

Endringsforslaget:

## **1. Bakgrunn**

### **1.1 Kort om dagens introduksjonslov**

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) regulerer to ordninger, introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Loven gir i dag enkeltpersoner en rekke rettigheter og plikter. Kommunens ansvar for å sørge for tjenester er også forholdsvis detaljert regulert i loven. Enkeltpersoners rettigheter og plikter og kommunens plikter er utfyllende regulert i lovens forskrifter. Forskriftene til loven gir også utfyllende bestemmelser til det pedagogiske innholdet i ordningene og til organisatoriske forhold. Regler om fravær og permisjon for deltakere i introduksjonsordningen er gitt i forskrift 19. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning. Regler vedrørende fravær, permisjon, fritak fra plikt og avsluttende prøver for deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er gitt i forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Læreplanen er en forskrift til introduksjonsloven, jf. forskrift 19. april 2012 nr. 358 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. I tillegg er det gitt utfyllende regler om behandling av personopplysninger som er nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av bl.a. introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) i forskrift 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister).

Både lov og forskrift har opplister over hvilke avgjørelser som etter loven skal anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og hvilke enkeltvedtak truffet etter lov eller forskrift som kan påklages til fylkesmannen.

Det er i dag ingen adgang til å gjøre unntak fra noen av bestemmelsene i introduksjonsloven eller tilhørende forskrifter.

### **1.2 Lov om forsøk i offentlig forvaltning**

Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) gir i dag muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, der hvor særlovgivningen ikke åpner for det. Formålet med forsøksloven er gjennom forsøk å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven få prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. Myndigheten til å godkjenne forsøk er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for forsøk i kommuner og fylkeskommuner, eller forsøk som berører eller involverer kommunesektoren.

Forsøksloven er en generell lov, og gir dermed anledning til unntak fra alle særlover på de ulike sektorområder. Det følger av forsøksloven at det ikke kan settes i gang forsøk med

avvik fra grunnleggende regler om organisering i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven), saksbehandlingsregler i lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker av 2. oktober 1967 (forvaltningsloven), eller regler gitt for å verne enkeltpersoners sin rettssikkerhet. Det kan heller ikke godkjennes forsøk som fører til innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lover.

Fordi begrunnelsen for forsøksloven er forvaltningsutvikling, godkjennes det ikke forsøk som kun er dispensasjoner fra bestemmelser i lov og forskrift.

KMD har utarbeidet et eget rundskriv med nærmere informasjon om forsøksloven, hva søknader om forsøk bør inneholde etc., se [rundskriv H-26/05 om forsøk etter forsøksloven](#).

### **1.3 Forsøkshjemmelen i opplæringslova**

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 1-4 gir Kunnskapsdepartementet (KD) mulighet til å innvilge forsøk fra kommune eller fylkeskommune hvor det blir gjort avvik fra opplæringslova eller forskrifter til loven i sammenheng med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk. KD har delegert myndigheten til å vurdere søknader om forsøk til Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet kan innvilge pedagogiske og/eller organisatoriske forsøk. Bakgrunnen er å legge til rette for skoleutvikling, og gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å prøve ut nye pedagogiske og organisatoriske løsninger, jf. Innst. O. nr. 70 (1997-1998). I forbindelse med godkjenning av forsøk kan det stilles vilkår. Rammene for lokalt initierte forsøk, hvilke krav som stilles til en søknad om forsøk og Utdanningsdirektoratets myndighet er omtalt i rundskriv Udir-3-2013 fra Utdanningsdirektoratet.

## **2. Endringsforslaget**

Departementet foreslår en endring i introduksjonsloven med lovfesting av en særlig hjemmel for å innvilge forsøk hvor det kan gjøres unntak fra bestemmelser i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter. I utformingen av forslaget har JD sett hen til hjemmelen i opplæringslova som omtalt ovenfor. Forslaget her går lenger enn hjemmelen i opplæringslova og forsøksloven ved at det også åpnes for økonomiske forsøk.

### *2.1 Gjennomføring av konkrete forsøk*

Forslaget går ut på at departementet etter søknad fra en kommune kan godkjenne at det i lokale forsøk gjøres unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift i sammenheng med tidsavgrensede forsøk. Bestemmelsen er knyttet til gjennomføring av konkrete forsøk, og den gir ikke en generell adgang til å gjøre unntak fra lov og/eller forskrift. Det innebærer at hjemmelen ikke kan benyttes av enkeltkommuner bare med den begrunnelse at de vanlige reglene ikke passer i den konkrete situasjonen en står overfor. For at hjemmelen kan benyttes, er det for det første en forutsetning at kommunen søker om unntak fra klart definerte bestemmelser i lov eller forskrift, og for det andre at søknaden innvilges av departementet. Departementet kan velge å delegerer myndigheten videre.

I begrepet forsøk ligger det at hensikten må være å finne ut hva en selv og andre kan lære ved å prøve ut alternative ordninger på det aktuelle området. Det må i søknad om unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift kunne argumenteres for at forsøket bidrar til å nå formålet med loven, som er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. På grunnlag av de erfaringer som gjøres i forsøk, kan det være aktuelt for departementet å foreslå endringer i regelverket.

Forsøkshjemmelen gjelder i utgangspunktet alle bestemmelser i introduksjonsloven med tilhørende forskrifter, og forsøkene kan være av pedagogisk, økonomisk eller organisatorisk art. At forsøk kan være av økonomisk art, innebærer at det foreslås at det kan åpnes for tidsavgrensede unntak for eksempel fra lovens bestemmelser om stønaden deltakere har rett til. Forslaget om endring i introduksjonsloven innebærer dermed at denne hjemmelen går lenger enn lov om forsøk i offentlig forvaltning, som sier at godkjenning til forsøk ikke kan gis når dette vil innebære innskrenking av rettigheter enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning. Begrunnelsen for dette er omtalt i tilleggsnummeret til statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2015-2016). Begrunnelsen er at regjeringen vil vurdere ordninger der kommunene gis fleksibilitet til å prøve ut modeller med redusert introduksjonsstønad i kombinasjon med insentiver for å få flere til å avlegge og bestå norskprøve på et visst nivå. Det er den enkelte kommune som selv må vurdere om de ønsker å gjennomføre et slikt forsøk.

## *2.2 Begrensninger mht. hvilke forsøk som kan godkjennes*

Selv om hjemmelen i utgangspunktet gjelder alle bestemmelser i introduksjonsloven med tilhørende forskrifter, foreslår departementet likevel at det skal være begrensninger mht. hvilke forsøk som kan godkjennes. Det bør ikke kunne gis adgang til å gjøre unntak fra saksbehandlingsregler som er gitt av hensyn til enkeltpersoners rettsikkerhet. Dette innebærer at det ikke bør kunne gis unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler, eller fra presiserende bestemmelser om hvilke avgjørelser etter introduksjonsloven med tilhørende forskrifter som skal anses som enkeltvedtak, hvilke avgjørelser som kan påklages til fylkesmannen og hvilke sider av vedtaket fylkesmannen kan prøve.

Det vil heller ikke bli godkjent forsøk som vil være i strid med Grunnloven § 98 eller internasjonale konvensjoner. Dette er særlig viktig i vurderingen av om det skal gis adgang til å gjøre unntak fra rettigheter deltakerne er gitt i introduksjonsloven, for eksempel til kvalifisering eller opplæring av et visst omfang, eller til introduksjonsstønad. Selv om verken Grunnloven eller internasjonale konvensjoner i seg selv gir noen rett til for eksempel introduksjonsstønad, innebærer de likevel at inngrep i særlig økonomiske rettigheter som rammer enkelte personer eller grupper må være saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig. De samlede fordelene ved forsøksordningen må oppveie ulempene inngrepet i rettigheter etter loven medfører.

Andre begrensninger kan også være aktuelle, disse må beskrives uttømmende i rundskriv til introduksjonsloven.

### *2.3 Forutsetninger og vilkår for innvilgelse av unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift*

Forutsetninger for at departementet skal kunne innvilge unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift vil bli uttømmende beskrevet i rundskriv til introduksjonsloven. I forbindelse med godkjenning av forsøk, kan det også være aktuelt å stille vilkår til søkere for eksempel om hvem søknaden skal være underskrevet av og at det av søknaden fremkommer at forsøket og rammene for det er drøftet med lokale fagforeninger. Vilkår for godkjenning av søknader vil også bli uttømmende beskrevet i rundskriv til introduksjonsloven.

Eksempler på slike forutsetninger for å godkjenne søknad om forsøk med unntak fra lov og/eller forskrift er:

- at det foreligger en konkret søknad med omtale av forsøkets mål og hensikt,
- at det fremgår hvordan forsøket er ment å bidra til å nå formålet med loven
- at det fremgår uttrykkelig hvilke bestemmelser i lov eller forskrift forsøket vil innebære et avvik fra,
- at det foreligger en vurdering av konsekvensene forsøket ventes å kunne få for enkeltpersoner som omfattes av forsøket
- at behovet for avvik fra lov og/eller forskrift er begrunnet,
- at forsøket er tidsbegrenset,
- at det foreligger en framdriftsplan og beskrivelse av når og hvor lenge forsøket er ment å pågå,
- at søknaden oppgir en kontaktperson for forsøket og inneholder en omtale av eventuelle samarbeidspartnere,
- at det er utarbeidet en plan for evaluering av forsøket,
- at det etter at forsøket er gjennomført, sendes en rapport til departementet som redegjør for forsøkets måloppnåelse, med eventuell tilråding om endring eller justering av regelverket.

### *2.4 Begrunnelse for forslaget*

Begrunnelsen for forslaget er å legge til rette for utvikling, fleksibilitet i og bedre samordning av ordningene, gjennom å gi kommuner mulighet til å prøve ut nye pedagogiske og organisatoriske løsninger. Begrunnelsen er også å prøve ut ulike incitament for å nå formålet med introduksjonsloven og bidra til at flere går over i arbeid eller utdanning etter avsluttet deltakelse i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. En tredje begrunnelse er å legge til rette for bedre samordning av ordningene i introduksjonsloven med annen utdanning.

### *2.5 Eksempler på forsøk*

Hensikten med hjemmelen er å legge til rette for større fleksibilitet i kommunens arbeid med introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved at det kan gis adgang til å gjøre unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift der kommunen etter en vurdering av behov lokalt ønsker å prøve ut alternative ordninger. Her gis kun eksempler på situasjoner

hvor forsøk kan være aktuelle. Dette er ikke å anse som noen uttømmende opplisting av eksempler eller av områder hvor det kan være aktuelt å søke om forsøk.

Forsøk kan være knyttet til situasjoner hvor kommunen mottar utviklingsmidler, for eksempel gjennom ordningen Kommunale utviklingsmidler (KUM), eller de kan være begrunnet med et generelt ønske om å prøve ut noe. Et eksempel på en situasjon hvor det kan være aktuelt å godkjenne unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift kan være forsøk med felles opplæringscenter med grunnskole-, videregående opplæring og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og dermed unntak fra bestemmelser om at det er kommune eller fylkeskommune som har ansvar for å sørge for opplæring. Et annet eksempel kan være unntak fra mål for opplæringen i hhv. samfunnskunnskap eller norsk ved at andre temaer eller fag legges inn i opplæringen etter introduksjonsloven. Et tredje eksempel kan være unntak fra nivåene for språkferdigheter som er beskrevet i læreplanen gjennom et forsøk med å tilby opplæring også på et høyere språknivå enn det som er beskrevet som nivået innenfor rammen av introduksjonsloven. Et fjerde eksempel kan være unntak fra introduksjonslovens bestemmelse om nivået på introduksjonsstønad ved redusert introduksjonsstønad i visse situasjoner som incitament for å oppnå et visst språklig nivå raskt, og så at stønaden økes til 2G for den resterende tiden den enkelte er deltaker i introduksjonsprogrammet. Et femte eksempel kan være unntak fra introduksjonslovens bestemmelse om at rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram bare gjelder for personer som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen, ved at rett og plikt til deltakelse gis til flere enn de som er omtalt i introduksjonsloven § 2, eller ved at deltakelse i program også tilbys til personer som oppholder seg i kommunen på asylmottak i påvente av bosetting i en kommune. Et siste eksempel er forsøk med unntak fra introduksjonslovens bestemmelse om redusert stønad for deltakere under 25 år.

### **3. Særlig om interkommunale samarbeid**

Forslaget som fremmes her gjelder søknad fra enkeltkommuner. Dette er likevel ikke til hinder for at tidsavgrensede pedagogiske, organisatoriske eller økonomiske forsøk gjennomføres i interkommunalt samarbeid, jf. lov 25. september 1992 nr. 27 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 5, eller i et vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven kapittel 5A. Søknader om unntak fra introduksjonsloven og tilhørende forskrifter må i disse tilfellene fremmes av styret for løsning av felles oppgaver i interkommunalt samarbeid, jf. kommuneloven § 27, eller vertskommunen, jf. kommuneloven § 28-1 a.

### **4. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget vil i seg selv ikke føre til merkostnader for den enkelte kommune. Eventuelle kostnader for den enkelte kommune vil avhenge av innretningen på det enkelte forsøket. Kostnadene dekkes innenfor gjeldende kommunale tilskudd knyttet til bosetting og kvalifisering, dvs. integreringstilskuddet og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Eventuelle forsøk med redusert introduksjonsstønad kan få effekter på andre stønader som forvaltes av kommunen, det vil for eksempel kunne medføre økte kostnader til supplerende økonomisk sosialhjelp.

## 5. Forslag til endringer i introduksjonsloven

I introduksjonsloven foreslås følgende endringer (*endringer merket med kursiv*):

Som ny § 27 foreslås

*§ 27 Forsøksvirksomhet*

*Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske, organisatoriske eller økonomiske forsøk.*

Dagens § 27 og § 28 blir ny § 28 og § 29.