



Arbeids- og inkluderingsdepartementet - AID

Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 23/02709-2

Arkivkode: ---

Saksbehandler: Audun Kvale

Deres referanse:

Dato: 13.06.2023

Ny Stortingsmelding om integreringspolitikken - innspill fra KS

KS viser til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal utarbeide en ny Stortingsmelding om integreringspolitikken, og takker for muligheten til å gi innspill til dette arbeidet på vegne av kommunesektoren.

Kommuner og fylkeskommuner spiller en avgjørende rolle for gjennomføringen av den nasjonale politikken for integrering og inkludering av innvandrere. For kommunene som er tette på befolkningen, er det svært viktig at integreringen blir vellykket. Samtidig er dette en ressurskrevende og kompleks oppgave hvor kommunene er underlagt en rekke statlig føringer.

Kommunene er forskjellige. Det må derfor gis rom til å tilpasse integreringsarbeidet ut fra lokale forhold og rammer. Om kommunene skal lykkes er det framfor alt helt nødvendig med fortsatt gode og forutsigbare økonomiske rammebetingelser for arbeidet.

Departementet ber om innspill til hva som skal til for å gjøre det generelle integreringsarbeidet mer effektivt, samordnet og målrettet, og om læringspunkter etter pandemien og de høye ankomstene fra Ukraina. Vi vil på bakgrunn av dette kommentere hva KS mener er de aller viktigste faktorene for at kommuner og fylkeskommuner også i tiden som kommer skal kunne gjøre en solid innsats på dette området.

Bosetting av flyktninger

KS viser til den norske bosettingsmodellen som er forankret i avtalen om bosetting og asylmottak mellom kommunesektoren v/ KS og staten ved departementene. KS mener frivillighet for kommunene og god lokalpolitisk forankring, har vært en vesentlig suksessfaktor for det gode integreringsarbeidet som norske kommuner har lagt ned over mange år. At bosettingen gjennom denne modellen har vært styrt og spredt, er også sentralt. KS mener derfor det er viktig at bosettingsmodellen videreføres, og legges til grunn også for bosettingsarbeidet i årene som kommer.

Utgangspunktet for god integrering er riktig bosetting. Dette innebærer at flyktningene bosettes i kommuner hvor de har gode muligheter til å komme i utdanning eller arbeid, og til å bli integrert i sitt lokalsamfunn. Samtidig er det viktig å ivareta den tilknytningen den enkelte eventuelt har gjennom eksisterende nettverk og familie. KS mener derfor at bosettingen først og fremst bør baseres på disse kriterierne.

For unge i alderen 16-19 er det særlig viktig at bosetting skjer i nærhet til videregående skoler med tilbud om kombinasjonsklasser eller innføringstilbud. For personer som har startet i utdanning eller arbeid

under opphold i mottak, er det viktig å se hen til dette slik at disse prioriteres for bosetting i nærhet til arbeidsplassen eller studiestedet.

Det har vært mange eksempler på at enslige unge bosettes sammen i store boliger i distriktene. Dette bidrar ofte til sekundærflytting. Man mister da oppfølging fra kommunen, noe som igjen gjør det vanskelig å komme raskt i gang med kvalifisering.

Når det gjelder bosetting av flyktninger med kjente funksjonsnedsettelse eller atferdsvansker, er det viktig at kommunene gis større forutsigbarhet for at ekstratilskudd til denne gruppen faktisk blir utløst etter bosetting, enn hva som er tilfellet i dag.

Kvalifisering, opplæring og deltakelse i arbeidslivet

KS støtter opp om at deltakelse i arbeid skal stå i en særstilling både som mål og middel for integreringen. Selv om vi har lyktes godt med dette i Norge, anerkjenner KS behovet for at enda flere får en varig tilknytning til arbeidslivet. Det er særlig bekymringsfullt at mange kvinner med fluktbakgrunn har lav arbeidsdeltakelse.

KS er opptatt av at innvandrernes medbrakte kompetanse så langt som mulig skal komme til nytte i det norske arbeidslivet. Samfunnet har ikke råd til at mennesker med medbrakt utdanning, ufrivillig havner i ufaglært arbeid. KS mener det er behov for enklere og mer effektive ordninger for godkjenning av utenlandsk utdanning, om nødvendig med økt bruk av realkompetansevurdering. Vi viser her til dokumentasjon som tilsier at Sverige har et langt mer smidig og effektivt system for dette¹. For dem som har en utdanning som ikke samsvarer fullt ut med de kravene som stilles i det norske arbeidslivet, er det viktig at det tilbys målrettede tilbud om kompletterende utdanning, som bygger på eksisterende kompetanse.

KS vil også vektlegge viktigheten av tilstrekkelige og forutsigbare livsoppholdsytelser for personer som deltar i utdanning. Vi viser her til SØA-rapport 3-2023, som dokumenterer at mangel på stabile livsoppholdsytelser er en betydelig barriere for fullføring av utdanning, særlig for voksne med minoritetsspråklig bakgrunn². Vi viser her også til anbefalingene fra livsoppholdsutvalgets NOU 2018:13, samt KS sin høringsuttalelse til samme utredning³.

Hovedintensjonen med integreringsloven fra 2021 var at flere nyankomne skulle få en varig tilknytning til arbeidslivet, gjennom et målrettet og differensiert tilbud om kvalifisering. KS har støttet opp om denne intensjonen. Samtidig vil vi minne om at virkninger av loven så langt i liten grad har blitt evaluert. I tiden som kommer blir det nødvendig å evaluere både status for implementeringen, og i hvilken grad loven har gitt de forventede resultatene.

I forbindelse med høringen av integreringsloven i 2019, påpekte KS og mange kommuner viktigheten av at nyankomne gis nok tid til kvalifisering og opplæring. KS var særlig kritisk til ordningen med kort programtid for deltakere med medbrakt utdanning⁴. KS mener fortsatt at det vil være krevende også for flyktninger med medbrakt utdanning å lære et nytt språk og samtidig bli kvalifisert til arbeidslivet, med et introduksjonsprogram som i utgangspunktet kun skal vare inntil ett halvt år. Vi viser her til de foreløpige

¹ ["SCANDINAVIAN INTEGRATION POLICIES FOR REFUGEES" \(norden.org\)](https://norden.org/publications/scandinavian-integration-policies-for-refugees)

² [Rapport \(ks.no\)](https://ks.no/rapport)

³ [Høring NOU 2018:13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring, finansiering av livsopphold \(Livsoppholdutvalget\) - regjeringen.no](https://regjeringen.no/horing-nou-2018-13-voksne-i-grunnskole-og-videregaaende-opplaering-finansiering-av-livsopphold-livsoppholdutvalget)

⁴ [Høring Forslag til lov om integrering \(integreringsloven\) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap \(statsborgerloven\) - regjeringen.no](https://regjeringen.no/horing-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsborgerloven)

erfaringene fra kommunene med kvalifisering av fordrevne fra Ukraina, som kan tyde på at heller ikke ett års kvalifisering vil være nok for mange.

Også for norskopplæringen er det mye som tilsier at dagens rammer ikke er tilstrekkelige for å kunne nå det generelle norskmålet om B2 innenfor gjeldende tidsramme. Beregningsutvalget har over tid dokumentert at tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke er tilstrekkelig til å dekke kommunenes faktiske utgifter til opplæringen. Også her vil erfaringer med den store gruppen av fordrevne fra Ukraina kunne fungere som en indikasjon på hvorvidt loven fungerer som forutsatt. Til tross for at det store flertallet har høyere utdanning fra hjemlandet, tilsier tilbakemeldinger fra kommunene at denne gruppen trenger mer opplæring enn forutsatt for å kunne nå norskmålet.

Fylkeskommunenes rolle

Med regionreformen og innføring av ny lov om integrering fikk fylkeskommunene utvidet sitt ansvar på integreringsområdet. KS mener dette var positivt, og at fylkeskommunene gjennom sin strategiske rolle og kjennskap til egen region, har potensiale for å tilføre ytterligere merverdi for integreringen. En viktig forutsetning er imidlertid at fylkeskommunene gis tydeligere oppgaver og tilføres flere ressurser på området. Eksempelvis bør ansvaret for ordningen med minoritetsrådgivere i skolene overføres fra staten til fylkeskommunene. Dette er en oppgave som naturlig hører sammen med øvrig forebyggende arbeid i de videregående skolene, og som kan dra mange fordeler av felles ledelse og eierskap hos fylkeskommunen. Gitt at fylkeskommunene også har fått ansvar for det regionale arbeidet med forebygging og bekjempelse av negativ sosial kontroll, blir dette særlig viktig.

Når det gjelder de fylkeskommunale tjenestene, står videregående opplæring i en særstilling. Både fullføringsreformen og de nye oppgavene på integreringsområdet, utfordrer fylkeskommunene til å strekke seg langt for å gi tilrettelagte tilbud til dem som har behov for dette. For unge nyankomne i videregående opplæring er det viktig at det sikres bedre finansiering og nok personell for at fylkeskommunene skal kunne tilby gode innføringstilbud og kombinasjonsklasser. Dette har blitt aktualisert først med integreringsloven som medførte at 16-17 åringer ikke lenger er omfattet av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og har blitt ytterligere forsterket gjennom det store antallet unge fra Ukraina som har ankommet siden 2022. For utdyping av dette viser vi til KS høringsuttalelser til det midlertidige regelverket knyttet til mottak av fordrevne fra Ukraina⁵⁶.

KS mener også at det bør åpnes for unntak fra krav om opplæring i engelsk for voksne som skal gjennomføre videregående opplæring, da også dette har fungert som en betydelig barriere for minoritetsspråklige som først og fremst skal lære norsk.

Kommunen som arbeidsgiver

Kommunene har et stort og økende behov for kvalifisert personell. Dette er godt kjent og dokumentert, blant annet gjennom helsepersonellkomisjonens utredning. Det store flertallet av ansatte i kommunal sektor jobber direkte ut mot innbyggerne. Da er det viktig med gode språkkunnskaper og rett kompetanse, i tillegg til de formelle kravene som stilles for en del stillingskategorier.

Kommunene har mye og lang erfaring som inkluderende arbeidsgivere, og kan vise til en rekke erfaringer og suksessfaktorer for å lykkes med dette. Samtidig er kommunene bundet av kvalifikasjonsprinsippet ved

⁵ [Høring – midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse - regjeringen.no](#)

⁶ [Høring av forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m. - regjeringen.no](#)

ansettelser, med de begrensningene dette medfører. Dersom innvandrere i større grad skal kvalifiseres til arbeid i kommunal sektor, er det helt vesentlig at kommunenes faktiske behov for arbeidskraft legges til grunn. Et godt og tett samarbeid mellom arbeidsgiver, NAV og utdanningsmyndigheter er nødvendig, samt god kompetansematching og fleksible kvalifiseringsløp. Her kan vi vise til flere vellykkede satsinger som Menn i Helse, Prep til helse og Inn i Jobb, som har det til felles at de bygger på nettopp disse forutsetningene. KS mener dette arbeidsgiverperspektivet bør vies plass i meldingen, og vi oppfordrer departementet til å se hen til kjente suksessfaktorer og barrierer knyttet til inkludering i arbeid i kommunal sektor.

Vi viser ellers til KS høringssvar til Arbeidsinnvandrerrutvalgets NOU, for ytterligere synspunkter knyttet til arbeidsinkludering i kommunal sektor, herunder behov for bedre inkludering av arbeidsinnvandrere i samfunnslivet⁷.

Inkludering i lokalsamfunn og deltakelse i samfunnslivet

I tillegg til deltakelse i arbeid, er det avgjørende for enhver kommune at alle så godt som mulig blir inkludert også på andre arenaer, og føler tilhørighet til lokalsamfunnet. KS mener vi trenger flere og bedre indikatorer for å systematisk kunne måle hvordan vi som samfunn lykkes med å inkludere innvandrere i samfunnslivet, i tillegg til arbeid og utdanning. Kommunene legger ned en betydelig innsats også på dette området, sammen med blant annet sivilsamfunn, kulturlivet og frivilligheten lokalt. Resultatene av dette arbeidet blir i liten grad målt og anerkjent når ny integreringspolitikk utformes.

Læringspunkter fra pandemien og mottak av fordrevne fra Ukraina

I tiden etter 2016 og fram til 2022 har kommunene i hovedsak bygd ned tjenestetilbudet til mottak og integrering av flyktninger, som følge av lav bosetting. Integreringsloven trådte i kraft midt under pandemien. På dette tidspunktet bosatte kommunene i utgangspunktet svært få flyktninger, før arbeidet ble underlagt en rekke restriksjoner knyttet til smittevern. Den påfølgende store tilstrømningen av fordrevne fra Ukraina har endret dramatisk på dette bildet. I tillegg har et nytt midlertidig regelverk blitt innført overfor denne gruppen. Disse omstendighetene har påvirket implementeringen av integreringsloven, og virkningene av loven er følgelig ikke grundig evaluert slik intensjonen var.

Departementet spør om hva som har fungert godt knyttet til de overnevnte hendelsene, og om noen av de midlertidige lovendringene bør gjøres permanente. KS er generelt positiv til de forenklingene som er innført, herunder mindre detaljerte krav til kommunene på en del områder. Samtidig mener KS det er viktig å vurdere alle sider ved endringene og virkningene av dem, før det konkluderes. Av foreløpige erfaringer som kan nevnes er imidlertid det at også flyktninger som har medbrakt kompetanse, både ønsker og har behov for språkopplæring og kvalifiseringstiltak for å bli selvhjulpne i arbeidslivet.

Videre er det verdt å merke seg at mange kommuner opplever det som krevende å forvalte to parallelle sett med regelverk overfor flyktninger som i stor grad har samme behov og ellers inngår i de samme ordningene. Dersom det i framtiden skulle bli behov for å gjøre ytterligere forenklinger som følge av økt tilstrømning, mener KS det vil være mer hensiktsmessig at endringer da gjøres overfor alle flyktninger som bosettes i kommunene, uavhengig av oppholdsgrunnlag.

På et overordnet plan mener KS det er svært viktig at myndighetene ikke over tid legger opp til ordninger som kan føre til systematisk forskjellsbehandling mellom grupper av flyktninger, og som kan skape et inntrykk av at det er et A- og B-lag blant mennesker som kommer til Norge for beskyttelse. Det er svært positivt at så mange nordmenn har utvist vilje til å hjelpe flyktninger fra Ukraina. Samtidig gir kommuner

⁷ [Høring- NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/horing-2022-18-mellom-mobilitet-og-migrasjon)

tilbakemeldinger om at det er problematisk i de tilfellene hvor denne velviljen ikke kommer alle flyktninger til gode.

Under pandemien var det en vekker for kommunene at mange innbyggere med innvandrerbakgrunn, også personer som har vært lenge i Norge, viste seg å mangle grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet og våre offentlige tjenester. I tillegg til språkbarrieren, viste det seg også at enkelte hadde lav tillit til informasjon fra det offentlige. Dette er godt beskrevet i koronakommisjonens første rapport. KS mener dette er erfaringer som ytterligere underbygger behovet for å jobbe godt med integrering og inkludering over tid og langs flere dimensjoner, samtidig som arbeidsdeltakelse fortsatt skal være i fokus for alle som har mulighet til å være i jobb.

Om ønskelig stiller KS gjerne i møte med departementet for å utdype disse synspunktene ytterligere. Vi ønsker departementet lykke til i arbeidet med Stortingsmeldingen om dette viktige politikkområdet.

Med hilsen

Helge Eide
Områdedirektør

Åse Snåre
Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur