



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 20.4.2016

Deres ref.: 16/2057

HØRING – ENDRING I INTRODUKSJONSLOVEN – INNFØRING AV FORSØKSHJEMMEL

Vi viser til departementets høringsbrev av 17.3.2016.

1. Innledning

NOAS er generelt positive til at departementet åpner for gjennomføring av midlertidige forsøk hvor det gjøres unntak fra bestemmelser i introduksjonsloven med tanke på å skape insentiver som fremmer integrering. Vi deler departementets oppfatning av viktigheten av å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og for å oppnå økonomisk selvstendighet.

NOAS har imidlertid innsigelser mot deler av innholdet i departementets høringsnotat, og vil i det følgende redegjøre for våre syn.

2. Redusert introduksjonsstønad

Departementet skriver i høringsnotatet 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»*.

NOAS er enig i at det er viktig at nyankomne innvandrere lærer norsk så raskt som mulig, og at det er positivt med insentiver for å oppnå dette. Vi er imidlertid ikke enig i at reduksjon av utbetalt stønad til personer som ikke holder ønsket språklig nivå vil være en hensiktsmessig metode for å nå dette målet. Det er selvfølgelig umulig å vite eksakt hvilken innvirkning et slikt tiltak vil ha på den enkelte, og det kan ikke utelukkes at tiltaket vil kunne ha positiv effekt i enkelte tilfeller. Likevel stiller vi oss tvilende til at et slikt tiltak vil ha en generell positiv effekt.

Vi er for det første generelt kritiske til at departementet på denne måten åpner for å innføre en økonomisk «*straff*» for personer som ikke behersker det norske språket godt nok. Vi er

bekymret for at et slikt tiltak, for de personene som blir rammet, vil fremstå som et signal om at de ikke er ønsket i Norge, og at det fra norske myndigheters hold bevisst skapes en vanskelig situasjon som gjør Norge mindre attraktivt for dem det gjelder og for andre som vurderer om de skal reise til Norge. Det er således grunn til å frykte at et slikt tiltak, i det minste på sikt, vil ha større integreringshemmende enn integreringsskapende effekt. NOAS håper det ikke ligger en slik bevisst strategi bak forslaget, men det virker åpenbart at det kan oppfattes slik av nyankomne innvandrere, særlig med tanke på alle andre endringer som er gjennomført den siste tiden for å redusere Norges attraktivitet som destinasjonsland.

Det er videre en fare for at en reduksjon av introduksjonsstønad på bakgrunn av språkkunnskaper vil kunne slå urimelig ut. Det er utvilsomt stor forskjell blant innvandrere når det gjelder forutsetningene for å lære seg norsk. En person med akademisk utdanning og som allerede kan flere språk vil normalt ha betydelig lettere for å tilegne seg norskkunnskaper enn en person som er analfabet og ikke har noen skolegang. Om vilkåret for stønadsreduksjon er det språklige nivået vil det kunne føre til at personer som jobber hardt for å lære seg norsk blir rammet fordi de har en lengre vei frem, selv om deres innsats er bedre enn personer som har en bakgrunn som gjør det lettere å lære språk. Dette vil kunne oppfattes som urettferdig og vil kunne redusere motivasjonen for å legge ned et hardt arbeid.

Det stilles videre spørsmål ved om et virkemiddel som baserer seg på økonomisk straff vil være effektivt. Det er åpenbart ønskelig for alle at innvandrere raskt lærer seg det norske språket. Det er vår oppfatning at dette er svært viktig for nær samtlige nyankomne innvandrere. Incentivene for å lære seg norsk vil for de aller fleste være økte muligheter for å komme seg i jobb, bli bedre integrert i det norske samfunnet og å oppnå en meningsfull tilværelse i Norge. Vi mener det er høyst usikkert om trusler om lavere utbetalinger vil kunne skape den samme motivasjonen. NOAS viser i så måte til artikkelen «Belønning og motivasjon» av professor ved Handelshøyskolen BI, Bård Kuvaas, av 6.6.2015:

Det er liten tvil om at økonomiske incentiver er godt egnet til å gi en midlertidig tilpasning av atferd. Det er imidlertid ikke særlig mer tvil om at økonomiske incentiver er lite egnet til å skape vedvarende endringer i holdninger, verdier eller atferd. Allikevel synes de fleste av oss å ha en sterk tro på kvalitetene ved økonomiske incentiver som det grunnleggende styrings- og organiseringsprinsippet i arbeidslivet og ellers. Flere studier viser at våre lekmannsteorier om menneskelig motivasjon innebærer at vi forklarer vår egen motivasjon med motiver som at jobben er interessant og spennende, mens vi tror at andre trenger ytre stimulans for å gjøre en god jobb.

Departementet nevner, under «Økonomiske og administrative konsekvenser» at forsøk med redusert introduksjonsstønad kan medføre økte kostnader til supplerende økonomisk sosialhjelp. NOAS er sterkt kritisk til at det her legges opp til at reduksjon i introduksjonsstønader kan repareres med økte sosialstønader. Det er liten tvil om at sosialstønad for mange er beheftet med negative assosiasjoner, ikke minst for mottakerne selv. Vi stiller oss derfor undrende til hvilken positiv integreringsfremmende effekt det kan ha om stønader på denne måten blir vridd over på sosialhjelpsbudsjettet.

Om nyankomne innvandrere blir tvunget til å motta sosialhjelp, kun fordi de ikke får den introduksjonsstøtten de ellers ville fått, er vi bekymret for at dette vil få innvandrere til å føle seg mindre inkludert, og at det kan bidra til å øke oppfatninger om at innvandrere er en økonomisk belastning for det norske samfunnet. Mottak av sosialstønad, som er basert på økonomisk behov, som substitutt for introduksjonsstønad, hvor det oppstilles klare kriterier for deltakelse, vil dessuten i liten grad fremme økonomisk selvstendighet og incitamenter for egeninnsats. Dette vil i så fall være direkte i strid med forslaget formål.

3. Hjemmelsgrunnlag

NOAS vil stille spørsmål ved departementets bruk av lovhjemmel. Det følger av lov om forsøk i offentlig forvaltning § 4 annet ledd at forsøk ikke kan godkjennes «*når dette vil innebære innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning*». Vi mener en redusering av utbetaling, til personer med lavere språknivå enn andre, klart må anses som en innskrenking av rettigheter. Det uttales da også klart av departementet i høringsnotatet at «*Forslaget om endring (...) 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*».

NOAS stiller seg undrende til hvordan departementet ser for seg at man kan se bort fra § 4 i lov om forsøk i offentlig forvaltning, og gi godkjenning til forsøk som åpenbart vil være i strid med lovteksten.

4. Oppsummering

NOAS er enig med departementet i at det bør åpnes for forsøk som kan bedre innvandreres mulighet for integrering i arbeids- og samfunnslivet. Vi støtter derfor forslaget til ny § 27 i introduksjonsloven, slik den er presentert. NOAS mener imidlertid det må gjøres klart at søknader om forsøk som innskrenker enkeltpersoners rettigheter ikke vil bli godkjent.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringen. Vi er naturligvis tilgjengelige for spørsmål eller ytterligere kommentarer om det skulle være behov for det.

Med vennlig hilsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Andreas Furueth
juridisk seniorrådgiver