket er dette presisert å gjelde barnefamilier, eldre og trygdede. I følge regelverket for bostøtte vil en husstand derfor være støtteberettiget dersom søker selv, eller noen andre i husstanden oppfyller bestemte krav til alder, eller oppebærer en nærmere bestemt trygdeytelse.

Stortingets vedtak, bostøtteforskriften og retningslinjene inneholder bestemmelser om hvilke husstander som vil kunne være støtteberettiget. Dette er husstander med:

a) personer som har barn under 18 år
b) personer som har fylt 65 år
c) personer som har uføre- eller alderspensjon etter folketrygdlovens bestemmelser, eller mottar slik pensjon etter annen statlig- , fylkeskommunal- eller kommunal pensjonsordning, herunder også personer som mottar avtalefestet alderspensjon (AFP).
d) personer som har etterlattepensjon eller overgangsstønad til etterlatte etter folketrygdlovens bestemmelser eller mottar etterlattepensjon etter en annen statlig, fylkeskommunal eller kommunal pensjonsordning
e) personer med grunn og/eller hjelpestønad etter folketrygdloven
f) personer som mottar rehabiliteringspenger eller attføringsstønad.
g) personer med yrkesskadetrygd eller krigspensjon
h) person som mottar pensjon tilsvarende trygdeytelser som nevnt ovenfor fra et annet land omfattet av EØS-avtalen
i) personer med ytelser etter lov om sosiale tjenester, hvor dette er eneste

ytelse til livsopphold, med en forventet varighet på minst ett år.

For husstander som ikke har noen form for inntekt eller trygd, er den økonomiske situasjonen ofte vanskelig. Derfor vil husstanden også være støtteberettiget dersom den oppfyller kravene i punkt i).

Kravet til 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. Fellesareal regnes ikke med.

I tillegg stilles det i utgangspunktet krav om at boligen enten er tilknyttet et borettslag, eller ha påhvilende godkjent boliglån i Husbanken, Landbruksbanken (SND), eller være leid bolig hvor kommunen står som utleier. Dette må sees i sammenheng med de behovsprøvde låneordningene etableringslån og kjøpslån fra Husbanken. Disse kravene gjelder imidlertid ikke for boliger med oppstartingstilskudd fra Husbanken, og heller ikke for leide boliger bebodd av barnefamilier. Beregningen av bostøtte gjennomføres slik:

Godkjente boutgifter- Rimelige boutgifter = Sum x 70 % = Bostøtte

Bostøtten utgjør 70 prosent av forskjellen mellom det som godkjennes av boutgifter og en fastsatt egenandel (rimelig boutgift). Ved beregningen av bostøtte tas det ikke hensyn til boutgifter som overstiger et nærmere fastsatt beløp – det såkalte boutgiftstaket, eller er særdeles lave. Rimelig boutgift er en beregnet egenandel som er avhengig av inntektsstørrelse og antall husstandsmedlemmer. Hovedregelen for beregningen av bostøtte er med opplysninger om inntekt fra siste tilgjengelige ligningsår, dvs to år tilbake i tid.

Når det gjelder barnefamilier og husstander som mottar ytelser etter lov om sosiale tjenester, skal bostøtten normalt svare til husstandens faktiske boutgifter, men fastsettes slik at det ikke beregnes bostøtte av:

– a. Den delen av boutgiftene som vedkommende år overstiger følgende beløp (boutgiftstaket):

For 1- og 2-persons husstander kr 55 000
For 3-persons husstander kr 59 500
For 4-persons husstander kr 64 000
For 5-persons husstander og større kr 68 500

– b. Boutgifter som vedkommende år ikke er større enn

For 1- og 2-persons husstander kr 13.400
For 3-persons husstander kr 15.700
For 4-persons husstander kr 17.200
For 5-persons husstander og større kr 18.700

Som minste rimelig boutgift (egenadelen) regnes 15 prosent av en årlig inntekt på kr 73.000 for en- og topersons husstander, kr 88.000 for trepersonshusstander, kr 98.000 for firepersonshusstander og kr 108.000 for fempersons og større husstander. Deretter stiger prosentsatsen for beregning av rimelig boutgift med 0,3 prosentpoeng for hver påbegynt 1.000 kr. i inntekt.

Dagens regelverk for bostøtten innebærer at nyankomne flyktninger 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, og fungerer i den sammenheng som en slags behovsprøvd kompensasjonsordning i forhold til prinsippet om kostnadsdekkende husleie.

10.3.4.3 Systemet ved andre stønadsordninger

Det er vanligvis ikke noe element i de sosiale sikringsordningene å gi særskilt støtte til boutgiftene. I sin alminnelighet er personer med dårlig betalingsevne henvist til bostøtteordningen. Det bør imidlertid pekes på at elementer i denne ordningen opprinnelig var en særskilt støtteordning rettet mot minstepensjonister, men i de siste årene har regelverket til bostøtten blitt forbedret for målgruppen barnefamilier, enslige forsørgere m.m som et ledd i utjamning 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 fra dette utgangspunktet. Her er boutgiftene, i den grad disse ikke dekkes av bostøtteordningen, et sentralt element i støttegrunnlaget. Etter Sosial- og helsedepartementets veiledende retningslinjer er disse utgiftene holdt utenfor de normerte satsene. Bakgrunnen er at kommunen derved kan tilpasse utbetalingene til den enkeltes konkrete sosiale situasjon. En rapport fra Byggforsk 2000 om forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp har anbefalt å styrke bostøtten ytterligere for grupper som har over lengre tid behov for støtte til å dekke de løpende boutgiftene. En konklusjon var at sosialhjelp kun må sees på som et målrettet virkemiddel til å dekke løpende boutgiftene over en kortere periode.

10.3.4.4 Behov for særskilt botillegg til introduksjonsstønaden

Boutgiftene vil for mange utgjøre en vesentlig del av utgiftene til livsopphold. Spesielt gjelder dette for lavinntektsgrupper. Så godt som alle nyankomne innvandrere vil tilhøre denne gruppen.. I større grad enn hva som gjelder for andre utgifter til livsopphold, vil nødvendige boutgifter variere.

I utgangspunktet mener *utvalget* at boutgifter bør stilles på linje med andre utgifter til livsopphold innenfor rammen av et introduksjonsstønadssystem. Boutgiftene er en av de største utgiftskomponentene som husstandene har. Det innebærer at stønaden ideelt sett bør bygges opp slik at den kan dekke rimelige utgifter til livsopphold, men samtidig være av en slik karakter at den enkelte stønadsmottaker selv kan disponere mellom hvor mye vedkommende ønsker å bruke på boutgifter, og hvor mye han/hun ønsker å bruke til andre formål.

I hvilken grad dette er mulig, er naturligvis avhengig av på hvilket nivå man legger ytelsen. De store variasjonene i boutgiftene gjør det imidlertid uansett vanskelig å fastsette et nivå som vil gi rimelig resultater i alle tilfelle. I enkelte strøk av landet vil en vesentlig del av inntekten bli brukt til å dekke boutgifter, mens innvandrere bosatt i andre deler av landet vil ha en vesentlig større del av stønaden til disposisjon til andre formål.

I utgangspunktet blir de fleste nyinnflyttete innvandrere plassert rundt i kommunen av offentlige myndigheter. De står altså ikke helt fritt til selv å velge kommuner med lave, eller, høye boutgifter. Det kan derfor hevdes at innvandrere som blir plassert i pressområder, ufrivillig blir påført en lavere levestandard enn de øvrige dersom introduksjonsstønaden skal inkludere boutgiftene etter en nasjonal sats. På den annen siden kan man se en viss dragning i retning av pressområdene, såkalt sekundærflytting. En ensartet sats kan tenkes å motvirke dette, i den forstand at den som flytter ikke kan regne med å få dekket de økte bokostnadene.

Et viktig spørsmål er i hvilken utstrekning den ordinære bostøtteordningen, og kommunale tilleggsordninger, kan virke som en buffer mot for store ulikheter mellom deltakere i introduksjonsprogrammene etter hvor de er bosatt i landet. Med dagens utforming av den statlige bostøtteordningen, vil målgruppen for introduksjonsstønaden som tidligere nevnt i hovedsak falle utenfor. Imidlertid vil ulike nivåer på boutgifter fanges opp i bostøtteordningen, slik at husstander med høye boutgifter vil få mer i støtte enn husstander som bor med rimeligere husleie.

Sosialhjelp av langvarig karakter (mer enn ett år) gir krav på bostøtte, også for enslige. Introduksjonsytelsen vil normalt komme i stedet for sosialhjelp og vil ha en slik langvarig karakter. Etter *utvalgets* vurdering taler således de beste grunner for å innlemme hele gruppen nyankomne innvandrere i bostøtteordningen.

For sosialhjelpsmottakere er det den begrensing at sosialhjelpen må være *eneste* inntektskilde. Slik *utvalget* ser det, bør man behandle mottakere av introduksjonsstønad på linje med mottakere av pensjon og trygd, dvs at det ikke stilles noe krav om at stønaden skal være eneste inntektskilde, men at andre inntekter får betydning ved fastsettelsen av bostøttens størrelse. Selv med store variasjoner i boutgiftene, vil dette bidra til at nyankomne innvandrere med introduksjonsstønad kan betale sine boutgifter.

Forslaget her vil kreve endringer i forskriften til bostøtten og det må følges opp med budsjettmidler. Endringen kan skje ved at det gjøres en tilføyelse i bostøtteforskriftens § 2 nr 5 som inkluderer alle personer som mottar introduksjonsstønad i personkretsen for ordningen.

Bostøtten forvaltes av Husbanken og kommunene. Dersom det legges til grunn at nyankomne flyktninger med introduksjonsstønad også skal berettige til bostøtte, er det enkleste å benytte samme regelverk som i dagens bostøtteordning og det kan gjennomføres uten store administrative endringer. Imidlertid er det slik at husstandens samlede inntektsopplysninger innhentes elektronisk fra siste tilgjengelige ligning. For nyankomne flyktninger vil ikke disse ha registrert inntekt fra ligningen, og saksbehandlingen av bostøtte må således benytte faktisk inntekt, dvs introduksjonsstønaden, for det året det søkes om bostøtte. Dette er noe Husbanken har etablert rutiner for i dag. Dette gjelder i de tilfellene hvor det kan dokumenteres vesentlig inntektsendring i forhold til siste ligning og den faktiske inntekten.

I praksis vil de fleste medlemmer av målgruppen for introduksjonsstønaden ikke skaffe seg bolig på egen hånd, men gjennom en kommunal innsats. Dette innebærer at innvandreren ikke har full styring med boligvalget, og derfor heller ikke med om boligen er av en slik type bostøtteordningen

gjelder for. Dette kan være noe problematisk, spesielt begrensningen i eier- og finansieringsform. På den annen side vil dette stimulere kommunene til å fremskaffe boliger som fyller bostøtteordningens krav, noe som er i overensstemmelse med nasjonale boligpolitiske målsettinger. I dagens regelverk for bostøtte er alle kommunale utleieboliger berettiget til bostøtte, og dette uavhengig av hvordan boligen er finansiert.

Utvalget vil likevel foreslå at man ikke stiller strengere krav til boligtypen enn det som gjelder for barnefamilier. Det vil innebære at også introduksjonsstønadsmottakere uten barn under 18 år som bor i andre leide boliger enn kommunale utleieboliger, vil kunne motta bostøtte. Dette vil kunne lette bosettingen av nyankomne innvandrere, og også representere et incitament til å ta loven her i bruk. Sett fra utvalgets side er imidlertid den største fordelen at man slipper å måtte innføre en behovsprøvd boutgiftssats, som også måtte omfatte slike boliger, innenfor rammen av en ellers utgiftsuavhengig introduksjonsstønadsordning.

Så langt *utvalget* kan se, vil dette kunne skje ved at den tilføyelsen i bostøtteforskriften § 2 som er nevnt ovenfor, utformes slik at stønadsmottakeren stilles på linje med hustander med barn under 18 år. Utvalget fremmer ikke konkret forslag til hvordan dette skal gjøres, men forutsetter at det følges opp av Kommunal- og regionaldepartementet.

Ut fra hensynet bak et nytt system med introduksjonsstønad er det etter *utvalgets* mening hensiktsmessig at også boutgiftene legges inn med en fast sats. 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 enkeltes 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.

10.3.5 Barnetilsyn

10.3.5.1 Innledning

En del av de nyankomne innvandrerne vil ha barn i førskolealder. Det er viktig å stimulere ogsådenne gruppen til deltagelse i kvalifiseringprogrammer. En forutsetning vil ofte være at det kan fremskaffes et forsvarlig barnetilsyn. Ikke minst gjelder dette i forhold til mulighetene for å få begge foreldrene inn i programmene.

Utgiftene til barnetilsyn, egenandelen, kan imidlertid virke hindrende for deltakelse dersom foreldrene skal måtte betale full pris på grunnlag av en introduksjonsstønad fastsatt uavhengig av om vedkommende har barn i førskolealder eller ikke. Dette er imidlertid et problem som kan løses på flere måter. Man kan tenke seg særskilte subsidieordninger eller det kan skje i form av et barnetilsynstillegg.

10.3.5.2 Andre offentlige støtteordninger til barnetilsyn

Det offentlige finansierte barnehageplasser opererer kommunene gjerne med et gradert egenandelssystem.

Kontantstøtten innebærer en statlig overføring til barnefamilier som ikke benytter seg av de offentlige finansierte barnetilsynsordningene. Man kan si at ordningene løser de alt vesentlige økonomiske problemene knyttet til barnetilsyn for den gruppen den omfatter. Den er imidlertid begrenset til 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 barnetilsyn eller ikke. Den representerer derfor et betydelig incitament til å være hjemme med barna, hvilket også er motivet for ordningen. Dette motvirker hensikten med en introduksjonsstønad, nemlig å stimulere nyankomne innvandrere til å delta i en grunnleggende kvalifisering for deltagelse i det norske samfunn. Den er også problematisk, i vår sammenheng, ved at den kan brukes til å finansiere er privat barnetilsyn. Ikke minst barn av nyankomne innvandrere har et særskilt behov for å delta i det pedagogiske opplegget en barnehage representerer. På mange måter kan man si at det er en like viktig måte å kvalifisere nyankomne innvandrerbarn på, som introduksjonsprogrammet er for de voksne .

10.3.5.3 Systemet ved andre stønadsordninger

De sosiale sikringsordninger 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 slikt tilsyn. Det forutsettes at de økonomiske behovene dekkes på andre måter, med mindre vedkommende barn har et særskilt behov for tilsyn. Derimot kan Aetats kursstønad gi et ekstra tilskudd til barnetilsyn. Dette representerer imidlertid et unntak, og henger sammen med oppbyggingen av kursstønaden, i noen grad også knyttet til kursstønadens kortvarige karakter.

10.3.5.4 Behov for særskilt barnetilsynstøtte

Det er etter *utvalgets* mening viktig at nyankomne innvandreres barn får plass i det offentlige finansierte barnehagesystemet og til en pris foreldrene kan betale. Det er imidlertid mindre heldig om dette skal dekkes via et særskilt barnetilsynstillegg til introduksjonsstønaden. Det vil komplisere systemet, og det vil også fjerne det fra det vedkommende vil møte i arbeidslivet. I tillegg vil det, med *utvalgets* individuelle tilnærming, heller ikke treffe riktig fordi det da er mer nærliggende å ta utgangspunkt i familieøkonomien enn i den individuelle økonomien. Slik vi ser det bør barnetilsynsproblemet primært løses innenfor gjeldende ordninger, der de økonomiske forholdene i familien tilsier det, og ikke gjennom en særskilt offentlig overføring.

10.3.6 Ekstraordinære utgifter

I alle husholdninger vil det fra tid til annen inntreffe ekstraordinære utgifter. Det kan dreie seg om plutselige tannlegeregninger, kapitalvarer som må skiftes ut eller annet. De fleste husholdninger vil være i stand til å håndtere dette innenfor rammen av sine ordinære inntekter. Hvor store evner hushold-

ningen har til å bære slike utgifter er naturligvis avhengig av hva slags inntekter de har. Men i utgangspunktet oppfattes det ikke som noen offentlig oppgave å dekke slike utgifter, selv om de fører til en presset økonomi for familien.

Våre sosiale sikringsordninger bygger også på dette prinsippet. Verken pensjonssystemet eller andre overføringsordninger inneholder noe særskilt tilskuddselement til dekning av ekstraordinære utgifter, så å si etter regning. Det forutsettes at stønadsmottakerne dekker slike utgifter innenfor rammen av de ordinære overføringer.

Sosialhjelpen representerer et unntak fra dette, men et unntak som bekrefter hovedregelen. Da sosialhjelpen ble etablert i sin moderne form, ved sosialomsorgsloven av 1964, var det nettopp med sikte på å gi offentlig bidrag til dekning av ekstraordinære utgifter i forhold til lavinntektsgrupper der man ikke med rimelighet kunne forlange at vedkommende skulle dekke utgiftene selv. Denne forutsetningen har ikke slått helt til. Utviklingen har vist at vi har fått en ikke ubetydelig gruppe av langtidsbrukere av sosialhjelp til helt ordinært livsopphold. Blant gruppen nyankomne innvandrere er dette en vanlig situasjon. Det er likevel grunn til å holde å fast ved at et viktig formål med sosialhjelpen nettopp er å yte bidrag i ekstraordinære situasjoner til grupper med liten mulighet for å dekke utgiftene selv.

Det er et viktig formål med en ny introduksjonsstønad å bidra til at de nyankomne innvandrere ikke blir langtids- eller endog permanente sosialhjelpsmottagere. Dette er et hensyn som taler for at stønaden settes såpass høyt at også mer påregnelige, men likevel ikke jevnlige utgifter kan dekkes ved en rasjonell disponering av stønaden. Det bør ikke være noen sak for sosialkontoret at vedkommende trenger nye gardiner eller en ny husholdningsmaskin.

Det er imidlertid ikke noe argument for å legge inn en mulighet for å gi ekstraordinær støtte, etter skjønn i forhold til det konkrete utgiftsbehovet, i introduksjonsstønaden. I den grad det er helt nødvendig bør personer som lever på introduksjonsstønad, etter *utvalget*s mening, på samme måte som alle andre måtte henvende seg til sosialkontoret dersom det oppstår ekstraordinære situasjoner som de selv ikke kan håndtere økonomisk.

10.3.7 Utvalgets vurderinger

10.3.7.1 Sentrale hensyn

Det er bred enighet om at dagens system der nyankomne innvandrere henvises til sosialhjelpen for sin forsørgelse, med liten eller ingen koblingen til ulike former integreringstiltak, ikke virker etter sin hensikt. Vi viser her til (Link til) kapittel 7.

Noe av kritikken går på at innvandrere lærer seg til å gå på sosialkontoret. De sosialiseres til å argumentere for behov og ikke til å yte selv. Hovedproblemet er imidlertid ikke den administrative tilknytningen som sådan, men at utformingen av sosialhjelpssystemet har andre konsekvenser for dem som er nyinnflyttet til landet og mangler bakgrunn for forståelse av og deltagelse i det norske samfunnet, enn for dem som gjennom hele sin oppvekst og liv er sosialisert til det.

Dagens system stimulerer til passiv stønadsmottaking, 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 en hver tid skal kunne dokumentere sine individuelle behov. Det skapes derved et avhengighetsforhold mellom innvandreren og det offentlig som er mer skadelig enn det som gjelder for andre grupper av sosialhjelpsmottagere

Dette har også en uheldig pedagogisk effekt. Nyankomne innvandrere kommer fra land med et vesentlig dårligere utbygd offentlig støtteapparat enn det de møter i Norge. Dette er mennesker som er vant til å forsørge seg selv uten hjelp fra det offentlige. Det de da møter i Norge er at de har vansker med å forsørge seg gjennom eget arbeid. Til gjengjeld møter de, sammenlignet med der de kommer fra, et svært velvillig offentlig hjelpeapparat. Det de lærer er på mange måter å tilpasse seg det offentliges krav, ikke yrkeslivets.

En viktig side av integreringsbestrebelsene er å gjøre innvandrere i stand til å forsørge seg selv innenfor rammen av det norske, økonomiske systemet. Introduksjonsstønaden bør bygges opp slik at den representerer en tilpassing til det vedkommende vil møte i yrkeslivet. I yrkeslivet er det ingen som bryr seg med hva den enkelte bruker inntekten sin på, om de vil bruke den på boutgifter, på mer eller mindre eksklusive matvarer, på reiser og fritid eller annet, er opp tid den enkelte selv. På den andre side får man heller ikke utlevert et sjekkhefte som man kan trekke på i den grad utgifter faktisk påløper, eller ønskes pådratt. Den enkelte må klare seg selv med den inntekt man får for arbeidspresentasjonen. På denne bakgrunn mener *u tvalget* at introduksjonsstønaden i minst mulig grad bygges opp på grunnlag av de faktiske utgifter vedkommende måtte ha. Det bør være opp til den enkelte å prioritere mellom sine egne behov, slik det er for alminnelige inntektsmottagere.

Dette er hensyn som taler for å koble sammen den offentlige stønaden med krav til deltagelse i introduksjonsprogrammer. Men det er også hensyn som taler for å løsrive oppbyggingen av introduksjonsstønaden fra den tradisjonelle tilnærmingen til sosialhjelpen. Den enkelte bør så langt som mulig får et selvstendig ansvar for å dekke sine behov innenfor rammen av den støtten som ytes til deltagelse i introduksjonsprogrammene.

Motforestillingen mot å bygge opp introduksjonsstønaden rundt en enhetlig sats for deltagelse i programmet er først og fremst at utgiftsbehovet, helt legitimt, kan være ganske forskjellig for de ulike deltakerne. Livssituasjonen kan variere sterkt, for eksempel etter alder, familiesituasjon, bosted, og for den saks skyld mer tilfeldige forhold. Dette er bakgrunnen for at sosiale sikringsordninger gjerne operere med få eller flere tilleggsytelser til grunnstønaden. Hvor stort behovet for dette er i introduksjonstønadssammenheng er naturligvis, som påpekt tidligere, avhengig av hvilket nivå stønaden legges på. Men ikke bare det. Siden det dreier seg om en offentlig ytelse, kan det komme til å fortone seg som urettferdig dersom noen får en relativt god økonomi, med stor grad av prioriteringsmuligheter, mens andre får det temmelig stramt selv til de mest nødvendige livsutgifter. Dette kan også føre til at

flere henvender seg på sosialkontoret med sikte på å få supplerende sosialhjelp til ordinært livsopphold enn om introduksjonsstønaden selv inkorporerte slike utgiftsvariasjoner i sitt system. Dette kan igjen føre til et press på offentlig økonomi i den forstand at enkelte vil få "mer enn de har behov for" fra introduksjonsstønaden, mens de som får en "underdekning", får ekstraytelser gjennom sosialkontoret.

10.3.7.2 Utvalgets forslag

Etter *utvalgets* mening taler sterke hensyn for å operere med en enhetlig sats for deltagelse i introduksjonsstønadsprogrammet. På denne måten vil den i størst mulig grad fungere som belønning for deltagelse, samtidig som det bidrar til selvstendiggjøring og til en forberedelse til deltagelse i yrkeslivet. Motforestillingene ligger først og fremt i de store variasjonene i boutgiftene både geografisk og etter husholdningstype. Etter *utvalgets* mening bør disse variasjonene først og fremst ivaretas gjennom den statlige bostøtteordningen og den boligpolitikken kommunene ivaretar. Forslaget om en enhetlig introduksjonsstønadssats fremgår av lovutkastets § 8.

10.4 Statlig eller kommunal norm

Det kan reises spørsmål om hvor langt man skal gå i nasjonal normering av introduksjonsstønadssatsene. *Utvalget* mener at man på bakgrunn av diskusjonen foran i det minste bør trekke opp nasjonale retningslinjer for nivået. Det er imidlertid ikke like opplagt at man skal ta skrittet fullt ut og fastsette en nasjonal sats. Flere hensyn kan tale mot dette. Et slikt hensyn er at det kan gjøre kommunene mindre villige til å ta systemet i bruk. Et annet hensyn er at en nasjonal sats vanskelig kan forholde seg helt ut konkret til de faktiske sosialhjelpsutbetalinger i den enkelte kommune. En tredje motforestilling er at nasjonale satser vanskelig kan innfange variasjonene i livsoppholdsutgiftene mellom ulike strøk, spesielt boutgiftene. Bostøtteordningen vil imidlertid langt på vei utjevne disse forskjellene.

Tilsvarende diskusjon føres i forhold til den økonomiske sosialhjelpen. Etter *utvalgets* mening står imidlertid tanken om en nasjonal normering sterkere i forhold til introduksjonsstønaden enn i forhold til sosialhjelpen. *Utvalget* legger her særlig vekt på belønningsaspektet ved introduksjonsstønaden. Introduksjonsstønaden skal fungere som en premiering av deltagelse. Selv om programmenes innhold vil kunne variere fra kommune til kommune, vil dette først og fremst være av innholdsmessig art og mindre knyttet til mål for og krav til deltagelsen. Det vil kunne oppleves som urettferdig om kompensasjonen for deltagelse varierte fra kommune til kommune. I samme retning trekker at man gjennom introduksjonsstønadsopplegget ønsker å simulere 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 steder. Ulikhetene er mindre når man ser på sammenlignbare arbeidsplasser.

10.5 Størrelsen på introduksjonsstønaden

10.5.1 Innledning

I dette punktet skal utvalget drøfte hvilket nivå introduksjonsstønaden bør legges på.

Utvalgets utgangspunkt er at introduksjonsstønaden skal utbetales som et fast beløp, uten noen nærmere vurdering av den enkeltes individuelle utgifter. Det er for *utvalget* viktig å søke å komme bort fra sosialhjelpstankegangen både når det gjelder begrunnelsen for ytelsen og utformingen av systemet.

Nivået vil ha flere funksjoner. Stønaden skal virke som et incitament til å delta i introduksjonsprogrammet. Det må samtidig ikke virke som et incitament til ikke å gå videre ut i yrkeslivet. Introduksjonsprogrammet er ikke ment å være noe varig oppholdssted. Her er imidlertid programmets innhold det viktigste. Nivået på stønaden bør videre settes slik at alle rimelige og påregnelige utgifter kan dekkes gjennom stønaden, uten at det i noen større utstrekning bør være behov for ekstra tilskudd ut fra en skjønnsmessig og konkret vurdering.

Disse hensynene trekker ikke nødvendigvis i samme retning. Hensynet til at stønaden skal virke som belønning for deltagelse i introduksjonsprogrammet trekker for eksempel i retning av et relativt romslig nivå. Hensynet til å stimulere til å gå ut i yrkeslivet, tilsier imidlertid en begrensning på nivået. Under enhver omstendighet er det nødvendig å forholde seg til nivået på andre inntektsmuligheter, enten det er i form av yrkesdeltagelse eller i form av andre offentlige overføringer.

10.5.2 Sammenlignbare ytelser

Arbeidsinntekt

Den vanligste måten å forsørge seg på, og målet for introduksjonsprogrammet, er gjennom deltagelse i yrkeslivet. Hvilket inntektspotensiale dette representerer for innvandrerene er det ikke mulig å gi noe enkelt svar på. Det er en sammensatt gruppe, også i dette henseende. Siden meningen med introduksjonsstønadsordningen er å stimulere til deltagelse i hele arbeidslivet, ikke bare i utvalgte deler av det, må imidlertid ordningen utformes slik at også typiske lavtlønnsyrker fremstår som et økonomisk tiltrekkende alternativ til ordningen.

Vi opererer ikke med noe minstelønnsystem her i landet. Det er derfor ikke mulig å gi noe presist svar på hva en innvandrer minimum vil kunne komme til å tjene som fullt sysselsatt. Ikke minst i lavtlønnsyrker vil tariffavtalesystemet heller ikke gi noe treffende bilde av hva en forventet inntekt kan tenkes å være. En rask gjennomgang av enkelte aktuelle tariffområder viser imidlertid følgende:

I stat- og kommunesektoren ligger laveste lønn for voksen heltidsarbeidstaker på i underkant av 175 000 pr 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 190 000 kr. For pikkoloer og visergutter er den på rundt 120 000 kr. For lærlinger etter gammel ordning starter lønnen på ca 108 000 og stiger til ca 120 000 i

sjette halvår. Lærling i henhold til Reform 94 starter på ca 80 000 og stiger til nær 120 000 i fjerde halvår.

Sosialhjelp

Rent faktisk vil økonomisk sosialhjelp være den viktigste alternative inntektskilden til introduksjonstønaden 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 helsedepartementet veiledende normer for sosialhjelpen, forenkler sammenligningen noe. Disse ser slik ut pr måned:

- Enslige kr. 3 880
- Ektepar kr. 6 460
- Samboende – en person kr. 3 230
- Barn 0-5 år kr. 1 250
- Barn 6-10 år kr. 1 720
- Barn 11-17 år kr. 2 240

Satsenes utforming viser sosialhjelpens husholdningsbaserte prinsipp. I sin alminnelighet kan man si at sosialhjelpen for en enslig representerer en beskjeden inntekt, sammenlignet med hva man kan oppnå i arbeidslivet. Situasjonen kan være annerledes for en flerbarnsfamilie. Siden 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 stønadsmottagerens utgifter. Andre deler er fortsatt skjønnsmessig basert. Fortsatt vil store deler av utbetalingene være unndratt fra normene, og overlatt til kommunalt skjønn basert blant annet på variasjoner i utgiftsnivået mellom kommunene. Dette innebærer at de faktiske sosialhjelpsutbetalinger til den som helt ut lever av sosialhjelpen, ligger vesentlig over de satsene som er referert ovenfor.

Sosialhjelpstatistikken 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 motta noe mindre enn folketrygdens minstepensjon, selv om sosialhjelpsstatistikken ikke har gode tall som kan belegge dette. Sammenliknet med arbeidsinntekt er det viktig å merke seg at sosialhjelpen er skattefri.

Minstepensjon

Folketrygdens minstepensjon er det nærmeste vi kommer til en etablert minsteinntektsstandard her i landet. Fra 1. mai 2001 utgjør den i overkant av 92.000 kroner pr. år. Hvorvidt dette er høyt eller lavt ser ikke *utvalget* noen grunn til å ha en oppfatning om. Det viktige i vår sammenheng er at det setter en standard det er forholdsvis lett å forholde seg til. Målgruppen for minstepensjonen er imidlertid i en litt annen situasjon enn målgruppen for introduksjonsstønaden. Den er først og fremst rettet mot alderspensjonister, og da

alderspensjonister som ikke har hatt opptjeningsår av betydning før folketrygden ble innført i 1967, og dessuten mot personer med gjennomgående små inntekter i sitt yrkesaktive liv. For en ikke ubetydelig del av gruppen representerer minstepensjonen en inntektsøkning. Det dreier seg videre om en gruppe med gjennomgående små utgifter, ikke minst med hensyn til boutgifter. De er for lengst etablerte, og med nedbetalte boliger. De er gjennomgående uten forsørgelsesbyrde, og i en del sammenhenger er deres utgifter subsidierte utenom trygden, også bortsett fra bostøtteordningen. Nyankomne innvandrere vil på sin side ofte være i en etableringsfase, og også på andre måter være i en situasjon der utgiftsstrukturen ser annerledes ut enn den gjør for den gjennomsnittlige minstepensjonist.

Dersom minstepensjonistene forsørger barn (noe de vanligvis ikke gjør), øker pensjonen med ca 15 000 kr pr barn.

På grunn av særskilte skattebegrensingsregler for pensjonister er minstepensjonen (pluss litt til) i praksis skattefri.

En fordel ved å knytte introduksjonsstønaden til folketrygdens minstepensjon er av administrativ karakter. Det skjer en løpende, årlig, regulering av minstepensjonen. En slik reguleringsmekanisme har vi ikke i forhold til alternative tilkoplingspunkter for introduksjonsstønaden. Dette kan representere et argument for å kople seg til minstepensjonen. Derimot er dette administrative hensynet ikke noe argument for at introduksjonsstønaden skal settes nøyaktig like stor som minstepensjonen.

Kursstønad

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 så seg interesserte i arbeidsmarkedstiltak. Samtidig ble pliktperspektivet understreket; retten til stønad er betinget av faktisk deltakelse på og gjennomføring av tiltak.

Kursstønadens utforming og nivå, må derfor ses i sammenheng med at folketrygdloven (Link til) kapittel 4, dagpenger under arbeidsløshet, er 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 § 2 annet ledd i forskriften.

Kursstønadens livsoppholdsdel er grunnstønaden, pluss forsørgertillegget for barn. Høy grunnstønad, som de fleste på tiltak er berettiget til (228 kroner) gir per måned en kompensasjon rundt 4.500 kroner. Dette er lavt, men det forhold at øvrige elementer i kursstønadsordningen dekker faktiske utgifter som ellers hadde gått med til livsopphold, er kompensasjonen i realiteten bedre. Dette er også en nettokompensasjon. Etter skatteloven er disse ytelsene under arbeidsmarkedstiltak skattefrie.

Aetats kursstønad gir nokså begrenset veiledning i drøftingen av omfanget. Når nivået på denne ytelsen 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. Det andre er at tiden på arbeidsmarkedstiltak er relativt kort. For praksisplassgruppen gjelder i tillegg at en stor gruppe er under 19 år. Dette er den gruppe som ikke gjør bruk av sin rett til

videregående opplæring. Denne gruppen er gjenstand for egne tiltak i regi av den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten.

Utdanningsstøtte

For 2001-02 er grunnbeløpet kr 3 480 pr. måned for søker som er født i 1983 eller senere (under 19 år) og kr 4 290 pr måned for søker som er født i 1982 eller tidligere (over 19 år)

Botillegget er på kr 2 190 pr. måned. Tillegget for bøker og materiell er kr 275 pr. måned i videregående opplæring og kr 550 pr. måned i høgre utdanning

Forsørgertillegg gis med opptil kr 2 530 pr. måned for ektefelle og ett barn, opptil kr 1 265 pr. måned for det andre barnet, og opptil kr 815 pr. måned for hvert barn mer enn to. Ektefeller som begge er i utdanning og får støtte, kan hver få forsørgertillegg på opptil kr 1 265 pr. måned for hvert av de to første barna, og opptil kr 815 pr. måned for hvert barn mer enn to.

Utdanningsstøtten til en enslig over 19 år som ikke bor hos sine foreldre utgjør etter dette 64 800 kr for et 10 måneders skoleår, omregnet til årsbasis ca 78 000 kr (støtten til bokinnkjøp holdt utenfor). Rent faktisk utbetales den imidlertid bare for 10 måneder. Også her kommer forsørger- og barnetillegg på toppen. En som forsørger ektefelle og to barn uten inntekter vil kunne få utdanningsstøtte tilsvarende ca 125 000 kr omregnet til årsbasis. Stipenddelen (og selvsagt også lånedelen) er skattefri

10.5.3 Utvalgets vurderinger

10.5.3.1 Forholdet til sosialhjelpen og andre ytelser

Utvalget tar for sin vurdering utgangspunkt i at introduksjonsstønaden bygges opp som en sats, som utbetales som belønning for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Når satsen skal fastsettes, er det viktig å ha et blikk for at den settes slik at vedkommende jevnt over er i stand til å dekke sine faktiske utgifter ved hjelp av det vedkommende tjener ved å delta i introduksjonsprogrammet. Et viktig hensyn bak forslaget til ny introduksjonslov er å unngå at nyankomne innvandrere læres opp i "forhandlingsteknikker" i forhold til sosialtjenesten. Det taler for at satsen blir satt såpass høyt at det reelle behovet for supplerende sosialhjelp blir lite, eller sagt på en annen måte : at søknad om sosialhjelp kan avslås under henvisning til at vedkommende mottar introduksjonsstønad.

Sosialhjelpen vil variere etter familietype. Det vil ikke introduksjonsstønaden etter dette opplegget. Til gjengjeld vil familieinntekten variere etter hvor mange av familiens medlemmer som deltar i introduksjonsprogrammet. Derved ivaretas hensynet til ulike utgiftsnivåer etter familietype. Dersom bare en av medlemmene av en familie deltar i introduksjonsprogrammet, og familien søker om supplerende sosialhjelp, må søknaden vurderes på samme måte som man ville gjort for andre en-inntektsfamilier.

Det samme prinsippet gjelder også i forhold til boutgiftene. Boutgiftskomponenten i introduksjonsstønadssatsen bør ikke fastsettes slik at den tar sikte på å dekke husholdningens boutgifter, men den enkelte deltakers andel av boutgiftene.

Ved siden av at introduksjonsstønaden rent faktisk bør sette den enkelte i stand til å kunne dekke sine rimelige utgifter ved hjelp av den, er det også viktig at den fastsettes slik at vedkommende heller ikke av andre grunner har noen oppfordring til å oppsøke sosialkontoret. Dette innebærer at satsen i alle fall ikke bør settes lavere enn det vedkommende ville fått utbetalt på sosialkontoret, og helst noe høyere som uttrykk for en premiering av deltagelse i introduksjonsprogrammet.

Målet om å stimulere til yrkesdeltagelse tilsier imidlertid en begrensning i introduksjonsstønadens størrelse. Det ville være lite hensiktsmessig om vedkommende kan tjene like mye eller mer ved å delta i et introduksjonsprogram som han eller hun ville kunne oppnå ved deltagelse i yrkeslivet. Dette ville gi lite stimulans til å prøve å skaffe seg en jobb, og liten følelse av belønning for å ha oppnådd introduksjonsprogrammets mål, nemlig yrkesdeltagelse.

Et mulig sammenlikningsgrunnlag kan også være utdanningsstøtten. Selve sammensetningen, med en betydelig låneandel, er ikke noe alternativt system. Derimot kan det samlete nivået gi en pekepinn.

Dette nivået atskiller seg antakelig ikke nevneverdig fra sosialhjelpsnivået for en enslig. Grunnstøtten er noe høyere enn Sosial- og helsedepartementets veiledende sats for ordinære utgifter. Til gjengjeld er boutgiftsdelen antakelig noe lavere enn det en del enslige sosialhjelpsmottakere får i stønad til boutgifter.

Utdanningsstøtten har imidlertid en nokså spesiell gruppe for øye: Ungdom under utdanning. Mange etablerings- og løpende utgifter er forutsatt utsatt til senere perioder i livet. Ordningen er også klarere utgiftsrelatert enn det introduksjonssstønaden etter utvalgets mening bør være. Det opereres også med forsørger- og barnetillegg, noe vi ikke foreslår. Denne støtteordningen gir derfor begrenset veiledning.

10.5.3.2 Konklusjon

Alt i alt er *utvalget* kommet til at vi vil foreslå en nasjonal sats, og at nivået settes nær minstepensjonsnivået. Minstepensjonen synes å ligge noe, men ikke betydelig, over en gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling regnet pr. voksen person. Den ligger til gjengjeld en del lavere enn det vedkommende må regne med å kunne tjene i yrkeslivet, selv i et lavtlønnsyrke. Det er et administrativt enkelt system, for eksempel i forbindelse med de årlige reguleringer, og det gjør det også relativt enkelt å koble seg på visse andre særordninger det kan være behov for å utnytte i systemet.

Før utvalget trekker de endelige konklusjoner, er det imidlertid nødvendig å drøfte de skattemessige implikasjonene av det system som foreslås. Minstepensjonen er som nevnt nullbeskattet som følge av særregler for pensjonister. Disse er ikke direkte anvendelige på introduksjonsstønaden. En sats lik minstepensjonen gir dermed ikke nødvendigvis samme netto utbetaling som minstepensjonen. Disse spørsmål drøftes nedenfor i (Link til Skattemessige forhold) kapittel 10.8

10.6 Om aldersdifferensiering

10.6.1 Innledning

Målgruppen for introduksjonsordningen er, som det fremgår av (Link til) kapittel 8, nyankomne innvandrere mellom 19 og 67 år. Bakgrunnen for en slik avgrensning er at målet med introduksjonsordningen er å gi vedkommende muligheter til å forsørge seg selv gjennom deltagelse i yrkeslivet. For gruppen over 67 år er dette ikke lenger noe alternativ, siden vedkommende da har nådd den alder der pensjon er den normale forsørgelsesmåte. De yngre aldersgruppene vil gjerne ikke være i arbeidslivet av andre grunner.

Det kan imidlertid reises spørsmål om det bør foretas en ytterligere differensiering. Riktignok vil *utvalget* fastholde den angitte aldersgruppen som målgruppen for ordningen. Men det kan tenkes at både innholdet av opplæringen og stønadens utformingen bør nyanseres i forhold til ulike aldersgrupper.

10.6.2 Om yngre nyankomne innvandrere

Vi har ovenfor vært særlig opptatt av hvordan introduksjonsstønadsnivået kan bidra til å stimulere til yrkesdeltagelse. For de yngre aldersgruppers vedkommende er det imidlertid like viktig å vurdere hvordan nivået kan stimulere til videre utdanning. Dersom nivået settes slik at det å gå over på ordinær utdanningsfinansiering representerer et vesentlig inntektsfall, vil introduksjonsstønaden ikke fungere etter sin hensikt for denne gruppen. Vi er i denne forbindelse mindre opptatt av skillet mellom stipend og lånedelen av utdanningsfinansieringen. For vår målgruppe vil en lånefinansiering av introduksjonsprogrammet neppe virke etter sin hensikt. Programmet vil først og fremst gi basiskunnskaper om norsk og norske forhold, altså slik kunnskap som norskfødte får gjennom sin oppvekst. Dette er en oppvekst som ikke er lånefinansiert. I denne sammenhengen er det først og fremst det samlede utbetalingsnivå som er av interesse.

Etter *utvalgets* mening bør introduksjonsstønaden ikke overstige beløpet for den aktuelle aldersgruppen. Man kan si at utdanningsfinansieringsbeløpet 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 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 utdanningsstønaden representere en dårligere likviditetssituasjon enn det vedkommende hadde på forhånd. Det vil neppe stimulere til å fortsette utdanningen.

Det neste spørsmålet er hvorledes aldersgruppen i så fall skal avgrenses. 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.

10.7 Egne midler

10.7.1 Innledning

De fleste nyankomne innvandrere vil ha få eller ingen andre midler enn det de mottar i økonomisk sosialhjelp. Dette kan imidlertid variere noe. Det kan hende at de har skaffet seg sysselsetting med tilhørende inntekter, noen kan også ha med seg midler fra der de kommer fra, og det kan tenkes at nærstående har inntekter eller formue av en viss betydning. Dette reiser spørsmålet om slike midler, lønnsinntekt, inntekt fra egen eller andres virksomhet, eller formue skal tillegges betydning for utmålingen av introduksjonsstønaden.

10.7.2 Situasjonen ved andre offentlige stønadsordninger

Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse. Det innebærer at enhver inntekt vedkommende måtte ha og enhver formue i prinsippet tillegges betydning for utmålingen. Dette gjelder ikke bare vedkommendes egen inntekt, men også inntekten til den som har forsørgelsesplikt i forhold til vedkommende. Økonomisk sosialhjelp er subsidiær, også i den forstand at søkeren må utnytte også potensielle inntektskilder før sosialhjelp er aktuell. 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 irrelevant. Som hovedregel gjelder også det samme for inntekter, men her må dette nyanseres.

For kursstønadens vedkommende er formue og andres inntekter uten interesse. Egne inntekter påvirker heller ikke stønaden. Forutsetningen er at det arbeid som gir inntekt i omfang ikke forstyrrer gjennomføringen av kurset.

I utdanningsfinansieringssystemet tillates vedkommende tjene inntil 5200 kroner pr. måned uten at det får betydning for utdanningsstøtten. Av egen brutto inntekt over dette beløpet går 60 % til fradrag i støttebeløpet.

10.7.3 Introduksjonsstønaden

10.7.3.1 Innledning

Som tidligere nevnt, er kritikken mot at nyankomne innvandrere lever på økonomisk sosialhjelp, at dette kan føre til passivisering, idet stønaden utbetales uavhengig av om innvandreren har bidratt med innsats selv eller ikke. Introduksjonsstønaden er ment å være mer som et lønnssurrogat, der innvandreren må yte en innsats for å motta stønaden. Introduksjonsstønaden har derfor ikke på samme måte karakter av en subsidiær ytelse, selv om den er en stønad fra det offentlige.

Det foreslåtte kvalifiseringsprogrammet er ment å være et heltidsprogram, heldags / helårs, slik at det følger arbeidsåret. Full deltakelse i programmet skal gi full stønad. Det legges opp til at ulegitimert fravær skal trekkes time for time.

10.7.3.2 Egne inntekter

Utvalget er av den oppfatning at penger som innvandreren tjener selv, ikke skal komme til fratrekk i introduksjonsstønaden. Dette gjelder i utgangspunktet bare i de tilfeller der innvandreren deltar full tid i det fastsatte programmet, og tar seg ekstra jobb utover det daglige programmet. Dersom innvandreren har kapasitet til å arbeide utover programmet i sin fritid, må dette sees på som positivt. Dette viser en vilje og evne til å gjøre noe med egen situasjon, og de pengene han eller hun tjener på slik innsats, bør kunne beholdes ubeskåret. Dette vil virke motiverende for innvandreren, i tillegg til at det vil virke fremmende på hele ordningens formål.

En tilleggsjobb utover programmet vil vise potensielle arbeidsgivere at innvandreren vil yte noe ekstra. Slik vil en ekstrajobb kunne være et springbrett til videre fast arbeid. Dessuten vet vi at ordinært arbeid på en arbeidsplass der det snakkes norsk, bidrar til at språkforståelsen blir bedre, samtidig som man forhåpentligvis får norske venner og får mulighet til å danne seg et nettverk. Ved å trekke fra ekstrainntekt i disse situasjoner, kan man risikere at innvandreren ikke ser poenget med å slite litt ekstra, men mister motivasjonen, og dropper ut av kurset i stedet.

Dersom at innvandreren får beholde den inntekt han har utover programmet uavkortet, slipper kommunen, som skal administrere ordningen og utbetalingene, diskusjonen om ekstrainntekt og avkortning,. Videre slipper man å bruke ressurser på å kontrollere inntektsopplysningene. Dessuten minsker antagelig motivasjonen for å holde arbeidsforhold og ekstrainntekt skjult. På denne måten kan inntekten komme opp på bordet, og det gir en synbarhet som er viktig, også for andre myndigheter.

I de tilfellene der innvandreren jobber for å tjener penger i stedet for å gå på programmet, kan ulike situasjoner oppstå. Hvis innvandreren skulker programmet for å heller gå på jobb, vil trekkreglene komme inn.

Man kan tenke seg situasjoner der der opplæringsdelen bare utgjør en del av dagen (eller uka/måneden) mens resten av tiden brukes i lønnet arbeid. I disse tilfellene vil introduksjonsstønaden reduseres svarende til den tid det lønnete arbeidet utgjør. Det betyr at om timelønnen på jobb er høyere enn "timelønnen" i programmet, vil innvandreren tjene mer enn en som bare går på programmet.

Utvalget finner grunn til å peke på at man generelt må være varsom med å legge lønnet arbeid inn i programmet. Utgangspunktet skal være deltakelse i et fulltidsprogram mot full stønad. Det er et poeng at den nyankomne innvandreren følger programmet for å få med seg basiskunnskap og språk. Programmet er ment å inneholde basisinformasjon som det er viktig for den nyankomne innvandreren å få kunnskap om tidligst mulig. I perioder med gunstig arbeidsmarked vil motivasjonen for å skaffe seg lønnet arbeid være så stor, at deltakelse i programmet nedprioriteres. En slik kortsiktig prioritering representerer et dilemma. Det er uansett viktig at innvandreren sikres videre norskopplæring slik at vedkommende ikke sakker akterut i konkurransen om jobbene når arbeidsmarkedet er trangere. Dette er naturligvis ikke til hinder for at introduksjonsprogrammet inneholder spåkpraksisplasser, arbeidstrening og annen aktivitet, slik at programmet innledes med undervisning for så å

dreie mot full deltakelse i arbeids- og samfunnsliv, eller mot en studiesituasjon med andre finansieringsformer.

10.7.3.3 Andres inntekter

Når det gjelder familiegjenforente som skal gå på programmet, kan det hende at herboende nære slektninger har rukket å etablere seg i en fulltids jobb med lønn som er høyere enn det man vil få som deltaker i programmet. Selv om herboende har en forsørgelsesplikt overfor den nyankomne, bør dennes inntekt ikke berøre retten til å få introduksjonsstønad. Igjen bør man kunne se introduksjonsstønaden som en belønning for å delta i ordningen, og ikke som en behovsprøvd stønad. Deltakelse på fulltid bør således gi full introduksjonsstønad, uavhengig av hva ektefeller eller andre familiemedlemmer tjener.

Også i forhold til administrering av ordningen er det et poeng ikke å vektlegge andre familiemedlemmers inntekter, fordi dette fører til mye kontrollarbeid. Dessuten vil åpenheten omkring arbeidsforhold og inntekter bli større når slike inntekter likevel ikke påvirker utbetaling av introduksjonsstønaden.

10.7.3.4 Formue

De samme synspunkter som nevnt ovenfor kan gjelde i forhold til spørsmålet om formue og dens virkning på utbetaling av stønaden. Ved fulltids deltakelse i programmet vil fortsatt belønningsaspektet gjelde, slik at formuen eller dens avkastning ikke bør gå til fradrag i stønaden etter programmet.

10.7.3.5 Barnebidrag

Utvalget foreslår ikke noe eget element i introduksjonsstønaden knyttet underhold av barn. På det grunnlag er det heller ingen grunn til å la barnebidrag går til fradrag i stønaden.

10.7.3.6 Oppsummering

Utvalget foreslår etter dette at egne og nærståendes inntekt skal være uten betydning for utmålingen av introduksjonsstønaden, jf lovutkastet § 11. Også mottatt barnebidrag holdes utenfor.

10.8 Skattemessige forhold

10.8.1 Innledning

Den skattepliktig inntekten avgrenses etter lov 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 fremgår 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 den av §§ 5-40 til 5-43. Etter § 5-1 jf § 5-42 vil bl.a. alders- og uførepensjon, sykepenger, dagpenger, attføringspenger og overgangsstønad være skattepliktig. § 5-43 gjør unntak fra og/eller presiserer hovedreglen i § 5-1. Av denne bestemmelsen fremgår det at sosialhjelp

ikke er skattepliktig (dvs regnes ikke som alminnelig inntekt). Det samme gjelder andre offentlige overføringer til dekning av bestemte sosiale og medisinske utgifter. Heller ikke Aetatens kursstønad regnes som skattepliktig inntekt, uten at det fremgår direkte av loven.

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 alle 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 (Link til) kapittel 6, før skatten beregnes. Av dette nettoskattegrunnlaget utskrives en (flat) skatt på 28% (2001) som går til kommunen og fylkeskommunen samt til Skattefordelingsfondet.

Personinntekt er på sin side en bruttoskatt, dvs at skattegrunnlaget ikke reduseres som følge av utgifter skattyter har i tilknytning til inntekten. På dette grunnlaget utskrives toppskatt til staten (som er av mindre interesse for oss gitt det nivå introduksjonsstønaden vil ligge på), og trygdeavgift etter folketrygdloven § 23-3. Trygdeavgiften betales med forskjellige satser. Mellomste sats (for tiden 7,8%) betales bl.a. av lønnsinntekt og av ytelser til livsopphold som erstatter slik inntekt (for eksempel sykepenger og dagpenger). Laveste sats betales av pensjoner og tilsvarende ytelser. Dette må ses i sammenheng med at slikt ytelser ikke regnes som pensjonsgivende inntekter jf ftrl § 3-15. Dette vil i tillegg til pensjoner også omfatte slike ytelser som er særskilt regulert som skattepliktige etter sktl § 5-42.

Som det fremgår av (Link til Ulike modeller for økonomiske ytelser) kapittel 10.1, kan offentlige overføringer til husholdningen etter sin art deles i to hovedgrupper. Den ene er overføringer som tar sikte på å kompensere inntektbortfall som oppstår i bestemte livssituasjoner, jf arbeidsløshetstrygd, pensjoner osv. Den andre er utgiftsrelaterte overføringer som er ment å dekke bestemte utgifter i husholdningen og som kan mer eller mindre være behovsprøvd, jf sosialstønad, ulike typer stønad etter folketrygdloven. I utgangspunktet synes skatteloven å bygge på et system som skattlegger offentlige inntektsrelaterte overføringer, mens utgiftsrelaterte overføringer fritas for skatt. Det siste gjelder i særdeleshet stønader som er underkastet et behovsprøvd regime.

10.8.2 Utvalgets vurderinger

Introduksjonsstønaden har, slik utvalget har skissert den ovenfor, likhetspunkter både med inntektsoverføringsordningen som minstepensjonen og attføringspengene, som er skattepliktig etter sktl. §5-42, og med sosialhjelpen som ikke er det, jf. 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 imidlertid avgjøres av lovgiver.

Introduksjonsstønaden forutsetter en motytelse fra stønadsmottakerens side. Den har altså et belønningsaspekt ved seg. Her atskiller den seg fra sos-

ialhjelpen (og i og for seg også fra pensjoner), og nærmer seg arbeidsinntekten. Denne nærheten til arbeidsinntekt er etter utvalgets mening et pedagogisk poeng det er viktig å etterstrebe. Dette tilsier i seg selv skatteplikt.

Skatteplikt oppfattes ikke (alltid) som en fordel for den skattepliktige. I den grad man har inntekter, er imidlertid normalsituasjonen skatteplikt. Skatt på introduksjonsstønader kan derfor oppfattes som et bidrag til å normalisere nyankomne innvandrers situasjon.

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. Ikke minst gjelder det for deltakerne som kommer fra land der skatteinnkrevingen er mindre gjennomregulert.

Det er for *utvalget* ingen ulempe at skatteplikt også vil markere en avstand mellom sosialhjelpen og introduksjonsstønaden.

Mye av det som har vært sagt ovenfor, knytter seg til en evt. skatteplikts opplæringsmessige sider som gjør skatteplikt ytterligere aktuelt. Spørsmålet har imidlertid noen materielle sider som gjør skatteplikt ytterligere aktuelt.

Både den måten stønaden, etter utvalgets forslag, er bygd opp på, og det nivået utvalget anser for ønskelig, gjør at stønaden i større grad enn sosialhjelpen heller i retning av en inntektssikringsordning. Disse er normalt skattepliktig. Da er det mindre grunn til å unnta introduksjonsstønaden.

Viktigere er imidlertid det følgende: I den grad vedkommende har egne inntekter (i relevante perioder) bortfaller sosialhjelpen. Det er grovt sagt altså ikke mulig å ha egne inntekter og sosialhjelp samtidig. Helt presist er det ikke. Det ytes en god del supplerende sosialhjelp til andre inntekter. Men dette går til spesifikke utgifter.

Utvalget har valgt et annet opplegg for introduksjonsstønaden. Som det fremgår av (Link til Egne midler) kapittel 10.7 mener utvalget at det bør være mulig, og at det er ønskelig, at programdeltakerne opptjener egne inntekter på toppen av introduksjonsstønaden. Å holde introduksjonsstønaden utenfor skattesystemet vil i en slik situasjon ikke bare ha de åpenbare skattemessige konsekvenser for stønaden selv, men også for de øvrige inntekter. I stedet for i skattemessig forstand å bli lagt på toppen av introduksjonsstønaden, vil man da bli beskattet med utgangspunkt i en nullinntekt. Dette vil gi betydelig forskjeller i skattebyrden. Denne forskjellen er det vanskelig å begrunne når man sammenlikner med andre skatteytere med samlet inntekt fra arbeid og/eller pensjon på samme nivå. –Tilsvarende problemer oppstår også i forhold til kapitalinntekter.

Disse hensyn tilsier etter *utvalget*s mening at introduksjonsstønaden bør gjøres skattepliktig.

Motforestillingen knytter seg først og fremst til at dette vil føre til at mottakeren vil sitte igjen med mindre til dekning av sine utgifter enn om den var skattefri. Siden nivået bør fastsettes med henblikk på hva som er et rimelig utgiftsnivå, vil man med skatteplikt måtte ha både et bruttonivå og et nettonivå for øye. Dette vil i sin tur ha konsekvenser for kommuner. Riktignok vil en vesentlig del av skatten være kommune (og fylkes-)skatt. Men slik inntektsoverføringssystemet mellom stat og kommune fungerer, er det ikke gitt at de vil få

tilbakeført gjennom egen skatteinngang den delen av introduksjonsstønaden som tilsvarer kommuneskatten.

Når det gjelder skattenivå, er en sammenliknbar gruppe minstepensjonisten. For disse gjelder en del særregler. For det første opereres det med lav sats for trygdeavgift, 3%, i motsetning til 7,8% for lønnsinntekt. Dette er imidlertid felles for alle (skattepliktige) kontantoverføringer som ikke fremtrer som erstatning for lønnsinntekt (eller tilsvarende)og bør derfor også gjelde for introduksjonsstønaden. Dette henger i sin tur sammen med hvorvidt man opptjener pensjonspoeng.

For det andre får alle alders- og utførepensjonister et særfradrag i inntekten. Dette særfradraget er delvis under et visst press. Men det er også vanskelig å begrunne det for mottaker av introduksjonssøknad, sammenliknet med arbeidstakere.

For det tredje eksisterer det som tidligere nevnt særskilte skattebegrensningsregler for pensjonister. Dette innebærer at samtlige minstepensjonister (uten andre inntekter i praksis slipper skatt). Også disse reglene oppfatter utvalget det som mindre aktuelt å innføre for introduksjonsstønadsmottakere.

Konsekvensmessig vil de standpunkter som er skissert ovenfor bety at dersom introduksjonsstønaden eksempelvis settes lik minstepensjonen, vil mottakeren på årsbasis får utbetalt i størrelsesorden 12 000 mindre, dvs ca 80 000 kr mot 92 000 kr (regnet pr oppgjøret 1.5.2001) for minstepensjonister.

Utvalget vil etter dette foreslå at introduksjonsstønaden gjøres skattepliktig på linje med andre inntekter, men at trygdeavgiften fastsettes med lav sats. Utvalget fremmer ikke konkret forslag til hvordan dette teknisk skal gjennomføres i skatteloven, men forutsetter at dette utformes i samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet

10.9 Beregning, trekk for fravær og utbetaling

10.9.1 Innledning

Utvalget har i (Link til Om aldersdifferensiering) kapittel 10.6 lagt til grunn at introduksjonsstønaden skal utgjøre et bestemt beløp på årsbasis. Dette forutsetter full deltakelse i programmet i et helt år. Denne forutsetningen vil ikke nødvendigvis holde stikk. Delvis kan det tenkes at deltakelsen ikke varer hele år. Delvis kan det tenkes ulegitimert fravær som vil medføre trekk i ytelsen. Det er under enhver omstendighet ikke aktuelt å utbetale stønaden for et år av gangen. Disse forhold skaper behov for å kunne beregne ytelsen for kortere perioder, helt ned på timenivå.

En mulighet er å overlate disse spørsmålene til kommunene. Det vil imidlertid gi manglende konsistens i systemet dersom loven på den ene siden fastsetter stønadsnivået på årsbasis og knytter dette til et helårsprogram, og på den annen side åpner for ulikheter mellom kommunene med hensyn til hvilken økonomisk ytelse en tidsmessig likeverdig deltakelse skal medføre.

10.9.2 Beregning av stønaden

10.9.2.1 Andre ordninger

Dagpenger og sykepenger beregnes pr 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 pr måned. Her oppstår ikke spørsmålet om beregning for kortere perioder.

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

I den statlige hovedtariffavtalen utgjør månedslønnen 1/12, daglønnen 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 de kommunale lønnssystemene.

10.9.2.2 Introduksjonsstønaden

Utvalgets forslag til introduksjonsstønad ligger i denne sammenheng systemmessig nærmere fastlønnsordningene enn de sosiale inntektssikringsordningene. Det kreves en motytelse fra stønadsmottakerens side for å ha krav på ytelsen. Introduksjonsprogrammet er videre helårig og på heldags basis.

Utvalget forutsetter videre at ytelsen løper under ferie eller ved opphold i programmet som følge av den kommunale organiseringen av det. Også i denne perioden vil deltakerne ha behov for støtte til livsopphold. Dette vil kunne innfanges i et system basert på den offentlige fastlønnsmodellen. Derimot ser ikke utvalget noe behov for å innføre noen feriepengeordning (feriepengetillegg på toppen av den faste ytelsen). Denne er basert på et opptjeningsperspektiv som er lite forenlig med grunnlaget for stønaden.

Den statlige hovedtariffavtalens system er robust mot endringer i ferier og bevegelige helligdager. Dette gjør at tilsvarende regler er praktisk brukbare også for vårt formål. Derimot er den ikke uten videre robust mot endringer i ukentlig arbeidstid. Det gjør at en eventuell generell nedsettelse av arbeidstiden vil kunne få konsekvenser for den timenøkkel som er skissert ovenfor. Slike endringer i den alminnelige arbeidstiden skjer imidlertid ikke særlig ofte.

På den bakgrunn vil *utvalget* foreslå å lovfeste mønsteret fra hovedtariffavtalen, jf utkastets § 9. Dette gir både grunnlag for å beregne den løpende ytelsen og for å beregne trekk ved ureglementert fravær.

I det statlige lønnssystemet vil utbetaling av full månedslønn forutsette at vedkommende har vært eller vil være i arbeid hele kalendermåneden. Dersom vedkommende starter i arbeid etter den 1. i måneden betales lønn pr kalenderdag til utløpet av måneden (som alltid regnes å ha 30 dager).

10.9.3 Trekk i ytelsen som følge av manglende deltagelse i programmet

Vi har i (Link til) kapittel 9 behandlet spørsmålet om hvilken betydning fravær skal ha for adgangen til å delta i et introduksjonsprogram. Et annet spørsmål er hvordan fravær skal håndteres rent vederlagsmessig så lenge vedkommende fortsatt er deltager i introduksjonsprogrammet.

Slik *utvalget* ser det bør legitimert fravær ikke få noen konsekvenser for utbetalingen. Annerledes stiller det seg for ulegitimert fravær. Rent pedagogisk vil det være uheldig om deltagerne kan være fraværende uten rimelig grunn, uten at det skal få konsekvenser for vederlaget. Dette svarer også til systemet i arbeidslivet. Utvalget mener derfor at ulegitimert fravær bør føre til trekk i ytelsen tilsvarende fraværets lengde. Dette bør skje time for time, jf lovutkastets § 10.

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.

Et annet spørsmål er om reduksjonen i stønaden bør skje automatisk eller om det skal være opp til kommunen å utvise et skjønn med hensyn til om det skal gjennomføres. Det første alternativet vil understreke vederlagsperspektivet på ordningen. At forutsetningen for full utbetaling ikke oppfylles, vil umiddelbart får konsekvenser. Det er også administrativt enklere, i den forstand at trekket ikke forutsetter noe eget vedtak, men bare er en gjennomføring av det opprinnelige vedtaket om deltakelse i introduksjonsordningen. Å anse hvert enkelt trekk som et eget vedtak vil praktisk sett vanskeliggjøre gjennomføringen av et hovedprinsipp i ordningen, ytelse mot ytelse, med store muligheter for forsøk på trenering. Motforestillingen er at det i enkelte tilfelle kan tenkes å slå urimelig ut. Disse tilfellene kan imidlertid løses på annen måte, for eksempel gjennom forskudd på fremtidig stønad eller gjennom sosialhjelp. *Utvalget* vil derfor foreslå at reduksjonen i ytelsen er en direkte følge av det ulegitimerte fraværet.

Om fraværet skyldes den ene eller annen grunn, bør også ha betydning for vedkommendes rett til andre offentlige ytelser. Som berørt i kapittel 7.7 og som vi skal komme tilbake til under (Link til Særlig om forholdet til økonomisk sosialhjelp) kapittel 10.11, vil en som har fått tilbud om deltagelse i introduksjonsprogrammene ikke uten videre ha rett til sosialhjelp. Dersom vedkommende går ut av programmet av legitime grunner, bør dette imidlertid ikke får betydning for retten til sosialhjelp. Annerledes stiller det seg for den som faller ut som følge av skoft eller annet ulegitimert fravær. I disse tilfellene tilsier hensynet til effektiviteten i systemet at vedkommende ikke uten videre bør ha krav på full sosialhjelp.

10.9.4 Utbetaling

Det er først og fremst to spørsmål vedrørende utbetaling som skal behandles. Det ene gjelder hvorvidt utbetaling av stønaden skal skje etterskuddsvis, dvs etter at den programdelen det betales for er gjennomført, eller om det skal skje forskuddsvis, evt en kombinasjon av disse to. Det andre dreier seg om hvor ofte utbetaling skal skje.

Fastlønnssystemer innebærer ofte en kombinasjon av forskudd og etterskuddsvis betaling. Tilsvarende gjelder folketrygdens langtidsytelser. Timelønnsbaserte ordninger og noe av folketrygdens korttidsytelser utbetales derimot etterskuddsvis.

Etter *utvalgets* mening bør introduksjonsstønaden utbetales etterskuddsvis. Det er viktig å markere sammenhengen mellom deltakelsen i programmet og stønaden. Etterskudsvis betaling vil forutsette bruk av tilstedeværelsesregistrering. Selv om dette kanskje kan være en administrativ belastning, mener utvalget at det uansett er ønskelig.

En slik utbetalingsform vil også gjøre det klart at ulegitimert fravær har direkte konsekvenser.

Dette kan delvis også oppnås ved trekk i løpende fremtidig ytelser. Denne måten er imidlertid bare tilgjengelig i de tilfeller hvor vedkommende fortsatt står i programmet. Det vil også bli en mer indirekte sammenheng mellom fraværet og trekket, som jo vil skje i forhold til ytelser som er opparbeidet ved tilstedeværelse.

Etter *utvalgets*mening er prinsippet om etterskuddsvis oppgjør såpass viktig at det bør lovfestes. Dette bør skje på bakgrunn av frammøtelister for å sikre at utbetalingen er riktig i forhold til forutsetningene. Dette er foreslått regulert i utkastets § 13.

Derimot er utvalget mer i tvil om det er nødvendig å regulere utbetalingstidspunktet. Kommunen kan ha behov for å knytte utbetalingen til ulike administrative systemer, som påvirker valg av tidspunkter og evt hyppighet. Et sentralt fastsatt system her vil lett virke tungvint og kompliserende for kommunene. I tillegg kan det hende at det bør foretas en lokal vurdering av hvorvidt av utbetalingsperioder kan tenkes å være av pedagogisk interesse. *Utvalget* vil likevel peke på at for lange utbetalingsperioder kan øke behovet for supplerende sosialhjelp

10.10Forslag til en introduksjonsstønad

På bakgrunn av drøftelsen tidligere i dette kapitlet vil *utvalget* presentere følgende forslag til en ny stønad for nyankomne innvandrere, kalt introduksjonsstønad. Stønaden forutsettes å erstatte sosialhjelpen som inntektskilde for programdeltakerne:

· Stønaden forutsetter deltakelse i et introduksjonsprogram
· Stønaden knytter seg til den enkelte, uavhengig av familiesituasjon
· Stønaden er 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 nasjonalt
· Det gjøres trekk i stønaden for ulegitimert fravær
· Programdeltakeren kan ha andre inntekter ved siden av, uten at stønaden reduseres, så lenge dette ikke går utover programdeltakelsen
· Stønaden samordnes med andre offentlige kontantoverføringer
· Utbetaling skal skje etterskuddsvis
· Stønaden gjøres skattepliktig

Utvalget har hittil ikke tatt endelig standpunkt til nivået på stønaden. Vi har ovenfor under (Link til Størrelsen på introduksjonsstønaden) kapittel 10.5 antydet at et nettonivå på linje med minstepensjonen kan være et rimelig

utgangspunkt. Mens minstepensjonen er skattefri, vil dette etter forslaget ikke gjelde for introduksjonsstønaden. For å oppnå om lag samme nettoresultat må derfor stønaden settes noe høyere. Utvalget vil derfor foreslå at:

Introduksjonsstønaden settes til 2 G på årsbasis. Dette utgjør pr 1. mai 2001 kr 102.720 pr år. For ungdom under 25 år reduseres ytelsen med 1/3.

Med dagens skattesatser vil det gi en nettoutbetaling noe i underkant av minstepensjonen.

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

10.11Særlig om forholdet til økonomisk sosialhjelp

10.11.1 Innledning

Utvalget har i kapittel 7.7 pekt på at økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse: Først når alle andre kilder til forsørgelse er utnyttet, kan det være aktuelt med slik hjelp. En som har fått tilbud om å delta i et introduksjonsprogram og derigjennom opparbeider seg rett til introduksjonsstønad, vil ha en kilde til forsørgelse. Sosialtjenesten kan derfor avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp og henvise vedkommende til å sørge for sitt livsopphold via introduksjonsprogrammet. I det følgende skal utvalget se nærmere på noen konsekvenser av dette.

10.11.2 Normalsituasjonen

Som nevnt ovenfor er introduksjonsstønaden så høy at den dekker nødvendig livsopphold for den enkelte og den eller de han/hun forsørger. Vedkommende vil derfor normalt ikke fylle vilkårene for å få supplerende økonomisk sosialhjelp.

Introduksjonsstønaden utbetales etterskuddsvis. Derfor vil den nyankomne innvandreren kunne ha behov for å få dekket sine utgifter til livsopphold i den første perioden. Hvorvidt kommunen vil dekke dette via sosialtjenesten og over sosialhjelpsbudsjettet eller på annen måte bør, etter utvalgets mening, være opp til kommunen. Det kan imidlertid være et pedagogisk poeng ikke å introdusere vedkommende for sosialkontoret.

10.11.3 Ekstraordinære utgifter

Utvalgets forslag til stønadsnivå satt ut fra en forutsetning om at også utgifter som dukker opp sjelden, men som man må regne med av og til, skal dekkes av introduksjonsstønaden – som for eksempel ved behov for ny vaskemaskin el. I forhold til sosialtjenesteloven blir dermed spørsmålet om en skal følge dette prinsippet fullt ut ved at ingen krav dekkes, eller om en søknad kan imøtekommes i noen tilfeller.

En praksis der ingen krav dekkes, vil stride mot sosialtjenestelovens prinsipp om at enhver søknad skal behandles individuelt, og vil dermed kreve lovendring. Fordelen med en slik regel vil være at den tydelig signaliserer at det forventes en håndtering av økonomien som tar høyde for alle situasjoner. Ulempen er imidlertid at det kan oppstå helt uventede og ekstraordinære utgifter, som heller ikke vanlige lønnsmottakere kan håndtere. Noen slike utgifter kan også være til formål som er objektivt nødvendige og positive for liv og helse.

Utvalget mener at det klart må signaliseres at det ikke kan forventes at manglende planlegging av økonomien avhjelpes av sosialkontoret. Eventuell innvilgelse og utmåling av støtte må sees i lys av den ytelse som søker løpende mottar, og at det forutsettes at støtte bare innvilges unntaksvis, som for eksempel hvis det er tale om store, men helt nødvendige, engangsutgifter

10.11.4 Dårlig økonomi av selvforskyldte grunner

Sosialtjenesteloven legger ikke opp til at en søknad kan avslås fordi søker har opptrådt uansvarlig før søknadstidspunktet, ved at en for eksempel ikke har møtt på jobb eller har brukt opp pengene sine unormalt fort. Dersom søkeren har muligheter til fremtidige løpende ytelser vil imidlertid en eventuell stønad begrense seg til såkalt "nødhjelp", dvs et absolutt minimum for å klare seg fra dag til dag.

I forhold til deltakere på et introduksjonsprogram vil disse ha mulighet til løpende ytelser i fremtiden, i hvert fall frem til de evt. utvises fra programmet, jf nedenfor. Spørsmålet blir dermed om det er behov for å kunne møte slik uønsket adferd med et fullstendig avslag på ytelser. En slik regel vil ha en preventiv effekt, dersom konsekvensene blir store og absolutte vil de fleste velge å lojalt følge programmet og å disponere sine penger på best mulig måte.

Det kan imidlertid oppstå situasjoner der en slik hard linje kan få uønskede konsekvenser. Bl.a. kan mangelen på stønad gå ut over andre enn den som er ment å rammes av den, for eksempel barn. Å leve på "nødhjelp" fremstår heller ikke som så lukrativt at det preventive aspektet helt faller bort, og utvalget mener derfor at sosialhjelpens vanlige praksis bør følges også for deltakere på introduksjonsprogram.

Utvalget vil peke på at siden det er kommunen står for utbetalinger av introduksjonsstønaden, har kommunen mulighet å gi forskudd på introduksjonsstønad i stedet. Ved gjentakende skulk eller overforbruk kan kommunene utbetale stønaden dag for dag etter oppmøte. Krav på sosialstønad vil da som regel måtte falle bort.

10.11.5 Langvarig fravær fra introduksjonsprogrammet

Hvor lenge tilbudet om program skal opprettholdes ved fravær, bør vurderes ut fra hensynet til progresjon i programmet og fraværsgrunn (jf (Link til Fravær og permisjoner) kapittel 9.8). Normalsituasjonen må være å motivere for videre deltakelse i programmet også etter fravær. Ved langvarig fravær vil det være særlig aktuelt å revurdere og ajourføre den individuelle kvalifiseringsplanen.

Omfattende ulegitimert fravær kan være oppsigelsesgrunn fra programmet dersom kommunen vurderer dette som hensiktsmessig. Dersom tilbudet om program ikke lengre opprettholdes v grunner som kan bebreides den enkelte, må tildeling av sosialhjelp vurderes etter de samme prinsipper som nevnt under pkt 10.11.4. Utvalget vil i tillegg vise til muligheten av å stille vilkår ved tildeling av stønad.

Omfattende legitimert fravær kan gi grunnlag for permisjon .Ved permisjon fra programmet skal søknad om økonomisk sosialhjelp vurderes på vanlig måte.

10.12Forholdet til andre ordninger

10.12.1 Innledning

I sosialhjelpssystemet er regelen den at søkeren først må utnytte alle andre inntektsmuligheter, også andre offentlige stønadsordninger, før sosialhjelp blir aktuelt. I den grad søkeren har slike inntekter, vil de, selv om de er små, bli trukket inn ved utmålingen av stønaden. Dette gjelder også barnetrygden og kontantstøtten.

Introduksjonsstønaden bygger på andre forutsetninger enn sosialhjelpen. Det er deltakelsen i programmet som er grunnlaget for tildelingen, ikke behovet for dekning av utgifter. Dette kan riktignok ha betydning for hvem kommunen velger å plukke ut for opptak. Men det er ingen direkte kobling mellom inntektssvikt og introduksjonsstønad. I utvalgets forslag er dette synspunktet blant annet lagt til grunn ved vurderingen av muligheten for å ha egne yrkesinntekter ved siden av introduksjonsstønaden.

Det er imidlertid ikke åpenbart at dette synspunktet skal få fullt gjennomslag i forhold til andre offentlige overføringsordninger. Dette viser seg blant annet ved at det er en større grad av samordning mellom trygde- og pensjonsytelser enn det er mellom trygd og arbeidsinntekt.

10.12.2 Samordning mot trygd

Flere av de ordinære samordningssituasjonen er mindre aktuelle for målgruppen. Alderspensjonister faller i utgangspunktet utenfor ordningen. Bare et lite mindretall er overhode aktuelle for uføretrygd eller attføringspenger, og i den grad de er det, kan det reises spørsmål om hvor egnet de er for deltakelse i introduksjonsprogrammet. I den grad det skulle være aktuelt, er *utvalgets* syn på samordningsspørsmålet følgende: Uføretrygd og attføringspenger er ment å sikre vedkommende inntekter til dekning av utgifter til livsopphold. Det samme gjelder for introduksjonsstønaden. Å få utbetalt begge ytelser fullt ut, ville føre til en dobbeltdekning for samme formål. Riktignok representerer introduksjonsstønaden også en belønning for deltakelse i introduksjonsprogrammet. Som oppmuntringspremie, uten hensyn til vedkommendes behov for midler til livsopphold, ville imidlertid beløpet blitt satt vesentlig lavere. Det ville kunne fortone seg som temmelig urimelig om en deltaker skal kunne motta fulle ytelser fra flere offentlige sosiale sikringsordninger. I den forbindelse kan det pekes på at uføretrygden heller ikke åpner for arbeid i nevneverdig utstrekning uten at det får konsekvenser for trygden.

Uføretrygd og attføringspenger er universelle ytelser. *Utvalget* ser det ikke som rimelig å lage særregler som innskrenker programdeltakeres rett til slike ytelser i større utstrekning enn for andre. Det vil også kunne oppfattes som urimelig fra kommunens side, i den forstand at uten introduksjonsprogram vill vedkommende (i større eller mindre grad) være forsørget ved statlige midler.

Etter *utvalgets* mening bør disse synspunktene føre til at retten til uføretrygd og attføringspenger opprettholdes også mens en person deltar i introduksjonsprogram, men at introduksjonsstønaden reduseres tilsvarende det han eller hun mottar fra trygden.

Tilsvarende synspunkter kan anlegges på sykepenger, fødselspenger og rehabiliteringspenger vedkommende har opptjent før introduksjonsprogrammet starter.

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 introduksjonsstønaden.

Disse spørsmålene er regulert i lovutkastets § 12 første ledd.

Det ytes i utgangspunkt ikke dagpenger til medlem av trygden som er under opplæring eller utdanning, jf folketrygdloven § 4-6. Introduksjonsprogrammet vil omfattes av denne begrensningen. I bestemmelsen åpnes det opp for visse unntak, bl a gjelder dette for Aetats opplæringstiltak (der dagpenger erstatter evt kursstønad) og for ulønnet arbeid vedkommende er satt til som vilkår for sosialhjelp. I disse tilfelle vil imidlertid vedkommende fylle grunnkravet om å være arbeidssøkende. Det gjelder ikke for de som deltar i en introduksjonsprogram. *Utvalget* ser derfor ikke grunn til å foreslå noen særregler her.

10.12.3 Kursstønad

Et særskilt spørsmål oppstår i forhold til deltakelse i Aetats tiltak som berettiger til kursstønad. Slik opplæring kan være gjort til en del av introduksjonsprogrammet. Det er etter *utvalgets* mening ikke aktuelt at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal motta dobbelt dekning.

En samordningsregel, dvs at vedkommende mottar kursstønad og samtidig en introduksjonsstønad redusert med tilsvarende beløp, ville kunne virke uryddig. I motsetning til de tilfelle som er nevnt ovenfor, er kombinasjonen av introduksjonsprogram og deltakelse i Aetats opplæringsprogram en praktisk situasjon. En samordningsregel ville føre til en rekke forskjellige utbetalingstidspunkter og uoversiktlige forhold, ikke minst ved trekk for fravær.

Å la kursstønaden bortfalle vil på sin side kunne ha vridningseffekter i forhold til dagens samarbeid mellom stat og kommune om introduksjonsprogrammer, der ordningen iallfall i en del kommuner er slik at deltakerne går på kursstønad mens de deltar i tiltak som berettiger til slik stønad, samtidig som de mottar supplerende hjelp fra kommunen. Bortfall av kursstønad vil derfor føre til en ekstrautgift for kommunene, og derfor gjøre dem mindre interessert i å ta introduksjonsordningen i bruk.

I disse tilfellene bør regelen etter *utvalgets* mening være at deltakeren skal motta introduksjonsstønad, og ikke kursstønad. Samtidig bør dette ikke føre til at kommunen kommer dårligere ut enn i dag. Slik *utvalget* ser det kan dette mest hensiktsmessig løses ved at kursstønaden i disse tilfellene tilfaller kommunen.

Selve oppgjøret mellom stat og kommune kan i og for seg løses uten lovregulering. Siden introduksjonsstønaden etter opplegget her er gjort til en rettighet knyttet til deltakelse i introduksjonsprogrammet, forutsetter imidlertid denne løsningen at Aetats regler om kursstønad utformes slik at den ikke tilstås kursdeltakere der kurset inngår i et introduksjonsprogram, men at en tils-

varende sum i en eller annen form overføres til kommunen. Dette er i og for seg en mulig løsning. En annen, og enklere løsning er å la kursstønaden tilfalle kommunen direkte, altså en form for lovfestet overdragelse av kravet. En slik løsning er foreslått i utkastets § 12 annet ledd.

10.12.4 Overgangsstønad

Enkelte deltakere kan tenkes å være berettiget til overgangsstønad etter folketrygdloven (Link til) kapittel 15. Også her kommer synspunktene om dobbeltdekning til anvendelse. Overgangsstønaden er imidlertid utformet med sikte på å stimulere mottakeren til å komme i arbeid. Stønaden reduseres derfor ikke fullt ut i forhold til arbeidsinntekt. Vedkommende får beholde $^1_2$ G og 40% av inntekt som overstiger denne, jf ftrl § 15-9. Tilsvarende resultat bør søkes oppnådd også i forhold til introduksjonsstønaden.

Siden det her imidlertid dreier seg om to offentlige ytelser, oppstår spørsmålet om hvilken av ytelsene som skal reduseres. Slik *utvalget* ser det, bør det primært være den kommunale ytelsen. Det er ikke grunn til at staten skal spare penger ved at kommunen iverksetter et tiltak som et introduksjonsprogram. I motsetning til de vanlige deltakere på programmet, vil jo vedkommende som hovedregel ikke gå på sosialhjelp, og iallfall ikke ha denne som hovedinntektskilde. Å redusere overgangsstønaden vil i liten grad stimulere kommunene til å ta denne målgruppen inn i programmet.

Ved utformingen av reduksjonens størrelse har *utvalget* sett hen til de utslag arbeidsinntekt gir for overgangsstønaden, og brukt samme opplegg for introduksjonsstønaden, jf lovutkastet § 12 tredje ledd. Det innebærer at introduksjonsstønaden reduseres med 40% av den overgangsstønad som overstiger $^1_2$ G. Med dagens overgangsstønad på 1,85 G innebærer dette at introduksjonsstønaden reduseres med 0,64 G eller ca 32 000 kr.

Barnetrygd og kontantstøtte er ikke-behovsprøvde kontantytelser knyttet til bestemte livssituasjoner (å ha barn under 18 år, respektive barn mellom ett og tre år som ikke går i offentlig finansiert barnehave). Disse går som nevnt inn i beregningsgrunnlaget for sosialhjelpen. Introduksjonsstønaden, slik den er foreslått her, bygger ikke på samme måte som sosialhjelpen på en vurdering av forholdet mellom faktiske inntekter og faktiske utgifter. Dette tilsier i seg selv at barnetrygden ikke trekkes inn ved fastsettingen av introduksjonsstønaden. Dette gjelder desto mer fordi introduksjonsstønaden, i motsetning til sosialhjelpen, ikke opererer med noe eget tillegg for forsørgelse av barn. *Utvalget* vil derfor ikke foreslå noen samordning mellom introduksjonsstønaden og barnetrygden, jf lovutkastet § 12 fjerde ledd.

Noenlunde tilsvarende synspunkter kan anlegges på kontantstøtten. Så lenge kontantstøtten ikke forutsetter at vedkommende foreldre er hjemmeværende med barnet, legger utvalgettil grunn at det ikke skal skje noen samordning med introduksjonsstønaden, jf lovutkastet § 12 fjerde ledd.

10.13Tilbakekreving

Spørsmålet om tilbakekreving av for mye utbetalt introduksjonsstønad kan oppstå i to forskjellige situasjoner. For det første i tilfelle der kommunen har

gjort en feil ved beregningen av ytelsen. For det andre i tilfelle der deltakeren har gitt uriktige opplysninger av betydning for ytelsen.

Tilbakekreving kan gjennomføres på to måter. For det første ved trekk i løpende fremtidig ytelser. For det annet ved krav om tilbakebetaling. Den første måten er bare tilgjengelig i de tilfeller hvor vedkommende fortsatt står i programmet. Spørsmålet om reduksjon i ytelsen kan imidlertid oppstå også på et tidspunkt der vedkommende har avsluttet sin programdeltagelse. I disse tilfellene er det tale om å etablere et tilbakebetalingskrav.

Disse spørsmålene er 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 fins i sosialtjenesteloven § 5-6. Denne bestemmelsen omfatter regulerer bare tilbakekreving og bare i tilfelle av uriktige opplysninger. Hvilken betydning feilutbetalinger skal få for fremtidig sosialhjelp, er ikke særskilt regulert, og er slik sett henvist til de alminnelige prinsippene for sosialhjelpen.

I offentlige arbeidsavtaler er det nå en standardklausul om rett til trekk i fremtidig lønn for feilaktige utbetalinger.

Slik *utvalget* ser det, vil man kunne oppnå hensiktsmessige resultater ved å legge til grunn arbeidslivets regler for så vidt gjelder trekk i fremtidige ytelser. I denne sammenheng er det imidlertid nødvendig å lovregulere spørsmålet, og ikke henvise det til avtaler, siden ordningen bygger på et lovgrunnlag. Det vises til lovutkastets § 14.

Når det gjelder tilbakekreving av ytelser, mener *utvalget* det er tilstrekkelig å følge opp sosialtjenestelovens ordning, og har brukt denne som mønster for sitt forslag, se utkastet § 15.

10.14Internasjonale forpliktelser

Norge er bundet av en rekke internasjonale avtaler på det sosialpolitiske området. Det gjelder for eksempel de nordiske sosial- og trygdekonvensjonene, som likestiller borgere fra de andre nordiske land med norske borgere. Det samme gjelder, et stykke på vei, også EØS-borgere, men disse har bl.a. ikke i kraft av EØS-avtalen krav på sosialhjelp.

Med de oppholdsgrunnlag som avgrenser personkretsen etter lovforslaget, er disse avtalene uten betydning i denne sammenheng. Av større interesse er konvensjonen om flyktningers stilling av 28. juli 1951. Konvensjonen inneholder bestemmelser som angir visse normer og prinsipper for kontraherende staters behandling av flyktninger, deres rettigheter og plikter. Et gjennomgående prinsipp i flyktningekonvensjonen er likebehandling av flyktninger med landets egne statsborgere. Dette gjelder bl. a. i forhold til offentlige velferdsordninger.

Utvalgets forslag innebærer at deltakere i introduksjonsprogram ikke lenger får rett til sosialhjelp (med mindre ekstraordinære forhold foreligger). Sosialhjelpen er imidlertid under enhver omstendighet subsidiær. Selv om andre forsørgelsesmåter kan kjennes mer byrdefull for enkelte, gir det ikke rett til å velge bort disse og heller motta sosialhjelp. Så lenge introduksjonsstønaden ligger på om lag samme nivå som sosialhjelpen eller høyere (slik

utvalget foreslår), oppstår det etter *utvalgets* mening ikke noe problem i forhold til flyktningkonvensjonen.

10.15Opptjening av trygderettigheter

10.15.1 Innledning

En grunnforutsetning for å få ytelser fra folketrygden er at vedkommende er medlem i trygden. Medlemskap oppnås grovt sagt ved bosetting. For en del ytelsers vedkommende må medlemskapet har vart i minst tre år, men dette gjelder ikke for personer på flyktningestatus. Fulle pensjonsytelser oppnås etter 40 års medlemskap. Flyktninger, herunder kvoteflyktninger, ytes fulle ytelser uten hensyn til trygdetid.

Visse ytelser forutsetter imidlertid også at det er opptjent rettigheter, dvs at vedkommende har hatt inntekter av en viss art. Dette gjelder tilleggspensjonen, sykepenger og dagpenger.

10.15.2 Opptjening av pensjonspoeng

Pensjonspoeng er en faktor som brukes ved beregning av tilleggspensjon 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. Men ikke all personinntekt er pensjonsgivende. Først og fremst dreier det seg om arbeidsinntekt, men også offentlige overføringer som kommer til erstatning for slik inntekt er pensjonsgivende, som for eksempel sykepenger og dagpenger.

Slik utvalget har konstruert introduksjonsordningen, er stønaden ikke noen arbeidsinntekt. Den kommer heller ikke til erstatning for slik inntekt. *Utvalget* finner for sin del 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 medføre opptjening av pensjonspoeng, jf det som er sagt om det tilsvarende skattespørsmålet ovenfor under (Link til Skattemessige forhold) kapittel 10.8.

10.15.3 Opparbeiding av rett til sykepenger og dagpenger

Grunnforutsetningen for å opptjene rett til sykepenger er at vedkommende har vært i arbeid og taper pensjonsgivende inntekt på grunn av sykdommen. Ingen av disse forutsetningene slår til for introduksjonsordningens vedkommende

For å opparbeide seg rett til dagpenger er det en forutsetning at vedkommende har hatt inntekt som arbeidstaker eller oppdragstaker. Introduksjonsstønaden er ikke en slik inntekt.

For den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet ville det nok isolert være en fordel om han eller hun var omfattet av disse ordningene. *Utvalget* mener for sin del at dette ikke er nok til at man bør bryte med de prinsipper folketrygden bygger på. I tillegg bør det pekes på at sykepengereglene har som bakteppe oppsigelsesvernet under sykdom. Dette vernet bør neppe være like sterkt i en opplæringssituasjon, jf (Link til) kapittel 9.

10.15.4 Yrkesskadedekning

For å være dekket av reglene i folketrygdloven (Link til) kapittel 13 om yrkesskadedekning er utgangspunktet at vedkommende må være arbeidstaker, ftrl § 13-6 jf § 1-8. §§ 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 andre ledd. I disse tilfellene gjelder yrkesskadedekningen for yrkesskader som oppstår på arbeidsstedet i arbeidstiden eller på undervisningsstedet i undervisningstiden.

Etter *utvalgets* mening er deltakelse i introduksjonsprogram virksomhet på linje med det som er nevnt her. Formålet er å forberede for arbeidslivet, og under enhver omstendighet er programdeltakelse et vilkår for å få stønad. Det foreslås derfor en tilføyelse til folketrygdloven § 13-11 annet ledd som gir yrkesskadedekning for programdeltakerne på linje med disse gruppene.

Lov 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.

Kapittel 11
11 Særregler om saksbehandling

11.1 Innledning

For mange av nyankomne innvandrere vil introduksjonsstønaden være den eneste inntektskilde til livsopphold i løpet perioden introduksjonsprogrammet varer. Måten saker som gjelder tildeling av introduksjonsplan, tildeling og utmåling av den økonomiske ytelsen knyttet til deltagelse i kvalifiseringen blir håndtert på, skal særlig ivareta hensynet til den prosessuelle rettssikkerheten.

Etter forvaltningslovens innledende bestemmelser kommer den til anvendelse på alle saker som behandles av et organ for stat eller kommune. Det er imidlertid nødvendig å vurdere om forvaltningsloven helt ut bør komme til anvendelse på saker som skal behandles etter ny lov om introduksjonsstønad.

11.2 Enkeltvedtak

Enkeltvedtak er etter legaldefinisjonen i fvl § 2 avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Bestemmelsen i kapitlene IV – VI i fvl, som bl.a. innebærer plikt til forhåndsvarsling, partsinnsyn og klagerett, får bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak.

Utvalgets lovforslag fastsetter at den enkelte nyankomne innvandrer skal ha anledning til å medvirke ved utforming av innholdet i et introduksjonsprogram. Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende kandidat. Bestemmelsen tar sikte på å ivareta og styrke det hensynet til det individuelle aspektet ved programutformingen. Etter utvalgets lovforslag vil det likevel være kommunen som fatter beslutning om innhold og deltakelse i introduksjon. Dette skjer i form av et enkeltvedtak. Tilsvarende gjelder dersom kommunen ensidig stanser programmet for den enkelte.

Utvalget tenker seg videre at den individuelle planen skal revurderes med jevne mellomrom. Dette regnes ikke som en omgjøring av det opprinnelige vedtaket. Mer vesentlige endringer må imidlertid regnes som nytt enkeltvedtak.

En deltaker vil kunne få permisjon fra deltakelse i programmet, med eller uten stønad, etter nærmere bestemmelser utformet av kommunen. Hvorvidt en slik avgjørelse er et enkeltvedtak er usikkert. Utvalget finner likevel at det er hensiktsmessig at vedkommende får prøvet om et eventuelt avslag er rimelig innenfor den klageordning som gjelder introduksjonsprogrammet.

Utbetaling av stønaden skal skje etterskuddsvis etter fremmøtelister. I forkant av hver utbetaling må det skje en utmåling av ytelsen, dvs en eller flere ganger i måneden. Utbetalingen er i seg selv ikke noe enkeltvedtak. Slik utvalget har lagt det opp, gjelder det samme for utmålingen i det enkelte tilfelle. Ved tildeling av introduksjonsstønad fastsettes det både en stønad ved full deltakelse og konsekvensene i form av reduserte ytelser ved fravær, jf lovutkastets §§ 8 til 10. At det da skjer en reduksjon av ytelsen ved ulegitimert fravær er bare en gjennomføring av det opprinnelige vedtaket, og ikke noe

nytt vedtak. Det er i tillegg upraktisk om forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, for eksempel forhåndsvarsel eller klage, skulle anvendes i ethvert tilfelle der det foretas trekk på grunn av ulegitimert fravær. Praktisk sett ville dette bli nokså uhåndterlig. *Utvalget* vil også peke på at slike rettigheter heller ikke er tilgjengelig ved lønnstrekk i arbeidslivet. Utvalget mener derfor at reglene om enkeltvedtak som hovedregel ikke bør komme til anvendelse ved gjennomføring av trekk. Dette fremgår forutsetningsvis av § 16 annet ledd.

Utvalget er likevel av den oppfatning at en betydelig reduksjon av vesentlig og inngripende betydning for den enkelte, bør følge reglene for enkeltvedtak. Utvalget mener at grensen kan trekkes ved 50% av utbetalingen.

Hva som er enkeltvedtak etter loven er presisert i § 16 annet ledd.

11.3 Partsstillingen

Plasser i et introduksjonsprogram vil i utgangspunktet være et knapt gode. Det vil være avhengig av kommunale ressurser, ikke bare økonomisk, men også personal- og kompetansemessig. Rammene vil på mange måter minne om det som gjelder for institusjonsplasser.

Etter forvaltningsloven vil alle som konkurrerer om samme gode som utgangspunkt være parter i samme sak. Det innebærer bl.a. at det er partinnsyn mht opplysninger om konkurrentene, og adgang til å klage over at en annen har fått plass til fortrengsel for en selv.

Sosialtjenesteloven har valgt et annet opplegg for tildeling av institusjonsplass. Her er søkerne ikke gjort til part i samme sak, og det kan ikke klages over at en annen har fått plass.

Etter *utvalgets* oppfatning er bør dette opplegget velges også for introduksjonsordningens vedkommende. 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 introduksjonsordningen fordi klageinstansen skulle komme til at også en annen har behov for den, eller at man må holde plasser ledige i påvente av klageomgangen. Utvalget har derfor valgt å begrense partsbegrepet og klageretten i tråd med sosialtjenestelovens opplegg, se utkastets § 16 tredje ledd.

11.4 Klageordningen

11.4.1 Innledning

I henhold til forvaltningsloven 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).

Med de presiseringer av begrepet enkeltvedtak som er foretatt i (Link til Enkeltvedtak) kapittel 11.2 i forhold til loven her, ser ikke utvalget noe behov for noe innsnevring av hva som skal være gjenstand for klage.

11.4.2 Klageinstansen

Forvaltningsloven bestemmer i § 28 at enkeltvedtak kan påklages til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Det fremgår av fvl § 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.

I Ot prp nr 42 (1991 – 92) om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) uttalte Kommunaldepartementet for så vidt gjelder klage over kommunale/fylkeskommunale enkeltvedtak etter særlovgivningen at:

> ” Departementet vil vise til at de etablerte klageordninger med klage hovedsakelig til statlige organer har funnet sin form og ser ut til å fungere bra i praksis. Departementet mener videre at det i alminnelighet vil være den beste ordningen for klageren at klagen avgjøres av nøytrale, uavhengige og utenforstående organer – det vil i praksis si fylkesmannen eller et annet statlig forvaltningsorgan. Ved vedtak etter særlov gjør det seg videre i mange tilfeller gjeldende særlige overordnede nasjonale hensyn, f. eks. hensynet til likebehandling – både mellom geografiske områder og mellom ulike befolkningsgrupper. Videre vil det i disse tilfellene ofte gjelde ytelser som anses som særlig viktige og som private personer har lovbestemt krav på å få.”

Når det gjelder klage over vedtak etter loven her, vil *utvalget* særskilt peke på at introduksjonsstønaden avløser økonomisk sosialhjelp for deltakerne i programmet. 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 tilfelle vil det være aktuelt å nekte å innfri søkerens ønske om sosialhjelp og henvise vedkommende til introduksjonsprogrammet. I dette tilfellet vil en evt klage gå etter sosialtjenesteloven, men klagegrunnen kan ha tilknytning til loven her, for eksempel på den måten at søkeren mener han eller hun ikke er i stand til å nyttiggjøre seg programmet. Det er altså et samordningsbehov mellom loven her og sosialtjenesteloven. Dette taler for at det bør være felles klageinstans

Vedtak etter sosialtjenesteloven påklages til fylkesmannen. *Utvalget* vil foreslå at fylkesmannen blir klageinstans også etter loven her, se utkastets § 17.

11.4.3 Klageinstansens kompetanse

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 tilfelle er imidlertid kompetansen til den overordnete instans begrenset i forhold til kommunale vedtak. Dette gjelder bl.a. ved klage etter sosialtjenesteloven der det kommunale skjønn bare kan overprøves der det er åpenbart urimelig.

Kommunen har, etter det opplegget *utvalget* har lagt til grunn, stor frihet så vel mht til det å ta lovens ordning i bruk og hvem som skal delta, som mht den nærmere utformingen av programmet både generelt og i forhold til den enkelte. Dette taler i seg selv for en begrenset omgjøringsadgang.

I introduksjonsordningen vil både tildeling og utforming av introduksjonsplanens innhold, bero på utstrakt skjønn. Det vil også forutsette individuell tilnærming og aktivt samarbeid med den planen skal gjelde for. Hva kommunen kan tilby, vil videre i utpreget grad bero på lokale forhold. Dette vil det etter utvalgets mening være vanskelig for fylkesmannen å gå inn i. I tillegg vil *utvalget* peke på parallelløpet med den økonomiske sosialhjelpen. På denne bakgrunn vil utvalget foreslå at fylkesmannens omgjøringsadgang for så vidt gjelder det frie skjønn, begrenses til de tilfelle hvor det er tatt utenforliggende hensyn, det foreligger andre tilfelle av myndighetsmisbruk eller at vedtaket er åpenbart urimelig.

11.5 Taushetsplikt

Forvaltningsloven § 13 ff gir generelle regler om plikt til å bevare taushet om personlige opplysninger. Disse ligger gjennomgående grunn for den forvaltningsmessige taushetsplikten, men en rekke lover inneholder supplerende regler som strammer inn på taushetsplikten. Dette gjelder bl.a. for 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 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 innstramninger 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.

Å delta 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 vil derfor foreslå at forvaltningslovens taushetspliktsregler kommer til anvendelse.

11.6 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

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. Det er ingen grunn til at andre regler skal gjelde for introduksjonsordningen. Opplysningsplikten er regulert i utkastets § 19 etter mønster fra tilsvarende lover.

11.7 Innhenting av opplysninger fra andre

I likhet med det som gjelder for sosialtjenesten, kan også de kommunale instanser som administrerer introduksjonsordningen ha behov for å innhente opplysninger fra andre enn den aktuelle programdeltaker. Det kan dreie bl.a. seg om opplysninger om økonomiske eller familiære forhold, det kan gjelde vedkommendes kvalifiseringsbehov eller det kan dreie seg om medisinske eller andre mer personlige forhold.

I utgangspunktet bør 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. *Utvalget* foreslår derfor, etter mønster fra sosialtjenesteloven § 8-5, at det ikke stilles noe ubetinget krav om samtykke for å innhente opplysninger fra andre, se utkastets § 18 første ledd.

Enten vedkommende samtykker eller ikke, vil det i sin alminnelighet ikke være noen plikt for andre til å avgi opplysninger. *Utvalget* ser det ikke som aktuelt å pålegge private å gi slike opplysninger. Derimot er det hensiktsmessig at andre offentlige instanser, eller private instanser som handler på vegne av det offentlige, har en slik plikt, slik det også er etter sosialtjenesteloven. Måten det offentlige organiserer sin virksomhet på, bør ikke avgjøre hvilke opplysninger som kommunen skal treffe sine avgjørelser på grunnlag av. Spesielt ville en slik avskjæring virke uheldig i forhold til sosialtjenesten. Det foreslås derfor en opplysningsplikt i § 18 annet ledd første punktum.

En del viktige opplysninger vil imidlertid være undergitt taushetsplikt. Denne oppheves i sin alminnelighet ved klientens samtykke, og primært bør man forsøke denne utveien. Dersom samtykke ikke oppnås, må adgangen til å kreve opplysninger avgjøres ved en tolking av de aktuelle avgiverorganers taushetplikt. Det foreslås altså ikke som alminnelig regel at opplysningsplikten går foran taushetsplikten, se utkastets § 18 annet ledd annet punktum, jf den tilsvarende bestemmelsen i sosialtjenesteloven.

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 utgangspunktet er det mindre behov for en slik særregulering i forbindelse med introduksjonsordningen. Kommunene vil i sin alminnelighet komme i kontakt med nyankomne innvandrere lenge før trygden gjør det. Det er lite sannsynlig at trygden vil sitte inne med andre opplysninger som kan

lede til et tilbud om introduksjonsprogram enn det kommunen selv gjør. *Utvalget* vil derfor ikke foreslå at bestemmelsen gjøres fullt ut gjeldende i forhold til introduksjonsordningen.

Utvalgets forslag om samordning mellom introduksjonsstønad og trygderettigheter, se utkastets § 12, forutsetter imidlertid at det kan skje informasjonsutveksling om stønadssaker. Her bør taushetsplikten ikke representere noen hindring. Det foreslås derfor en tilføyelse til folketrygdloven, ny § 25-10a, som gir en bestemmelse om dette tilsvarende den som gjelder i forhold til sosialtjenesteloven etter § 25-10 tredje ledd.

I sysselsettingsloven § 39 er det gitt en bestemmelse vedrørende arbeidsmarkedsetatens organer som svarer til folketrygdloven § 25-10. Slik *utvalget* ser det, er det større grunn til å ha parallelle bestemmelser i forhold til introduksjonsordningen her. Aetat vil være en sentral samarbeidsinstans ved gjennomføringen av en introduksjonsordning. Det er liten grunn til å ha en svakere samarbeidsforpliktelse, eller adgang til å utveksle opplysninger, her enn i forhold til sosialtjenesteloven. Utvalget vil derfor foreslå en tilføyelse til sysselsettingsloven § 39, (nytt annet ledd), som gjør bestemmelsen gjeldende også i forhold til arbeid etter introduksjonsloven.

11.8 Bistand til trygdens organer

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.

Etter utvalgets opplegg er det meningen at introduksjonsordningen skal erstatte økonomisk sosialhjelp, altså en viktig del av sosialtjenestens arbeid. I den grad de kommunale organer som administrerer introduksjonsordningen sitter inne med opplysninger av betydning for folketrygden, er det liten grunn til at de skal ha en annen bistandsplikt enn den sosialtjenesten har. Utvalget vil derfor foreslå at folketrygdloven § 21-5 også gjøres gjeldende i forhold til introduksjonsordningen.

Kapittel 12

12 Forholdet til andre ordninger

Utvalget har ovenfor valgt den løsningen at kommunene kan ta lovens ordning i bruk uten at det fattes noe formelt vedtak om at loven skal gjelde for kommunen. Dette forhindrer ikke at kommunen i en eller annen form må treffe vedtak som innfører introduksjonsordningen i kommunen. Dette kan imidlertid skje på forskjellige måter. Kommunen kan generelt beslutte at introduksjonsordningen anvendes i kommunen. Det kan også skje i form av organisatoriske eller budsjettmessige vedtak som åpner opp for at lovens ordning anvendes på de enkelte tilfeller.

Det kan imidlertid også hende at kommunen vil ønske å bruke bare enkeltelementer i loven. Én type av tilfelle er at kommunen ønsker å ta i bruk introduksjonsstønaden slik den er utformet i loven, men uten å knytte den til et introduksjonsprogram, eller knytte den til et introduksjonsprogram av mindre omfattende karakter enn det loven legger opp til. En annen type av tilfelle er at kommunen vil innføre et introduksjonsprogram etter lovens mønster, men at den økonomiske stønaden skal utdeles i form av sosialhjelp etter kommunens alminnelige prinsipper for sosialhjelp, eller knytter det til et ordinært ansettelsesforhold i kommunen, eller den økonomiske støtten knyttes til et lønnstrinn i det kommunale regulativet. En tredje type er tilfelle der kommunen legger opp til et fullt program, men ønsker å bruke et stønadssystem som er helt løsrevet fra de regulerte formene som er nevnt ovenfor. En fjerde variant er at kommunen legger opp til et fullt program, men ønsker å benytte seg bare av enkeltelementer i introduksjonsstønaden.

Den rettslig rammen her er det generelle prinsippet om at kommunens frihet som utgangspunkt er negativt avgrenset, jf ovenfor under 7.3.2. Den kan påta seg enhver oppgave som ikke uttrykkelig er lagt til andre. Den kan også løse den på en hvilken som helst måte som ikke kommer i strid med lovgivningen eller andre rettsregler.

En obligatorisk ordning avgrenser denne friheten, i det minste på den måten at kommunen ikke kan unnlate å anvende ordningen. Dette legger i seg selv bindinger på hva kommunen kan finne på av alternative ordninger, uten at utvalget finner grunn til å utvikle dette nærmere.

Kommunen er etter lovforslaget ikke forpliktet til å velge lovens ordning. At introduksjonsordningen ikke er obligatorisk, innebærer imidlertid ikke uten videre at kommunen får full frihet til å velge andre løsninger. Loven kan innebære at andre ordninger avskjæres som å være i strid med introduksjonsloven. Et hovedspørsmål er hvor stor grad av frihet kommunen vil, eller bør, få etter vedtakelsen av en slik lov til å velge en hvilken som helst kombinasjon av enkeltelementer. Dette er i og for seg et spørsmål som eksisterer også pr i dag. Det er ikke åpenbart at alle de ulike løsningene kommunene har valgt, er helt ut i tråd med allerede eksisterende lovgivning, som for eksempel sosialtjenesteloven, arbeidsmiljøloven og skatteloven. Spørsmålet må altså ses i lys også av hvilke frihetsgrader annen lovgivning, som for eksempel sosialtjenesteloven og arbeidsmiljøloven, tillater.

At kommunen tar i bruk introduksjonsstønaden slik den er utformet i loven, men uten å knytte den til et introduksjonsprogram, anser utvalget som

lite aktuelt både prinsipielt og praktisk. Det er et vilkår for å få introduksjonsstønad at vedkommende deltar i et program som skissert i loven, se lovutkastet § 8. Loven vil således ikke åpne for stønad uten programdeltakelse. En slik ordning vil mangle lovmessig forankring. Kommunen kan i et slikt tilfelle heller ikke kunne henvise til introduksjonsloven som grunnlag for å avslå sosialhjelp, og må da foreta den sedvanlige vurderingen etter sosialtjenesteloven. Sosialtjenesteloven forutsetter imidlertid at det skjer en individuelle vurdering av den enkeltes behov. Sosialtjenesteloven åpner derfor ikke for en ordning som introduksjonsstønaden representerer. – Særlig praktisk er vel tilfellet heller ikke.

Av større praktisk interesse er den omvendte problemstillingen: At kommunen innfører et introduksjonsprogram etter lovens mønster, men uten å knytte det til en introduksjonsstønad slik den er utformet i loven.

Flere hensyn taler for å avskjære denne muligheten. Gjennom lovforslaget har utvalget søkt å avklare en del rettslige spørsmål som har skapt problemer i forhold til flere av de kommunale forsøksordningene. Det for eksempel spørsmålet om skatteplikt, og forholdet til trygden. Det gjelder også forholdet til sosialtjenesteloven. Det er bl.a. tvilsomt om deltakelse i introduksjonsprogram av den type utvalget legger opp til, kan nyttes som vilkår for sosialhjelp. I en del tilfelle har kommunen utarbeidet ordninger som iallfall i noen grad avviker fra det normale sosialhjelpssystemet i kommunen. I hvilken grad man kan avslå søknad om sosialhjelp under henvisning til slike ordninger, er i beste fall usikkert. Det må i så fall gjøres etter en konkret vurdering. Disse uklarhetene vil vedbli dersom kommunen legger opp til et annet system enn lovens. Vi vil også peke på de rettssikkerhetsmessige uklarheter slike ordninger har gitt opphav til, for eksempel hva som skal regnes som et enkeltvedtak, hva det kan klages over og til hvem.

Noen kommuner vil kanskje mene det er hensiktsmessig å benytte seg av noen av elementene i introduksjonsstønaden, men utelate andre. Det kan for eksempel være aktuelt å legge seg på lavere satser enn det utvalget foreslår, trekke ekstrainntekter inn ved beregningen av stønaden, ha andre regler for stønadsreduksjon, eller ikke innføre de rettsikkerhetsgarantier utvalget har foreslått. Dette vil raskt skape de samme uklarheter som nevnt ovenfor. I tillegg vil *utvalget* peke på det er forsøkt etablert en indre sammenheng i ordningen, både for å sikre en pedagogiske hensiktsmessig stønadsform og et rimelig økonomisk utkomme.

Lovforslaget bygger på to hovedelementer: Et introduksjonsprogram og en introduksjonsstønad knyttet til deltakelsen i programmet. Etter *utvalgets* mening bør dette ses som en helhet, i den forstand at innfører kommunen et av elementene, for eksempel introduksjonsprogrammet, bør den være forpliktet også til å ta med det andre.

Det kan reises den innvending mot dette at man derved beskjærer den kommunale friheten i forhold til dagens situasjon. Som det fremgår av det ovenstående, er det noe usikkert hvor langt dette synspunktet rekker. *Utvalget* vil uansett mene at hensynet til den kommunale friheten er tilfredsstillende ivaretatt gjennom kommunens adgang til ikke å etablere et introduksjonsprogram som skissert i lovutkastets (Link til) kapittel 2.

Det som er sagt her om forholdet mellom stønad og program, er naturligvis ikke til hinder for at kommunen i stedet for introduksjonsordningen, velger å ansette nyankomne innvandrere henblikk på å gi dem opplæring i tråd med introduksjonsprogrammet. Et slikt opplegg vil reguleres av arbeidsrettslige regler. I den grad partene er enige om å inngå en slik arbeidsavtale, faller dette utenfor denne lovens virkeområde.

Utvalget har vurdert om det er nødvendig å lovregulere disse spørsmålene, men har kommet til at det fremgår tilstrekkelig klart av § 3 sammenholdt med § 8.

Kapittel 13

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget, slik det foreligger, har ingen direkte økonomiske og administrative konsekvenser. Kommunene, som er ansvarlig forvaltningsnivå etter forslaget, har ingen plikt til å ta lovens ordning i bruk. Slik sett har loven ingen umiddelbare konsekvenser for kommunesektoren.

Alle kommuner som har lovforslagets målgruppe bosatt i kommunen, har sosialhjelpsutgifter knyttet til denne gruppen. De aller fleste har også ulike former for opplæringstiltak. Bakgrunnen for lovarbeidet er delvis at kommunene har ønsket seg et bedre redskap i integreringsarbeidet, ved å få et formelt grunnlag for et samlet program der opplæring og økonomisk støtte er koblet sammen. Dersom utvalget har lyktes i bestrebelsene på å utforme et system som både kommunene og nyankomne innvandrere ser seg tjent med, er det grunn til å tro at en rekke kommuner vil komme til å benytte seg av loven. Hvor mange er det imidlertid på det nåværende tidspunkt ikke mulig å svare på.

Selv om vi skulle ha svar på dette, er det vanskelig å foreta nasjonale beregninger av hvilke kostnader dette vil medføre. Det samlete sosialhjelpsnivået varierer fra kommune til kommune, uten at det fins nøyaktig oversikt over dette. Det er også store variasjoner i profilen på hjelpen, for eksempel i forhold til familietypen. Det er grunn til å tro at de veiledende retningslinjene Sosial- og helsedepartementet har utformet, jf (Link til Sosialhjelp) kap. 10.1.5.2, vil virke standardiserende. Men fortsatt er en stor del av sosialhjelpen ikke forsøkt standardisert. Vi har derfor ikke mulighet til på nasjonalt nivå å svare på hva overgang fra sosialhjelp til introduksjonsstønad vil kunne koste.

Dette vil også være avhengig av hvem kommunene tar inn i programmet, i forhold til nåværende gruppe av nyankomne innvandrere. Introduksjonsstønadens størrelse er uavhengig av den personlige utgiftsprofilen. Det er ikke tilfelle for sosialhjelpen.

Hvis utvalgets forslag om å gjøre introduksjonsprogramdeltakere berettiget til statlig bostøtte følges opp, vil dette bety en innsparing for kommunene. Riktignok er også en del langvarige sosialhjelpsmottakere berettiget til slik støtte. Men som hovedregel faller nyankomne innvandrere utenfor.

Kostnadene for kommune er også avhengig av i hvilken grad de klarer å benytte seg av opplæringsordninger som gir kostnadsreduksjoner. Utvalget har foreslått at i den utstrekning deltakelse i Aetats opplæringstiltak som berettiger til kursstønad, inngår i introduksjonsprogrammet, overtar kommunen kravet på kursstønad, se kap 10.12. I den grad betalt arbeid inngår i opplæringen, vil dette også føre til en reduksjon i ytelsen. Disse forhold representerer imidlertid ikke noe nytt i forhold til nåværende programmer.

Utvalget har ovenfor pekt på noen forhold knyttet til sammenlikningen mellom introduksjonsstønad og sosialhjelp. En rekke kommuner har imidlertid bygd opp introduksjonsprogrammer med tilhørende økonomiske ytelser. Disse ytelsene ser stort sett ut til å ligge over sosialhjelpsnivået i de respektive kommuner.

De aller fleste kommuner driver som nevnt opplæringstiltak overfor nyankomne innvandrere, spesielt norskopplæring som også er et kjernepunkt i det foreslåtte introduksjonsprogrammet. Det er derfor ikke grunn til å tro at selve opplæringsprogrammet vil innebære nevneverdige merkostnader. Derimot forutsetter introduksjonsordningen en viss planlegging, oppfølging og koordinering i forhold til den enkelte, som iallfall en del steder vil representere noe nytt. Utvalget foreslår ingen spesiell organisering av dette arbeidet. Kommunene står altså fritt til å legge ansvaret for dette til hvilket som helst kommunalt organ. Det er likevel grunn til å tro at dette vil representere viss merkostnader.

De økonomiske konsekvensene for bostøtteordningene av å inkorporere nyankomne innvandrere, er avhengig av hvor mange flyktninger som vil motta introduksjonsstønad og av hvor store boutgifter husstanden har. Den gjennomsnittlig bostøtten i 2000 var i underkant av 17 000 kr pr år, men dette inkluderer også personer med høyere inntekter enn det en ren introduksjonsstønad vil innbefatte.

Støtten gjelder pr husstand, både på inntekts- og utgiftssiden. Man kan altså ikke uten videre multiplisere et slikt beløp med antall deltakere for å beregne de samlede konsekvensene. Også her vil det være avhengig av kommunens atferd.

Kommunen mottar et integreringstilskudd for hver innvandrer den bosetter. Dette tilskuddet varer i fem år. Men også utover dette tidsrom er kommunen ansvarlig for sosiale utgifter til innvandrere, på linje med andre. I den grad kommunen lykkes i å få introduksjonsprogramdeltakere i inntektsgivende virksomhet fortere enn de som bare går på sosialhjelp, vil man på sikt oppnå en besparelse, ikke bare samfunnsøkonomisk, men også for kommunen.

Kapittel 14

14 Merknader til lovutkastet

Til §1 Lovens formål

Det vises til (Link til Formålet med en ny ordning) kapittel 7.2.

Til §2 Lovens virkekrets

Bestemmelsen avgrenser hvilken personkrets loven gjelder for. Den bygger på utlendingslovens oppholdsgrunnlag.

Det 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 tillatelse til å oppholde seg utenfor asylmottak og søke arbeid.

Lovens personkrets utgjøres av personer som har fått asyl her i riket, av personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og av personer som har få kollektiv beskyttelse i kraft av utlendingslovens § 8 annet ledd jf § 8 a. I tillegg kommer overføringsflyktninger med innreisetillatelse jf utlendingslovens § 22. Loven gjelder også personer som har fått oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingslovens § 9 som familiemedlemmer til personer med oppholdsgrunnlag som nevnt.

Norske borgere, nordiske og andre borgere fra EØS-land faller utenfor. Det samme gjelder deres familiemedlemmer. Også arbeidsinnvandrere og de som får oppholdstillatelse for å ta utdanning faller utenfor lovens personkrets. Det samme gjelder personer som har fått oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd uten mulighet til å få forlenget tillatelsen på de samme vilkårene. Dette er den gruppen som får sin status vurdert i kraft av utlendingsloven § 15 annet ledd.

I tråd med mandatet er personkretsen avgrenset til nyankomne innvandrere. Begrepet nyankommet er definert som de som har bosatt seg i en av landets kommuner i løpet av de to siste årene før vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram fattes. De kan altså ha oppholdt seg mer enn to år her i landet. Men siden det er kommunene som er ansvarlig forvaltningsnivå etter loven, og deres ansvar etter funksjonsfordelingen mellom stat og kommune på innvandringsfeltet er begrenset til de som er bosatt i kommunen, har utvalget tatt utgangspunkt i bosettingstidspunktet. Først da tar integreringsbestrebelsene fatt for alvor.

Bestemmelsen er ikke begrenset til de som er bosatt etter avtale med kommunen. Også de som tar seg dit på egen hånd, omfattes av loven. Dette gjelder selv om de tidligere har vært bosatt i en annen kommune. Tidsfristen på to år regnes likevel fra første gangs bosetting.

Det vises ellers til (Link til) kapittel 8.

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 programmets enkeltelementer og i forhold til de ulike involverte forvaltningsor-

ganer. Bestemmelsen innebærer ingen endring av funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåer og sektorer.

Kommunen er ikke forpliktet til å ta loven i bruk. Dette spørsmålet er nærmere behandlet i (Link til Statlig styring og kommunal handlefrihet) kapittel 7.3. Loven åpner ikke opp for at kommune kan benytte seg av introduksjonsprogrammet, slik det er skissert i utkastets (Link til) kapittel 3, uten samtidig å utbetale introduksjonsstønad, jf. også § 8 første ledd. Loven åpner heller ikke for den omvendte ordningen. Se også (Link til) kapittel 12.

Annet ledd hindrer ikke at kommunen på et senere tidspunkt beslutter seg for å avvikle ordningen. Den representerer imidlertid en oppsigelsesfrist i forhold til den som allerede er deltaker i programmet, se også (Link til Avvikling av ordningen) kapittel 9.11.

Til §4 Introduksjonsprogram

Bestemmelsens første ledd gir kommunens full frihet til å vurdere hvem som skal ta inn i et introduksjonsprogram. Bestemmelsen legger imidlertid visse føringer på hvilke mål programmet skal forfølge, og på hvilken måte. Kommunen kan således ikke velge å ha andre eller færre mål for programmet enn hva bokstav a – c i første ledd bestemmer.

Annet 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 som norskopplæring og samfunnskunnskap.

Femte ledd innebærer et pålegg til kommunen om å vurdere spørsmålet om introduksjonsprogram overfor den enkelte innvandrer så snart som mulig etter bosettingen. Dette forutsetter imidlertid at kommunen nytter seg av ordningen.

Til §5 Programmets varighet

Grensen på to år angir programmets lengstetid. Under lengstetiden kan kommunen bestemme lengden på programmet og dermed tidsrommet for hvor lenge introduksjonsstønad etter denne lov kan utbetales, jf. § 8 første ledd.

Fravær i form av permisjon kan etter § 5 legges til lengstetiden på to år.

Til §6 Individuell plan

Bestemmelsen hjemler bruken av en individuell plan overfor den enkelte deltaker i programmet. Det settes her minimumskrav til planens innhold. Disse kravene er av betydning for den enkelte deltaker, og de 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.

Til §7 Opphør av introduksjonsprogram på grunn av den enkeltes forhold

Bestemmelsen åpner for muligheten for å stanse programmet for den enkeltes vedkommende, selv om introduksjonsordningen fortsatt består. 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 nyttiggjøre 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 andres deltakeres muligheter for å gjennomføre programmet, gi grunnlag for stans. Eksempler på det er at vedkommende utgjør et vedvarende forstyrrelseselement i opplæringssitasjonen eller utgjøre et trusselselement.

Selv om det ikke er noe å bebreide vedkommende, vil det i noen situasjoner være mest forenlig med formålet å stanse programmet. Det gjelder bl.a. hvis han eller hun får seg (annet enn helt kortvarig) arbeid.

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 på hvilket tidspunkt det kan skje. I disse tilfelle bør kommunen vurdere permisjonsmulighetene. Men det kan tenkes at fremtiden er så usikker at denne løsningen er lite hensiktsmessig.

Det vises om disse spørsmålene til (Link til Fravær og permisjoner) kapittel 9.8 og 9.9.

Til §8 Introduksjonsstønad

Bestemmelsen regulerer vilkårene for å få introduksjonsstønad og stønadens størrelse.

Vilkåret for å få introduksjonsstønad er at vedkommende deltar i et introduksjonsprogram tilrettelagt av kommunen innenfor rammen av denne lov. Det stilles ikke noe krav om økonomisk behov.

På den annen side står kommunen fritt til å bestemme hvor mange og hvem som skal få delta i programmet. Loven krever ikke at kommunen skal tilby et program til alle nyankomne innvandrere som tilhører lovens personkrets og som har behov for kvalifisering.

Deltakelse er ingen rettighet for den enkelte. Ved utvelgelsen kan kommunen for eksempel legge vekt på momenter som hvem som har mest behov for kvalifisering, hvem som best kan nyttiggjøre seg opplæringen, hvem som i størst grad har behov for økonomisk hjelp (herunder om vedkommende ellers ville gått på økonomisk sosialhjelp, familiesituasjonen (herunder om andre i familien deltar i programmet).

Stønaden er lik for alle deltakere uten hensyn til individuelle behov eller familiesituasjon. Den tar sikte på å dekke alle utgifter deltakeren (og hans familie) måtte ha. Den omfatter så vel alminnelige husholdningsutgifter, utgifter til bolig mv, som utgifter til barn og barnetilsyn osv. 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, som andre, søke om sosialhjelp til dekning av utgiften.

Stønaden er foreslått satt lik 2 G på årsbasis. Dette forutsetter heldags og helårlig deltakelse. Stønaden reduseres forholdsvis ved mindre enn heldagsprogram. Hva som er et heldagsprogram, kan variere etter hva slags type opplæring som tilbys på ulike stadier av programmet. For eksempel varer en skoledag gjerne noe kortere enn en alminnelig arbeidsdag, bl.a. fordi det til dels forutsettes noe hjemmearbeid. To timers reduksjon av en heldagsundervisning vil altså gi et annet utslag enn to timers reduksjon i en arbeidsdag.

Reduksjon ved ulegitimert fravær er regulert i § 9.

Deltakerer under 25 år får redusert stønaden med en tredjedel.

Stønaden forutsettes å være skattepliktig. Den gir ikke rett til sykepenger eller dagpenger, og gir heller ikke grunnlag for opptjening av pensjonspoeng, se nærmere om dette (Link til Skattemessige forhold) kapittel 10.8 og 10.15.

Det vises ellers til (Link til) kapittel 10, særlig 10.3 til 10.6 og 10.10.

Til §9 Beregning av stønaden

Måten å oppdele av stønaden i mindre tidsenheter på er hentet fra tariffavtalene i offentlig sektor. Det vises til (Link til Beregning av stønaden) kapittel 10.9.2.

Til §10 Fravær

Ulegitimert fravær skal medføre trekk i ytelsen etter de regler som er fastsatt i § 9. Med ulegitimert fravær menes fravær det ikke er gitt tillatelse til. Ved sykdom kan kommunen fastsette regler om egenmelding, dvs hvor lenge og hvor ofte vedkommende kan være borte på grunn av sykdom uten legeattest. Dette gjelder også i forgold til barns sykdom, jf reglene i arbeidslivet.

Med mindre andre velferdsgrunnen for fravær inntreffer akutt, forutsettes det at det er gitt forhåndstillatelse.

Trekket skjer time for time, eventuelt dag for dag. En times fravær fra undervisning gir altså samme utslag som en times fravær fra arbeid.

Det vises ellers til (Link til Trekk i ytelsen som følge av manglende deltagelse i programmet) kapittel 10.9.3.

Til §11 Egne midler

I motsetning til ved sosialhjelpen, reduseres ikke stønaden som følge av andre inntekter vedkommende måtte ha, så lenge de oppebæres utenom den tid på dagen programmet pågår. Dette gjelder uavhengig av hva slag 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 bidrag trekkes inn. Det samme gjelder inntekter andre husstandsmedlemmer måtte ha.

Også formue holdes utenfor.

Det vises for øvrig til (Link til Egne midler) kapittel 10.7.

Til §12 Andre offentlige ytelser

Bestemmelsen tar sikt på å hindre dobbeltdekning med andre offentlige kontantytelser.

Første ledd

I den grad vedkommende har rett til uføretrygd , attføringspenger, sykepenger, fødselspenger og rehabiliteringspenger opparbeidet i tiden før introduksjonsprogrammet, beholder vedkommende disse rettighetene, men introduksjonsstønaden reduseres tilsvarende.

En slik samordning gjennomføres ikke for ytelser vedkommende har opparbeidet ved siden av introduksjonsprogrammet. Her kommer ytelsene til erstatning for inntekter vedkommende ville ha hatt i fullt behold ved siden av introduksjonstønaden.

Annet ledd

Deltakelse i Aetats opplæringstiltak med rett til kursstønad samtidig som vedkommende deltar i et introduksjonsprogrammet, er uaktuelt med mindre tiltaket er en del av programmet. I disse tilfelle forutsettes vedkommende å få utbetalt full introduksjonsstønad, mens kommunen trer inn i kravet på kursstønad.

Tredje ledd

I de tilfelle der vedkommende har krav på overgangsstønad, beholdes denne fullt ut. Introduksjonsstønaden reduseres imidlertid med 0,64 G. 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% av arbeidsinntekten som overstiger $1\frac{1}{2}$ G. I tilfellet her er det overgangsstønaden som beholdes fullt ut, mens introduksjonsstønaden reduseres.

Fjerde og femte ledd

Barnetrygd og kontantstøtte trekkes ikke inn ved beregningen av introduksjonsstønaden. Heller ikke engangsstønad ved fødsel kommer til fradrag.

Det vises ellers til (Link til Forholdet til andre ordninger) kapittel 10.12.

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 til (Link til Utbetaling) kapittel 10.9.4.

Til §14 Trekk i framtidige ytelser

Dersom programdeltakeren ved en feil har fått utbetalt for mye i introduksjonsstønad, kan beløpet trekkes i fremtidige ytelser. 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 for øvrig til (Link til Tilbakekreving) kapittel 10.13.

Til §15 Uriktige opplysninger

Dersom en feilutbetaling ikke kan gjøres opp ved trekk i fremtidige 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. For eksempel vil dette gjelde for en del opplysninger om økonomiske forhold.

Til §16 Forholdet til forvaltningsloven

Første ledd

I utgangspunktet gjelder forvaltningsloven fullt ut for saker som behandles etter loven her. I (Link til) kapittel 4 fastsettes det imidlertid viss 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 Dette kan ikke forhindre mindre tilpasninger underveis, uten at dette ses som nytt enkeltvedtak.

Videre regnes stansing av programmet på grunn av den enkeltes deltakers forhold, jf § 7, som enkeltvedtak. Det samme gjelder avgjørelser om permisjoner

Trekk i ytelser på grunn av ulegitimert fravær regnes i utgangspunktet ikke som selvstendige enkeltvedtak. Hva som skal skje ved slikt fravær, følger av det opprinnelige vedtaket. Utvalget har likevel funnet at svært omfattende trekk bør følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak, og har foreslått en 50%-grense. Prosenten regnes her som andel av den enkelte utbetaling.

Tredje ledd

Vedkommende regnes bare som part i egen sak. Det betyr at vedkommende ikke får for eksempel partsinnsyn i andre søknader, selv om de konkurrerer om de samme plassene. Vedkommende får heller ikke klagerett, jf annet punktum. Bestemmelsen er hentet fra sosialtjenesteloven § 8-1 annet ledd om tildeling av tjenester det er knapphet på.

Det vises for øvrig til (Link til Enkeltvedtak) kapittel 11.2 og 11.3.

Til §17 Klage

Klagereglene er hentet fra sosialtjenesteloven §§ 8-6 og 8-7. Det vises til (Link til Klageordningen) kapittel 11.4.

Til §18 Innhenting av opplysninger

Det vises til (Link til Opplysningsplikt til barneverntjenesten) kapittel 11.6.

Til §19 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Det vises til (Link til Opplysningsplikt til barneverntjenesten) kapittel 11.6.

Til §20 Ikrafttreden

I nyere lovgivning er det ganske vanlig å åpne opp for delt ikrafttreden, dvs at deler av loven trer i kraft til ulike tider. Dette er ikke aktuelt her. Et hoved-poeng med loven er å se ordningen som en helhet.

Kapittel 15
Utkast til lov om introduksjonsordning

Generelt

§ 1 Lovens formål

Formålet med denne loven er å styrke nyankomnes innvandreres deltakelse i yrkeslivet, økonomiske selvstendighet og deltakelse i samfunnslivet.

§ 2 Lovens virkeområde

Loven gjelder for nyankommet utlending mellom 19 og 67 år som har fått

asyl, jf utlendingsloven § 17 og 18,

oppholds- og arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som kvoteflyktning, jf utlendingsloven § 22 fjerde ledd,

oppholds- og arbeidstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd som kan fornyes på samme grunnlag,

oppholds- og arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a, b og c, jf utlendingsloven § 9.

Som nyankommet regnes den som har vært bosatt i riket i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram blir truffet .

§ 3 Kommunens ansvar

Det er kommunen som sørger for tjenester etter denne loven til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen. I den utstrekning kommunen velger å benytte seg av lovens ordninger, skal tjenester iverksettes overfor den enkelte så snart som mulig.

Avvikler kommunen ordning etablert etter denne lov, kan dette skje med tre måneders varsel til programdeltakerne.

Kvalifisering

§ 4 Introduksjonsprogram

Kommunen kan tilby person som nevnt i § 2 med behov for kvalifisering å delta i et program med 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 program skal det utstedes et kursbevis.

§ 5 Programmets varighet

Programmet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent fravær i form av permisjon.

§ 6 Individuell plan

For den som tilbys å delta i introduksjonsprogram, skal det utarbeides en individuell plan. 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 vurdering på nytt med jevne mellomrom, og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon.

§ 7 Opphør av introduksjonsprogram på grunn av den enkeltes forhold

Kommunen kan stanse programmet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder om programdeltakeren har tilbud om heldagsarbeid.

Stønad

§ 8 Introduksjonsstønad

For den tid en person deltar i program som nevnt i § 4, har vedkommende krav på introduksjonsstønad.

For deltakelse i heldags program er stønaden på årsbasis lik 2 G. I den utstrekning programmet varer mindre enn full dag, reduseres stønaden tilsvarende.

Person under 25 år som deltar i programmet, mottar 2/3 stønad.

§ 9 Beregning

Stønaden pr måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis. Stønaden pr dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Stønaden pr 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.

§ 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.

§ 12 Andre offentlige ytelser

Introduksjonsstønaden reduseres i den utstrekning vedkommende har rett til sykepenger, fødselspenger eller rehabiliteringspenger opptjent før hun eller

han har startet i et introduksjonsprogram. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller attføringspenger vedkommende mottar.

Dersom vedkommende som en del av introduksjonsprogrammet, deltar i opplæring som utløser kursstønad fra Aetat, tilfaller kursstønaden kommunen.

Introduksjonsstønaden reduseres med 40% av overgangsstønad vedkommende mottar etter at halvparten av grunnbeløpet er trukket fra.

Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.

§ 13 Utbetaling

Utbetaling skjer etterskuddsvis på grunnlag av frammøtelister. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

§ 14 Trekk i framtidige ytelser

Dersom vedkommende ved en feil 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.

Saksbehandlingsregler

§ 16 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) endring av plan
c) stansning av programmet for den enkelte
d) permisjon
e) trekk i ytelsen med 20% eller mer av utbetalingen

Er det flere som samtidig søker en tjeneste det er knapphet på, regnes de likevel ikke som parter i samme sak. En søker som mener seg forbigått, kan ikke klage over at en annen har fått ytelsen.

§ 17 Klage

Enkeltvedtak truffet etter introduksjonsstønadsloven 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 skjønnet er åpenbart urimelig.

§ 18 Innhenting av opplysninger

Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med klienten eller slik at klienten 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 klienten 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

§ 19 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 det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barneverntjenester1 §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.

§ 20 Ikrafttreden

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 21 Endring i andre lover

1. 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 arbeid etter lov om introduksjonsordning

2. 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,

3. I lov 28 februar 1997 nr 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

Nytt § 13-11 tredje ledd skal lyde:

Medlem som deltar i program i medhold av lov om introduksjonsordning er yrkesskadedekket.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Folketrygdloven loven § 21-5 skal lyde:

§ 21-5. Bistand fra barnevernstjenesten, sosialtjenesten og kommunale organer etter lov om introduksjonsordning

Barnevernstjenesten, sosialtjenesten og kommunale organer etter lov om introduksjonsstønad 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 introdukjonsstønad.

Ny § 25-10a skal lyde:

§ 25-10 Opplysningsplikt ved introduksjonsstønadssaker

Trygdens organer kan i stønadssaker uten hinder av taushetsplikt gi opplysninger til kommunen til bruk i saker etter lov om introduksjonsordning.

Vedlegg 1

Beskrivelse av nyankomne flyktningers vei inn i det norske samfunnet

1 Notat til Lovutvalget som skal utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere (notatet er publisert av SSB som Notater 2001/23)

Av Lars Østby, Statistisk sentralbyrå[1]

1 Innledning

Statistisk sentralbyrå (SSB) leverte i løpet av våren og sommeren 2000 en stor mengde tabelldata for bruk av det Lovutvalget som Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har nedsatt for å utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere. Det materialet som ble produsert og sendt over, er svært detaljert, som det må bli når kompleksiteten i de ulike gruppers tilpasning til det norske samfunnet skal vises. KRD har seinere kommet tilbake med spørsmål om SSB har mulighet til å bidra til analysen av data. Dette er også SSB interessert i, og det er formulert et prosjekt innenfor det innvandringsstatistiske samarbeidet for 2001 som tar utgangspunkt i disse datamengdene, og hvordan en fra dem kan komme lenger i retning av å utvikle en "monitor" for å følge integrasjonsprosessen. I dette notatet er det bare begrensede deler av materialet som kan utnyttes. I tillegg til dataene for Lovutvalget, trekker vi også inn litt enklere data som i utgangspunktet ble produsert for Riksrevisjonen som grunnlag for dens gjennomgang av kommunenes arbeid med integrering av flyktninger, særlig knyttet til integreringstilskuddets virkemåte.

Dette notatet er rapporten som gis som bidrag til Lovutvalgets arbeid. Siden materialet er såpass omfattende, har en stor del av arbeidet gått med til å forenkle og systematisere informasjonen, og utnyttingen her dekker bare mindre deler av dets potensial. Arbeidet har vært særlig dyptgående analytisk, men det vil vise seg nyttig for det videre arbeidet med dataene i år 2001.

2 Data og framgangsmåte

Som nevnt, har Lovutvalget bestilt en stor datamengde fra SSB, hvorav selvfølgelig bare en liten del kan utnyttes i dette notatet. Dataene er laget ved å kople sammen en rekke registre med informasjon om innvandrere og deres sosiale, økonomiske og demografiske forhold. Fra disse koplede registrene er det bare kjørt tabeller, individdata er ikke brukt i analysene. Relevant infor-

1. Mads Ivar Kirkeberg og Halvor Strømme har stått for tilrettelegging av det svært omfattende datagrunnlaget. Kirkeberg har gitt nyttige kommentarer til notat, særlig angående tolkninger av dataene. Kåre Vassenden har gitt nyttige innspill til vurdering av kvaliteten på innvandrerstatistikken. Liv Hansen takkes for å ha produsert gode figurer fra et innfløkt materiale. Stine Bjertnæs har gitt konstruktive bidrag til arbeidet underveis, og takkes for kritisk lesning av hele notatet.
Ansvaret for dets endelige innhold er forfatterens.

masjon fra registrene omfatter for alle førstegenerasjonsinnvandrere om de er flyktning eller ikke, og hvilket land de har sin bakgrunn fra.

idspunkt for første innvandring (egentlig tidspunkt for tildeling av fødselsnummer) er utgangspunkt både for å gruppere innvandrere i ankomstår, og for å beregne oppholdstidens lengde. Vi skal lenger ute i dette datakapitlet drøfte nærmere ulike forhold knyttet til tildeling av personnummer, fordi det betyr mye for de beregningene av ankomsttidspunkt og oppholdstidens lengde som vi benytter i denne rapporten. Alternativet til tidspunkt for første innvandring ville vært å bruke dato for første bosetting i en kommune, som normalt følger noen måneder etter positivt vedtak. I vårt materiale er det en betydelig andel uoppgitt dato for første kommunebosetting (se tabell 1), og det er lite brukt i statistikkproduksjonen. Denne datoen vil gjøre sammenlikninger mellom flyktninger og ikke-flyktninger noe haltende, siden vi for de som ikke er flyktninger selvfølgelig bare har tidspunktet for første innvandring. Så store forskjeller mellom de gruppene vi vil sammenlikne, bør om mulig unngås. Likevel skal vi i noen refleksjoner til slutt i notatet bruke første bosettingsdato. Det blir gjort klart oppmerksom på det når det er aktuelt. Andre bearbeidinger av de samme data synes å vise at noen prosent av flyktningene blir bosatt i en kommune til dels mange måneder før de får fødselsnummer. Dette kaster ytterlige noe tvil over kvaliteten til kjennemerket tidspunkt for første innvandring, men for dette notatet har vi intet bedre alternativ for hånden.

Tabell 1.1: Andel med oppgitt og uoppgitt bosettingsdato i kommune, fra inntektsstatistikken. Familier og enkeltpersoner 1993-1998. Prosent

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Antall familier	8 667	10 805	11 665	13 458	14 299	15 256
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Andel som mangler første bosettingsdato i kommune	32,2	24,9	23,2	20,5	19,7	19,7
Andel som har første bosettingsdato i kommune	67,8	75,1	76,8	79,5	80,3	80,3
herav:						
Andel første bosettingsår i kommune lik første oppholdsår i Norge	36,3	34,0	33,6	38,4	39,3	40,0
Andel første bosettingsår i kommune ikke lik første oppholdsår i Norge	31,4	41,1	43,2	41,1	41,0	40,3
Antall personer	20 749	21 864	20 626	22 953	22 970	24 050
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Andel som mangler første bosettingsdato i kommune	27,0	21,5	20,0	17,7	16,8	16,6
Andel som har første bosettingsdato i kommune	73,0	78,5	80,0	82,3	83,2	83,4
herav:						
Andel første bosettingsår i kommune lik første oppholdsår i Norge	40,4	39,5	39,6	43,1	45,3	47,1
Andel første bosettingsår i kommune ikke lik første oppholdsår i Norge	32,6	39,0	40,4	39,1	37,9	36,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.1 Datakvalitet

Beskrivelsen av dataenes kvalitet bygger på et arbeid gjort for UDI (Østby 2000).

Alle personer som inngår i denne beskrivelsen er registrert som bosatte i Norge i Det sentrale folkeregister (DSF). Vi er ikke opptatt av hvor (i hvilken kommune) en person er bosatt, bare om vedkommende er registrert i Norge eller ikke, og om det er en flyktning. Selv om data har mangler som kan synes omfattende, må en ikke tape av syne at det går an å leve med disse feilene dersom en er seg bevisst deres effekt når en tolker resultatene. I dette notatet skal vi ikke gjøre noen generell gjennomgang av det norske systemet for befolkningsstatistikk, men fokusere på det som har spesiell relevans for integrasjonsanalysen.

Registrering i Norge, og fra når?

Siden disse beskrivelsene er basert fullt ut på informasjon hentet fra DSF, er selvfølgelig det at flyktningene faktisk føres korrekt inn i registeret en forutsetning for at vår beskrivelse gir et riktig bilde av virkeligheten. Generelt er det den enkelte persons individuelle ansvar at forholdet til registeret er slik regelverket foreskriver. Blant flyktninger (og andre innvandrere) er selvfølgelig kunnskapen om dette lite utbredt, og vi er avhengige av at de som er i kontakt med flyktningene og som kjenner regelverket, informerer om dette. Vi vil forvente at både asylmottaket og særlig den enkelte bosettingskommune sørger for at flyktningen får et fødselsnummer, og dermed blir ført inn i DSF, seinest ved positivt vedtak på asylsøknaden eller ved tildeling av en bosettingskommune. I hvert fall bosettingskommunen vil være interessert i å få flyktningen registrert bosatt hos seg, for å få utløst integreringstilskuddet. Dersom det er sterke interesser knyttet til registreringen, er det større sjanser enn ellers for at registeret holder høy kvalitet.

Slik registeret er lagt opp, kommer en flyktning inn i vårt primærmateriale fra det tidspunkt han eller hun tildeles fødselsnummer. En kan gå ut fra at de asylsøkere som faktisk innvilges asyl eller får opphold på humanitært grunnlag, samtidig (men noen ganger også på et tidligere tidspunkt) blir tildelt fødselsnummer og selvfølgelig blir innført i registeret. De som ikke har fødselsnummer, fanges ikke opp av vårt befolkningsstatistiske system.

I perioden 1987 til 1994 var hovedregelen at asylsøkere i statlig asylmottak skulle tildeles fødselsnummer, ut fra den generelle regel om at personer som kommer til landet med en intensjon om å bli her i minst seks måneder skal føres inn i folkeregisteret. Regelen for registrering av asylsøkere ble endret i januar 1994, slik at fra da av skulle ikke personer med uavklart oppholdstillatelse gis fødselsnummer. Likevel, det har nok vært en god del tilfeller også etter 1994 hvor flyktninger er gitt fødselsnummer og kommet inn i registeret, og så seinere fått et negativt vedtak og måttet forlate landet. En grunn til å få fødselsnummer kan f.eks. være behov for det i kontakt med offentlige myndigheter og andre som baserer seg på at klienter har dette, f. eks. om asylsøkeren får arbeid. Noen av disse behovene kan dekkes gjennom andre ordninger, men praksis som følges når en person skal få tildelt fødselsnummer varierer nok en del mellom de enkelte kommunene. Etter hvert som det blir vanligere med å ta arbeid under oppholdet i mottaket, vil det nok også bli vanligere igjen at fødselsnummer tildeles før endelig vedtak er fattet.

Konsekvensene av disse ulike reglene er at flyktninger ankommet før 1994 stort sett har fått beregnet varigheten av opphold i Norge fra tidspunktet for registrert ankomst til landet, mens de som er kommet seinere har fått sitt opphold beregnet fra det tidspunktet de har fått tildelt fødselsnummer. Det er betydelige avvik fra disse generelle reglene, men i hovedsak har de sist ankomne vært lenger i Norge før de ble registrert enn de som kom tidligere.

I denne beskrivelsen er "botid i Norge" en sentral variabel. Vi har valgt å la botiden starte ved tildeling av fødselsnummer, som i statistikkgrunnlaget kalles dato for første opphold i Norge. For en del forholds vedkommende, hadde det vært bedre å bruke tidspunktet for når en flyktning ble bosatt i en kommune. I noen sammenhenger er det da hans "liv i Norge" begynner, og det er først da integreringsarbeidet skyter fart. I våre registre er det en betydelig andel (20-30 prosent, større jo lenger tilbake mot 1986 vi går. Se tabell 1)

som har uoppgitt dato for kommunebosetting. For de som har en dato for kommunebosetting, er det omtrent halvparten som har denne datoen i samme år som først innflyttingsår, halvparten kommer ut i en kommune året etter, eller seinere. Når flyktningene skal sammenliknes med andre innvandrere synes det å være dato for første opphold i Norge som er det mest relevante tidspunktet å basere varighetsberegningene på.

I forhold til det reelle antall personer som befinner seg i Norge med bakgrunn i flukt fra hjemlandet, er det nok på den ene siden en del (kanskje mange hundre?) flyktninger som til enhver tid oppholder seg illegalt i Norge. Det er bare for en mindre del av disse dette vil være en permanent tilpasning. For våre analyser betyr dette trolig relativt lite, siden integreringstilskudd og andre ordninger i hovedsak omfatter bare slike flyktninger som fysisk er til stede i en bosettingskommune.

På den andre siden vil det også være flyktninger og andre innvandrere som er registrert bosatt i landet etter at de har flyttet ut, fordi det ikke er gitt melding om utflyttingen. Det har rundt årsskiftet 2000/2001 versert en del påstander om misbruk av trygd, kommunale boliger etc. gjennom at de som er mottakere av slike ytelser har forlatt landet uten å gi melding om det, og dermed urettmessig fortsetter å motta overføringer. Jeg har ingen forutsetninger for å bedømme om det i det hele tatt er flyktninger i denne gruppen, eller si noe om et eventuelt omfang. Jeg tror ikke at det i noe fall kan være av en størrelsesordenen som gjør at våre konklusjoner påvirkes.

Er skillet mellom flyktinger og de som ikke er det, godt nok?

Innenfor systemet for befolkningsstatistikk har vi god nok informasjon om ankomstår bare for dem som kom etter 1985. De som ankom før det, har ikke latt seg kople mot innvandringsmyndighetenes informasjoner, og også klassifiseringen av flykting eller ikke bygger på indirekte informasjoner. Dette påvirker imidlertid ikke denne utredingen, siden vi starter i 1986.

Én faktor med grunnleggende betydning for analysene, er om en person skal grupperes som flykting eller ikke. I SSBs System for befolkningsstatistikk (BESYS) er variabelen "flyktning" basert på en videre bearbeiding av UDIs klassifisering av innvandrede personer. Variabelen ble opprinnelig konstruert (for ankomne før 1994) ved en samkjøring mellom UDIs Fremkon og Flyktningeregister og SSBs befolkningsstatistikkgrunnlag (se nærmere beskrivelse hos Brørs et. al. 2000). Seinere ankomne oppdateres bare ved hjelp av Flyktningregisteret. Kjennemerket "flyktning" knyttes til personer som en gang er kommet til Norge som flyktninger, eller indirekte; ved familiegjenforening til en flyktning. Barn født i Norge etter bosetting i en norsk kommune, er ikke regnet med i flyktningbefolkningen (se Sluttrapport fra beregningsutvalget..... 2000, s.11).

SSB har ingen primære informasjoner som kan brukes til å evaluere selve klassifiseringen av innvandrere som flyktning eller ikke, men vårt inntrykk er at den fungerer tilfredsstillende. Dette inntrykket bygger vi særlig på at inndelingen er et avgjørende grunnlag for at de betydelige integreringstilskuddene kommunene mottar, blir riktig fordelt. Samkjøringen av registrene i UDI og SSB har vært arbeidskrevende, blant annet var det problemer knyttet til manglende og feilaktige fødselsnummer. Det ble nedlagt et stort arbeid for

å gjøre koplingene så gode som mulig, som en del av det KRD-støttede Innvandrerstatistikkprosjeket. Dette arbeidet er beskrevet og dokumentert i Statistisk sentralbyrå (1995).

Til tross for de nevnte manglene ved registrene, mener jeg dataene gir et formålstjenelig bilde av flyktningenes vei inn i det norske samfunnet. For den samlede beskrivelsen av flyktningene i Norge, kan det likevel være et problem at det er et ukjent antall som er i en flyktningeliknende situasjon som også oppholder seg i landet uten oppholdstillatelse. Det ligger i sakens natur at vi får ikke noen informasjon om dem gjennom offentlige registre. De sammenlikningene vi gjør mellom de som er flyktninger og de som ikke er det, blir ikke påvirket dersom hyppigheten av å ha reist ut uten å ha sagt fra er like stor i begge grupper. Tidligere analyser av registerfeil tyder på at det er mindre vanlig å forlate landet uten å si fra blant flyktninger enn det er blant innvandrere fra vestlige land (Vassenden 1992).

Flytting ut av landet er det ikke så mange parter som er interessert i å få meldt, siden det ved flytting ut av Norden ikke er noen rutinemessig kontakt mellom bostedskommunen i det nye landet og fraflyttingskommunen i Norge. Kommunen som mottar tilskudd for den enkelte flyktning vil trolig raskt bli oppmerksom på at personen ikke lenger oppholder seg i kommunen. Det er mer usikkert om de har informasjon nok til å si at vedkommende faktisk har forlatt landet, og om en eventuell slik informasjon kommer til registermyndigheten. Mange flyktninger vil imidlertid ha begrensede muligheter til å velge et nytt land etter å ha fått opphold i Norge. Det vi vet om flyktningers mobilitet tyder også på at problemet med umeldte utflyttinger blant de som er gitt opphold i Norge, er av begrenset omfang.

Materialet vi bygger på i denne rapporten omfatter bare flyktninger fra Øst-Europa og land i den tredje verden (Asia, inklusive Tyrkia, Afrika og Latin-Amerika). Gruppen omtales som *ikke-vestlige* flyktninger. Det kommer fra tid til annen enkelte flyktninger fra vestlige land (av størrelsesorden 1 promille av totaltallet, noe kan bero på feil), men de velger vi helt å se bort fra.

Vi sammenlikner noe steder flyktningene med innvandrere fra de samme landene som *ikke* er flyktninger, og til dels også med innvandrere fra vestlige land. Disse dataene (om vestlige innvandrere og andre som ikke er flyktninger) er trolig beheftet med større unøyaktighet enn dataene om flyktningene. Det er ikke så mange instanser som vil fange opp utvandring blant dem som ikke er flyktninger, i hvert fall ikke i den perioden flyktningene har hyppigst kontakt med et mottaksapparat. Konsekvensen av at det totale registrerte antall flyktninger eller andre innvandrergrupper kan bli noe høyere enn i virkeligheten, er at de nevnerne som brukes i beregning av alle prosentandeler (andel som er under utdanning, mottar sosialhjelp osv.) blir for store, og at andelene dermed blir for små. For sammenlikninger vil dette trolig ha svært liten betydning.

Konklusjon om datakvalitet

Som vi har sett, er ikke datakvaliteten helt uproblematisk. Det er problemer knyttet til enhver datakilde, også til registre. Registrene har dog den betydelige fordelen at de ikke er beheftet med utvalgsfeil. Særlig i analyse av innvandrere kan selektivt frafall (større frafall blant spesielle grupper, f.eks. de med

dårlige norskkunnskaper eller manglende tiltro til myndighetene) bli ødeleggende. Registre opprettes som regel for andre formål enn statistiske, og det vil være ulike egenskaper knyttet til dem som er en følge av de primære oppgavene de skal tjene. Dette vil selvfølgelig kunne påvirke noen av våre resultater, men neppe på en avgjørende måte. Den input til befolkningsstatistikksystemet som genereres av utlendingsforvaltningen, regnes som uproblematisk, mens de data som er avhengig av den enkeltes egen vilje og evne til å si fra (melding om flytting) nok er det svakeste leddet.

Klassifiseringen som flyktning eller ikke, er neppe helt uten feilkilder, i hvert fall ikke når vi går tilbake i tid. Dette gir neppe problemer av særlig betydning for vårt prosjekt. Vi har heller ikke grunn til å tro at antallet flyktninger inneholder betydelige feil, men en viss overregistrering kan det være siden noen nok forlater landet uten å si fra, mens alle de flyktningene som er inne i mottakssystemet blir registrert. Det kan være større feil i antallet innvandrere i landet som ikke er flyktninger, og størst er trolig feilen blant dem som ikke er registrert i noen andre registre (under utdanning, i arbeid osv.). Dermed vil ratene vi beregner for ikke-flyktninger kunne bli noe lavere enn den underliggende virkeligheten egentlig tilsier.

3 De ulike flyktningkohorters vei inn i det norske samfunnet

En kohort er en gruppe som har opplevet samme begivenhet i samme periode, slik at en flyktningkohort eller innvandringskohort betegner en gruppe (flyktninger eller alle innvandrere, fra bestemte land eller alle under ett) som har flyttet inn til landet i samme periode, hos oss operasjonalisert som samme innvandringsår. I utgangspunktet vil vi forvente at med alt annet likt, vil de som kom tidligere på ethvert tidspunkt være bedre integrert enn de som kom seinere.

Yrkesaktivitet

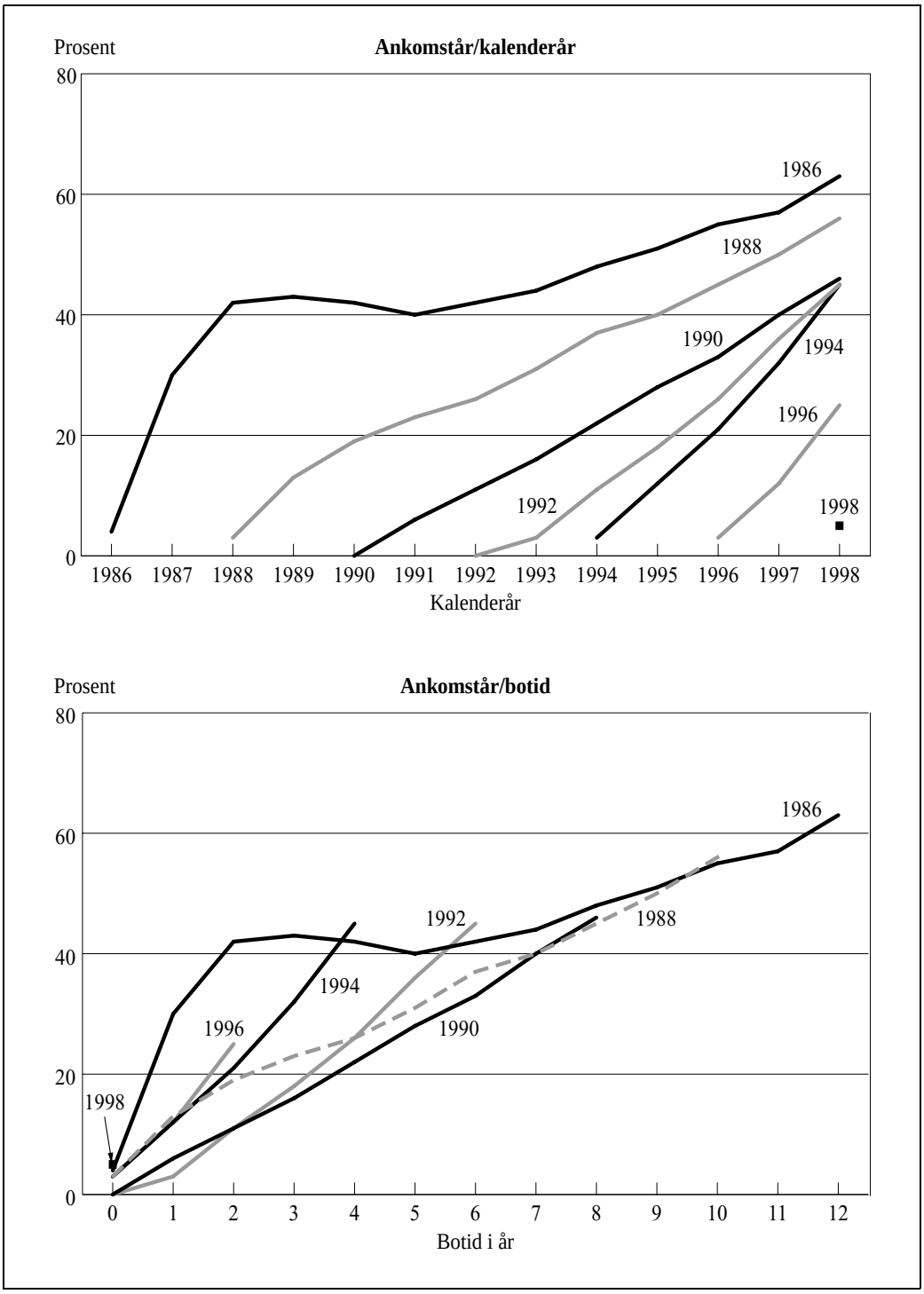
I figur 1 (og de øvrige) har vi tatt ut annenhvert ankomstår for ikke å overbelaste figuren med informasjon. De kohortene som er fjernet føyer seg pent inn i det bildet som er vist. Vi ser at flyktninger som kom i 1986, fikk høy andel yrkesaktive (andelen som er arbeidstakere eller selvstendige) etter kort tid, i 1988 var allerede over førti prosent yrkesaktive. Denne positive starten for den første flyktningkohorten vi kan følge, kan henge sammen med at da var flyktningestrømmen såpass ny (særlig gjaldt dette fenomenet asylsøkere) at det ikke var etablert et så fast regelverk rundt tildeling av arbeidstillatelser mv. som det vi fikk seinere. Dette var dessuten i en periode med svært sterk etterspørsel etter arbeidskraft. Da konjunkturene snudde på slutten av 1980-tallet, steg ikke yrkesprosenten for denne gruppen før konjunkturnedgangen var definitivt lagt bak oss (i 1994). I 1998 var de som ankom i 1986 kommet opp i over 60 prosent sysselsatte.

De seinere kohortene har et noe annet forløp, økning i deres sysselsettingsprosent har vært ganske lineær, og økningen skjer tilsynelatende raskere jo strammere arbeidsmarkedet er i ankomståret. Selv de som ankom 1988 har en stigningstakt som i liten grad avspeiler lavkonjunkturen tidlig på 90-tallet og

høykonjunkturen seinere. Vi ser i figur 1, øvre del, at ingen etterfølgende kohort har gått forbi noen tidligere kohort noen gang. Det er imidlertid ikke så lenge til det skjer, i hvert fall ikke om dagens sterke etterspørsel etter arbeidskraft holder seg. De som ankom i 1994 har hatt såpass sterk stigning at de kan ventes å ha passert 1990- og 1992-kohorten nå. Vi ser i det nedre del i figur 1 at etter botid er både 1992- og 1994-kohorten oppe på langt høyere nivåer enn det 1988-kohorten var etter tilsvarende botid i Norge. De har til og med har passert 1986-kohorten når vi sammenlikner ved samme botid. De drar altså fordel av høykonjunkturen de opplever etter å ha vært i Norge i om lag fem år. Etter samme botid opplevde 1986- og 1988-kohortene en klar lavkonjunktur.

Integreringstilskuddet har siden dets innføring i 1991 skullet ivareta den første tiden av flyktningenes opphold i Norge. Tilskuddet er ment å dekke kommunens utgifter de første fem årene etter bosetting. Når vi ser på nedre panel i figur 1, er det vanskelig å si at flyktningene er godt integrert, i den forstand at de greier seg selv etter fem år. Andelen yrkesaktive ligger bare på 30-40 prosent. Vi skal se i figur 6 at heller ikke forskjellen mellom flyktninger og de som ikke er flyktninger på noen måte er utvisket i løpet av fem år.

Med grunnlag i figur 1 kan vi peke på følgende tendens: Alle flyktninger har svært lav yrkesaktivitet de første par årene etter ankomst til landet. Hvor raskt situasjonen bedrer seg (for de som ankom 1988 og seinere), er avhengig av de rådende konjunkturer i ankomståret, kanskje mer enn det avhenger av konjunkturforløpet under oppholdet. Dette støttes av tidligere studier av flyktningers integrasjon (Blom 1996).



Figur 1.1 Flyktninger. Andel yrkesaktive etter ankomstår/kalenderår og ankomstår/botid.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

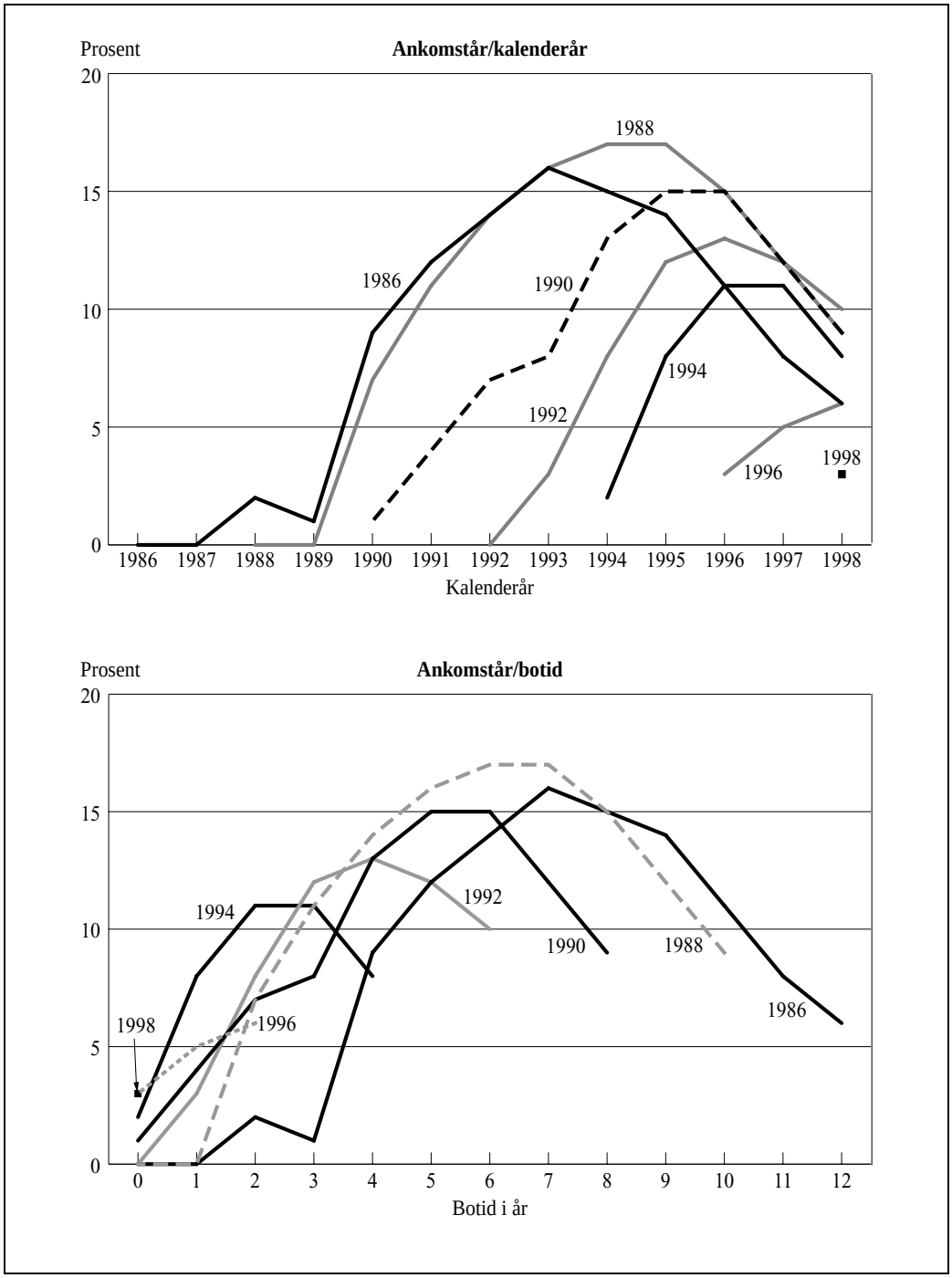
Arbeidsledighet

Når det gjelder registrert arbeidsledighet, viser denne selvfølgelig et helt annet forløp (se figur 2) Også denne starter på et meget lavt nivå det første

året, fordi det da nesten ikke er noen flyktninger som har noen rett til (eller nytte av) å bli registrert som ledige. For 1986-kohorten er dette nivået nær null gjennom resten av 1980-tallet. Så steg ledighetsprosenten til over 15 i 1993, og den steg helt parallelt med 1998-kohorten. For disse siste fortsatte stigningen enda et par år, og ledigheten kuliminerte på 17 prosent i 1995. Kuliminasjonspunktet ligger stadig seinere for de seinere ankomne kohortene. For de som kom i 1994 var ledigheten fortsatt 11 prosent i 1997, før den deretter sank. Disse kurvene viser at selv på et meget presset arbeidsmarked er det ikke lett for nyankomne flyktninger å få seg arbeid.

Når vi setter fokus på botidens lengde (nedre panel i figur 2), synes det å være slik at arbeidsledigheten stiger de første årene etter ankomst, og at det tar noen år før toppunktet nås uansett den generelle situasjonen på arbeidsmarkedet. Forløpet av kurvene i figur 2`s nedre del er etter min oppfatning påfallende like hverandre, med mindre innflytelse fra varierende konjunkturer enn en kunne ventet. For de som har bodd her lenge, kommer en ned mot det norske nivået, men selv for 1986-kohorten er arbeidsledighetsprosenten 6 (to-tre ganger høyere enn gjennomsnittsnivået for Norge) i 1998.

For de sist ankomne flyktningkohortene er arbeidsledigheten på vei ned før fem år er gått, mens den steg mye lenger enn fem år for kohorter som kom før 1990. Om dette henger sammen med variasjoner i konjunkturene, eller om det skyldes vår evne til å få flyktninger ut av arbeidsledighetskøen, er ikke godt å si.



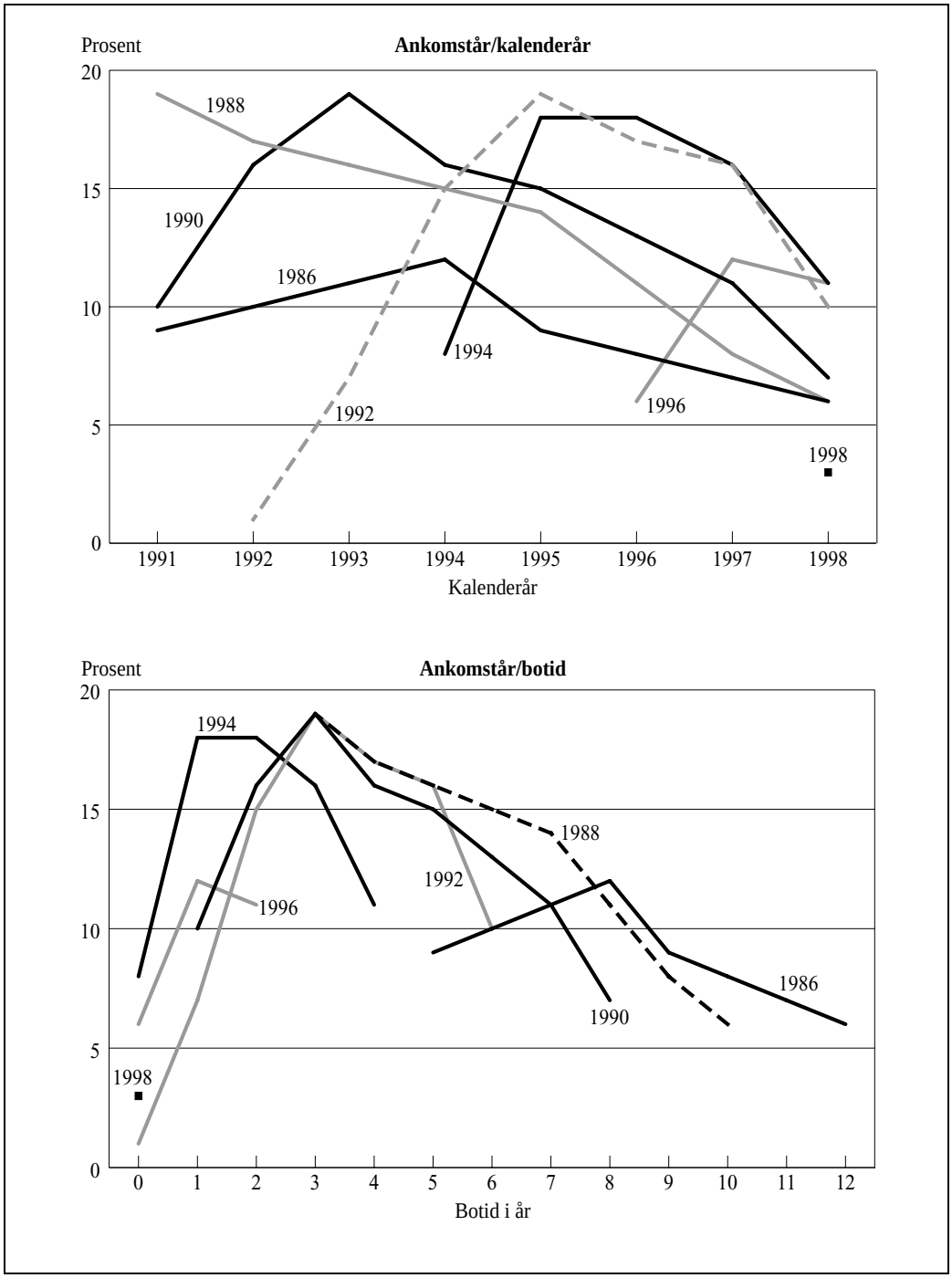
Figur 1.2 Flyktninger. Andel arbeidsledige etter ankomstår/kalenderår og ankomstår/botid.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Arbeidsmarkedstiltak

Figur 3 viser andelen som er på arbeidsmarkedstiltak. Denne andelen er svært mye høyere for flyktninger enn for andre. Informasjon om andel på tiltak har vi bare fra 1991 og framover, slik at 1986-kohorten kan følges etter 5 års botid, 1988-kohorten etter 3 år osv. I den norske befolkningen generelt økte andelen

på arbeidsmarkedstiltak fra 1 til 3 prosent fra 1988 til 1993, og deretter sunket til vel én prosent igjen i 1997 (Statistisk sentralbyrå 1998). Alle flyktningkohorter har hatt over 10 prosent på tiltak, og alle kohorter som kom før 1995 har vært oppe i over 15 prosent. Det kan synes underlig at det lille kullet av flyktninger som ankom i 1992 startet på et svært lavt nivå for arbeidsmarkedstiltak i 1992 og 1993, til tross for den lave etterspørsel etter arbeidskraft det var på den tiden. 1994-kohorten hadde mye høyere andeler de første par årene.

I hvilken grad arbeidsmarkedstiltak har vist seg å være en effektiv måte for å hjelpe flyktninger inn på arbeidsmarkedet, har vært undersøkt med basis i registerdata (Landfall og Bråthen 1998, og Bråthen og Pedersen 2000). Disse undersøkelsene er generelle evalueringer av ordinære arbeidsmarkedstiltak, hvor det beskrives hvem som deltar, og hvordan deltakelsen påvirker sannsynligheten for å være sysselsatt et halvt år etter undersøkelsestidspunktet. Begge undersøkelsene viser at det er liten forskjell mellom ikke-vestlige innvandrere og andre på tiltak når det gjelder sannsynligheten for å få arbeid. Andelen på tiltak som var førstegenerasjonsinnvandre fra ikke-vestlige land var 24 prosent i 1998. Blant dem på Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) var innvandrerandelen 38 prosent, mens den blant deltakerne i jobbklubber bare var 3 prosent (Bråthen og Pedersen 2000, side 21).



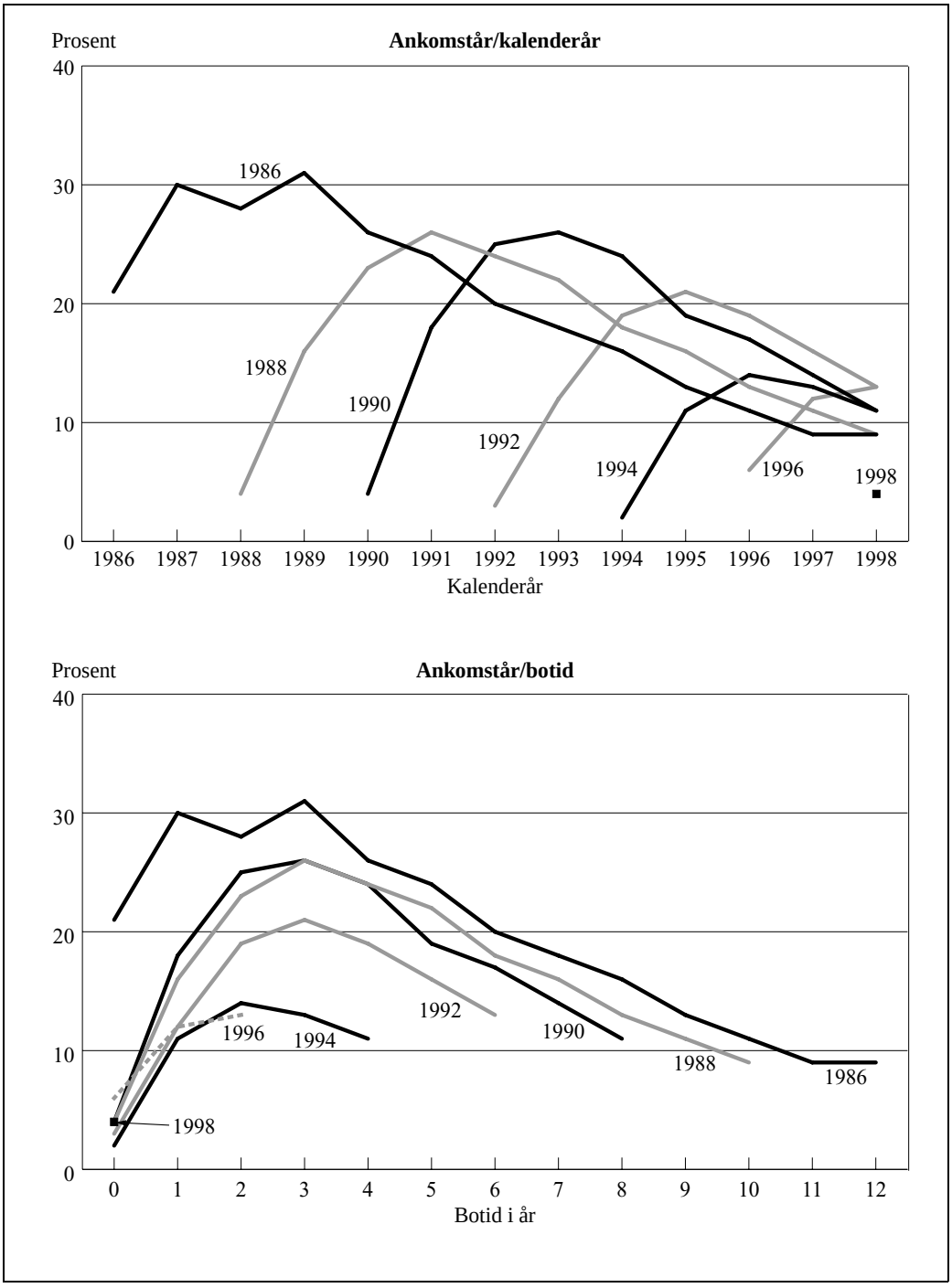
Figur 1.3 Flyktninger. Andel på tiltak etter ankomstår/kalenderår og ankomstår/botid.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utdanning

I figur 4 ser vi en del klare forskjeller mellom de ulike ankomstkohorter når vi sammenlikner tilbøyeligheten til å søke utdanning. Alle som er registrert som deltakere i det normale utdanningssystemet med kurs som har mer enn 300 timers normal varighet regnes for å være under utdanning. Ulike program for

norskopplæring eller introduksjon til norske samfunnsforhold kommer ikke med. Av flyktningene som kom i 1986 var det allerede første året over 20 prosent som var under utdanning i det ordinære utdanningssystemet, og det holdt seg over 20 prosent i seks år. De etterfølgende kohortene starter lavere og når et lavere toppnivå. Hver gruppe ligger lavere enn den foregående, fram til 1996-kohorten. Når 1986-kohorten kunne starte så mye høyere enn de seinere, kan det ha sammenheng med endringer i mottakssystemet organisering, f.eks. muligheten til å ta utdanning mens en ennå venter på et endelig vedtak.

Det mønsteret som vi beskrev basert på det øvre panelet, vises enda tydeligere i nedre panel. Hver kohort etter 1986 starter på et felles lavt nivå, og de når toppen stadig tidligere og på stadig lavere nivå for utdanningsdeltaking. Om dette betyr at flyktningene tar stadig mindre utdanning i Norge, vil det være beklagelig dersom en legger til grunn at språk, utdanning og kompetanse i en form som det norske samfunnet kan nyttiggjøre seg er forutsetningen for en vellykket integrering. Imidlertid, dersom det betyr at flyktningene blir tatt hånd om av spesialtilpassede utdanningsprogram utenfor det ordinære utdanningssystemet, kan det derimot medføre en lettere og raskere vei inn i det norske samfunnet.



Figur 1.4 Flyktninger. Andel under utdanning etter ankomstår/kalenderår og ankomstår/botid.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sosialhjelp

Vi vil også se på andelen som er mottakere av sosialhjelp i de ulike flyktningkohortene. Det er problemer knyttet både til definisjoner og til valg av analysenivå for mottakere av sosialhjelp. I noen sammenhenger registreres

hjelpen bare på en hovedperson i familien, mens den trolig er en støtte til hele familiens livsopphold. Det skjer nok også noen steder at hele familien blir registrert som mottakere. Dette betyr at det absolutte nivået på andelen mottakere kan være noe usikkert, men for sammenlikninger over tid og mellom grupper spiller dette mindre rolle. Når data kjøres ut på familie- og ikke individnivå, som det også er gjort for Lovutvalget, blir mønsteret ganske likt det vi presenterer her, slik at individdata godt kan brukes. Et annet problem er knyttet til i hvilken grad bruken av integrasjonstilskuddet føres som sosialhjelp for den enkelte kommunebosatte flyktning for de fem årene kommunen får slikt tilskudd. Dette er beskrevet i Sluttrapport …. (2000). Det gjennomsnittlige nivået på sosialhjelp blant flyktinger er såpass høyt (se (Link til) kapittel 5) at det ikke synes rimelig at bruken av integreringstilskuddet ikke kommer fram her. De senere årene er det kommet alternative introduksjonsordninger med arbeid som en viktig del av integreringsopplegget, men det var mindre aktuelt i den perioden vi beskriver.

Få år etter ankomsten til Norge er andelen som mottar sosialhjelp hele 50-60 prosent i alle kullene (se figur 5). Det er mulig at de som faktisk nyter godt av sosialhjelp gjennom at en person i familien står som mottaker, ville gjøre andelen enda høyere. De som mottar sosialhjelp gjelder ikke nødvendigvis personer som er avhengig av bare sosialhjelp for å overleve, men kan ha et visst tilskudd til livsoppholdet av denne. 1986-kohorten er igjen den som kommer gunstigst ut, med en topp på "bare" knapt 50 prosent i 1989. Også her følger de fleste kohorter det samme forløp. De starter på et nivå mellom 20 og 30 prosent ankomståret, og det øker så i to-tre år, til 50-60 prosent av kullet er mottakere av sosialhjelp. Deretter synker andelen, men langt langsommere enn den steg. Bare 1986-kohorten er nede på det nivået som var i startåret, og nedgangen har vært såpass langsom de seinere årene at en kan

tvile på om gruppene noensinne kommer ned på en lavere andel sosialhjelpsmottakere enn det de hadde første året.

For de sist ankomne kohortene er det atskillig høyere andeler som mottar sosialhjelp de første par årene enn det var tidligere, og toppnivået ligger også høyere. Det er mulig at dette kan bringe mange flyktninger inn i en situasjon hvor det blir lett å tilpasse seg en tilværelse som stønadsmottaker.

Alle flyktningkohorter når høyeste andel sosialhjelpsmottakere to-tre år etter ankomst, og andelen synker så langsomt med økende botid. Etter fem års botid ligger andelen fortsatt på mellom 40 og 50 prosent, og den synes å avta bare langsomt med økende botid. Heller ikke tabeller som viser gjennomsnittlig stønadsbeløp har noe sprang ved fem år. Det synes altså som om målsettingen om selvhjulpenhet etter fem år er nokså langt unna å være nådd.

Lofthus og Osmunddalen (1997, 1998) studerer nærmere bruk av sosialhjelp blant ulike grupper av innvandrere i 1993. De konkluderer med (op. cit. 1997, side 2) at "Innvandrere får mer sosialhjelp enn norske sosialhjelpsklienter, særlig gjelder dette flyktningene. Denne forskjellen skyldes i sin helhet at flyktninger og andre innvandrere har lavere inntekter og større familier å forsørge, og derfor trenger større tilskudd." På side 9 sier de at "…effekten av innvandringsbakgrunn er beskjeden sammenliknet med andre kjennemerker ved familiene. Selv om innvandrerfamiliene gjennomsnittlig

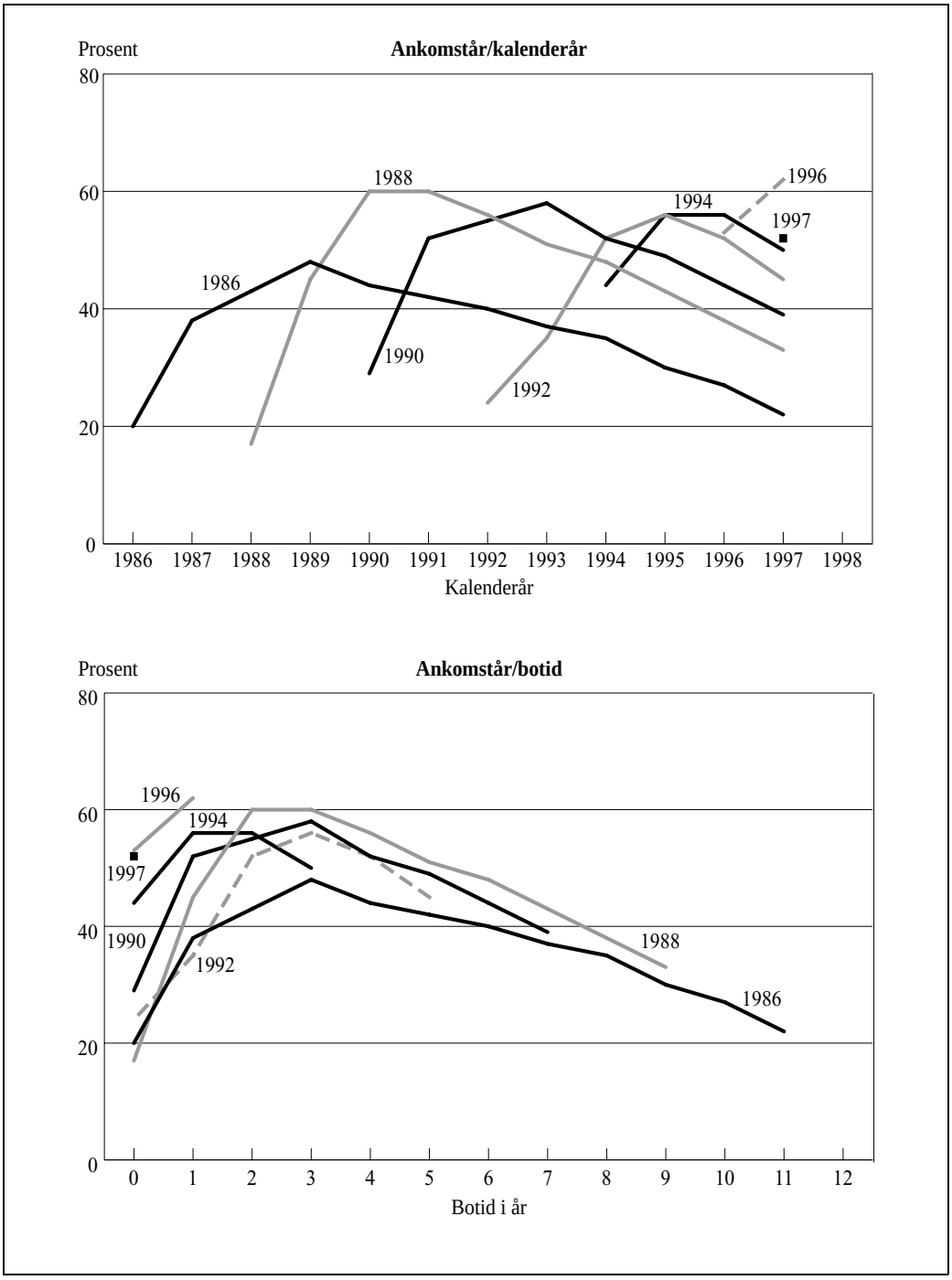
mottar mer sosialhjelp, tar de likevel ikke igjen det inntektsmessige forspranget norske familier har før møtet med sosialkontoret."

Det er ikke liketil å finne en relevant referansegruppe å sammenlikne med, men andelen i den norske befolkningen som mottar sosialhjelp ligger rundt fem prosent. I neste avsnitt skal vi sammenlikne flyktningene med andre ikke-vestlige innvandrere.

4 Flyktningene sammenliknet med ikke-flyktninger

Noen sider ved flyktningenes vei inn i det norske samfunnet er spesifikt knyttet til det at de er flyktninger som hjelpes i sin integrering gjennom en aktiv innsats fra det offentliges side. Andre sider kan nok være mer felles for alle ikke-vestlige innvandrere til Norge, eller til og med felles for alle innvandrere. Vi vil i hovedsak sammenlikne flyktninger og de som ikke er det, begge grupper ikke-vestlige, nemlig med opprinnelse fra land i Øst-Europa, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika og Latin-Amerika. I noen sammenhenger skal vi også bruke innvandrere fra vestlige land som referansegruppe, siden slike sammenlikninger av og til trekkes fram i debatten.

Vi har i det foregående kapitlet reflektert rundt om tallene viser noen økning i selvhjulpenhet rundt fem års opphold i landet. Det var det ikke mange spor av. I de figurene som nå kommer, sammenlikner vi flyktninger med de som har kommet til landet på annet grunnlag. Vi vil se at det er en del likheter og ulikheter i mønsteret for de to gruppene, men at det ikke noe sted synes å være mulig å spore en klar virkning blant flyktninger av integreringstilskuddets opphør, eller klart redusert behov for slikt tilskudd etter botid på fem år. Mange av kurvene avspeiler at integrasjonen avhenger av botid på samme måte i de to gruppene, og at den perioden hvor integreringstilskuddet skal virke, har en overraskende liten effekt på integreringsforløpet for flyktninger sammenliknet med de som ikke er flyktninger.



Figur 1.5 Flyktninger. Andel med sosialhjelp etter ankomstår/kalenderår og ankomstår/botid.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Yrkesaktivitet blant flyktninger og ikke-flyktninger

Figur 6 viser andel yrkesaktive for enkelte ankomstkohorter for flyktninger og ikke-flyktninger fra land utenom de vestlige. De svarttrukne strekene i figur 6 er identiske med linjene i figur 1. Både flyktningene og de som ikke er det, har lave yrkesprosenter de første årene etter ankomst, flyktningene enda lavere

enn ikke-flyktningene. De som kom i 1986, har for begge grupper et forløp som avviker fra andre ankomstkohorter, og som følger hverandre påfallende nært. Dette synes å være ytterligere underbygging av påstanden om at vi midt på 1980-tallet ikke hadde utviklet egne rutiner for behandling av flyktninger, og at de dermed fulgte andre innvandreres atferd. Om vi bare holder oss til yrkesdeltaking, var dette åpenbart

til flyktningenes fordel. Det burde analyseres nærmere hvorfor det blant dem som ankom utover på 1990-tallet er et gap i yrkesaktivitet mellom de to gruppene i starten av oppholdet. Gapet blir mindre med botidens lengde, men det er langt fra lukket i 1998 for dem som ankom seinere enn 1988.

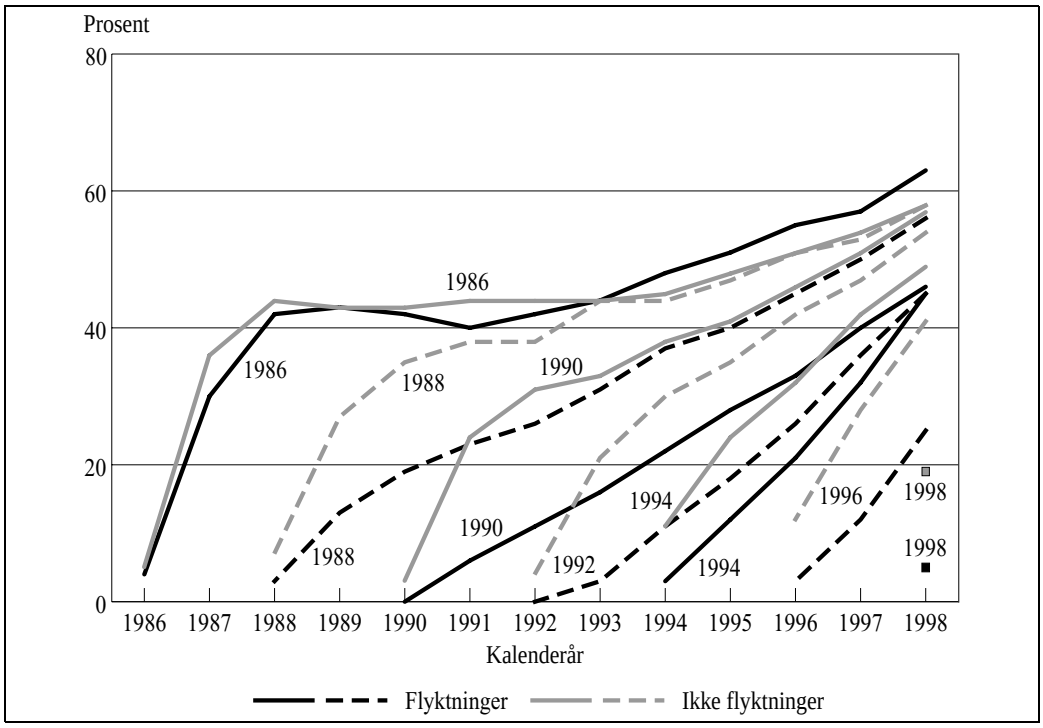
Blant dem som ankom fra 1988 og utover har flyktningene hatt en betydelig lavere yrkesdeltaking enn andre ikke-vestlige innvandrere. Forskjellen er særlig stor få år etter ankomst, og blir så mindre etter hvert. For dem som ankom på 1980-tallet er det positive skjedd at forskjellen er borte i 1998, men det er ikke mulig å si om det samme skjer når de som kom utover på 1990-tallet har vært her i mer enn ti år. Det vil være viktig å følge denne utviklingen framover for å forklare forskjellene, og for å se om de eventuelt vil bli permanente.

Det kan se ut som om flyktningenes yrkesdeltaking etter 1986-kohorten blir "holdt igjen" i noen år i starten, og at det deretter er vanskelig for dem å komme opp på samme nivå som andre som har bodd her like lenge. Før en kan si dette som en sikker konklusjon, bør en kontrollere for forskjeller i demografiske sammensetning mellom gruppene (alder, kjønn, opprinnelsesland etc.). Slike forskjeller kan selvfølgelig kamuflere noen reelle ulikheter i yrkesdeltaking, f.eks. ved at yrkesaktiviteten blant menn fra disse landene i Norge gjennomgående er mye høyere enn for kvinner. Det er et stort overskudd av yngre menn blant flyktningene, noe som i utgangspunktet skulle tilsi en høy yrkesdeltaking. Noen analyser av slike forhold er det ikke rom for innenfor rammen av dette notatet.

Felles for begge gruppene er at yrkesprosenten de første par årene etter ankomst nå mot slutten av 1990-tallet er oppe igjen på det høye nivået fra slutten av 1980-tallet, men slett ikke på 1986-nivået. For å vurdere effekten av flyktning- og integreringspolitikken, må det være viktig å se om dette gjenspeiler endringer i dens opplegg og gjennomføring. En slik analyse er det verken tid eller kompetanse til å gjøre innenfor dette prosjektet, men spørsmålet synes relevant. Dersom dette var en konsekvens bare av konjunkturendringer, kunne en tenkt seg at effekten hadde kommet noen år tidligere. Resultatene i figur 6 kan tolkes som en indikasjon på at arbeidet med å få flyktninger inn på arbeidsmarkedet har vært en ganske tung prosess, og at flyktningene yrkesdeltaking er påfallende lav. Det bør være av interesse å se i hvilken grad dette skyldes en "klientifisering" av flyktningene gjennom mottakssystemet.

Vestlige innvandrere har klart høyere andel yrkesaktive enn de fra ikke-vestlige land (dataene presenteres ikke her, men de foreligger i tabellform). Forskjellen er spesielt stor de første par årene etter ankomst. Vestlige innvandrere kommer raskt opp mot et sysselsettingsnivå tilsvarende det norske, og blir på det nivået. Det betyr at yrkesprosenten er lavere i nedgangstider enn i oppgangstider også for dem. ECON har laget en rapport for NHO som angivelig har funnet at ikke-vestlige innvandrere etter en tid når samme sysselset-

tingsnivå som vestlige innvandrere (Aftenposten, januar 2001). Vårt datamateriale bekrefter ikke denne påstanden, ikke-vestlige innvandrere har i 1998 gjennomgående 20 prosent lavere yrkesdeltaking enn vestlige innvandrere for alle ankomstkohorter. Som vi så i figur 6, er forskjellen mellom flyktninger og ikke-flyktninger langt mindre enn forskjellen mellom vestlige og ikke-vestlige innvandrere.



Figur 1.6 Ikke-vestlige flyktninger og ikke-flyktninger. Andel yrkesaktive etter ankomstår/kalenderår.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

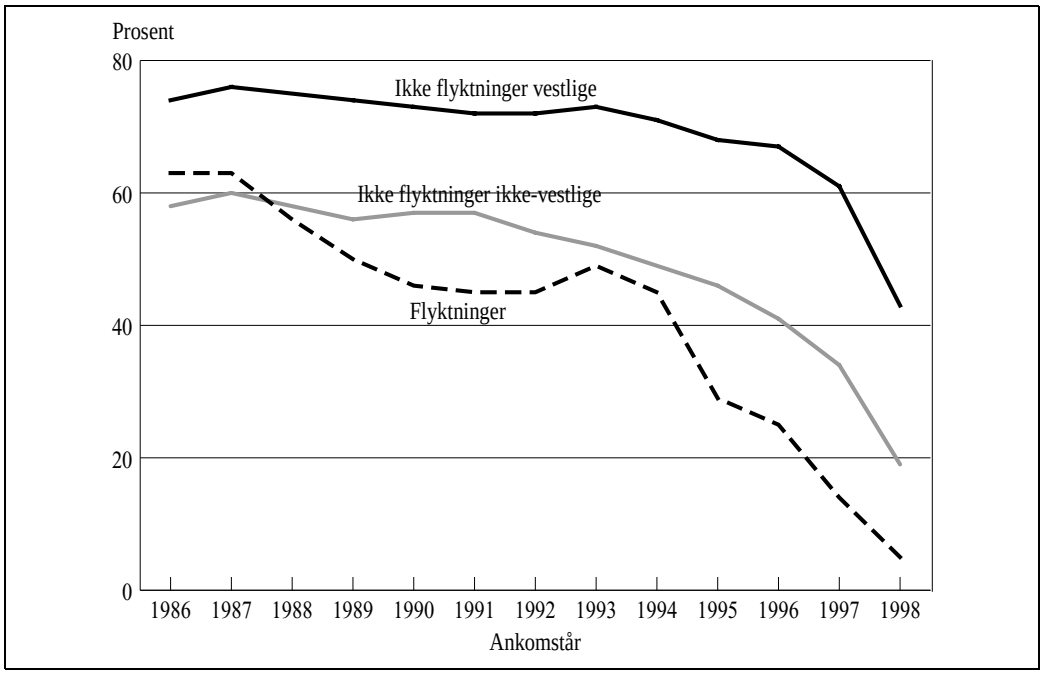
Yrkesaktivitet for noen enkeltland

Vi kan ikke her gjennomføre analyser for hvert enkelt land Norge har innvandrere og flyktninger fra. Vi skal likevel vise hvordan yrkesaktiviteten var i året 1998 for noen viktige land, og bryte den ned på ankomstkohort.

Som referansegrunnlag starter vi med figur 7, som viser yrkesaktiviteten i 1998 for vestlige innvandrere, og for ikke-vestlige flyktninger og ikke-flyktninger, etter ankomstår. Vi ser igjen hvor mye høyere yrkesdeltaking vestlige innvandrere har for alle ankomstkohorter. Men også for denne gruppen er yrkesaktiviteten mye lavere for dem som kom i 1998 og de nærmeste foregående årene enn den var for de som hadde vært her i noen år.

En kan spekulere rundt følgende hypotetiske årsakssammenheng. Innvandring fra ikke-vestlige land er regulert, og med to store grupper som likevel kan få komme, nemlig flyktninger og asylsøkere, og familiegjenforening til personer som allerede er i landet. Flyktningene kommer mer fordi det er problemer for dem å bli i hjemlandet enn fordi det er arbeidsmuligheter i

Norge. De som søker om å få komme med familieforhold som grunnlag, vil trolig skjele også til arbeidskraftsetterspørselen i Norge, og vil komme bare om det er utsikter til arbeid. Under en lavkonjunktur vil det være færre som kommer, men de som gjør det har utsikt til å komme seg i arbeid. Dette er en mulig forklaring på det ulike forløpet for flyktninger og ikke-flyktninger i figur 7.



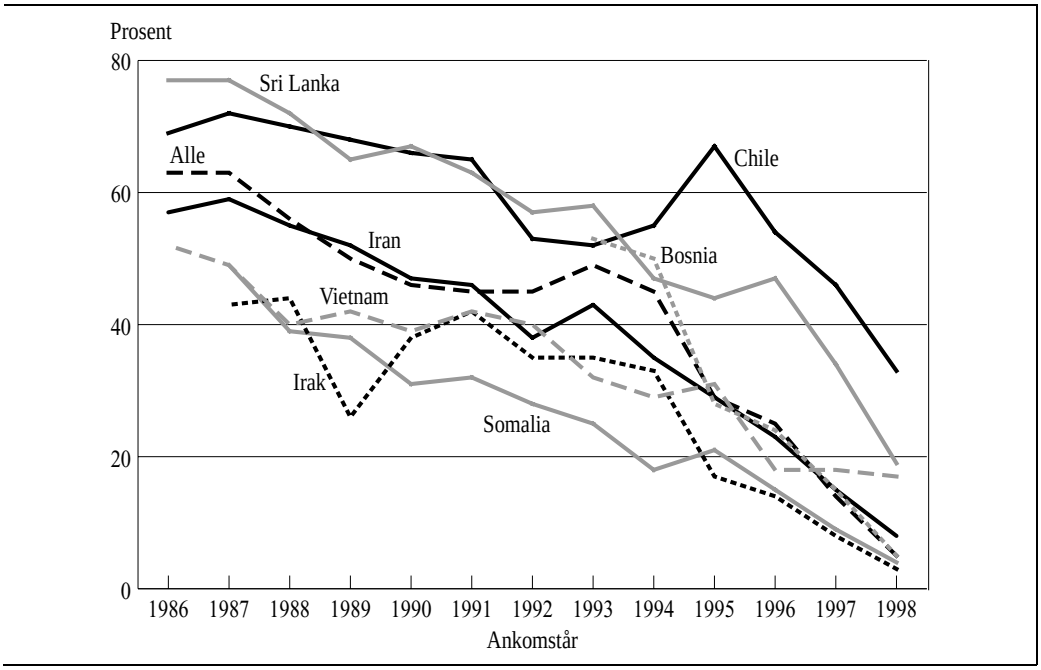
Figur 1.7 Flyktninger og ikke-flyktninger (ikke-vestlige og vestlige). Andel yrkesaktive etter ankomstår.1998.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ikke-flyktninger fra ikke-vestlige land som ankom fra 1986 og fram mot midten av 1990-tallet, har alle en yrkesdeltaking på 50-60 prosent. Deretter blir den stadig lavere for hver ny ankomstkohort, og var bare 20 prosent for de som kom i 1998. Flyktningene viser et noe annerledes forløp. De som kom i 1986-87 hadde i 1998 høyere yrkesdeltaking enn ikke-

vestlige ikke-flyktninger fra de samme årene, med yrkesprosenter over 60. For en såpass vanskeligstilt gruppe, og med den demografiske sammensetningen som den har, er dette høye tall. Andelen er betydelig lavere for dem som kom omkring og litt etter 1990, men så stiger den igjen for flyktninger ankommet i 1992-94. Dette synes å antyde at konjunkturproblemene tidlig på 90-tallet har satt permanent preg på flyktningenes yrkesdeltaking, uten å ha hatt samme effekt på dem som ikke var flyktninger. Når tallene for yrkesdeltaking blant flyktninger blir såpass høye for dem som kom 1993-94, er det i noen grad et resultat av sammensetningen av flyktninggruppen disse årene. Det var en stor andel som kom fra Bosnia, og det viste seg at disse hadde relativt lett innpass i arbeidsmarkedet.

Vi ser så på noen enkeltland. I figur 8 er samlet land som det hovedsakelig kommer flyktninger fra, i hvert fall besto den primære innvandringen av flyktninger. Seinere er det blitt større innslag av familiegjenforening, særlig gjelder dette for Chile på 1990-tallet. Antallet ankomne fra Chile utover på 1990-tallet er såpass lavt at det avvikende forløpet på kurven godt kan skyldes tilfeldigheter. Vi ser at det hele tiden er store forskjeller landene mellom. Flyktninger som kom fra Bosnia i 1993-94 ligger i figur 8 på samme nivå som dem fra Chile og Sri Lanka. Flyktninger fra Bosnia utgjorde om lag to tredeler av de flyktningene som kom disse årene.



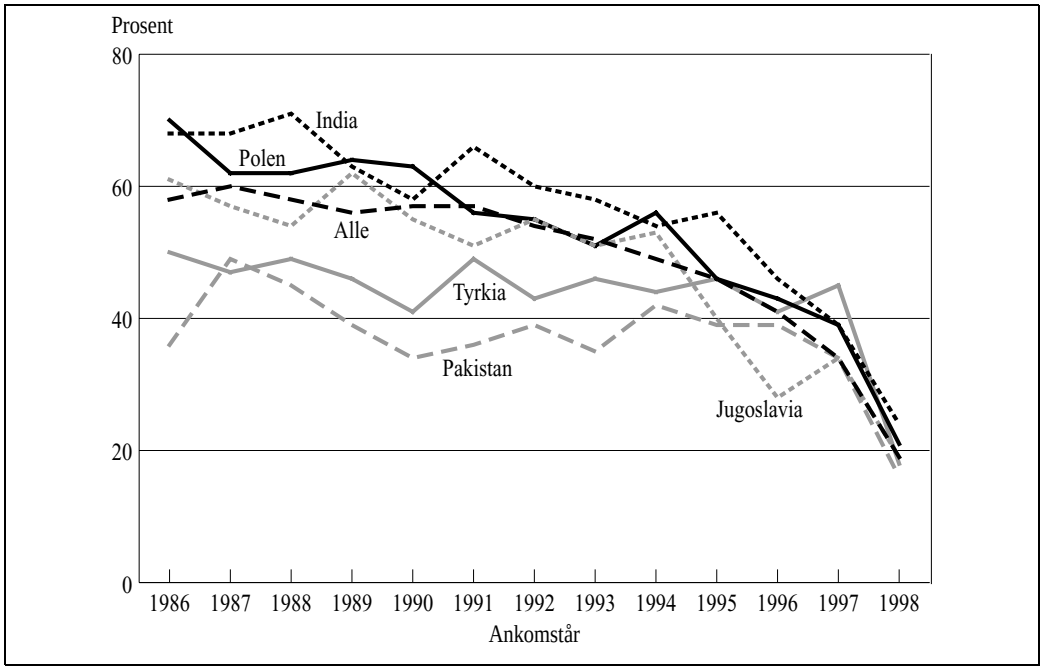
Figur 1.8 Flyktninger fra utvalgte land. Andel yrkesaktive etter ankomstår. 1998.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Gjennom hele perioden er det flyktninger fra Sri Lanka og Chile som har den høyeste andelen yrkesaktive, om lag 30 prosentpoeng over Irak og Somalia, som ligger lavest. Fra disse to sistnevnte landene kommer selv de som ankom på slutten av 1980-tallet ikke mye over en sysselsettingsprosent på 40. Med en hypotese om at botiden er avgjørende for integreringen, kunne en hatt en forventning om at forskjellene mellom landene hadde blitt klart mindre etter hvert som botiden i Norge øker. Dette synes ikke å være tilfelle, forskjellen mellom landene i figur 8 synes bemerkelsesverdig stabil. Det burde være av interesse å analysere årsakene til dette.

I figur 9 er samlet land hvor arbeidskraftsinnvandring har betydd mer enn flukt. Det er dog en del flyktninger fra disse landene også. I de seinere år er innvandringen i stor grad familiegjenforening til tidligere arbeidsinnvandrere. Også i dette diagrammet er det store forskjeller mellom landene, og rekkefølgen mellom dem er også stabil. De fra India og Polen har høyest yrkesdeltak-

ing, med 60-70 prosent. Det er verdt å merke seg at de holder et nivå som stor sett er likt med eller noe under yrkesdeltakingen blant dem fra Sri Lanka og Chile. Når en ser på stadig seinere ankomstår, blir forskjellene mindre og mindre, de som kom i 1998 har alle rundt 20 prosent yrkesaktive. Også på dette området er forskjellen fra flyktninggruppen påfallende. Selv de landene med høyest andel yrkesaktive i figur 9 ligger betydelig under gjennomsnittet for vestlige innvandrere (se figur 7), hvor alle ankomstkohorter fra 1986 til 1994 i 1998 har mer enn 70 prosent yrkesaktive.

Igjen bør det påpekes at noen av disse forskjellene landene mellom kan skyldes forskjeller i sammensetning (alder, kjønn, familiestatus, andel enslige mindreårige osv.) som vi ikke kan kontrollere for her. Det er likevel vanskelig å tro at hele forskjellen mellom f.eks. Pakistan og India skal kunne forklares på denne måten.



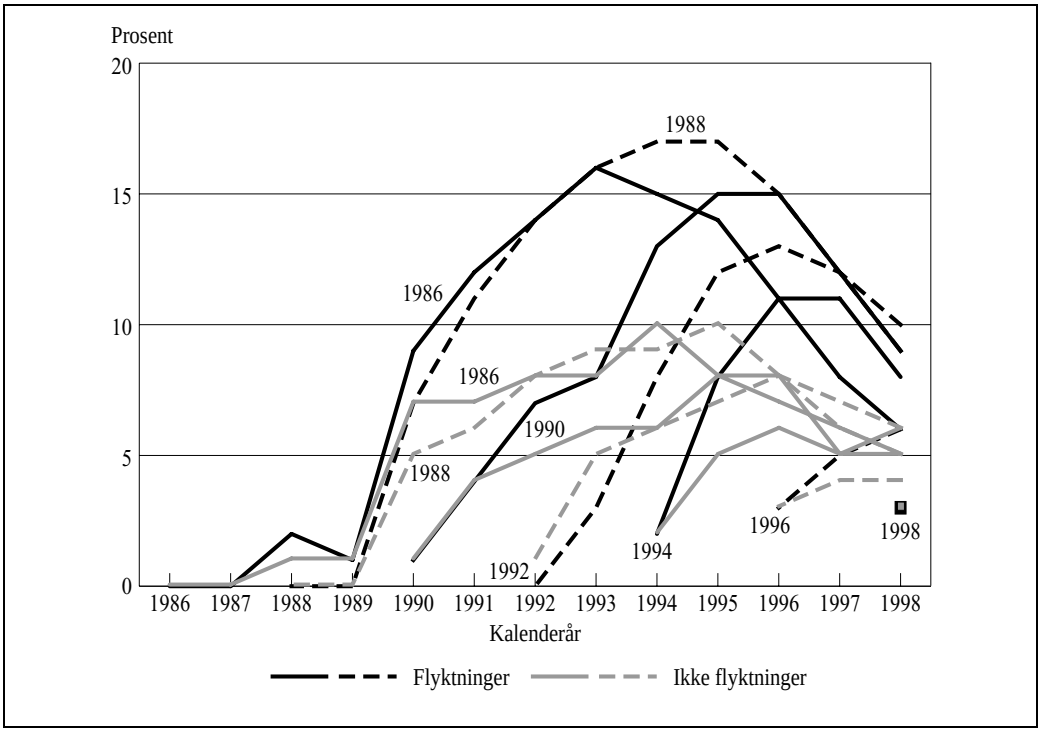
Figur 1.9 Ikke-vestlige ikke-flyktninger fra utvalgte land. Andel yrkesaktive etter ankomstår. 1998.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Arbeidsledighet

Arbeidsledigheten er større blant flyktninger enn blant andre ikke-vestlige innvandrere, men forløpet av kurvene har en del felles trekk (figur 10). Gruppene starter med et likt forløp de første årene, til nivået når et sted mellom fem og ti prosent. Så brytes veksten i ikke-flyktningenes arbeidsledighet, og den når ikke over ti prosent for dem. Flyktningenes arbeidsledighet fortsetter å stige i noen år, til et nivå nær 15 prosent. Deretter avtar arbeidsledigheten langsomt for dem. Ikke-flyktningenes arbeidsledighet synker etter noen års stabilt nivå, slik at flyktningene hele tiden har klart høyere nivåer.

I vurderingen av disse tallene er det viktig å huske på at det tar en viss tid før det er mulig å bli registrert som arbeidsledig, slik at de lave tallene for de første årene både for de som er og de som ikke er flyktninger, ikke er tegn på god sysselsettingssituasjon. Slik sett er nok yrkesprosenten (figur 6) et bedre mål for innpass på arbeidsmarkedet. Det at arbeidsledigheten blant flyktninger er inntil det dobbelte av ikke-flyktningenes kan i tillegg til å vise større problemer med innpass på arbeidsmarkedet, kanskje også være et tegn på at flyktningene har bedre hjelp til å komme inn i køen av arbeidsledige dersom de først er uten arbeid. For begge gruppene var arbeidsledigheten i 1998 høyest blant dem som kom til Norge tidlig på 1990-tallet. Det viser igjen at forholdene i innvandringsåret følger innvandrerne lenge etter ankomst, uansett hvordan integreringspolitikken er lagt opp (se også Blom 1996).

Arbeidsledigheten blant vestlige innvandrere likner på den norske, og kan grovt sett sies å være halvparten av de ikke-vestlige ikke-flyktningenes, som igjen er halvparten av flyktningenes arbeidsledighet. Heller ikke her synes det å være noen betydelig reduksjon i forskjellene mellom vestlige og ikke-vestlige innvandrere.



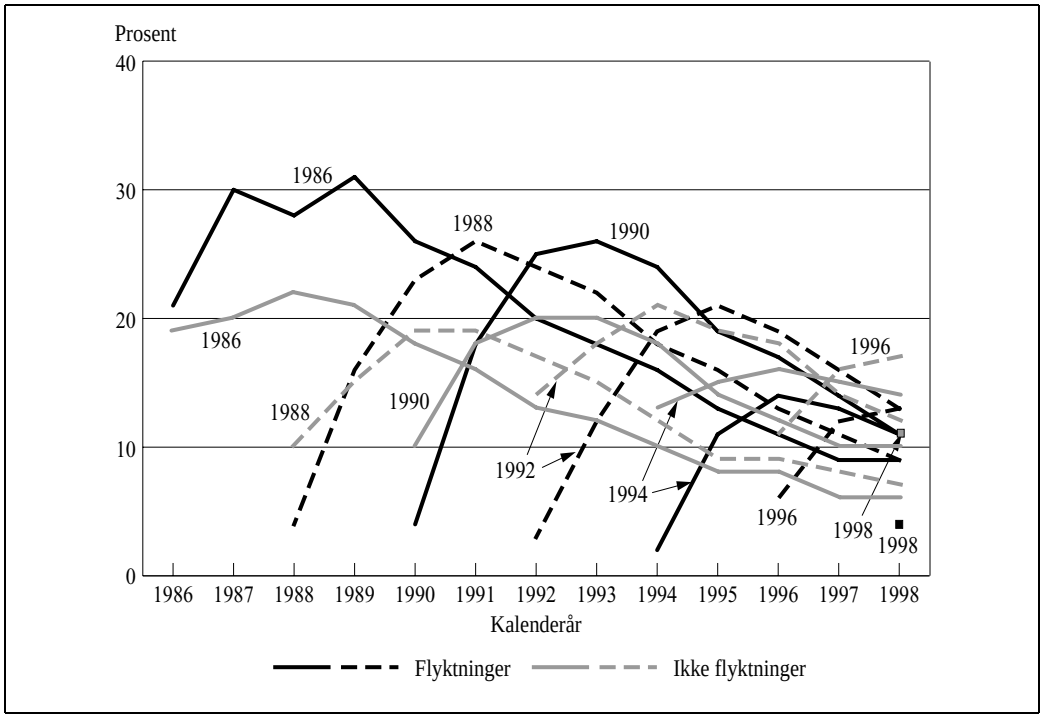
Figur 1.10 Ikke-vestlige flyktninger og ikke-flyktninger. Andel arbeidsledige etter ankomstår/kalenderår.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utdanning

Vi så i figur 4 at det var høye andeler under utdanning blant flyktningene, særlig etter noen få års opphold i landet, og fram til tidlig på 1990-tallet. I ankomståret har andelen under utdanning hele tiden vært størst blant de som ikke er flyktninger (se figur 11). Igjen representerer 1986-kohorten et unntak. Når de andre innvandrerne stor sett har høyest utdanningsfrekvens de første årene, har nok det å gjøre med at det tar en viss tid for flyktningene å orientere seg i utdanningssystemet, mens det blant de andre er en del som flytter hit nettopp for å ta utdanning. For ankomstkohortene etter 1993 har imidlertid utdanningsandelen vært høyest blant ikke-flyktningene hvert år etter ankomst, og ikke bare det første året. Endringen er kommet i stand ved at flyktningene de siste årene har hatt en lavere utdanningssøking enn tidligere, ikke ved at andre innvandrere har økt sin deltaking. Redusert deltaking i utdanning blant flyktninger kan skyldes at de oftere enn før går gjennom spesialtilpasset opplæring utenom det regulære utdanningssystemet.

Dersom dette fører til at flyktningene etter hvert tar mindre utdanning i Norge enn de gjorde tidligere, vil konsekvensene lett bli at integreringen av dem blir enda vanskeligere. Igjen må slike sammenlikninger tolkes i lys av alderssammensetningen i gruppene, men så store endringer i mønster over kort tid som det vi ser her, kan sjelden forklares med demografiske endringer alene. Derimot kan som tidligere nevnt en omlegging av integreringsarbeidet med større vekt på spesialtilpasset opplegg for flyktninger ha ført til at færre kommer inn i det vanlige utdanningssystemet.

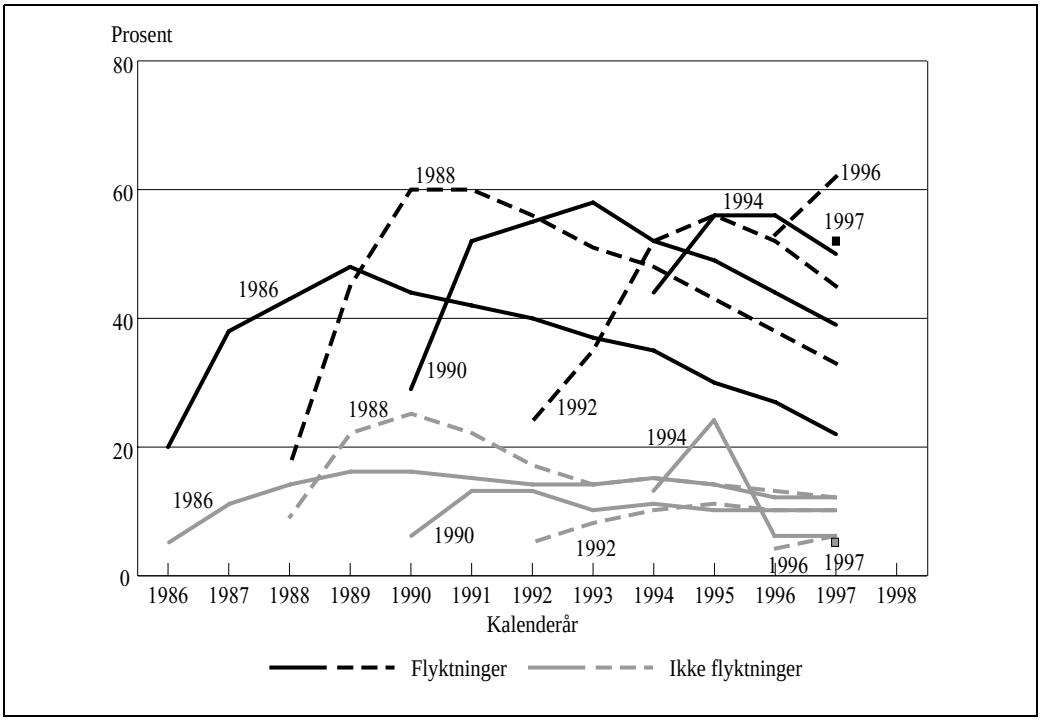


Figur 1.11 Ikke-vestlige flyktninger og ikke-flyktninger. Andel under utdanning etter ankomstår/kalenderår.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sosialhjelp

I figur 12 sammenlikner vi andelen som mottar sosialhjelp blant flyktninger og ikke-flyktninger. Vi ser her en meget markert forskjell. Som nevnt i (Link til) kapittel 3 når flyktningene opp på et nivå hvor 50-60 prosent mottar sosialhjelp, for så å synke langsomt etter hvert som tiden går. De som ikke er flyktninger har "bare" et nivå som når 15-20 prosent, og de synes å stabilisere seg i overkant av ti prosent. Det er også høye tall sammenliknet med dem som ikke er innvandrere. Vi har ikke her sett på beløpenes størrelse, bare på om en person er mottaker eller ikke. I (Link til) kapittel 5 skal vi se litt på beløpenes størrelse. For innvandrere fra vestlig land ligger andelen som mottar sosialhjelp mellom to og fem prosent, høyest for innvandrerkohortene fra slutten av 1980-tallet. Dette er omtrent samme nivå som dem som ikke er innvandrere.



Figur 1.12 Ikke-vestlige flyktninger og ikke-flyktninger. Andel med sosialhjelp etter ankomstår/kalenderår.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

5 Noe nærmere om økonomiske forhold

Til dette formålet skal vi bruke inntektsstatistikk, som viser hvem som var registrert med noen inntekt i løpet av inntektsåret, inntektens fordeling på de ulike inntektskomponentene, og gjennomsnittsbeløp. En kan godt ha hatt både med lønnsinntekt og næringsinntekt, uten at en dermed var registrert

som arbeidstaker eller selvstendig på det referansetidspunktet i året som arbeidsmarkedstatistikken bruker. Derfor vil andelene som har registrert inntekt gjennomgående være høyere enn andelen sysselsatte.

I dette avsnittet vil vi bruke andelen med lønnsinntekt, og lønnsinntektens størrelse. På denne måten velger jeg bort næringsinntekt, som er et ganske sammensatt begrep som kan ha sitt grunnlag i svært ulike tilpasninger. For ikke-flyktninger har næringsinntekt langt større betydning enn for flyktninger. Vi skal også si litt om sosialhjelpens størrelse, med utgangspunkt i noen beregninger som SSB har gjort for Riksrevisjonen.

Andelen med lønnsinntekt blant flyktninger for de ulike ankomstkohorter og år etter ankomst er fremstilt i tabell 2. Flyktningene kommer relativt raskt opp i en betydelig andel som i hvert fall har noe lønnsinntekt. Særlig gjelder det de aller tidligste kullene. Når andelen yrkesaktive (se figur 1) er så mye lavere, skyldes det at for å bli regnet som yrkesaktiv, må en ha vært i et arbeidsforhold på det tidspunktet statistikken produseres, mens lønnsinntekten kan skrive seg fra en jobb, stor eller liten, på ett eller annet tidspunkt i løpet av året. Det kan kanskje være en nyttig nyansering at flyktningenes inntektsgrunnlag ikke bare å se på yrkesaktivitet, men også på andeler som i det hele tatt har hatt lønnsinntekt.

Siden inntektsstatistikken er grunnlaget her, og den ikke kan avsluttes for skatteoppgjøret er endelig, mangler tall for inntektsåret 1998. Vi ser også i denne tabellen de store forskjellene det er mellom dem som kom i 1986-87 og dem som kom seinere. Andre året etter ankomst er andelen med lønnsinntekt hele tre firedeler blant disse, mens den knapt kommer opp i en av tre blant dem som kom 1991-92. For kohorter etter 1992 er andelene noe stigende.

Tabell 1.2: Flyktninger. Andel med lønnsinntekt i prosent av alle 17 år og over, etter ankomstår. 1986-1997.

Ankomstår	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1986	33	69	75	73	74	73	74	70	73	72	74	77
1987		42	70	72	72	74	75	73	75	76	77	78
1988			27	43	51	55	59	61	65	68	70	72
1989				16	33	42	47	51	56	61	65	69
1990					13	28	35	41	49	55	61	65
1991						9	21	28	38	46	55	64
1992							6	19	32	42	52	61
1993								8	26	36	48	60
1994									21	36	43	54
1995											22	35
1996											10	25
1997												10

Vi skal også se litt på de beløpene for lønnsinntekt flyktningene hadde. Vi ser her på gjennomsnittlig familieinntekt i 1997, vist i figur 13. Ankomståret vil alltid gi svært lave beløp, fordi hver person i gjennomsnitt har vært i landet bare halve året. Lønnsinntekten er i alle fall svært ubetydelig ankomståret, og

den er heller ikke særlig stor for dem som ankom de nærmest foregående årene. For dem som ankom i 1993, er vi oppe i et gjennomsnitt på litt over 100 000 kr, men lavere igjen for de to tidligere kohortene. Dette skyldes at de store andelene fra Bosnia i 1993 og 1994 fører inntektene for disse to årene opp på et relativt høyt nivå. Når vi går til kull som ankom før 1990, stiger inntektene igjen betydelig.

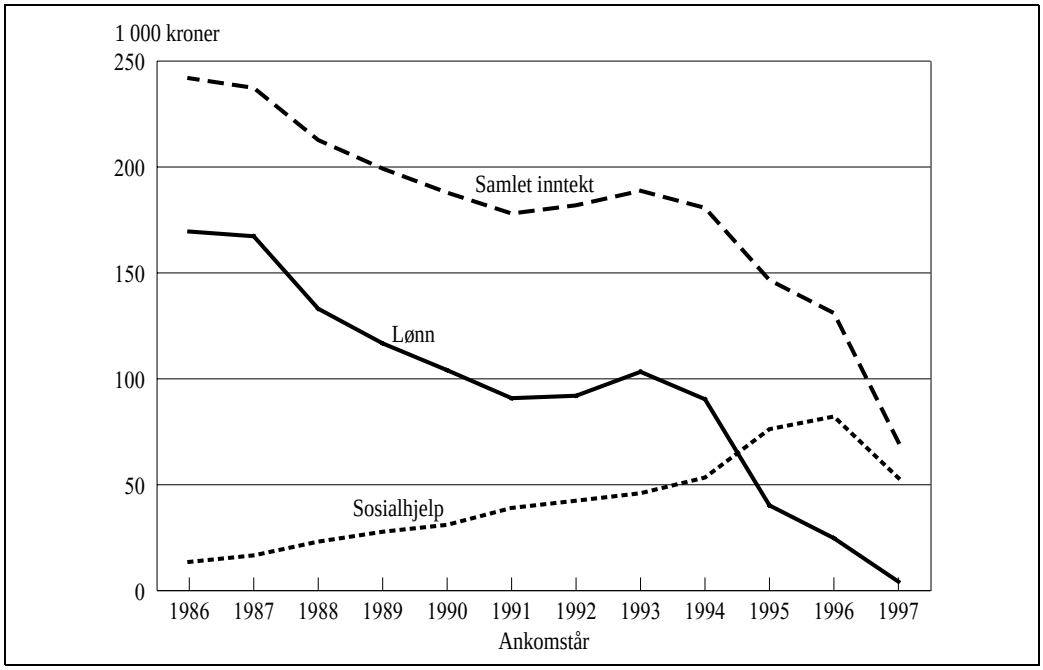
De som ikke har inntekt fra lønn eller næring, vil i stor grad være avhengig av overføringer. Vi har i figur 13 valgt å ta ut de sosialhjelp, som er den i særklasse viktigste overføringsformen de første årene av oppholdet i Norge. Seinere betyr barnetrygd og pensjoner fra folketrygden en del. Sosialhjelpen utgjør to tredeler av samlet inntekt i 1997 for flyktninger som ankom i 1995. For dem som ankom tidligere, blir beløpet stadig lavere, og sosialhjelpens rolle i forsørgingen minsker enda raskere. Selv for dem som ankom i 1986 utgjør sosialhjelpen i 1997 bare om lag fem prosent av samlet inntekt.

Den samlede inntekten for flyktningene stiger også betydelig jo lenger de har bodd i Norge. Familieinntekten det første hele året for opphold (i 1998 dem som ble bosatt i 1997) er ikke mer enn 131 000 kr., bare vel 1/3 av gjennomsnittet for norske familier. Etter ytterligere et par års opphold er gjennomsnittsinntekten kommet opp på et høyere nivå, fordi lønnsinntektene har tatt seg opp. Lønnsinntekten utgjør mer enn halvparten av hele inntekten for dem som ankom i 1994 og tidligere, og selv om sosialhjelpen avtar, holder andre overføringer seg på et stabilt nivå, og økningen i samlet inntekt følger økningen i lønnsinntekt. Disse gjennomsnittstallene er dekker over store forskjeller mellom individer og grupper, men det ikke rom for å gå mer inn på fordelinger i denne sammenhengen.

Vi gjør også en liten sammenlikning med andre innvandrere fra ikke-vestlige land. Dette er trolig den enkleste referansegruppen vi kan bruke. I figur 14 er linjene fra figur 13 tegnet inn pånytt, og dessuten er de samme inntektskomponentene for ikke-vestlige ikke-flyktninger tegnet inn. Også andre innvandrere fra ikke-vestlige land har lav lønnsinntekt ankomståret, selv når vi ta hensyn til at de i gjennomsnitt har vært i Norge i bare $^{1}_{2}$ år. For dem som ankom fra 1994 og helt tilbake til 1988 er det omtrent samme inntekt, mens de som ankom i 1987 og 1986 ligger betydelig høyere igjen. Det er bare noen få tusen kroners inntektsforskjell mellom flyktninger og ikke-flyktninger som ankom i 1986 og 1987, slik at forskjellen blir tilsynelatende borte med tiden. Dette kan vi ikke si sikkert uten å vurdere nærmere nasjonssammensetningen og sammensetningene langs andre relevante forhold på de ulike tidspunktene.

Flyktningene i alle kohortene mottar betydelig større beløp i sosialhjelp enn andre ikke-vestlige innvandrere, selv om forskjellen i kronebeløp også blir mindre med tiden. Når det gjelder andre overføringer blir forskjellene borte etter hvert som vi går tilbake til eldre ankomstkohorter. Ser vi på samlet inntekt, blir forskjellene raskt mindre. Vi ser at flyktninger som ankom i 1993 har en høyere inntekt enn ikke-flyktninger som ankom samme året. Dette er igjen et utslag av at flyktninggruppen i 1993 bestod av et klart flertall av bosniere, som åpenbart har latt seg integrere raskt. For alle andre ankomstkohorter har flyktningene lavest inntekt, men for dem som ankom i 1986 og 1987 er forskjellene ubetydelige. Igjen kan sammensetningen av gruppene spille en

viss rolle, i 1986-87 var det relativt mange fra Chile og Sri Lanka, som begge har hatt en raskere introduksjon i det norske arbeidsmarkedet enn mange andre flyktninggrupper.



Figur 1.13 Flyktninger. Gjennomsnittlig lønnsinntekt, sosialhjelp og samlet inntekt for familier etter ankomstår. 1997

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi har sett at flyktninger i enda større grad enn de som ikke er flyktninger er betydelige mottakere av sosialhjelp, og også av andre typer overføringer. Bare for ikke å glemme at det også er en inntektsside i dette regnskapet, nevner vi også at de samme tabellene for 1997 viser at flyktningene for inntektsåret 1997 fikk utlignet om lag 1,15 milliarder kroner i skatt. I sum tilsvarer det samme beløp som flyktningene dette året mottok i sosialhjelp og bostøtte. Andre innvandrere fra ikke-vestlige land hadde en samlet skatt på vel 1,5 milliarder kroner.

Til slutt viser vi tabell 3, som sammenlikner størrelsen på yrkesinntekt og noen typer overføringer for 1998. Datagrunnlaget er noe annerledes enn det som ligger til grunn for resten av dette notatet, men det gir en interessant oppsummering som kan brukes uten å måtte gå i detaljer med grunnlaget. Tabellen deler flyktningene opp i to grupper, de som lever i en familie som ektepar med eller uten barn, eller som samboere med felles barn, og de som ikke lever i en slik familie. Den siste gruppen omfatter de som lever alene, men også de som lever i andre familieformer enn de som kommer med i første gruppe. For hver gruppe ser vi hvor mange år vi må gå tilbake i inntektsstatistikken for hvert år for første gang å finne en bosettingskohort som oppfyller kravet i tabellhodet. Det er altså viktig å merke seg at vi her bruker tidspunkt

for første kommunebosetting, for dem som har oppgitt dette tidspunktet, og ankomståret til landet bare for dem med uoppgitt årstall for når man ble bosatt i en kommune (se også side 3-4).

Tabell 1.3: Inntektens fordeling for flyktningfamilier og andre. 1993-1998

Inntektsår	Flyktningfamilier (ektepar med/ uten barn, samboerpar med barn)		Flyktninger som ikke lever i slike familier	
	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt
1998	3	2	4	2
1997	3	3	4	3
1996	5	2	6	4
1995	5	3	7	4
1994	5	4	6	4
1993	5	3	5	3

Tabell 1.4: Inntektens fordeling 1998 for flyktningfamilier og andre. Noen enkeltland

Landbakgrunn	Flyktningfamilier (ektepar med/ uten barn, samboerpar med barn)		Flyktninger som ikke lever i slike familier	
	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt
Bosnia	3	2	4	3
Vietnam	:	:	7	2
Iran	5	3	7	5
Tidl. Jugoslavia	3	0	0	0
Somalia	10	6	12	5
Sri Lanka	0	0	0	0
Irak	10	8	7	4
Etiopia	:	:	2	1

: for små tall

Kilde: Inntektsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Tabellen kan trenge litt leserveiledning. For eksempel sier den første linjen i tabell 3a at i inntektsåret 1998 var overføringene i alt større enn yrkesinntekt for tre kohorter, det vil si for flyktninger ankommet i 1998, 1997 og 1996. For alle kohorter som ankom tidligere var yrkesinntekten større enn overføringene. Sosialhjelp var større enn yrkesinntekten for dem som var ankommet i 1998 og 1997, men ikke for noen av de tidligere kohortene. I 1994 hadde de fem siste ankomstkohortene (1994-1990) større overføringer enn yrkesinntekt. Denne tabellen er laget for å vise på en samlet måte hvordan takten i introduksjonen i det norske samfunnet har endret seg den siste tiden. Vi

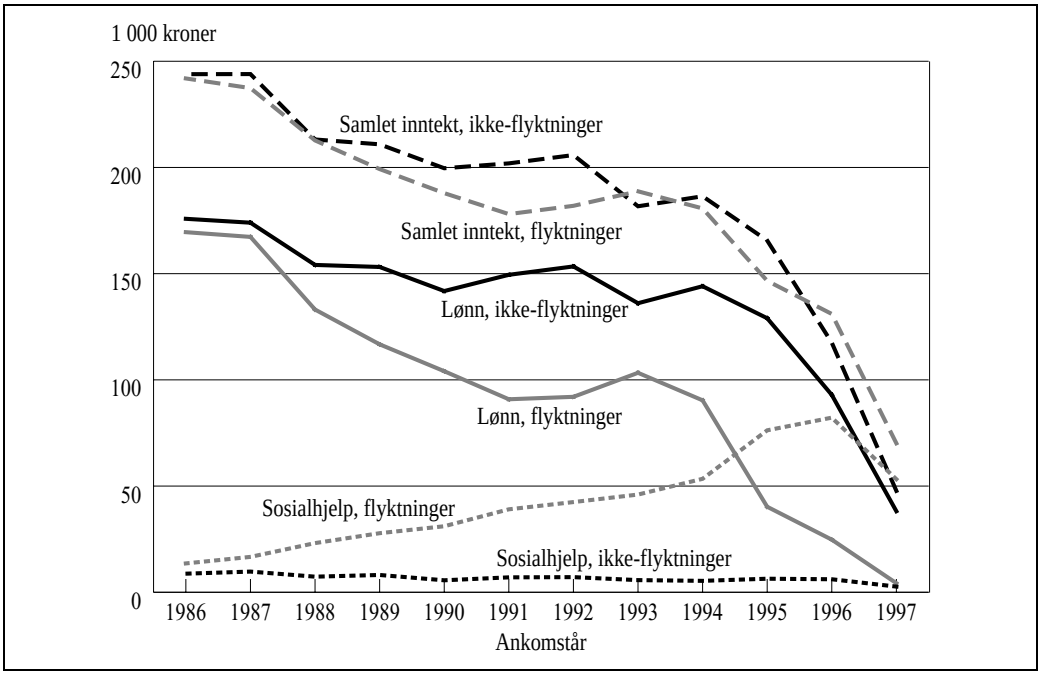
skal også bruke den til å vise forskjeller mellom de ulike nasjonaliteter i 1998, tabell 3b.

For alle inntektsårene 1994-1998 ser vi at det tar kortere tid før flyktningfamilier (ektepar med og uten barn, og samboerpar med felles barn) får høyere yrkesinntekt enn overføringer enn det gjør for flyktninger som ikke tilhører en av disse familieformene. I 1993 hadde de to gruppene lik fordeling. Man bør vurdere om det har skjedd omlegginger av integrasjonsarbeidet gjennom 1990-tallet som kan ha ført til at familier kommer bedre ut enn andre. I 1998 og 1997 var det blant flyktningfamilier bare de tre siste bosettingskohorter hvor overføringene var større enn yrkesinntekten, mens overføringene var størst i de fire siste bosettingskohortene blant dem som ikke levde i én av de nevnte familieformene. Selv om denne gruppen omfatter flere enn dem som i virkeligheten lever alene, tyder dette ganske klart på at enslige flyktninger har en lengre vei inn i det norske samfunnet enn flyktningfamiliene.

I 1998 var det bare bosatte i 1998 og 1997 som hadde større sosialhjelp enn yrkesinntekt i begge gruppene. Selv om dette tyder på en betydelig avhengighet av sosialhjelp, er det likevel positivt at det siste inntektsår bare var for dem som ble kommunebosatte dette og det foregående året hvor sosialhjelp var viktigere enn yrkesinntekt. Går vi litt bakover på 1990-tallet, er det noe lenger perioder hvor sosialhjelp og de samlede overføringene er størst. Denne bedringen i inntektsforholdene kan nok ha å gjøre med den generelle konjunkturoppgangen etter 1992-93, men ikke bare dette. De årene med flest bosettingskohorter med lave yrkesinntekter finner vi i 1994 og 1995, som ikke er de årene med størst problemer på arbeidsmarkedet. Derimot var flyktningene i disse årene fortsatt preget å ha vært gjennom en periode med store problemer på arbeidsmarkedet, og det syntes å "henge igjen" mange problemer hos dem.

I tabell 3b har vi tatt med inntektens sammensetning i 1998 for flyktninger fra noen viktige enkeltland. Vi ser som tidligere på hvor langt vi må gå tilbake i bosettingskohortene før yrkesinntekten blir større enn overføringene eller sosialhjelpen. Vi kan da bare ta med slike land som har nok bosatte hvert år til å gi en viss stabilitet i dataene. Grupper med færre enn 10 bosatte i flere år, må vi se bort fra. Det er store kontraster mellom landene i tabellen. Vi har tidligere omtalt bosniere som en gruppe med rask tilpasning til det norske samfunnet. Vi ser likevel at i 1998 er det like mange av de foregående bosettingskohortene hvor overføringene er større enn yrkesinntekten som det er for alle flyktninger under ett.

De som kommer klart best ut er flyktninger fra Sri Lanka og Jugoslavia. Flyktninger fra Sri Lanka har høyere yrkesinntekt enn overføringer allerede bosettingsåret, både blant familiene og de som ikke lever i familier. For de som kommer fra det tidligere Jugoslavia er samlet sum av overføringer høyere enn yrkesinntekten for familiene i de tre siste bosettingskohortene, men sosialhjelpen er lavere enn yrkesinntekten for alle kohortene. De som ikke lever i en familie har høyere yrkesinntekt allerede i bosettingsåret. Til tross for små tall, har vi antydninger om at flyktninger fra Chile og Tyrkia også kommer godt ut.



Figur 1.14 Flyktninger og ikke-flyktninger fra ikke-vestlige land. Gjennomsnittlig lønnsinntekt, sosialhjelp og samlet inntekt for familier, etter ankomstår. 1997

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vanskeligst for å skaffe seg yrkesinntekt av betydning har flyktninger fra Somalia og Irak. For begge grupper var overføringene i 1998 større enn yrkesinntekten for alle 10 bosettingskohorter 1998-1989. For irakere som ikke lever i en familie er situasjonen noe bedre, her overstiger yrkesinntekten overføringene for kohorter som ble bosatt for mer enn sju år siden. Blant de fra Somalia er det bare de få som ble bosatt i 1986 og tidligere som i 1998 hadde større yrkesinntekt enn overføringer.

Som grunnlag for tabell 3b ligger tabeller som viser noen sentrale inntektskomponenter i 1998 for alle store flyktningnasjoner i Norge, fordelt etter bosettingsår. Vi skal her se litt på størrelsen av sosialhjelp. Familier fra Sri Lanka og Chile ligger konsekvent svært lavt i mottak av sosialhjelp og tilsvarende høyt på yrkesinntekt. Flyktningfamilier fra Bosnia ligger enten på eller under gjennomsnittet for bosettingskohortene. Familier fra tidligere Jugoslavia, Tyrkia og Etiopia ligger noen ganger over, noen ganger under gjennomsnittet for hver kohort. Familier fra Vietnam og Iran ligger på gjennomsnittet eller høyere, mens de fra Somalia og Irak ligger høyere for alle kohortene.

Mønsteret for dem som ikke lever i en kjernefamilie er omtrent det samme. De fra Sri Lanka og Chile kommer best ut, mens bildet for Bosnia ikke er like entydig positivt for denne gruppen. For dem fra Tyrkia og tidligere Jugoslavia er mønsteret det samme, mens personer fra Etiopia kommer noe dårligere ut om de er alene. Enkeltpersoner fra Vietnam kommer ofte bedre ut enn andre som ikke er i en kjernefamilie, særlig gjelder dette personer bosatt etter 1992. Enslige fra Somalia synes å klare seg relativt sett litt bedre

enn familiene herfra, og det gjør også enslige fra Iran. Enslige fra Irak har høyt mottak av sosialhjelp uansett når de ble bosatt.

Disse forskjellene som er beskrevet i tabell 3b og grunnlaget for den tabellen, oppfatter jeg som store. Det vil derfor være svært ulike utfordringer som kommunene stilles overfor, avhengig av hvilke flyktninggrupper de bosetter. Dette gjelder ikke bare utsiktene til at flyktningene blir selvforsørget i løpet av de fem årene integreringstilskuddet skal dekke, men det er også noen grupper som en må påregne blir avhengige av offentlige overføringer lenge etter denne perioden.

Uten at beløpene er noe hovedpunkt i min beskrivelse, kan vi nevne at flyktningfamiliene som ble bosatt i årene mellom 1994 og 1986 hadde en samlet gjennomsnittlig inntekt på omkring 350 000 kr, noe høyere for tidligere enn for de senere bosatte. Det er klare forskjeller mellom de ulike nasjonaliteter. Dette skriver seg særlig fra forskjeller i yrkesinntekt. Disse forskjellene blir et stykke på vei kompensert av forskjeller i sosialhjelp og i andre overføringer. Vi skal trekke fram to kontraster. I 1998 hadde flyktningfamilier fra Sri Lanka som ble bosatt i 1993 en yrkesinntekt på litt over 390 000 kr, mens de fra Somalia lå rett under 100 000. De fra Somalia mottok i gjennomsnitt sosialhjelp på nesten 100 000 kr, og 90 000 kr i andre overføringer. De fra Sri Lanka hadde 20 000 kr i sosialhjelp, og 70 000 i andre overføringer, som folketrygd, barnetrygd, bostøtte utdanningsstipend m.v.

Avslutning

Denne beskrivelsen av noen sider ved flyktningenes vei inn i det norske samfunnet, bygger på et omfattende datamateriale som SSB har produsert for KRDs lovutvalg. Bare små deler av dette materialet tas opp, men vi skal seinere vurdere hvordan det kan brukes i arbeidet med en monitor over integrasjonsprosessen.

Datagrunnlaget er dels hentet fra ulike registre i SSB, over befolkning, inntekt, arbeid, utdanning mv. Informasjon om en innvandrerer er flyktning eller ikke, er hentet fra UDI. Som starttidspunkt for oppholdet i Norge bruker vi stort sett dato for tildeling av fødselsnummer, som svarer rimelig bra til det tidspunktet vedkommende fikk innvilget opphold. Siden det har vært varierende regler over tid for når flyktninger og innvandrere skal få tildelt fødselsnummer, kan dette være noe problematisk ved sammenlikninger over tid. Særlig gjelder dette ankomne før og etter januar 1994. Vi regner at flyktningene blir godt nok registrert, siden dette er viktig å vite for tildelingen av integreringstilskudd til kommunene hvor de er bosatt, men at det nok kan være et visst etterslep i registreringen av flyktninger som skifter bostedskommune.

Resultatene viser at alle flyktninger ankommet fra 1988 og utover har en ganske langsom vei inn i det norske samfunnet, representert ved arbeidsmarkedet og mulighetene til å skaffe seg en tilstrekkelig inntekt på egenhånd. Vi ser at takten har variert over tid, at det tilsynelatende var enklere å skaffe seg arbeid og inntekt for dem som kom midt på 80-tallet, så stadig vanskeligere gjennom lavkonjunkturen utover på 90-tallet, men deretter er det igjen gått lettere. Etter fem års botid er yrkesaktiviteten bare mellom 30 og 40 prosent.

Arbeidsledighet er ikke et entydig godt mål for denne gruppens forhold til arbeidsmarkedet fordi mange som nok kunne ønsket seg arbeid ikke blir registrert som arbeidsledige. Nivået på arbeidsledigheten varierer selvfølgelig

med konjunkturene. Andelen arbeidsledige blant dem som er ankommet utover på 1990-tallet når toppen stadig tidligere under sitt opphold i Norge, noe som kan skyldes både bedre organisering, men kanskje særlig at arbeidskraftsbehovet har vært stadig økende. Andelen under utdanning har sunket regelmessig fra en ankomstkohort til den 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, selv om andelen som er *avhengig* av slik hjelp som viktigste kilde til livsopphold nok er langt lavere. Når andelen er på det høyeste, har alle ankomstkull fra nærmere 50 til over 60 prosent som mottar sosialhjelp. Toppen nås allerede etter to-tre års opphold i Norge, men selv etter fem år er andelen mellom førti og femti prosent for de kull vi kan følge så lenge. Femårsgrensen for integreringstilskuddet gjenspeiles ikke i en tilsvarende oppgang i grad av selvforsørgelse.

Vi har også sammenliknet flyktningene med andre innvandrere fra ikke-vestlige land. Forskjellene i yrkesdeltaking, arbeidsledighet, mottak av sosialhjelp mv. er selvfølgelig stor rett etter ankomst til landet, noe annet kunne vi ikke vente. Det er likevel en del ulikheter i yrkesdeltakingen som gir grunnlag for å stille et spørsmål om noen flyktninger tillæres passivitet, at de "klientifiseres" i mottakssystemet. De senere årene når flyktningenes arbeidsledighet toppen langt tidligere enn den gjorde før. Dette er ett blant flere tegn på at integreringen nok går raskere. Vi kan ikke på basis av dette materialet si om årsaken ligger i organiseringen av flyktningarbeidet, i endrede konjunkturer eller begge deler.

Det kommer fram store forskjeller mellom yrkesdeltaking, inntekt og lignende for flyktninger fra ulike land. Noen av forskjellene skyldes ulik demografisk sammensetning av gruppene. Dette er det viktig å ta hensyn til når en skal vurdere om integreringsarbeidet har vært vellykket. Vi har sett at flyktninger fra noen land meget raskt kommer i arbeid, og at inntekten når et rimelig nivå. Særlig gjelder dette flyktninger fra Sri Lanka og Chile. Den første gruppen har hele tiden vært i stand til å skaffe seg arbeid, i stor grad ved eget initiativ. De har trolig også lykkes med å utnytte sine kontakter for å skaffe nyankomne arbeid. En annen gruppe som alltid har greid seg rimelig bra, er de fra Chile. De er blant flyktninger med språk og kulturelle kompetanse som ikke er aller fjernest fra det norske.

Selv om flyktninger og ikke-flyktninger viser store forskjeller de første årene etter ankomst til Norge, blir forskjellene tross alt mindre etter hvert. For de aller tidligst ankomne av de vi beskriver, de som kom i 1986-87 er det bare noen få tusen kroners forskjell i inntekter mellom de to gruppene i 1998.

Referanser

Blom, S. (1995): Innvandrere og bokonsentrasjon i Oslo. Rapporter 95/32. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger

Blom, S. (1996): Inn i samfunnet. Flyktningkull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp. Rapporter 96/5. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger

Bråthen, M. og T. Pedersen (2000): Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak – Deltakere i 1999. Rapporter 2000/22. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger

Brørs, A.S. et al (2000): Dokumentasjon av BESYS – befolkningsstatistikksystemet. Notater 2000/24. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger

Landfall, Ø. Og M. Bråthen (1998): Registerbasert evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak 1996. Overgang til jobb og utdanning. Rapporter 98/20. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger

Lofthus, E. og Å. Osmunddalen (1997): Innvandrere og sosialhjelp: Får mer fordi de trenger mer? Samfunnsspeilet 3/97, s.2-10.

Lofthus, E. og Å. Osmunddalen (1998): Innvandrere og sosialhjelp: Får mer fordi de trenger mer? Rapporter 98/7. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger

Sluttrapport fra beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (Mai 2000): Kommunenes utgifter i 1999 til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.

Statistisk sentralbyrå (1995): Ny statistikk som forteller om innvandringsgrunner. Ukens statistikk nr. 10/85. Oslo-Kongsvinger

Statistisk sentralbyrå (2000a): Befolkningsstatistikk. Flyktningar, 1. januar 1999. http://www.ssb.no/emner/02/01/10/flyktninger/main.html

Statistisk sentralbyrå (2000b): Arbeidsmarkedsstatistikk 1996-1997. NOS C 467 Oslo-Kongsvinger

Statistisk sentralbyrå (2000c): Innvandrerbefolkningen 1. januar 1999. Aktuelle befolkningstall 2/2000. Oslo-Kongsvinger

Ukens statistikk nr 10 1995: Ny statistikk som forteller om innvandringsgrunner. Statistisk sentralbyrå

Vassenden, K. (1992): Analyse av returene i undersøkelsen "Utdanning fullført i utlandet" 1991. Upublisert notat fra Seksjon for befolkning, utdanning og regionale forhold, SSB. KVa 14.10.92

Østby, L: (2000): Flyktningers sekundærflyttinger under 1990-tallet. Upublisert foreløpig notat til UDI 13.12.2000