



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Høringsnotat

**Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer  
i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)**

16. august 2019

## Innhold

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Innledning.....  | 8  |
| 1.1   | Ny lov om integrering og endringer i statsborgerloven.....   | 8  |
| 1.2   | Hovedinnholdet i forslaget til ny lov om integrering .....   | 8  |
| 1.3   | Hovedinnholdet i forslaget til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften.....         | 13 |
| 1.4   | Særlige spørsmål til høringsinstansene.....  | 14 |
| 2     | Bakgrunn for lovforslaget .....  | 15 |
| 2.1   | Introduksjonsloven .....   | 15 |
| 2.2   | Ordninger i loven.....   | 16 |
| 2.2.1 | Introduksjonsprogrammet .....  | 16 |
| 2.2.2 | Introduksjonsstønadene .....   | 16 |
| 2.2.3 | Opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....  | 16 |
| 2.2.4 | Opplæring i mottak .....   | 17 |
| 2.3   | Andre relevante ordninger .....  | 17 |
| 2.3.1 | Bosettingsordningen .....  | 17 |
| 2.3.2 | Jobbsjansen.....   | 18 |
| 2.3.3 | Realkompetansevurdering .....  | 19 |
| 2.3.4 | Godkjenning av medbrakt kompetanse fra utlandet .....  | 19 |
| 2.4   | Utfordringsbildet .....  | 20 |
| 2.5   | Bakgrunn og behov for å reformere introduksjonsloven .....   | 22 |
| 2.5.1 | Bakgrunn for innføring av introduksjonsloven i 2003.....   | 22 |
| 2.5.2 | NOU 2017:2 Integrasjon og tillit — Langsiktige konsekvenser av høy innvandring (Brochmann II)..... | 22 |
| 2.5.3 | Fafo - Evalueringer av ordningene under introduksjonsloven .....                                   | 23 |
| 2.5.4 | Fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere .....  | 25 |
| 2.5.5 | Deltakere i introduksjonsprogrammet.....   | 25 |
| 2.5.6 | Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....  | 27 |
| 2.5.7 | Andre relevante utredninger og rapporter .....   | 29 |
| 2.6   | Mål med lovforslaget .....   | 31 |
| 2.7   | Innvandringsbildet .....   | 31 |
| 2.7.1 | Asylsøkere til Norge .....   | 32 |
| 2.7.2 | Overføringsflyktninger, familiegjenforente og arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS .....        | 32 |
| 2.8   | Mottak og bosetting .....  | 33 |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 2.8.1  | Innkvartering av asylsøkere .....  | 33 |
| 2.8.2  | Bosetting av nyankomne flyktninger .....                                       | 34 |
| 2.9    | Den politiske plattformen .....  | 34 |
| 2.9.1  | Relevante stortingsmeldinger .....   | 34 |
| 2.9.2  | Integrering gjennom kunnskap – Regjeringens integreringsstrategi 2019–<br>2022 | 35 |
| 2.9.3  | Granavolden-plattformen .....  | 36 |
| 2.10   | Standardiserte elementer.....  | 36 |
| 2.11   | Reguleringen i de nordiske landene .....                                       | 37 |
| 2.11.1 | Danmark.....   | 37 |
| 2.11.2 | Sverige .....  | 40 |
| 2.11.3 | Finland .....  | 41 |
| 2.12   | Internasjonale forpliktelser .....   | 42 |
| 3      | Alminnelige bestemmelser .....   | 43 |
| 3.1    | Formålet med loven .....   | 43 |
| 3.1.1  | Gjeldende rett .....   | 43 |
| 3.1.2  | Departementets forslag .....   | 43 |
| 3.2    | Geografisk virkeområde.....  | 45 |
| 3.2.1  | Gjeldende rett .....   | 45 |
| 3.2.2  | Departementets forslag .....   | 45 |
| 3.3    | Definisjoner .....   | 45 |
| 3.3.1  | Gjeldende rett .....   | 45 |
| 3.3.2  | Departementets forslag .....   | 45 |
| 4      | Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven .....                          | 46 |
| 4.1    | Kommunens ansvar.....  | 46 |
| 4.1.1  | Gjeldende rett .....   | 46 |
| 4.1.2  | Departementets forslag .....   | 46 |
| 4.2    | Fylkeskommunens ansvar .....   | 48 |
| 4.2.1  | Gjeldende rett .....   | 48 |
| 4.2.2  | Departementets forslag .....   | 50 |
| 5      | Tidlig kvalifisering .....   | 52 |
| 5.1    | Opplæring i mottak.....  | 52 |
| 5.1.1  | Gjeldende rett .....   | 52 |
| 5.1.2  | Departementets forslag .....   | 53 |
| 5.2    | Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune .....                         | 54 |
| 5.2.1  | Gjeldende rett .....   | 54 |
| 5.2.2  | Departementets forslag .....   | 55 |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 5.3    | Integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune.....             | 58 |
| 5.3.1  | Gjeldende rett .....   | 58 |
| 5.3.2  | Departementets forslag .....   | 58 |
| 6      | Introduksjonsprogrammet .....  | 59 |
| 6.1    | Målgruppe .....  | 59 |
| 6.1.1  | Gjeldende rett .....   | 59 |
| 6.1.2  | Departementets forslag .....   | 62 |
| 6.2    | Kompetansekartlegging .....  | 65 |
| 6.2.1  | Gjeldende rett .....   | 65 |
| 6.2.2  | Departementets forslag .....   | 65 |
| 6.3    | Karriereveiledning .....   | 66 |
| 6.3.1  | Gjeldende rett .....   | 66 |
| 6.3.2  | Departementets forslag .....   | 66 |
| 6.4    | Ansvar for introduksjonsprogram.....                                     | 68 |
| 6.4.1  | Gjeldende rett .....   | 68 |
| 6.4.2  | Departementets forslag .....   | 69 |
| 6.5    | Sluttmaal i introduksjonsprogrammet .....                                | 69 |
| 6.5.1  | Gjeldende rett .....   | 69 |
| 6.5.2  | Departementets forslag .....   | 70 |
| 6.6    | Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet .....                     | 73 |
| 6.6.1  | Gjeldende rett .....   | 73 |
| 6.6.2  | Departementets forslag .....   | 74 |
| 6.7    | Opplæring etter opplæringsloven som del av introduksjonsprogrammet ..... | 77 |
| 6.7.1  | Gjeldende rett .....   | 77 |
| 6.7.2  | Departementets forslag .....   | 83 |
| 6.8    | Programmets varighet .....   | 86 |
| 6.8.1  | Gjeldende rett .....   | 86 |
| 6.8.2  | Departementets forslag .....   | 86 |
| 6.9    | Individuell plan og integreringskontrakt .....                           | 89 |
| 6.9.1  | Gjeldende rett .....   | 89 |
| 6.9.2  | Departementets forslag .....   | 91 |
| 6.10   | Permisjoner og fravær .....  | 96 |
| 6.10.1 | Gjeldende rett.....  | 96 |
| 6.10.2 | Departementets forslag .....   | 97 |
| 6.11   | Stans i programmet.....  | 97 |
| 6.11.1 | Gjeldende rett.....  | 97 |
| 6.11.2 | Departementets forslag .....   | 99 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 7     | Introduksjonsstønad .....                                       | 99  |
| 7.1   | Gjeldende rett .....  | 99  |
| 7.2   | Departementets forslag .....                                    | 103 |
| 8     | Opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....                     | 104 |
| 8.1   | Målgruppe .....   | 104 |
| 8.1.1 | Gjeldende rett .....  | 104 |
| 8.1.2 | Departementets forslag .....                                    | 107 |
| 8.2   | Ansvar .....  | 111 |
| 8.2.1 | Gjeldende rett .....  | 111 |
| 8.2.2 | Departementets forslag .....                                    | 111 |
| 8.3   | Deltakerens norskmål .....                                      | 112 |
| 8.3.1 | Gjeldende rett .....  | 112 |
| 8.3.2 | Departementets forslag .....                                    | 113 |
| 8.4   | Opplæring i samfunnskunnskap .....                              | 119 |
| 8.4.1 | Gjeldende rett .....  | 119 |
| 8.4.2 | Departementets forslag .....                                    | 119 |
| 8.5   | Varighet og omfang .....  | 119 |
| 8.5.1 | Gjeldende rett .....  | 119 |
| 8.5.2 | Departementets forslag .....                                    | 120 |
| 8.6   | Individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap..... | 122 |
| 8.6.1 | Gjeldende rett .....  | 122 |
| 8.6.2 | Departementets forslag .....                                    | 122 |
| 8.7   | Fravær og permisjoner .....                                     | 123 |
| 8.7.1 | Gjeldende rett .....  | 123 |
| 8.7.2 | Departementets forslag .....                                    | 124 |
| 8.8   | Stans av opplæringen .....                                      | 125 |
| 8.8.1 | Gjeldende rett .....  | 125 |
| 8.8.2 | Departementets forslag .....                                    | 125 |
| 8.9   | Prøver i norsk og samfunnskunnskap .....                        | 126 |
| 8.9.1 | Gjeldende rett .....  | 126 |
| 8.9.2 | Departementets forslag .....                                    | 127 |
| 9     | Forskjellige bestemmelser.....                                  | 128 |
| 9.1   | Forsøk .....  | 128 |
| 9.1.1 | Gjeldende rett .....  | 128 |
| 9.1.2 | Departementets forslag .....                                    | 129 |
| 9.2   | Kompetansekrav for lærere .....                                 | 129 |
| 9.2.1 | Gjeldende rett .....  | 129 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 9.2.2  | Departementets forslag .....  | 129 |
| 9.3    | Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet..... | 131 |
| 9.3.1  | Gjeldende rett .....  | 131 |
| 9.3.2  | Departementets forslag .....  | 132 |
| 9.4    | Behandling av personopplysninger .....                                  | 132 |
| 9.4.1  | Gjeldende rett .....  | 132 |
| 9.4.2  | Departementets forslag .....  | 133 |
| 10     | Saksbehandlingsregler mv.....   | 136 |
| 10.1   | Forholdet til forvaltningsloven .....                                   | 136 |
| 10.1.1 | Gjeldende rett.....   | 136 |
| 10.1.2 | Departementets forslag .....  | 137 |
| 10.2   | Klage.....  | 138 |
| 10.2.1 | Gjeldende rett.....   | 138 |
| 10.2.2 | Departementets forslag .....  | 138 |
| 10.3   | Tilsyn.....   | 139 |
| 10.3.1 | Gjeldende rett.....   | 139 |
| 10.3.2 | Departementets forslag .....  | 140 |
| 10.4   | Internkontroll .....  | 145 |
| 10.4.1 | Gjeldende rett.....   | 145 |
| 10.4.2 | Departementets forslag .....  | 146 |
| 10.5   | Opplysningsplikt til barnevernet.....                                   | 146 |
| 10.5.1 | Gjeldende rett.....   | 146 |
| 10.5.2 | Departementets forslag .....  | 147 |
| 10.6   | Overgangsregler .....   | 147 |
| 11     | Endringer i statsborgerloven .....                                      | 147 |
| 11.1   | Innledning .....  | 147 |
| 11.2   | Krav om gjennomført norskopplæring .....                                | 147 |
| 11.2.1 | Gjeldende rett.....   | 147 |
| 11.2.2 | Departementets forslag .....  | 148 |
| 11.3   | Krav om kunnskaper i norsk muntlig.....                                 | 149 |
| 11.3.1 | Gjeldende rett.....   | 149 |
| 11.3.2 | Departementets forslag .....  | 150 |
| 11.4   | Krav om samfunnskunnskap.....   | 152 |
| 11.4.1 | Gjeldende rett.....   | 152 |
| 11.4.2 | Departementets forslag .....  | 153 |
| 12     | Økonomiske og administrative konsekvenser .....                         | 153 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 12.1   | Gjeldende finansiering av kommunenes bosettings-, integrerings- og kvalifiseringsarbeid .....        | 153 |
| 12.1.1 | Integreringstilskudd .....   | 154 |
| 12.1.2 | Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger .....                             | 154 |
| 12.1.3 | Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere .....                      | 154 |
| 12.1.4 | Rammetilskuddet .....  | 155 |
| 12.1.5 | Beregningsutvalget .....   | 155 |
| 12.2   | Forslag til endringer som har økonomiske og administrative konsekvenser .                            | 155 |
| 12.2.1 | Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven .....  | 156 |
| 12.2.2 | Tidlig kvalifisering .....   | 157 |
| 12.2.3 | Introduksjonsprogrammet .....  | 158 |
| 12.2.4 | Introduksjonsstønad .....  | 164 |
| 12.2.5 | Norsk og samfunnskunnskap .....  | 165 |
| 12.2.6 | Forskjellige bestemmelser .....  | 169 |
| 12.2.7 | Endringer i statsborgerloven .....   | 170 |
| 12.2.8 | Samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene ..... | 171 |
| 13     | Merknader til de enkelte bestemmelsene i integreringsloven .....                                     | 172 |
| 13.1   | Til Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser .....  | 172 |
| 13.2   | Til Kapittel 2 Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven .....                                 | 172 |
| 13.3   | Til Kapittel 3 Tidlig kvalifisering .....  | 173 |
| 13.4   | Til Kapittel 4 Introduksjonsprogram .....  | 175 |
| 13.5   | Til Kapittel 5 Introduksjonsstønad .....   | 180 |
| 13.6   | Til Kapittel 6 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....   | 182 |
| 13.7   | Til Kapittel 7 Forskjellige bestemmelser .....   | 187 |
| 13.8   | Til Kapittel 8 Saksbehandlingsregler .....   | 191 |
| 13.9   | Til Kapittel 9 Sluttbestemmelser .....   | 192 |
| 14     | Forslag til lov .....  | 193 |
| 15     | Forslag til endringer i statsborgerregelverket .....   | 207 |
| 15.1   | Forslag til endringer i statsborgerloven .....   | 207 |
| 15.2   | Forslag til endringer i statsborgerforskriften .....   | 207 |

# **1 Innledning**

## **1.1 Ny lov om integrering og endringer i statsborgerloven**

Kunnskapsdepartementet foreslår å oppheve lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) og innføre en ny lov om integrering (integreringsloven). Lovforslaget skal bidra til rask oppstart av kvalifiseringen av nyankomne flyktninger. Sentrale grep er lovfesting av kompetansekartlegging og karriereveiledning i forkant av oppstart av introduksjonsprogrammet. Forslaget skal også bidra til at flere skal få formelle kvalifikasjoner gjennom innføring av standardiserte elementer og mer bruk av formell kvalifisering og utdanning i programmet, samt lovfesting av differensiert programtid. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er et sentralt tiltak i introduksjonsprogrammet, men også en selvstendig ordning med en videre målgruppe. Innretningen på opplæringen foreslås endret fra gjennomførte timer til et krav om å nå et minimumsnivå i norsk.

Endringene som foreslås skal bidra til at kvalifiseringen i større grad enn i dag fyller gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har med seg, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet. Dette skal igjen bidra til økt sysselsetting blant flyktninger og innvandrere.

Videre foreslås det endringer i bestemmelser i lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) og forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften) som stiller krav om gjennomført norskopplæring og kunnskaper i norsk muntlig og samfunnskunnskap. Det foreslås blant annet å heve kravet til kunnskaper i norsk muntlig for rett til statsborgerskap etter søknad fra nivå A2 til nivå B1.

## **1.2 Hovedinnholdet i forslaget til ny lov om integrering**

Departementet foreslår at lovens formål skal være at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige, se forslag til § 1. Loven skal også bidra til at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.

Departementet foreslår at loven skal gjelde i Norge. Videre foreslås det at når oppgaver etter loven skal utføres før en person ankommer Norge, skal loven gjelde utenfor det norske territoriet, se forslag til § 2.

Det foreslås en definisjonsbestemmelse med sentrale begrep i loven, se forslag til § 3.

Departementet foreslår et eget kapittel som regulerer kommunens og fylkeskommunens ansvar. Det foreslås en bestemmelse om kommunens ansvar etter loven, se forslag til § 4. Det høres om det skal innføres et krav om at kommunens tilbud skal være forsvarlig og gis innen fristene som fremgår av loven. Kommunens plikter gjelder ikke overfor personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i lovens ordninger. Det foreslås videre at kommunen skal sørge for nødvendig informasjonsflyt internt i kommunen og mellom kommunen og aktører som har oppgaver etter loven. Det foreslås å presisere at kommunen kan gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter loven.



Det foreslås også å lovfeste fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, se forslag til § 5. Fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Arbeidet skal gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommunene og integreringsmyndighetene. Det foreslås videre at fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere og sørge for tilbud om karriereveiledning. Fylkeskommunen skal også veilede og følge opp kommunene i sitt arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere etter loven. Fylkeskommunen skal også tilby norskopplæring til deltakere som går fulltid i videregående opplæring.

Departementet foreslår et kapittel om tidlig kvalifisering. Kapitlet inneholder bestemmelser om kvalifisering som skjer før bosetting i en kommune. Her foreslår departementet å videreføre at asylsøkere i mottak har plikt til å delta i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier, se forslag til § 6. Forslaget innebærer at kommunen har plikt til å sørge for slik opplæring.

Departementet foreslår en egen bestemmelse om kompetansekartlegging før bosetting, se forslag til § 7. Det foreslås at bestemmelsen skal gjelde for personer som bor på mottak forutsatt at de har fått en oppholdstillatelse som medfører at de inngår i målgruppen for introduksjonsprogram. Bestemmelsen gjelder også for overføringsflyktninger. Det foreslås at den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen og at kartleggingen skal gjennomføres i tråd med forslag til § 11.

Det foreslås at vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de inngår i målgruppen for introduksjonsprogram, se forslag til § 8.

Bestemmelsene som regulerer introduksjonsprogram er forslått i et eget kapittel.

Det foreslås å videreføre hvem som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram, men at hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt skilles ut i en egen bestemmelse, se forslag til §§ 9 og 10. Videre foreslås det at det er alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse som er avgjørende for om personen inngår i målgruppen. Dette vil føre til at personer ikke kan vokse seg inn og ut av målgruppen. Det foreslås også at personer som har påbegynt programmet har rett og plikt til å fullføre programmet uavhengig av endringer i oppholdstillatelse eller om vedkommende får innvilget statsborgerskap. Det foreslås å videreføre hvem kommunen kan tilby introduksjonsprogram til utenfor målgruppen.

Departementet foreslår at personer i målgruppen for introduksjonsprogram har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging, se forslag til § 11. Dette innebærer at kommunen skal sørge for at personer i målgruppen for introduksjonsloven kartlegges, så fremt personen ikke har gjennomført kompetansekartlegging før bosetting, jf. § 8. Videre foreslås det hvilke opplysninger som minimum skal kartlegges.

Departementet foreslår at personer i målgruppen for introduksjonsprogram skal ha rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning, se forslag til § 12. Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartleggingen og bidra til at den enkelte tar informerte valg om

utdanning og arbeid og til at programmet blir tilpasset den enkeltes behov. Det foreslås at det er fylkeskommunen som skal sørge for karriereveiledningen.

Det foreslås at kommunen skal sørge for introduksjonsprogram til innvandrere som omfattes av målgruppen så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller at krav om program framsettes, se forslag til § 13. Det foreslås at individuell plan og integreringskontrakt skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak om program.

Departementet foreslår at det skal settes et sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet, se forslag til § 14. Sluttmalet blir blant annet bestemmende for varigheten av deltakerens program. Det foreslås visse kriterier for fastsettelse av sluttmalet som setter rammen for kommunens skjønnsutøvelse, se forslag til § 14 andre og tredje ledd. Sluttmalet skal ta utgangspunkt i deltakerens utdanningsbakgrunn. Kriteriene for sluttmaal er satt på bakgrunn av at flest mulig skal oppna formell kompetanse i løpet av programmet.

Det foreslås en egen bestemmelse om minimumsinnholdet i introduksjonsprogrammet, se forslag til § 15. Programmet skal minst inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Deltakere som har barn skal også delta på kurs i foreldreveiledning. Utover minimumsinnholdet foreslås det at innholdet i opplæringen skal ta utgangspunkt i deltakerens sluttmaal. Det foreslås også at programmet fortsatt skal være på fulltid.

For å oppna større individuell tilpasning foreslår departementet å innføre differensiert programtid for ulike grupper av deltakere med utgangspunkt i kriteriene for sluttmaal, jf. § 16. Departementet foreslår at for deltakere som minimum har fullført videregående opplæring før ankomst til Norge kan programmet vare i mellom tre og seks måneder. Denne gruppen vil ha et begrenset behov for kvalifisering utover de obligatoriske elementene i programmet. Videre foreslår departementet at deltakere med sluttmaal om videregående opplæring kan ha et program på mellom tre måneder og tre år. Dette skal gi flere deltakere mulighet til å oppna formell opplæring og kvalifisering innenfor rammen av programmet. For deltakere som ikke har fullført videregående opplæring og som ikke har sluttmaal om fullført videregående opplæring foreslås det at programmet kan vare mellom tre måneder og to år.

Departementet foreslår at programmet kan forlenges i inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan nå sitt sluttmaal med en forlengelse. Muligheten til forlengelse gjelder likevel ikke for deltakere som minimum har fullført utdanning på videregående nivå fra før.

Det foreslås å videreføre den individuelle planen, men at innholdet endres. Planen skal etter forslaget inneholde deltakerens sluttmaal, norskmål, omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter, se forslag til § 17. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke elementer vedkommende kan nyttiggjøre seg for å nå sluttmalet og delmålene. Videre foreslås at planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon. Det foreslås videre at det

utarbeides en samlet individuell plan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Det foreslås å innføre en integreringskontrakt som skal synliggjøre forpliktelsene til kommunen og deltakeren, se forslag til § 18. Det foreslås at kontrakten skal utarbeides samtidig som den individuelle planen. Videre foreslås det et integreringskontrakten skal gjengi målene og programmet varighet fastsatt i den individuelle planen.

Det foreslås å lovfeste at deltakeren kan søke om fravær og innvilges permisjon fra introduksjonsprogrammet, se forslag til § 19. Det foreslås å videreføre at de nærmere reglene om fravær og permisjoner fremgår av forskrift.

Departementet foreslår å videreføre at kommunen kan stanse introduksjonsprogrammet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, se forslag til § 20.

Reglene om introduksjonsstønad fremgår av kapittel 5. Det foreslås i all hovedsak å videreføre dagens regler, men at deltakere under 25 år som bor med foreldre skal motta 1/3 stønad, slik at denne gruppen i større grad likestilles med ungdom i samme situasjon, se forslag til § 22.

Videre foreslås det å videreføre at ved arbeid som inngår i programmet, skal stønaden reduseres med den tid arbeidet tar. Departementet foreslår imidlertid at stønaden reduseres krone for krone hvis dette er til gunst for deltakeren, se forslag til § 25 andre ledd. Forslaget vil bidra til at det alltid skal lønne seg å jobbe i programmet, for eksempel som lærling.

Bestemmelsene som regulerer opplæring i norsk og samfunnskunnskap er foreslått i et eget kapittel 6. Departementet foreslår å i hovedsak videreføre målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som er videre enn målgruppen for introduksjonsprogram. Departementet foreslår imidlertid at aldersspennet for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal være 18 til 67 år, istedenfor dagens 16 til 67 år. Endringen innebærer altså at 16- og 17-åringer ikke lenger omfattes av målgruppen. Videre foreslås det at hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt eller bare plikt skilles ut i en egen bestemmelse, se forslag til §§ 28 og 29. I likhet med forslag til § 9 foreslår departementet at det er alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse som er avgjørende for om personen inngår i målgruppen, men at rett og plikt til opplæring uansett opphører ved fylte 67 år. Dette vil føre til at personer ikke kan vokse seg inn i målgruppen, men at de kan vokse seg ut.

Det foreslås å videreføre at deltakere kan få fritak fra opplæringen dersom de kan dokumentere kunnskaper i norsk, samisk og samfunnskunnskap, eller det foreligger særlig helsemessige eller tungtveiende årsaker, se forslag til § 30. Det foreslås imidlertid at standpunkt karakter i norsk eller samisk fra grunnskolen ikke lenger skal gi fritak, men at det stilles krav om at søkeren har oppnådd et visst karakternivå.

Departementet foreslår å videreføre at kommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen som er bosatt i kommunen eller som bor midlertidig på asylmottak i kommunen, se forslag til § 31. Det foreslås imidlertid at

fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid. Tilbud om opplæring skal gis så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt. Fylkeskommunens ansvar inntreder ved oppstart i videregående opplæring. Det foreslås å videreføre at kommunen kan kreve betaling for opplæringen til personer som kun har plikt til opplæring og personer som tilbys opplæring uten å være omfattet av målgruppen.

Departementet foreslår at kommunen skal sørge for opplæring til deltakere slik at de når et minimumsnivå i norsk, se forslag til § 32. Det foreslås at hva som er deltakerens minimumsnivå skal fremgå av forskrift. Det foreslås at minimumsnivået differensieres med utgangspunkt i deltakerens utdanningsbakgrunn. Det differensierte minimumsnivået er det nivået deltakeren skal oppnå i norsk. Dette vil omtales som deltakerens norskmål.

Det foreslås at retten og plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder frem til vedkommende har nådd sitt norskmål, men likevel ikke lenger enn tre år, se forslag til § 32. Det foreslås at rett og plikt til opplæring for deltakere som minimum har fullført videregående opplæring, ikke skal gjelde i mer enn ett og et halvt år. Det foreslås at godkjente permisjoner legges til rammene på 18 måneder og 3 år.

Videre foreslår departementet at for deltakere som har en oppholdstillatelse som kun gir plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal plikten gjelde frem til vedkommende har nådd sitt norskmål, jf. § 32, men ikke lenger enn 300 timer.

Departementet foreslår å videreføre individuell plan for deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se forslag til § 34. Planen skal utarbeides i tråd med den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, jf. § 17.

Det foreslås å lovfeste at deltakeren kan søke om fravær og innvilges permisjon fra opplæringen, se forslag til § 35. Det foreslås å videreføre reglene om fravær og permisjoner, og at de nærmere reglene fremgår av forskrift.

Reglene om stans av opplæringen videreføres, slik at kommunen kan stanse opplæring for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, se forslag til § 36.

Departementet foreslår å lovfeste deltakerens plikt til å ta avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, se forslag til § 37, Departementet foreslår også at antall prøvesteder reduseres, se punkt 8.9.2.

Departementet foreslår et eget kapittel med forskjellige bestemmelser. Her foreslås det at kommunen kan søke om å gjøre unntak fra loven og tilhørende forskrift for å gjennomføre pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske forsøk, se forslag til § 38.

Det foreslås også å innføre kompetansekrav for lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven, se forslag til § 39.

Det foreslås å videreføre forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet for deltakere i opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se forslag til § 40.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene om behandlingen av personopplysninger, se forslag til §§ 41 til 43. Det foreslås å gi hjemmel for å gi forskrift om bruk av automatiserte avgjørelser.

Departementet foreslår å innta en egen bestemmelse som gir hjemmel for behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister, se forslag til endringer i introduksjonsloven sendt på høring 1. mars 2019.

Det foreslås et eget kapittel 8 om saksbehandlingsregler.

Departementet foreslår en egen bestemmelse om forholdet til forvaltningsloven med en liste over hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak etter loven, jf. § 45. Listen vil ikke være uttømmende.

Det foreslås å videreføre hjemmelen for å føre tilsyn med kommunens overholdelse av pliktene etter loven. Tilsynshjemmelen foreslås utvidet med de nye pliktene i integreringsloven, se forslag til § 47.

Det foreslås å videreføre reglene om klage og opplysningsplikt til barnevernet, se forslag til §§ 46, 48 og 49.

### **1.3 Hovedinnholdet i forslaget til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften**

Departementet foreslår endring i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f, jf. statsborgerloven § 8, slik at det ikke lenger stilles krav om å dokumentere gjennomført norskopplæring eller gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Som følge av dette foreslås også statsborgerforskriften § 4-1 om kravet om gjennomført norskopplæring og § 4-2 og 4-3 om unntak fra kravet om gjennomført opplæring, opphevet.

Departementet foreslår at kravet til ferdigheter i norsk muntlig heves fra nivå A2 til nivå B1, se forslag til ny § 4-1 i statsborgerforskriften.

Departementet foreslår også endring i de gjeldende unntakene i statsborgerforskriften § 4-4 fra kravet om å beherske norsk muntlig. Departementet foreslår at unntak på grunn av bestått norskprøve eller bestått avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve ikke videreføres. Departementet foreslår videre at unntak for søkere som har gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen og fått standpunktkarakter i faget, endres, slik at det stilles krav om at søkere har oppnådd et visst karakternivå. Tilsvarende endring foreslås i gjeldende unntak fra kravet om bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk for søkere som har gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen og fått standpunktkarakter i faget.

Departementet foreslår et nytt unntak som skal gjelde søkere som på grunn av helsemessige årsaker, eller personlig forutsetninger som vedkommende ikke rår over, ikke har mulighet til å oppnå kunnskaper i norsk muntlig på nivå B1, se forslag til ny § 4-1 andre ledd bokstav f i statsborgerforskriften. Tilsvarende unntak foreslås for kravet i

statsborgerloven om å ha bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk, se forslag til ny § 4-2 andre ledd bokstav e i statsborgerforskriften.

Departementet foreslår at kravet om å ha bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk og unntak fra kravet skal fastsettes i ny § 4-2 i statsborgerforskriften.

#### **1.4 Særlige spørsmål til høringsinstansene**

Til noen av forslagene har departementet sett behov for å stille særlige spørsmål. Dette gjelder følgende forslag:

##### *Kompetansekartlegging i mottak*

Departementet har vurdert to alternativer når det gjelder ansvar for kompetansekartlegging i mottak. Etter en samlet vurdering av alternativene foreslår departementet at ansvaret legges til vertskommuner for mottak. Departementet ber likevel om høringsinstansenes innspill på denne ansvarsfordelingen. Se punkt 5.2.2

##### *Kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram*

Departementet foreslår å videreføre kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram til en begrenset gruppe. Departementet ser at det også er andre grupper som kan nyttiggjøre seg av introduksjonsprogrammet og ber om høringsinstansenes innspill på om det burde åpnes for at andre grupper av innvandrere også kan tilbys introduksjonsprogram. Se punkt 6.1.2.

##### *Frist for oppstart av programmet*

Det er et mål at kvalifiseringen skal starte tidlig. Departementet vurderer derfor om fristen for oppstart av programmet bør være kortere enn tre måneder. Samtidig foreslås det flere oppgaver som må være gjennomført før oppstart av programmet. Departementet ber derfor om høringsinstansenes innspill på hvorvidt fristen for oppstart av program bør være kortere enn tre måneder. Se punkt 6.4.2.

##### *Krav om at kommunens tilbud skal være forsvarlig*

Departementet ønsker å åpent høre om det bør innføres et krav om at kommunens tilbud etter loven skal være forsvarlig og gis innen fristene som fremgår av loven. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om det bør innføres et slikt forsvarlighetskrav, se punkt 4.1.2. Departementet ber også om innspill til hvilke kriterier som eventuelt skal ligge til grunn for Fylkesmannens tilsyn av om kommunens tilbud etter loven er forsvarlig, se punkt 10.3.2.

##### *Fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap og prøver*

I dag gis det fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom vedkommende har gjennomført opplæring i henholdsvis norsk eller samisk eller samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen, og hvor det er satt standpunkt karakter i faget. Personer som har fritak fra opplæring, er også fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøve, se punkt 8.9.1.

Departementet foreslår å endre reglene for fritak, slik at det stilles krav om at den enkelte må dokumentere et høyere karakternivå i fagene enn i dag. Departementet vil utrede hvilket karakternivå som skal settes. Reglene om fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap har også betydning for unntakene fra å beherske norsk muntlig og ha bestått prøve i samfunnskunnskap for å få statsborgerskap, se punkt 11.3. Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslagene.

#### *Opplæring og prøve i samfunnskunnskap*

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning med opplæring i samfunnskunnskap. For å sikre at deltakere tidlig får kunnskap om det norske samfunnet ber departementet om høringsinstansenes innspill på om opplæringen og prøven i samfunnskunnskap bør gjennomføres innen en gitt frist. Se punkt 8.4.2.

## **2 Bakgrunn for lovforslaget**

### **2.1 Introduksjonsloven**

Bakgrunnen for innføringen av introduksjonsloven i 2003 var at nyankomne innvandrere så raskt som mulig skulle bli selvhjulpne. Formålet med loven da den ble innført var å styrke innvandrere sin mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet.

Loven regulerer introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt opplæring i norsk og i norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak. Videre regulerer loven tilsyn, internkontroll og saksbehandlingsregler.

Introduksjonsloven setter krav til både kommunene og deltakerne, men innenfor lovens rammer er kommunen gitt få føringer i gjennomføringen av ordningene, særlig introduksjonsprogrammet.

Loven er endret en rekke ganger siden den ble vedtatt i 2003. I 2003 ble introduksjonsordningen innført som en frivillig ordning, og fra 2004 ble ordningen obligatorisk for kommunene. I 2005 ble opplæringen i norsk og samfunnskunnskap regulert, og i 2018 ble opplæring i mottak for asylsøkere tatt inn.

Med innføringen av opplæringen for asylsøkere ble lovens formål utvidet ved at loven også skal legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.

#### *Begrepsbruk*

I dagens introduksjonslov og omtalen av den brukes mange ulike begreper for å beskrive målgruppene for de ulike ordningene. Begrepsbruken er ikke konsekvent. Blant annet brukes begrepene "utlending", "nyankommet utlending", "flyktning" og "nyankomne innvandrere".

Gruppene som omfattes av loven er ulike, se punkt 2.2.1 og 2.2.3 nedenfor. Målgruppen for introduksjonsprogram omfatter for eksempel både flyktninger, personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter søknad om asyl og personer som har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter å ha vært familiegjenforent som ektefelle eller samboer. Målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap omfatter disse, og i tillegg de som har fått en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Departementet tar utgangspunkt i dagens begrepsbruk i beskrivelsen av gjeldende rett. I lovforslaget og omtalen av de enkelte forslagene gjøres det et forsøk på å være mer konsekvent i begrepsbruken enn i dagens introduksjonslov. Målgruppen omtales i forslagene i dette høringsnotatet enten som "flyktninger" eller "innvandrere".

## **2.2 Ordninger i loven**

### **2.2.1 Introduksjonsprogrammet**

Kommunene plikter å gi et individuelt tilpasset kvalifiseringstilbud gjennom introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller at krav om deltakelse blir fremsatt. Flyktningene har rett og plikt til å delta. Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak.

Målgruppen for introduksjonsprogram omfatter flyktninger, personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter søknad om asyl og personer som har fått kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, familiemedlemmer til disse og personer som har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter å ha vært familiegjenforent som ektefelle eller samboer. Videre må vedkommende være mellom 18 og 55 år og ha behov for grunnleggende kvalifisering.

### **2.2.2 Introduksjonsstønad**

Deltakelse i introduksjonsprogrammet utløser rett til introduksjonsstønad. Vilkåret for å motta stønad er at personen deltar i introduksjonsprogrammet på fulltid. Det stilles ikke krav om at personen har et økonomisk behov for å motta introduksjonsstønad.

Stønad er individbasert, og uten hensyn til individuelle behov eller familiesituasjon. Stønad utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp (G) på årsbasis. Deltakere under 25 år har rett til en introduksjonsstønad som utgjør 2/3 av stønaden på årsbasis. Bakgrunnen for aldersdifferensieringen er at introduksjonsstønadens nivå ikke skal motvirke at ungdom går over til videre utdanning. Dersom nivået for introduksjonsstønad settes så høyt at det å gå over på ordinær utdanningsstøtte representerer et vesentlig inntektsfall, vil introduksjonsstønad ikke fungere etter sin hensikt for yngre aldersgrupper.

### **2.2.3 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap har en videre målgruppe enn introduksjonsprogrammet. I tillegg til å omfatte de som har rett og plikt til introduksjonsprogram omfatter målgruppen øvrige innvandrere mellom 16 og 67 år som



har oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Dette omfatter også familiegjenforente til norske og nordiske borgere. Medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet omfattes også av ordningen. Personene i målgruppen nevnt over, har rett og plikt til opplæring. Rett til opplæring innebærer at den enkelte skal få opplæring gratis fra kommunen vedkommende bor i. Dette gjelder også dersom personen bor i asylmottak etter å ha fått innvilget oppholdstillatelse i påvente av å bli bosatt etter avtale. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området inngår også i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men de har kun plikt til å delta i opplæringen, og kommunen kan kreve betaling. Å ha plikt til opplæring innebærer at vedkommende må gjennomføre opplæringen. Arbeidsinnvandrere fra EØS-/EFTA-området omfattes ikke av ordningen.

Opplæringen skal ha et omfang på minimum 600 timer for de som har rett og plikt og 300 timer for de som kun har plikt. For deltakere som har rett og plikt til opplæringen har det siden 2014 vært obligatorisk å gå opp til prøve i norsk og prøve i samfunnskunnskap. Norskprøven består av delprøver i lytteforståelse, leseforståelse, skriftlig framstilling og muntlig kommunikasjon. Delprøvene kan tas uavhengig av hverandre, og kandidatene får resultater per delprøve.

Opplæringen i norsk er inndelt i tre spor basert på den enkeltes behov og forutsetninger. Deltakernes erfaring med å bruke skrift som redskap for læring, tidligere skolegang og morsmål er sentrale kriterier ved tildeling av spor. I følge læreplanen for opplæringen skal spor 1 være tilrettelagt for deltakere som har liten eller ingen skolegang, spor 2 for deltakere med en del skolegang, og spor 3 for deltakere som har god allmennutdanning. Deltakerne skal ha mulighet til å skifte til et spor med raskere eller langsommere progresjon underveis, dersom opplæringen viser seg ikke å være tilpasset deres forutsetninger og behov.

#### **2.2.4 Opplæring i mottak**

Opplæring i mottak gjelder for asylsøkere over 16 år. Målgruppen har plikt til deltakelse i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. Kommunen skal sørge for opplæringen så snart som mulig etter at asylsøkerne som omfattes av plikten er registrert i et mottak i kommunen.

### **2.3 Andre relevante ordninger**

#### **2.3.1 Bosettingsordningen**

Dagens bosettingsordning ble innført i 2002. Hovedmål og prinsipper har ligget fast siden den gang. De som bosettes er nyankomne overføringsflyktninger og personer som har søkt beskyttelse og fått innvilget en oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting i en kommune. Formålet med ordningen er rask og treffsikker bosetting. Målet for rask bosetting er at voksne bosettes i en kommune senest innen seks måneder, og at familier med barn og enslige mindreårige bosettes senest innen tre måneder etter vedtak om

oppholds- eller innreisetillatelse. Målet for treffsikker bosetting er at nyankomne bosettes i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid.

Bosetting iverksettes gjennom samarbeid mellom stat og kommunesektor, og ordningen kan deles inn i tre administrative nivå, nasjonalt, regionalt og lokalt.

På *nasjonalt nivå* er det Stortinget gjennom statsbudsjettet som fastsetter de overordnede rammene, herunder nasjonale mål, hvor mange overføringsflyktninger Norge skal ta imot og tilskudd til kommuner ved bosetting. Kunnskapsdepartementet har det statlige hovedansvaret, og fastsetter kriterier som skal legges til grunn for hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette.

Ansvar for å finne bosettingskommuner er delegert til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Hvert år anmoder IMDi kommuner om å bosette et spesifisert antall personer. Anmodningen er basert på en samlet vurdering av bosettingskriterier og et fremtidig bosettingsbehov fastsatt av "Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentre" (heretter kalt Nasjonalt utvalg).

Nasjonalt utvalg fastsetter bosettingsbehovet på bakgrunn av prognoser fra "Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen", og foreslår så en fordeling til fylker/kommuner.

På *regionalt nivå* vurderer IMDi, i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, samt hvor mange flyktninger hver kommune skal anmodes om.

På *kommunalt nivå* bestemmer kommunene selv om de vil bosette, og hvor mange personer kommunen ønsker å bosette i kommende år. Kommunene behandler anmodningen fra IMDi og fatter politisk vedtak om å bosette et spesifisert antall personer, herunder enslige mindreårige. På grunnlag av kommunenes samlede vedtak arbeider IMDi med å finne riktig kommune til riktig person/familie.

Ved valg av bosettingskommune for den enkelte eller familie tas det hensyn til dokumenterte helseutfordringer, familie som allerede er bosatt, den enkeltes kompetanse, utdanning og arbeidserfaring, samt tilbudet i kommunen.

Dersom kommunen har akseptert forespørsel om bosetting, anses dette som en avtale mellom IMDi og kommunen om bosetting. Bufetat har ansvar for den konkrete bosettingen av enslige mindreårige under 15 år.

### **2.3.2 Jobbsjansen**

Formålet med tiltaket er å øke sysselsettingen blant innvandrere som er uten tilknytning til arbeidslivet, og som ikke er omfattet av andre ordninger eller som trenger tilrettelagte opplæringsløp. Jobbsjansen er utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen.

#### *Jobbsjansen for hjemmевærende kvinner*

Ordningen skal gjennom individuelt tilpassede programmer gi styrkede kvalifikasjoner for varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvhjulpenhet. Hovedmålgruppen er

hjemmeværende innvandrerkvinner i alderen 18–55 år som ikke er avhengige av sosialhjelp, som ikke har tilknytning til arbeidslivet eller ordinær utdanning og som har behov for grunnleggende kvalifisering. Deltakerne i ordningen skal motta stønad på minimum 1G.

#### *Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom*

Fylkeskommuner kan søke om tilskudd til prosjekter som skal styrke innvandrerungdoms faglige grunnlag for å fullføre videregående opplæring. Fylkeskommunen må samarbeide med aktuelle kommuner i sin region. Prosjektene skal rette seg mot innvandrerungdom i alderen 16–24 år som har rett til videregående opplæring, men som ikke har opparbeidet seg godt nok faglig grunnlag eller som har språklige utfordringer.

#### *Forsøk med lenger programtid for deltakere i introduksjonsprogrammet*

Målet er å prøve ut forlenget kvalifiseringsløp med ett ekstra år (år 4), etter deltakelse i et treårig introduksjonsprogram. Kommunene kan søke om prosjektmidler for å prøve ut muligheten til å ta deltakere i introduksjonsprogram som trenger lengre kvalifisering enn det introduksjonsloven åpner opp for i dag, direkte over i Jobbsjansen. Delordningen er fra 2019 flyttet til *tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*.

### **2.3.3 Realkompetansevurdering**

Kommuner og fylkeskommuner gjennomfører realkompetansevurdering mot læringsutbyttet beskrevet i læreplaner i hhv. grunnskole og videregående opplæring. Personer over 25 år som har fullført norsk grunnskole, eller tilsvarende, men ikke har fullført videregående opplæring, har rett til realkompetansevurdering i videregående opplæring. Realkompetansevurdering i videregående opplæring skal gjennomføres på norsk eller samisk. I fag- og yrkesopplæringen må kandidatene gjennomføre fagprøven som sluttvurdering for å få fagbrev/svennebrev. Fagprøven må gjennomføres på norsk.

### **2.3.4 Godkjenning av medbrakt kompetanse fra utlandet**

For at personer med utdanning fra utlandet lettere skal kunne dokumentere sin utdanning, og for at arbeidsgivere lettere skal kunne ha tillit til denne, er det opprettet forskjellige ordninger for offentlig godkjenning. De fleste av disse godkjenningsordningene går ut på å vurdere om dokumentasjonen er ekte (verifisering) og på å sammenligne utdanningsnivået med det norske utdanningssystemet (nivåplassering). Godkjenningsaktiviteten for ikke-regulerte yrker gjennomføres av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Godkjenning er frivillig, men det er ofte lettere å få jobb dersom den utenlandske utdanningen er godkjent av en norsk myndighet.

I noen tilfeller har offentlige myndigheter fastsatt rettslig bindende krav til hvem som kan utøve et yrke eller ha en yrkestittel. Dette omtales som regulerte yrker. Administrasjonen av godkjenningen og autoriseringen gjøres i dag av flere forskjellige godkjenningsmyndigheter. I flere sektorer finnes det egne regelverk, som for helseyrkene.

#### *Forskjellige ordninger*

Det finnes forskjellige godkjenningsordninger for forskjellige formål. NOKUT tilbyr generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og av utenlandsk fagskoleutdanning. Disse godkjenner utdanningenes nivå og omfang, men ikke det faglige innholdet. For høyere utdanning gjennomfører også NOKUT en egen vurdering for personer med utdanning fra enkelte land hvor det er særlig store problemer med å vurdere utdanningen. Denne kalles UVD-ordningen (Uten Verifiserbar Dokumentasjon) og består av en sakkyndig vurdering basert på blant annet tester og faglig diskusjon. For personer som ikke er aktuelle for denne ordningen, har NOKUT utviklet en *Kvalifikasjonsvurdering for flyktninger*. Dette er ikke en godkjenning, men en standardisert uttalelse med informasjon om personens høyeste oppnådde kvalifikasjon, arbeidserfaring og språkkompetanse, basert på et intervju. For å bli henvist til denne ordningen må en først søke om NOKUT sin godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. NOKUT tilbyr også en turbovurdering for opptak til doktorgradsutdanning og for arbeidsgivere. Dette er ikke en godkjenning, men en vurdering som kan være et veiledende råd.

Universiteter og høyskoler gjør en faglig godkjenning av utenlandsk utdanning, typisk i forbindelse med opptak. For de regulerte yrkene, er det godkjenningsmyndigheter i hver enkelt sektor som er ansvarlige for godkjenningen. Godkjenningsmyndighetene er normalt direktorater. De vurderer søkers utdanning og kvalifikasjoner opp mot de kvalifikasjonene som er fastsatt for å kunne utøve et yrke eller ha en yrkestittel.

#### *Kompletterende utdanning for flyktninger*

Arbeidet med å utvikle kompletterende utdanning for personer med fluktbakgrunn med utdanning fra utlandet startet opp i 2016 for lærere og sykepleiere ved OsloMet, og i teknologi og realfag ved OsloMet og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i fellesskap. Det har foreløpig vært utfordrende å få søkere med fluktbakgrunn med relevant utdanning fra utlandet og nødvendige språkkvalifikasjoner. Et fåtall av de som startet i 2017 hadde fluktbakgrunn. De første erfaringene studenter, fagpersoner og praksisfeltet har med tilbudet er positive.

## **2.4 Utfordringsbildet**

Mange innvandrere står utenfor arbeidsmarkedet. Det er særlig flyktninger som har problemer med å komme inn i, og delta i det norske arbeidsmarkedet. I NOU 2017:2 Integrasjon og tillit (Brochmann II-utvalget) forklares dette med «... mangel på utdanning og kvalifikasjoner som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet». Forskning fra blant annet Frischsenteret har vist at sysselsettingsratene for flyktninger øker de første årene etter ankomst til Norge for så å falle fem til ti år etter ankomst. Samtidig øker bruken av inntektssikringsordninger relativt til norskfødte (NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting). Sammenliknet med befolkningen for øvrig, har innvandrere dårligere levekår, lavere inntekt, lavere sysselsettingsandel, lavere jobbsikkerhet, mer midlertidighet, høyere andel arbeidsledige og lavere andel som eier sin egen bolig.

Det er likevel store forskjeller mellom ulike grupper av innvandrere når det gjelder disse indikatorene, og det er også stor forskjell på om man kommer til Norge på bakgrunn av

EØS-regelverket for å arbeide eller om man kommer for å søke om beskyttelse. EØS-borgere er ikke omfattet av ordningene i introduksjonsloven, da de i prinsippet skal klare å komme seg inn på og bli værende i arbeidsmarkedet selv. Det kan likevel være felles utfordringer, blant annet avhengig av utdanningsnivå. Brochmann-II-utvalget viser blant annet til at personer med lave kvalifikasjoner konkurrerer om de samme jobbene i de mer utsatte delene av arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandrere som faller ut av arbeidslivet, vil også kunne stå overfor liknende utfordringer som flyktninger blant annet når det gjelder risiko for varig lavinntekt og sosial marginalisering.

Statistisk sentralbyrås (SSB) definisjon på sysselsatte er personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l. Sammenliknet med innvandrere i andre OECD-land har innvandrere i Norge relativt høy andel sysselsatte. Særlig innvandrerkvinner er i høyere grad sysselsatt enn innvandrerkvinner i andre land.

SSB-rapporten «Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2017» beskriver situasjonen på arbeidsmarkedet for flyktninger som var bosatt i Norge i 4. kvartal 2017. Da var 48,5 prosent av flyktningene i alderen 15-66 år sysselsatt. I hele befolkningen lå andelen på 71,5 prosent, en forskjell på 23 prosentpoeng. 67,5 prosent av de sysselsatte flyktningene var i heltidsarbeid. Tilsvarende andel blant sysselsatte i hele befolkningen var 78,3 prosent.

Botiden i Norge har stor betydning for sysselsettingsnivået blant flyktninger. Blant dem med botid på under fire år ligger sysselsettingen langt under gjennomsnittet for alle flyktningene. Mange av disse deltar i introduksjonsprogrammet og er derfor ikke i arbeid. Blant dem med 20 års botid eller mer ligger sysselsettingen litt i overkant av 60 prosent. Botid øker imidlertid ikke sysselsettingen i samme grad i alle grupper av flyktninger. I følge SSB, kommer menn raskere i arbeid enn kvinner. Det er store kjønnsforskjeller i menns favør blant dem med botid på mellom 4 og 9 år.

Alder ved bosetting har også mye å si for sysselsettingsnivået. SSB ser for eksempel at gruppene som ble bosatt da de var under 16 år, har en sysselsetting på mellom 70 og 74 prosent når de har bodd mer enn 20 år i Norge.

Videre har utdanningsnivået stor betydning for sysselsettingen. Personer med kun grunnskole har lavest andel sysselsatte, uavhengig av innvandringsgrunn. Flyktninger som har tatt videregående eller høyere utdanning i Norge har en sysselsettingsgrad tett opptil hele befolkningen på samme utdanningsnivå. Mange av disse flyktningene har innvandret i ung alder (SSB-rapport 2017/8).

Flyktninger har lavere utdanning enn andre innvandrere og dobbelt så høy andel med ingen utdanning/kun grunnskole sammenliknet med befolkningen totalt, 52,8 mot 25,7 prosent. Utdanningsnivået øker med antall år bosatt i Norge. Omtrent 70 prosent av flyktningene som ankom Norge i 2015 og 2016 hadde ingen utdanning eller kun grunnskole som høyeste fullførte utdanning da de ankom Norge.

Fra 2013 til 2017 har tallet på sosialhjelpsmottakere økt fra 120 775 til 132 659, en økning på omtrent 10 prosent. I samme periode har andelen innvandrere som mottar sosialhjelp økt fra 35,5 til 44,5 prosent. Blant den øvrige befolkningen synker andelen som mottar sosialhjelp (SSB). Innvandrere mottok 56 prosent av utbetalingene i 2017. Personer med bakgrunn fra Afrika og Asia mottok 86 prosent av sosialhjelpen som ble utbetalt til innvandrere.

Negativ sosial kontroll, vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse kan være barrierer for aktiv deltakelse i samfunnslivet for noen nyankomne flyktninger og innvandrere. Det kan gjelde retten til å ta selvstendige valg om utdanning, ektefelle og arbeid, samt å delta på andre arenaer i samfunnet. I 2018 veiledet det nasjonale, tverretatlige Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll ansatte i førstelinjetjenestene i 595 saker. Henvendelsene kom fra ansatte i førstelinjetjenestene som møter utsatte personer, og fra utsatte som tok direkte kontakt. Av de 595 sakene gjaldt 46 saker flyktninger og familiegjenforente som var deltakere i introduksjonsprogrammet.

## **2.5 Bakgrunn og behov for å reformere introduksjonsloven**

### **2.5.1 Bakgrunn for innføring av introduksjonsloven i 2003**

Bakgrunnen for innføringen av introduksjonsloven i 2003 var at målet om at nyankomne innvandrere raskest mulig skulle bli selvhjulpne ikke var nådd. Det ble argumentert for at systemet ikke inneholdt de rette virkemidlene og insentivene for å møte målgruppens behov. I en evaluering fra Fafo ble det pekt på at kommunen hadde behov for en bedre rettslig ramme.

Før innføringen av introduksjonsloven var nyankomne innvandrere henvist til sosialhjelp som hovedkilde til inntektssikring ved bosetting i en kommune. Dette hadde vist seg å være en uheldig ordning over lang tid, da det kunne føre til at den enkelte innvandrer ble vant til et behovsprøvd hjelpeapparat og en passiv mottakerrolle, framfor å jobbe for å komme i arbeid. Et viktig formål med innføringen av loven var at deltakeren aktivt skulle delta for å gjøre seg berettiget til den økonomiske ytelsen.

Det var også sentralt at introduksjonsprogrammet skulle dekke målgruppens behov for språkopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkeslivet og/eller utdanning. Programmet var ment å være en effektiv og hensiktsmessig overgang til arbeid eller utdanning. Deltakelse i samfunnslivet i en bredere forstand enn arbeid og utdanning var også et hensyn bak formålsbestemmelsen i loven.

### **2.5.2 NOU 2017:2 Integrasjon og tillit — Langsiktige konsekvenser av høy innvandring (Brochmann II)**

Brochmann II-utvalget ble satt ned på bakgrunn av den store tilstrømmingen av asylsøkere i 2015, og skulle se på langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Utvalget mener at tiltakene som har vært anvendt så langt må betraktes som moderat vellykkede, men trekker frem at ordninger som introduksjonsprogrammet har representert en fruktbar nytenkning på feltet. Utvalget mener likevel at programmet bør styrkes når det gjelder

både organisering, innhold og kobling til arbeidslivet. Utvalget peker på at det er et stort behov for bedre samordning mellom ulike sektormyndigheter, ikke minst mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene.

Når det gjelder norskopplæringen ser utvalget at mange av de som deltar i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, ikke oppnår de norskferdigheter som anses som et minimumskrav blant mange arbeidsgivere. Utvalget mener det bør sees nærmere på om språkopplæring i større grad kan integreres i annen kvalifisering og kompetansebygging og også på arbeidsplassen.

Utvalget anbefaler at det utvikles moduler innenfor introduksjonsprogrammet som kan settes sammen ut fra behovet til de største eller vanligste gruppene av programdeltakere. Utvalget mener kommunene fortsatt bør ha frihet til å tilpasse tilbudet til lokale forhold og behov.

### **2.5.3 Fafo - Evalueringer av ordningene under introduksjonsloven**

Det er gjennomført en rekke større og mindre evalueringer av ordningene i introduksjonsloven, og særlig av introduksjonsprogrammet, siden loven ble innført i 2003.

Høsten 2017 leverte Fafo rapporten *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 2017:31). Formålet med evalueringen var å få en vurdering av om formålet med introduksjonsloven ble oppfylt, kunnskap om hva som gir gode resultater i kommunens arbeid med kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere, og forslag og anbefalinger for å styrke og videreutvikle kvalifiseringen for denne gruppen i årene fremover.

Fafo fastslår at lovens formål oppfylles i svært ulik grad. Over 20 prosent av kommunene tilfredsstiller ikke kravet om å tilby heldagstilbud til deltakerne, og over 15 prosent møter ikke kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. I likhet med tidligere evalueringer finner Fafo at kjennetegn ved deltakerne, kommunen og ledighetsnivået lokalt betyr svært mye for overgangen til arbeid og utdanning. De fant også at etter kontroll for disse forholdene påvirker kommunens organisering, kompetanse og virkemiddelbruk overgangen til arbeid.

Fafo finner at det er mer utfordrende å gi individuelt tilrettelagt undervisning på opplæringscentre med få deltakere. Uavhengig av kommunestørrelse er mangel på tilrettelegging spesielt tydelig for deltakere med lite eller ingen utdanning fra før, og som ikke kan lese eller skrive på morsmålet. Fafo finner imidlertid at også deltakere med høy utdanning, som ønsker raskere progresjon gjennom programmet, kan ende opp med et tilbud som i liten grad er tilpasset deres individuelle behov.

Lærernes kompetanse har betydning for deltakernes resultater. Høy formell kompetanse hos lærerne er assosiert med bedre resultater hos deltakerne målt i beståtte norskprøver. Samlet for alle spor finner Fafo at opplæringscentre med en høy andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk har en høyere andel elever som består norskprøven enn opplæringscentre med en lavere andel lærere med denne utdanningen.

Et av de tydeligste funnene til Fafo er at brukermedvirkning virker – spesielt for menn. Arbeidsretting virker også, spesielt for kvinner, slik som ordinært arbeid som del av program. Videre er det uheldig for overgang til arbeid å ikke få heldagsprogram, spesielt for menn. Dokumenterte norskferdigheter har også stor betydning for overgang til arbeid. De finner derimot i liten grad effekter av tiltak som arbeidspraksis og språkpraksis. Fafo mener at en årsak til dette trolig er at kvaliteten på språkpraksis varierer mye. En annen årsak er at verken arbeidspraksis eller språkpraksis tilfører deltakerne formell kompetanse. Fafo spør om tiltakene er utformet og dimensjonert slik at de fyller gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har i utgangspunktet, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet. Her svarer de et klart nei.

Fafo finner støtte for antagelsen om at politisk prioritering er et mulig suksesskriterium for integreringsarbeidet. Kommuner der introduksjonsarbeidet har fått politisk forankring, har en bredere samarbeidsprofil enn kommuner som ikke har forankret integreringsarbeidet i kommunale planer. De ser også ut til å ha tilgang på et bredere spekter av utdannings- og samfunnsrettede tiltak.

Norske kommuner er ulike, og Fafo mener det er urealistisk at alle skal kunne tilby nøyaktig det samme introduksjonsprogrammet. Evalueringen viser at det er ulike veier til målet – noen lykkes gjennom god norskopplæring, andre lykkes gjennom sterk satsing på arbeidsretting, og atter andre med et mer differensiert tilbud. Fafo mener likevel at de lokale variasjonene i virkemiddelbruk er bekymringsfullt store, og påvirker den enkelte deltakers sjanser for å komme i arbeid. Fafo mener det er et stort behov for å utvikle utdanningsløp som resulterer i formell kompetanse. For mange vil en fireårig fagopplæring være for omfattende, og for disse mener Fafo at det bør utvikles mer kortsiktige yrkesrettede kvalifiseringsløp.

Fafo publiserte rapporten *En mulighet for kvalifisering – En brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet* (Fafo-rapport 2018:35) høsten 2018. Rapporten peker blant annet på at det kommunen opplever som manglende motivasjon hos deltakere, kan skyldes at tilbudet den enkelte får er for lite tilpasset og for dårlig. I rapporten viser Fafo hvordan variasjon i utfall kan handle om manglende tilrettelegging og tilpasning til individuelle behov, og ikke nødvendigvis om manglende kompetanse, motivasjon eller feil innstilling hos den enkelte deltaker. I flere kommuner forteller deltakerne om felles kurstilbud for alle programdeltakere uavhengig av norskkunnskaper, botid og tidligere utdanning. Slike tilbud ble gjerne framhevet som lite motiverende og som «bortkastet tid», både av de som kunne mye fra før, og av de som kunne lite og ikke klarte å følge undervisningen.

Fafo finner også en tendens til at de individuelle planene deltakerne fortalte dem om, har et forholdsvis lavt ambisjonsnivå på vegne av deltakerne. Fafo snakket blant annet med ambisiøse og læringsvillige deltakere som har høyere utdanning eller fagutdanning fra utlandet, men som kun har som mål for introduksjonsprogrammet å lære norsk og ha arbeidspraksis i en bedrift som primært ansetter ufaglært arbeidskraft.



## 2.5.4 Fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere

I NIBR-rapporten: *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* fremgår det at kommunene er positive til at flere flyktninger får tilbud om fagopplæring innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Samtidig trekker kommunene frem en rekke hindringer, blant annet at det ikke er tilgjengelig tilbud lokalt, ikke er tilrettelagt for pendling, ikke er egne tilbud om videregående opplæring for voksne og dekning av livsopphold. NIBRs funn viser videre at det tradisjonelle tilbudet for voksne er lite egnet for nyankomne flyktninger, siden det kjennetegnes ved gjennomføring på deltid, kveldstid og gjennom hurtigløp. NIBR påpeker også mangelen på generelle videregående opplæringstilbud for voksne.

Rapporten viser at kun et mindre antall fylkeskommuner tilbyr tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for voksne innvandrere. I fylkeskommuner som har et tilpasset tilbud, er det dessuten stor variasjon i organisering og finansiering. Ulike fylkeskommuner tar ulike grep for å tilpasse ordinære videregående tilbud til deltakernes behov. Likevel viser det seg at behovene for tilrettelegging i form av språk- og læringsstøtte og dekning av livsopphold, ikke blir løst fullt ut.

## 2.5.5 Deltakere i introduksjonsprogrammet

SSB utarbeider årlig statistikk over deltakere i introduksjonsprogrammet. I tillegg utarbeider de jevnlig rapporter hvor de gjør grundige analyser av overgangen til arbeid og/eller utdanning, samt ser på deltakelsen i arbeid og/eller utdanning over tid for de årskullene det er mulig. SSB har totalt publisert åtte rapporter om tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet.

Det har vært en kraftig økning i antall deltakere i introduksjonsprogrammet de siste ti årene, fra rundt 8 500 i 2007 til nesten 29 000 deltakere i 2017. Den kraftige økningen de siste årene skyldes økningen i antall flyktninger som kom til Norge i 2015. Tall for 2018 viser en liten nedgang i antall deltakere, til omtrent 27 000 deltakere, og nedgangen vil mest sannsynlig fortsette i tiden fremover. Se også punkt 2.7 om innvandringsbildet.

*Tabell nr. 1 Antall deltakere i introduksjonsprogram.*

| År   | Antall deltakere | M %  | K %  |
|------|------------------|------|------|
| 2018 | 27 067           | 58,9 | 41,1 |
| 2017 | 28 811           | 62,6 | 37,4 |
| 2016 | 23 961           | 61,4 | 38,6 |
| 2015 | 17 940           | 55,7 | 44,3 |
| 2014 | 14 679           | 50,8 | 49,2 |
| 2013 | 13 681           | 49,4 | 50,6 |
| 2012 | 13 209           | 50,3 | 49,7 |

|      |        |    |    |
|------|--------|----|----|
| 2011 | 12 817 | 51 | 49 |
| 2010 | 11 845 | 50 | 50 |
| 2009 | 10 021 | 48 | 52 |
| 2008 | 8 706  | 47 | 53 |
| 2007 | 8 290  | 47 | 53 |
| 2006 | 8 796  |    |    |
| 2005 | 8 530  |    |    |

Kilde: SSB

Siden 2015 har det vært en overvekt av menn i introduksjonsprogrammet. De siste årene har det også vært en overvekt av deltakere med landbakgrunn fra Syria, Eritrea og Somalia, mens antall deltakere fra Eritrea og Somalia gikk ned fra 2017 til 2018.

Når det gjelder tiltak i programmet viser tall fra SSB for 2018 at nesten 86 prosent hadde opplæring i norsk og samfunnskunnskap som tiltak, 23 prosent hadde grunnskoleopplæring, 18 prosent hadde tiltak som fremmer sosialt nettverk, 20 prosent hadde arbeidspraksis, 16 prosent hadde språkpraksis, 10 prosent hadde fag i videregående opplæring og 10 prosent hadde helsefremmende tiltak som en del av programmet sitt.

I 2018 gikk 55 prosent av deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet rett over i arbeid eller utdanning. Dette er en økning på 7 prosentpoeng fra 2017, og resultatet er vesentlig bedre enn hva det har vært de siste 10 årene. Økningen skyldes i hovedsak at flere har gått over til videregående opplæring enn tidligere år.

Når SSB ser på deltakelse i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program var 62 prosent av de 4 800 deltakerne som avsluttet programmet i 2016 i arbeid og/eller utdanning i november 2017. Av disse var 45 prosent i arbeid, mens 17 prosent var under utdanning. Det er store forskjell mellom kjønnene. 71 prosent av mennene var i arbeid og/eller utdanning, mens for kvinnene gjaldt dette bare 50 prosent. Blant mennene er det godt over 70 prosent som er i arbeid eller utdanning i alle aldersgruppene opp til 40 år.

#### *Tid i introduksjonsprogrammet*

IMDi har analysert programlengden for tidligere programdeltakere på bakgrunn av data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Datamaterialet inkluderer til sammen 45 234 personer. Medianen for antall måneder med reell deltakelse i programmet er på 24 måneder (fratrasket permisjon og fravær). Når permisjoner og fravær fra programtiden blir lagt til, blir medianvarigheten for deltakelse noe høyere: 27 måneder (total programtid).

For å differensiere opplæringen i norsk deles deltakerne inn i tre ulike spor. IMDi har tatt utgangspunktet i denne inndelingen når de har vurdert programlengden for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Om lag 27 prosent av deltakerne i IMDis undersøkelse er plassert på det laveste nivået, spor 1. Hovedtyngden av deltakerne, 40 prosent, befinner seg i spor 2. I underkant av 10 prosent er plassert i spor 3, mens 23 prosent av deltakerne

er ikke registrert med spor i NIR. Når IMDi bare ser på de som faktisk er registrert på et spor, er 36 prosent i spor 1, 50 prosent i spor 2 og 13,5 prosent i spor 3.

Deltakere med liten eller ingen utdanning må antas ha et annet kvalifiseringsbehov enn de med utdanning fra før. Til tross for ulike kompetansebehov, finner IMDi små forskjeller i deltakerens medianvarighet i programmet. Når fravær og permisjoner trekkes fra, har deltakere på spor 1 kun tre måneder lenger mediantid enn deltakere på spor 3. Mediantid for deltakere i spor 1 forventes å være på 27 måneder. Dette indikerer at få kommuner har benyttet seg av mulighetene innenfor lovverket til å forlenge programtiden inntil 3 år (36 måneder). I 2018 hadde 27 prosent av alle deltakerne i introduksjonsprogrammet en programtid utover 2 år (24 måneder). Disse var fordelt på nesten alle (93 prosent) av kommunene med deltakere i introduksjonsprogram. I 2016 var andelene henholdsvis om lag 12 og 50 prosent.

### 2.5.6 Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er større enn målgruppen for introduksjonsprogrammet, og tall fra SSB viser at det deltok 44 200 personer i opplæringen i 2017. Dette utgjør en økning på 6 prosent fra 2016. Blant deltakerne var det klart flest med bakgrunn fra Syria i 2017. I tillegg til Syria er det mange deltakere med landbakgrunn fra Eritrea og Somalia. I 2014 og 2015 var det en overvekt av kvinner blant deltakerne, mens i 2016 og 2017 var det omtrent like mange kvinner som menn i opplæringen. Ca. 2/3 av deltakerne i opplæringen var under 35 år. Se tabell 2.

Tabell nr. 2 Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap 2014–2017

|                          |                    | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   |
|--------------------------|--------------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>I alt</b>             | <b>Begge kjønn</b> | 36 247 | 37 103 | 41 552 | 44 165 |
|                          | <b>Menn</b>        | 15 879 | 17 413 | 20 867 | 22 018 |
|                          | <b>Kvinner</b>     | 20 368 | 19 690 | 20 685 | 22 147 |
| <b>16-25 år</b>          | <b>Begge kjønn</b> | 7 964  | 8 549  | 10 310 | 10 506 |
|                          | <b>Menn</b>        | 4 130  | 4 946  | 6 466  | 6 459  |
|                          | <b>Kvinner</b>     | 3 834  | 3 603  | 3 844  | 4 047  |
| <b>26-35 år</b>          | <b>Begge kjønn</b> | 17 125 | 17 222 | 18 575 | 19 439 |
|                          | <b>Menn</b>        | 7 344  | 7 736  | 8 921  | 9 289  |
|                          | <b>Kvinner</b>     | 9 781  | 9 486  | 9 654  | 10 150 |
| <b>36-45 år</b>          | <b>Begge kjønn</b> | 8 003  | 8 024  | 8 984  | 9 895  |
|                          | <b>Menn</b>        | 3 177  | 3 363  | 3 873  | 4 324  |
|                          | <b>Kvinner</b>     | 4 826  | 4 661  | 5 111  | 5 571  |
| <b>46-55 år</b>          | <b>Begge kjønn</b> | 2 493  | 2 600  | 2 920  | 3 404  |
|                          | <b>Menn</b>        | 938    | 1 044  | 1 259  | 1 518  |
|                          | <b>Kvinner</b>     | 1 555  | 1 556  | 1 661  | 1 886  |
| <b>56 år eller eldre</b> | <b>Begge kjønn</b> | 659    | 701    | 761    | 921    |
|                          | <b>Menn</b>        | 288    | 318    | 347    | 428    |
|                          | <b>Kvinner</b>     | 371    | 383    | 414    | 493    |

Kilde: SSB

Tabell 3 gir en samlet oversikt over gjennomførte delprøver i avsluttende prøve i norsk i 2018, og prosentvis fordeling av oppnådde resultater. .

Tabell nr. 3 Oversikt over gjennomførte norskprøver og resultater samlet for 2018

| Prøveform               | Antall | Fordeling av oppnådd resultatnivå i prosent |          |    |    |    |    |              |
|-------------------------|--------|---|----------|----|----|----|----|--------------|
|                         |        | Totalt                                      | Under A1 | A1 | A2 | B1 | B2 | Ikke vurdert |
| Muntlig kommunikasjon   | 25 729 | 100   | 1        | 14 | 45 | 30 | 10 | -            |
| Lytteforståelse         | 19 144 | 100   | 1        | 17 | 40 | 29 | 14 | -            |
| Leseforståelse          | 19 163 | 100   | 3        | 24 | 37 | 25 | 11 | -            |
| Skriftlig framstilling  | 20 597 | 100   | 2        | 16 | 45 | 31 | 5  | 1            |
| Sum delprøver           | 84 633 |   |          |    |    |    |    |              |
| Antall unike kandidater | 32 136 |   |          |    |    |    |    |              |

Kilde: Kompetanse Norge

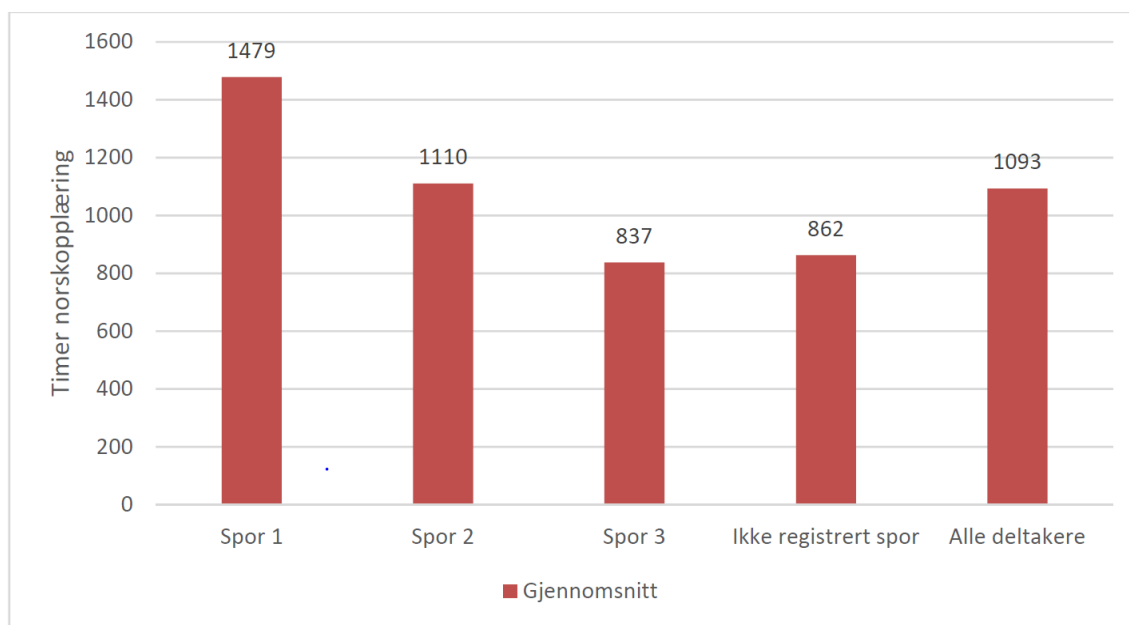
Resultatene på norskprøven er basert på *Det felles europeiske rammeverket for språk* og måles i: Under A1, A1, A2, B1 og B2. B2 er det høyeste nivået på norskprøven.

Resultatene på norskprøvene er gjennomgående svake. Som tabell 3 viser, oppnådde flertallet av deltakerne A2 eller lavere på samtlige delprøver i 2018. Per i dag finnes det ikke systematisk kunnskap om hva som er årsaken til at mange deltakere avslutter opplæringen med et lavt ferdighetsnivå i norsk. Det kan skyldes forhold ved selve opplæringen, manglende kompetanse hos lærerne, variasjon i omfanget av opplæringen som blir gitt og kvaliteten i arbeidsrettede tiltak som eksempelvis språkpraksis. Studier viser også at deltakernes behov for tilpasset opplæring ivaretas i varierende grad i kommunene, se punkt 2.5.3 over.

Tall fra rapporten: *Resultater på Norskprøve for voksne innvandrere 2014-2017*, utarbeidet av Kompetanse Norge, viser at antall personer med rett og/eller plikt til norskopplæring som har tatt norskprøven har økt hvert år i perioden 2014–2017, med størst økning fra 2016–2017. Samtidig har resultatene samlet sett blitt svakere over tid på tre av fire delprøver. Halvparten av de som har tatt prøven er i aldersgruppen 26–35 år, og personer i denne aldersgruppen oppnår best resultater. Andelen som får resultat B1 eller B2 øker med utdanningsnivå og kvinner oppnår noe bedre resultater på norskprøven enn menn. Videre viser tallene at de som bare har plikt til norskopplæring oppnår bedre resultater enn personer med rett, eller rett og plikt til norskopplæring.

Figur 1 viser gjennomsnittlig antall fullførte timer norskopplæring i perioden våren 2014 til og med 30. juni 2018, fordelt på de tre sporene.

Figur nr. 1 Gjennomsnittlig antall fullførte timer norskopplæring, fordelt på spor.



Kilde: IMDi

Figuren viser at gjennomsnittlig antall timer i norskopplæring, for alle deltakere i den aktuelle perioden, er om lag 1 100 timer. Kommunen har i henhold til dagens regelverk plikt til å tilby minimum 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap til deltakere som har rett og plikt til opplæring. Kommunene har i tillegg plikt til å tilby deltakere ytterligere inntil 2 400 timer opplæring ved behov. Som det fremgår av tabellen, bruker kommunene i dag i gjennomsnitt mer enn minimumsgrensen på 600 timer. Samtidig tilbys spor 1-deltagere, som erfaringsmessig har størst behov for opplæring, langt mindre enn maksimumsgrensen på til sammen 3 000 timer.

### 2.5.7 Andre relevante utredninger og rapporter

Syssettingsutvalgets ekspertgruppe overleverte sin rapport NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting* i mars 2019. Rapporten inneholder en beskrivelse og vurdering av utvikling i sysselsetting og bruk av ytelser, og en rekke forslag for å øke sysselsettingen og redusere langvarige eller passive stønadsforløp.

Rapporten viser at sysselsettingsandelen har økt for innvandrerguppen i alt siden 2001, noe som blant annet har sammenheng med økning i antallet arbeidsinnvandrere. Det viser seg at flere innvandrere med flyktningbakgrunn og familiegjenforente med disse, har dempet økningen. Denne gruppen har relativt lav andel i jobb, selv mange år etter bosetting. Utvalget viser også til flere studier fra Frischsenteret som finner at sysselsettingsandelen blant innvandrere fra lavinntektsland generelt, og flyktninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge, for så å falle fem til ti år etter ankomst. Utvalget peker på at dette kan påvirke sysselsettingsandelen negativt i årene framover. Ekspertgruppen ser blant annet behov for større grad av differensiering mellom personer som raskt bør starte jobbsøk og personer som trenger mer omfattende kvalifisering. De skriver at introduksjonsprogrammet bør få utvidet varighet

for personer som trenger lengre tid for å nå et utdanningsnivå som gir mulighet for jobb i Norge.

Livsoppholdsutvalget har i NOU 2018:13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold* utredet løsninger og modeller for inntektssikring, slik at flere voksne kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Utvalget har vurdert dagens finansieringsordninger i Lånekassen og NAV, samt andre kommunale og statlige ordninger. Utvalget foreslår blant annet forsøk med en ny grunnskolestønad for stønadmottakere som ikke har fullført grunnskole. Stønaden foreslås å være på 2G og gis til personer i alderen 20–54 år med behov og motivasjon for å fullføre grunnskoleutdanningen. Utvalget viser til at de fleste voksne uten fullført grunnskoleopplæring er flyktninger. De fleste er uten stabilt lønnet arbeid, og med livsoppholdet sikret gjennom offentlige inntektssikringsordninger. Utvalget ser at den privatøkonomiske gevinsten ved å gjennomføre grunnskoleopplæringen må forventes å være lav for mange, selv om statistikken viser at flyktninger med fullført grunnskole i større grad er i lønnet arbeid enn de som mangler kompetanse fra grunnskolen.

NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn* inneholder blant annet vurderinger og anbefalinger om karriereveiledning i introduksjonsordningene for nyankomne innvandrere. Utvalget mener integreringsfeltet er et felt hvor karriereveiledning bør være et viktig verktøy. De anser karriereveiledning som særlig viktig, nyttig og effektivt for nyankomne innvandrere ved ankomst til Norge og opphold i mottak, ved ankomst til bosettingskommunen og oppstart i introduksjonsprogram og ved avslutning av introduksjonsprogrammet. Utvalget mener at tidlig tilgang til karriereveiledning vil fremme en rask arbeidsorientering og oppstart av arbeidsrettede aktiviteter, samt motvirke passivitet og forebygge utstøtning. Utvalget mener karriereveiledning etter bosetting og ved oppstart av introduksjonsprogram vil være svært nyttig for å identifisere hva som vil være det mest hensiktsmessige innholdet i introduksjonsprogrammet for en person. Karriereveiledning kan bidra til å avklare f.eks. om en deltaker bør ha grunnskole, fagbrev eller primært arbeidspraksis som del av programmet.

Forskningsstiftelsen FAFO har publisert en studie som beskriver utfordringene knyttet til foreldrerollen i enkelte innvandrergupper (*Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll* FAFO-rapport 2019). Rapporten gir et innblikk i foreldres perspektiver og bekymringer knyttet til sine barn. De opplever usikkerhet i møte med en fremmed oppdragerkultur, sammenlignet med den de kommer fra. Dette gjelder særlig personer med bakgrunn fra stater hvor religion har autoritet i familielivet og hvor ære og skam er bestemmende for familiens verdighet. Rapporten viser at et høyt antall unge med innvandrerbakgrunn opplever alvorlige restriksjoner fra sine foreldre. De nektes å være med venner på fritiden, og å være med noen av motsatt kjønn uten voksne tilstede. Dette påfører de unge psykiske plager, lavere selvtillit og fører til mindre deltakelse i fritidsaktiviteter. Rapporten viser at kunnskap om oppvekst i Norge virker. Den yngre foreldregenerasjonen, som har økt forståelse for det å vokse opp i Norge, gir sine unge mer frihet til å ta egne livsvalg.

## 2.6 Mål med lovforslaget

I september 2019 er det 15 år siden introduksjonsprogrammet ble innført som en obligatorisk ordning for nyankomne innvandrere, og 14 år siden opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ble innført. Det er grunn til å anta at introduksjonsprogrammet sett under ett er mer effektivt enn den kvalifiseringsinnsatsen som ble gjort før programmet ble innført. Det samlede kunnskapsgrunnlaget viser likevel at det er et stort potensiale for forbedringer, både for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Det nye lovforslaget skal bidra til at flere innvandrere deltar i arbeidslivet. Introduksjonsprogrammet skal i større grad fylle gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har når de kommer til Norge, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet. For å nå dette målet må opplæringen i norsk og samfunnskunnskap gi deltakerne tilstrekkelige norskkunnskaper til at de vil klare seg i arbeidslivet eller kunne få utbytte av en utdanning. Videre må programmet føre til mer formelle kvalifikasjoner for deltakere som har behov for det. Det gjelder særlig unge mellom 18 og 24 år, som har et langt arbeidsliv i Norge foran seg. Det er nødvendig at kvalifiseringen av nyankomne innvandrere ikke bare skal føre flere raskt over i arbeid eller utdanning, men at den også skal bidra til at den enkelte får en varig tilknytning til arbeidslivet og blir selvforsørget. Dette for å snu tendensen med at flyktninger faller ut igjen av arbeidslivet etter fem til ti år og går over på inntektssikringsordninger.

Det er også et mål at de store forskjellene som er påvist mellom kommunene når det gjelder blant annet innhold, kvalitet og resultater i ordningene reduseres.

Departementet har en nasjonal målsetning om at 70 prosent av deltakerne i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap oppnår nivå A2 eller høyere på skriftlig prøve og 90 prosent oppnår nivå A2 eller høyere på muntlig prøve i norsk. For å bidra til å nå regjeringens målsetning om at flere skal få formell opplæring i introduksjonsprogrammet og en mer varig tilknytning til arbeidslivet, har departementet bestemt å heve den nasjonale målsetningen for norskopplæringen til nivå B1. Endringen vil gjelde fra 2020. Den prosentvise forventningen til henholdsvis muntlig og skriftlig prøve vurderes videreført.

Målsettingen om at 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program vil bli videreført. Samtidig er det nødvendig å etablere ytterligere indikatorer som sier noe om kommunenes innsats, og om en når målene om at flere deltakere skal få formell opplæring i programmet og en mer varig tilknytning til arbeidslivet. Utviklingen av nye indikatorer er en del av oppfølgingen av tiltak 57 i integreringsstrategien som er å videreutvikle resultatindikatorerne på integreringsområdet.

## 2.7 Innvandringsbildet

De siste 50 årene har Norge blitt et mer sammensatt samfunn. I 1970 var det 1,5 prosent av befolkningen som hadde innvandret. Ved inngangen til 2019 var 14,4 prosent av befolkningen innvandrere og 3,4 prosent norskfødte med innvandrerforeldre.

Innvandrere i Norge kommer fra 220 land og har innvandret av ulike årsaker. Av alle innvandrere i Norge har 4 prosent flyktningbakgrunn.

Under følger en oversikt over innvandringen blant gruppene som er omfattet av ordningene i introduksjonsloven.

### **2.7.1 Asylsøkere til Norge**

Norge har de siste årene opplevd historiske svingninger i antallet asylsøkere. Mens antallet asylsøkere var nokså stabilt i årene 2010–2014, ble antallet nesten tredoblet i 2015. Det ble da registrert 31 145 asylsøkere, hvor de fleste kom i løpet av noen få måneder på høsten. Fra desember 2015 sank imidlertid ankomstene betraktelig, og antallet asylsøkere til Norge har de siste tre årene vært rekordlavt.

I 2018 var det 3 054 (eksklusiv overføringsflyktninger) personer som søkte beskyttelse i Norge, hvorav en fjerdedel var fra Tyrkia.

Om lag 2 000 asylsaker ble realitetsbehandlet. De resterende sakene ble ikke realitetsbehandlet blant annet grunnet Dublin-forordningen og trygt tredjeland. Av de realitetsbehandlede sakene fikk 66 prosent status som konvensjonsflyktning, 3 prosent fikk annen flyktningstatus, 3 prosent fikk opphold på grunn av andre humanitære årsaker og 28 prosent fikk avslag på sin asylsøknad. De som fikk oppholdstillatelse i Norge i 2018 kom hovedsakelig fra Syria (43 prosent), Eritrea (18 prosent), Irak (10 prosent) og Afghanistan (9 prosent).

I den nyeste prognosen er det forventet at det vil komme et sted mellom 2 000 og 5 000 asylsøkere til Norge i 2019 og mellom 2 000 og 7 000 i 2020. Den konkrete prognosen det planlegges for er satt til 3 000 i både 2019 og 2020. Det ser ut til at ankomsten av asylsøkere til Norge vil holde seg på et lavt nivå på kort sikt, men det er vanskelig å vite hvordan det internasjonale migrasjonsbildet vil utvikle seg i årene som kommer.

Antall asylsøkere og irregulære migranter til Europa som helhet har gått ned som følge av samarbeid mellom europeiske land og land utenfor Europa. Det er også iverksatt en rekke tiltak på europeisk nivå, slik som styrking av arbeidet til asylbyrået EASO og grensekontrollbyrået Frontex, der Norge deltar. Bedre registrering av personer som kommer over yttergrensene til Schengen-området og personkontroll på noen av de indre grensene mellom Schengen-land, har også ført til at færre av dem som kommer til Europa reiser videre til Norge. Endringer i utlendingsregelverket i Norge antas også å ha bidratt til at antall personer som søker beskyttelse i Norge er lavere enn før.

### **2.7.2 Overføringsflyktninger, familiegjenforente og arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS**

For å avhjelpe flyktningssituasjonen i verden bidrar Norge med å ta imot flyktninger etter en årlig kvote, i tett samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter årlig, i samarbeid med Utenriksdepartementet og Kunnskapsdepartementet, hvilke flyktninggrupper som skal prioriteres i kvoten. I 2018 kom det flere personer til Norge som overføringsflyktninger (2 484) enn antall personer som fikk innvilget beskyttelse etter søknad (1 793). I 2019 er kvoten for



overføringsflyktninger økt til 3 000 plasser. Det gis 1 000 plasser til syriske flyktninger i Libanon (750) og Jordan (250), 900 plasser til kongolesiske flyktninger i Uganda, 500 plasser til sør-sudanske flyktninger i Etiopia, og 450 plasser for flyktninger av ulike nasjonaliteter som evakueres fra Libya. Videre er det 150 plasser som er åpne for alle nasjonaliteter.

Antall innvilgede søknader om familieinnvandring var på henholdsvis 15 580 og 14 432 i 2016 og 2017. Dette var en økning i antall familieinnvandrere sammenlignet med tidligere år. Økningen var særlig stor blant gruppen der referansepersonen har fluktbakgrunn. I 2018 gikk antall innvilgede søknader ned til i underkant av 11 000, og familieinnvandring der referansepersonen har fluktbakgrunn ble redusert med 74 prosent fra 2017 til 2018. Hovedårsaken til nedgangen i denne gruppen er at antall asylsøkere er kraftig redusert de siste årene, noe som på sikt fører til færre søknader om familieinnvandring.

Det var 8 000 arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS som fikk innvilget arbeidstillatelse i Norge i 2017, hvorav nesten 20 prosent kom fra India, nesten 15 prosent fra Vietnam, 9 prosent fra Ukraina og et noe mindre antall fra USA, Serbia, Filippinene og øvrige land. I 2018 var tallet på arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS om lag 9 000, med omtrent tilsvarende landfordeling som i 2017.

## **2.8 Mottak og bosetting**

### **2.8.1 Innkvartering av asylsøkere**

Personer som har søkt beskyttelse i Norge gis tilbud om innkvartering frem til de enten er bosatt i en kommune eller blir returnert på grunn av avslag på søknaden. Justis- og beredskapsdepartementet har delegert ansvaret for opprettelse, drift og nedleggelse av asylmottak til Utlendingsdirektoratet (UDI). UDI skal sørge for et enkelt, men akseptabelt innkvarteringstilbud, som skal sikre beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet. Det primære formålet med mottakssystemet er å sikre innkvartering for de som søker om beskyttelse mens de har en søknad til behandling.

Innkvarteringstilbudet skal blant annet innrettes slik at det fremmer integrering for personer som har fått, eller med stor sannsynlighet vil få, oppholdstillatelse. Tilbudet skal også stimulere til retur av personer med utreiseplikt, og eventuelt tilrettelegge for tvangsretur.

Nyankomne asylsøkere tilbys i dag først plass i Ankomstsenter Østfold, der de blant annet registrerer asylsøknaden hos Politiets utlendingsenhet. Etter registrering av asylsøknaden får asylsøkerne plass i transittmottak, før de får tilbud om plass i ordinære mottak. Beboere som har fått, eller sannsynligvis vil få, oppholdstillatelse i Norge, kan søke seg til et integreringsmottak. Integreringsmottak er en ordning som er under evaluering. Enslige, mindreårige asylsøkere over 15 år får tilbud om plass i egne mottak. Barne- og familiedepartementet ved Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er ansvarlig for innkvartering av enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år.

Gjennomsnittlig botid for beboere i ordinære mottak (inkludert transitt- og integreringsmottak) var 37,5 måneder, det vil si omtrent tre år, ved utgangen av 2018.

Mediantiden var 703 dager, det vil si i overkant av 23 måneder. For enslige mindreårige asylsøkere i mottak ble botiden i mottak redusert fra om lag 20 måneder ved inngangen av 2018 til i overkant av syv måneder ved utgangen av 2018. Mediantiden i mottak var 134 dager.

Antall beboere i asylmottak har, i likhet med antall asylsøkere, variert kraftig de siste årene. I årene 2011–2014 var det rundt 15 000 beboere i mottak på slutten av året, mens det ved utgangen av 2015 var det dobbelte. Til sammenligning var det om lag 3 600 beboere i mottak ved utgangen av 2018. For å tilpasse kapasiteten etter det reelle behovet for mottaksplasser har UDI sagt opp en rekke avtaler om drift av asylmottak i 2016, 2017 og 2018. Dette har ført til en kraftig nedgang i antall mottak i perioden. Antall mottak har blitt redusert til 33 ved utgangen av 2018.

### **2.8.2 Bosetting av nyankomne flyktninger**

Nesten alle nyankomne overføringsflyktninger og personer som har søkt beskyttelse og fått innvilget oppholdstillatelse, blir bosatt med offentlig hjelp etter avtale mellom IMDi og kommunene, jf. punkt 2.3.1.

Bosettingsbehovet varierer over tid, avhengig av asylankomster, andel innvilgelser og størrelsen på kvoten for overføringsflyktninger. Det har derfor også vært store og raske svingninger i bosettingsbehovet de siste årene. Perioden 2014–2018 illustrerer ytterpunktene. Antallet som ble bosatt doblet seg fra 2014 til 2016, mens antallet i 2018 ble redusert til en tredjedel av antallet i 2016. I 2016 var antallet som ble bosatt rekordhøyt med om lag 15 300 personer, hvorav rundt 1 600 enslige mindreårige. I 2018 ble i underkant av 5 000 personer bosatt, hvorav rundt 190 enslige mindreårige.

De fleste som blir bosatt har frem til 2018 kommet til Norge som asylsøkere, men i 2018 utgjorde overføringsflyktninger for første gang over halvparten av de som ble bosatt i løpet av ett år. Videre var tre av fire bosatte i 2018 en del av en barnefamilie, og over halvparten var barn under 18 år. 83 prosent av de som ble bosatt i 2018 ble bosatt innen seks måneder og gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold til bosetting var litt under fem måneder.

Bosettingsbehovet påvirker hvor mange kommuner som blir bedt om å bosette, og hvor mange kommuner som faktisk bosetter. I perioden 2014–2016 ble alle landets kommuner anmodet om å bosette, mens i 2018 var antall kommuner nesten halvert.

## **2.9 Den politiske plattformen**

Regjeringen Solbergs politiske plattform er Granavolden-erklæringen. I tillegg har regjeringen fremmet en rekke stortingsmeldinger som berører integreringsfeltet, samt en egen integreringsstrategi. Under følger en kort oversikt over relevante stortingsmeldinger, integreringsstrategien og regjeringsplattformen.

### **2.9.1 Relevante stortingsmeldinger**

Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* ble utarbeidet i felleskap av Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og

beredskapsdepartementet. Meldingen inneholdt tiltak som skal gi voksne bedre muligheter til å styrke sin kompetanse, øke mulighetene deres til å delta i opplæring og få sin medbrakte kompetanse godkjent. Målet for regjeringen er at den enkelte skal ha kompetanse som danner grunnlag for stabil og varig tilknytning til arbeidslivet.

Meldingen fremhever at det er behov for å heve kvaliteten og bedre effektiviteten i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet for nyankomne, og fremmet en rekke tiltak som i hovedsak er fulgt opp. I meldingen ble det blant annet foreslått å innføre krav om at lærere som skal undervise i norsk etter introduksjonsloven skal ha faglig fordypning i relevante fag, og at det skal utredes hvordan kompetansekrav skal innføres. Dette tiltaket følges opp gjennom det nye lovforslaget.

Det vises i *Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* til at det er avgjørende for samfunnet at nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskt kommer i arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengig av inntektssikringsordninger. Kontantytelser uten krav til aktivitet kan bidra til å gjøre det lite lønnsomt, eller direkte ulønnsomt, å delta i arbeidslivet.

Videre fremheves det at integreringsarbeid ikke har noen raske løsninger. Det er grunn til å anta at det vil ta noe tid før de som får opphold i landet på bakgrunn av beskyttelsesbehov, kommer inn i arbeidslivet.

I *Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner* fremgår det at fylkeskommunen skal få et større ansvar på integreringsområdet. De skal blant annet utarbeide regionale kompetanseplaner som også omfatter flyktninger og innvandreres behov for opplæring, og det skal vurderes hvordan fylkeskommunen kan få et tydeligere ansvar for å tilrettelegge fag- og yrkesopplæringen til innvandrere. Ulike tilskuddsordningen skal overføres fra Kompetanse Norge og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) til fylkeskommunen, herunder tilskuddet til karriereveiledning. Fylkeskommunen skal også overta deler av ansvaret for bosetting av flyktninger fra IMDi.

### **2.9.2 Integrering gjennom kunnskap – Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022**

Regjeringen la oktober 2018 frem *Integrering gjennom kunnskap – Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Hovedmålet med strategien er at flere innvandrere kommer i jobb, slik at de kan forsørge seg selv og sine. Strategien peker ut kursen for hvordan vi skal nå målet om større deltakelse i arbeid- og samfunnsliv blant innvandrere i Norge. En av de viktigste utfordringene er at flyktningenes kompetanse må benyttes bedre. Som vist over deltar flyktninger lite i utdanning og har en betydelig lavere sysselsettingsgrad enn befolkningen for øvrig og andre innvandrere.

Hovedgrep 3 i strategien er rask oppstart av kvalifisering for nyankomne innvandrere og hovedgrep 4 er at flere skal få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning og i introduksjonsprogrammet. Sentrale tiltak er at regjeringen vil fornye og forbedre norskopplæringen og reformere introduksjonsprogrammet med tydelige forventninger til gode resultater. Disse tiltakene følges opp gjennom dette lovforslaget.

### 2.9.3 Granavolden-plattformen

Regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, ble lagt frem 17. januar 2019.

Under kapittelet *En effektiv integreringspolitikk* fremgår det at regjeringen vil gjennomføre et integreringsløft med mål om at innvandrere i større grad skal delta i arbeids- og samfunnsliv.

Det fremheves at utdanning er et kraftfullt verktøy for sosial mobilitet. Utdanning gir kunnskap og forståelse, selvstendighet og mulighet for arbeid og selvforsørgelse. Veien til arbeid og deltakelse i det norske samfunnet går gjennom utdanning og kunnskap.

Regjeringens integreringspolitikk skal være i tråd med strategien *Integrering gjennom kunnskap 2019-2022*, og følge opp tiltakene der. Plattformen inneholder en rekke tiltak på integreringsfeltet som er relevant for dette lovforslaget.

### 2.10 Standardiserte elementer

Som det fremgår over er det godt dokumentert at kommunene opplever utfordringer med etablering av heldagstilbud, individuell tilpasning av program og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak. Brochmann II-utvalget anbefaler at det utvikles moduler innenfor introduksjonsprogrammet som kan settes sammen ut fra behovet til de største eller vanligste gruppene av programdeltakere.

IMDi og Kompetanse Norge har fått i oppdrag å utvikle standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet. Slike standardiserte elementer skal bidra til å gjøre det enklere for kommunene å tilby differensierte program av god kvalitet til deltakerne. Det er et mål at en rekke standardiserte elementer skal være utviklet og klare til bruk innen ny lov trer i kraft. Det er planlagt å utvikle en digital ressurs for kommunene, samt å gjennomføre kompetansehevende tiltak for å støtte opp om kommunens implementeringen av elementene.

Elementene skal være tilpasset deltakere med ulik kompetanse, ønsker og muligheter i arbeidsmarkedet. Målet er å utvikle lett tilgjengelige kvalitetsstandarder, faglige anbefalinger og verktøy. Dette skal gjøre det enklere for kommunen både å planlegge og gjennomføre individuelle kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet, og bidra til god kvalitet på innholdet i programmet for den enkelte deltaker. De standardiserte elementene skal fungere som «byggesteiner» i ulike kvalifiseringsløp for ulike deltakere basert på den enkeltes forutsetninger, behov og mål for kvalifiseringsløpet. Det er helt avgjørende med lokal tilpasning for å lykkes. De standardiserte elementene omfatter:

- arbeidsrettede elementer.
- elementer som støtter opp under kvalifisering og integrering i det norske samfunnet.
- elementer som støtter opp under eller forbereder for deltakelse i formell opplæring som en del av og/ eller etter introduksjonsprogram.

Som omtalt over under punkt 2.5 finner Fafo liten effekt av tiltak som arbeidspraksis og språkpraksis. En årsak er trolig at kvaliteten på og formålet med tilbudene varierer mye. Gjennom arbeidet med standardiserte elementer skal det for eksempel utvikles

kvalitetsstandarder og faglige anbefalinger til mål, innhold i og oppfølgingen av ulike grupper av deltakere i språk- og arbeidspraksis. Elementene skal følges av tilhørende verktøy, som for eksempel maler, veiledere, nettressurser mm. Kommunene skal selv tilby eller anskaffe de standardiserte elementene, eventuelt i samarbeid med andre kommuner.

Som en del av oppdraget skal direktoratene utarbeide standardiserte elementer i form av kurs i foreldreveiledning og livsmestring. Livsmestringselementet vil handle om å få kunnskap og verktøy som gir mulighet til å påvirke avgjørende faktorer for mestring av eget liv i nytt land. Høy livskvalitet forutsetter en god balanse mellom de kravene omgivelsene stiller, og de forutsetningene som enkeltmennesket har. Formålet med elementet er å styrke deltakerens motivasjon og mestring, og adressere de utfordringene den enkelte opplever i møte med en ny kultur, nye forventninger og et nytt system. Elementet skal også ivareta refleksjon og bevisstgjøring, og bidra til at den enkelte deltaker får kunnskap og ferdigheter som forbereder dem til å mestre det å leve i et nytt land og være en ressurs for seg selv, sin familie og lokalsamfunnet.

Som omtalt over har Fafø publisert en rapport som blant annet viser at foreldre i enkelte innvandrergupper opplever usikkerhet i møte med en fremmed oppdragerkultur, og at et høyt antall unge med innvandrerbakgrunn opplever alvorlige restriksjoner fra sine foreldre. Kurset i foreldreveiledning skal bidra til at deltakerne blir trygge i rollen som forelder i Norge.

Departementet vurderer hvordan opplæring i 50 timer samfunnskunnskap kan ses i sammenheng med opplæring i norsk kultur og norske verdier og være utgangspunkt for et grunnleggende standardisert element som kan tilbys alle i målgruppen for introduksjonsprogram. Departementet vil også se hen til kulturorienteringsprogrammet som overføringsflyktninger får før ankomst til Norge, og vurdere mulige sammenhenger mellom de ulike tilbudene.

Hurtigsporet for deltakere i introduksjonsprogrammet er et allerede etablert tiltak som vil inngå som et av de standardiserte elementene. Målet med hurtigsporet er å raskt identifisere flyktninger som har en etterspurt kompetanse og relevante erfaringer som kan bli tatt i bruk i det norske arbeidslivet. Gjennom hurtigsporet skal målrettede og tilpassede tiltak raskt settes i gang, parallelt med norskopplæring og andre kvalifiserende tiltak. Det sentrale er bruk av arbeidsrettede tiltak i regi av NAV som kan relateres til deltakerens spesifikke kompetanse eller erfaring, kombinert med et identifisert behov for arbeidskraft i det lokale arbeidsmarkedet.

## **2.11 Reguleringen i de nordiske landene**

### **2.11.1 Danmark**

Den danske integrationsloven regulerer integrering, inkludert bosetting. Loven inneholder en rekke rettigheter og plikter, både for kommunen og for den enkelte, samt krav til innhold og kvalitet i det danske introduksjonsprogrammet, kalt integrationsprogrammet. Den 1. juli 2019 endret integrationsprogrammet navn til selvforsørgelses- og hjemreiseprogrammet for alle nyankomne flyktninger og familiegjenforente til

flyktninger. For andre familiegjenforente kalles programmet introduktionsprogram og innholdet endres ikke.

Hvilke integreringstiltak kommunen skal tilby fremgår av integrationsloven, mens kommunene har frihet til å velge hvordan tiltakene skal organiseres og tilbys. Programmet skal være individuelt tilpasset og inneholder danskopplæring og arbeidsrettede tilbud.

Finansiering av integrationsprogrammet reguleres også i integrationsloven. Det ytes et grunntilskudd til kommunene for hver utlending som omfattes av programmet. I tillegg ytes det resultattilskudd til kommunene for utlendinger som kommer i arbeid eller utdanning innen fem år og som fortsetter i en sammenhengende periode på minst seks måneder. Det gis også resultattilskudd til kommunen for utlendinger som består prøve i dansk.

Målgruppen for integrationsloven er innvandrere som har fylt 18 år. For flyktninger og familiegjenforente som har rett til å motta integrationsytelser er integreringstiltakene obligatoriske. For andre innvandrere er integreringstiltakene i utgangspunktet frivillige.

Det er utlendingestyrelsen som bestemmer hvor innvandrere som har blitt innvilget oppholdstillatelse som flyktning etter integrationsloven, skal bosettes. Kommunene samarbeider/forhandler om hvordan bosettingen skal fordeles i fem forskjellige regioner. Deltakere i programmet må være bosatt i den utpekte kommunen i minst fem år. Lovgivningen inneholder ikke et forbud mot at en utlending flytter fra den utpekte kommunen, men flytter deltakeren til en annen kommune, er den nye kommunene ikke forpliktet til å tilby program. Kommunen kan treffe avgjørelse om å avslutte den enkeltes tilgang på integrationsytelser. Tilflytterkommunen skal blant annet overta integreringsansvaret hvis flyttinger er av vesentlig betydning for utlendingens integrering, herunder hvis utlendingen eller dennes ektefelle får arbeid, eller hvis særlige personlige forhold taler for flytting.

### *Kontrakt*

I Danmark må nyankomne innvandrere og familiegjenforente som er omfattet av reglene om program inngå en kontrakt med den kommunen de flytter til. Det følger av den danske integrationsloven § 19 at kommunen i samarbeid med utlendingen skal utarbeide en integreringskontrakt innen én måned etter at kommunen har overtatt ansvaret for utlendingen. Kontrakten skal inkludere innvandrers arbeids- eller utdanningsmål og fastsette innholdet av aktivitetene som skal sikre at målene i kontrakten oppfylles. Kontrakten skal signeres både av utlendingen og kommunen. Både utlendingen og kommunen er forpliktet til å følge opp kontrakten og får dermed en plikt til å delta aktivt.

Kontrakten inngås på grunnlag av en samlet vurdering av den enkelte utlendings situasjon og behov, med formål om at utlendingen så raskt som mulig, og helst innen ett år, kommer i ordinært arbeid. Hvis ordinært arbeid ikke umiddelbart er et realistisk mål, skal kontraktens innhold tilrettelegges slik at formålet blir at utlendingen forbedrer sine muligheter for å senere oppnå tilknytning til arbeidslivet.

Det skal fremgå i hvilket omfang utlendingen skal ha tilbud etter selvforsørgelses- og hjemreiseprogrammet eller introduktionsprogrammet, og innholdet i programmet, herunder

forholdet mellom opplæring i dansk og arbeidsrettede tiltak. Det skal også fremgå av kontrakten hvilke sanksjoner som gjelder overfor utlendinger som uten rimelig grunn ikke tar imot arbeid eller uteblir fra aktiviteter som er avtalt i kontrakten.

I Danmark er all informasjon om arbeidsrettet innsats tilgjengelig for den enkelte og kommunen på den digitale plattformen Min Plan. Kommunen har mulighet til å anvende Min Plan ved utarbeidelse og endringer i kontrakten.

Danmark innførte integreringskontrakten for flere år siden, men innføring av kontrakten er ikke evaluert.

Samtidig som utlendingen signerer kontrakten, skal utlendingen signere en oppholds- og selvforsørgelseserklæring. Erklæringen er utformet av udlændinge- og integrationsministeren. Ved å signere denne erklærer den enkelte utledning blant annet at han/hun har fokus på selvforsørgelse under oppholdet, vil overholde dansk lovgivning og anerkjenner at det danske språk og kjennskap til det danske samfunn er nøkkelen til en god og aktiv tilværelse i Danmark. Utlendingen signerer også på at vedkommende er kjent med en rekke straffebestemmelser i dansk lov.

### *Opplæring i dansk*

Danskopplæring reguleres av en egen lov om danskutdannelse. Formålet med opplæringen i dansk er at voksne innvandrere skal klare seg i arbeidslivet og som borgere i Danmark. Danskutdannelsestilbudet omfatter tre opplæringsspor som den enkelte innplasseres i på bakgrunn av utdanningsbakgrunn, forutsetninger mm. Danskutdannelsen deles inn i moduler med klare mål og deltakerne må oppnå målet for den første modulen før de kan gå videre til neste. Danskutdannelsen inngår som en del av selvforsørgelses- og hjemreiseprogrammet eller introduktionsprogrammet. Den enkeltes mål med undervisningen fastsettes i integreringskontrakten mellom utlendingen og kommunen og utlendingen har plikt til å delta aktivt. Tilbudet om danskutdannelse varer i inntil fem år for flyktninger og deres familiegjennforente, mens det for arbeidstakere, studenter mm. varer i inntil 3,5 år innen en ramme på 5 år.

Kommunen henviser personen til danskutdannelse. En utlending skal tilbys danskutdannelse senest en måned etter ankomst til kommunen.

Opplæring i dansk tilbys nyankomne utlendinger som er over 18 år og som har lovlig opphold i Danmark. Personer som grensependler på grunn av arbeid eller har etablert egen virksomhet i Danmark, men ikke bor fast i landet, har rett til opplæring i dansk. Danskutdannelseslovens målgruppe omfatter dermed både flyktninger, familiegjennforente og innvandrere, herunder arbeidstakere og studenter fra både EU-land og tredjeland.

Det er den enkeltes oppholdsgrunnlag som avgjør om vedkommende har rett og/eller plikt til opplæring. Flyktninger og deres familiegjennforente er såkalte «I-kursister» og har plikt til å delta i opplæring. For dem er opplæringen gratis. Dersom de ikke deltar kan de sanksjoneres. «Danskutdannelse» for «I-kursister» utgjør maksimalt 15 timer i uken. Utenlandske arbeidstakere og studenter er såkalte «S-kursister» og har ikke plikt til å delta i danskopplæring. «S-kursistene» skal betale en deltakerbetaling på 2.000 kr. per modul

og et depositum på 1.250 kr ved oppstart av opplæringen. Depositumet betales tilbake når deltakeren avslutter eller avbryter opplæringen.

Utlendinger som har oppholdstillatelse som au pair er «S-kursister» og skal hverken betale depositum eller betale for opplæringen.

### **2.11.2 Sverige**

I Sverige reguleres integrering av flere lover og forordninger. Loven setter overordnede rammer, mens forordningene inneholder detaljene. Sverige har forskjellige lover for bosetting og etableringsinnsats (integrering). Det er arbeidskraftsmyndigheten som koordinerer integreringen og legger til rette for rask kontakt med arbeidsmarkedet for nyankomne innvandrere.

Ansvar for opplæring i svensk og samfunnskunnskap ligger hos kommunen, mens ansvaret for de arbeidsrettede tiltakene ligger hos Arbetsförmedlingen.

Deltakere i etableringsprogram (introduksjonsprogram) kan få etableringstønad. De kan i tillegg motta etableringstillegg og støtte til bolig. Stønaden utbetales av Försäkringskassan.

Målgruppen for det svenske introduksjonsprogrammet er nyankomne innvandrere mellom 20 og 65 år som har oppholdstillatelse i Sverige som flyktning, kvoteflyktning eller asylsøkende og deres familieegjenforente.

I Sverige er alle kommuner forpliktet til å bosette personer som har fått oppholdstillatelse på grunn av behov for internasjonal beskyttelse, kvoteflyktninger og enslige mindreårige. Migrationsverket bestemmer hvor mange personer som skal bosettes i hver region/fylke. Fylkestyret bestemmer hvor mange som bosettes i de forskjellige kommunene i fylket. Hver deltaker står fritt til å bosette seg et annet sted i landet uten at dette påvirker deres rett til etableringsprogram og økonomisk stønad. Omkring 75 prosent av de som bosettes i en kommune, flytter til et annet område.

De som omfattes av etableringsloven og er meldt som arbeidssøkende hos Arbetsförmedlingen tilbys etableringsprogram. Det skal utarbeides individuelle handlingsplaner for hver deltaker i programmet. Planen skal inneholde tiltak som opplæring i svensk og det svenske samfunnet. Hver deltaker skal også delta i arbeidsmarkedspolitiske tiltak. Handlingsplanen skal ha en maksimum varighet på 24 måneder.

Programmet skal som hovedregel innebære deltakelse på heltid. Programmets varighet er tilsvarende 24 måneder på heltid. Den nyankomne kan delta i etableringstiltak i totalt 36 måneder regnet fra folkeregistrering i en kommune. Manglende deltakelse i etableringsprogrammet kan føre til økonomiske sanksjoner.

#### *Opplæring i svensk*

Innvandrere som er folkeregistrert i en svensk kommune og som mangler grunnleggende kunnskap i svensk har rett til opplæring i svensk for innvandrere (sfi). Retten til opplæring gjelder fra personen fyller 16 år. Personer som har dansk- eller norskkunnskaper har som hovedregel ikke rett til opplæring i svensk.



Hjemkommunen skal tilby sfi til personer med rett til slik opplæring. Sfi kurs gir grunnleggende kunnskaper i svensk og kunnskap om det svenske samfunnet. Hjemkommunen skal også se til at den som vil starte i videregående opplæring, får tilbud om veiledning (studie- og yrkesvåsledning). Kommunen skal aktivt oppsøke personer som har rett til opplæring og motivere dem til å delta. Nye regler for nyankomne med kort utdanning som står langt fra arbeidsmarkedet trådte i kraft 1. januar 2018. De nye reglene innebærer at Arbetsfårmødlingen kan henvise nyankomne som deltar i tiltak i regi av Arbetsfårmødlingen, og som trenger ytterligere kvalifisering for å få en jobb, til å søke og delta i vanlig voksenopplæring. Formålet er at de skal øke sin kompetanse. Nyankomne som er omfattet av opplæringsplikten kan ved behov studere på heltid i etableringsprogrammet. De som ikke retter seg etter Arbetsfårmødlingen henvisning til opplæring kan miste etableringsstønad.

### **2.11.3 Finland**

I Finland reguleres integrering av Lag om fråmjande av integration. Formålet med den finske integreringsloven er å støtte og fremme integrasjon og innvandreres muligheter til aktivt å delta i samfunnslivet. Formålet med integrasjonsloven er også å fremme likestilling og likebehandling og et positivt samspill mellom ulike befolkningsgrupper.

Kommunen har det almannelige ansvaret og samordningsansvaret for integrering av innvandrere på lokalt nivå. Arbets- og næringsbyråerna har hovedansvaret for integreringsfremmende tiltak når innvandreren er arbeidssøkende.

Kommunen erstattes for utgifter til flyktninger som er bosatt i kommunen. For å få erstattet sine utgifter må kommunen tilby et integreringsprogram og ha inngått en avtale med nærings-, trafik- og miljøcentralen (NTM-centralen).

I Finland er den aktive integreringsperioden satt til tre år. I løpet av den tiden mottar personen arbeidsløshetfårmån eller utkomststød, så lenge han eller hun ikke blir sysselsatt før tiden utløper. Staten refunderer kommunens kostnader til utkomststød fullt ut i de tre årene.

Den finske integreringsloven gjelder for alle som har gyldig oppholdstillatelse eller oppholdsrett i Finland. Loven omfatter også EU-borgere og borgere i Norden og deres familiemedlemmer. Loven gjelder imidlertid ikke for personer med finsk statsborgerskap. Hvilken type oppholdstillatelse man har, har ingen betydning. Personer som oppholder seg midlertidig i Finland, som studenter og personer som har fått midlertidig oppholdstillatelse til arbeid, har også mulighet til å få de tiltakene og tjenestene som fremgår av loven.

Kommunen er ansvarlig for å ordne bosted for kvoteflyktninger. NTM-centralen styrer personer som får internasjonal beskyttelse og gis oppholdstillatelse til kommuneplasser etter avtale med kommunene. En del asylsøkere som har fått oppholdstillatelse flytter til kommunen med stønad fra flyktingfårlåggningen (mottaket) etter at det er funnet et bosted for vedkommende i kommunen. Å ordne bosted krever altså samarbeide mellom kommunen, flyktingfårlåggningen og NTM-centralen.

### *Innledende kartlegging og individuell integreringsplan*

Det gjøres er en såkalt innledende kartlegging av flyktninger og andre personer som har behov for integreringstjenester, der det undersøkes hvilke kunnskaper vedkommende har, beredskap for arbeid og studier og andre tiltak som trengs. Den opprinnelige undersøkelsen gjøres enten i kommunen eller på Arbets- og næringsbyrå.

Siden personer som har rett til integreringstjenester, ikke kan finsk eller svensk og sjeldent kan sysselsettes umiddelbart, lages det en individuell integreringsplan etter den innledende kartleggingen. Det er enten kommunen eller Arbets- og næringsbyrå som fastsetter integreringsplanen. Man avgjør om kommunen eller Arbets- og næringsbyrå skal utarbeide personens integreringsplan, på samme måte som for den innledende kartleggingen. I integreringsplanen fastsettes tiltak som anses å hjelpe personen som skal integreres videre i livet, herunder arbeid, utdanning eller annet hensiktsmessig mål, utfra vedkommendes livssituasjon.

### *Integrationsutbildning og opplæring i finsk eller svensk*

Det er Arbets- og næringsbyrå, som er ansvarlig for integreringsopplæring i regionen. Personer som er i målgruppen for integreringstiltak mottar som oftest en arbeidskraftspolitisk utdanning. Omfanget og innholdet i integreringsprogrammet varierer avhengig av de individuelle behovene som vedkommende har i henhold til den første vurderingen. En voksen innvandrer som deltar i opplæringen, kan studere i maksimalt 60 studieuker. En studieuke tilsvarer en arbeidsinnsats på ca. 35 timer.

Det språklige målet med integreringsutdanningen er at innvandrere skal ha grunnleggende språkkunnskaper på finsk eller svensk. I tillegg til språkundervisning arrangeres annen undervisning som fremmer innvandrernes ferdigheter med hensyn til samfunn, kultur og livsmestring, samt muligheter til å gå inn i arbeidslivet og motta videre utdanning. Ventetid på opplæring varierer fra et par uker til flere måneder. Opplæringen kan også inkludere identifisering av tidligere oppnådd kompetanse og anerkjennelse av graden, og veiledning i valg av karriere og karriereveiledning.

Noen voksne mangler lese- og skrivekunnskaper. Hjemmeværende mødre, eldre og kronisk syke som ikke er klienter ved Arbets- og næringsbyrå, skal også kunne delta i læringsgrupper på finsk som støtte i hverdagen eller delta i andre tiltak som fremmer integrering.

## **2.12 Internasjonale forpliktelser**

Norge er bundet av en rekke internasjonale avtaler på det sosialpolitiske området. Det gjelder for eksempel de nordiske sosial- og trygdekonvensjonene, menneskerettighetskonvensjoner om sosiale rettigheter, EØS-avtalen og flyktningkonvensjonen.

Ved innføringen av introduksjonsprogrammet og ved innføringen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble det i lovproposisjonene vurdert om ordningene var i tråd med Norges internasjonale forpliktelser, se Ot.prp.nr.28 (2002–2003) kapittel 7 og Ot.prp.nr 50 (2003–2004) kapittel 6. Departementet anser ikke at dette lovforslaget gjør prinsipielle endringer i ordningene og henviser derfor til lovproposisjonene nevnt ovenfor for en

vurdering av introduksjonsprogrammet, introduksjonsstøtten og opplæring i norsk og samfunnskunnskap opp mot Norges internasjonale forpliktelser.

Der hvor det er foreslått endringer i dette lovforslaget som kan omfattes av våre internasjonale forpliktelser er vurderingene gjort fortløpende, slik som under punkt 8.5.

### **3 Alminnelige bestemmelser**

#### **3.1 Formålet med loven**

##### **3.1.1 Gjeldende rett**

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1 første punktum. Innvandrere som før introduksjonsloven var henvist til sosialhjelp skulle rette innsatsen mot å komme i arbeid og gjøre seg berettiget til den økonomiske ytelsen. Hvem som omfattes av betegnelsen "nyankomne innvandrere" følger av avgrensningene av lovens ordninger. Det er i hovedsak flyktninger og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag samt deres familiemedlemmer som er i målgruppen for introduksjonsprogram. Også andre innvandrere som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse omfattes av målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. EØS-borgere i Norge, som i all hovedsak er arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, omfattes ikke av lovens ordninger.

Loven skal også legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv, jf. introduksjonsloven § 1 andre punktum. Dette kom inn i loven i 2018, som følge av at opplæring for asylsøkere i mottak ble lovfestet. Formålet med loven er noe annerledes for asylsøkere enn for innvandrere som har fått innvilget oppholdstillatelse. Ikke alle asylsøkere får oppholdstillatelse i Norge og formålet er derfor utformet med tanke på at mange kun skal ha midlertidig opphold i Norge.

Formålsbestemmelsen har ikke et selvstendig rettslig innhold, men gir retning ved tolkning av andre bestemmelser i loven.

##### **3.1.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår endringer i formålet med loven, se forslag til § 1. Det foreslås å videreføre dagens formål når det gjelder asylsøkere.

Departementet foreslår at formålet med loven skal være at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Nyankomne innvandrere omfatter i hovedsak flyktninger, personer som har fått opphold på humanitært grunnlag og andre innvandrere med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. EØS-borgere i Norge, som i all hovedsak er arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, omfattes ikke av lovens ordninger.

Begrepet integrere er vidt og sikter til innvandreres deltakelse på ulike områder av samfunnet, deriblant arbeid, utdanning, frivillighet, barnehage, skole mv. Loven skal

legge til rette for at innvandrere får delta i flere av disse områdene, og vil på den måten bidra til integrering. Slik deltakelse styrker tilhørigheten til det norske samfunnet og bidrar til en enklere overgang til et nytt land med ny kultur. Det er viktig at den enkelte raskt kan bli en del av små og store samfunn. Loven regulerer særlig kvalifisering av innvandrere, herunder opplæring i norsk. Kvalifiseringen skal bidra til å dekke gapet mellom kompetansen den enkelte har med seg og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet.

Det er fortsatt et sentralt formål med loven at nyankomne innvandrere blir økonomisk selvstendige. Økonomisk selvstendighet innebærer at den enkelte så langt mulig skal sørge for sitt livsopphold og ikke være avhengig av offentlige ytelser. Loven legger til rette for at deltakeren vil bli økonomisk selvstendig ved overgang til utdanning, hvor den enkelte kan søke utdanningsstøtte på lik linje med nordmenn, og ved å få en varig tilknytning til arbeidslivet. I løpet av introduksjonsprogrammet får deltakeren introduksjonsstønad, som skal dekke utgifter til den enkeltes livsopphold i løpet av programtiden.

Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet. Disse punktene gjenspeiler det som reguleres i loven og hva ordningene skal bidra til innenfor hovedformålet om tidlig integrering. Gode norskkunnskaper er en viktig forutsetning for integrering i det norske samfunnet. Kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv omfatter blant annet kunnskap om grunnleggende rettigheter, verdier, omgangsformer, arbeidsliv, familieliv, likestilling, barneoppdragelse og samfunnsinstitusjoner. Formelle kvalifikasjoner omfatter for eksempel fullført grunnskole og videregående opplæring, godkjenning av medbrakt utdanning og kurs som gir formell kompetanse. Varig tilknytning til arbeidslivet er også viktig for integrering og lovens ordninger skal samlet bidra til dette.

Departementet foreslår å videreføre formålet med loven for asylsøkere. Det innebærer at loven skal legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv. Asylsøkere er en sammensatt gruppe, som både består av personer som vil få oppholdstillatelse i Norge og personer som vil få avslag på sine søknader og dermed skal returneres. Introduksjonsloven skal bidra til å motvirke passivitet i perioden den enkelte venter på svar på sin søknad om oppholdstillatelse. Ettersom asylsøkerne oppholder seg i Norge i denne perioden er det en fordel om de får kjennskap til det norske språket og samfunnslivet, uavhengig av om de senere får oppholdstillatelse i Norge eller om de skal returneres.

Loven regulerer også prøver i norsk og samfunnskunnskap. Det er imidlertid ikke bare personer som omfattes av integreringsloven som avlegger disse prøvene, se punkt 8.9 nedenfor. Departementet anser det ikke hensiktsmessig at alle som kan ha behov for å avlegge en prøve i norsk eller samfunnskunnskap skal omfattes av lovens formål, ettersom loven primært retter seg mot innvandrere. Loven vil dermed på dette punktet favne en større krets av personer enn det som fremgår av forslaget til formålsbestemmelse.

## **3.2 Geografisk virkeområde**

### **3.2.1 Gjeldende rett**

Introduksjonsloven har ingen bestemmelse om det geografiske virkeområdet for loven.

Loven gjelder i Norge, men er ikke gitt anvendelse for Svalbard og Jan Mayen.

### **3.2.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å regulere lovens geografiske virkeområde eksplisitt, se forslag til § 2. Bakgrunnen for dette er at det foreslås å lovfeste kartlegging av overføringsflyktningers kompetanse i forkant av innreise til Norge, se forslag til § 7 og punkt 5.2 nedenfor. I disse tilfellene vil derfor loven gjelde utenfor det norske territoriet.

Det foreslås ikke at loven skal gjelde på Svalbard eller Jan Mayen.

## **3.3 Definisjoner**

### **3.3.1 Gjeldende rett**

Dagens introduksjonslov inneholder ikke en definisjonsbestemmelse. Noen begreper defineres i enkeltbestemmelser i loven, mens andre begreper kun defineres i forarbeidene eller i rundskriv.

### **3.3.2 Departementets forslag**

Det brukes flere begreper i lovforslaget som ikke har et entydig innhold. For å gjøre regelverket lettere tilgjengelig og klargjøre begrepsbruken, foreslår departementet at definisjoner på de mest brukte begrepene samles i en definisjonsbestemmelse tidlig i loven, se forslag til § 3. Departementet foreslår følgende definisjoner.

Med begrepet *asylsøker* menes en person som søker beskyttelse i Norge etter utlendingsloven § 28, og ikke har fått søknaden sin endelig avgjort. En person er bare asylsøker fra vedkommende har meldt seg for politiet i Norge og søkt om beskyttelse (asyl), og til UDI eller Utlendingsnemnda (UNE) har behandlet søknaden og fattet et endelig vedtak.

Med *innvandrere* menes i denne loven en person som har fått oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven. EØS-borgere som bosetter seg i Norge over en periode, vil også falle inn under definisjonen av innvandrere.

Med *overføringsflyktning* menes en person som har fått flyktningstatus, jf. utlendingsloven § 28 første ledd, av UDI før innreise til Norge eller som har fått en innreisetillatelse i påvente av behandling av sin søknad om flyktningstatus.

Med *bosatt etter avtale* menes personer som er bosatt etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene. I dag er det Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som inngår avtale om bosetting med kommunen. Mange som har fått opphold i Norge blir bosatt ved at IMDi finner en kommune til dem. De som ikke ennå har fått tildelt en bosettingskommune, kan også finne en bolig selv for så å søke om å bli bosatt i kommunen. Blir søknaden innvilget anses disse for å være bosatt etter avtale. Flytter

vedkommende fra kommunen hvor bosetting er avtalt, regnes vedkommende ikke lenger som bosatt etter avtale.

Personer som klarer seg selv økonomisk og har et sted å bo, står fritt til å bosette seg på eget initiativ, uten avtale mellom IMDi og kommunen. Disse vil ikke være bosatt etter avtale. Se punkt 2.3.1 for en nærmere redegjørelse om bosettingsordningen.

Personer som er *folkeregistrert* i kommunen omfatter alle som bor i kommunen, herunder personer som bor på mottak i en kommune.

## **4 Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven**

### **4.1 Kommunens ansvar**

#### **4.1.1 Gjeldende rett**

Introduksjonsloven inneholder ingen overordnet bestemmelse om kommunens ansvar. Kommunenes ansvar reguleres imidlertid i flere bestemmelser i loven, deriblant § 3 om introduksjonsprogram og § 18 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I § 3 fremgår det at kommunens plikt til å sørge for introduksjonsprogram ikke gjelder personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i introduksjonsprogram.

Kommunen har videre plikt til å registrere personopplysninger i personregistre, jf. introduksjonsloven § 25 a. Vertskommuner for mottak skal sørge for opplæring i mottak, jf. § 20 b.

#### **4.1.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å regulere kommunens ansvar i en overordnet bestemmelse i loven, se forslag til § 4. Det foreslås å synliggjøre at kommunen er ansvarlig for å sørge for tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lovens kapittel 3, 4 og 6. Dette er kommunens kjerneansvar etter loven.

Departementet mener at det bør stilles et kvalitetskrav til kommunenes tilbud, særlig på bakgrunn av evalueringer av loven og tidligere tilsyn som omtales i punkt 2.5 og under. Departementet ønsker derfor å åpent høre om det bør innføres et krav om at kommunens tilbud etter loven skal være forsvarlig og gis innen fristene som fremgår av loven. I det følgende og i lovteksten presenteres et konkret forslag som det bes om høringsinstansenes innspill på.

Bakgrunnen for dette forslaget er blant annet funn i fylkesmennenes tilsyn med introduksjonsloven, som viser at flere kommuner ikke overholder sine plikter etter loven og ikke følger fristene som fremgår. Forslaget om at tilbudet skal være forsvarlig er en endring sammenlignet med i dag. Dette kravet vil være en rettslig standard.

Forsvarlighetskrav følger blant annet av barnevernloven, sosialtjenesteloven og helselovgivningen. Kravet etter barnevernloven innebærer at alle tjenester og tiltak skal være forsvarlige både når det gjelder innhold, omfang og når tjenestene ytes. Etter sosialtjenesteloven vil det i stor grad være opp til kommunen å vurdere hvordan kravet

skal sikres. Tjenestene som ytes skal være forsvarlige både når det gjelder tilgjengelighet, kompetanse, innhold og omfang. Forsvarlighetskravet i helselovgivningen innebærer at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.

Bakgrunnen for forslag om innføring av et forsvarlighetskrav i integreringsloven er blant annet at flere deltakere i introduksjonsprogram i dag opplever å få et program som ikke er egnet til å oppfylle formålet med loven eller formålet med programmet om å blant annet forberede for deltakelse i yrkeslivet. Departementet er for eksempel kjent med at deltakere gis språkpraksis på arbeidsplasser der det ikke er mulighet for å praktisere norsk. Den enkelte har i dag begrenset mulighet til å klage på innholdet av programmet og det kan heller ikke føres tilsyn med at innholdet av programmet er egnet. Både introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap kan bestå av en rekke ulike elementer og tiltak og gjennomføres ved bruk av ulike metoder. Innholdet tilpasses den enkelte deltaker og varierer ut fra hvilke tilbud som finnes lokalt. Som følge av dette er det utfordrende å fastsette innholdsmessige krav til de enkelte elementene i introduksjonsprogrammet i lovgivningen eller gjennom rammeplaner.

Det sentrale i kravet om et forsvarlig tilbud er at tilbudet som gis skal være egnet til å oppfylle formålet med loven om tidlig integrering i det norske samfunnet. Dette er et overordnet krav og det er det samlede tilbudet deltakeren får som skal vurderes. I praksis må det vurderes hvorvidt tilbudet er egnet til å gi deltakeren gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv og formelle kvalifikasjoner. Et tilbud som ikke er egnet til å oppfylle formålet med loven vil være uforsvarlig. Hvorvidt tilbudet er egnet til å oppfylle lovens formål beror blant annet på en helhetlig vurdering av om tilbudet er tilpasset deltakerens behov og om tilbudet bidrar til at deltakeren vil oppnå sitt sluttmaal og sitt norskmål. Hva som er et forsvarlig tilbud kan ikke fastslås på generelt grunnlag, men må vurderes konkret og individuelt ut fra den enkeltes behov. Kravet er ment å sikre at tilbudet oppfyller en viss minstestandard. Forsvarlighetskravet må ses i sammenheng med de øvrige pliktene som kommunen har etter integreringsloven.

Et introduksjonsprogram kan inneholde elementer som ikke direkte gjør deltakeren i stand til å delta i arbeid eller utdanning. Noen slike elementer medfører ikke at tilbudet ikke er forsvarlig. Tilbudet kan likevel anses for å være uforsvarlig dersom slike elementer utgjør hoveddelen av programmet, ettersom dette ikke vil være egnet til å oppfylle formålet med loven. Andre eksempler på tilfeller hvor tilbudet er uforsvarlig er dersom deltakeren får norskopplæring tilpasset en annen progresjon enn det som er nødvendig for at deltakeren når sitt norskmål, for eksempel for lite opplæring eller opplæring som ikke er tilpasset deltakerens norsknivå og norskmål. Tilsvarende vil gjelde dersom deltakeren får språkpraksis uten mulighet for å praktisere norsk. Har deltakeren en uegnet språkpraksis som et engangstilfelle, men opplæringen ellers er tilpasset deltakerens behov, vil derimot tilbudet anses å være forsvarlig.

En rettslig standard kan være krevende å overholde for kommunen, siden innholdet i forsvarlighetskravet ikke følger direkte av loven, men må avgjøres etter en konkret vurdering. Departementet ser at det dermed er utfordringer knyttet til et forsvarlighetskrav og ønsker en åpen høring av forslaget. For den enkelte kommune kan det bli utfordrende å

vurdere om deres tilbud til enhver tid er forsvarlig. Kommunen har imidlertid erfaring med å gjøre tilsvarende vurderinger på andre områder, for eksempel etter barnevernloven og helselovgivningen. Forsvarlighetskravet innebærer en minimumsstandard, som gjelder det samlede tilbudet deltakeren får, ikke enkeltelementer isolert. Lovens formålsbestemmelse gir veiledning på hvilke momenter som er relevante i vurderingen.

Departementet har ikke konkludert om forsvarlighetskravet og ber som nevnt om høringsinstansenes innspill på dette forslaget, og innspill til eventuelle andre forslag til andre måter å regulere krav til kvalitet og individuell tilpasning. Det vises også til punkt 10.3.2 om tilsyn, der det bes om høringsinstansenes innspill på hvorvidt det skal kunne føres tilsyn med kravet og hvilke kriterier som eventuelt skal ligge til grunn for tilsyn av om kommunens tilbud er forsvarlig.

Departementet foreslår å regulere at kommunenes plikter ikke gjelder overfor personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i ordningene som reguleres i loven, se forslag til § 4 tredje ledd. I dagens regelverk presiseres dette kun eksplisitt for deltakelse i introduksjonsprogram, og forslaget innebærer dermed en endring av dagens rettstilstand. Departementet mener at kommunen ikke skal være forpliktet til å tilby opplæring eller kvalifisering til personer som ikke ønsker det. Det må som utgangspunkt kreves uttrykkelig avbrytelse eller avvisning fra den enkelte. Fravær er ikke tilstrekkelig, og det vises da til muligheten for å stanse opplæringen eller programmet, se punkt 6.11 og 8.8 nedenfor. Personer som flytter eller forsvinner anses for å ha avbrutt eller avvist deltakelse.

Det foreslås videre å regulere at kommunen skal sørge for nødvendig informasjonsflyt internt i kommunen og mellom kommunen og andre aktører som har oppgaver etter loven, se forslag til § 4 fjerde ledd. Dette foreslås for det første av hensyn til arbeidet i kommunen. Det er mange aktører som bidrar til den enkeltes integrering og kvalifisering, og kommunen må sørge for at de som har behov for opplysninger får tilgang til disse. For det andre foreslås dette for å sikre at aktører utenfor kommunen, for eksempel fylkesmannen og IMDi, har tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å oppfylle sine forpliktelser etter loven. All behandling av personopplysninger skal skje innenfor rammene av de relevante bestemmelsene i denne loven, jf. §§ 41 til 43.

Departementet foreslår å synliggjøre at kommunen kan overholde sine plikter også ved å gi andre aktører i oppdrag å utføre oppgavene. Kommunen kan for eksempel legge ansvaret for norskopplæringen til en privat aktør eller la private og sosiale entreprenører tilby elementer i introduksjonsprogrammet. Kommunen vil uansett ha det overordnede ansvaret for at pliktene overholdes.

## **4.2 Fylkeskommunens ansvar**

### **4.2.1 Gjeldende rett**

Fylkeskommunen har ingen lovfestede oppgaver etter introduksjonsloven i dag.



Regionkontorene i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har i dag flere oppgaver som skal flyttes til fylkeskommunene i tråd med regionreformen. Oppgavene har hittil fulgt av tildelingsbrev og øvrig styringsdialog, men skal nå lovfestes, se nedenfor.

### *Bosetting*

Bosetting av flyktninger er ikke lovregulert. Dagens bosettingsordning er basert på Stortingets behandling av Meld. St. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*, Innst. S. nr. 197 (2000–2001). De ulike aktørenes ansvar og rolle i bosettingsordningen er nedfelt i en samarbeidsavtale mellom staten og kommunesektoren *om bosetting av flyktninger i en kommune, og om etablering og nedlegging av mottak*.

Alle med lovlig opphold i Norge kan bosette seg i den kommunen de vil. Dersom flyktninger har behov for offentlig hjelp til bosetting, må de bosettes etter avtale mellom staten ved IMDi og den enkelte kommune, jf. 2.3.1. IMDi gir den enkelte flyktning eller familie kun ett tilbud om bosettingskommune. I henhold til utlendingsloven § 95 tredje ledd, kan ikke vedtak om tildeling av kommune påklages.

Når en flyktning blir bosatt i en kommune, har vedkommende plikter og rettigheter på lik linje med andre innbyggere. Særsilt for flyktninger som er bosatt etter avtale mellom IMDi og den enkelte kommune, er at de har rettigheter og plikter etter introduksjonsloven, og at kommunen bidrar med å legge til rette for etablering i kommunen.

Personer står fritt til å takke nei til tilbudet og bosette seg på egen hånd. Dersom personer takker nei til tilbudet om avtalt bosetting, vil de miste rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 2 andre ledd.

### *Veiledning og kompetanseheving av kommunene i deres kvalifiseringsarbeid*

IMDi arbeider i dag med å styrke kommunenes kompetanse på integrering og mangfold for å nå mål om varig tilknytning til arbeid for innvandrere. Virkemidlene er fordelt på ulike sektorer. IMDi samordner og koordinerer innsatsen, ser de ulike virkemidlene i sammenheng, prøver ut nye metoder og deler kunnskap om hva som virker. Introduksjonsprogrammet står sentralt i dette arbeidet.

### *Samarbeid med regionale sektormyndigheter*

IMDi samarbeider i dag med regionale sektormyndigheter og fylkeskommuner om kvalifisering og integrering av innvandrere i kommunene. Dette inkluderer blant annet deltakelse i regionale samarbeidsforum og innspill til fylkes- og kommuneplaner for å ivareta mangfoldsperspektivet, samt dialog om oppfølging av tilsynsresultater med fylkesmannsembetene.

### *Regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltakelse*

Blant oppgavene til regionkontorene er dialog med kommuner om frivillighet og samarbeid med sivilsamfunnet og deltakelse på konferanser og tverrsektorielle møter. Formålet med arbeidet er å øke innvandreres deltakelse i frivillighet og sivilsamfunn. Samarbeid med frivillige organisasjoner er sentralt for å oppfylle formålet.

### *Forebygging av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*

IMDi regionale arbeid på dette feltet er blant annet å styrke lokal og regional samordning og samarbeid i arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i samarbeid med de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), gjennom nettverksarbeid og kompetanseheving. I arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger og innvandrere er kunnskap om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse nødvendig for å avdekke utsatte personer og gi oppfølging eller henvise til riktig instans. Regionkontorene bidrar med kompetanse og opplæring om disse temaene i samarbeid med regionale sektormyndigheter, fylkeskommuner, kommuner og frivillige organisasjoner.

## **4.2.2 Departementets forslag**

### **4.2.2.1 Innledning**

Departementet foreslår å lovfeste fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, se forslag til § 5.

Oppgavene som her foreslås lovfestet rekker videre enn loven for øvrig og gjelder også overfor personer som ikke omfattes av lovens ordninger. Lovfesting av fylkeskommunens oppgaver på integreringsfeltet foreslås blant annet i tråd med Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.

### **4.2.2.2 Bosetting**

Som oppfølging av Meld. St. 6 (2018–2019) foreslår departementet å lovfeste fylkeskommunens ansvar for bosetting av flyktninger, se forslag til § 5 første ledd. Forslaget innebærer at ansvaret for bosetting på regionalt nivå lovfestes.

Departementet foreslår at fylkeskommunen skal vurdere og anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Anbefalingen skal være basert på nasjonale føringer, samarbeid med kommunene i fylket, planer for kvalifisering av innvandrere, jf. punkt 4.2.2.3 nedenfor, samt fylkeskommunens kjennskap til regionen og den enkelte kommune, herunder tjenestetilbudet og planer for samfunnsutvikling. Den enkelte kommune fatter fortsatt vedtak basert på anmodning fra IMDi.

Fylkeskommunen skal ta utgangspunkt i anmodningstall fra Nasjonalt utvalg, og anbefalingen skal baseres på nasjonale føringer, herunder bosettingskriterier, jf. 2.3.1 Det er viktig at fylkeskommunen samarbeider med kommunene, IMDi, Bufetat og andre relevante aktører i fylket. Fylkeskommunen skal i sin anbefaling av hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune legge stor vekt på om kommunen kan gi et tilbud om relevant kompetanseutvikling, utdanning og arbeid. Fylkeskommunens anbefaling skal tillegges stor vekt ved anmodning om bosetting i den enkelte kommune.

Det foreslås ingen øvrige endringer i bosettingsordningen, se punkt 2.3.1. Dette innebærer at bosetting av flyktninger fortsatt skal baseres på frivillighet og samarbeid med kommunene. IMDi skal fremdeles ha det nasjonale hovedansvaret for bosetting, herunder ansvar for å sende ut anmodningen til kommunene om å bosette et visst antall flyktninger, samt ansvar for å forespørre kommuner om bosetting av enkeltpersoner og familier. Departementet

vrurderer at denne ansvarsfordelingen vil ivareta effektiv saksflyt og beredskap for svingninger i bosettingsbehovet. En slik ansvarfordeling vil bidra til større forutsigbarhet for kommunene og enhetlig praksis på tvers av de elleve fylkeskommunene. Dette vil også legge til rette for likebehandling, og ivareta rettssikkerheten til den enkelte flyktning.

Ansvarsfordelingen mellom IMDi, fylkeskommunen og kommunen forutsetter god informasjonsflyt og samhandling mellom aktørene. Dette omfatter blant annet informasjon om bosettingsbehov, anmodningskriterier og kommunevedtak, samt tjenestetilbud, utviklingsplaner og arbeidskraftsbehov både i den enkelte kommune og region som helhet.

#### ***4.2.2.3 Planer for kvalifisering av innvandrere og tilbud om karriereveiledning***

Det foreslås videre at fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Dette er et virkemiddel for å bidra til at flere innvandrere deltar i arbeidslivet. Planene skal omfatte tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov. Det er særlig aktuelt å fremheve hvilken opplæring innvandrere trenger for å møte regionale behov for arbeidskraft. Planer etter denne bestemmelsen kan inngå i fylkeskommunens regionale strategiske kompetanseplaner, som beskrevet i Meld. St. 6 (2018–2019) punkt 8.3.3. Fylkeskommunen bør samarbeide med kommunene i fylket i utarbeidelsen av planene.

Departementet foreslår også å presisere at fylkeskommunen skal sørge for tilbud om karriereveiledning etter § 12. Bakgrunnen for presiseringen er at de fleste andre oppgavene i samme kapittel er tillagt kommunen, og at det derfor kan være behov for å fremheve denne oppgaven overfor fylkeskommunen. Se punkt 6.3 nedenfor om karriereveiledning.

#### ***4.2.2.4 Veiledning og oppfølging av kommunenes kvalifiseringsarbeid***

Departementet foreslår at fylkeskommunen skal følge opp kommunene i deres arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere. Formålet er å styrke kommunenes kompetanse på integrering og mangfold for å nå mål om varig tilknytning til arbeid for nyankomne innvandrere. Det skal oppnås ved å sette kommunene i stand til å endre praksis og bedre kvaliteten i egne introduksjonsprogram, og med dette gi bedre resultater i form av høyere deltakelse i arbeidsliv og utdanning. Fylkeskommunen bør samarbeide med regionale sektormyndigheter om kvalifisering og integrering av innvandrere i kommunene. Forslaget følger opp Stortingets vedtak om nye oppgaver til fylkeskommunene, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) og Innst. 119 S (2018–2019).

#### ***4.2.2.5 Øvrige oppgaver***

Fylkeskommunen har selvstendig ansvar for videregående opplæring etter opplæringsloven. Det er viktig at fylkeskommunen sørger for å oppfylle retten til videregående opplæring for de som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Se punkt 6.7 nedenfor om fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring.

Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring, se punkt 8.2.2 nedenfor.

#### **4.2.2.6 Forskriftshjemmel**

Departementet foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i bestemmelsen om fylkeskommunens ansvar, se forslag til § 5 fjerde ledd. Det kan blant annet være aktuelt å konkretisere oppgavene som foreslås lovfestet i § 5, for eksempel utfyllende bestemmelser om fylkeskommunens ansvar for bosetting. Det er også aktuelt å regulere ansvaret for det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i forskrift.

Det er flere oppgaver enn de som er nevnt ovenfor som skal overføres fra IMDi til fylkeskommunene, jf. Meld. St. 6 (2018–2019). Dette gjelder blant annet regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltakelse og samarbeid med regionale sektormyndigheter om kvalifisering av innvandrere. Departementet vil regulere disse oppgavene i forskrift. Videre skal det overføres midler som i dag er knyttet til tre tilskuddsordninger som forvaltes av IMDi. Dette er henholdsvis Jobbsjansen del B, tilskudd til etablereropplæring for innvandrere og tilskudd til mentor- og traineeordninger. Departementet vil regulere fylkeskommunens ansvar for disse temaene i forskrift.

## **5 Tidlig kvalifisering**

### **5.1 Opplæring i mottak**

#### **5.1.1 Gjeldende rett**

Opplæring for asylsøkere i mottak er i dag regulert i introduksjonsloven kapittel 4 a. Asylsøkere i mottak har i dag en plikt til å delta i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier, jf. introduksjonsloven § 20 a. Kommunen har en plikt til å sørge for slik opplæring, jf. introduksjonsloven § 20 b. Formålet er at asylsøkere så tidlig som mulig skal starte opplæring i norsk og få grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet.

Målgruppen for ordningen er asylsøkere over 16 år som bor på mottak. Plikten til opplæring omfatter ikke:

- asylsøkere som er omfattet av 48-timers-prosedyren
- asylsøkere som er omfattet av Dublin-prosedyren
- asylsøkere over 18 år som har blitt nektet realitetsbehandling av søknad om oppholdstillatelse
- asylsøkere som har fått vedtak fra UDI om avslag eller innvilgelse av søknad om oppholdstillatelse

Begrepet mottak er en felles betegnelse på det som i dag betegnes som ordinære mottak, integreringsmottak og alternativ mottaksplassering. Ankomstsenter og transittmottak omfattes ikke. Plikten opphører når asylsøkeren ikke lenger faller inn under målgruppen for opplæringen.

I dag gis det 175 timer med opplæring i norsk og 50 timer med opplæring i norsk kultur og norske verdier, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne

innvandrere §§ 29 og 30. Som følge av de høye ankomstene av flyktninger ble antall norsktimer redusert fra 250 til 175 i 2016, samtidig som det ble en plikt til 50 timer med opplæring i norsk kultur og norske verdier. En av begrunnelsene for reduksjonen var at svært få asylsøkere ble boende lenge nok på mottak til å gjennomføre alle timene.

Opplæringen i norsk skal følge forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Dette skal bidra til kontinuitet i opplæringen for asylsøkere som senere vil få oppholdstillatelse og dermed rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4. Opplæringen skal bidra til at oppholdet i mottak får et positivt innhold og bidra til rask integrering.

Opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal gi asylsøkere i mottak en tidlig introduksjon til norske lover, regler, verdier, omgangsformer og kultur i vid forstand. Med norske verdier menes verdier som står sterkt i det norske samfunn, herunder demokrati, ytringsfrihet, likestilling mv. Opplæringen skal gis på et språk deltakeren forstår. Gjennom opplæringen skal asylsøkerne få større innsikt i og bedre forståelse for norske samfunnsforhold.

Opplæringen består av ni temaer av ulikt omfang. Det første temaet er «Hverdagslige temaer og sosial omgang». Formålet med opplæringen i temaet, er å tydeliggjøre forventninger og normer som setter rammer for samhandling i hverdagen. Målet er at det skal bli enklere å forstå og tolke kulturelle koder og væremåter. De andre temaene i opplæringen er «Familiemønstre og samlivsformer, livsfaseseremonier og høytider», «Likestilling og vern mot diskriminering», «Helse, med særlig vekt på seksuell helse og rusmiddelmisbruk», «Barns rettigheter og foreldrerollen», «Vold i nære relasjoner», «Seksuell trakassering og voldtekt», «Demokrati og verdier» og «Trusler mot demokratiet». Læringsressursene og en beskrivelse av innholdet i opplæringen, finnes på nettsidene til Kompetanse Norge.

IMDi utbetaler tilskudd til kommunene for opplæring. Det utbetales tilskudd per asylsøker i målgruppen. Tilskuddet for 2019 er fastsatt til 13 700 kroner per asylsøker i målgruppen for opplæring i norsk og 3 900 kroner for opplæring i norsk kultur og norske verdier. Hele tilskuddet utbetales i kvartalet etter at asylsøkeren trer inn i målgruppen for ordningen.

### **5.1.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning for opplæring for asylsøkere som bor i mottak, se forslag til § 6. Det foreslås likevel noen justeringer i utformingen av lovbestemmelsen og i målgruppen.

Departementet foreslår for det første å samle dagens tre bestemmelser i én bestemmelse som regulerer den enkeltes deltakelse i opplæring, kommunens ansvar for opplæringen og departementets adgang til å gi forskrift om opplæringen.

I tråd med andre endringer for aldersgruppen 16 til 18 år foreslår departementet videre at de under 18 år tas ut av målgruppen for plikt til deltakelse i opplæring for asylsøkere i mottak. Unge asylsøkere over 16 år som trenger grunnskoleopplæring, har rett til grunnskoleopplæring for voksne frem til de fyller 18 år, jf. opplæringsloven § 4A-1.

Asylsøkere som har grunnskole fra før, har rett til videregående opplæring frem til de fyller 18 år, jf. opplæringsloven § 3-1. Departementet mener at formålet med opplæringen i mottak også ivaretas gjennom opplæring etter opplæringsloven. Gjennom opplæring etter opplæringsloven vil den enkelte asylsøker tilegne seg basisferdigheter i norsk, få grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet og bli forberedt til et eventuelt videre liv i Norge. Opplæring etter opplæringsloven vil videre være et mer varig bidrag for å motvirke passivitet i perioden i mottak, ettersom opplæringen i norsk og opplæringen i norsk kultur og norske verdier begrenses av antall timer.

Departementet foreslår også at unntaksbestemmelsen forenkles. Asylsøkere som får sin søknad behandlet etter hurtigprosedyrer i UDI, nektes å få asylsøknaden realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 eller som har fått innvilget eller fått avslag på søknad om beskyttelse i vedtak fra UDI omfattes ikke av plikten. Dette er ikke ment som en realitetsendring.

Deltakelse i opplæring i mottak foreslås videreført som en plikt, både for kommunen og den enkelte asylsøker. Plikten synliggjør forventningen om at den enkelte skal delta i opplæring og at dette er en viktig oppgave for kommunene. Det foreslås ikke å innføre en rett til opplæring for asylsøkere som bor i mottak. En rett til opplæring vil kunne gi et uheldig signal til asylsøkere som ennå ikke har fått oppholdstillatelse i Norge og vanskeliggjøre returarbeidet av dem som skal returneres.

På nåværende tidspunkt foreslås det ikke endringer i antall timer opplæring den enkelte har plikt til å delta i. Plikten vil fortsatt gjelde deltakelse i 175 timer opplæring i norsk og 50 timer i norsk kultur og norske verdier. Dette vil fortsatt reguleres i forskrift.

Departementet vurderer hvordan opplæring i norsk kultur og norske verdier kan ses i sammenheng med opplæring i 50 timer samfunnskunnskap, jf. punkt 2.10 om standardiserte elementer. I den forbindelse vil departementet vurdere om navnet på opplæringen i norsk kultur og norske verdier bør endres. Departementet vil også vurdere timeantallet i den forbindelse.

Se ytterligere omtale av opplæring i mottak i Prop. 45 L (2017–2018) *Endringer i introduksjonsloven*, punkt 3.3.4.

Se punkt 12.2.2.1 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **5.2 Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune**

### **5.2.1 Gjeldende rett**

Bosettingsforberedende arbeid i mottak er nedfelt i Utlendingsdirektoratets rundskriv RS 2009-040 *Krav til bosettingsforberedende arbeid i asylmottak*. Mottakets bosettingsforberedende arbeid skal bidra til å nå det nasjonale målet om rask bosetting av flyktninger. Mottaket skal som hovedregel gjennomføre en bosettingssamtale med den enkelte innen 14 dager etter at vedkommende har fått innvilget oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting. I samtalen skal mottaket blant annet kvalitetssikre bosettingsrelevante opplysninger, for eksempel om familierelasjoner og helseinformasjon.

Tidligere registrerte mottaket også opplysninger om kompetanse, men denne registreringen ble i 2018 erstattet av en selvregistreringsløsning for kompetanse. I bosettingssamtalen skal mottaket sjekke om beboeren har gjennomført kompetansekartlegging og hvis ikke, bistå med pålogging og veiledning for bruk av selvregistreringsløsningen. Beboere i integreringsmottak gjennomfører kartlegging av kompetanse som en del av sitt fulltidsprogram.

Utprøving av selvregistreringsløsningen for kompetanse i mottak ble startet i september 2016 i integreringsmottakene og utvalgte ordinære mottak. Kompetanse Norge hadde ansvar for utvikling og utprøving av løsningen, før IMDi fikk ansvaret i juni 2017. Evalueringer i utprøvingfasen avdekket utfordringer ved bruken av selvregistreringsløsningen. Kompetanse Norge og IMDi har arbeidet for å utbedre disse utfordringene. En videreutviklet løsning, som er gitt navnet Kompass, ble satt i drift ved alle ordinære mottak i juni 2018. Målgruppen for selvregistreringsløsningen er asylsøkere over 16 år med høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse eller som har fått innvilget oppholdstillatelse. Det er frivillig for målgruppen å registrere kompetansen sin.

Registreringen inneholder blant annet spørsmål om utdanning og realkompetanse, språkferdigheter, digitale ferdigheter, erfaring fra lønnet og ulønnet arbeid, interesser og ønsker om utdanning og arbeid. Kompetanseopplysningene som samles inn gjennom Kompass overføres til IMDinett og er tilgjengelig for IMDi, bosettingskommuner, involverte karrieresenter og NAV dersom den kommunale flyktningtjenesten er organisatorisk plassert der. Kompetanseopplysningene skal følge med personen videre i kontakt med offentlige instanser. Opplysningene som fremkommer av kartleggingen skal bidra til å sikre bedre kobling mellom bosetting, kvalifisering og behovene i arbeidsmarkedet, samt bedre tilrettelegging av tilbudene de nyankomne innvandrerne får.

Overføringsflyktningers språkkunnskaper, utdanning og arbeidserfaring kartlegges både gjennom UNHCRs skjema (Resettlement Registration Form/RRF) og gjennom IMDis intervjukskjema. Som for registreringen i mottak inneholder også UNHCR og IMDis kartlegging spørsmål om utdanning, realkompetanse og språkferdigheter, i tillegg til andre forhold som er relevant for søknad om beskyttelse i tredjeland, som helsetilstand, beskyttelsesbehov, og særskilte behov.

### **5.2.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å lovfeste kompetansekartlegging før bosetting i en kommune, se forslag til § 7.

Det foreslås at kompetansen til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de er i målgruppen for introduksjonsprogram etter § 9 skal kartlegges. Mange av disse vil bli bosatt etter avtale mellom IMDi og kommunene. Dagens kompetansekartlegging i mottak omfatter alle beboere over 16 år som har fått eller har stor sannsynlighet for å få oppholdstillatelse. Målgruppen som foreslås i dette høringsnotatet er dermed snevrere enn etter dagens ordning.

Overføringsflyktninger vil i hovedsak bli bosatt direkte i en kommune etter innreise til Norge. Departementet foreslår å lovfeste dagens ordning med at IMDi kartlegger

kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge. De som eventuelt ikke kan kartlegges før innreise til Norge, kartlegges etter bosetting i tråd med forslag til § 11, se punkt 6.2 nedenfor.

Kompetansekartlegging før bosetting skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, se forslag til § 7 tredje ledd. Personer som har kompetanse som tilsier at de skal inn i videregående opplæring eller høyere utdanning bør for eksempel bosettes i nærheten av en videregående skole eller utdanningsinstitusjon. Personer som har kompetanse innen særlige yrker bør for eksempel bosettes et sted der de kan få arbeid innenfor bransjen de har kompetanse i. I beslutning om bosettingskommune er kompetanse ett av flere hensyn som må legges til grunn. Kompetansekartlegging før bosetting skal bidra til at dette hensynet kan ivaretas. Departementet understreker at de ulike hensynene i bosettingsprosessen må veies mot hverandre og at formålet med kompetansekartlegging før bosetting ikke skal medføre at familier må bosettes ulike steder eller overstyre anmodningskriteriene. Forslaget må ses i sammenheng med fylkeskommunenes ansvar for bosetting og utarbeiding av planer for kvalifisering av innvandrere, se punkt 4.2 ovenfor. Se punkt 6.2 om kompetansekartlegging som grunnlag for et tilpasset introduksjonsprogram.

Departementet har vurdert to alternativer når det gjelder ansvar for kompetansekartlegging i mottak. Det første alternativet vil være å videreføre dagens ordning med at kompetansekartlegging gjennomføres i mottak med bistand fra mottaksansatte, men å legge det formelle ansvaret til UDI. Mottaket har også ansvaret for å skaffe til veie øvrige bosettingsrelevante opplysninger om den enkelte beboer. Dersom kartleggingen gjennomføres i mottak med bistand fra mottaksansatte, vil dermed ansvaret for innhenting av all bosettingsrelevant informasjon være samlet hos én aktør. Dette vil videre muliggjøre en samlet kvalitetssikring av de bosettingsrelevante opplysningene. En annen fordel med dette alternativet er finansiering av oppgaven, hvor mottakenes tilretteleggingsoppgaver i forbindelse med kompetansekartlegging dekkes av rammeavtalen over tjenester som mottaksleverandørene skal levere. Mottakene kan imidlertid mangle kunnskap om hvordan kompetansekartleggingen skal brukes i bosettingskommunene som grunnlag for introduksjonsprogram.

Det andre alternativet er at ansvaret for kompetansekartlegging i mottak blir lagt til vertskommunen for mottak. Det er flere argumenter som taler for at ansvaret flyttes fra mottaket til vertskommunen for mottak, blant annet at denne oppgaven henger naturlig sammen med andre oppgaver kommunen har etter introduksjonsloven. Det er bosettingskommunen som skal gjennomføre kompetansekartlegging av de som av ulike grunner ikke har gjennomført dette før bosetting, for eksempel familiegjenforente, se punkt 6.2 nedenfor. Kommunene skal derfor ha rutiner og kompetanse for å gjennomføre slik kartlegging. Kartleggingen er en viktig del av grunnlaget for planleggingen av introduksjonsprogrammet, og kommuner som tilbyr introduksjonsprogram vil ha gode forutsetninger for å gjennomføre en kartlegging som kan utgjøre et godt grunnlag. Videre tilbyr vertskommuner for mottak allerede opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de



som har fått oppholdstillatelse og som bor på mottak i kommunen. Kommunen har altså allerede oppgaver overfor denne gruppen. En ansvarsoverføring til vertskommunen for mottak vil også innebære noen ulemper. For eksempel innebærer det at ansvaret for det bosettingsforberedende arbeidet deles mellom to aktører. Dette kan være uheldig for helheten i det bosettingsforberedende arbeidet. Trolig vil det også være andre i kommunen som vil ha ansvaret for kartleggingen enn de som har ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Etter en samlet vurdering av alternativene foreslår departementet at ansvaret legges til vertskommuner for mottak. Mange av vertskommunene for mottak vil også være bosettingskommuner, og vil derfor opparbeide seg gode rutiner og erfaring med kompetansekartlegging. Ettersom kartleggingen også skal danne grunnlag for introduksjonsprogrammet i bosettingskommunen, mener departementet at kommunen vil ha bedre forutsetninger for å gjøre kompetansekartleggingen enn mottakene. Departementet ber likevel om høringsinstansenes innspill på denne ansvarsfordelingen.

Det foreslås ikke endringer i ansvaret for andre deler av det bosettingsforberedende arbeidet i mottaket. Mottaket skal dermed fortsatt gjennomføre bosettingsamtale med beboerne etter innvilget oppholdstillatelse og kvalitetssikre bosettingsrelevante opplysninger, for eksempel om familierelasjoner og helseinformasjon. Vertskommunen for mottak bør sørge for at kompetansekartleggingen gjennomføres i forbindelse med det andre bosettingsforberedende arbeidet. Departementet bemerker her at bosettingsforberedende samtale i mottak som hovedregel skal gjennomføres innen 14 dager etter at det er kjent at beboeren har fått innvilget oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting. I denne samtalen brukes det tolk, noe som også i mange tilfeller vil være nødvendig ved gjennomføring av kompetansekartlegging.

Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune skal gjennomføres i tråd med § 11, som gjelder kompetansekartlegging etter bosetting. Dette innebærer at det er de samme opplysningene som skal kartlegges før bosetting som etter bosetting. Kartleggingen skal minimum omfatte informasjon om utdanning, arbeid, språk og annen relevant kompetanse, jf. forslag til § 11 tredje ledd. Personer som gjennomfører kompetansekartlegging før bosetting skal ikke kartlegges på nytt, men kartleggingen kan justeres dersom det er behov for det. Se punkt 6.2 nedenfor om kompetansekartlegging etter bosetting.

Departementet foreslår at den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartleggingen, se forslaget til § 7 fjerde ledd. Kartleggingen er sentral i bosettingsarbeidet og har også stor betydning i planleggingen og tilretteleggingen av introduksjonsprogrammet. Tall fra IMDi om selvregistrering av kompetanse i mottak, viser at det er et stort avvik mellom antall som registrerer sin kompetanse og målet om at alle i målgruppen skal gjøre det. Det er frivillig for mottaksbeboere å registrere sin kompetanse, og dette kan ha en påvirkning på antallet som registrerer sin kompetanse. Rett og plikt til gjennomføring vil bidra til å sikre et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag i bosettingsarbeidet. En oversikt over egen kompetanse vil også være en fordel for den enkelte.

Departementet foreslår ikke å legge andre føringer for hvordan vertskommunen for mottak og IMDi skal organisere kompetansekartleggingen enn at et minimum av kompetanseopplysninger blir kartlagt, jf. forslag til § 11 tredje ledd. Utover dette vil det være opp til vertskommunen for mottak og IMDi å bestemme metode og bruk av systemer.

Opplysningene fra kartleggingen skal følge den enkelte fra mottaksfasen til bosettingskommunen. Opplysningene skal der brukes videre inn i planleggingen av introduksjonsprogrammet, se punkt 6.2 nedenfor.

Se punkt 12.2.2.2 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

### **5.3 Integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune**

#### **5.3.1 Gjeldende rett**

Dagens introduksjonslov inneholder ingen bestemmelser om muligheten for å gjennomføre tiltak fra introduksjonsprogrammet i forkant av bosetting. Loven stenger imidlertid ikke for denne muligheten. I integreringsmottakene har beboerne et fulltidsprogram med aktiviteter som kan ligne på tiltakene i introduksjonsprogrammet, for eksempel arbeids- og utdanningsrettede aktiviteter. Beboerne forplikter seg til å delta i slike aktiviteter i kontrakten som inngås med kommunen. Brudd på denne kontrakten kan føre til at beboeren mister plassen i integreringsmottaket og må flytte til et ordinært mottak.

#### **5.3.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår at vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de er i målgruppen for introduksjonsprogrammet, se forslag til § 8. Se omtale av de standardiserte elementene i punkt 2.10.

En del blir også boende i mottak i en lengre periode etter innvilget oppholdstillatelse, før bosetting i en kommune. For å motvirke passivitet og starte kvalifiseringen tidlig kan det være en fordel om den enkelte kan komme i gang med elementer fra programmet mens vedkommende fortsatt bor i mottak. For eksempel kan det være en fordel å komme i gang med elementene som uansett er obligatoriske å gjennomføre, blant annet foreldreveiledning og livsmestring.

Det foreslås ikke at vertskommunen skal ha plikt til å tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet til personer i mottak. Forslaget skal synliggjøre muligheten og være en oppfordring til vertskommunen om å inkludere personer i mottak når disse elementene tilbys for innvandrere som er bosatt i kommunen.

Andre integreringsfremmende tiltak kan for eksempel være realkompetansevurdering og oppstart av prosessen med å godkjenne medbrakt høyere utdanning. Hvorvidt den enkelte har høyere utdanning vil fremkomme av kompetansekartleggingen. Både realkompetansevurdering og godkjenning av høyere utdanning fra utlandet kan ta tid, og

det vil være en fordel om denne prosessen kan starte tidlig. Karriereveiledning er et annet eksempel på tiltak som kan tilbys før bosetting, men da i samarbeid med fylkeskommunen.

## **6 Introduksjonsprogrammet**

### **6.1 Målgruppe**

#### **6.1.1 Gjeldende rett**

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering, jf. introduksjonsloven § 2. I tillegg må vedkommende ha fått opphold i Norge på et av grunnlagene nevnt i § 2 bokstav a til e og være bosatt i en kommune, jf. § 2 andre ledd. Omfattes utlendingen av målgruppen har vedkommende rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Rett til introduksjonsprogram innebærer at den enkelte har krav på å få program fra kommunen vedkommende bor i. Plikt til å delta innebærer at den enkelte må delta i programmet hvis vedkommende omfattes av målgruppen. Nedenfor følger en redegjørelse av de ulike vilkårene i § 2.

#### *Nyankommet utlending*

For det første er det et vilkår at vedkommende er nyankommet utlending. Begrepet utlending skal forstås slik som begrepet utlending i utlendingsloven § 5, altså enhver som ikke er norsk statsborger. Begrepet nyankommet er definert i introduksjonsloven § 2 tredje ledd og innebærer at den enkelte må ha vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram skal treffes. Botiden i landet før den første bosetting i en kommune, for eksempel i asylmottak, regnes ikke med. Vedkommende kan altså ha oppholdt seg i landet i mer enn to år når vedtaket treffes.

#### *Alderskravet*

For det andre må den enkelte være mellom 18 og 55 år. Hovedhensynet bak introduksjonsprogrammet er at deltakerne skal kvalifiseres til arbeidslivet. Den øvre aldersgrensen er begrunnet med at programmet bør forbeholdes personer i yrkesaktiv alder og at det kan være lite hensiktsmessig og urimelig å pålegge personer over 55 år å delta i introduksjonsprogrammet ettersom disse ikke vil ha lang tid igjen i arbeidslivet. Det åpnes imidlertid opp for at kommunen kan gi utlendinger over 55 år introduksjonsprogram, jf. § 3 tredje ledd. Den nedre aldersgrensen er begrunnet med at vedkommende da er myndig. Personer under 18 år forsørges av sine foresatte eller er under omsorgen til barnevernet.

Alderskravet er utformet slik at utlendinger som er innvilget en oppholdstillatelse og/eller ankommer Norge etter at vedkommende er 16, men før vedkommende fyller 18 år, vil kunne vokse seg inn i rett og plikt til introduksjonsprogram, så fremt vedkommende fortsatt anses som nyankommet ved fylte 18 år. Videre kan utlendinger som deltar i introduksjonsprogram vokse seg ut av målgruppen.

#### *Grunnleggende kvalifisering*

For det tredje er det et vilkår at utlendingen har behov for grunnleggende kvalifisering. Dersom den enkelte ikke har behov for dette, har vedkommende verken rett eller plikt til introduksjonsprogram. Med grunnleggende kvalifisering menes kunnskap og ferdigheter som gjør at vedkommende kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet. Hvorvidt den enkelte har behov for grunnleggende kvalifisering beror på en konkret og helhetlig vurdering i lys av lovens formål. Personer som er i ordinært arbeid eller under ordinær utdanning anses i utgangspunktet ikke å ha behov for grunnleggende kvalifisering. Hva som skal anses som ordinært arbeid/ordinær utdanning vil avhenge av flere forhold. Relevante momenter ved vurderingen kan blant annet være arbeidsforholdets varighet og omfang. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap anses som en viktig del av den grunnleggende kvalifiseringen. Kunnskaper i norsk språk og norske samfunnsforhold vil ofte være en forutsetning for å kunne delta i arbeidslivet og samfunnet. Selv om utdanningsnivået for deltakere i introduksjonsprogrammet vil variere fra lite eller ingen utdanning til akademisk utdanning, vil de aller fleste ha behov for norskopplæring den første tiden.

### *Oppholdstillatelse*

For det fjerde er det et vilkår at utlendingen har fått en av oppholdstillatelsene som er listet opp i introduksjonsloven § 2. Bestemmelsen viser til oppholdstillatelser etter utlendingsloven. Oppregningen i bestemmelsen er uttømmende, det er altså ikke andre oppholdstillatelser som gir rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram.

Rett og plikt til deltakelse gjelder utlending som har:

- a) asyl, jf. utlendingsloven § 28,
- b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 35 tredje ledd.
- c) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie eller som enslig mindreårig i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, jf. utlendingsloven § 34
- d) oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a, b og c, jf. utlendingsloven kapittel 6. For å være omfattet av denne bestemmelsen er det et vilkår at personer som nevnt i bokstav a, b og c ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år etter førstegangsbosetting før det søkes om familiegjeningforening.
- e) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd. For personer med fornybar oppholdstillatelse etter § 53 gjelder retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram i to år fra det tidspunkt det er gitt oppholdstillatelse på grunnlagene som er nevnt

Hovedmålgruppen for introduksjonsprogrammet er flyktninger og deres familiegjeningforente. Arbeidsinnvandrere og utlendinger som får oppholdstillatelse for å ta utdanning faller utenfor lovens målgruppe. Likeså faller utlendinger med en midlertidig oppholdstillatelse som ikke er fornybar og som ikke danner grunnlag for permanent

oppholdstillatelse utenfor. Familiemedlemmer til andre personer enn de nevnt i bokstav a, b eller c har ikke rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) og deres familiemedlemmer med oppholdsrett etter utlendingslovens EØS-kapittel, omfattes ikke av målgruppen for introduksjonsprogrammet, jf. § 2 fjerde ledd.

Familiemedlemmer har ikke rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram hvis personen nevnt i bokstav a, b og c har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år etter førstegangsbosetting når det søkes om familiegjenforening, jf. introduksjonsloven § 2 andre ledd. Bakgrunnen for dette er at utlendinger som har mer enn fem års botid i Norge, må antas å være etablert i samfunnet i en slik grad at de etter loven bør stilles i samme situasjon som norske statsborgere. Vilåret har sammenheng med hvilke utlendinger som utløser integreringstilskudd fra staten, ettersom det ikke utbetales integreringstilskudd for familiegjenforente til utlendinger som har vært bosatt i mer enn fem år når det søkes om familiegjenforening. Kommunen kan velge å tilby disse deltakelse i introduksjonsprogram, jf. § 3 tredje ledd.

Det er den til enhver tid gjeldende tillatelse som er avgjørende for hva slags rettigheter og plikter vedkommende har etter introduksjonsloven. Dette innebærer at den enkelte ved skifte av tillatelse både kan få utvidet eller begrenset sine rettigheter etter loven, alt ettersom hva slags tillatelse personen hadde i utgangspunktet, og hva som er innholdet i den nye tillatelsen.

#### *Bosatt*

For å ha rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram er det et vilkår at utlendingen er bosatt i en kommune i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen, jf. introduksjonsloven § 2. Dette vil også omfatte utlendinger som finner en bolig på egen hånd som er eller blir godkjent av kommunen. I slike tilfeller regnes vedkommende også som bosatt etter særskilt avtale. Utlendinger som bosetter seg på helt eget initiativ har ikke rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Se punkt 2.3 for en nærmere redegjørelse av bosettingsordningen.

En utlending vil bare ha rett og plikt til introduksjonsprogram i den første kommunen hvor vedkommende blir bosatt. Utlendinger som flytter til en annen kommune, vil ikke ha rett til deltakelse i introduksjonsprogram i tilflyttingskommunen.

Kravet om å være bosatt etter avtale gjelder ikke for familiemedlemmer til utlendinger som omfattes av introduksjonsloven, jf. § 2 første ledd bokstav d. Bakgrunnen for unntaket er at familiemedlemmene ankommer direkte fra utlandet til kommunen, uten et opphold i asylmottak. Det inngås da ikke egen avtale om bosetting. Dette unntaket gjelder uavhengig av om referansepersonen har bosatt seg etter avtale eller på egen hånd (selvbosettelse) eller flyttet til en ny kommune. Heller ikke familiemedlemmer som ved søknad om fornyelse innvilges avledet flyktningstatus for familiemedlemmer etter utlendingsloven § 28 sjette ledd omfattes av kravet om å være bosatt.

Kravet gjelder heller ikke for utlendinger som har fått fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 etter å ha hatt oppholdstillatelse som

ektefelle eller samboer. Bakgrunnen for dette er at den enkelte allerede bor i en kommune ved tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse. Det inngås da ikke egen avtale om bosetting.

#### *Kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram*

Det følger av introduksjonsloven § 3 tredje ledd at kommunen i noen tilfeller kan tilby introduksjonsprogram til personer som ikke oppfyller alle vilkårene i § 2. Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til utlending som har opphold etter utlendingsloven kapittel 6 og som er familiegjenforente til andre enn personer nevnt i § 2. Videre kan kommunen tilby introduksjonsprogram til utlendinger som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. For utlending som flytter fra en kommune til en annen, betyr det at tilflyttingskommunen kan tilby utlendingen introduksjonsprogram dersom vedkommende ellers oppfyller lovens krav. Kommunen har ingen plikt til å tilby program. Videre kan kommunen tilby introduksjonsprogram til utledning som er over 55 år som ellers oppfyller lovens krav.

### **6.1.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår i all hovedsak å videreføre dagens målgruppe for introduksjonsprogram, se forslag til §§ 9 og 10. Det foreslås at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn og ut av målgruppen. Videre foreslår departementet at personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har rett og plikt til å fullføre sitt program uavhengig av endringer i oppholdstillatelse eller om de har fått innvilget statsborgerskap. Inngangsvilkårene om at den enkelte må være bosatt etter avtale med kommunen i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram skal treffes foreslås videreført.

#### *Alderskravet*

Departementet foreslår at det er alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse som gir rett og plikt til introduksjonsprogram, og som skal være avgjørende for om personen er omfattet av målgruppen, se forslag til § 9. I dag kan innvandrere som får oppholdstillatelse mens de er under 18 år vokse seg inn i rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og innvandrere som fyller 55 år i løpet av programtiden mister retten ogplikten til videre deltakelse.

Unge innvandrere under 18 år vil som oftest være omfattet av andre opplæringsløp i grunnskolen eller i videregående opplæring, se punkt 6.7.1. De har derfor ikke det samme behovet for introduksjonsprogram som innvandrere over 18 år, og kan fritas fra programmet. Tilbakemeldinger fra IMDi viser at tilfeller der innvandrere vokser seg inn i introduksjonsprogrammet skaper et uklart og uforutsigbart regelverk. Departementet anser det som mest hensiktsmessig at innvandrere som er omfattet av opplæring etter opplæringsloven, fortsetter i denne opplæringen og ikke vokser seg inn i introduksjonsprogrammet.

Departementet foreslår også at det ikke skal være mulig å vokse seg ut av introduksjonsprogrammet. For innvandrere som har påbegynt et introduksjonsprogram mener departementet det vil være hensiktsmessig og nyttig at vedkommende fullfører

programmet. Dette vil bidra til at vedkommende får en bedre mulighet til arbeids- og samfunnsdeltakelse.

Departementet har vurdert om det øvre alderskravet på 55 år bør heves, i lys av utviklingen på andre områder i arbeidslivet, som går i retning av at befolkningen står i arbeid lenger enn før. Departementet har likevel kommet til at det ikke er hensiktsmessig å pålegge innvandrere over 55 år en rett og plikt til introduksjonsprogram. Det vil kunne oppfattes som urimelig å pålegge personer over 55 år en plikt til å legge inn mye tid og stor egeninnsats for å kvalifisere seg til det norske arbeidslivet, for så å bare være yrkesaktiv i en kort periode. I tillegg vil en utvidelse av målgruppen være kostnadskreven.

Selv om innvandrere over 55 år ikke har rett og plikt til introduksjonsprogram, kan kommunen tilby program også til disse hvis de finner det hensiktsmessig, se nedenfor. Dette gir personer med motivasjon og som har gode utsikter til å komme i arbeid raskt mulighet til å kunne få introduksjonsprogram. Kommunen mottar integreringstilskudd også for de over 55 år. Departementet vil også bemerke at målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er 18 til 67 år, se punkt 8.1. Det betyr at innvandrere som er over 55 år og som inngår i målgruppen til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil få slik opplæring.

#### *Grunnleggende kvalifisering*

Departementet foreslår at vilkåret om at den enkelte skal ha behov for grunnleggende kvalifisering, ikke videreføres i forslaget til § 9. Departementet har fått tilbakemeldinger om at begrepet kan være vanskelig å forstå for kommunene i sin praktisering av regelverket. Å sette et vilkår om at innvandreren må ha behov for grunnleggende kvalifisering kan gi et inntrykk av at det bare er personer som mangler grunnleggende ferdigheter, som faller inn under målgruppen for introduksjonsprogrammet.

Begrepet grunnleggende kvalifisering er ment å omfatte tiltak og opplæring som skal bidra til at den enkelte kan fungere i ordinært arbeids- og samfunnsnivå, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet. Dagens arbeidsliv setter høye krav til formelle kvalifikasjoner. Et av formålene med loven er at innvandrere skal få en varig tilknytning til arbeidslivet. Det er ikke nødvendigvis tilstrekkelig å kun lære seg norsk og få kunnskaper om norsk arbeids- og samfunnsnivå. Etter departementets oppfatning vil alle innvandrere i målgruppen for introduksjonsprogrammet ha behov for kunnskap om det norske språk, samfunns- og arbeidsliv. I tillegg vil flere ha behov for formelle kvalifikasjoner for å få en varig tilknytning til arbeidslivet, se punkt 2.4 og 2.5. Begrepet behov for grunnleggende kvalifikasjoner blir derfor misvisende. Det er også ulik praktisering av dette vilkåret blant kommunene.

Forslaget må også ses i sammenheng med forslaget om å innføre obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet, jf. punkt 6.6.2. Det er et mål at alle som er omfattet av målgruppen for introduksjonsprogrammet skal gjennomgå disse.

På denne bakgrunn foreslår departementet at vilkåret om at innvandreren må ha et behov for grunnleggende kvalifisering ikke videreføres.

### *Oppholdstillatelse*

Departementet foreslår å videreføre dagens regler for hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt til introduksjonsprogram, men at oppholdstillatelsene skilles ut i en særskilt bestemmelse. Se forslag til § 10.

Som konsekvens av departementets forslag om at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen for introduksjonsprogram, foreslår departementet at personer som først får begrenset oppholdstillatelse som enslig mindreårig, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b, tas ut av målgruppen.

Departementet presiserer at rett og plikt regnes fra tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse etter § 10. For personer som får oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 regnes altså rett og plikt fra tidspunktet for denne oppholdstillatelsen, selv om vedkommende har vært i Norge i flere år.

Departementet foreslår likevel å gi innvandrere som har påbegynt et introduksjonsprogram rett og plikt til å fullføre sitt program uavhengig av endringer i oppholdstillatelse eller om de har fått innvilget statsborgerskap. Dette er en endring fra dagens rettstilstand.

Bakgrunnen for forslaget er at departementet anser det som hensiktsmessig at personer som har påbegynt et program får fullføre programmet, slik at de er bedre egnet til å komme i utdanning eller arbeid. Det foreslås også at de skal ha rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 8.1.2 nedenfor. Innvandrere som har hatt rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, men har endret oppholdstillatelse før programmet er påbegynt, vil ikke få rett og plikt til introduksjonsprogram. Med påbegynt menes her at den enkelte har møtt opp til planlagt oppstart.

Det foreslås å videreføre at nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) og har oppholdsrett etter utlendingslovens EØS-kapittel, ikke omfattes av målgruppen for introduksjonsprogrammet.

### *Kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram*

Departementet foreslår å videreføre kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram til en begrenset gruppe, herunder familiemedlemmer til andre enn de som er nevnt i dagens introduksjonslov § 2, til personer som faller utenfor målgruppen på grunn av alder og til de som faller utenfor målgruppen på grunn av kravet om å være bosatt etter særskilt avtale, for eksempel fordi de flytter. Se forslag til § 9 tredje ledd.

Departementet ser at det også er andre grupper som kan nyttiggjøre seg av introduksjonsprogrammet og ber om høringsinstansenes innspill på om det burde åpnes for at andre grupper av innvandrere også kan tilbys introduksjonsprogram. Kommunen vil generelt være tjent med at flest mulig kommer i arbeid. Kommuner som tilbyr introduksjonsprogram til personer som faller utenfor målgruppen finansierer programmet selv.



## **6.2 Kompetansekartlegging**

### **6.2.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 6 at det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg.

Det skal også utarbeides en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19. Bestemmelsen i § 6 gjelder tilsvarende.

Ved utforming av individuell plan for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal kommunen bygge videre på tiltak som er gjennomført før bosetting i kommunen, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd tredje punktum. Slike tiltak kan blant annet være kompetansekartlegging, karriereveiledning og opplæring. Første ledd tredje punktum ble innført i 2018 for å sikre kontinuitet og planmessighet, og for at den enkelte deltaker ikke skal oppleve gjentakelser eller avbrudd i kvalifiseringen. Endringen skulle også hindre at kommunen bruker ressurser på å gjenta kartlegging, opplæring og tiltak som allerede er gjennomført.

### **6.2.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging for personer i målgruppen for introduksjonsprogram, se forslag til § 11.

Gjennom introduksjonsprogrammet skal nyankomne innvandrere lære seg norsk og kvalifisere seg til arbeid eller utdanning i Norge. Hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen kompetanse den enkelte deltaker har fra før, er sentralt som bakgrunn for programmet. En person som har høyere utdanning fra hjemlandet vil ha andre forutsetninger og andre behov enn en person med svært liten skolebakgrunn. Opplysninger om den enkeltes kompetanse er etter departementets vurdering så sentralt i planleggingen av introduksjonsprogrammet at en rett og plikt til en slik kartlegging bør fremgå av lov.

Departementet foreslår at den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen.

Dette har sammenheng med kartleggingens formål om å bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, jf. forslaget til § 11 andre ledd første punktum. Kartleggingen er også det sentrale grunnlaget for den etterfølgende karriereveiledningen, som har det samme formålet, se punkt 6.3.2 nedenfor. Som følge av dette får kartleggingen direkte betydning for fylkeskommunens og kommunens ansvar etter loven. Departementet er derfor av den oppfatning at kompetansekartlegging bør være en rett og plikt for den enkelte, slik at flest mulig gjennomfører den.

Retten og plikten til kompetansekartlegging gjelder ikke personer som har gjennomført kompetansekartlegging etter § 7, se punkt 5.2.2. Det er i hovedsak de som kommer som asylsøkere og overføringsflyktninger som vil gjennomføre kartlegging i mottak eller før ankomst til Norge og før bosetting i kommunen. Familiegjenforente utgjør hovedgruppen av de som skal kartlegges etter bosetting etter § 11. Det er kommunen som har ansvar for kartleggingen. Dersom noen i målgruppen for kartlegging etter § 7 ikke har gjennomført kartleggingen før bosetting, skal kommunen kartlegge etter § 11. Kommunen må legge til

rette for at kompetansekartlegging gjennomføres før karriereveiledning, slik at begge deler er gjennomført før kommunen treffer vedtak om introduksjonsprogram etter § 13. Kartlegging på et tidlig tidspunkt, slik som foreslått, vil i mange tilfeller forutsette at det brukes kvalifisert tolk ved gjennomføringen.

Kompetansekartleggingen skal minimum omfatte hvilken utdanning, arbeidserfaring, språkkunnskaper og annen relevant kompetanse den enkelte har, jf. forslag til § 11 andre ledd. Dette inkluderer for eksempel antall år med skolegang, erfaring fra betalt og ubetalt arbeid, språkkunnskaper og lignende. Det er viktig at kartleggingen ikke bare omfatter formell utdanning og kompetanse. En person som for eksempel har lang erfaring fra barnepass eller andre omsorgsoppgaver, uten at dette har blitt ansett som arbeid, kan ha verdifull kompetanse som blant annet kan være nyttig i et løp som leder mot fagbrev innen barne- og ungdomsarbeid eller helse.

Departementet foreslår at det kan gis forskrift om hvilke konkrete opplysninger som skal kartlegges, jf. forslaget til § 11 fjerde ledd. Oppstillingen som er foreslått i andre ledd andre punktum er et minimum som setter rammene for hvilke typer opplysninger som er relevante. Det vil blant annet være aktuelt å videreføre oppstillingen av opplysninger som i dag fremgår av forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven § 5.

## **6.3 Karriereveiledning**

### **6.3.1 Gjeldende rett**

Karriereveiledning er ikke en lovregulert tjeneste for deltakere i introduksjonsprogrammet i dag. Utarbeidelsen av individuell plan etter introduksjonsloven § 6 forutsetter likevel en viss veiledning av deltakeren, ettersom planen skal utarbeides i samråd med den enkelte deltaker. Det fremgår av rundskrivet til introduksjonsloven punkt 6.3 at kommunen skal "sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende kan foreta informerte valg". Videre fremgår det at det skal sikres at det er den enkelte deltakers egne forutsetninger som ligger til grunn for kvalifiseringsløpet. Veiledningen her er imidlertid begrenset og kun knyttet opp mot innholdet i den individuelle planen.

Karriereveiledning i etterkant av kompetansekartlegging i mottak er prøvd ut på fem integreringsmottak og i tre ordinære mottak siden 2016. De fylkesvise karrieresentrene utfører karriereveiledningen i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Målgruppen er beboere over 16 år som har fått opphold eller som med stor sannsynlighet vil få oppholdstillatelse. Ordningen er frivillig, med unntak for de som bor i et integreringsmottak.

### **6.3.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning for personer som er i målgruppen for introduksjonsprogram etter § 9. Karriereveiledningen skal gjennomføres etter bosetting og bør være gjennomført før det fattes vedtak om introduksjonsprogram. Det er fylkeskommunen som skal sørge for tilbudet, se forslag til § 12 og punkt 4.2.2 ovenfor. Veiledningen skal bidra til at personer i målgruppen kan ta

informerte valg om utdanning og arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Det foreslås også at karriereveilederen bør gi en anbefaling om arbeid eller utdanning innenfor rammene av §§ 14 til 16, se punkt 6.5 til 6.8 nedenfor.

Erfaringene fra forsøkene med karriereveiledning på mottak viser at beboerne har stor nytte av tilbudet og får økt motivasjon til å komme i gang med målrettede aktiviteter mot utdanning og arbeid. I NOU 2016:7 uttales det at karriereveiledning kan være svært nyttig for å identifisere hva som vil være det mest hensiktsmessige innholdet i introduksjonsprogrammet. Det kan for eksempel være grunnskole, fagbrev eller arbeidspraksis. På bakgrunn av dette foreslår departementet at karriereveiledning lovfestes for alle som er i målgruppen for introduksjonsprogram etter § 9, se punkt 6.1.2 ovenfor.

Departementet foreslår at gjennomføring av karriereveiledning blir en rett og plikt for den enkelte, se forslaget til § 12 første ledd første punktum. Sammen med gjennomført kompetansekartlegging, skal karriereveiledning bidra til utarbeidelsen av sluttmålet for den enkeltes introduksjonsprogram, se punkt 6.5.2 nedenfor. Veiledningen får dermed også betydning for fylkeskommunens og kommunens ansvar etter loven. Lovfesting av rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning vil bidra til at kommunen får et tilstrekkelig grunnlag til å planlegge introduksjonsprogrammet i samråd med den enkelte, slik at vedkommende kan nå sluttmålet.

Departementet foreslår at det er fylkeskommunen som skal sørge for tilbud om karriereveiledning. Bakgrunnen for dette er blant annet at fylkeskommunen vil ha god oversikt over skoletilbud og muligheter i nærområdet. Gjennom regionreformen er det også en føring om at fylkeskommunen skal få et større ansvar for integreringsarbeidet. En stor andel av målgruppen for introduksjonsprogram skal ha slutt mål om fullført videregående opplæring, som hører til fylkeskommunens ansvarsområder. Det er også fylkeskommunen som til nå har hatt ansvaret for å gjennomføre karriereveiledning for beboere i mottak. Det øremerkede tilskuddet til de fylkesvise karrieresentrene overføres til rammetilskuddet til fylkeskommunen fra 2020. Departementet presiserer at det ikke med dette foreslås å lovfeste et generelt fylkeskommunalt ansvar for karriereveiledning. Det er varslet i Meld. St. 6 (2018–2019) at en slik lovfesting vil bli vurdert. Departementet følger opp dette i andre prosesser.

Fylkeskommunens plikt til å sørge for tilbud om karriereveiledning speiler den enkelte deltakers rett og plikt til å gjennomføre veiledningen. Dette vil bidra til at alle får et likeverdig tilbud. At den enkelte ikke bare har rett, men også har plikt til å gjennomføre karriereveiledningen, vil bidra til forutsigbarhet for fylkeskommunen som tilbyder av tjenesten. Karriereveiledningen skal bidra til at introduksjonsprogram i større grad enn i dag blir individuelt tilpasset, og at programmet for den enkelte bidrar til å dekke gapet mellom medbrakt kompetanse og behovene i det norske arbeidslivet. Departementet mener at dette er et viktig virkemiddel for å gjøre introduksjonsprogrammet mer målrettet, og slik bedre resultatene med tanke på varig overgang til arbeidslivet. Departementet mener derfor at det ikke bør være mulig å velge dette tiltaket bort.

For at karriereveiledningen skal ha den tiltenkte funksjonen i utformingen av sluttmålet og planleggingen av introduksjonsprogrammet for den enkelte, bør veiledningen

gjennomføres før det treffes vedtak om deltakelse i programmet, se forslag til § 12 første ledd andre punktum. Dette innebærer at karriereveiledningen senest bør være gjennomført før det har gått tre måneder etter bosetting eller at krav om program er framsatt, jf. forslaget til § 13. Kommunen og fylkeskommunen må samarbeide tett slik at prosessen samkjøres og for at deltakerne skal få en helhetlig tjeneste.

Dersom karriereveiledning ikke er gjennomført når det har gått tre måneder, skal kommunen likevel sørge for vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram, se punkt 6.4 nedenfor. Den individuelle planen vil trolig måtte endres når karriereveiledningen er gjennomført. Karriereveiledning på et tidlig tidspunkt, slik det er foreslått, vil i mange tilfeller forutsette at det brukes kvalifisert tolk i samtalen. Karriereveiledning kan også inkluderes på et senere tidspunkt som en del av introduksjonsprogrammet for deltakere som har behov for det. Det foreslås imidlertid ikke at ytterligere tilbud om karriereveiledning blir en obligatorisk del av programmet.

Departementet foreslår at formålet med karriereveiledning for personer i målgruppen for introduksjonsprogram skal være at de kan ta informerte valg om utdanning og arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, se forslag til § 12 andre ledd. Fylkeskommunens tilbud om karriereveiledning må organiseres på en måte som ivaretar dette formålet. Karriereveiledningen må altså sette den enkelte deltaker i stand til å ta informerte valg og samtidig bidra til at kommunen får tilstrekkelig grunnlag til å planlegge introduksjonsprogrammet i samråd med deltakeren. Veiledningen skal ta utgangspunkt i kartleggingen av den enkeltes kompetanse, alder, motivasjon og ønsker. I tillegg bør veiledningen gjenspeile regionale og lokale arbeidsmarkedsbehov. Det foreslås også i § 12 fjerde ledd at det ved gjennomført karriereveiledning bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltaker, innenfor rammene av §§ 14 til 16 om sluttmål, innhold og varighet. Dette innebærer at den enkeltes ønsker for videre utdanning og arbeid bør synliggjøres og det bør gis en anbefaling av hvordan deltakeren kan komme så langt som mulig på veien mot dette innenfor introduksjonsprogrammet. Den som gjennomfører karriereveiledningen på vegne av fylkeskommunen bør ha tilstrekkelige kvalifikasjoner til å kunne gi en slik anbefaling og oppfylle formålet med veiledningen etter forslaget til andre ledd. Departementet foreslår ikke å legge andre føringer for hvordan fylkeskommunen skal organisere tilbudet om karriereveiledning.

For å kunne beregne kostnader ved å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning, har departementet likevel gjort anslag ut fra en modell der deltakerne får tilbud om en og en halv time individuell veiledning og en og en halv time gruppeveiledning. Dette er en økning sammenlignet med i dag.

Se punkt 12.2.3.2 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **6.4 Ansvar for introduksjonsprogram**

### **6.4.1 Gjeldende rett**

Kommunen skal sørge for introduksjonsprogram til personer i målgruppen som er bosatt i kommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter

at krav om deltakelse blir framsatt, jf. introduksjonsloven § 3. Det følger av introduksjonsloven § 4 at kommunen skal utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.

#### **6.4.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre en bestemmelse om kommunens ansvar for introduksjonsprogram, se forslag til § 13. I tillegg foreslås det å synliggjøre i ansvarsbestemmelsen at integreringskontrakt og individuell plan skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram samt å synliggjøre at det er kommunen som tar endelig beslutning om introduksjonsprogrammet dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte.

Både kommunens vedtak om introduksjonsprogram og deltakerens oppstart i programmet skal skje innen tre måneder. Det foreslås at individuell plan og integreringskontrakt skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram, jf. forslag til § 13 andre ledd siste punktum. Bakgrunnen for forslaget er å sikre mer effektiv forvaltning på dette området, der de viktigste dokumentene kan samles i samme enkeltvedtak og bidra til rask oppstart av kvalifiseringen.

Det er i tillegg foreslått at både kompetansekartlegging og karriereveiledning skal være gjennomført før vedtak om introduksjonsprogram treffes, slik at den individuelle planen og integreringskontrakten utarbeides samtidig med vedtaket. Når fylkeskommunen nå kommer inn som en ny aktør i arbeidet med karriereveiledning, kan det oppstå tilfeller der ikke alle disse kravene er oppfylt når det har gått tre måneder. Departementet bemerker at introduksjonsprogrammet uansett skal starte opp innen tre måneder. Kommunen må i slike tilfeller sørge for individuell plan, integreringskontrakt og oppstart av program innen fristen. Det kan da være behov for å endre den individuelle planen ved gjennomført karriereveiledning. Det er viktig at kommunen og fylkeskommunen har et godt samarbeid, slik at det kun unntaksvis vil oppstå tilfeller der karriereveiledning ikke er gjennomført før vedtak skal treffes.

Det er et mål at kvalifiseringen skal starte tidlig. Departementet vurderer derfor om fristen bør være kortere enn tre måneder. Samtidig foreslås det flere oppgaver som må være gjennomført før oppstart av programmet, og i noen kommuner kan det være en utfordring å få på plass alt innen kort tid. Departementet ber derfor om høringsinstansenes innspill på hvorvidt fristen bør være kortere enn tre måneder.

Det foreslås også å videreføre at kommunen skal utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.

### **6.5 Slutt mål i introduksjonsprogrammet**

#### **6.5.1 Gjeldende rett**

Dagens lov inneholder ingen regulering av slutt mål for introduksjonsprogrammet. Programmet skal vare i inntil to år med tillegg av godkjente permisjoner, jf.

introduksjonsloven § 5. Programmet kan avsluttes før, for eksempel hvis deltakeren får arbeid.

Det følger av § 5 andre punktum at introduksjonsprogrammet kan forlenges til inntil tre år når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen. Det er her forutsatt at den individuelle planen skal inneholde en målsetting.

Deltakerens mål må ses i sammenheng med formålet med introduksjonsprogrammet, se § 4 for en nærmere beskrivelse av målsettingen med programmet.

IMDi har utarbeidet en mal for utarbeidelse av deltakerens individuelle plan, jf. § 6. Se punkt 6.9 for en nærmere redegjørelse av deltakerens individuelle plan. I malen legger IMDi opp til at programrådgiveren i samråd med deltakeren skal definere hovedmål og delmål med introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Hovedmålet med introduksjonsprogrammet bør være så konkret som mulig og fastsette et spesifikt yrke eller studie. Videre utdanning kan være en målsetning som et trinn på veien mot arbeid.

Det følger av rundskrivet § 5.1 at når deltakeren har nådd målsettingen i sin individuelle plan, bør vedkommende over fra introduksjonsprogrammet til videre utdanning eller arbeid så fort som mulig.

### **6.5.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet, se forslag til § 14. Sluttmalet skal fastsettes i deltakerens individuelle plan og vil blant annet være bestemmende for varigheten av den enkeltes program, se punkt 6.8.2.

Introduksjonsprogrammet skal danne grunnlaget for den enkeltes deltakelse i arbeidsmarkedet. Det er viktig at introduksjonsprogrammet danner det nødvendige grunnlaget for et langt og varig arbeidsliv. Fafo sin brukerundersøkelse av deltakere i introduksjonsprogrammet, viser en tendens til at de individuelle planene inneholdt et forholdsvis lavt ambisjonsnivå på vegne av deltakerne, se punkt 2.5.3. Det er behov for å få til en endring, og ambisjonene bør settes høyt. Derfor foreslår departementet at det skal settes et eksplisitt sluttmaal for deltakere i introduksjonsprogram.

Departementet foreslår visse kriterier for fastsettelse av sluttmaal, se forslag til § 14 annet og tredje ledd som setter rammer for kommunens skjønnsutøvelse. Sluttmalet skal ta utgangspunkt i deltakerens utdanningsbakgrunn og kriteriene er utformet på bakgrunn av at flest mulig skal oppnå formell kompetanse i løpet av programmet.

Et av formålene med lovforslaget er at flere skal få formelle kvalifikasjoner og varig tilknytning til arbeidslivet. Fullført videregående opplæring er en stadig viktigere forutsetning for dette. At sluttmalet skal bygge på utdanningsbakgrunn gir veiledning for hva som er realistisk å oppnå innenfor programtiden. Det vil trolig være forskjell mellom en person uten noen skolebakgrunn og en som har gjennomført grunnskole i hjemlandet.

Departementet foreslår at sluttmalet for deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før skal ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere til høyere

utdanning eller arbeid, jf. forslag til § 14 annet ledd første punktum. Hva som utgjør utdanning på videregående nivå varierer ut fra hvilket land deltakeren har skolegang fra. Det er ikke vilkår om at utdanningen tilsvarer fullført videregående opplæring i Norge eller at den tilsvarer norsk studiekompetanse. Personer med denne bakgrunnen vil normalt være ressurssterke og har bedre forutsetninger enn andre for å nyttiggjøre seg av ordinære tilbud og støtteordninger. Denne gruppen vil dermed ha kort programtid, se forslag til § 16 andre ledd. Eksempler på sluttmaal for denne gruppen kan være arbeid, definert ned til en bransje, å kvalifisere til høyere utdanning, få godkjent høyere utdanning eller påbegynne en kompletterende utdanning. Det er ikke anledning til å fullføre høyere utdanning gjennom introduksjonsprogrammet, og dette kan derfor ikke settes som sluttmaal. Deltakere som går over i høyere utdanning skal søke ordinære støtteordninger som for eksempel lån og stipend.

Deltakere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå skal primært ha fullført videregående opplæring som sluttmaal, jf. § 14 annet ledd andre punktum. Dette skal være det klare utgangspunktet. Disse deltakerne er unge og har et langt liv foran seg i yrkesaktiv alder. Unge vil ha bedre forutsetninger for å lære seg språk og gjennomføre utdanning enn de som er eldre.

De fleste deltakere under 25 år vil trolig klare å fullføre videregående opplæring i løpet av programtiden. Det vil imidlertid være noen som enten ikke ønsker eller ikke vil klare å oppnå dette. Departementet foreslår derfor at sluttmalet *primært* skal være videregående opplæring for denne gruppen. Dette har også sammenheng med at det ikke er plikt til å gå i videregående opplæring i Norge, slik det er med grunnskolen for de som er under 16 år. Departementet viser likevel til at det er kommunen som treffer beslutning om introduksjonsprogrammet dersom det ikke oppnås enighet med deltakeren, se punkt 6.4 ovenfor. Dersom kommunen mener at den enkelte bør ha sluttmaal om fullført videregående opplæring, mens den enkelte selv ikke ønsker det, kan altså kommunen likevel beslutte at dette skal være sluttmalet. Tilsvarende kan kommunen beslutte et annet sluttmaal, dersom den enkelte ønsker sluttmaal om fullført videregående opplæring og kommunen mener at dette ikke er realistisk å oppnå. Deltakerens skolebakgrunn er særlig relevant i vurderingen.

Har deltakeren ingen skolebakgrunn eller svært lite, vil det kunne være urealistisk å fullføre videregående opplæring innenfor programtiden. Deltakere som har fullført grunnskole fra hjemlandet vil derimot ha gode forutsetninger for å fullføre videregående opplæring. Hvilke lokale tilbud om for eksempel innføringstilbud og kombinasjonsklasser som finnes, er også relevant i vurderingen, se punkt 6.7 nedenfor om opplæring etter opplæringsloven.

For personer som ikke har fullført videregående opplæring fra før og som er over 25 år, skal det i utformingen av sluttmalet legges stor vekt på deltakerens motivasjon, jf. § 14 tredje ledd første punktum. Dette innebærer at motivasjonen får større betydning ved utforming av sluttmalet for disse deltakerne enn andre. For deltakere som har fullført grunnskolen og er motivert for videregående opplæring bør sluttmalet ta utgangspunkt i at deltakeren skal fullføre videregående opplæring. Dette vil for eksempel gjelde de som skal

inn i fag- og yrkesopplæring for å oppnå fag- eller svennebrev. Dette kan være personer som for eksempel har erfaring med helsearbeid eller omsorg for barn og som nå ønsker å formalisere kompetansen. Motivasjon er en subjektiv følelse og kommunen bør ha fokus på hva som er årsaken bak eventuelt manglende motivasjon for å fullføre videregående opplæring. For andre deltakere i denne gruppen bør slutt målet ta utgangspunkt i at den enkelte skal få arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Slike slutt mål er særlig aktuelle for personer som har liten skolebakgrunn og som vil måtte bruke en del tid på å gjennomføre grunnskole og videregående opplæring dersom dette er det langsiktige målet. Disse vil ikke være aktuelle for den lengste programtiden, se punkt 6.8.2 nedenfor.

Ved utformingen av det konkrete slutt målet for den enkelte deltaker skal kommunen samarbeide med deltakeren og se hen til anbefalingen fra fylkeskommunen etter gjennomført karriereveiledning.

Slutt målet om arbeid eller utdanning bør være så konkret og klart som mulig. For deltakere som har arbeid som slutt mål for deltakelse i programmet, bør målet som et minimum detaljeres ned til å kvalifisere til overgang til arbeid innen en bransje, eksempelvis bygg og anlegg eller helse.

Både deltakeren og kommunen skal ha som felles mål at slutt målet oppfylles. Det betyr at det skal settes et slutt mål i kontrakten som skal være realistisk å oppnå innen programtiden, men uten å begrense deltakerens ønsker på lang sikt. Hvorvidt slutt målet er realistisk beror blant annet på motivasjon, livssituasjon og alder. Deltakerens langsiktige planer skal fremgå av det langsiktige målet i integreringskontrakten, se punkt 6.9.2.2 nedenfor.

Slutt målet settes tidlig i kvalifiseringsløpet og det kan vise seg at det er behov for å endre det underveis. Nyankomne innvandrere vil ha ulike forutsetninger for kvalifisering, og ulik kunnskap om opplærings- og arbeidsmuligheter i Norge. For noen deltakere kan det være vanskelig å sette gode og realistiske mål kort tid etter bosetting i kommunen. Deltakerens motivasjon og livssituasjon kan også endre seg i løpet av programtiden. For eksempel kan en deltaker som starter videregående opplæring komme frem til at det er for krevende å gjennomføre opplæringen i den livssituasjonen han eller hun er i. Motsatt kan en deltaker som har slutt mål om fullført grunnskole ved høy progresjon også kunne fullføre videregående opplæring. Slutt målet er ikke ment å låse verken kommunene eller den enkelte deltakeren til å følge et utdanningsløp som ikke viser seg å være hensiktsmessig.

Muligheten til å endre slutt målet er først og fremst ment å omfatte tilfeller hvor deltakerens ønsker er endret eller deltakeren viser rask progresjon.

Ved mangelfull progresjon hos deltakeren skal terskelen for å endre slutt målet være høy. Det første virkemiddelet er tett oppfølging og tilpasning av den individuelle planen, se punkt 6.9.2.1. Kommunen bør vurdere tilretteleggingen av tilbudet og relevansen av innholdet i programmet. Det er først ved vedvarende lav progresjon at kommunen kan vurdere å justere slutt målet i integreringskontrakten på grunn av dette.



Sluttmålet skal fremgå av deltakerens integreringskontrakt og settes samtidig som utarbeidelse av kontrakten. Fastsettelsen og endring av sluttmålet vil utgjøre et enkeltvedtak som kan påklages.

Departementet foreslår ikke å innføre reaksjoner overfor kommunen eller deltakeren dersom sluttmålet ikke nås. Et viktig formål bak å lovfeste sluttmaal er å øke kommunens ambisjoner overfor deltakerne og at deltakerne skal ha en retning for programmet. Mange faktorer kan spille inn på hvorvidt sluttmålet nås, og departementet anser det ikke som hensiktsmessig med reaksjoner for dette. Det vises imidlertid til at kommunens tilbud skal være egnet til å oppnå formålet med loven, se punkt 4.1 ovenfor, og at den enkeltes program kan stanses ved blant annet omfattende fravær, se punkt 6.11 nedenfor.

## **6.6 Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet**

### **6.6.1 Gjeldende rett**

#### *Innholdet i introduksjonsprogrammet*

Det følger av introduksjonsloven § 4 tredje ledd at introduksjonsprogrammet minst skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak.

Loven regulerer kun et minstekrav til innholdet i programmet for den enkelte. De tre elementene må ikke være en del av programmet til enhver tid, men alle elementene må gjennomføres i løpet av programtiden. Det konkrete innholdet i den enkeltes program fremgår av den individuelle planen, jf. § 6.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap står sentralt i programmet. Denne opplæringen reguleres i introduksjonsloven §§ 17 og 18, og skal gjennomføres i henhold til læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, se punkt 8.3.1 nedenfor.

Med arbeidsrettede tiltak menes tiltak som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er ulike arbeidsmarkedstiltak, språk- eller arbeidspraksis i kommunal regi, arbeidsrettet norskopplæring, yrkesprøving, lønnstilskudd eller ordinært arbeid.

Med utdanningsrettede tiltak menes tiltak for å styrke den enkeltes formelle kompetanse og dermed forutsetninger for å komme inn i, møte endringer i og oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet.

Deltakere som har behov for det og ønsker det, kan ha opplæring etter opplæringsloven som del av introduksjonsprogrammet, enten på hel- eller deltid. Når det gjelder grunnskoleopplæring, kan den enkelte ha rett til opplæring i hele fag, i deler av et fag, eller rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter. Videregående opplæring kan også inngå i programmet, både på hel- og deltid. Dette ble presisert i rundskrivet til introduksjonsloven i 2016, ettersom det tidligere var uklart hvorvidt videregående opplæring kunne anses som grunnleggende kvalifisering.

Høyere utdanning på fulltid er å anse som ordinær utdanning, og kan ikke inngå i introduksjonsprogrammet. Innføringskurs eller språkkurs for å fylle inntakskrav til senere utdanning, kan derimot etter en individuell vurdering inngå i programmet.

### *Omfanget av introduksjonsprogrammet*

Det følger av introduksjonsloven § 4 andre ledd at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på full tid. Omfanget av programmet er ment å speile arbeidslivets regler.

At programmet skal være helårlig betyr at kommunen skal tilby introduksjonsprogram hele året, bortsett fra i ferier og helligdager. Reglene om ferier og helligdager følger av forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsprogram. Den enkelte har rett til introduksjonsstønad i ferien. I skoleferiene må kommunen sørge for et aktivitetstilbud, opplæring og/eller veiledning. Deltakerne kan også ha sommerjobb i ferien. Inntektsgivende arbeid i ferien kommer ikke til fratrukk i introduksjonsstønad, se punkt 7.

Videre skal programmet være på fulltid. Med dette menes at programmet skal være på 30 og 40 timer i uken, med et gjennomsnitt på 37,5 timer per uke. Arbeidstiden skal ikke overstige 9 timer per dag. Øvre grense på antall timer per dag og i uken følger de ordinære reglene i arbeidslivet, jf. arbeidsmiljøloven § 10-4 første ledd. Hvordan timeberegningen skal skje følger av rundskrivet til introduksjonsloven, der det er ulike regler for undervisningstimer og andre tiltak i programmet.

Programmet kan organiseres slik at det noen uker er 40 timer, mot at deltakeren kan avspasere i andre uker. Det er en forutsetning at deltakeren samtykker til et timeantall som overstiger 37,5 timer per uke. Det vil også kunne være rom for en viss fleksibilitet når det gjelder lengden på hver enkelt virkedag. Det er ikke krav om at timene må være sammenhengende. Programmet kan for eksempel bestå av arbeidspraksis på morgenen og språkopplæring på ettermiddag/kveld.

### **6.6.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre reguleringen av innhold og omfang i introduksjonsprogrammet, med noen endringer. Se forslag til § 15.

#### *Innholdet i introduksjonsprogrammet*

Det foreslås å videreføre opplæring i norsk og opplæring i samfunnskunnskap som minstekrav til introduksjonsprogrammet, ettersom dette er sentralt for å kunne delta i det norske arbeids- og samfunnsliv. Se forslag til § 15 første ledd bokstav a og b.

Departementet utreder mulige endringer i opplæringen i samfunnskunnskap i sammenheng med utviklingen av de standardiserte elementene, se punkt 2.10.

Departementet foreslår også at livsmestringselementet blir obligatorisk i introduksjonsprogrammet, se forslag til § 15 første ledd bokstav c. Formålet med et eget element om livsmestring er å styrke deltakerens motivasjon og mestring i møte med et nytt samfunn, nye forventninger og et nytt system. Departementet foreslår at alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal gjennomføre livsmestringselementet, se punkt 2.10. Det kan være hensiktsmessig at deler av elementet tilbys i egne grupper for kvinner og menn, for eksempel ved temaer som vold og voldsforebygging, negativ sosial kontroll og roller i familien.

Departementet foreslår å videreføre at programmet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, se forslag til § 15 første ledd bokstav d. Arbeidsrettede elementer gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet, mens utdanningsrettede elementer skal styrke den enkeltes formelle kompetanse. Hvilke slike elementer den enkelte skal ha i sitt program og omfanget er behovsbasert, jf. forslag til tredje ledd, og vurderes med utgangspunkt i sluttmålet, se punkt 6.5.2 ovenfor.

Videre foreslår departementet at deltakere som har barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning, se forslag til § 15 andre ledd. Det samme gjelder deltakere som får barn i løpet av programperioden. Kurset bør gjennomføres så tidlig som mulig i programmet. Formålet med å innføre et obligatorisk foreldreveiledningskurs som del av introduksjonsprogrammet er å gi nyankomne foreldre informasjon om og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst. Dette skal skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst i Norge og dermed fremme integrering. Utarbeidelsen av kurs i foreldreveiledning og livsmestring er en del av Kompetanse Norge og IMDi sitt oppdrag med å utarbeide standardiserte elementer til introduksjonsprogrammet. Se mer om dette i punkt 2.10. For økonomiske konsekvenser av forslaget, se punkt 12.2.3.3.

Departementet foreslår at det øvrige innholdet i den enkeltes introduksjonsprogram skal være behovsbasert, se forslag til § 15 tredje ledd. Kommunen kan vurdere behov for kurs i foreldreveiledning i samråd med deltakere med barn som er eldre enn 18 år. Hvilke elementer deltakerne skal gjennomføre og når de skal gjennomføres skal fremgå av deltakerens individuelle plan. Elementene skal bidra til at den enkelte når sitt sluttmål, se punkt 6.9.2.2 og 6.5.

Departementet er klar over at etablering av heldagstilbud, individuell tilpasning av program og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak er en utfordring for kommunene i dag. Departementet har derfor gitt IMDi og Kompetanse Norge i oppdrag å utvikle standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet. Slike standardiserte elementer vil gjøre det enklere for kommunene å tilby differensierte introduksjonsprogram for deltakerne. Se mer om dette i punkt 2.10 ovenfor.

Det er et mål med lovforslaget at flere oppnår formell kompetanse i løpet av introduksjonsprogrammet. Departementet foreslår derfor kriterier for fastsettelse av sluttmål med utgangspunkt i alder, utdanning og motivasjon, se punkt 6.5.2 ovenfor. Mange deltakere vil ha sluttmål om fullført videregående opplæring, og skal derfor ha opplæring etter opplæringsloven som hele eller deler av sitt introduksjonsprogram. Opplæringen kan foregå på heltid eller deltid. Departementet foreslår at unge innvandrere under 25 år primært skal ha opplæring etter opplæringsloven som sitt eneste tiltak i sitt introduksjonsprogram, se punkt 6.7.2.2 nedenfor. Det vil også være flere voksne over 25 år som skal ha opplæring etter opplæringsloven som eneste tiltak i introduksjonsprogrammet. Omfanget av opplæringen etter opplæringsloven vil fremgå av den enkeltes individuelle plan, og vurderes dermed av kommunen og deltakeren i samarbeid, se punkt 6.9.2.1. Andre tiltak for å oppnå formell kompetanse kan for

eksempel være godkjenning av medbrakt utdanning, kompletterende utdanning eller ulike kurs som gir kompetanse. Se punkt 2.3 ovenfor om godkjenningsordninger.

#### *Omfanget av introduksjonsprogrammet*

Departementet foreslår å videreføre kravet om at programmet skal være helårlig og på fulltid, men foreslår å fjerne helårlig fra lovteksten da denne anses overflødig, se nedenfor.

Programmets omfang er bygget på arbeidslivets regler for arbeidstid. Forslaget innebærer derfor at det foreslås å videreføre omfanget på mellom 30 og 40 timer per uke, med et gjennomsnitt på 37,5 timer. Deltakelse i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid tilsvarer ikke gjennomsnittet for den alminnelige arbeidstiden i Norge.

Departementet mener likevel at unge mellom 18 og 25 år som har videregående opplæring etter opplæringsloven på heltid som sitt program i størst mulig grad bør likestilles med annen ungdom. Det foreslås derfor at denne gruppen anses å oppfylle fulltidskravet etter introduksjonsloven. Departementet foreslår ikke at andre som har videregående opplæring på heltid som sitt program oppfyller fulltidskravet. Disse må derfor ha et annet tilbud i skolens ferier.

Departementet foreslår å videreføre kravet om at programmet skal være helårlig, men mener at dette omfattes av begrepet fulltid. Programmet skal i større grad differensieres og det vil være flere deltakere som skal ha et program med varighet på under ett år. For disse kan det være misvisende å angi et krav om at programmet skal være helårlig.

Mange elever i videregående opplæring har deltidsjobb og/eller sommerjobb ved siden av opplæringen. Departementet anser det som en fordel dersom også deltakere i introduksjonsprogram som går i videregående opplæring på heltid får slik jobb ved siden av opplæringen. Det vil være en fordel om kommunen kan bidra til dette.

Deltakere i introduksjonsprogram mottar introduksjonsstønad hele året, se punkt 7.2 nedenfor. Departementet ser at det kan reises spørsmål ved om det er rimelig at deltakere som går i opplæring etter opplæringsloven på heltid kan ha ferie tilsvarende skoleåret, som innebærer mer ferie enn etter reglene i arbeidslivet, og likevel motta full stønad. Departementet viser her til at dette bare foreslås for deltakere som er under 25 år gamle, og som dermed mottar to tredjedels eller en tredjedels stønad. Annen ungdom i opplæring etter opplæringsloven mottar ikke stønad. Departementet mener imidlertid at situasjonen for deltakerne i introduksjonsprogram, som er nyankomne i et land med en annen kultur, kan begrunne at disse får utbetalt stønaden også i ferien. Selv med hjelp fra kommunen kan det være utfordrende for denne gruppen å få sommerjobb og det er viktig at de er sikret livsopphold.

Også deltakere som har videregående opplæring etter opplæringsloven på heltid som sitt program må gjennomføre de obligatoriske elementene i programmet, herunder livsmestring og foreldreveiledningskurs. Det er opp til kommunen å vurdere tidspunktet for gjennomføring av disse elementene, både for de som går i grunnskole og de som går i videregående opplæring. Dersom de ikke er gjennomført i forkant av oppstart i

videregående opplæring, kan det være hensiktsmessig å legge disse elementene til skoleferiene.

Det har blitt stilt spørsmål ved om det bør være mulighet for å tilby introduksjonsprogrammet på deltid, blant annet av hensyn til personer med omfattende omsorgsoppgaver eller helserelaterte utfordringer. Departementet viser til at dette også ble vurdert da introduksjonsloven ble innført i 2003. Bakgrunnen for at det ikke ble åpnet for dette var blant annet at deltidsprogram kunne hindre progresjon og at deltakere i de fleste tilfeller ville måtte få supplerende sosialhjelp ved siden av programmet. Departementet mener at disse hensynene fortsatt gjør seg gjeldende. Loven regulerer kun et minstekrav til innholdet i introduksjonsprogrammet. Innenfor disse rammene er det et stort handlingsrom for kommunen til å tilpasse innholdet i programmet, basert på den enkeltes sluttmaal. Departementet mener at god tilpasning av innholdet vil ivareta de som har særskilte behov.

Se punkt 12.2.3.3 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **6.7 Opplæring etter opplæringsloven som del av introduksjonsprogrammet**

### **6.7.1 Gjeldende rett**

#### ***6.7.1.1 Grunnskoleopplæring for voksne***

Opplæringsloven § 4A-1 regulerer rett til grunnskoleopplæring for voksne med lovlig opphold. Voksne er i denne sammenhengen personer over opplæringspliktig alder, normalt 16 år (unntatt utsatt skolestart eller framskutt skolestart). Med lovlig opphold menes oppholdstillatelse og lovlig opphold i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse. Asylsøkere har kun rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 når de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder.

Voksne som trenger grunnskoleopplæring har rett til slik opplæring etter § 4A-1, så lenge de ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, se punkt 6.7.1.2 nedenfor.

Det må vurderes konkret om søkeren trenger grunnskoleopplæring. I vurderingen inngår både den enkeltes opplevde behov, hvorvidt vedkommende tidligere har mottatt et likeverdig opplæringstilbud og om det objektivt sett foreligger et reelt behov for grunnskoleopplæring. Søkerens egen vurdering av opplæringsbehovet er ikke uten videre avgjørende. Behovet til personer med grunnskole fra utlandet vurderes ut fra dagens norske forhold.

Retten til grunnskoleopplæring for voksne omfatter normalt de fagene den enkelte trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Hvilke fag dette er følger av forskrift til opplæringsloven § 4-33. For å få vitnemål kreves sluttvurdering eller realkompetansevurdering til bestått i fagene norsk, engelsk og matematikk. I tillegg kreves sluttvurdering/realkompetansevurdering i to av følgende fag: matematikk muntlig, naturfag, samfunnsfag og kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). I motsetning til i

ordinær grunnskole, vil ikke voksne få vitnemål for gjennomført grunnskoleopplæring for voksne dersom vedkommende får "ikke vurderingsgrunnlag" (IV) i ett eller flere fag.

Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Dette innebærer at lengden og omfanget av opplæringstilbudet skal tilpasses behovene den enkelte har, og at kommunen må fastsette dette skjønnsmessig for den enkelte voksne. Tilpasningen skjer i hovedsak på bakgrunn av den enkeltes realkompetanse, livssituasjon og hvilke behov vedkommende har for å kunne få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Tilpasning basert på den voksnes livssituasjon åpner for at opplæringstilbudet tilrettelegges særskilt, for eksempel omfanget av opplæringen, om tilbudet skal være på heltid eller deltid, dagtid eller kveldstid, progresjon, opplæringssted, organisering av grupper og eventuell samordning med introduksjonsprogrammet etter introduksjonsloven.

Tilpasning etter § 4A-1 første ledd tredje punktum er noe annet enn spesialundervisning og tilpasset opplæring etter opplæringsloven § 1-3. Både ordinær undervisning og spesialundervisning skal være tilpasset den voksnes evner og forutsetninger i tråd med opplæringsloven § 1-3, jf. § 4A-12. Rett til spesialundervisning foreligger når vedkommende ikke har eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne, jf. § 4A-2. Dette vurderes konkret på bakgrunn av den enkeltes utbytte av ordinær opplæring. Det må alltid vurderes om behovet kan avhjelpest ved å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet ytterligere. Spesialundervisningen skal gi voksne et forsvarlig utbytte av opplæringen. Rett til spesialundervisning fastsettes i et eget enkeltvedtak.

Voksne i grunnskoleopplæring etter § 4A-1 har ikke rett til særskilt språkopplæring etter § 2-8. Samtidig sier § 4A-1 første ledd at opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte voksne, og § 4A-2 gir rett til spesialundervisning. Skoleeier kan for å realisere den individuelle tilpassingen og retten til et forsvarlig utbytte av opplæringen derfor ta inn særskilt språkopplæring i enkeltvedtaket etter §§ 4A-1 og 4A-2 om hvilket opplæringstilbud den voksne skal ha. Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter kan brukes, men dette er en overgangsplan som det ikke gis sluttvurdering etter. All opplæring i norsk for voksne skal ha som siktemål å oppnå kompetansen beskrevet i den ordinære læreplanen i norsk.

Opplæringsloven inneholder ingen regel om bortfall av rett til grunnskoleopplæring for voksne. Dette innebærer at voksne som mangler progresjon eller ikke møter opp fortsatt har rett til opplæring. Den voksne kan også begynne på grunnskoleopplæringen flere ganger uten å fullføre.

Det er satt i gang forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne på nivået under videregående opplæring, kalt forberedende voksenopplæring (FVO). Dette skal være en fleksibel og effektiv vei til formell kompetanse for voksne. Målgruppen er i hovedsak voksne som har rett etter opplæringsloven og/eller introduksjonsloven. Det er utarbeidet egne læreplaner for FVO. Forsøket startet høsten 2017 på 28 skoler og voksenopplæringssentre, fordelt på ti fylker. Forsøket hadde opprinnelig varighet på tre

år, men dette har blitt forlenget med ytterligere tre år, samtidig som forsøket også har blitt utvidet.

### **6.7.1.2 Videregående opplæring for ungdom**

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring har rett til tre års heltid videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Dette gjelder også de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge. Ungdom med vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring har rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra, dersom eleven trenger det for å oppnå sine opplæringsmål, jf. § 3-1 femte ledd. Retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 gjelder ut skoleåret som starter det året vedkommende fyller 24 år.

Inntak til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 er utdypende regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. For inntak til det første året på videregående opplæring, kreves enten vitnemål for fullført norsk grunnskole eller bekreftelse av at søkeren enten er utskrevet fra grunnskolen etter opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd, har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst 9 år eller har tilsvarende realkompetanse som fullført norsk grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven § 4-33. Disse inntaksvilkårene er regulert i forskrift til opplæringsloven § 6-13.

Vitnemål for fullført norsk grunnskole gis alle elever i grunnskolen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-40. Det er ikke krav om å ha bestått alle fag. Unge innvandrere som kommer til Norge sent i grunnskoleløpet og plasseres på trinn med sine jevnaldrende, for eksempel i siste halvår av 10. årstrinn, vil få vitnemål for fullført grunnskole uavhengig av hvilket læringsutbytte vedkommende har hatt, hvilke resultater vedkommende har oppnådd eller hvor lenge vedkommende har vært og gått på skole i Norge. På bakgrunn av fullført grunnskole har ungdommene rett til videregående opplæring.

Søkere med grunnopplæring fra utlandet må dokumentere opplæringen eller på annen måte sannsynliggjøre at vedkommende oppfyller vilkåret om ni års allmenn grunnopplæring. Hvis fylkeskommunen mener at vilkåret ikke er oppfylt, må kommunen avklare om søkeren har tilsvarende realkompetanse som fullført norsk grunnskoleopplæring for voksne. For å få inntak til videregående opplæring på grunnlag av realkompetanse, vurderer kommunen om den enkelte oppfyller kravene i forskrift til opplæringsloven § 4-33, se ovenfor om dette.

Det stilles ikke krav til norskferdigheter ved inntak til videregående opplæring. Et slikt krav følger imidlertid indirekte for de som realkompetansevurderes, ettersom de må ha kompetanse tilsvarende bestått i norsk.

Minoritetsspråklige konkurrerer normalt etter poeng for inntak til videregående opplæring. De som har hatt enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og mangler vurdering med karakter i minst halvparten av fagene, kan tas inn etter individuell behandling.

### **6.7.1.3 Videregående opplæring for voksne**

Fra og med det året de fyller 25 år, har voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, og som ikke har fullført videregående opplæring, rett til videregående opplæring for voksne. Hva som ligger i fullført grunnskole eller tilsvarende følger av forskrift til opplæringsloven § 6-13 om vilkår for inntak til Vg1, se ovenfor. Søker som har gjennomgått grunnskole i utlandet uten å ha hatt engelsk som fag anses ikke for å fullført opplæring tilsvarende norsk grunnskole, men kan realkompetansevurderes til å ha kompetanse i faget likevel.

Hvorvidt den enkelte har fullført videregående opplæring eller ikke må vurderes konkret basert på hvor mye opplæring den voksne faktisk har mottatt. Personer som har bestått samtlige fag og har mottatt vitnemål har fullført videregående opplæring. Den enkelte kan også ha fullført videregående opplæring uten å ha bestått. I disse tilfellene vil retten til videregående opplæring være oppbrukt.

Det avgjørende i vurderingen av om den enkelte har rett til videregående opplæring for voksne er om vedkommende har mottatt opplæring av et slikt omfang at vedkommende må anses å ha tatt ut opplæringsretten sin. En person som for eksempel har fått standpunktkarakter i alle eller de fleste fag til Vg3, men har strøket på eksamen i et eller flere fag, vil som regel anses å ha brukt opp opplæringsretten sin. Vedkommende kan da ta manglende fag som privatist, men vil ikke ha rett til videregående opplæring for voksne.

Også de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge har rett til videregående opplæring for voksne. Unge under 25 år som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får den godkjent, kan velge mellom ordinær videregående opplæring etter § 3-1 og videregående opplæring for voksne etter § 4A-3.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 6-47 at den enkelte har rett til å få avklart om han eller hun har rett til videregående opplæring, å få vurdert realkompetansen sin og å få et enkeltvedtak om videregående opplæring innen rimelig tid.

Opplæringen skal tilpasses behovene den enkelte voksne, jf. § 4A-3 første ledd. Dette innebærer en rett til tilrettelegging i samsvar med den enkeltes livssituasjon, evner og behov innenfor den ordinære opplæringen. Tilretteleggingen kan for eksempel gjelde tid, sted, lengde, progresjon og at opplæringen bygger på den voksnes formal- og realkompetanse. Opplæringen trenger ikke følge skoleåret, men inntaket bør tilpasses tidspunktet for eksamen. Voksne i videregående opplæring etter § 4A-3 har ikke rett til spesialundervisning eller særskilt språkopplæring etter § 3-12. Men ettersom opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte voksne, kan skoleeier for å realisere dette ta inn særskilt språkopplæring i enkeltvedtaket etter § 4A-3 om hvilket opplæringstilbud den voksne skal ha.



#### **6.7.1.4 Fag- og yrkesopplæring**

Dagens ordninger for fag- og yrkesopplæring gir mange muligheter for tilpassede opplæringsløp fram mot fagbrev, jf. § 3-3 i opplæringsloven. Videregående opplæring i bedrift er regulert i kapittel 4 i opplæringsloven. I kapittel 11 i forskrift til opplæringsloven fremgår særskilte regler om fagopplæringen. Hovedmodellen for fagopplæring er en 2+2-modell som har to års opplæring i skole med påfølgende to år i bedrift. Fylkeskommunene kan organisere opplæringsløp med større eller mindre andel av opplæringen i bedrift eller skole innen rammen av 4 år. Det også utviklet vekslingsmodeller med veksling mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift.

Praksiskandidatordningen er en dokumentasjonsordning og ikke en opplæringsordning. Den skal gi personer med minimum 5 års relevant praksis i et lærefag en mulighet til å dokumentere sin kompetanse og oppnå fag-/svennebrev.

Fagbrev på jobb er en ordning der personer som allerede er i lønnet arbeid kan bli realkompetansevurdert, få opplæring på arbeidsplassen og ta fagbrev på grunnlag av dette.

Det pågår også forsøk med modulstrukturert opplæring i enkelte lærefag. Dette er ikke en ny vei til fagbrev, men en mer fleksibel måte å organisere opplæringen på slik at løpene i større grad skal kunne passe inn i arbeidsmarkedstiltak og introduksjonsprogrammet.

#### **6.7.1.5 Særskilt språkopplæring og læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter**

Elever i grunnskoleopplæring og videregående opplæring for ungdom, som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Om nødvendig har disse elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Morsmålsopplæring innebærer opplæring i morsmålet, mens tospråklig fagopplæring innebærer opplæring i ett eller flere fag på to språk (norsk og f.eks. morsmål).

Før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring skal elevens ferdigheter i norsk kartlegges, jf. §§ 2-8 og 3-12, begges fjerde ledd. Slik kartlegging skal også gjennomføres underveis i opplæringen for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den ordinære opplæringen.

Voksne som får grunnskoleopplæring eller videregående opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A, har ikke rett til særskilt språkopplæring etter §§ 2-8 og 3-12. Men opplæringen etter kapittel 4A skal tilpasses behovet til den enkelte voksne, jf. § 4A-1 første ledd og § 4A-3 første ledd. Skoleeier kan, for å realisere tilpassingen, ta inn særskilt språkopplæring i enkeltvedtaket om hvilket opplæringstilbud den voksne skal ha. Særskilt språkopplæring kan være ansett nødvendig for at den voksne skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter kan brukes både i grunnskolen og innen videregående opplæring. Opplæringen etter læreplanen skal fremme tilpasset opplæring og ivareta språklige minoriteters behov for særskilt norskopplæring. Denne

læreplanen er en overgangsplan som bare skal brukes fram til elevene er i stand til å følge opplæring etter den ordinære læreplanen i norsk. Den er derfor utarbeidet i tråd med føringene i det europeiske rammeverket for språklæring, se punkt 8.3. Det gis ikke sluttvurdering i opplæring etter denne læreplanen.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 1-17 første ledd at elever i videregående opplæring for ungdom kan følge læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid dersom de har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter § 3-12 og kortere enn 6 års botid på tidspunktet for eksamen. Alle skoler som gir opplæring i norsk i læreplanverket for Kunnskapsløftet, skal tilby opplæring etter læreplanen i norsk for språklige minoriteter for elevene som oppfyller vilkårene.

Voksne i videregående opplæring etter § 4A-3 kan etter forskriften § 1-17 tredje ledd velge å følge læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge hvis den voksne har et annet morsmål enn norsk og samisk og har enkeltvedtak om at opplæringen inneholder særskilt språkopplæring. Som nevnt ovenfor har ikke voksne i videregående opplæring etter § 4A-3 rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12, men opplæringen skal tilpasses den enkelte voksne. Skoleeier kan ta inn særskilt språkopplæring i enkeltvedtaket om hvilket opplæringstilbud den voksne skal få etter § 4A-3. I samme vedtak kan skoleeier fastsette at den voksne skal følge læreplanen grunnleggende i norsk for språklige minoriteter.

Det stilles i dag ingen særskilte krav til lærere som underviser i særskilt norskopplæring, utover de ordinære kompetansekravene til lærere. For å bli tilsatt som morsmålslærer for elever fra språklige minoriteter, stilles det egne krav, jf. forskrift til opplæringslova § 14-5. Undersøkelser viser at det ved mange skoler er en stor utfordring å få tak i lærere med kompetanse til å undervise minoritetsspråklige.

#### **6.7.1.6 Innføringstilbud og kombinasjonsklasser**

Særskilte opplæringstilbud for nyankomne elever kan organiseres i egne grupper, klasser eller skoler, jf. §§ 2-8 og 3-12, begges femte ledd, forutsatt at dette fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring. Slik organisering kalles ofte innføringstilbud. Opplæring i særskilt organisert tilbud kan vare i inntil to år, men vedtak kan kun gjøres for ett år omgangen.

Kommuner og fylkeskommuner fikk fra høsten 2016 mulighet til å tilby *mer* grunnskoleopplæring for elever med rett til videregående opplæring, jf. § 4A-1 andre ledd. Dette er et unntak fra det vanlige løpet om at ungdom starter i videregående etter fullført grunnskole og innebærer at ungdom kan få grunnskoleopplæring etter § 4A-1 for å kunne fullføre videregående opplæring. Kompetansen som oppnås vil bli dokumentert på vitnemålet fra grunnskolen, og dermed ofte forbedre poengsummen som brukes til å søke inntak til videregående. Ungdommene kan også ta fag på videregående nivå, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-4, uten å bruke av retten til videregående opplæring. Det er det faglige grunnlaget vedkommende har fra grunnskolen som er avgjørende for om tilbudet er aktuelt. Målgruppen er derfor alle ungdommer som har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring. Opplæringsloven gir skoleeiere *mulighet* til tilby dette. Skoleeier har altså ikke plikt til å tilby slik opplæring,

og det er heller ingen rett for elevene. Loven oppstiller i prinsipp ingen grense for hvor lenge en ungdom kan få tilbud om mer grunnskoleopplæring etter § 4A-1 andre ledd.

Tilbud om mer grunnskoleopplæring finnes i alle landets fylker. Det varierer lokalt hva tilbudet kalles og hvordan det organiseres. Mange har valgt en modell som ofte kalles kombinasjonsklasser. I kombinasjonsklasser får ungdommene grunnskoleopplæring, men tilbudet er lokalisert på en videregående skole. Elevene er da i et miljø med jevnaldrende, og ikke i et voksenopplæringstilbud sammen med foreldregenerasjonen. I forarbeidene til opplæringsloven § 4A-1 andre ledd har departementet påpekt at å lokalisere tilbudet på en videregående skole der ungdommen får være sammen med jevnaldrende anses å være svært viktig for målgruppa.

## **6.7.2 Departementets forslag**

### ***6.7.2.1 Introduksjonsprogram for unge innvandrere mellom 18 og 25 år***

I tråd med forslaget om at deltakere under 25 år som ikke har fullført videregående opplæring skal ha dette som slutt mål, jf. forslag til § 14, se punkt 6.5 ovenfor, skal denne gruppen primært ha videregående opplæring i sitt introduksjonsprogram. Så langt som mulig bør opplæringen være på heltid, slik at videregående opplæring er det eneste innholdet i introduksjonsprogrammet, med unntak av de obligatoriske elementene som kommunen har ansvar for. Unge innvandrere i aldersgruppen som ikke har rett til videregående opplæring fordi de ikke har fullført grunnskolen, må først få grunnskoleopplæring.

Fafo sin brukerundersøkelse viser at flere av deltakerne i introduksjonsprogram ønsker å komme i undervisning som er mer tilpasset unge menneskers progresjon. Videregående opplæring ivaretar dette i større grad enn ordinært introduksjonsprogram. Gjennom å gå i videregående opplæring, eventuelt grunnskoleopplæring for voksne organisert i videregående skole (kombinasjonsklasser), vil de få formell og reell kompetanse samtidig som de blir en del av et miljø med andre unge.

Departementet er klar over at det kan være utfordringer ved at flere nyankomne innvandrere kommer rett inn i vanlig videregående opplæring. Dette kan blant annet være knyttet til ungdommenes faglige grunnlag fra grunnskole, ungdommenes språkkunnskaper, mangel på lærere med kompetanse i norsk som andrespråk eller tilrettelegging av undervisningen i andre fag. Samtidig er det mange minoritetsspråklige elever i videregående opplæring i dag, som fylkeskommunen allerede har et ansvar for. Videre vil fylkeskommunene få tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring, se punkt 8.2 og 12.2.5.2. Departementet mener derfor at fylkeskommunene skal være rustet til å ivareta også de nye som nå vil komme inn i videregående opplæring. Departementet er også i gang med en utredning av et utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar for alle unge mellom 16 og 24 år, inkludert unge innvandrere. Formålet med utredningen er å sikre at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring. Også utfordringer som gjelder unge nyankomne innvandrere vil vurderes i arbeidet.

En utfordring som kan bidra til forsinkelse i oppstart av videregående opplæring for den enkelte, er søknadsfristen til videregående opplæring. For personer med kort botid i Norge er søknadsfristen 1. februar, én måned tidligere enn for andre med rett etter opplæringsloven § 3-1, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-8 første ledd bokstav c. Fylkeskommunen er ikke forpliktet til å ha inntak etter søknadsfristen for disse elevene. Dette innebærer at nyankomne innvandrere som bosettes i en kommune i mars kan risikere å måtte vente til august året etter før vedkommende kan starte i videregående opplæring. Selv om dette også kan være en utfordring for de som har lengre botid, vil disse ha bedre forutsetninger for å rekke søknadsfristen enn de som ikke bosettes før etter fristen har gått ut. Departementet er kjent med at flere fylkeskommuner likevel tar inn elever etter søknadsfristen og også etter at skoleåret har startet. Departementet oppfordrer fylkeskommunene til å gjøre dette og vil vurdere hvordan rettighetene til nyankomne innvandrere som kommer etter søknadsfristen kan styrkes. Kommunen vil uansett ha ansvar for å gi denne gruppen et tilbud før oppstart i videregående opplæring.

Introduksjonsprogrammet skal være på fulltid, se punkt 6.6.2 ovenfor. Dette har sammenheng med at det utbetales introduksjonsstønad for deltakelsen, se punkt 7 nedenfor. Fulltidskravet vurderes opp mot arbeidstid, og verken grunnskole eller videregående opplæring etter opplæringsloven tilsvarende dette. Departementet foreslår likevel at de som deltar i videregående opplæring på heltid oppfyller fulltidskravet etter introduksjonsloven.

Departementet foreslår ikke at det skal være en plikt for den enkelte å delta i opplæring etter opplæringsloven som eneste tiltak i introduksjonsprogrammet. De som ikke ønsker opplæring etter opplæringsloven kan få et annet tilbud. Dette blir da et ordinært introduksjonsprogram, se punkt 6.6.2.

#### **6.7.2.2 Opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A som del av introduksjonsprogrammet for voksne**

Sysselsettingen i Norge øker med utdanningsnivå. NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring* viser at det kan være betydelige gevinster å hente på arbeidsmarkedet hvis utdanningsnivået til voksne uten grunnskole- eller videregående opplæring heves. Dette taler for at også flere voksne nyankomne innvandrere over 25 år har behov for og bør få mer formell kompetanse.

Som det fremgår ovenfor foreslår departementet at det ved fastsettelse av sluttmaal for denne gruppen skal legges stor vekt på deltakerens motivasjon. For deltakere som har fullført grunnskolen og er motivert bør sluttmalet ta utgangspunkt i at deltakeren skal fullføre videregående skole, jf. forslag til § 14 tredje ledd første og annet punktum. For andre deltakere bør sluttmalet ta utgangspunkt i at den enkelte skal få arbeid eller fullføre hele eller deler av grunnskole eller videregående opplæring, jf. forslag til § 14 tredje ledd tredje punktum. Hvorvidt den enkelte skal ha opplæring etter opplæringsloven i sitt introduksjonsprogram samt omfanget av opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A som en del av introduksjonsprogrammet må vurderes med utgangspunkt i nevnte kriterier, se punkt 6.5, 6.6 og 6.8. Mange av deltakerne som har sluttmaal om fullført videregående

opplæring bør ha opplæring etter opplæringsloven på fulltid som sitt program. Andre kan ha behov for opplæring på deltid, med andre standardiserte elementer ved siden av. Grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 skal tilpasses behovet til den enkelte. Det samme gjelder videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3. Se ovenfor om tilpasning. Dette åpner for at opplæringen etter opplæringsloven kan inngå i introduksjonsprogrammet sammen med andre elementer, se punkt 6.6 ovenfor.

Departementet registrerer at mange mener at det kreves norskkunnskaper på et visst nivå for å kunne tilegne seg opplæring etter opplæringsloven. NIBR har undersøkt dette med tanke på fag- og yrkesopplæringsløp og fant at 65 prosent av kommunene helt eller delvis var enige i at innvandrere må ha norskkunnskaper på nivå B1, mens nesten 75 prosent mente at A2 er tilstrekkelige kunnskaper forutsatt tilrettelegging. I en høringsuttalelse til tidligere forslag til endringer i introduksjonsloven har Oslo kommune uttalt at personer som har rettigheter etter både introduksjonsloven og opplæringsloven burde fullføre sin rett til norskopplæring før overgang til grunnskole, fordi grunnskole ikke er egnet for å lære innvandrere norsk.

Departementet viser til at det er flere undersøkelser som peker på at parallelle opplæringsløp gir mer motivasjon og bedre resultater enn sekvensielle løp der norskopplæring fullføres før overgang til andre tiltak. Dette støttes også av Fafo sin brukerundersøkelse, der en deltaker uttalte at grunnskole var et godt tiltak nettopp fordi det var mulighet for å snakke norsk hele dagen, i motsetning til norskopplæringen etter introduksjonsloven som ofte kun foregikk deler av dagen eller deler av uken.

Deltakere bør etter dette kunne starte i opplæring etter opplæringsloven tidlig, selv om opplæringen i norsk etter integreringsloven ikke er fullført. Dette kan bidra til raskere progresjon i språklæringen, ettersom språket praktiseres hele dagen.

#### *Fag- og yrkesopplæring for voksne over 25 år*

Departementet ønsker at flere nyankomne innvandrere skal gis mulighet for å ha fag- og yrkesopplæring som sitt introduksjonsprogram. Slik opplæring bør foregå på full tid og bør derfor være det eneste tiltaket i programmet. De samme utfordringene gjelder for denne gruppen som for de unge under 25 år som nevnt ovenfor, for eksempel behov for særskilt tilrettelegging på grunn av lave norskferdigheter. Problemstillingen gjør seg imidlertid særskilt gjeldende for de voksne, ettersom de ikke har de samme rettighetene til særskilt språkopplæring og spesialundervisning som de unge under 25 år.

I denne sammenhengen ser departementet at det er behov for flere godt tilrettelagte tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere, se punkt 2.5. I dag er det få tilgjengelige tilbud som er tilrettelagt. Voksne kan søkes inn på samme tilbud som unge under 25 år, men vil da prioriteres lavt ved inntak til videregående opplæring. Dersom fylkeskommunen ikke har tilgjengelig skoleplass, vil altså ikke denne gruppen få et tilbud. De tilrettelagte tilbudene som finnes er spredt og skoleskyss dekkes ikke for voksne i videregående opplæring. Den enkelte kan måtte bruke mer tid enn introduksjonsprogramtiden for å fullføre opplæringen. Da reises spørsmål om livsopphold. For voksne innvandrere med relevant yrkeserfaring vil realkompetansevurdering være et

virkemiddel som kan gi den enkelte mulighet til å dokumentere sin faglige bakgrunn og bidra til en raskere vei til fagbrev.

Departementet vil vurdere hvordan tilgjengeligheten av tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere kan styrkes samt hvordan tilretteleggingen kan bedres.

## **6.8 Programmens varighet**

### **6.8.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 5 at introduksjonsprogrammet kan vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen, kan programmet forlenges i inntil tre år. Hvor lenge den enkelte skal delta, skal kommunen vurdere i samråd med deltaker i utarbeidelse eller justering av den individuelle planen.

Programmet kan forlenges i inntil ett år når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen.

I tillegg til programtiden, kommer godkjent permisjon. Programtiden for den enkelte kan derfor overstige rammen på to (tre) år. Se punkt 6.10.1 for en nærmere redegjørelse av dagens regler om fravær og permisjoner.

### **6.8.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å legge til rette for en større grad av differensiering av varigheten av introduksjonsprogrammet, se forslag til § 16. Det foreslås ulik programtid for ulike grupper av deltakere. Det foreslås å videreføre muligheten for å forlenge introduksjonsprogrammet, men det foreslås endringer i hvilke grupper deltakere som kan få slik forlengelse. Programmet avsluttes når deltakeren når sitt sluttmål eller når fastsatt programtid er nådd.

#### *Differensiert programtid*

Introduksjonsprogrammet skulle i utgangspunktet være et individuelt tilpasset program på inntil to år, men har langt på vei blitt et toårig program for alle. Det er bare tre måneders forskjell på forventet mediantid mellom deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn og deltakere med fullført videregående opplæring eller høyere utdanning. Se punkt 2.5 som viser mediantiden for ulike deltakere i introduksjonsprogram.

Departementet foreslår at varigheten av programmet fastsettes på bakgrunn av sluttmålet. Formålet med dette er å oppnå større individuell tilpasning. Det foreslås differensiert programtid for ulike grupper av deltakere med utgangspunkt i sluttmålene i § 14. Programtiden foreslås angitt som et tidsintervall, der den nedre grensen for alle grupper deltakere er tre måneder. Den nedre grensen på tre måneder er satt på bakgrunn av at stort sett alle i målgruppen for introduksjonsprogram vil ha behov for noe kvalifisering, blant annet for å gjennomføre de obligatoriske elementene i programmet, se punkt 6.6.2.

Programtiden kan fastsettes innenfor rammene av tidsintervallet. Ikke alle vil ha behov for den lengste programtiden.

Departementet foreslår at programmet for deltakere som har sluttmaal etter § 14 andre ledd første punktum kan vare i mellom tre og seks måneder, se forslag til § 16 andre ledd. Denne gruppen vil minimum ha utdanning på videregående nivå fra før og har gode forutsetninger for å nyttiggjøre seg ordinære tilbud og støtteordninger. Departementet mener derfor at disse bør ha et begrenset behov for kvalifisering utover de obligatoriske elementene i programmet. Hurtigsporet i introduksjonsprogrammet kan blant annet være aktuelt for denne gruppen, se punkt 2.10.

Videre foreslår departementet at deltakere med sluttmaal om videregående opplæring etter § 14 andre og tredje ledd, begges andre punktum, kan ha et program på mellom tre måneder og tre år, se forslag til § 16 tredje ledd. Dette skal gi flere deltakere mulighet til å oppnå formell opplæring og kvalifisering innenfor rammen av programmet. Ikke alle deltakere med dette sluttmalet vil ha behov for den lengste programtiden. Noen vil for eksempel kunne fullføre på kortere tid.

For deltakere som har andre sluttmaal enn de nevnte, foreslår departementet at programmet kan vare mellom tre måneder og to år, se forslag til § 16 fjerde ledd. Dette vil gjelde deltakere som ikke har utdanning på videregående eller høyere nivå fra før og deltakere som ikke har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring.

#### *Forlengelse av programmet*

Departementet foreslår å videreføre muligheten for å forlenge introduksjonsprogrammet. Programmet vil kunne forlenges i inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan nå sitt sluttmaal med en forlengelse, jf. forslag til § 16 femte ledd. Det foreslås imidlertid at deltakere som har sluttmaal etter § 14 andre ledd første punktum ikke kan få forlenget sitt program. Dette gjelder deltakere som minimum har videregående utdanning fra før. Bakgrunnen for denne endringen er at denne gruppen har gode forutsetninger for å komme raskt i utdanning eller arbeid i Norge. Selv om introduksjonsprogrammet ikke kan forlenges, kan deltakere i denne gruppen fortsette i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 8 nedenfor.

Det foreslås å videreføre at spørsmålet om forlengelse er underlagt kommunens skjønn. Det er kommunen som vurderer om det skal gis en forlengelse, gjennom en konkret helhetsvurdering av deltakerens progresjon, hvor nært deltakeren er å nå sluttmalet sitt, om deltakeren er avhengig av kommunens hjelp for å nå sluttmalet og deltakerens motivasjon. Hva som er årsaken til at deltakeren ikke har nådd sluttmalet, og om denne årsaken beror på forhold deltakeren selv har hatt innvirkning på, vil være sentrale momenter i vurderingen av om forlengelse skal gis. En forlengelse av programtiden er særlig aktuelt hvis det kan føre til at deltakeren oppnår formelle kvalifikasjoner, for eksempel fullført videregående opplæring.

Deltakere som har sluttmaal om fullført fagopplæring, vil normalt trenge fire år på å gjennomføre fagopplæringen. Departementet understreker at denne gruppen bør gis en forlengelse, slik at de kommer lengst mulig i opplæringen før programmet avsluttes. Det

utbetales lærlinglønn de to siste årene av opplæringen, og introduksjonsstønadene avkortes mot denne, se punkt 7. Dette innebærer at kommunens utgifter ved forlengelse av introduksjonsprogrammet vil være lave. Departementet vurderer også om flyktningsstipend og introduksjonsstønadene bør samordnes på en annen måte enn i dag. Videre har Arbeids- og sosialdepartementet nylig gjort endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Fra 1. juli 2019 er det åpnet for at flere kan tilbys yrkesopplæring dersom de har mål om å oppnå enten fagbrev, praksisbrev eller kompetansebevis gjennom lære kandidatordningen. Målgruppen for Arbeids- og velferdsetatens opplæring vil primært være voksne arbeidssøkere som har behov for å fullføre videregående opplæring for å etablere en varig tilknytning til arbeidslivet. Dette kan åpne opp for muligheten for at kommunen, NAV og fylkeskommunen kan samarbeide om lengre opplæringsløp for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Forlengelse kan gis i inntil et år. Dette innebærer at kommunen må foreta en konkret vurdering av hvor mye ekstra tid deltakeren trenger. Avgjørelse om forlenget programtid er et enkeltvedtak, se under. Departementet understreker at det ikke er en selvfølge at flere kommer i arbeid/utdanning med forlenget programtid. Det avgjørende er kvaliteten på programtilbudet og at tilbudet tilpasses den enkeltes og arbeidsmarkedets behov. Dette gjelder uansett om programtiden er kort eller lang.

Endring av den enkeltes sluttmaal vil kunne få betydning for varigheten av programmet, ettersom deltakeren da kan ha behov for kortere eller lengre introduksjonsprogram. Endring i programmets varighet som følge av endret sluttmaal vil ikke utgjøre en forlengelse etter forslaget til § 16 femte ledd.

Den enkeltes programtid skal fremgå av vedkommendes integreringskontrakt og individuelle plan, se punkt 6.9. Det følger av forslag til § 45 at utarbeidelse av og vesentlige endringer i integreringskontrakten og den individuelle planen vil utgjøre et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Beslutninger vedrørende endringer av deltakerens programtid vil alltid utgjøre en vesentlig endring i kontrakten.

#### *Avslutning av programmet og oppfølging etter avsluttet program*

Departementet foreslår at programmet avsluttes når den enkelte når sitt sluttmaal om arbeid eller utdanning, se forslag til § 16 sjettede ledd første punktum. Programmet avsluttes senest når den øvre grensen på seks måneder eller to/tre år er nådd, eventuelt etter fire år for deltakere som har sluttmaal om fullført videregående opplæring og som har fått en forlengelse. Hvis den enkelte ikke når sitt norskmål innenfor programtiden, jf. forslag til § 32, skal opplæringen i norsk og samfunnskunnskap fortsette, men opplæringen avsluttes senest etter 18 måneder eller tre år etter oppstart, jf. forslag til § 33.

Kommunen har etter gjeldende rett ingen plikt til å følge opp deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet, og departementet foreslår ingen endringer i dette. Departementet vil likevel understreke at kommunen ofte vil være tjent med å følge opp den enkelte. Organiseringen av slik oppfølging kan variere. Det kan for eksempel åpnes opp for at tidligere deltakere kan ta kontakt og få oppfølging ved behov eller det kan utarbeides faste rutiner om å avtale oppfølgingsmøter med noen eller alle deltakere noe tid etter de



avslutter. Hvilke oppfølgingsbehov som er aktuelt vil også variere. Behovet vil være forskjellig alt ettersom den tidligere deltakeren er i fast jobb, er under utdanning, er i videre arbeidsrettede tiltak i regi av NAV eller har sosialstønad eller helserelaterte ytelser fra NAV. For personer som er i arbeid eller utdanning kan oppfølging på utdanningsstedet eller hos arbeidsgiver være relevant. For andre kan veiledningssamtaler være det som er hensiktsmessig.

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning med at godkjente permisjoner legges til programtiden, se forslag til § 16 sjettede ledd andre punktum. Det vil si at en deltaker som for eksempel har et program som skal vare 11 måneder, vil få en eventuell permisjon lagt til slik at den totale programlengden blir lenger. Når programtiden fastsettes skal det imidlertid ikke tas hensyn til kommende eller mulige permisjoner. Permisjonen legges til i ettertid, se punkt 6.10. Departementet foreslår ikke å videreføre dagens mulighet til å få permisjon fra programmet ved overgang til arbeid, se punkt 6.10 nedenfor.

Se punkt 12.2.3.5 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **6.9 Individuell plan og integreringskontrakt**

### **6.9.1 Gjeldende rett**

Det skal utarbeides en individuell plan for den som deltar i introduksjonsprogram og for deltaker i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven §§ 6 og 19. Deltakere i introduksjonsprogram skal ha en individuell plan for innholdet i programmet og en individuell plan for innholdet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planene kan samles i samme dokument. For deltakere i introduksjonsprogram skal den individuelle planen i programmet ses i sammenheng med den individuelle planen i norsk og samfunnskunnskap.

Planen skal beskrive programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Det følger av rundskrivet til introduksjonsloven at planen også skal inneholde hoved- og delmål med deltakelsen i programmet. Delmålene skal føre frem til at deltakeren får den kvalifiseringen som trengs for å nå hovedmålet. Planen skal også angi hvilken framdrift som er forventet for de ulike delmålene. Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som er valgt og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet. Dersom det ikke er en klar sammenheng mellom kartlegging, mål og tiltak, skal valg av tiltak begrunnes nærmere. Hvis det er noen forhold som har betydning for innholdet eller gjennomføringen, for eksempel helseforhold eller deltakerens omsorgssituasjon, kan disse også inngå i begrunnelsen.

Planen skal bygge videre på tiltak som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen. Det betyr at for deltakere som for eksempel har begynt kvalifiseringen i mottak, skal dette tas hensyn til ved utarbeidelse av den individuelle planen.

Planen skal utarbeides i samråd med deltakeren og utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Deltaker skal få informasjon og veiledning slik at vedkommende kan ta informerte valg, jf. forvaltningsloven § 11 og § 17. Bruk av tolk kan være nødvendig for å

sikre at deltakerens medvirkning er reell. Tolk kan også være nødvendig for å sørge for at deltakeren får tilstrekkelig veiledning og informasjon om formålet med og innholdet i den individuelle planen.

Som regel er det programrådgiver og lærer i norskopplæring som lager den individuelle planen sammen med deltakeren. Som det fremgår av rundskriv G-27/2017 om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere skal arbeids- og velferdsetaten involveres i arbeidet om den enkelte deltaker på et tidlig stadium i programmet, og bistå kommunen i utarbeidelse av individuell plan for den enkelte deltaker ved behov. Det kan også være aktuelt å involvere andre relevante instanser ved utarbeidelse av den individuelle planen, slik som helsepersonell. At planen skal utarbeides i samråd med den enkelte deltaker, innebærer imidlertid ikke at den enkelte deltaker ensidig kan stoppe prosessen med utarbeidelse av planen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon.

IMDi har utarbeidet maler for individuelle planer for deltakere i både introduksjonsprogram og i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg har direktoratet laget veiledere for utarbeidelse av de individuelle planene for kommunen og for deltakeren. Veilederen til deltakerne foreligger på flere språk.

Det fremgår ikke av introduksjonsloven når den individuelle planen skal utarbeides. Etter introduksjonsloven skal kommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter deltakerens bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, tilrettelegge for introduksjonsprogram eller sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Den individuelle planen er en viktig del av tilretteleggingen og bør derfor utarbeides innen tre måneder fra deltakeren bosettes eller krav om deltakelse fremsettes.

Planen skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet. Dette skal sikre at fremdriften og tiltakene som er angitt i planen oppdateres og at planen er et dynamisk dokument som deltakeren kan ha et aktivt forhold til. Det følger av rundskrivet at minstekravet for hva som skal anses som «jevnlig» minst bør være én vurdering i halvåret. Endringer i deltakerens livssituasjon kan for eksempel være sykdom, svangerskap eller familieinnvandring som i en periode kan forsinke framdriften eller kreve ekstra innsats fra programdeltakeren.

Deltakerens individuelle plan utgjør hovedinnholdet i vedtaket om tildeling av introduksjonsordning og utgjør et enkeltvedtak. Vesentlige endringer i deltakerens individuelle plan vil også utgjøre et enkeltvedtak. Hva som er å anse som vesentlig må vurderes individuelt. Endringen må blant annet vurderes opp mot målsettingen i den individuelle planen og innholdet i kvalifiseringen.

Den individuelle planen har vært nasjonalt tilsynsystema for fylkesmennenes tilsyn med kommunen de siste fire årene. Tilsynet viser at en del av deltakerne i

introduksjonsprogrammet ikke har individuell plan og at planen er mangelfull og ikke gir en tilstrekkelig individuell tilrettelegging.

Det finnes ingen integreringskontrakt i dagens regelverk.

## **6.9.2 Departementets forslag**

### **6.9.2.1 Individuell plan**

Departementet foreslår å videreføre bruken av individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram, men det foreslås endringer i innholdet. Videre foreslås det at kommunen skal vurdere planen jevnlig og ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon. Departementet foreslår også å videreføre dagens individuelle plan for deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 8.6 nedenfor. Det foreslås at den individuelle planen for introduksjonsprogram slås sammen med den individuelle planene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at deltakere i introduksjonsprogram bare får én individuell plan.

Den individuelle planen skal utarbeides i tråd med kriterier og vilkår som følger av forslag til §§ 14-16. Planen skal utformes i samarbeid mellom kommunen og den enkelte deltaker. Et effektivt og hensiktsmessig kvalifiseringsløp forutsetter et samarbeid mellom kommunen, som er ansvarlig for å utforme tilbudet, og den enkelte deltaker.

Departementet ser det som viktig at den enkelte gis mulighet og ansvar for å planlegge sin egen kvalifisering, og foreslår derfor at den individuelle planen skal utarbeides i samarbeid med deltakeren. Dette er en videreføring av gjeldene rett. Departementet mener dette kan bidra til at den enkelte tar eierskap over sin fremtid i Norge. For at medvirkningen skal være reell og konstruktiv, forutsetter departementet at kommunen sørger for at deltakeren mottar relevant informasjon. Kommunen må vurdere om det er nødvendig å bruke tolk ved utarbeidelse av den individuelle planen. Bruk av tolk vil være nødvendig dersom kommunen og deltakeren ikke kan kommunisere forsvarlig på et felles språk. Ved endring av den individuelle planen på et senere tidspunkt, må det vurderes om deltakerens språknivå er på et tilstrekkelig nivå til at tolk ikke er nødvendig.

Kravet om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer ikke at den enkelte deltaker ensidig kan stoppe prosessen med utarbeidelse av den individuelle planen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, foreslår departementet at det er kommunen som treffer beslutning om innholdet i planen. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon. Kommunen skal sørge for at innholdet i den individuelle planen utarbeides i lys av formålet med loven og i henhold til kriteriene for fastsettelse av sluttmaal, norskmål og varighet av programmet. Hvis deltakeren motsetter seg innholdet i planen og nekter å delta på opplæringsløpet som kommunen har lagt opp til, vil dette kunne føre til stans av programmet, se punkt 6.11.

For å sikre rask oppstart og at det ikke blir et langt opphold i opplæringen til deltakere som har deltatt på opplæring i mottak, foreslår departementet at planen skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak om tildeling av program. Den individuelle planen skal

dermed utarbeides så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller krav om deltakelse framsettes. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

#### *Innholdet i den individuelle planen*

Det foreslås at den individuelle planen minst skal angi deltakerens sluttmål og norskmål, jf. §§ 14 og 32, omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet, jf. § 16, elementene i programmet og deltakerens klagemuligheter.

Deltakerens sluttmål skal fastsettes i henhold til kriteriene i forslag til § 14 og utformes i samarbeid med deltakeren. Se punkt 6.5 for en nærmere redegjørelse for sluttmål. Hvilket språknivå deltakeren skal oppnå settes på bakgrunn av hva som anses som minimumsnivåer, jf. § 32 med tilhørende forskrift og punkt 8.3. Deltakerens språknivå skal ta utgangspunkt i vedkommendes utdanningsbakgrunn, og ses i sammenheng med deltakeres sluttmål om utdanning eller arbeid.

Omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er nærmere omtalt i punkt 8.5 og 8.6.

Varigheten av den enkelte deltakers program skal fastsettes i tråd med vilkårene i forslag til § 16.

I den individuelle planen nedfelles hvilket språknivå deltakeren skal oppnå og omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, om deltakeren skal ha et arbeidsrettet eller utdanningsrettet sluttmål og hvor lenge vedkommende skal delta i program, og dermed få utbetalt stønad.

Planen skal også inneholde en angivelse av hvilke elementer som skal gjennomføres når. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke elementer vedkommende kan nyttiggjøre seg for å nå sluttmålet. Utarbeidelse av individuell plan skal skje etter gjennomført kompetansekartlegging, og opplysningene derfra vil være sentrale i arbeidet med planen. Valg av elementer skal begrunnes for å vise at elementene i planen vil bidra til å nå deltakerens sluttmål. Planen skal også bygge videre på elementer vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen. Dette skal sikre blant annet at deltakere som alt har gjennomført elementer eller noe norskundervisning i mottak, ikke skal måtte ta elementene på nytt eller gjenta samme undervisning.

Departementet foreslår at introduksjonsprogrammet minst skal inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Deltakere som har barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning. Hvis deltakeren har et utdanningsrettet sluttmål, skal elementene i planen gjenspeile dette. Deltakere som har videregående opplæring på fulltid som det eneste tiltaket i sitt program, vil kun ha de obligatoriske elementene i tillegg. Øvrige deltakere som har sluttmål om utdanning kan likevel ha elementer som er ment for å komme i arbeid, og motsatt kan planen for deltakere med sluttmål om arbeid inneholde elementer som er rettet mot utdanning, så fremt det kan begrunnes at dette hjelper deltakeren å nå sitt sluttmål. Dette innebærer både en faglig og pedagogisk tilrettelegging,

og en praktisk tilrettelegging ut fra for eksempel deltakerens helse- eller omsorgssituasjon. Se punkt 6.6 for en nærmere redegjørelse av programmets innhold.

Videre kan planen inneholde hvilke delmål som deltakeren skal oppnå på veien mot å nå sluttmålet. Delmålene skal bidra til at deltakeren når sluttmålet om utdanning eller arbeid innenfor programmets varighet. Delmålene bør ha kortere frister, for eksempel at man skal ha fullført truckførerkurs eller et fag i grunnskolen innen et visst tidspunkt. I noen tilfeller vil et delmål kunne tilsvare det å fullføre et element. Tidsfristene som settes for delmålene vil variere ut ifra innholdet i delmålet. Innholdet i delmålene med tilhørende frister må være realistiske innenfor den konkrete tiden som er gitt og innenfor programtiden. Delmålene kan benyttes som veiledning underveis. Hvis delmålene ikke er nådd innen de gitte tidsfristene eller deltakeren viser raskere progresjon enn forutsatt, bør deltakerens plan endres i lys av progresjonen. I ytterste konsekvens kan mangelfull progresjon føre til at den individuelle planen bør endres.

Den individuelle planen skal være et dynamisk dokument som skal kunne endres. Departementets foreslår å lovfeste at den individuelle planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon. Dette skal sikre at planen i større grad tilpasses deltakerens behov ved at den endres når det er nødvendig.

Når planen tas opp til vurdering, skal kommunen og deltakeren vurdere om deltakeren har tilstrekkelig progresjon til å nå sluttmålet sitt. At planen skal tas opp til vurdering betyr ikke at den må endres, men at kommunen og deltakeren skal ta en fot i bakken for å vurdere deltakerens progresjon. Hyppige vurderinger av planen skal sikre at både kommunene og deltakeren har et bevisst forhold til planene og at planen raskt endres om den viser seg å være urealistisk eller for lite ambisiøs. Hvis det ved vurderingen av planen viser seg at deltakeren ikke har den nødvendige progresjonen for å nå sluttmålet, bør omfanget av opplæringen i planen vurderes slik at deltakeren kan oppnå sluttmålet innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Som en følge av at den individuelle planene endres bør det vurderes om kontrakten bør revideres, se nedenfor.

Den individuelle planen skal utarbeides samtidig med vedtak etter forslag til § 13. Vedtak om program er et enkeltvedtak. Likeså vil det være et enkeltvedtak der innholdet i den individuelle planen endres vesentlig. Hva som er en vesentlig endring må vurderes konkret. Mindre endringer og tilpasninger slik som endring av tidspunkter for enkeltelementer skal ikke anses som et enkeltvedtak. Det er først når endringene i innhold kan sies å være bestemmende for den enkeltes rettigheter og plikter at avgjørelsen om å endre den individuelle planen utgjør et enkeltvedtak. Se ellers punkt 10.1.2 om forholdet til forvaltningsloven. Det foreslås at deltakerens mulighet til å klage over innholdet i programmet skal fremgå av den individuelle planen.

Departementet foreslår at det utarbeides én samlet individuell plan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forslaget innebærer at deltakere i introduksjonsprogram vil ha én integreringskontrakt og én individuell plan. Departementet anser det som mest hensiktsmessig og minst byråkratisk om de to individuelle planene slås sammen. Ettersom den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap normalt utarbeides av en norsklærer, mens den individuelle

planen for introduksjonsprogrammet normalt utarbeides av en programrådgiver, vil sammenslåingen av de to planene kreve samarbeid mellom lærer og programrådgiver.

Kommunenes frist til å treffe vedtak om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap løper fra personen er folkeregistrert i kommunen, se forslag til § 31. Det betyr at opplæringen skal starte i mottak dersom den enkelte bor i mottak i mer enn tre måneder etter innvilget oppholdstillatelse, se punkt 3.3.2. Kommunenes frist til å treffe vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram løper først fra personen er bosatt etter avtale, se forslag til §§ 3 og 13. For deltakere som starter opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i mottak, skal det utarbeides en individuell plan for denne opplæringen i vertskommunen for mottak, jf. § 34. Når deltakeren deretter blir bosatt etter avtale med kommunen, skal det utarbeides en ny individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogram i bosettingskommunen. Den individuelle planen i bosettingskommunene skal da bygge på tiltak som er gjennomført i vertskommunen for mottak, se forslag til § 18 andre ledd andre punktum. At den individuelle planen skal bygge videre på tiltak som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen, er en videreføring av gjeldende rett. For en nærmere redegjørelse av innholdet i den individuelle planen i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 8.6.2.

Programmet avsluttes når den enkeltes sluttmål er nådd eller når den fastsatte varigheten av programmet er nådd. Hvis den enkelte fortsatt ikke har nådd sitt norskmål når programmet er avsluttet, skal norskopplæringen fortsette innenfor den ytre rammen på 18 måneder og 3 år. Varigheten av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap vil dermed kunne være lenger enn deltakerens programtid. Deltakerens norskmål vil da bare fremgå av den individuelle planen for deltakere i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 6.9.

Avsluttes opplæringen i norsk og samfunnskunnskap før deltakeren har avsluttet programmet, vil norskmålet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ikke lenger være en del av deltakerens individuelle plan.

Se punkt 12.2.3.6 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet å videreføre navnet individuell plan for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men ber om innspill på om navnet bør endres. Departementet ser at det kan skape forvirring at begrepet individuell plan brukes på andre områder, slik som i NAV og i helsesektoren.

#### **6.9.2.2 Integreringskontrakt**

Departementet foreslår å innføre en integreringskontakt for deltakere i introduksjonsprogram, i tillegg til den individuelle planen. Det foreslås ikke å innføre en integreringskontrakt for deltakere som bare deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Integrering er en toveisprosess hvor kommunen skal sørge for et forsvarlig tilbud og den enkelte innvandrere må stille opp med egeninnsats for å nå sitt individuelle mål.

Departementet vil innføre en integreringskontrakt for å synliggjøre kommunens plikter og klargjøre at deltakeren har plikter så vel som rettigheter. Kontrakten skal angi kommunens

og deltakerens overordnede forpliktelser som følger av deltakerens individuelle plan og loven. Kontrakten skal ikke gi rettigheter og plikter utover det som følger av loven, verken for kommunen eller deltakeren.

Fylkesmennenes tilsyn med kommunenes overholdelse av dagens individuelle plan viser at de individuelle planene ofte er mangelfulle og at mange kommuner utarbeider planen først etter seks måneder eller senere. Innføring av en integreringskontrakt vil sende et tydelig signal til kommunen om at den er forpliktet til å oppfylle innholdet i kontrakten og bidra til at den enkelte får det den har krav på, til riktig tid. Innføringen skal også synliggjøre at den enkelte må stille opp med egeninnsats for å nå sluttmålet. Det bør fortsatt føres tilsyn for å kontrollere at kommunene oppfyller sine forpliktelser, se punkt 10.3.

Det foreslås at kommunen skal utarbeide kontrakten sammen med deltakeren. Begrunnelsen for dette gjelder tilsvarende som for utarbeidelse av den individuelle planen, se punkt 6.9.2.1. Både deltakeren og kommunen skal signere kontrakten.

Departementet foreslår at kontrakten skal inngås samtidig som den individuelle planen utarbeides, jf. § 17. Den individuelle planen skal utarbeides så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen, eller etter krav om deltakelse er fremsatt.

#### *Innholdet i integreringskontrakten*

Departementet foreslår at integreringskontrakten skal gjengi målene og programmets varighet fastsatt i den individuelle planen, jf. § 17. Det foreslås også at kontrakten skal angi det langsiktige målet til deltakeren. Både deltakeren og kommunen skal ha som felles mål at kontrakten oppfylles.

Det langsiktige målet skal vise hva som er deltakerens målsetting på lengre sikt, for eksempel et spesifikt yrke eller utdanning. Det langsiktige målet angir en retning både under og videre etter avsluttet program. Noen deltakere vil kunne oppnå det langsiktige målet innen programtiden. Det langsiktige målet og sluttmålet vil da være sammenfallende. I mange tilfeller vil det ikke være realistisk for deltakeren å nå det langsiktige målet innenfor programtiden. Hvorvidt det langsiktige målet nås innenfor programmet eller i ettertid, beror blant annet på hvor ambisiøst målet er og deltakerens motivasjon og progresjon. For eksempel vil det være lite realistisk for en deltaker uten noe skolebakgrunn å kvalifisere til høyere utdanning innenfor programtiden. Har deltakeren fullført grunnskolen fra hjemlandet og har som langsiktig mål å komme inn i restaurantbransjen, er sannsynligheten større for at deltakeren kan få fagbrev som kokk og nå sitt langsiktige mål innen programtiden.

Departementet foreslår at kommunen skal vurdere å gjøre endringer i integreringskontrakten når det foretas endringer i deltakerens individuelle plan. Det skal bare gjøres endringer i integreringskontrakten som følge av endringer i deltakerens sluttmål, norskmål og varigheten av programmet. Ved endringer i deltakerens langsiktige mål vil det være nødvendig med endringer i deltakerens sluttmål. Endringer i sluttmålet kan igjen føre til behov for endringer i deltakeren norskmål og varigheten av programmet.

Hvis en deltaker ligger an til å ikke oppfylle sin integreringskontrakt, bør kommunen legge til rette for tettere oppfølging av deltakeren.

Kontrakten gjelder så lenge deltakeren er i programmet. Programmet skal avsluttes når deltakeren har nådd sitt sluttmaal eller varigheten av programmet er nådd, jf. § 16.

Forslag til § 18 fastsetter bare minimumsinholdet i kontrakten. Departementet foreslår at det nærmere innholdet i integreringskontrakten reguleres i forskrift. Departementet vil vurdere om det skal utarbeides en mal for integreringskontrakten som eventuelt skal reguleres i forskrift.

## **6.10 Permisjoner og fravær**

### **6.10.1 Gjeldende rett**

#### *Fravær*

Det følger av introduksjonsloven § 10 at introduksjonsstønnen reduseres ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til. En nærmere regulering av fraværreglene følger av forskrift 18. juli 2002 om fravær og permisjoner ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning.

Med fravær som skyldes sykdom siktes det til egen sykdom eller skade, barns sykdom eller barnepassers sykdom som hindrer vedkommende fra å delta i introduksjonsprogram.

Videre har en deltaker som er gravid, rett til fri fra deltakelse i introduksjonsprogram med introduksjonsstønad i opptil 10 dager, jf. forskriften § 4-1 og ved svangerskapskontroll, når slike undersøkelser ikke med rimelighet kan finne sted utenfor programtiden. Etter fødsel skal moren ha fri fra deltakelse i introduksjonsprogram med introduksjonsstønad i 20 virkedager. Moren har også rett til ammeferie, jf. forskriften § 4-3.

Etter forskriften § 6-1 er lørdager og søndager, 1. og 17. mai samt nyttårsdag, skjærtorsdag, langfredag, 2. påskedag, Kristi himmelfartsdag, 2. pinsedag og 1. og 2. juledag fridager. Videre kan den som ikke hører til Den norske kirke ha rett til fri fra deltakelse i introduksjonsprogram med introduksjonsstønad i opptil to virkedager for hvert kalenderår i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider.

En deltaker i introduksjonsprogram har rett til opptil 25 virkedager ferie per år. Det er den enkelte kommune som bestemmer når feriedagene skal avvikles. Det utbetales introduksjonsstønad i ferier.

#### *Permisjoner*

Introduksjonsloven § 5 regulerer varighet av introduksjonsprogrammet. Programmet kan vare inntil to år med tillegg av godkjent permisjon.

Kommunen kan innvilge permisjon fra programmet. Hvilke tilfeller det kan søkes permisjon for er regulert i forskrift om fravær og permisjoner ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning.



Det kan innvilges permisjon fra introduksjonsprogrammet, som gir rett til stønad og permisjon uten introduksjonsstønad. Det kan innvilges velferdspermisjoner med rett til stønad i inntil ti virkedager hvert år, jf. forskriften § 5-1.

For permisjon ved egen eller barns sykdom, jf. forskriften § 5-2 eller ved fødsel eller adopsjon, jf. forskriften § 5-3 har deltakeren ikke rett til introduksjonsstønad. I tillegg kan det innvilges permisjon uten introduksjonsstønad på inntil ett år for deltakere som går over i arbeid, jf. § 5-4.

Etter fødsel har foreldre som deltar i introduksjonsprogram rett til omsorgspermisjon i til sammen opptil ti måneder i barnets første leveår. Kommunen skal tilby oppfølging og opplæring til deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra og med fjerde permisjonsmåned. Det er opp til kommunen å avtale med deltakeren hva som skal være innholdet og kontinuiteten i oppfølgingen. Oppfølgingen kan for eksempel være at programrådgiveren eller læreren på voksenopplæringen jevnlig tar kontakt med deltakeren, eller at det avtales at deltakeren tar kontakt ved behov. Innholdet i og omfanget av norskopplæringen må tilpasses den enkelte deltaker.

Etter forskriften § 5-4 har en deltaker rett til permisjon i inntil ett år ved overgang til arbeid.

Fravær og permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogram i til sammen over 10 virkedager, kommer i tillegg til introduksjonsprogrammets fastsatte tid, jf. forskriften § 7-1.

Se forskrift om fravær og permisjoner ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning for en nærmere redegjørelse av vilkårene for permisjon.

### **6.10.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår en egen bestemmelse om fravær og permisjoner fra introduksjonsprogram, se forslag til § 19. Det foreslås at det kan søkes om fravær og innvilges permisjon fra introduksjonsprogrammet. Forslaget er ikke ment som en realitetsendring, men skal synliggjøre reglene om fravær og permisjoner i loven. Departementet bemerker at deltakere i introduksjonsprogram som har videregående opplæring som sitt program vil være underlagt fraværreglene etter introduksjonsloven, ettersom de mottar introduksjonsstønad for deltakelsen. Fylkeskommunen må rapportere deltakernes fravær til kommunen. Departementet foreslår at de nærmere reglene for hva som er gyldig fravær og når det kan innvilges permisjon skal reguleres i forskrift slik som i dag. Departementet vil vurdere om det er behov for endringer i permisjonsreglene.

## **6.11 Stans i programmet**

### **6.11.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 7 at kommunen kan stanse introduksjonsordningen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Vedtak om stans

innebærer at deltakeren, enten for en periode eller permanent, ikke lenger er deltaker, og derfor ikke har rett til introduksjonsstønad.

Vedtak om stans skal kun fattes i situasjoner der deltaker og kommune ikke er av samme oppfatning, og det er kommunen som ønsker å stanse ordningen. Vedtak om midlertidig eller permanent stans skal ikke brukes som ordinær avslutningsårsak.

Hva som er "saklig grunn" må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle og 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. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at man ikke uten videre kan overføre arbeidslivets regler om hva som er "saklig begrunnet" på ordningen, selv om formuleringen har mye til felles med den man finner i blant annet arbeidsmiljøloven §§ 14 A-1 og 15-7.

Blant forhold som kan medføre stans er omfattende ugyldig fravær fra programmet. Hva som er "omfattende" fravær må vurderes opp mot hvor lenge vedkommende har vært med i programmet, progresjon i programmet og hvor hyppig fraværet har forekommet, se punkt 8.7 om fravær.

Videre vil også atferd i og utenfor programmet som kan skade vedkommende eller andre deltakers muligheter til å gjennomføre programmet, gi grunnlag for stans. Eksempler på dette er at vedkommende vedvarende forstyrrer de andre deltakerne i opplæringssituasjonen. Stans av opplæringen kan for eksempel være aktuelt dersom deltakeren opptrer på en slik måte at han eller hun hindrer andre i læringen og dermed gjør det vanskelig for kommunen å oppfylle sin plikt overfor de øvrige deltakerne.

Det samme kan gjelde der vedkommende får eller avdekker en sykdom som enten er så alvorlig eller så langvarig at det er usikkert om han eller hun kan gjennomføre programmet, eller det er usikkert på hvilket tidspunkt det kan skje. I disse tilfeller bør kommunen vurdere permisjonsmulighetene. Det kan imidlertid tenkes at framtiden er så usikker at denne løsningen er lite hensiktsmessig og at introduksjonsordningen heller bør stanses.

Kommunen skal ikke fatte vedtak om stans i tilfeller der deltaker og kommunen er enige i at programmet avsluttes fordi deltakers målsetting er oppnådd. Da skal ordinær avslutning av programmet registreres. Når introduksjonsprogrammet avsluttes før tiden i henhold til fastsatt programlengde i det opprinnelige vedtaket om tildeling av program, bør kommunen fatte enkeltvedtak om avslutning og begrunne avgjørelsen med at målsettingen er oppnådd.

Programmet kan stanses enten midlertidig eller permanent. Det fremgår av rundskriv til introduksjonsloven at midlertidig stans kan være for en periode på inntil tre måneder. Ved midlertidig stans skal det fattes vedtak om hvor lenge opplæringen skal opphøre. Det er samme årsaker til midlertidig og permanent stans, situasjonens grovhet vil i praksis avgjøre hvilken reaksjonsform som benyttes. Midlertidig stans kan for eksempel benyttes hvis kommunen ønsker å gi deltakeren en mulighet til å endre sin framtden eller innstilling til deltakelse i introduksjonsordningen. Kommunen kan fatte vedtak om permanent stans uten først å ha fattet vedtak om midlertidig stans.

For deltakere i introduksjonsprogrammet som også har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18, må det i vedtaket om stans av introduksjonsprogrammet, vurderes om retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap også skal stanses. Hvis kommunen vurderer at både retten til deltakelse i introduksjonsprogrammet og retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal stanses midlertidig eller permanent, må dette uttrykkelig framgå av vedtaket om stans. Der det kun er fattet vedtaket om stans av introduksjonsprogrammet, uten at rettigheter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er omtalt, vil deltaker kunne fortsette opplæring i norsk og samfunnskunnskap også i den perioden introduksjonsprogrammet.

En avgjørelse om stans av introduksjonsprogram utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

### **6.11.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre dagens rettstilstand som gir kommunen mulighet til å stanse deltakerens introduksjonsprogram dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, se forslag til § 20. Det foreslås å videreføre at kommunen kan stanse programmet midlertidig eller permanent. Vedtak om stans innebærer at deltakeren ikke lenger har rett til introduksjonsstønad.

En avgjørelse om stans av programmet utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

## **7 Introduksjonsstønad**

### **7.1 Gjeldende rett**

Deltakelse i introduksjonsprogrammet utløser rett til introduksjonsstønad, jf. introduksjonsloven § 8 første ledd. Vilkalet for å motta stønad er at vedkommende deltar i et fulltids introduksjonsprogram. Det stilles ikke krav om at deltakeren har et økonomisk behov for å motta introduksjonsstønaden.

Stønaden er individbasert, og uten hensyn til individuelle behov eller familiesituasjon. Stønaden skal i utgangspunktet dekke alle de løpende utgifter deltakeren (og familien) måtte ha til et nøkternt forbruk. Hvis deltakeren får ekstraordinære utgifter som ikke lar seg dekke av stønaden, må vedkommende eventuelt søke om økonomisk sosialhjelp til dekning av utgiften på lik linje med andre som har behov for det.

#### *Stønadens størrelse*

Stønaden utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp (G) på årsbasis, jf. introduksjonsloven § 8 andre ledd. Med utgangspunkt i grunnbeløpet per mai 2019 utgjorde dette 199 716 kroner. Deltakere under 25 år har rett til en introduksjonsstønad som utgjør 2/3 av stønaden på årsbasis, jf. introduksjonsloven § 8 tredje ledd. I 2019 tilsvarer dette 133 144 kroner. Bakgrunnen for aldersdifferensieringen er at introduksjonsstønadens nivå ikke skal motvirke at ungdom går over til videre utdanning. Dersom nivået for introduksjonsstønaden settes så høyt at det å gå over på ordinær utdanningsstøtte representerer et vesentlig inntektsfall, vil introduksjonsstønaden ikke fungere etter sin hensikt for yngre aldersgrupper. Unge, enslige deltakere antas også å ha

mindre utgifter enn andre. For enslige forsørgere kan imidlertid en redusert introduksjonsstønad slå urimelig ut.

For at stønaden skal kunne reduseres forholdsmessig fremgår det av § 9 at stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Stønaden per time utgjør 1/1 850 av stønaden på årsbasis.

#### *Fravær*

Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres introduksjonsstønaden tilsvarende, jf. § 9. Det fremgår uttrykkelig av forskriften av 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjoner i hvilke tilfeller det gis permisjon med eller uten introduksjonsstønad, se punkt 6.10.

Deltakeren kan kun trekkes for de ukedagene personen skulle deltatt i program og har hatt ugyldig fravær. Deltakeren kan ikke trekkes for helger og offentlige fridager.

#### *Egne midler og reduksjon av introduksjonsstønad*

Stønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue. Stønaden reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag. I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, se under.

Introduksjonsprogrammet er ment å motvirke passivitet, og det ville virke mot sin hensikt om inntekt av ekstra arbeid skulle redusere introduksjonsstønaden. I motsetning til sosialhjelp påvirkes ikke deltakerens stønad dersom andre familiemedlemmer også mottar introduksjonsstønad, eller har annen form for inntekt. Det er et mål at introduksjonsordningen skal ivareta likestillingsperspektivet og gi deltakerne mulighet til å forsørge seg selv upåvirket av inntekten til andre i husstanden.

En deltaker kan ha ordinært lønnet arbeid som en del av introduksjonsprogrammet. I slike tilfeller trekkes arbeidsinntekten fra introduksjonsstønaden. Fradraget gjøres time for time i introduksjonsstønaden, og ikke krone for krone, jf. § 11. Det vil si at en deltaker som jobber som del av programmet vil få stønaden redusert etter hvor mange timer vedkommende har jobbet. En time tilsvarer 1/1 850 stønad, jf. § 9. Dersom timelønnen i arbeidet er høyere enn stønaden per time i introduksjonsordningen, vil en person som arbeider tjene mer enn en person som bare mottar introduksjonsstønad. Dette er i tråd med introduksjonsordningens mål om å få deltakerne raskt i arbeid, og vil kunne være et incitament for den enkelte til å jobbe. Motsatt vil det i de tilfeller hvor lønnen er lavere enn stønaden per time ikke lønne seg å jobbe. Dette kan for eksempel slå uheldig ut for deltakere som mottar lærlinglønn i programmet.

#### *Samordning med andre offentlige ytelser*

Introduksjonsstønaden reduseres i den utstrekning vedkommende har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, fødselspenger eller rehabiliteringspenger, og retten til disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram.

Stønaden reduseres tilsvarende for uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar, jf. § 12 første ledd. Der deltaker mottar ytelser som listet opp i lovbestemmelsen, reduseres introduksjonsstønaden krone for krone.

Ytelser fra folketrygden som ikke er nevnt ovenfor, reduserer ikke introduksjonsstønaden. Det gjelder for eksempel engangsstønad ved fødsel, stønad til barnetilsyn til enslig mor eller far og pensjon til gjenlevende ektefelle. Barnetrygd og kontantstøtte kommer heller ikke til fradrag i stønaden, jf. introduksjonsloven § 12 tredje ledd.

Deltakere som har krav på overgangsstønad, beholder denne fullt ut. Introduksjonsstønaden reduseres imidlertid på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp, jf. introduksjonsloven § 12 andre ledd.

Noen deltakere kan ha opparbeidet seg rett til dagpenger under arbeidsløshet etter folketrygdlovens kapittel 4. De kan for eksempel ha hatt arbeidsinntekt under tiden i asylmottak. Å delta i introduksjonsprogram medfører ikke at en mister retten til disse dagpengene, men introduksjonsstønaden reduseres tilsvarende, jf. ovenfor.

Ytelser fra Statens lånekasse for utdanning eller andre former for stipender eller støtte til utdanning er ikke omtalt i lovbestemmelsen, og samordnes ikke med introduksjonsstønaden. Unntatt fra dette er flyktningstipendet. Lånekassen har fra skoleåret 2011–2012 gjort endringer i forskrift vedrørende utdanningsstøtte til flyktninger. Retten til flyktningstipend faller bort hvis en deltaker mottar introduksjonsstønad, jf. forskrift 24. februar 2011 nr. 203 om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2001–2012, kapittel 44).

Ungdommer som bor med sine foresatte og går i videregående opplæring, kan søke om grunnstipend og utstyrsstipend fra Lånekassen. Utstyrsstipendet er et årlig stipend for elever i videregående opplæring, bortsett fra til lærlinger, lære kandidater og praksisbrevkandidater. Stipendet differensieres ut fra hvilket utdanningsprogram eleven går i. Grunnstipendet er behovsprøvd ut fra egen og forsørgeres økonomi.

#### *Utbetaling og trekk*

Utbetaling skjer etterskuddsvis på grunnlag av registrert frammøte, dvs. at stønaden skal være opptjent før utbetaling skjer. Begrunnelsen er at etterskuddsvis utbetaling gjør det klart at det er deltakelse i programmet som utløser rett til stønad og at illegitimt fravær har direkte konsekvenser. Ordningen er også administrativt enklere å gjennomføre. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for at kommunene kan gi forskudd på stønad i enkeltstående tilfeller.

Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje, jf. introduksjonsloven § 13. Utbetalingsperioden bør likevel ikke bli for lang, da dette vil kunne stille store krav til deltakernes økonomiske planlegging.

Dersom vedkommende har fått utbetalt høyere stønad enn det hun eller han har krav på, kan det overskytende trekkes i framtidig stønad, jf. § 14. Det er ikke en forutsetning at deltakeren kan bebreides for feilen, eller at vedkommende burde ha oppdaget den.

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, jf. § 15.

Vilkårene for tilbakebetaling er strengere enn vilkårene for å kunne trekke deltakeren i framtidige utbetalinger, jf. § 14. Forutsetningen er at feilutbetalingen skyldes at vedkommende, eller noen som handler på hans eller hennes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger av betydning for programdeltagelsen eller for utbetaling av stønaden. Det anses eksempelvis grovt uaktsomt å gi uriktige opplysninger om forhold som deltakeren måtte forstå var av betydning for vurderingen av programdeltagelsen eller for utbetaling av stønaden. Bestemmelsen rammer altså ikke feilinformasjon eller fortielser som er ubevisst eller som kan unnskyldes.

I kommunens vurdering, må den ta hensyn til at mange deltakere har dårligere forutsetninger enn andre for å forstå hvilke opplysninger som er av betydning. Språkproblemer kan også lett føre til at deltakeren gir opplysninger som kan misforstås. Aktsomhetsnormen bør derfor ikke settes for høyt ved vurderingen av om det foreligger forsett eller grov uaktsomhet i slike tilfeller.

Hvis en deltaker ikke kan trekkes i framtidige utbetalinger, for eksempel fordi vedkommende har avsluttet programmet, og han eller hun heller ikke kan bebreides for å ha mottatt for mye introduksjonsstønad, har kommunen altså ingen mulighet til å kreve pengene tilbake.

Videre må det være årsakssammenheng mellom de uriktige opplysningene/fortielsen og stønadsutbetalingen. Dersom tildelingen av stønaden ikke bygget på de uriktige opplysningene, er kommunen med andre ord avskåret fra å kreve beløpet tilbakebetalt.

#### *Refusjon i ytelser fra folketrygden*

Det følger av introduksjonsloven § 16 at dersom en mottaker av introduksjonsstønad med tilbakevirkning får innvilget ytelser som nevnt i § 12, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløp som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

Avgjørelser av søknader om ytelser fra folketrygden kan ta tid, og i mellomtiden vil en deltaker i introduksjonsprogrammet ha rett til introduksjonsstønad. Dersom ytelse fra folketrygden innvilges og NAV vedtar at ytelsen skal etterbetales for et tidsrom hvor deltaker har mottatt introduksjonsstønad, gir bestemmelsen kommunen hjemmel til å kreve refusjon i ytelser fra folketrygden. Refusjonsadgangen gjelder bare når deltakeren får etterbetalt ytelser som skal samordnes med introduksjonsstønaden etter reglene i § 12. Begrunnelsen er at en deltaker i et introduksjonsprogram ikke skal få dobbelt dekning, både trygdeytelser og introduksjonsstønad, for samme tidsrom og til samme formål. Det er

et vilkår at trygdeytelsen er gitt for samme tidsrom som introduksjonsstønaden. Dersom introduksjonsstønaden i enkelte perioder overstiger trygdens ytelser for samme perioder, kan det overskytende ikke kreves refundert ved fratrekk i trygden. Det er ikke et vilkår at kommunen har informert programdeltakeren om refusjonsadgangen på forhånd.

## **7.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår i det vesentlige å videreføre dagens regler om introduksjonsstønad, men at det gjøres noen endringer i størrelsen på stønaden for deltakere under 25 år, se forslag til § 22. Videre foreslår departementet at stønaden reduseres krone for krone for arbeid som inngår i programmet hvis det er til gunst for deltakeren, se forslag til § 25.

Departementet foreslår at det ikke gjøres endringer i introduksjonsstønaden for deltakere i introduksjonsprogrammet over 25 år. For disse foreslås det å videreføre en stønad på 2 G årlig. For deltakere under 25 år, foreslår departementet at introduksjonsstønaden differensieres mer enn i dag. Departementet foreslår at personer under 25 år skal motta 2/3 G som i dag, men at personer under 25 år som bor med mor og/eller far skal motta 1/3 stønad. Disse deltakerne skal primært ha fullført videregående opplæring som sitt sluttmaal, og formålet med denne endringen er å likestille dem med andre ungdommer som går i videregående opplæring. Departementet mener det ikke er rimelig at deltakere som bor med foresatte skal ha inntekt som er mye større enn sine medelever.

Ungdommer som bor med foresatte og går på videregående opplæring, kan søke om grunnstipend og utstyrsstipend fra Lånekassen, se ovenfor. Det maksimale beløpet unge som bor hjemme kan motta i grunnstipend dersom de har foreldre med lav inntekt og ellers oppfyller kravene til grunnstipend i lov om utdanningsstøtte og tilhørende forskrifter, tilsvarende i 2018 17,1 prosent av introduksjonsstønaden. Forslaget vil derfor i større grad likestille unge i introduksjonsprogram med andre unge som er i en økonomisk vanskelig situasjon.

Deltagere under 25 som bor hjemme og ikke går i videregående opplæring vil også motta 1/3 stønad. Årsaken til det er å unngå at unge deltakere velger seg bort fra videregående opplæring som følge av at de da får lavere introduksjonsstønad. Departementet mener unge deltakere i introduksjonsprogrammet i størst mulig grad bør likestilles med jevnaldrende. Flyktninger utgjør ofte den delen av befolkningen med lavest inntekt og med størst behov for offentlig støtte. Det vil imidlertid kunne virke urimelig om unge flyktninger får vesentlig mer i økonomisk støtte enn andre unge i lavinntektsfamilier.

Det foreslås å videreføre reglene om at fravær kan føre til reduksjon i stønaden, se forslag til § 23. Dette vil også gjelde deltakere i introduksjonsprogram som går i videregående opplæring. Fylkeskommunen må i disse tilfellene rapportere fravær til kommunen.

Departementet foreslår å videreføre reglene om at inntekt av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue ikke fører til reduksjon av stønaden. Departementet foreslår også å videreføre at stønaden reduseres ved lønnet arbeid som inngår i programmet og at stønaden reduseres tilsvarende den tid arbeidet tar. Dette vil for eksempel gjelde lærlinglønn.

Departementet foreslår imidlertid at stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltakeren, se forslag til § 25. Dette vil sikre at deltakere som mottar lønn som ligger under stønaden per time, vil få stønaden redusert krone for krone og ikke time for time. Regelen om at stønaden reduseres tilsvarende den tid arbeidet tar gir dermed ikke et insentiv til å jobbe hvis lønnen er lavere enn stønaden. Dette vil for eksempel være aktuelt for deltakere som har fagopplæring som del av sitt program og mottar lærlinglønn. Lærlinglønn kan i noen tilfeller være lavere enn stønaden per time. Bakgrunnen for forslaget er at flere skal få formelle kvalifikasjoner i introduksjonsprogrammet, herunder fagbrev. Forslaget vil bidra til at deltakere som tar fagbrev i introduksjonsprogrammet ikke går ned i stønad i løpet av programtiden.

Se punkt 12.2.4 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **8 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

### **8.1 Målgruppe**

#### **8.1.1 Gjeldende rett**

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet og et særskilt tilbud for andre innvandrere som omfattes av målgruppen. Målgruppen defineres ved henvisning til utlendingsregelverket og det er alder og oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven som avgjør om vedkommende har rett og plikt eller bare plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Rett til opplæring innebærer at den enkelte har krav på å få opplæringen fra kommunen vedkommende bor i, og at den skal være gratis. Dette gjelder også dersom personen bor i asylmottak etter å ha fått innvilget oppholdstillatelse i påvente av å bli bosatt etter avtale. Å ha plikt til opplæring innebærer at vedkommende må gjennomføre opplæringen.

#### *Alderskravet*

Rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder for utlending mellom 16 til 67 år. Den nedre aldersgrensen er satt på bakgrunn av alderen for opphør av plikt til grunnskoleopplæringen på 16 år. Grensen er satt for å fange opp personer som har kommet til Norge like før de fylte 16 år, og som ikke rekker å lære seg tilstrekkelig norsk gjennom den obligatoriske grunnskoleopplæringen innen fylte 16 år.

Den øvre aldersgrensen reflekterer den formelle pensjonsalderen i Norge. Et av målene med ordningen er å kvalifisere til overgang til arbeid eller utdanning. Ordningen er derfor forbeholdt personer i yrkesaktiv alder.

Rett til gratis opplæring i 600 timer gjelder i 3 år, og regnes fra tidspunktet for innvilgelse av den første oppholdstillatelsen eller fra ankomst til riket for utlending som har fått oppholdstillatelse før innreise, jf. § 17 fjerde ledd. Det betyr at en person som omfattes av målgruppen og kommer til Norge som 14- eller 15-åring får rett og plikt til å delta i opplæringen idet vedkommende fyller 16 år (vokser seg inn i målgruppen). Utlendinger



som ellers inngår i målgruppen faller ut ved fylte 67 år, uavhengig tidspunktet for ankomst til landet (vokser seg ut av målgruppen).

Utlendinger som vokser seg inn og ut av målgruppen får kortere tid på å gjennomføre opplæringen. En 14-åring vil for eksempel bare ha ett år på å gjennomføre 600 timer norskopplæring ved fylte 16 år. Tilsvarende vil en 66-åring bare ha ett år på å fullføre 600 timer norskopplæring.

Dersom utlendingen har fått innvilget et vedtak om ytterligere gratis opplæring før fylte 67 år, og deretter fyller 67 år i løpet av den tiden det tar å gjennomføre opplæringen, har vedkommende imidlertid rett til å fullføre den opplæringen som ble tildelt i vedtaket.

### *Oppholdstillatelse*

Målgruppen for rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er for det første personer med en tillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Dette omfatter utlendinger som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, jf. § 2 og øvrige utlendinger som har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. § 17 bokstav a, for eksempel familiegjennforente til personer som har permanent oppholdstillatelse. Utlendinger med oppholdsrett etter EØS-regelverket eller som studenter omfattes ikke av målgruppen.

Videre omfatter målgruppen personer med innvilget kollektiv beskyttelse, selv om de ikke har en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Også enslige mindreårige og medlemmer av barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

At en person har rett og plikt til opplæring vil si at vedkommende har rett til gratis opplæring av kommunen, se over. Rett til deltakelse etter første ledd gjelder i tre år, se punkt 8.5 nedenfor.

Målgruppen for plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA og deres familiegjennforente, jf. § 17 andre ledd. Disse har ikke rett på 600 timer gratis opplæring, men en plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tilsammen 300 timer. At en person har plikt til opplæring innebærer at vedkommende har rett til opplæring mot betaling.

Det er den til enhver tid gjeldende oppholdstillatelse som er avgjørende for hvilke rettigheter og plikter utlendingen har etter introduksjonsloven. Dette innebærer at endring av tillatelsen både kan utvide eller begrense vedkommendes rettigheter etter loven, alt ettersom hva slags tillatelse personen hadde i utgangspunktet, og hva som er innholdet i den nye tillatelsen.

Avgrensingen av målgruppen beror på en vurdering av hvilke grupper som har et særskilt behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Begrunnelsen for at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS og deres familiegjennforente ikke har rett til gratis opplæring er at disse skal være selvforsørget og kan dekke norskopplæringen selv.

Ordningen er dessuten, av ressursmessig grunner, forbeholdt utlendinger som har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold i Norge.

*Unntak på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i samfunnskunnskap og norsk eller samisk*

Det følger av introduksjonsloven § 17 tredje ledd at rett og plikt til deltakelse ikke gjelder for utlendinger som kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i samfunnskunnskap og norsk eller samisk. Det forutsettes at den som ønsker fritak fra plikten til å delta i opplæringen søker om dette. Det er derfor opp til den enkelte å søke om fritak

Hva som anses som dokumenterte tilstrekkelige kunnskaper følger av forskrift om norskopplæring mv. for innvandrere § 3. Med tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk menes:

- a) bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve eller
- b) gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget, eller
- c) gjennomført studier i norsk eller samisk på universitets- eller høgskolenivå i Norge eller i utlandet tilsvarende 30 studiepoeng, eller
- d) oppfyller inntakskrav for norsk eller samisk for universitet eller høgskole

Med dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper om det norske samfunnet menes:

- a) bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap, eller
- b) gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring i Norge, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget, eller
- c) gjennomført og bestått studier i samfunnsfag som gir kunnskap om Norge, på universitets- eller høgskolenivå tilsvarende minimum 10 studiepoeng

*Unntak på grunn av særlige helsemessige utfordringer eller andre tungtveiende årsaker*

Kommunen kan fritta personer i målgruppen fra plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker tilsier det, jf. § 30. Den enkelte beholder likevel retten til opplæring.

Dersom den særlige helsemessige eller tungtveiende årsaken har oppstått underveis eller etter at opplæringen er gjennomført, kan det søkes fritak fra plikt til å fullføre opplæringen og plikten til å avlegge prøver. Vilårene særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er alternative og skal vurderes adskilt.

Utgangspunktet er at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal tilpasses den enkelte deltaker, også den som av helsemessige årsaker har begrensede muligheter til å delta i opplæringen. Adgangen til fritak fra plikt til å delta i opplæring gjelder derfor bare for personer som overhodet ikke kan delta i og gjennomføre opplæringen i løpet av tre år.

Fritak på grunn av helsemessige utfordringer forutsetter en sykdom eller skade. Relevante momenter i vurderingen av om vilkåret er oppfylt er blant annet sykdommens eller skadens art, varighet og omfang. Personer som kan være aktuelle for fritak, er personer som er alvorlig eller kronisk syke. Sykdommen eller lidelsen kan være av fysisk eller psykisk art. Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende er varig arbeidsufør. Det må som et minimum oppstilles vilkår om at sykdommen eller tilstanden er av langvarig og/eller stadig tilbakevendende karakter, og ikke en akutt (plutselig) sykdom eller lidelse med forbigående karakter. Vilkaåret om særlige helsemessige årsaker skal dermed tolkes strengt.

Vilkåret andre tungtveiende årsaker er ment som en sikkerhetsventil for tilfeller som ikke dekkes av særlige helsemessige årsaker. Kommunen må foreta en konkret helhetsvurdering for å avgjøre om fritak skal innvilges. Vilkaåret er ment å fange opp tilfeller som ikke skyldes sykdom eller skade, men som har samme alvorlighetsgrad og gjør deltakelse i opplæring like vanskelig som ved alvorlig eller kronisk sykdom. Fritak skal bare innvilges når det er urimelig å pålegge vedkommende et krav om å gjennomføre opplæring.

Tungtveiende årsaker kan for eksempel foreligge hvis personens sikkerhetssituasjon tilsier at utlendingen ikke kan delta i opplæringen. Dette kan for eksempel være i tilfeller der utlendingen frykter represalier etter brudd med familie og bor på fortrolig adresse.

For å få fritak på grunn av særlige helsemessige årsaker eller på grunn av tungtveiende årsaker må sykdommen/skaden eller det som hindrer deltakelse være av en viss varighet slik at opplæringen ikke kan gjennomføres i løpet av fristen for gjennomføring på tre år.

Utlendinger som har fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap er også fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 8.9 nedenfor.

### **8.1.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår i all hovedsak å videreføre dagens målgruppe for deltakere med rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og for deltakere med plikt til slik opplæring. Departementet foreslår imidlertid å heve den nedre aldersgrensen for deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, fra 16 til 18 år. Alderskravet for deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir dermed mellom 18 og 67 år. Departementet foreslår også at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen, se forslag til § 28.

#### *Alderskravet*

Departementet foreslår at den nedre aldersgrensen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap settes til 18 år. Personer under 18 år har rett til grunnskole eller videregående opplæring, se punkt 6.7. Departementet ser det som hensiktsmessig at 16- og 17-åringene deltar i opplæring etter opplæringsloven. Forslaget innebærer at personer mellom 16 og 18 år ikke lenger behøver å fylle vilkårene om opplæring i norsk og

samfunnskunnskap og beståtte prøver for å ha rett til permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Forholdet mellom rettighetene etter opplæringsloven og retten og plikten etter introduksjonsloven er uklar og har i flere tilfeller ført til at unge innvandrere med rett til opplæring etter opplæringsloven ikke har fått tilbud om dette fordi plikten etter introduksjonsloven har blitt vurdert som viktigere. Elever i videregående opplæring har rett til særskilt norskopplæring frem til de har tilstrekkelige kunnskaper til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven § 3-12.

Med samme begrunnelse foreslår departementet at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen. Unge innvandrere som vokser seg inn i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skaper et uklart og uforutsigbart regelverk for kommunen da disse får nye/andre plikter fra de fyller 16 år. Disse ungdommene kan risikere å bli tatt ut av opplæringen etter opplæringsloven. Departementet anser det som hensiktsmessig at ungdommer som er omfattet av opplæring etter opplæringsloven, fortsetter i denne opplæringen og ikke vokser seg inn i målgruppen for deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Den øvre aldersgrense på 67 år for rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap bør etter departementets oppfatning videreføres. Dette er sammenfallende med den formelle pensjonsalderen i Norge.

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning med at vedkommende vokser seg ut av målgruppen ved fylte 67 år. Innvandrere som vokser seg ut av målgruppen har nådd pensjonsalderen på 67 år. Det vil dermed være urimelig å pålegge dem en plikt til å delta i opplæring. I mange tilfeller kan det imidlertid være hensiktsmessig at kommunen tilbyr norskopplæring til innvandrere over 67 år. Denne vurderingen overlates til den enkelte kommune.

Departementet foreslår derfor at alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse, som gir rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal være avgjørende for om innvandreren er omfattet av målgruppen, men at rett og plikt til deltakelse i opplæringen opphører ved fylte 67 år.

#### *Oppholdstillatelse*

Departementet foreslår å videreføre dagens regler for hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men at disse skilles ut i en egen bestemmelse og justeres språklig. Det foreslås også å videreføre hvilke grupper som kun har plikt til opplæring. Se forslag til § 29.

Dersom det oppstår uklarheter rundt den enkeltes utlendingsrettslige status, for eksempel hvis det settes i gang en prosess for tilbakekall av oppholdstillatelsen, skal vedkommende anses for å være i målgruppa frem til situasjonen er avklart. Det foreslås også at personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogrammet, jf. § 10 andre ledd, også skal ha rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Se omtale av dette forslaget i punkt 6.1.2 ovenfor.

Videre foreslår departementet i hovedsak å videreføre dagens regler for når rett og plikt til opplæring inntre. Departementet presiserer at rett og plikt til opplæring for den største delen av målgruppen inntre ved innvilgelse av den oppholdstillatelsen som gir rett og plikt, ikke ved innvilgelse av førstegangs oppholdstillatelse etter utlendingsloven slik som i dag fremgår av introduksjonsloven § 17 fjerde ledd første punktum. Departementet mener at rett og plikt tidligst bør inntre på tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir rett og plikt. Endringen innebærer at ingen lenger vil få kortere frist på å gjennomføre gratis opplæring fordi de tidligere har hatt en annen oppholdstillatelse i Norge som ikke ga rett. Se imidlertid punkt 8.5 om fristen for gjennomføring dersom oppholdstillatelsen blir tilbakekalt. Det foreslås tilsvarende endring for de som kun har plikt til opplæring.

Kommunen kan tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til andre enn innvandrere nevnt i første ledd. Kommunen kan kreve egenbetaling for slik opplæring.

Personer med oppholdsrett etter EØS-regelverket omfattes ikke av målgruppen til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familiemedlemmer vil kunne ha samme behov for opplæring i norsk språk og i norske samfunnsforhold som arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS. Fra et integreringspolitisk synspunkt er det viktig at også disse gruppene tilegner seg et minimum av ferdigheter i norsk språk og kunnskaper om det norske samfunnet. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS har ingen rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men kun en plikt til slik opplæring. En slik plikt er det ikke mulig å pålegge arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familiemedlemmer. En av de helt sentrale delene av EØS-avtalen, er prinsippet om fri bevegelse av arbeidskraft innenfor EØS-området. Det vil kunne virke begrensende på den frie bevegelseheten å pålegge EØS-borgere pliktig norskopplæring. Departementet finner ikke grunn til å gjøre endringer i denne avgrensningen. Se punkt 2.12 og 6.1.2 for en nærmere omtale av EØS-avtalen.

Kommunen står fritt til å tilby norskopplæring til EØS-borgere og deres familiegjensforente. Kommunen kan kreve betaling for slik opplæring.

#### *Fritak fra plikten til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap*

Departementet foreslår å videreføre dagens regler om fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men foreslår en innsnevring i vilkårene for fritak.

Som det fremgår under foreslår departementet å gå fra antall timer opplæring til et krav om at deltakere skal nå et minimumsnivå i norsk, se 8.3. Denne endringen vil føre til at det stilles høyere krav til språknivå enn tidligere. Departementet foreslår på denne bakgrunn å heve kravet fra bestått muntlig og skriftlig avsluttende prøve på minimum nivå A2 til at den enkelte må ha bestått prøven på minimum nivå B1, i både skriftlige og muntlige ferdigheter.

I dag gis det fritak fra opplæring i norsk dersom vedkommende har gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen, og hvor det er satt standpunkt karakter i faget. Departementet foreslår å endre fritaket, slik at det stilles krav om at den enkelte må dokumentere et høyere karakternivå enn i dag. Det er

departementets vurdering at laveste standpunktkarakter i norsk eller samisk fra grunnskolen ikke gir tilstrekkelig dokumentasjon på at vedkommende kan tilstrekkelig norsk eller samisk til å komme i utdanning eller få en varig tilknytning til arbeidslivet. Karakteren 1 er laveste standpunktkarakter, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-4 uttrykker karakteren 1 at eleven har svært lav kompetanse i faget. Det vises blant annet til at det ikke er de samme reglene for bestått og ikke bestått i grunnskolen og i videregående opplæring. Alle som skrives ut av grunnskolen får vitnemål, se omtale i punkt 6.7 ovenfor.

Departementet vil utrede hvilket karakternivå som skal settes, det er derfor satt inn [X] nedenfor. Reglene om fritak fra opplæring i norsk har også betydning for unntaket fra kravet om å beherske norsk muntlig for å få statsborgerskap, se punkt 11.3. Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

Hvilken dokumentasjon som gir fritak fra opplæringen, foreslås regulert i forskrift på samme måte som i dag. Departementet foreslår at den enkelte må dokumentere en av følgende:

- bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå B1 på skriftlig og muntlig prøve
- gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen, og hvor det er satt karakter [X] eller høyere i faget
- gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i videregående opplæring, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget
- gjennomført studier i norsk eller samisk på universitets- eller høghskolenivå i Norge eller i utlandet tilsvarende 30 studiepoeng
- oppfyller inntakskrav for norsk eller samisk for universitet eller høghskole

Den enkelte må selv dokumentere at ett av grunnlagene for fritak er oppfylt og søke om fritak. De som etter forslag til § 32 og tilhørende forskrift skal nå B2 på muntlige ferdigheter, kan dermed søke om fritak hvis de kan dokumentere å ha bestått norskprøve med ferdigheter på nivå B1 på skriftlig og muntlig prøve. Dette vil blant annet gjelde deltakere som har fullført videregående opplæring og/eller har som mål å ta høyere utdanning.

Departementet foreslår hovedsakelig å videreføre hvilke kunnskaper den enkelte må dokumentere for å få fritak fra deltakelse i opplæring i samfunnskunnskap.

I dag gis det fritak fra opplæring i samfunnskunnskap dersom vedkommende har gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget. Departementet foreslår å endre fritaket, slik at det stilles krav om at den enkelte må dokumentere et høyere karakternivå enn i dag.

Departementet vil utrede hvilket karakternivå som skal settes. Reglene om fritak fra opplæring i samfunnskunnskap har også betydning for unntaket fra kravet om å bestå prøve i samfunnskunnskap på norsk for å få statsborgerskap, se punkt 11.4 Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

Departementet foreslår også å videreføre gjeldende rett slik at det kan søkes om fritak fra opplæringen på grunn av helsemessige utfordringer eller andre tungtveiende årsaker.

Se punkt 12.2.5.1 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **8.2 Ansvar**

### **8.2.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 18 første ledd at kommunen skal sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette skal skje så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt.

Kommunens plikt til å sørge for tilbud om opplæring gjelder også overfor personer som bor midlertidig på et asylmottak i kommunen. Det følger av introduksjonsloven § 19 at kommunen skal utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring.

### **8.2.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å dele ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap mellom kommunen og fylkeskommunen, se forslag til § 31 første og andre ledd. Det foreslås å videreføre at tilbud om opplæring skal gis så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt. Departementet foreslår å videreføre at kommunen kan kreve at deltakere som kun har plikt til opplæring betaler for opplæringen.

Det foreslås at fylkeskommunen skal ha ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring. Kommunen skal fortsatt ha ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for de som ikke går fulltid i videregående opplæring etter opplæringsloven. Kommunen skal også fortsatt ha ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som bor midlertidig på mottak i kommunen, så lenge de ikke går fulltid i videregående opplæring.

Departementet er av den oppfatning at opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring så langt som mulig bør gis i tilknytning til øvrig opplæring. Bakgrunnen for dette er at opplæringen da blir en integrert del av hverdagen. I tillegg vil dette bidra til at de unge får opplæring sammen med jevnaldrende. For å sikre at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap gis i tilknytning til øvrig opplæring foreslår departementet at ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for de som går full tid i videregående opplæring legges til fylkeskommunen, som har ansvar for videregående opplæring etter opplæringsloven.

Departementet er klar over at det kan være utfordrende for fylkeskommunene å ha tilstrekkelig kompetanse tilgjengelig på de videregående skolene som den enkelte elev skal gå på. Samtidig har fylkeskommunen uansett ansvar for særskilt språkopplæring for andre minoritetsspråklige i videregående opplæring i dag og må ha kompetanse på dette. Denne kompetansen vil også komme de som i dag ikke har rett til særskilt norskopplæring til gode.

Fylkeskommunens ansvar i dag gjelder alle unge minoritetsspråklige, både de som i tillegg har fått opplæring etter introduksjonsloven og de som ikke har fått annen opplæring. Ansvar utvides ved at de mellom 16 og 18 år tas ut av målgruppen for introduksjonsloven, og ved at også voksne som har videregående opplæring på full tid skal få opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tilknytning til øvrig opplæring.

For noen personer i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil det være en mellomperiode før oppstart i videregående opplæring. I en slik periode er det viktig å sikre at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap likevel starter opp tidlig.

Departementet viser til at kommunen skal sørge for opplæring så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen. Departementet foreslår at kommunen har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap frem til den enkelte starter i videregående opplæring på fulltid, se forslag til § 31 andre og tredje ledd. Dette samsvarer med fylkeskommunens ansvar for særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 3-12, jf. § 13-3. Dersom den enkelte går direkte inn i videregående opplæring etter innvilget oppholdstillatelse, vil kommunen ikke ha ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap overfor denne. For deltakere som først begynner i videregående opplæring etter noe tid i kommunen er det kommunen som skal starte opplæringen.

For elever i grunnskolen vil det være kommunens ansvar å organisere tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For unge elever som går i innføringstilbud eller kombinasjonsklasser bør opplæringen fortrinnsvis gis i tilknytning til øvrig opplæring, slik det legges opp til for de som går i videregående opplæring.

Det foreslås også å presisere at kommunen kan kreve at deltakere som kun har plikt til opplæring og deltakere som tilbys opplæring uten å være omfattet av loven betaler for opplæringen selv.

Det foreslås å videreføre at kommunen skal utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring.

Departementet gir forskrift om innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Se punkt 12.2.5.2 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **8.3 Deltakerens norskmål**

### **8.3.1 Gjeldende rett**

I dag skal kommunen tilby et antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre disse timene. Deltakere med rett og plikt til 600 timer opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 første ledd skal ha 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap. Innholdet i 550 timer norskopplæring skal gi deltakeren et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnsliv for øvrig. Kommunene har i tillegg plikt til å tilby deltakere ytterligere inntil 2 400 timer opplæring ved behov.



Deltakere med plikt til 300 timer opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 andre ledd skal ha 250 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap. Dette vil gjelde arbeidsinnvandrere utenfor EØS og deres familiegjenforente, se punkt 8.1.1.

Dagens regelverk stiller ingen konkrete krav om hvilket norsknivå deltakeren skal oppnå, men i læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er det gitt veiledende språknivåer. Læreplanen er regulert i forskrift til introduksjonsloven. Læreplanen i norsk bygger på *Det felles europeiske rammeverket for språk* og angir nivåer for språkerferdigheter (Basisnivåer: A1 og A2, Selvstendig bruker: B1 og B2).<sup>1</sup> De veiledende nivåene tar utgangspunkt i tre spor basert på tidligere utdanning.

Det er angitt veiledende sluttnivåer for sporene: Spor 1: A2 til B1 muntlig og A1 til A2 skriftlig. Spor 2: A2 til B1 muntlig og skriftlig. Spor 3: B1 muntlig og skriftlig.

Deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har plikt til å ta en avsluttende prøve, se punkt 8.9, nedenfor. Prøven vil vise hvilket nivå deltakeren har. Norskprøven består av delprøver i lytteforståelse, leseforståelse, skriftlig framstilling og muntlig kommunikasjon. Deltakeren får resultater per delprøve og ikke en samlet vurdering.

### 8.3.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at dagens krav om opplæring i et visst antall timer erstattes med at deltakeren skal oppnå et minimumsnivå i norsk, se forslag til § 32. Det foreslås at minimumsnivået for ulike grupper deltakere skal fremgå av forskrift.

Departementet er av den oppfatning at dagens norskopplæring ikke gir deltakerne tilstrekkelige norskkunnskaper til å komme i utdanning og få en varig tilknytning til arbeidslivet. Som det fremgår i punkt 2.5.6 oppnår mange av deltakerne i norskopplæringen ikke de veiledende nivåene som er satt for opplæringen. En samlet fremstilling av resultater fra avsluttende prøve i norsk i 2014–2018 viser eksempelvis at 68 prosent av personene i målgruppen for opplæring i norsk kun oppnådde basisnivåene A1 eller A2 på muntlig prøve. Videre vet vi at kun halvparten av deltakerne i introduksjonsprogram i 2017 gikk direkte ut i arbeid, videregående opplæring eller høyere utdanning etter endt program. De svake resultatene skyldes trolig flere forhold, for eksempel kvaliteten og intensiteten i selve opplæringen, herunder bruken av språkpraksis, svak individuell tilrettelegging og manglende kompetanse hos lærerne. Resultatene kan trolig også forklares med at kommunen ofte ikke har høye nok ambisjoner på vegne av den enkelte deltaker, se punkt 2.5.3.

Departementet foreslår derfor å innføre et krav om at kommunen skal sørge for opplæring til vedkommende har oppnådd et minimumsnivå i norsk. Deltakeren får en tilsvarende plikt til å nå dette nivået. Forslaget innebærer at dagens innsatskrav blir erstattet med et norskmål slik at deltakeren ikke har rett og plikt til å gjennomføre 600 timer opplæring, men at deltakeren skal oppnå et minimumsnivå i norsk. For deltakere med plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, foreslås det at disse får plikt til å nå

---

<sup>1</sup> Kompetanse Norge har utarbeidet læreplan på nivå C1. Den ble sendt på høring i desember 2018.

et minimumsnivå i norsk innenfor rammen på 300 timer opplæring, se under. Kravet bør ses i sammenheng med innføring av kompetansekrav for lærere og standardiserte elementer, som samlet sett vil bidra til å heve kvaliteten i opplæringen.

Forslaget skal bidra til at flere i målgruppen for norskopplæringen får gode norskkunnskaper, og dermed tilgang til formell opplæring og varig tilknytning til arbeidslivet.

Forslaget reiser flere spørsmål, blant annet hva som bør være minimumsnivået og i hvilke tilfeller minimumsnivået kan fravikes. Nedenfor følger departementets vurdering av disse spørsmålene. Varigheten og omfanget av kommunens forpliktelser vurderes i punkt 8.5.2.

#### *Minimumsnivå*

Minimumsnivået skal reflektere hvilket nivå deltakeren bør oppnå for å komme i utdanning eller få en varig tilknytning til arbeidslivet på sikt. Hvilket nivå som gir et slikt grunnlag beror blant annet på hvilke nivå som er nødvendig for å få tilgang til eller utbytte av formell opplæring, hvilke lovregulerte krav som stilles for å bli ansatt i enkelte yrker og hvilke krav som stilles av arbeidsgivere.

Gode norskkunnskaper vil være avgjørende for at minoritetsspråklige skal kunne fullføre grunnskole eller videregående opplæring, og slik også kunne få tilgang til høyere utdanning. Det stilles imidlertid ikke spesielle krav til norskkunnskaper for inntak til grunnopplæringen. I vurderingen av hva som er gode norskkunnskaper, har departementet sett hen til utviklingsarbeidet med forberedende voksenopplæring (FVO), dvs. modultilpasset opplæring for voksne på nivået under videregående opplæring/grunnskolenivå. Før igangsetting av FVO ble det gjort en vurdering av hvilket norsknivå i lesing som trolig er nødvendig for å oppnå full måloppnåelse ut fra læreplanene i hver modul og hvert fag. Da det må forventes en viss språklig progresjon i løpet av en modul, er anbefalingene for nivå ved oppstart på en modul gjennomgående lavere enn nivåene det er naturlig å anta kreves for full måloppnåelse ved endt modul. Modul 4 tilsvarer gjennomført grunnskole.

Figur 2: Anbefalinger for plassering på modul ut fra nivå i lesing på norsk (inngangsnivået fet skrift) og sluttnivå med full måloppnåelse

|                | Norsk for spr. min.      | Norsk              | Samfunnsfag           | Naturfag              | Matematikk                    |
|----------------|--------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| <b>Modul 4</b> | <b>B1</b><br>B2          | <b>B1</b><br>B2    | <b>B1</b><br>B2       | <b>B1</b><br>B2       | <b>B1</b><br>4S: B2<br>4Y: B2 |
| <b>Modul 3</b> | <b>A2/B1</b><br>B1+      | <b>B1</b><br>B2    | <b>B1</b><br>B2       | <b>A2/B1</b><br>B1/B2 | <b>A2/B1</b><br>B1/B2         |
| <b>Modul 2</b> | <b>A2</b><br>A2/B1       | <b>B1</b><br>B2    | <b>A2</b><br>B1       | <b>A2</b><br>B1-      | <b>A2</b><br>B1               |
| <b>Modul 1</b> | <b>Under A1</b><br>A1/A2 | <b>A2</b><br>A2/B1 | <b>A1/A2</b><br>A2/B1 | <b>A1</b><br>A2       | <b>A1</b><br>A2               |

Kilde: Kompetanse Norge

Det presiseres at figuren viser hvilket nivå i lesing den enkelte bør ha for å kunne nyttiggjøre seg av opplæringen i de ulike modulene. Det er ikke et krav å inneha det konkrete språknivået. Som det fremgår av figuren indikeres det både et inngangsnivå og et sluttnivå i lesing i norsk ved eventuell full måloppnåelse. Figuren viser at det er nødvendig med norskferdigheter på nivå B1-B2 i lesing for å fullføre den avsluttende modulen i alle fag i FVO, som tilsvarer gjennomført grunnskole. Det vil si at man bør være på nivå B1-B2 i lesing i norsk for å kunne starte i videregående opplæring, uten særskilt tilrettelegging av opplæringen. Det må imidlertid understrekes at vurderingen over kun tar for seg én delferdighet i norsk (lesing) og setter mål for lesekompetanse for deltakere med høy måloppnåelse. Tilbakemeldinger til departementet viser at de fleste deltakere ikke er på dette nivået. I tillegg er analysene fra tiden før forsøkene med FVO ble iverksatt, og tar ikke høyde for erfaringene man har gjort seg i forsøksperioden hva gjelder nødvendig nivå i norsk.

For opptak til høyere utdanning kreves det som hovedregel dokumenterte ferdigheter i norsk på nivå B2.

Når det gjelder hvilke norskkrav som stilles i arbeidslivet, viser forskning at flertallet av norske arbeidsgivere ikke stiller formelle norskkrav ved ansettelser. Dette fremkommer i en undersøkelse som Kompetanse Norge har gjennomført, som imidlertid viser at det er en svak økning i andelen arbeidsgivere som stiller formelle norskkrav ved ansettelser i 2017 sammenlignet med 2014.

I enkelte sektorer følger krav om et visst nivå i norsk ved ansettelse av lov. Fra 1. august 2018 kreves det blant annet at søkere til stillinger som barnehageassistent må ha nivå A2

på delprøven i skriftlig framstilling og nivå B1 på delprøvene i leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. Kravene er veiledende og kommunen kan stille høyere krav. Det foreligger ikke kunnskap om hvilken virkning lovendringen har hatt på rekrutteringen til barnehageassistentstillinger.

I 2017 innførte Helsedirektoratet nye krav til autorisasjon for helsepersonell med utdanning utenfor EU/EØS hvor det oppstilles krav om B2 for å bli autorisert. Departementet er også kjent med at flere kommuner, for eksempel Oslo kommune, stiller særskilte språkkrav for ansettelse i barnehager, pleie- og omsorgssektoren og andre kommunale tjenesteområder. Oslo kommune oppstiller krav om at alle som skal ansettes i faste- eller deltidsstillinger som helsefagarbeider må ha nivå B2 og at alle sykepleiere og leger må ha nivå C1.

En god del norske virksomheter bruker engelsk som kommunikasjonsspråk, særlig i industrien. To av ti bedrifter i industrien i Norge har ifølge Språkrådet engelsk som offisielt arbeidsspråk. Norsk er likevel det mest brukte språket i norsk arbeidsliv og et stort flertall av innvandrere til Norge har ikke engelsk som morsmål. Departementet er derfor av den oppfatning at gode norskkunnskaper er en forutsetning for varig tilknytning til arbeidslivet.

Med utgangspunkt i vurderingen ovenfor mener departementet at minimumsnivået som hovedregel bør være B1 i alle delferdigheter. I lys av dette vurderer departementet også om den nasjonale målsetningen for opplæringen i norsk skal heves fra nivå A2 til nivå B1, se punkt 2.6.

Departementet foreslår at den nærmere fastsettelsen av minimumsnivået skal fremgå av forskrift.

#### *Veiledende nivåer*

Hvilket norsknivå den enkelte har forutsetninger for å oppnå vil variere. Det foreslås derfor at minimumsnivået differensieres i forskrift, både etter ulike delferdigheter og etter deltakerens utdanningsbakgrunn. Det vil si at hvilket nivå deltakeren skal oppnå fastsettes på bakgrunn av deltakerens utdanningsbakgrunn. Dette nivået vil tilsvare det norsknivået deltakeren skal oppnå. Minimumsnivået for den enkelte vil være veiledende og kan fravikes, se nedenfor. Departementet er klar over at det i enkelte tilfeller kan være uklart hvilken type skolebakgrunn deltakeren har. Det kan også være andre kjennetegn ved deltakeren som eksempelvis helse og livssituasjon som kan ha en påvirkning på deltakerens forutsetning for å lære norsk. Departementet mener likevel at det å bruke utdanningsbakgrunn til å fastsette minimumsnivået for den enkelte, vil føre til mer enhetlig tolkning i kommunene og bidra til at norskopplæringen blir mer tilpasset den enkelte.

Det avholdes delprøve i muntlig kommunikasjon, lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig framstilling. Den førstnevnte delprøven måler muntlige ferdigheter, mens de tre sistnevnte utgjør skriftlig prøve og måler skriftlige ferdigheter. Som det er redegjort for ovenfor er det anledning til å stille differensierte krav om norskkunnskaper (ulike delferdigheter). En

person kan for eksempel oppnå nivå B1 i muntlige ferdigheter og nivå A2 i øvrige delferdigheter.

Det foreslås følgende veiledende nivåer:

- Deltakere som ikke har fullført grunnskole bør oppnå minimum nivå A2 i skriftlige ferdigheter og nivå B1 i muntlige ferdigheter.
- Deltakere som har fullført grunnskole bør oppnå minimum nivå B1 i skriftlige og muntlige ferdigheter.
- Deltakere som minimum har fullført videregående opplæring bør minimum oppnå nivå B1 i skriftlige ferdigheter og nivå B2 i muntlige ferdigheter.
- Deltakere som går i videregående opplæring bør minimum bestå faget norsk.

Hva som skal være minimumsnivået for den enkelte skal fastsettes med utgangspunkt i de veiledende nivåene over. Ved fastsettelsen av de veiledende nivåene har departementet tatt utgangspunkt i dagens sporinndeling, men presisert utdanningsnivået og de veiledende sluttnivåene i lærerplanen for norsk og samfunnskunnskap. Nivåene er hevet noe på bakgrunn av vurderingen over om at minimumsnivået som en hovedregel bør være B1.

Videre er de veiledende nivåene differensiert på bakgrunn av hvilke forutsetninger den enkelte har for å lære seg norsk. Det kan ikke umiddelbart forventes at deltakere som ikke har fullført grunnskole kan nå nivå B1 skriftlig innenfor perioden kommunen er pliktig å tilby opplæring. Deltakere i denne gruppen vil også ha forskjellige individuelle mål med norskopplæringen. Noen vil rett ut i arbeid, mens andre vil videre til videregående opplæring. Deltakere som har fullført grunnskolen bør ha forutsetninger for å oppnå nivå B1. Tilsvarende forutsetninger har deltakere som har fullført videregående opplæring.

Departementet foreslår ikke at det skal settes et karaktermål for deltakere som går i videregående opplæring, men at de må bestå faget norsk. Dette innebærer at de må oppnå karakter 2 eller bedre. Norsk i henhold til læreplaner etter opplæringsloven er et mer omfattende fag, som ikke kun omfatter språklige krav. På bakgrunn av dette vil det være utfordrende for kommunen å sette et mer konkret karaktermål for den enkelte deltaker.

Minimumsnivået den enkelte deltaker bør oppnå vil være norskmålet til deltakeren. For deltakere i introduksjonsprogram må deltakerens norskmål ses i sammenheng med sluttmålet for introduksjonsprogrammet, jf. § 14. Deltakere som skal over til høyere utdanning bør oppnå B2 på alle delferdigheter. Tilsvarende gjelder for deltakere som skal inn i yrker hvor B2 kreves.

Det er norsklæreren i dialog med deltakeren som vurderer om deltakeren har et tilstrekkelig nivå i norsk til å ta norskprøven for å bestå sitt norskmål. Deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har rett til opplæring inntil vedkommende når sitt norskmål, innenfor de ytre rammene på 18 måneder eller tre år.

For deltakere som har plikt til opplæring etter § 28 andre ledd foreslår departementet at vedkommende må oppnå et minimumsnivå i norsk, men at denne plikten opphører ved gjennomførte 300 timer opplæring. Det vil si at det øvre timetallet for denne gruppen

videreføres. Begrunnelsen for at timetallet videreføres for denne gruppen, er at disse må betale for opplæringen sin selv, og det vil fremstå som urimelig byrdefullt om de må finansiere en opplæring utover 300 timer.

Den enkeltes norskmål vil fremgå av den individuelle plan, jf. punkt 8.6 og for deltakere som går i introduksjonsprogram også av integreringskontrakten, jf. punkt 6.9. For deltakere i introduksjonsprogram som avslutter programmet og ikke har nådd sitt norskmål, vil opplæringen i norsk og samfunnskunnskap fortsette i henhold den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Når deltakeren når sitt norskmål, vil deltakeren ikke lenger ha plikt til å delta i opplæring og kommunen vil ikke lenger ha en plikt til å sørge for ytterligere opplæring.

#### *Tilfeller hvor de veiledende språknivåene kan fravikes*

Hva som skal være norskmålet for den enkelte skal fastsettes med utgangspunkt i de veiledende nivåene over.

Kommunen skal fastsette deltakerens norskmål i samråd med deltakeren. Terskelen for å sette et mål som er høyere enn det som følger av de veiledende språknivåene, skal være lav. Terskelen for å sette et lavere mål er derimot høy.

De veiledende nivåene er det klare utgangspunktet. Alle deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal starte opplæringen med et mål om å oppnå språknivået som følger av de veiledende nivåene, eventuelt et høyere mål. Vurderingen av om nivået skal settes ned skal være streng og målet bør ikke settes ned før det har gått noe tid. Hvorvidt deltakerens mål skal justeres beror på en konkret helhetsvurdering, hvor sentrale momenter er deltakerens progresjon, deltakelse og motivasjon til å lære over en lenger periode. Høyt udokumentert fravær og at deltakeren ikke legger ned den nødvendige innsatsen for å nå sine mål, er eksempler på momenter som kan inngå i denne vurderingen. Det er først når deltakerens progresjon tilsier at vedkommendes norskmål er urealistisk at målet bør justeres ned.

Det kan også være andre relevante momenter, som endret livssituasjon som gjør at det blir en urimelig byrde for deltakeren å oppnå målet. Vurderingen må ta utgangspunkt i at opplæring skal tilpasses den enkelte, og at det først er når det foreligger forhold som det ikke kan tilpasses for at den enkeltes norskmål kan settes ned. Departementet understreker at denne vurderingen skal være streng. Det må vurderes konkret om det å sette ned språknivået kan få negative konsekvenser for fremtiden til den enkelte og om dette veier tyngre enn den antatte byrden det vil være for vedkommende å oppnå språknivået.

Deltakerens norskmål kan settes ned ett nivå om gangen. Viser progresjonen at deltakerens mål bør settes ned ytterligere, krever dette en ny vurdering.

Endringer av deltakerens norskmål skal tas inn i den individuelle planen og i integreringskontrakten for deltakere i introduksjonsprogram. Endring av deltakerens norskmål vil være en vesentlig endring av innholdet i den individuelle planen og utgjøre et enkeltvedtak som kan påklages, jf. punkt 10.2.

#### *Innholdet i opplæringen*

Departementet foreslår at opplæringen fortsatt skal følge læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Departementet vil revidere læreplanen i tråd med forslaget om å gå fra et krav om antall gjennomførte timer opplæring til et krav om å oppnå et minimumsnivå i norsk.

Departementet vil også vurdere behovet for øvrige tilpasninger i innholdet og organiseringen av opplæringen som følge av utviklingen og iverksettingen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, se punkt 2.10 om standardiserte elementer over.

Se punkt 12.2.5.3 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **8.4 Opplæring i samfunnskunnskap**

### **8.4.1 Gjeldende rett**

Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal ha 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår.

Opplæringen i samfunnskunnskap, skal beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet. Opplæringen skal gi deltakeren informasjon om rettigheter, plikter, muligheter og formidle kjennskap til sentrale verdier. Opplæringen i samfunnskunnskap bør starte så tidlig som mulig, slik at innvandrere raskt etter ankomst til Norge får kunnskap om det norske samfunnet. At opplæringen skal gis på et språk innvandreren forstår, innebærer ikke nødvendigvis at opplæringen skal være på morsmålet.

Det nærmere innholdet i opplæringen er regulert i læreplanen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

### **8.4.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår i dette høringsnotatet å videreføre dagens ordning med opplæring i samfunnskunnskap. Departementet vurderer imidlertid endringer i opplæringen, se punkt 2.10 over. For å sikre at deltakere tidlig får kunnskap om det norske samfunnet ber departementet om høringsinstansenes innspill på om opplæringen og prøven i samfunnskunnskap bør gjennomføres innen en gitt frist, for eksempel innen seks måneder etter oppstart av kvalifisering.

## **8.5 Varighet og omfang**

### **8.5.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 17 fjerde ledd at rett til deltakelse i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap gjelder i tre år og fem år for deltakere som har behov for ytterligere opplæring, jf. § 18 andre ledd. Kommunen skal tilby opplæring i fem år, som hovedregel fra det tidspunktet den enkelte utlending har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Retten inntreffer på forskjellige tidspunkter ettersom hvilken oppholdstillatelse deltakeren har. Rett eller plikt til deltakelse etter § 17 første ledd bokstav a og d og andre ledd inntreffer

ved innvilgelse av førstegangs oppholdstillatelse. For personer som fikk slik tillatelse før innreise til Norge, inntre retten og/eller plikten fra vedkommendes ankomst til Norge.

For personer som omfattes av § 17 første ledd bokstav b (kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjoner), inntre rett og plikt til deltakelse fra vedkommende er bosatt i kommunen etter avtale, se punkt 3.3.2. For personer som omfattes av § 17 første ledd bokstav c, inntre rett og plikt til deltakelse fra førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen. I særlige tilfeller kan rett og plikt til deltakelse inntre fra det tidspunktet krav om opplæring settes fram.

Omfanget av opplæringen for de to målgruppene er i dag angitt til henholdsvis 600 og 300 timer. Timene fordeler seg på henholdsvis 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap og 250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap.

At man har rett til opplæring, innebærer at man får opplæringen gratis. Det vil si at retten til gratis opplæring (600 timer) opphører etter tre år, og ytterligere opplæring (inntil 2 400 timer) må være gjennomført innen fem år. Rammene på tre og fem år utvides ikke med tillegg av godkjente permisjoner.

### **8.5.2 Departementets forslag**

Forslaget om å gå fra antall timer til å oppnå et tilstrekkelig nivå i norsk til å komme i utdanning eller få varig tilknytning til arbeidslivet, innebærer at kommunen og deltakerens forpliktelser er oppfylt når dette nivået er nådd. Departementet foreslår dessuten at kommunens plikt og deltakerens forpliktelser under alle omstendigheter opphører senest etter tre år med tillegg av godkjent permisjon. For deltakere som minimum har videregående opplæring fra før, foreslås et at opplæringen opphører etter 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon, se forslag § 33.

Bakgrunnen for forslaget om at deltakere som minimum har fullført videregående opplæring bare skal ha rett og plikt til opplæring i inntil 18 måneder, er at disse skal raskt ut i arbeid eller høyere utdanning og vil trolig ha behov for kortere tid på å lære seg norsk enn deltakere som har mindre skolebakgrunn. Personer i denne gruppen som også har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, vil også ha et kortere program, se punkt 6.8.

Departementet foreslår at den ytre rammen for opplæringen kan utvides med godkjente permisjoner. Dette er en endring sammenlignet med gjeldende rett som ikke gir deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap rett til utvidet tid ved godkjente permisjoner. Bakgrunnen for forslaget er Likestillings og diskrimineringsombudets behandling av sak 12/2423 hvor ombudet tok stilling til om dagens absolutte frister for å gjennomføre norskopplæring innen tre og fem år er kjønnsdiskriminerende. Ombudet mente at introduksjonsloven § 18 andre ledd hadde en kjønnskjev effekt da vesentlig flere kvinner enn menn tok lengre foreldrepermisjon og risikerte å ikke fullføre norskopplæringen innen fem år. Forskjellsbehandlingen hadde heller ikke saklig formål ettersom en absolutt frist som ikke tok høyde for kvinners fravær på grunn av fødsels- og foreldrepermisjon kunne bidra til å svekke minoritetskvinnens tilgang til arbeidsmarkedet. Det ble vist til at både FNs kvinnekommité og FNs rasediskrimineringskommité har uttrykt bekymring for minoritetskvinnens tilgang til arbeidsmarkedet og frafall fra introduksjonsprogrammet.



Departementet ser at dagens ordning kan virke diskriminerende, spesielt overfor kvinner i fødselspermisjon

Departementet foreslår derfor å endre den absolutte fristen for å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at godkjent permisjon blir lagt til. Etter departementets vurdering strider derfor ikke ordningen mot de forskjellige menneskerettighetskonvensjonenes forbud mot diskriminering og forskjellsbehandling.

Forslaget om å utvide opplæringens varighet med godkjente permisjoner innebærer at regelverket for opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir likt med regelverket for introduksjonsprogram.

Som konsekvens av dette forslaget videreføres ikke den utvidede fristen på fem år, som i dag følger av introduksjonsloven § 18 andre ledd siste punktum for personer som får ytterligere opplæring i norsk.

Videre foreslår departementet at retten til gratis opplæring løper fra innvilgelse av oppholdstillatelsen som nevnt i § 29 første ledd. Etter dagens regelverk gjelder retten til deltakelse i gratis norskopplæring som hovedregel fra tidspunktet for innvilgelse av førstegangs oppholdstillatelse i Norge, selv om førstegangstillatelsen ikke ga rett til opplæring. Dette fører til at en person som endrer oppholdstillatelse får kortere frist for gjennomføring av gratis opplæring enn den som får rett og plikt til deltakelse med en gang. Et eksempel på dette er en person som først kommer som arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS og deretter gifter seg og blir familiegjenseforent med en norsk eller nordisk borger etter to år i Norge. Den første oppholdstillatelsen gir plikt til deltakelse i opplæring mens den andre tillatelsen gir rett og plikt til gratis opplæring. Ettersom retten til gratis opplæring løper fra den første tillatelsen, og personen har hatt oppholdstillatelse i to år, får personen i realiteten kun ett år på å gjennomføre det som mangler av norskopplæringen.

Departementet mener at retten til gratis opplæring bør løpe fra det tidspunktet deltakeren fikk rett til deltakelse, ikke fra den første oppholdstillatelsen den enkelte fikk i Norge, slik det i praksis er for flere i dag. Dette vil sikre at alle som har rett og plikt til opplæring i norsk får mulighet til å gjennomføre opplæringen gratis. Dette er nå ivare tatt gjennom lovens systematikk, der det for de aktuelle gruppene fremgår at rett og plikt tidligst inntreffer ved innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir rett og plikt, se punkt 8.1 ovenfor. Retten løper fra den første oppholdstillatelsen som gir rett og plikt. Dersom en deltaker får tilbakekalt oppholdstillatelsen sin og senere får en ny tillatelse som gir rett og plikt, løper retten til gratis opplæring fra tidspunktet deltakeren fikk rett og plikt for første gang.

Deltakere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil ha rett til å nå et minimumsnivå i norsk, jf. forslag til § 32, oppad begrenset til tre år. Departementet foreslår å videreføre dagens timeangivelse på 300 timer for deltakere som kun har plikt til å delta i opplæring. Det foreslår likevel at plikten opphører når deltakeren oppnår nivå B1 på alle delferdigheter, se punkt 8.3 ovenfor. Etter dette vil plikten enten opphøre ved oppnådd nivå B1 på alle delferdigheter eller ved 300 gjennomførte timer opplæring.

Kommunen skal sørge for opplæring slik at deltakeren realistisk kan oppnå minimumsnivået i norsk. Omfanget av opplæringen skal fremgå av deltakerens individuelle plan, se punkt 8.6 nedenfor.

Kommunens plikt til å gi tilbud om norskopplæring gjelder under forutsetning av at den enkelte deltar aktivt i opplæringen. Kommunen kan ellers stanse norskopplæringen, se punkt 8.8.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er redegjort for i punkt 12.2.5.4.

## **8.6 Individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

### **8.6.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 19 at det skal utarbeides en individuell plan for deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Den individuelle planene skal utarbeides etter de samme prinsippene som den individuelle planen for deltakere i introduksjonsprogram, jf. § 6. For en mer detaljert redegjørelse av gjeldende rett, se punkt 6.9.

Det følger av § 6 sjettede ledd at de individuelle planene for deltakelse i henholdsvis introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal ses i sammenheng.

Det fremgår ikke av §§ 6 eller 19 når den individuelle planen skal utarbeides. Det følger imidlertid av § 18 at kommunen skal sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunene eller at krav om deltakelse blir framsatt. Den individuelle planen er en forutsetning for at kommunen kan legge opp et opplæringsløp.

### **8.6.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre dagens krav om at det skal utarbeides en individuell plan for deltakere i norsk og samfunnskunnskap, se forslag til § 34. Det foreslås at den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal utarbeides og vurderes etter de samme kriteriene som den individuelle planen i introduksjonsprogrammet. Det er redegjort for disse kriteriene i punkt 6.9 over.

Som tidligere nevnt i punkt 6.9 foreslås det at det skal utarbeides en samlet individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deltakelse i introduksjonsprogram for deltakere som deltar i introduksjonsprogram.

Deltakere som bare deltar på opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal ha en plan i norsk og samfunnskunnskap som minst inneholder deltakerens norskmål, jf. forslag til § 32 og en angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som deltakeren skal gjennomføre og kommunen skal tilby for at deltakeren kan nå sitt norskmål. Planen skal også angi deltakerens klagemuligheter.

Departementet foreslår at kravet om å utarbeide individuell plan for deltakere i norskopplæringen ikke gjelder der fylkeskommunen har ansvar for opplæringen.

Kommunen og deltakeren skal likevel utarbeide en individuell plan for introduksjonsprogram, jf. § 18 hvor det fremgår at deltakeren går i videregående opplæring, men trenger ikke en individuell plan som angir omfanget av norskopplæring. Bakgrunnen for dette er at opplæringen gis i tilknytning til opplæring etter opplæringsloven, og at fylkeskommunen derfor ikke skal måtte forholde seg til andre planer enn de som gjelder for organiseringen av det ordinære tilbudet. Dette innebærer at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal ivaretas gjennom læreplanene etter opplæringsloven. Fylkeskommunen bør bruke en av de tilpassede læreplanene i norsk, se punkt 6.7 ovenfor.

Departementet mener det er viktig at den enkelte gis mulighet og ansvar for å planlegge sin egen opplæring. Departementet foreslår å videreføre dagens krav om at planen skal utarbeides i samarbeid med deltakeren på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke elementer vedkommende kan nyttiggjøre seg for å nå sitt språknivå. Planen skal bygge videre på elementer som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen. Dette er nærmere omtalt i punkt 6.9 over. Deltakerens norskmål skal ta utgangspunkt i de veiledende nivåene, se punkt 8.3. Kommunens og deltakerens påvirkning på nivået ved utarbeidelse av deltakerens norskmål er derfor begrenset, men deltakeren og kommunen skal sammen legge opp et opplæringsløp som gjør det mulig for deltakeren å nå sitt norskmål. Det er viktig at kommunen sørger for at deltakeren får relevant informasjon slik at vedkommende forstår betydningen og konsekvensene av at vedkommende forventes å nå sitt norskmål. Kommunen må vurdere om det er nødvendig å bruke tolk ved utarbeidelse og inngåelse av planen.

Planen bør også angi hvem som er ansvarlig for å gi opplæringen og hvordan tilbudet skal gis. For eksempel om opplæringen gjennomføres i ordinær norskopplæring, i grunnskole/FVO eller på annen måte. Planen skal angi omfanget av opplæring. Dette vil si at den individuelle planen skal inneholde en timeplan. Hvis deltakeren er borte fra en planlagt time anses dette som fravær, se punkt 8.7. Det foreslås at planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon. Det kan derfor være hensiktsmessig at planen angir en timeplan som dekker noen måneder frem i tid. Det er viktig at det ikke oppstår opphold mellom timeplanene som forsinker opplæringen.

Omfanget av opplæringen skal tilpasses den enkelte deltaker. Deltakere som kan ha rask progresjon og deltakere med lærevansker, skal få et tilbud som ivaretar dette. Dette innebærer ikke et krav om at kommunen skal skreddersy opplæringstilbudet til hver enkelt deltaker. Opplæringen kan organiseres i grupper som ivaretar interessene til flere deltakere. Se punkt 12.2.5.5 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **8.7 Fravær og permisjoner**

### **8.7.1 Gjeldende rett**

Reglene om fravær og permisjoner fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap er regulert i forskrift av 20. april 2005 om norskopplæring mv for innvandrere.

*Fravær*

Deltakere med rett og plikt til deltakelse i norsk og samfunnskunnskap kan ha kortvarig fravær og fortsatt beholde sin rett til det totale timetallet på 600 timer gratis opplæring innenfor rammen på tre år. Kortvarig fravær er fravær som ikke overstiger 10 prosent av det totale timetallet på 600 timer i løpet av tre år, altså 60 timer, jf. forskriften § 6.

Har deltakeren fravær utover ti prosent av det totale timetallet på 600 timer opplæring i løpet av tre år, mister vedkommende retten til å ta timene igjen gratis innenfor fristen på tre år, jf. forskriften § 8. Dette gjelder ikke hvis deltakeren kan dokumentere fraværet med legeerklæring, jf. forskriften § 7. Kommunen kan kreve betaling for timene deltakeren må ta igjen som følge av langvarig fravær som ikke er dokumentert. Deltakere som kan dokumentere fravær over 600 timer med legeerklæring, har rett til å ta timene igjen gratis innen fem år, jf. forskriften § 9 første ledd.

Kommunen kan vedta å stanse programmet hvis deltakeren har omfattende fravær, jf. forskriften § 8 fjerde ledd. Med omfattende fravær menes fravær som er hyppig, som er vesentlig lenger enn ti prosent av det totale timetallet på 600 timer, og som ikke er dokumentert med legeerklæring eller på annen måte varslet til kommunen. Deltaker kan fratras rett til opplæring enten midlertidig eller permanent. Dersom rett til opplæring fratras midlertidig, skal deltaker på et nytt tilbud om opplæring innen tre måneder, og en mulighet til å fullføre timene som gjenstår for å gjennomføre 600 timer opplæring innenfor fristen på tre år.

Deltakere med plikt til 300 timer opplæring, betaler for denne opplæringen selv og må gjennomføre 300 timer opplæring uavhengig av fravær.

### *Permisjoner*

Kommunen plikter å tilrettelegge opplæringen for den enkelte når det oppstår et forhold som gjør at deltaker ikke kan følge opplæringstilbudet. Det er bare i tilfeller der individuell tilpasning ikke er mulig, at permisjon kan innvilges. Permisjonstiden legges ikke til fristen for å gjennomføre gratis opplæring på tre og fem år, jf. forskriften § 10 tredje ledd.

Kommunen kan innvilge permisjon i inntil ti virkedager i året når det foreligger viktige velferdsgrunner, jf. forskriften § 11. Det kan også innvilges permisjon for egen eller barns sykdom, jf. forskriften § 12 og for permisjon ved fødsel eller adopsjon, jf. forskriften § 13. Kommunen skal tilby oppfølging og opplæring til deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra og med fjerde permisjonsmåned.

Det er opp til kommunen å avtale med deltakeren hva som skal være innholdet og kontinuiteten i oppfølgingen. Oppfølgingen kan for eksempel være at læreren på voksenopplæring jevnlig tar kontakt med deltakeren, eller at det avtales at deltakeren tar kontakt ved behov.

### **8.7.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår en egen bestemmelse om fravær og permisjoner fra deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og at permisjonstiden legges til den ytre rammen for å gjennomføre opplæringen. Se forslag til § 35.

Det foreslås at deltakeren mister retten til videre opplæring ved omfattende ugyldig fravær. Med ugyldig fravær siktes det til fravær som ikke kan dokumenteres med legeerklæring eller innvilget permisjon. Forslaget er ikke ment som en realitetsendring, men skal synliggjøre reglene om fravær og permisjoner i loven. Departementet foreslår at de nærmere reglene for når det kan innvilges permisjon og hvilke regler som gjelder for fravær, skal reguleres i forskrift slik som i dag.

Som et resultat av forslaget om at deltakeren ikke må gjennomføre et visst antall timer, men oppnå et minimumsnivå i norsk, vil omfanget av undervisningen fremgå av deltakerens individuelle plan, se punkt 6.9. Hva som er omfattende fravær vil måtte vurderes opp mot omfanget av opplæringen som fremgår av deltakerens individuelle plan.

Se punkt 12.2.5.6 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

## **8.8 Stans av opplæringen**

### **8.8.1 Gjeldende rett**

Kommunen kan stanse opplæringen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Opplæringen kan stanses midlertidig i inntil tre måneder eller permanent.

Vilkåret om at stansen må være saklig begrunnet i den enkelte deltakers forhold er tilsvarende vilkåret for stans av introduksjonsprogram. Se punkt 6.11 for en nærmere redegjørelse av vilkåret. Som ved stans av introduksjonsprogrammet kan opplæringen stanses dersom vedkommende har hyppig og vedvarende ugyldig fravær, se punkt 8.7 om fravær.

Stans av opplæringen innebærer at deltakerne fratras retten til opplæring i 600 timer, enten midlertidig eller permanent. Midlertidig stans endrer ikke vedkommendes rett til 600 timer opplæring og mulighet til ytterligere 2 400 timer opplæring ved behov. Fortsatt gjelder det at retten til gratis opplæring må tas ut i løpet av tre år og all opplæring i løpet av fem år fra det tidspunktet vedkommendes rett og plikt til opplæring inntrådte i henhold til § 17. De som har fått stanset sin opplæring permanent har selv ansvaret for å oppfylle plikten på annen måte. De må eventuelt selv betale for den opplæringen som gjenstår for at de skal oppfylle sin plikt. Deltakere som ikke har oppfylt sin plikt vil blant annet ikke oppfylle kravet til permanent opphold, jf. utlendingsloven § 62, eller til statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 8 første ledd andre punktum, se punkt 11 nedenfor.

Når kommunen beslutter å stanse opplæringen, er dette et enkeltvedtak og deltakeren kan påklage vedtaket til fylkesmannen.

### **8.8.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre dagens rettstilstand som gir kommunen mulighet til å stanse opplæringen dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold.

Det foreslås å videreføre at kommunen kan stanse opplæringen midlertidig i inntil tre måneder eller permanent, og at en avgjørelse om stans av opplæringen utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

## **8.9 Prøver i norsk og samfunnskunnskap**

### **8.9.1 Gjeldende rett**

Alle i målgruppen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har plikt til å ta en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 andre ledd. Departementet har gitt nærmere regler om gjennomføringen av de avsluttende prøvene og fritaksregler i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Kompetanse Norge har ansvar for å utvikle, vedlikeholde og informere om prøvene på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Dette inkluderer også ansvar for det tekniske prøvesystemet.

Krav om en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap ble innført i 2013 for å understreke samfunnets forventning om at innvandrere skal lære seg norsk og tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet, og samfunnets ansvar for å tilrettelegge for det. Ikke bestått prøve eller unnlattelse av å gå opp til prøve medfører ingen sanksjoner etter introduksjonsloven. Å bestå prøvene er imidlertid viktig for den enkelte av flere grunner. I 2017 ble det innført nye vilkår for permanent oppholdstillatelse. Søker må dokumentere ferdigheter på minimum A1 i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår, for å få permanent oppholdstillatelse. Samme år ble vilkårene for statsborgerskap også endret, slik at søkere må dokumentere at de behersker et minimum av norsk muntlig og har bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk, se punkt 11.4 nedenfor. Som nevnt over oppstilles det også krav om å dokumentere norskferdigheter på et visst nivå ved inntak til høyere utdanning, autorisasjon til enkelte yrker, og blant arbeidsgivere. Samlet sett bidrar dette til at deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan ha behov for å ta prøvene flere ganger og etter hvert som språkkunnskapene øker. Antallet prøvegjennomføringer har økt kraftig de siste årene.

Kravet i introduksjonsloven om en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap gjelder ikke utlendinger som kun har plikt til opplæring. Disse kan ta prøvene som privatister, men må da betale for prøvene selv. Personer som har fått innvilget fritak fra plikten til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 8.1, har heller ikke plikt til å gå opp til avsluttende prøve.

Vedtaket om fritak fra opplæring innebærer også fritak fra prøvene. Den enkelte må ellers selv søke kommunen om fritak. Kommunens vedtak om fritak er enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen, jf. forskriften § 29 første ledd bokstav a.

Det fremgår av forskriften § 22 fjerde ledd at kommunen plikter å sørge for tilbud om å avlegge prøver til alle som ønsker å melde seg opp til avsluttende prøver og som er folkeregistrert i kommunen, og at dette omfatter både deltakere i opplæringen og privatister utenfor målgruppen for introduksjonsloven. I tillegg kan kommunen velge å tilby prøver til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen. Dagens ordning

innebærer at samtlige kommuner som ønsker å opprette et prøvested, får muligheten til det. Kommunene står fritt til å inngå interkommunalt samarbeid om prøvegjennomføringen.

Prøver i norsk skal avholdes minimum to ganger i året, jf. forskriften § 23 andre ledd. I veiledningen til tilskudd for 2019 er det fastslått at kommunen skal avholde minst to prøveperioder i året og inntil fire etter en konkret behovsvurdering. Det er Kompetanse Norge som har ansvaret for å utvikle og vedlikeholde prøvene.

Den avsluttende prøven skal teste deltakerens ferdigheter i lytte, lese, skrive, snakke og samtale slik de er beskrevet i forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, se punkt 8.3.1 over.

Den avsluttende prøven i samfunnskunnskap tester deltakerens grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet i forhold til målene for samfunnskunnskap slik de er beskrevet i læreplanen. Samfunnskunnskapsprøven kan gjennomføres på norsk eller på et språk vedkommende forstår. Deltakere som tar prøven på norsk oppfyller vilkåret i statsborgerloven § 8 andre ledd, se punkt 11.4.

### **8.9.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning med avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap. Videre foreslås det at kommunens ansvar for å gjennomføre prøver lovfestes, se forslag til § 37. En nærmere regulering av kravene til og gjennomføringen av prøvene foreslås regulert i forskrift. Departementet foreslår også å redusere antall prøvesteder.

Departementet foreslår at antall timer erstattes med et krav om at deltakeren oppnår et minimumsnivå i norsk, jf. punkt 8.3 over. Målsettingen med opplæringen vil være at den enkelte når et fastsatt nivå i norsk. Dagens ordning med avsluttende prøver foreslås derfor videreført som en naturlig avslutning av opplæringen. Obligatoriske prøver vil også understreke samfunnets forventning om at innvandrere skal lære norsk, og at norskkunnskaper er en viktig forutsetning for videre deltakelse i yrkes- og samfunnsliv.

Det foreslås at den nærmere reguleringen av innholdet og gjennomføringen av prøvene og reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser om gjennomføring av prøvene, reguleres i forskrift.

Departementet foreslår å videreføre samfunnskunnskapsprøven. Formålet med opplæringen i samfunnskunnskap er å gi deltakere en innføring i det norske samfunnet på et tidlig stadium. Opplæringen skal derfor gis på et språk deltakeren forstår. Videre skal opplæringen være dialogbasert for å gi et godt grunnlag for å forstå det norske samfunnet. Som nevnt i punkt 8.4 bes det om høringsinstansenes innspill på om opplæringen og prøven i samfunnskunnskap bør gjennomføres innen en gitt frist, for eksempel innen seks måneder etter oppstart av kvalifisering.

Å kunne dokumentere sine ferdigheter i norsk er som det fremgår over nødvendig i flere sammenhenger. Det er ikke bare personer som omfattes av integreringsloven som avlegger disse prøvene. Blant annet er det flere som tar prøver i norsk for å dokumentere

norsk-kunnskaper for opptak til norske utdanningsinstitusjoner. Disse kan både være norske og utenlandske statsborgere, og kan være bosatt i eller utenfor Norge. Både personer som omfattes av integreringsloven og andre tar de samme prøvene og det er ikke naturlig å regulere prøvegjennomføringen i et annet regelverk. Som følge av dette har integreringslovens regler om prøver et videre virkeområde enn resten av loven.

Det foreslås som nevnt at integreringsloven også kan gjelde utenfor det norske territoriet når oppgaver etter loven skal gjennomføres før en person ankommer Norge, jf. forslag til § 2. Departementet presiserer at prøvene skal gjennomføres på prøvesteder i Norge og at bestemmelsen ikke gir personer mulighet til å avlegge prøver på norske utenriksstasjoner i utlandet.

Det foreslås å lovfeste at kommunen skal sørge for gjennomføring av prøvene. Forslaget er ingen realitetsendring, men skal synliggjøre at kommunene har dette ansvaret. Dette innebærer ikke at hver enkelt kommune må tilby prøvene, og det kan være hensiktsmessig for kommuner å samarbeide om prøvegjennomføringen.

For å bidra til bedre kapasitet og kvalitet i gjennomføringen av prøver i norsk, foreslår departementet en reduksjon av antall prøvesteder.

Departementet foreslår at antallet prøvesteder reduseres ved at fylkesmannen anbefaler prøvesteder som godkjennes av departementet. Reduksjonen foreslås gjennomført etter fastsatte kriterier som vil sikre geografisk dekning og et så tilgjengelig system som mulig. Departementet vil utarbeide kriteriene i samarbeid med Kompetanse Norge og foreslår at kriteriene fastsettes i forskrift.

Dagens høye antall prøvesteder (over 300 i 2018), jf. punkt 8.9.2, bidrar til svakheter og medfører risiko for prøvegjennomføringen i kommunen. Større og færre prøvesteder vil bidra til en mer standardisert og profesjonalisert prøvegjennomføring.

Se punkt 12.2.5.7 for en redegjørelse av de økonomiske konsekvensene ved forslaget.

## **9 Forskjellige bestemmelser**

### **9.1 Forsøk**

#### **9.1.1 Gjeldende rett**

Introduksjonsloven § 27 fastsetter at departementet etter søknad fra kommunen kan godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede lokale forsøk. Forsøkene kan være utprøving av modeller som innebærer behov for unntak fra bestemmelser som gjelder pedagogiske eller organisatoriske forhold. Rammene for forsøk og hvilke krav som stilles til en søknad om forsøk, er omtalt i rundskriv til introduksjonsloven.

Forslag til § 27 omfattet også økonomiske forsøk, se Prop. 146 L (2015–2016). Flere av høringsinstansene uttalte at de var imot økonomiske forsøk. Stortinget delte høringsinstansenes bekymringer, se Innst. 103 (2016–2017), og § 27 ble vedtatt uten en hjemmel for økonomiske forsøk.



For en nærmere redegjørelse av bakgrunnen for forsøkshjemmelen, se Prop.146 L (2015–2016) og Innst. 103 L (2016–2017).

### **9.1.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre muligheten til å søke om unntak fra bestemmelser i introduksjonsloven for å gjennomføre tidsbegrensede forsøk, se forslag til § 38. Det foreslås å utvide dagens forsøkshjemmel til også å omfatte forsøk av økonomisk art. Videre foreslås det at departementet kan gi forskrift om kriteriene for å få godkjent forsøk. Det foreslås ikke øvrige endringer i forsøkshjemmelen.

En utvidelse av forsøkshjemmelen til å omfatte forsøk av økonomisk karakter vil innebære at det kan gjennomføres forsøk der det gjøres unntak fra introduksjonsloven kapittel 3 om introduksjonsstønad. Redusert introduksjonsstønad i en periode mot å motta det resterende beløpet når deltakeren oppnår sine mål er én mulig modell, men også andre modeller kan være aktuelle for forsøk.

Slike forsøk kan bidra til bedre resultater i ordningene som reguleres i loven, for eksempel ved å gi insentiver til at flere deltakere kommer på et høyere språklig nivå enn de ellers ville gjort og at flere kommer i utdanning og arbeid.

## **9.2 Kompetansekrav for lærere**

### **9.2.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 19 tredje ledd at den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap som hovedregel skal ha faglig og pedagogisk kompetanse. Av rundskriv G-01/2016 følger det at den som underviser som hovedregel må ha godkjent lærerutdanning og i tillegg bør ha norsk som andrespråk som fag.

Flere av lærerne som underviser i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven underviser også i grunnopplæring etter opplæringsloven og er omfattet av kompetansekravene som følger av opplæringsloven. Kompetansekravene er regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Kravene til formell kompetanse i grunnopplæringen varierer mellom 30 og 60 studiepoeng i forskjellige fag.

Over 90 prosent av lærerne som underviser i norsk etter introduksjonsloven har generell formell pedagogisk utdanning.

### **9.2.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å innføre et krav om generell formell pedagogisk utdanning og minimum 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk for lærere som underviser i norsk etter integreringsloven. Departementet foreslår at kompetansekravet skal gjelde for både offentlig og privat ansatte lærere. Det foreslås også overgangsregler.

Anslagsvis underviser om lag 3 500 lærere i norsk etter introduksjonsloven. En undersøkelse utført av Kompetanse Norge viser at om lag 53 prosent av disse lærerne vil trenge kompetanseheving når kravet om faget norsk som andrespråk innføres. De aller fleste, om lag 43 prosent av lærerne, vil trenge 30 studiepoeng. En mindre del, om lag 10

prosent av lærerne, vil trenge noen færre studiepoeng for å fylle kompetansekravet om norsk som andrespråk.

God kompetanse hos lærerne har stor betydning for kvaliteten i opplæringen i norsk for voksne innvandrere, jf. omtale i punkt 2.5. Departementet mener at innføringen av kompetansekrav for lærere i norsk etter introduksjonsloven vil bidra til bedre resultater og mindre variasjon i resultatene mellom kommunene. En undersøkelse utført av Kompetanse Norge viser at 73 prosent av de som besvarte undersøkelsen er positive til innføring av kompetansekrav.

Det foreslås å videreføre dagens hovedregel om at lærere som underviser etter integreringsloven skal ha faglig og pedagogisk kompetanse, men at denne hovedregelen blir et krav. Begrepet generell formell pedagogisk utdanning tilsvarer det som omtales som pedagogisk kompetanse i introduksjonsloven i dag og som i dagens rundskriv omtales som godkjent lærerutdanning.

Videre foreslår departementet å innføre et krav om norsk som andrespråk. I vurderingen av hvilket krav som skal stilles er det særlig relevant å se til hvilke kompetansekrav som stilles i Danmark og Sverige.

I Danmark kreves det 60 studiepoeng for lærere som underviser voksne innvandrere i dansk som andrespråk (DFU). Ser vi til Sverige stilles det krav om allmennlærerutdanning eller tilsvarende og 30 studiepoeng i svensk som andrespråk for å få fast ansettelse som lærer i svensk for voksne innvandrere (SFI).

Et krav om 60 studiepoeng i norsk som andrespråk etter integreringsloven, ville bidra til mer faglig bredde og dybde hos lærerne. Dette kunne ført til bedre kvalitet i norskopplæringen enn et lavere kompetansekrav. Dette ville også tilsvare satsing på kompetanseheving for lærere som underviser i norsk i ungdomsskole og videregående skole. Departementet vurderer likevel at det ikke bør settes et krav om 60 studiepoeng i norsk som andrespråk for lærere i norsk etter integreringsloven. Et krav om 60 studiepoeng i norsk som andrespråk vil gjøre det vanskelig for mange kommuner å få tak i kvalifiserte norsklærere. De fleste videreutdanningstilbudene som er etablert, dekker et pensum på 30 studiepoeng. Et krav om flere studiepoeng enn 30 forutsetter at tilbudet utvides og at påbyggingsemner opp til et høyere nivå prioriteres. Det vil også være kostbart å videreutdanne dagens lærere slik at de har 60 studiepoeng i norsk som andrespråk, blant annet fordi det ikke finnes en stipendordning som dekker 60 studiepoeng. Det er primært økonomiske og administrative konsekvenser som er utslagsgivende for at kompetansekravet i norsk som andrespråk ikke settes til 60 studiepoeng.

På bakgrunn av vurderingen over foreslår departementet å innføre et krav om at lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven skal ha 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk.

Departementet mener at det i dag er et tilstrekkelig utdanningstilbud for 30 studiepoeng i norsk som andrespråk til å håndtere en første økning i antall søkere som følge av forslaget. Departementet er imidlertid kjent med at en del av de eksisterende

studietilbudene i norsk som andrespråk ikke er rettet spesielt mot lærere i voksenopplæringen, og det vil derfor være behov for å utvikle studietilbudet videre. Det er også etablert en stipendordning til videreutdanning i 30 studiepoeng i norsk som andrespråk.

#### *Hvem kompetansekravet gjelder for og overgangsregler*

Det foreslås at kompetansekravet skal gjelde for offentlige og private ansatte lærere i fast eller midlertidig stilling. Kravet skal gjelde for lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven, dette innebærer at det ikke vil gjelde for lærere som underviser etter opplæringsloven. Lærere som underviser i norsk for deltakere i videregående opplæring, jf. § 31 andre ledd, vil dermed ikke omfattes av kravet. Departementet foreslår videre at det innføres overgangsregler for lærere som allerede underviser, men som ikke oppfyller de nye kompetansekravene. Departementet foreslår at lærere som allerede underviser må oppfylle de nye kompetansekravene innen 2029. Fristen er satt på bakgrunn av at dette er ti år etter innføringen av stipendordningen.

Det bør også innføres en overgangsperiode som innebærer at opplæringsstedene kan ansette nye lærere som ikke oppfyller kompetansekravene under forutsetning av at lærerne påbegynner videreutdanning innen ett år, og gjennomfører 30 studiepoeng innen tre år. Det foreslås at denne overgangsperioden skal vare frem til 2029.

Dette vil tilsvare dispensasjonsordningene som er gjeldende for lærere i grunnopplæringen. Det foreslås at overgangsreglene skal fremgå av forskrift.

Se punkt 12.2.6.2 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

### **9.3 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet**

#### **9.3.1 Gjeldende rett**

Fra 1. august 2018 ble det innført forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i opplæring etter introduksjonsloven i introduksjonsloven § 27 a. Forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg i introduksjonsloven ble innført samtidig med et lignende forbud i barnehager og i andre undervisningssituasjoner. Forbudet gjelder i både offentlig og private institusjoner.

Bakgrunnen for forslaget var behandlingen av representantforslag 3 S (2016–2017) hvor Stortinget i Innst. 63 S (2016–2017) ba regjeringen om å utarbeide og eventuelt foreslå nasjonale regler som sikrer at ansiktene til elever, studenter og lærere skal være fullt ut synlige på skoler, universitet og høyskoler.

Forbudet omfattet hele utdanningsløpet fra barnehage via skole til fagskoler, høyskoler og universitet, i tillegg til deltakere i introduksjonsprogram og opplæring etter introduksjonsloven.

Dersom ansatte, elever, studenter eller deltakere i opplæring etter introduksjonsloven bruker plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, kan dette være til hinder for god samhandling og kommunikasjon. God samhandling og kommunikasjon er avgjørende for et godt læringsutbytte.

Forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, omfatter plagg som nikab og burka. Nikab er en kombinasjon av hode- og ansiktsplagg som kan brukes på flere måter, men vanligvis dekker plagget hele ansiktet så nær som øynene. Burka dekker hele kroppen og har et tekstilgitter foran øynene. Forbudet omfatter også andre plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, som finlandshetter med stoff foran ansiktet. Hijab, som bare dekker håret og halsen, er ikke et plagg som dekker ansiktet. For en grundigere redegjørelse for forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg, se Prop. 51 L (2017–2018).

### **9.3.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre forbudet mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i opplæring etter introduksjonsloven, se forslag til § 40.

Departementet foreslår en liten språklig justering, slik at bestemmelsens første ledd første punktum endres fra "opplæringssituasjoner og vurderingssituasjoner" til "opplærings- og vurderingssituasjoner".

## **9.4 Behandling av personopplysninger**

### **9.4.1 Gjeldende rett**

Introduksjonsloven §§ 25 til 25 a regulerer behandling av personopplysninger.

Bestemmelsene ble endret med virkning fra 1. september 2018, slik at loven er i tråd med EUs personvernforordning. Etter introduksjonsloven § 25 kan offentlige organer behandle personopplysninger, inkludert sensitive personopplysninger, når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med:

- tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv
- tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet
- gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkunnskaper og samfunnskunnskap
- bosetting av innvandrere
- utbetaling av tilskudd for tiltakene nevnt ovenfor

Personopplysninger kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, jf. § 25 andre ledd. Når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig, kan personopplysninger også innhentes fra barnevernet og krisesentre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Personopplysningene kan utveksles mellom offentlige organer som har behov for opplysningene for å utføre oppgaver nevnt i første ledd, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Organisasjoner og private som utfører oppgaver nevnt i første ledd anses som offentlige organer i denne sammenhengen.

Introduksjonsloven § 25 a gir hjemmel for opprettelse av nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 25 første ledd. Det mest sentrale registeret er Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), som inneholder opplysninger om enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring etter loven. Utlevering av personopplysninger kan skje gjennom direkte søketilgang i registrene. IMDi, kommunene og Arbeids- og velferdsforvaltningen er blant aktørene som har direkte tilgang til NIR og som derfor kan se relevante opplysninger om enkeltpersoner. Etter introduksjonsloven § 25 a har kommunen plikt til å registrere personopplysninger om personer som omfattes av introduksjonsloven i slike registre. Plikten er presisert i forskrift 30. august 2018 nr. 1283 om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven.

Etter introduksjonsloven § 25 b kan offentlige organer pålegge følgende organer å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere uten hinder av lovbestemt taushetsplikt:

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Kompetanse Norge
- Arbeids- og velferdsetaten
- Utlendingsdirektoratet
- Utlendingsnemnda
- folkeregistermyndigheten
- kommunene

Hvilke personopplysninger som kan behandles reguleres i forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven. Dette gjelder blant annet opplysninger om den enkeltes kompetanse, gjennomført opplæring og tiltak i introduksjonsprogrammet, bosetting, prøveavvikling og tilskudd.

I forskriften reguleres også ansvaret til IMDi, Kompetanse Norge og kommunene. IMDi og Kompetanse Norge er behandlingsansvarlige for registre med opplysninger om deltakere i ordningene etter introduksjonsloven. I tillegg har direktoratene ansvar for å overføre opplysninger til utlendingsmyndighetene, til bruk for behandling av søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven. Kommunene er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger som ikke skjer i registre etter introduksjonsloven § 25a.

Se Prop. 45 L (2017–2018) Endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv.) for utdypende omtale av gjeldende rett.

#### **9.4.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre dagens regulering av behandling av personopplysninger, men at det inntas en hjemmel for å behandle tilsvarende opplysninger om personer som får innvilget norsk statsborgerskap. Se forslag til § 41. Departementet foreslår også å ta inn hjemmelen for behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister, se forslag til endringer i introduksjonsloven som ble sendt på høring 1. mars med høringsfrist 12. april.

Se Prop. 45 L (2017–2018) og høring om endringer i introduksjonsloven 1. mars 2019.

Da endringene i introduksjonsloven ble vedtatt hadde ikke den nye personopplysningsloven trådt i kraft. Begrepsbruken var derfor tilpasset den gamle personopplysningsloven og det er nå behov for å oppdatere. Begrepet "sensitive personopplysninger" er i den nye personvernforordningen erstattet med "særlige kategorier av opplysninger". Innholdet er i hovedsak det samme, med unntak av at opplysninger som kan avsløre siktelse o.l. i straffbare forhold ikke lenger omfattes. Opplysninger som kan avsløre straffbare forhold reguleres isteden i personvernforordningen artikkel 10. Departementet foreslår at begrepet "sensitive personopplysninger" erstattes med en henvisning til personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Dette innebærer ingen realitetsendring.

Departementet foreslår et nytt andre ledd som gir hjemmel for å behandle personopplysninger om personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap etter å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Dette har sammenheng med forslaget om at man har rett til å fullføre påbegynt introduksjonsprogram dersom man får statsborgerskap og at det kan være behov for å prøve ut nye tiltak som også kan omfatte personer med norsk statsborgerskap. Forslaget begrenses av at også denne behandlingen må være nødvendig for å utføre oppgaver som nevnt i bestemmelsens første ledd. Det vil trolig dreie seg om et lite antall personer, som i mange tilfeller også vil ha samtykket til deltakelse i utprøvinger og lignende.

Departementet foreslår at plikten til å registrere personopplysninger i personregister også gjelder for fylkeskommunen, ettersom fylkeskommunen i dette forslaget får oppgaver etter loven. Hvilke opplysninger som skal registreres vil bli regulert i forskrift. Det foreslås også at fylkeskommunene inntas i listen over organer som kan pålegges å utlevere personopplysninger.

I Prop. 45 L (2017–2018) ble det varslet at departementet ville utrede en bestemmelse som sikrer at den enkelte skal kunne reservere seg mot bruk av personopplysninger til forskningsformål, med bakgrunn i retten til å råde over egne personopplysninger.

Retten til å råde over egne personopplysninger er et utslag av det grunnleggende prinsippet om medbestemmelse. Utgangspunktet er at personer selv skal kunne bestemme om opplysninger om dem skal samles inn og hva opplysningene skal kunne brukes til. Prinsippet om medbestemmelse har særlig stor betydning ved behandling av direkte identifiserbare personopplysninger, for eksempel navn, personnummer, DUF-nummer eller andre personentydige kjennetegn. Indirekte identifiserbare opplysninger er opplysninger som kun kan identifisere enkeltpersoner gjennom kombinasjon med tilleggsopplysninger, for eksempel bostedskommune kombinert med alder og kjønn. Graden av identifikasjon kan reduseres eller fjernes helt med ulike tiltak, for eksempel pseudonymisering eller anonymisering. Pseudonymiserte opplysninger er opplysninger der navn, personnummer eller andre personentydige kjennetegn er erstattet med et nummer eller lignende, som viser til en atskilt liste med de direkte identifiserbare personopplysningene. Anonyme opplysninger er opplysninger som ikke kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, verken direkte eller indirekte.

Personopplysninger skal i utgangspunktet kun behandles til formål som er forenlige med formålene opplysningene har blitt samlet inn for. Det fremgår imidlertid av personvernforordningens fortale at viderebehandling av personopplysninger for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål bør anses som forenlige og lovlige behandlingsaktiviteter.

Forskning er helt sentralt i videreutviklingen av introduksjonslovens ordninger. Statistikk, evalueringer og kunnskapsoppsummeringer gir kunnskap om hva som fungerer og ikke fungerer og hvilke forbedringspunkter som finnes. Dette gir et sterkere grunnlag for å videreutvikle ordningene og sette i gang nye tiltak som forbedrer tilbudet for de som allerede er her og nye innvandrere som kommer til Norge. Det er både viktig å se på helheten og å kunne dykke ned på individnivå. Erfaringer fra enkeltpersoner kan gi verdifull kunnskap som statistiske undersøkelser ikke fanger opp. Departementet viser til omtalen i Prop. 45 L (2017–2018) punkt 8.4 for mer om viderebehandling av personopplysninger til forskningsformål.

Departementet foreslår at den enkelte skal kunne reservere seg mot bruk av egne personopplysninger til forskningsformål, når opplysningene direkte kan identifisere vedkommende. Slike opplysninger inkluderer blant annet navn, adresse, fødselsnummer, telefonnummer m.m. Departementet foreslår at dette reguleres i forskrift.

Det foreslås ikke at reservasjonsadgangen skal gjelde indirekte identifiserbare personopplysninger eller pseudonymiserte personopplysninger. Bakgrunnen er den viktige rollen statistikk og forskning spiller i videreutviklingen av ordningene etter loven. Det er for eksempel behov for statistikk som kan detaljeres ned til alder og nasjonalitet på deltakere i introduksjonsprogrammet. Dersom ulike grupper enten jevnt over eller noen utvalgte steder oppnår dårligere resultater enn andre, er det enklere å utvikle særskilte tiltak for disse. Opplysninger om alder og nasjonalitet i kombinasjon med for eksempel bostedskommune kan særlig på små steder identifisere enkeltdeltakere.

Departementet foreslår også at det kan gis forskrift om bruk av automatiserte avgjørelser. Det følger av personvernforordningen artikkel 22 nr. 1 at den registrerte har rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, som har rettsvirkning for vedkommende. Etter artikkel 22 nr. 2 gjelder dette ikke hvis avgjørelsen er tillatt etter nasjonal rett eller hvis avgjørelsen er basert på den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. bokstav b og c.

Bakgrunnen for forslaget er noen av de avsluttende prøvene sensureres av et automatisk system, og at resultatet derfor kan utgjøre en automatisert avgjørelse. Prøveresultatene har stor betydning for den enkelte ved at de er bestemmende for retten til permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap. Departementet mener derfor at integreringsloven bør åpne for bruk av automatiserte avgjørelser. Det foreslås at selve hjemmelen inntas i forskrift. Departementet vil sende forslag til forskriftsbestemmelse på høring på et senere tidspunkt.

Departementet foreslår at hjemmelen for behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister videreføres i introduksjonsloven frem til tolkeloven trer i kraft, se

høringsnotat om forslag til endringer i introduksjonsloven som ble sendt på høring 1. mars 2019. Forslag til bestemmelse er ikke inntatt i utkastet til ny integreringslov, men vil bli tatt inn når endringene i introduksjonsloven er vedtatt av Stortinget.

## **10 Saksbehandlingsregler mv.**

### **10.1 Forholdet til forvaltningsloven**

#### **10.1.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her. Utgangspunktet er at forvaltningsloven gjelder fullt ut for saker som behandles etter introduksjonsloven. At forvaltningsloven gjelder betyr blant annet at regler om inhabilitet, veiledning, saksbehandlingstid, nedtegning av muntlige opplysninger, advokat eller annen fullmektig, taushetsplikt, forhåndsvarsel, utredningsplikt, partsinnsyn, begrunnelse, skriftlig underretning, klage, omgjøring og partsrettigheter gjelder ved behandlingen av saker etter introduksjonsloven. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som for eksempel normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling og veiledning og informasjon til deltakerne.

Hva som utgjøre et enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b at et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Spørsmålet om en avgjørelse er å anse som et enkeltvedtak, er av sentral betydning, da det er bestemmende for om en rekke andre regler i forvaltningsloven kommer til anvendelse i en aktuell sak. Utgjør en avgjørelse et enkeltvedtak kommer de særlige reglene i forvaltningslovens kapittel IV til VI til anvendelse. Dette har blant annet betydning for de formelle kravene til saksforberedelsen og vedtaket samt den enkeltes mulighet til å klage.

I introduksjonslovens § 21 andre ledd presiseres det hva som skal anses som et enkeltvedtak etter loven. Listen er ikke uttømmende, også beslutninger som ikke er listet opp i § 21 andre ledd kan være enkeltvedtak, slik som vedtak om tilbakebetaling av stønad på grunn av uriktige opplysninger og avgjørelser om fritak fra prøver, tilrettelegging ved prøve eller bortvisning fra prøve på grunn av fusk.

Tildeling av plass i introduksjonsprogram med tilhørende stønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap regnes som enkeltvedtak, jf. andre ledd bokstav a. Også beslutninger om forlengelse av programmet utover to år, jf. § 5 er å anse som enkeltvedtak.

Revidering av deltakerens individuelle plan er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal imidlertid avgjørelsen regnes som nytt enkeltvedtak. Hva som er vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering. Endringens omfang og betydningen for den enkelte deltaker er relevante momenter i denne vurderingen.



Det følger av § 21 andre ledd bokstav c at også permanent eller midlertidig stans av introduksjonsprogrammet, skal anses som et enkeltvedtak. Det samme gjelder avgjørelser om permisjon. Avgjørelse om å stanse programmet kan påklages til fylkesmannen, jf. § 22.

Videre vil trekk i stønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling utgjøre et enkeltvedtak, jf. § 21 andre ledd bokstav e. Trekket i den enkelte utbetalingen må minst utgjøre 1/12 av G. Mindre trekk i introduksjonsstønaden på grunn av illegitimt fravær regnes i utgangspunktet ikke som selvstendige enkeltvedtak.

Avslag eller innvilgelse av søknad om fritak fra plikt til opplæring etter § 20 a annet eller tredje ledd utgjør også et enkeltvedtak, jf. bokstav f.

Det følger av § 21 tredje ledd at kandidater til å motta tjenester etter denne loven ikke regnes som parter i samme sak. Det betyr at vedkommende for eksempel ikke får partsinnsyn i andre søknader, selv om de konkurrerer om de samme plassene/ressursene. Vedkommende får heller ikke klagerett, jf. annet punktum. Bestemmelsen er hentet fra sosialtjenesteloven § 8-1 andre ledd.

Listen er som nevnt ikke uttømmende og listen er blant annet supplert av forskrift om norskopplæring mv for innvandrere § 31.

Det følger av § 21 andre ledd at kandidater til å motta tjenester etter denne loven regnes ikke som parter i samme sak. Det kan ikke klages over at en annen har fått ytelsen. Etter forvaltningslovens er en part en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder, jf. lovens § 2. Således vil alle som konkurrerer om samme gode etter forvaltningsloven i utgangspunktet være parter i samme sak. En part har i utgangspunktet rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Det innebærer blant annet at det er partsinnsyn mht. opplysninger om konkurrentene. En part har videre adgang til å klage over at en annen har fått et gode til fortrenghet for en selv, jf. forvaltningsloven § 28.

Den enkelte som søker om deltakelse i introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil i avgjørelser som fattes etter introduksjonsloven være part i saken. Det samme vil gjelde den som deltar i en av ordningene. Avgjørelser som retter seg mot andre søkere eller deltakere vil den enkelte ikke kunne kreve å gjøre seg kjent med eller se dokumenter i saken.

### **10.1.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre at utgangspunktet for integreringsloven er at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven, se forslag til § 45. Videre foreslås det å oppdatere listen over hva som utgjør et enkeltvedtak. Det understrekes at oppstillingen i forslag til § 45 ikke er uttømmende og at kommunen selv må vurdere hvilke avgjørelser som vil være bestemmende for en persons rettigheter og plikter, jf. forvaltningsloven § 2.

Listen skal gi bedre veiledning for kommunen slik at avgjørelser som er bestemmende for en persons rettigheter og plikter alltid blir truffet som et enkeltvedtak.

Når det gjelder spørsmålet om partsstilling, har departementet valgt å videreføre det begrensede partsbegrepet og klageretten, se forslag til § 45 andre ledd.

Det bemerkes at det følger av utlendingsloven § 95 at forvaltningsloven §§ 24 og 25 om begrunnelse og §§ 28 til 34 om klage ikke gjelder for utlendingsmyndighetenes vedtak om tildeling av botilbud og overføring til nytt innkvarteringssted. Videre vil forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om kommunebosetting og bortfall av botilbud.

## **10.2 Klage**

### **10.2.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 22 at enkeltvedtak truffet etter introduksjonsloven kan påklages til fylkesmannen. Det følger av introduksjonsloven § 21 hva som utgjør et enkeltvedtak. Listen er ikke uttømmende og må blant annet suppleres av rundskriv G-2016-1. Hvorvidt en avgjørelse utgjør et enkeltvedtak beror på om avgjørelsen gjelder plikter til en eller et bestemt antall personer, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav c.

Fylkesmannen skal som hovedregel kunne prøve alle sider av et vedtak som påklages, med unntak for den del av vedtaket som gjelder kommunens frie skjønn.

I den alminnelige overprøvingsadgang, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd, ligger at fylkesmannen skal kunne prøve om det foreligger feil ved saksbehandlingen som kan ha hatt betydning for resultatet, om lovens bestemmelser er riktig forstått, dvs. om vedtaket er lovstridig, og om det foreligger feil eller ufullstendigheter ved grunnlaget for avgjørelsen som har betydning for resultatet.

Etter bestemmelsens andre ledd begrenses fylkesmannens adgang til å endre vedtaket til de tilfeller hvor vedtaket er åpenbart urimelig. I slike tilfeller kan fylkesmannen bare endre vedtaket dersom det er åpenbart urimelig, dersom det er tatt utenforliggende hensyn ved vurderingen, dersom avgjørelsen er vilkårlig eller hvor det er gjort usaklig eller urimelig forskjellsbehandling.

Forvaltningsloven fastsetter at kommunenes selvstyre skal vektlegges ved utøvelse av prøvingsretten. Introduksjonsloven går her lengre og slår i § 22 andre ledd annet punktum fast at fylkesmannen bare kan endre et vedtak der skjønnet er «åpenbart urimelig». Dette er en begrensning av første punktum om prøving av «alle sider av saken». Ved denne vurderingen må det ses hen til lovens formål, og særlig hvor tyngende vedtaket vil virke for den enkelte deltaker. Det må foretas en konkret vurdering av deltakerens situasjon. Den enkelte kommune er også best skikket til å fatte visse beslutninger på grunnlag av sin særlige kompetanse og nærhet til deltakerens situasjon.

### **10.2.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre introduksjonslovens regler om klageadgang i forslaget til § 46.

Hva som er et enkeltvedtak, og dermed kan påklages, følger av forslaget til § 45. Den enkeltes deltaker mulighet til å klage skal fremgå av integreringskontrakten, se forslag til § 17.

## **10.3 Tilsyn**

### **10.3.1 Gjeldende rett**

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven, det vil si introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak og kommunens registrering i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), jf. introduksjonsloven § 23.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kapittel 2 og 3 om introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. Det betyr at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller sin plikt til å tilrettelegge for introduksjonsprogram innen tre måneder, at minimumskravene til programinnhold er oppfylt, at programmet er helårig og på fulltid at det er utarbeidet en individuell plan som er tilpasset den enkeltes opplæringsbehov.

Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med at kommunen overholder sin plikt til å utbetale introduksjonsstønad i tråd med bestemmelsene i kapittel 3.

Fylkesmannen skal også føre tilsyn med at kommunen overholder sin plikt til å sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap innen tre måneder, at deltakerne blir tilbudt 600 eller 300 timer opplæring og at det utarbeides en individuell plan.

Videre slår bestemmelsen fast at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sin plikt til å tilby opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak.

Det skal føres tilsyn med at kommunen overholder forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg etter introduksjonsloven § 27a.

Fylkesmannen skal også føre tilsyn med registrering i personregister etter § 25 a andre ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i mottak.

Tilsyn med kommunens plikter etter introduksjonsloven skal gjennomføres etter prosessreglene for tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A (jf. lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner). Fylkesmannen kan etter kommuneloven føre tilsyn med kommunenes etterlevelse av lovpålagte krav (lovlighetstilsyn). Det innebærer blant annet at fylkesmannen ikke kan overprøve kommunens skjønnsutøvelse.

Kommuneloven gir regler om utlevering av opplysninger og innsyn, samt adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Det framgår også at fylkesmannen kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med loven.

Fylkesmannen gjennomfører statlig tilsyn med kommunenes virksomhet på en rekke områder, som for eksempel opplæringsområdet. Etter kommuneloven kapittel 10A har de plikt til å samordne tilsynsvirksomheten og bruk av reaksjoner rettet mot kommunen.

Det følger av tildelingsbrev og instruks til fylkesmennene at de skal gjennomføre to tilsyn etter introduksjonsloven i hvert fylke per år. Temaet for tilsyn fastsettes av IMDi. Siden 2017 har tema for tilsyn vært kravene til individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. IMDi har utarbeidet en metodehåndbok som fylkesmennene skal bruke i sitt arbeid med tilsyn, og en tilsynsinstruks. Tilsynsinstruksen beskriver lovgrunnlaget for det som er tema for tilsynet i den aktuelle tidsperioden.

For private tilbydere som har fått godkjenning fra Kompetanse Norge til å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er det Kompetanse Norge som kan kontrollere at grunnlaget for godkjenningen er oppfylt. Dette framgår av veiledning til søknad om godkjenning for private tilbydere.

Aktiviteten til studieforbund og nettskoler er regulert i lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven). Studieforbund og nettskoler er forhåndsgodkjent til å drive opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kunnskapsdepartementet kan etter voksenopplæringsloven §§ 11 og 15 føre tilsyn med deres aktivitet. Kunnskapsdepartementet har delegert denne oppgaven til Kompetanse Norge.

Der en kommune har inngått et etablert samarbeid med et studieforbund, en nettskole eller en privat tilbyder som har fått godkjenning til å drive opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra Kompetanse Norge, vil disse kunne bli underlagt tilsyn av Fylkesmannen dersom temaet for tilsynet gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap og kommunen som har inngått et samarbeid blir underlagt tilsyn.

### **10.3.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre fylkesmannens tilsyn med kommunens lovpålagte krav etter integreringsloven, se forslag til § 47. Tilsyn skal bidra til å sikre at formålet med loven nås, se punkt 2 og 3.1.2.

En vurdering av om statlig tilsyn skal innføres, skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse, jf. Prop. 46 L (2017–2018) og Innst. 369 L (2017–2018). Det fremgår av veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016) at der det foreslås å videreføre eksisterende tilsynshjemler, skal det vises til den risiko-sårbarhetsanalyse og kost- nytteanalysen som ble gjort da hjemmelen ble innført.

Risikovurderingen skal knyttes til sannsynligheten for at loven brytes og hvilke konsekvenser dette vil få. Hva som vil være konsekvensen av brudd på loven, vil ofte følge av formålet med loven.

En kost- og nytteanalyse av tilsyn skal tilstrebe å få frem hva som ville ha skjedd dersom det ikke hadde vært tilsyn på de aktuelle område. Pålagte kontrolltiltak i eller overfor kommunene skal være forholdsmessige, blant annet med tanke på kostnader og hensynet til enkeltmenneskers liv, helse og integritet.

Det foreslås i dette lovforslaget at fylkesmannen kan føre tilsyn med kapittel 3 til 6 og §§ [4], 39, 40 og 42. Klammene rundt § 4 er satt fordi departementet ikke har konkludert på hvorvidt det skal kunne føres tilsyn med forslag om forsvarlighetskrav som skissert i punkt 4.1.2. Dette innebærer i stor grad at det kan føres tilsyn med de samme pliktene som i dag, men også at det kan føres tilsyn med nye plikter som følger av lovforslaget, herunder [krav til at tilbudet skal være forsvarlig], krav til informasjonsflyt, kompetansekartlegging, integreringskontrakt og kompetansekrav for lærere. I det følgende gjennomgås behovet for å videreføre tilsyn med pliktene som i dag følger av introduksjonsloven samt behovet for tilsyn med de nye pliktene.

Fylkesmannens tilsyn med introduksjonsloven ble innført da evalueringer av loven viste at ikke alle kommuner oppfyller minstekravene som loven stiller, blant annet kravene om at programmet skal tilpasses den enkeltes behov, kravet om fulltidsprogram og fristen for å gi tilbud om program innen tre måneder. Departementet vurderte i Prop. 79 L (2010–2011) at statlig tilsyn ville kunne bidra til å redusere risikoen for lovbrudd og til å styrke rettssikkerheten for den enkelte deltaker. Det føres to tilsyn per år i hvert fylkesmannsembete. Fylkesmennenes årsrapporter viser at tilsyn er et effektivt virkemiddel og at kommunene retter opp lovbrudd som påpekes i tilsynene.

Fylkesmennene har til nå ført tilsyn på to temaer: kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid og individuell plan. Det er avdekket lovbrudd i flere kommuner på begge temaene. Resultater fra 28 tilsyn i 2017 viser at det var 53 lovbrudd knyttet til utarbeidelse, innhold og endringer i deltakernes individuelle plan. Det betydelige antallet lovbrudd var bakgrunnen for at individuell plan ble videreført som tilsynstema også i 2020.

Både tilsyn med og evalueringer av introduksjonsloven viser at ikke alle kommuner oppfyller de minstekrav som loven stiller. Se gjennomgang av bakgrunn og behov for å reformere introduksjonsloven i punkt 2.5 ovenfor. Det er blant annet en rekke kommuner som ikke oppfyller lovens krav om å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkelte deltakers kvalifiseringsbehov. Noen kommuner tilbyr heller ikke tiltak som forbereder for deltakelse i arbeidslivet. Tall fra IMDi viser at bare rundt 65 prosent starter opp i introduksjonsprogrammet innen tre måneder. Fafo sin evaluering av loven viser at over 20 prosent av kommunene ikke tilfredsstiller kravet om å tilby heldagstilbud til deltakerne, og at over 15 prosent ikke møter kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. Fafo sin brukerundersøkelse viser også påfallende lite variasjon i programinnhold hos deltakerne i de kommunene de besøkte, og selv om den enkelte hadde en individuell plan, var ikke programmet nødvendigvis individuelt tilpasset. Enkelte kommuner oppfyller ikke kravet om individuell tilrettelegging av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Noen kommuner oppfyller heller ikke plikten til å gi opplæring i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår tidlig i opplæringsløpet, slik det forutsettes i regelverket.

Kommunens pliktige registrering av personopplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister er i flere tilfeller mangelfull. Opplysningene i NIR har avgjørende betydning for den enkeltes rettigheter etter flere andre lover. Blant disse er utlendingsloven, som for

eksempel stiller krav om gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse. Registrering i NIR er også viktig for å få et godt datagrunnlag som kan brukes både av kommunen selv og av andre organer, som for eksempel NAV. Opplysningene i NIR brukes dessuten også til statistikk og forskning som er viktig for å evaluere loven.

Brudd på kravene som stilles i loven kan ha store konsekvenser for den enkelte deltaker. Svikt i kommunens ansvar for å tilby introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan føre til at personer må vente lenge før de får startet opplæringen, eller ikke får den opplæringen de har krav på. Dette har igjen konsekvenser for personenes mulighet til å raskt lære seg norsk og komme i arbeid eller utdanning. Videre kan et mangelfullt introduksjonsprogram som ikke fyller gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har når de kommer til Norge, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet, bidra til at færre flyktninger blir sysselsatt og får en varig tilknytning til arbeidslivet. Det kan også føre til at en større andel faller ut av arbeidslivet.

Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom kommunen ikke oppfyller lovens forpliktelser. Manglende overholdelse av fristen for å tilby introduksjonsprogram, medfører i mange tilfeller at den enkelte må få sosialhjelp i mangel av utbetalt introduksjonsstønad eller annen støtte til livsopphold. Forsinkelser i den enkelte deltakers overgang til arbeid og utdanning vil også føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig. Slike forsinkelser kan medføre økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere økonomisk sosialhjelp. Dersom flere faller ut av arbeidslivet kan dette også bidra til at bruken av inntektssikringsordninger for denne gruppen forsetter å øke relativt til norskfødte.

Mangelfull registrering i Nasjonalt introduksjonsregister har ringvirkninger for både deltakeren selv og andre organer som er avhengig av opplysningene i registeret. Som nevnt har opplysningene betydning for blant annet søknader etter utlendingsloven, og mangelfull registrering kan forsinke innvilgelse av permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Dersom opplysninger ikke er tilgjengelig for andre organer, må opplysninger oppgis eller innhentes flere ganger, noe som innebærer en ineffektiv forvaltning.

På bakgrunn av mengden lovbrudd som er dokumentert, og de store konsekvensene slike brudd har for den enkelte og for samfunnet for øvrig, mener departementet at det er nødvendig å videreføre tilsyn med kapitlene som regulerer tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Formålet med tilsynet er å styrke deltakernes rettsikkerhet og bidra til at målene med ordningene i loven blir nådd. Departementet viser også til vurderingen i Prop. 79 L (2010–2011) *Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven* punkt 6 om behovet for tilsyn.

Det foreslås også å videreføre tilsyn med bestemmelsen som regulerer forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet, jf. § 40 og bestemmelsen om registrering i personregister, jf. § 42. Bakgrunnen for forbudet i § 40 er at det ikke er ønskelig at personer som deltar i opplærings- og vurderingssituasjoner dekker til ansiktet sitt fordi dette kan hindre samhandling, kommunikasjon og et godt læringsmiljø. Brudd på forbudet

vil motvirke disse formålene. Det føres også tilsyn med de tilsvarende forbudene blant annet i opplæringsloven, barnehageloven og friskoleloven.

Det foreslås noen nye plikter for kommunene i dette høringsnotatet. Flere av de nye pliktene i lovforslaget har sterk tilknytning til eksisterende plikter etter introduksjonsloven. Dette gjelder for eksempel de nye kravene til individuell plan om å også fastsette slutt- og norskmål samt integreringskontrakt og nytt obligatorisk innhold i introduksjonsprogrammet.

De helt nye pliktene det foreslås at det kan føres tilsyn med er krav til informasjonsflyt, kompetansekartlegging før og etter bosetting, utarbeidelse av integreringskontrakt og kompetansekrav for lærere. Det vurderes også om det skal kunne føres tilsyn med forslaget om et forsvarlighetskrav som omtales i punkt 4.1.2 ovenfor.

Bestemmelsen i § 4 andre ledd inneholder et krav om at kommunen skal sørge for nødvendig informasjonsflyt internt i kommunen og mellom kommunen og andre aktører som har oppgaver etter loven. Dette kravet skal sikre effektivitet i forvaltningen og bidra til at den enkelte ikke må oppgi opplysninger flere ganger enn nødvendig. Kravet har også sammenheng med kommunens plikt til å registrere personopplysninger i personregistre etter § 42. Ettersom det i dag er store utfordringer med informasjonsflyten mellom aktørene som har oppgaver etter loven, mener departementet at det er nødvendig å kunne føre tilsyn med kommunens overholdelse av denne plikten.

Kompetansekartleggingen utgjør et viktig grunnlag for utarbeidelse av individuell plan og for hvilket innhold introduksjonsprogrammet skal ha for den enkelte. Brudd på bestemmelsene om kompetansekartlegging kan føre til at programmet ikke blir individuelt tilrettelagt, og kan ha konsekvenser for deltakernes mulighet til å komme i arbeid eller utdanning.

Integreringskontrakten synliggjør kommunens plikter og klargjør at deltakeren har plikter så vel som rettigheter. Kontrakten utgjør dermed et viktig informasjonsgrunnlag for både kommunen og deltakeren. Den skal dessuten gjengi viktige mål fra den individuelle planen, som også er gjenstand for tilsyn. Det vil først og fremst være aktuelt å føre tilsyn med at kommunene utarbeider integreringskontrakt og at minimumskravene etter § 18 overholdes.

Tilstrekkelig kompetanse hos lærerne er avgjørende for kvaliteten i norskopplæringen og departementet mener det er viktig å sikre at kommunen overholder de foreslåtte kravene i § 39. Målet med innføre kompetansekrav for lærere er å heve kvaliteten i opplæringen og bidra til at deltakerne raskere får et høyere nivå i norsk.

Samlet vurderer departementet at de nye pliktene sine nære tilknytning til eksisterende plikter og konsekvensene ved brudd på disse, medfører at det er behov for å inkludere pliktene i tilsynshjemmelen.

Departementet vurderer også om det bør kunne føres tilsyn med forslaget om et forsvarlighetskrav. I det følgende vurderes spørsmålet ut fra det konkrete forslaget som er presentert i punkt 4.1.2. Forslaget om et forsvarlighetskrav innebærer et krav til kvaliteten

i tilbudet og har nær sammenheng med eksisterende plikter om blant annet innholdet i programmet. Departementet viser til at det kan være hensiktsmessig å kunne føre tilsyn med kvaliteten på tilbudet som gis, for å sikre at tilbudet oppfyller minstestandarden et slikt forsvarlighetskrav er ment å innebære. Selv om kommunen oppfyller de øvrige pliktene i loven, kan kvaliteten og innholdet i tilbudet som gis likevel føre til at tilbudet ikke kan anses forsvarlig. Et uforsvarlig tilbud som ikke er egnet til å oppfylle formålet med loven kan ha store konsekvenser for den enkeltes mulighet til å komme i arbeid eller utdanning og ha konsekvenser for samfunnet i form av kostnader til for eksempel sosialhjelp.

Departementet ser at det kan være utfordrende å føre tilsyn med forsvarlighetskravet. Innholdet i kravet kan ikke fastslås på generelt grunnlag og kravet kan ikke ses isolert fra de øvrige bestemmelsene i loven. Fylkesmannen kan heller ikke overprøve kommunens skjønnsutøvelse, med mindre skjønnet anses for å være åpenbart urimelig. Samtidig har fylkesmannen allerede kompetanse til og erfaring med å føre tilsyn med andre forsvarlighetskrav, for eksempel etter barnevernloven.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med forsvarlighetskravet. Departementet ber også om innspill på hvilke kriterier som eventuelt skal ligge til grunn for tilsyn av om kommunens tilbud etter loven er forsvarlig.

Departementet har vurdert om det finnes andre måter å forebygge brudd på loven. Statlig tilsyn er bare ett av flere alternative virkemidler som kan vurderes, og valg av virkemiddel beror på en vurdering av de ulike virkemidlenes formåls- og kostnadseffektivitet. Svikt i kommunens forpliktelser kan for eksempel forebygges ved andre sikkerhetstiltak, slik som klage og tilsynsordninger, sivilombudsmannsordningen og domstolskontroll. I tillegg kan kommunenes internkontroll etter ny kommunelov § 25-1 forebygge svikt.

Klageordningen, ombudsmannsordningen og saker for domstoler er viktige rettsikkerhetsordninger, men forutsetter at den enkelte deltaker har kjennskap til systemet, til sine rettigheter og at vedkommende selv tar et initiativ. Disse mulighetene benyttes i praksis av få deltakere i ordningene etter introduksjonsloven. I 2016 var det totalt 122 klager og 2017 var det 204 klager. En stor del av målgruppen til introduksjonsloven har ikke de samme forutsetningene som befolkningen for øvrig til å benytte seg av klageordningen, da de som regel har kort botid i landet og dårligere norskkunnskaper. Det kan også bare klages over enkeltvedtak.

Fylkesmannens tilsyn bidrar til å redusere risikoen for lovbrudd, styrke rettssikkerheten for den enkelte deltaker og til å redusere risikoen for negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Tilsyn med kommunens plikter kan også bidra til at kommunene praktiserer loven likt, noe som reduserer risikoen for vilkårlige forskjeller for deltakerne. Som nevnt viser fylkesmennenes årsrapporter at tilsyn er et effektivt virkemiddel og at kommunene retter opp lovbrudd som påpekes. På dette grunnlaget vurderer departementet at tilsyn er nødvendig og egnet for å forebygge brudd på loven. Selv om tilsyn medfører ressursbruk for den kommune som det føres tilsyn i, mener departementet at de mulige konsekvensene ved brudd på loven gjør dette nødvendig.



Tilsynsystema for hver tilsynsperiode fastsettes i tilsynsinstruks. Fylkesmannsembetene involveres i fastsettelsen av tilsynsystema. Utvidelsen av hvilke plikter som det kan føres tilsyn med får derfor ikke konsekvenser for fylkesmannen før en av de nye pliktene fastsettes som tilsynsystema. Departementet foreslår ikke at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sin plikt til internkontroll etter ny kommunelov § 25-1.

Det er et mål at tilsyn med kommunesektoren skal være koordinert og effektivt og at omfanget av tilsyn med kommunene totalt sett ikke skal øke, jf. kommuneproposisjonen for 2019 punkt 5.5. Som følge av dette foreslår departementet ikke å øke antallet tilsyn etter integreringsloven.

Departementet foreslår ikke å innføre tilsyn med fylkeskommunenes overholdelse av pliktene etter loven. Fylkeskommunene har ikke tidligere hatt oppgaver på integreringsfeltet, og det er derfor ikke grunnlag for å vurdere behovet for tilsyn.

Prosessreglene for tilsyn skal fortsatt følge reglene i kommuneloven. Ny kommunelov trer i kraft i løpet av høsten 2019. Reglene om tilsyn vil da følge av ny kommunelov kapittel 30.

## **10.4 Internkontroll**

### **10.4.1 Gjeldende rett**

Kommunens plikt til å føre internkontroll er lovfestet i introduksjonsloven § 24. Bestemmelsens første ledd pålegger kommunene en plikt til å føre internkontroll. Plikten til internkontroll har nær sammenheng med kommunens lovpålagte plikter og statens tilsyn med kommunene. Det skal føres internkontroll med de samme områdene som er underlagt statlig tilsyn, jf. § 23, det vil si at det skal føres internkontroll med kommunens arbeid etter kapitlene 2 til 4 og registrering av deltakelse i introduksjonsordningen, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere i personregister etter § 25 første ledd. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan kommunen oppfyller denne plikten, men fylkesmannen fører ikke tilsyn med kommunens internkontroll, se ovenfor. Statlig tilsyn kan likevel ta hensyn til egenkontrollen ved at kommunen fremlegger sitt system for internkontroll på et område som dokumentasjon på at de oppfyller sine lovpålagte oppgaver.

Generelle bestemmelser om kommunens egenkontroll er gitt i kommuneloven. Kommuneloven gir i kapittel 12 generelle regler om kontrollutvalg, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Administrasjonssjefens ansvar for internkontroll er regulert i kommuneloven § 23. Bestemmelsen her er en supplerende regel på dette forvaltningsområdet.

Det er laget en veileder om plikt til kommunal internkontroll, se Q-2014-1221 B. Veilederen gir veiledning til kommunene om formålet med internkontroll, hva plikt til internkontroll innebærer og hvem som skal føre internkontroll.

I den nye kommuneloven innføres det en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse. Det fremgår av Prop. 46 L (2017–2018) at det er en

forutsetning med en gjennomgang av særlovgivningens regler om internkontroll med sikte på at disse i utgangspunktet skal oppheves. Forslag om å oppheve blant annet introduksjonsloven § 24 ble sendt på høring 26. april 2019 med frist 16. september 2019.

Ny kommunelov § 25-1 første ledd regulerer at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det fremgår av Prop. 46 L (2017–2018) at internkontrollbestemmelsen skal gjelde for alle lovpålagte plikter kommunen har, noe som både inkluderer kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) og aktørplikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste).

#### **10.4.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår ikke en bestemmelse om internkontroll i den nye loven. Pliktene som pålegges kommuner og fylkeskommuner etter introduksjonsloven er i hovedsak å anse som kommuneplikter. For slike plikter er det kommunelovens bestemmelse som skal regulere internkontrollen, jf. Prop. 46 L (2017-2018) punkt 23.4.1.3.

I tråd med ny kommunelov § 25-1 skal kommuner og fylkeskommuner føre internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. Pliktene som følger av loven er derfor gjenstand for internkontroll. Internkontrollen er et middel for kommunene og fylkeskommunene til å sikre bedre styring og bidra til gode kommunale og fylkeskommunale tjenester.

Internkontrollen etter kommuneloven § 25-1 skal sikre at lover og forskrifter følges. Pliktene i introduksjonsloven dreier seg blant annet om tilbud av opplæring i mottak, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsprogram og registrering av personopplysninger. Alle kommunens og fylkeskommunens plikter etter introduksjonsloven vil være omfattet av interkontrollen etter kommuneloven.

### **10.5 Opplysningsplikt til barnevernet**

#### **10.5.1 Gjeldende rett**

Det følger av introduksjonsloven § 26 at personell som arbeider innenfor rammen av loven skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Det skal meldes fra til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikt og uten ugrunnet opphold:

- a) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt,
- b) når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring,
- c) når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd,

- d) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Personell som arbeider innenfor rammen av introduksjonsloven, plikter også å gi opplysninger etter pålegg i samsvar med barnevernloven § 6-4, jf. introduksjonsloven § 26 tredje ledd. Dette leddet ble innført 1. juli 2018, se Prop. 169 L (2016-2017) for omtale av endringen.

### **10.5.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår å videreføre reguleringen av opplysningsplikt til barnevernet, se forslag til § 48. Opplysningsplikten er viktig for å sikre at barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Departementet foreslår at opplysningsplikten fremgår av lovens kapittel om saksbehandlingsregler.

## **10.6 Overgangsregler**

Forslaget til ny lov innebærer andre rettigheter og plikter enn dagens introduksjonslov. Departementet vil gi overgangsregler for å hindre usikkerhet om hvilket regelverk som gjelder for hvem. Departementet foreslår at den nye loven gjelder for de som starter i opplæring i mottak eller får vedtak om opplæring eller introduksjonsprogram etter lovens ikrafttredelse.

# **11 Endringer i statsborgerloven**

## **11.1 Innledning**

Norsk statsborgerskap skal henge høyt. Vilkårene for å få innvilget norsk statsborgerskap skal også virke integreringsfremmende. Det er ulike syn på sammenheng mellom statsborgerskap og integrering. Sammenhengen mellom språk og integrering er derimot uomstridt. Å kunne snakke og forstå norsk er en forutsetning for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv, og for den enkeltes frihet og selvstendighet.

Ved søknad om norsk statsborgerskap stilles krav om at søkere som er mellom 18 og 67 år har gjennomført godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, og har bestått prøver i norsk muntlig og samfunnskunnskap, jf. statsborgerloven § 8.

Søkere som er statsborgere av et annet nordisk land og som forstår det norske eller samiske språket, er unntatt fra kravene.

## **11.2 Krav om gjennomført norskopplæring**

### **11.2.1 Gjeldende rett**

Rett og plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble innført 1. september 2005 i introduksjonsloven, og statsborgerloven ble endret samtidig. Fra 1. september 2008 ble det innført krav i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f, jf. § 8, om at alle søkere i alderen 18 til 55 år må ha gjennomført 300 timer norskopplæring, eller alternativt dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Hva som anses

som tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk er regulert i statsborgerforskriften § 4-2. Unntakene i § 4-2 tilsvarer fritaksgrunnene i introduksjonsloven fra opplæring i norsk på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. I statsborgerforskriften § 4-3 nr. 2 er det fastsatt unntak i tilfeller der søkeren på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er ute av stand til å delta i og gjennomføre norskopplæring. Unntaket gjelder søker som overhodet ikke kan delta i norskopplæring, og som ikke vil kunne gjennomføre norskopplæring i løpet av tre år.

Søkere som er fritatt fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven på grunn av tilstrekkelige kunnskaper eller helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, er også unntatt fra kravet om gjennomført norskopplæring i statsborgerloven § 8, jf. statsborgerforskriften § 4-3 nr. 1.

Rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 ble utvidet fra 300 timer til 600 timer fra 1. januar 2012. Statsborgerloven § 8 ble endret samtidig, slik at søkere som er omfattet av plikt til opplæring etter introduksjonsloven må ha oppfylt denne plikten for å ha rett til statsborgerskap. Dette innebærer også et krav om å ha gjennomført opplæring i samfunnskunnskap. For søkere som ikke er omfattet av rett eller plikt til opplæring etter introduksjonsloven, er det fortsatt et krav om at de må ha gjennomført 300 timer norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

Personkretsen som omfattes av kravene til gjennomført opplæring ble 1. januar 2017 utvidet til også å gjelde personer mellom 55 og 67 år, jf. statsborgerloven § 8 første ledd.

### **11.2.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår i punkt 8.3.2 å erstatte det gjeldende kravet i introduksjonsloven om gjennomføring av et visst antall timer norskopplæring med et krav om å oppnå et minimumsnivå i norsk.

Departementet foreslår på denne bakgrunn også endring i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f, jf. statsborgerloven § 8, slik at det ikke lenger stilles krav om å dokumentere gjennomført norskopplæring eller gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Som følge av dette foreslås også statsborgerforskriften § 4-1 om kravet om gjennomført norskopplæring og § 4-2 og 4-3 om unntak fra kravet om gjennomført opplæring, opphevet.

Forslaget om å skjerpe kravet til kunnskaper i norsk muntlig fra nivå A2 til B1, som omtales nedenfor i punkt 11.2.2, tilsier også at det ikke i tillegg bør stilles krav om gjennomført norskopplæring. Det vesentlige er at nye norske statsborgere har oppnådd kunnskaper i norsk muntlig på nivå B1, ikke hvor mange timer norskopplæring som er gjennomført.

Utlendingsdirektoratet (UDI) er i statsbudsjettet for 2019 tildelt midler for å utvikle automatiseringsløsninger. UDIs ambisjon er å hel-automatisere en vesentlig del av statsborgeporteføljen. En forutsetning for å lykkes med målsettingen er at statsborgerregelverket legger til rette for automatisert saksbehandling. Gjennomført

opplæring i norsk og fritak fra opplæringskravet er ikke registrert elektronisk for de som ikke har rett eller plikt til opplæring etter introduksjonsloven. Å fjerne kravet om gjennomført opplæring vil derfor fjerne et vesentlig hinder for automatisering og kan effektivisere behandlingen av søknader om norsk statsborgerskap betydelig.

### **11.3 Krav om kunnskaper i norsk muntlig**

#### **11.3.1 Gjeldende rett**

Fra 1. januar 2017 ble det innført krav i statsborgerloven § 8 andre ledd om at søkere mellom 18 og 67 år må beherske et minimum av norsk muntlig. Kravet gjelder alle søkere mellom 18 og 67 år som søker om norsk statsborgerskap etter 1. januar 2017, og ikke kun søkere som har rett eller plikt til opplæring etter introduksjonsloven.

Kravet om å beherske et minimum av norsk muntlig er oppfylt dersom søkeren har oppnådd resultat A2 eller høyere på den avsluttende prøven etter introduksjonsloven, jf. statsborgerforskriften § 4-4 første ledd. Dette er et elementært nivå der personen kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalsituasjoner, så lenge samtalepartnern er støttende og snakker langsomt og tydelig. Prøven i norsk muntlig kan avlegges flere ganger.

Søkere som er unntatt fra kravet om gjennomført norskopplæring etter statsborgerforskriften § 4-2 eller § 4-3, se omtale under punkt 11.2.1, er unntatt fra kravet om å beherske et minimum av norsk muntlig, jf. statsborgerforskriften § 4-4 andre ledd a). Søkere som er fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøve i norsk etter introduksjonsloven, er unntatt fra kravene om å beherske et minimum av norsk muntlig og å ha bestått prøve i samfunnskunnskap i statsborgerloven, jf. statsborgerforskriften § 4-4 andre ledd b).

Unntaket grunnet helsemessige eller andre tungtveiende årsaker i statsborgerforskriften 4-3 nr. 2 knytter seg til muligheten til å avlegge prøve. Personer som har mulighet til å avlegge prøve, men som ikke vil klare å bestå den på et tilstrekkelig nivå, faller utenfor bestemmelsens ordlyd. Kompetanse Norge har erfart at ikke alle klarer å oppnå språkferdigheter på nivå B1. Forskning viser at mange tross motivasjon og generell tilrettelegging ikke klarer å nå nivå B1 på grunn av personlige forutsetninger de ikke selv rår over. UDI opplyser også at det etter dagens regelverk er personer som har gjennomført et betydelig antall timer opplæring i norsk med individuelle tilpasninger og har avlagt prøve i norsk muntlig flere ganger, som likevel ikke klarer å oppnå kunnskaper i norsk muntlig på nivå A2. Enkelte av disse søkerne vedlegger dokumentasjon fra helsepersonell, opplæringsinstitusjoner og PP-tjenesten som bekrefter at vedkommende ikke vil ha mulighet til å oppnå tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Dette kan skyldes høy alder og at vedkommende kom for sent i gang med opplæring i språk, eller at vedkommende har mer generelle lærevansker. Dette kan igjen være knyttet til kognitive utfordringer grunnet nevrologiske lidelser eller skyldes traumer, depresjoner, angst, posttraumatisk stress syndrom eller andre psykiske lidelser.

### 11.3.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at kravet til ferdigheter i norsk muntlig heves fra nivå A2 til nivå B1. Med muntlige ferdigheter på nivå B1 kan man uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner som man ofte møter i forbindelse med arbeid, skole og fritid.

Som følge av at kravet til kunnskaper i norsk muntlig foreslås hevet til nivå B1, foreslår departementet også endring i de gjeldende unntakene fra kravet om å beherske norsk muntlig i statsborgerforskriften § 4-4.

Departementet foreslår at unntak på grunn av bestått norskprøve eller bestått avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve, jf. statsborgerforskriften § 4-2 nr. 1, ikke videreføres. Departementet foreslår videre at gjeldende unntak for søker som er fritatt fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 tredje ledd ikke videreføres.

Departementet foreslår at søkere som får vedtak om fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøve i norsk etter integreringsloven § 37 jf. § 30, skal være unntatt fra kravet om kunnskaper i norsk muntlig.

Departementet foreslår videre at gjeldende unntak i statsborgerforskriften § 4-2 nr. 2 ved gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller i videregående opplæring, når det er satt standpunktkarakter i faget, endres. Det er departementets vurdering at standpunktkarakter i norsk eller samisk fra grunnskolen ikke gir tilstrekkelig dokumentasjon på at vedkommende behersker norsk muntlig på nivå B1. Departementet viser blant annet til at det ikke er de samme reglene for bestått og ikke bestått i grunnskolen som i videregående opplæring. I grunnskolen er karakteren 1 laveste standpunktkarakter, og alle som skrives ut av grunnskolen får vitnemål, se omtale i punkt 6.7. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det skal stilles krav om et høyere karakternivå enn i dag. Departementet vil utrede hvilket karakternivå som skal settes, jf. punkt 8.1.2, og ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

Departementet foreslår å videreføre gjeldende unntak som gjelder tilfeller der søkeren

- har gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i videregående opplæring, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget
- har gjennomførte studier på norsk eller samisk på universitets- eller høghskolenivå i Norge eller i utlandet tilsvarende 30 studiepoeng
- har oppfylt inntakskrav for studier på norsk eller samisk for universitet eller høghskole i Norge
- på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker ikke kan avlegge prøven

En stor andel av dem som søker norsk statsborgerskap er i gruppen som har rett til gratis opplæring i norsk etter introduksjonsloven, som gir et godt grunnlag for å oppfylle kravet i statsborgerloven om kunnskaper i norsk muntlig. Dette gjelder blant annet flyktninger og deres familiemedlemmer. Departementet legger til grunn at reglene om individuelt

tilpasset opplæring etter introduksjonsloven, adgangen til å ta prøven på nytt og regler om unntak fra vilkåret sikrer at majoriteten av de som ønsker det vil kunne oppnå norsk statsborgerskap når de har oppfylt botidskravet i statsborgerloven. Normalt vil det gå flere år fra man går opp til obligatoriske avsluttende prøve i norsk etter introduksjonsloven til man søker om norsk statsborgerskap. I denne tiden vil personer som ikke har tilegnet seg kunnskaper i norsk muntlig på nivå B1, ha god mulighet til å videreutvikle norskkunnskapene sine og bestå prøve i norsk muntlig på nivå B1 ved søknad om norsk statsborgerskap.

Gruppen som ikke fyller vilkårene for statsborgerskap på grunn av helsemessige årsaker, eller personlige forutsetninger som de ikke selv rår over, vil bli større når kravet til kunnskaper heves til nivå B1. Departementet foreslår et nytt unntak som skal gjelde søkere som på grunn av helsemessige årsaker, eller personlig forutsetninger som vedkommende ikke rår over, ikke har mulighet til å oppnå kunnskaper i norsk muntlig på nivå B1.

Departementet foreslår at kravet om å beherske norsk muntlig og unntak fra kravet skal fastsettes i statsborgerforskriften § 4-1.

#### *Problemstillinger knyttet til regelverk om vern mot diskriminering*

Opplæringen som gis etter introduksjonsloven skal være tilrettelagt for deltakere med ulike ferdighetsnivåer. Flere av de som omfattes av målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven har lite eller ingen skolegang fra opprinnelseslandet. Individuelt tilpasset opplæring er også viktig i et likestillingsperspektiv, ettersom kvinner er overrepresentert blant de med lite eller ingen skolegang før ankomst til Norge. Opplæringen skal også omfatte personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet vurderer det imidlertid som sannsynlig at ikke alle vil oppnå kunnskaper i norsk muntlig på nivå B1. Skjerpingen av kravet vil slå ut forskjellig ovenfor ulike søkergrupper.

Kravet om ferdigheter i norsk muntlig på nivå B1 vil gjelde for alle søkere mellom 18 og 67 år, uavhengig av etnisk bakgrunn, kjønn eller andre diskrimineringsgrunnlag. En tilsynelatende nøytral bestemmelse eller betingelse kan likevel være diskriminerende dersom den fører til at noen stilles dårligere enn andre, på grunn av et eller flere diskrimineringsgrunnlag, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 8.

Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 6 når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere.

Departementet vurderer at det er nødvendig og forholdsmessig å skjerpe kravet til kunnskaper i norsk muntlig. Formålet med å skjerpe kravet er å sikre at norske borgere har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne delta fullt ut i arbeids- og samfunnsnivå og forhindre utenforskap. Det er viktig for Norges økonomiske bærekraft, men også for å sikre et samfunn med tillit, samhold, små forskjeller og muligheter for alle. Departementet kan ikke se at det er andre tiltak som kan garantere at de som blir norske borgere har kunnskaper i norsk muntlig, enn at slike kunnskaper settes som vilkår for statsborgerskap.

Departementet vurderer at ønsket om å få norsk statsborgerskap trolig vil gjøre at flere tilegner seg kunnskaper i norsk muntlig som gjør at de oppfyller vilkårene for statsborgerskap. Departementet legger til grunn at skjerpingen av kravet om kunnskaper i norsk muntlig vil bidra til at flere av dem som blir norske statsborgere er integrert i Norge.

Departementet viser for øvrig til at det vil kunne gjøres unntak fra vilkåret dersom helsemessige årsaker, eller personlig forutsetninger som vedkommende ikke rår over, gjør at personen ikke har mulighet til å bestå prøve i norsk muntlig på nivå B1. Departementet vurderer at reglene om individuelt tilpasset opplæring etter introduksjonsloven, adgangen til å ta prøvene på nytt og reglene om unntak fra vilkårene, samlet sett sikrer at majoriteten av de som ønsker det vil kunne oppnå norsk statsborgerskap når de har oppfylt botidskravet i statsborgerloven.

Departementet vurderer på denne bakgrunn at det ikke medfører ulovlig forskjellsbehandling å heve kravet til kunnskaper i norsk muntlig fra nivå A2 til B1.

## **11.4 Krav om samfunnskunnskap**

### **11.4.1 Gjeldende rett**

Fra 1. januar 2017 ble det innført krav i statsborgerloven § 8 andre ledd om at søkere mellom 18 og 67 år må ha bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk. Kravene gjelder alle søkere mellom 18 og 67 år som søker om norsk statsborgerskap etter 1. januar 2017, og ikke kun dem som har rett og plikt til opplæring etter introduksjonsloven.

Kravet om å ha bestått prøve i samfunnskunnskap er oppfylt dersom søkeren har bestått statsborgerprøven. Kravet er også oppfylt dersom søkeren har bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på norsk etter introduksjonsloven § 19 andre ledd, jf. statsborgerforskriften § 4-5 første ledd.

Unntak fra kravet er fastsatt i statsborgerforskriften § 4-5 andre ledd, og søkere i følgende grupper er unntatt fra kravet:

- a) har gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring i Norge, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget,
- b) har gjennomført og bestått studier i samfunnsfag som gir kunnskap om Norge, på universitets- eller høghskolenivå tilsvarende minimum 10 studiepoeng,
- c) på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker ikke kan avlegge prøven,
- d) er fritatt fra plikt til å avlegge avsluttende prøve i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 19 andre ledd, jf. forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 20.

Statsborgerprøven foreligger både på bokmål og nynorsk og består av 32 spørsmål som varierer fra prøve til prøve. Hvert spørsmål har tre svaralternativer hver, der bare ett svar er riktig. Kandidaten må ha minst 24 riktige svar for å bestå prøven. Prøven varer i



maksimalt 60 minutter. Statsborgerprøven er på et enklere språknivå enn samfunnskunnskapsprøven etter introduksjonsloven og har spørsmål av mer allmenn og hverdagslig karakter.

Både statsborgerprøven og prøven i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kan avlegges flere ganger. I særskilte tilfeller kan prøven avlegges muntlig. Adgangen gjelder søkere som ikke kan dokumentere sine kunnskaper på en fullgod måte gjennom en skriftlig prøve, for eksempel fordi de mangler grunnleggende leseferdigheter.

#### **11.4.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår at unntaket i statsborgerforskriften § 4-5 andre ledd bokstav a, som gjelder søkere som har gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring, og det er satt standpunkt karakter i faget, endres. Det er departementets vurdering at standpunkt karakter i samfunnsfag fra grunnskolen ikke gir tilstrekkelig dokumentasjon på grunnlag for unntak fra kravet i statsborgerloven om å ha bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk. Departementet viser blant annet til at det ikke er de samme reglene for bestått og ikke bestått i grunnskolen som i videregående opplæring, jf. punkt 11.3.2 ovenfor. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det skal stilles krav om et høyere karakternivå enn i dag. Departementet vil utrede hvilket karakternivå som skal settes, jf. punkt 8.1.2, og ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

Unntakene i statsborgerforskriften § 4-5 andre ledd bokstav b, c og d, som er omtalt under punkt 11.4.1, foreslås videreført.

Departementet foreslår et nytt unntak som skal gjelde søkere som på grunn av helsemessige årsaker, eller personlig forutsetninger som de ikke rår over, ikke har mulighet til å bestå statsborgerprøven. Det vises til tilsvarende unntak som foreslås fra kravet om kunnskaper i norsk muntlig under punkt 11.3.2.

Departementet foreslår at kravet om bestått prøve i samfunnskunnskap og unntak fra kravet skal fastsettes i § 4-2 i statsborgerforskriften.

## **12 Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **12.1 Gjeldende finansiering av kommunenes bosettings-, integrerings- og kvalifiseringsarbeid**

Kommuner som bosetter flyktninger mottar flere tilskudd fra staten. Tilskuddene skal bidra til at kommunen gjennomfører et planmessig bosettings- og integreringsarbeid og opplæring for personer i målgruppene i tråd med introduksjonsloven. Størrelsen på tilskuddene er avhengig av om de bosatte flyktingene er i målgruppene for de enkelte tilskuddene, og også andre forhold ved flyktingen som alder og om vedkommende er enslig. Eksempelvis vil en kommune i 2019 som bosetter en voksen flyktning under 60 år og uten særskilte behov, få mellom 900 000 og 1 000 000 kroner over de neste fem årene for vedkommende, fra integreringstilskuddet og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Eksakt sum er avhengig av om personen er enslig og hvor mange

andre personer som inngår i kommunens opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. omtale av grunntilskudd under.

Kommunene skal ikke rapportere på bruken av tilskuddene de får ved bosetting og integrering av flyktninger. Kommunene står dermed fritt til å disponere midlene, innenfor rammen av gjeldende lovverk, og de beholder eventuelle overskudd av midlene. Unntaket er at kommunene må rapportere på bruk av midler fra særskilt tilskudd ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonsnedsettelse og/eller atferdsvansker. Nærmere omtale om de enkelte tilskuddene følger under. Se også Kunnskapsdepartementets and. 1 S (2018–2019) og imdi.no.

### **12.1.1 Integreringstilskudd**

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar integreringstilskudd for hver bosatte person, i inntil fem år. Tilskuddet skal gå til kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og kvalifisering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene. Tilskuddet skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig bosettings- og integreringsarbeid, med sikte på at de bosatte skal komme i jobb og være selvforsørget.

Kommunene har plikt til å tilby introduksjonsprogram til personer i målgruppen. Personer som er i introduksjonsprogrammet har rett til introduksjonsstønad. Denne tilsvarer 2 G. For personer under 25 år, utbetales 2/3 stønad.

I integreringstilskuddsordningen inngår flere deltilskudd. Ved bosetting av eldre over 60 år og barn i barnehagealder, mottar kommunene ekstra engangstilskudd. Ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonsnedsettelse og/eller atferdsvansker, kan kommunene søke om ekstra tilskudd i inntil 5 år.

### **12.1.2 Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger**

Ved bosetting av enslige mindreårige får kommunene et eget tilskudd. Størrelsen på tilskuddet er avhengig av alderen på den enslige mindreårige. Det utbetales en høy sats for enslige mindreårige til og med fylte 16 år og en lav sats fra og med fylte 17 år. Tilskuddet utbetales til og med året personen fyller 20 år. Tilskuddet skal bidra til at enslige mindreårige blir bosatt så raskt som mulig i gode bo- og omsorgstilbud tilpasset det enkelte barn og lokale forhold.

### **12.1.3 Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere**

Kommuner får tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Tilskuddet utbetales i inntil tre år og består av et persontilskudd og et grunntilskudd. Størrelsen på grunntilskuddet er avhengig av antall personer kommunen har i målgruppen. Det utbetales en lav sats for kommuner som har under 4 personer i målgruppen og en høy sats for 4 til 150 personer i målgruppen. Størrelsen på persontilskuddet er avhengig av hvilken landbakgrunn den enkelte deltaker har. Det utbetales en høy sats for personer fra Afrika, Asia, Oseania (unntatt Australia og New Zealand), Øst-Europa, Sør-Amerika og

Mellom-Amerika. Det utbetales en lav sats for personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

#### **12.1.4 Rammetilskuddet**

I tillegg til nevnte tilskudd, inngår flyktninger som er bosatt i kommunen i beregningen av kommunens rammetilskudd som andre innbyggere. Innbyggertilskuddet, som er et deltilskudd innenfor rammetilskuddet som fordeles med et likt beløp per innbygger, beregnes ut fra innbyggertall en gitt dato. Det vil derfor være en forsinkelse i når flyktningene inngår i beregningene. Fra sjetten år etter bosetting, det vil si etter integreringstilskuddsperioden, vektet flyktninger noe høyere i fordelingsnøkkelen til rammetilskuddet til kommunene. Det betyr at kommunene får noe mer per flyktninger over rammetilskuddet fra år seks enn for de første årene.

#### **12.1.5 Beregningsutvalget**

Et utvalg, Beregningsutvalget, kartlegger hvert år kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Utgiftene ses opp mot integreringstilskuddet, særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

### **12.2 Forslag til endringer som har økonomiske og administrative konsekvenser**

Hovedutfordringen på integreringsfeltet er at mange innvandrere står utenfor arbeidslivet. Sammenlignet med resten av befolkningen, er det blant innvandrere lavere sysselsetting og jobbsikkerhet, flere deltidsansatte og korttidsengasjementer og høyere ledighet. Det er stor variasjon mellom grupper av innvandrere, og kvinner har høyere ledighet enn menn. Sysselsettingen øker med botid i Norge, men avtar etter noen år for enkelte grupper.

En av hovedårsakene til dette utfordringsbildet er mangel på formell kompetanse. Det er et gap mellom den kompetansen arbeidslivet etterspør og den kompetansen mange innvandrere har. Hovedformålet med endringene som foreslås i dette høringsnotatet er å bidra til å redusere dette kompetansegapet. Det foreslås blant annet at det skal legges til rette for at flere flyktninger tar opplæring på grunnskole- og videregående nivå innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det legges også til rette for mer differensiert programtid i introduksjonsprogrammet og forbedret norskopplæring gjennom blant annet kompetanseheving av lærerne. Samlet skal tiltakene bidra til at flere flyktninger kommer i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram og får en varig tilknytning til arbeidslivet.

Sysselsettingsgapet mellom flyktninger og den øvrige befolkningen er på rundt 20–30 prosentenheter.

Brochmann II-utvalget finner at sysselsettingsgapet mellom flyktninger og den øvrige befolkningen reduseres til under 10 prosentenheter når de ser på dem som har videregående opplæring eller høyere utdanning fra Norge. Utvalgets beregninger viser at det med gitte betingelser er samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i utdanning for

flyktninger, fordi det gir betydelig gevinst i form av økt sysselsetting. Eksempelvis vil et femårig opplæringsløp for å gi videregående opplæring til en flyktning med grunnskole eller mindre, gi inntil fire ganger høyere avkastning enn det investeringen koster. I tillegg kommer den sosiale effekten i form av selvforsørgelse, selvstendighet og deltakelse. Bedre utdanning og økt sysselsetting er de viktigste verktøyene for økt deltakelse, bedre levekår og mindre utenforskap blant innvandrere.

Brochmann II-utvalget påpeker at integreringsarbeidet må sees på som en langsiktig investering der godt arbeid gir en mulig gevinst i form av høyere sysselsetting først etter noen år. De påpeker videre at det kan få langsiktige, negative følger hvis kvaliteten i integreringsarbeidet ikke er god, og at kostnader som følge av dårlig integreringsarbeid, ikke bare rammer den enkelte kommune, men også resten av samfunnet.

Dersom introduksjonsprogrammet i større grad innrettes til å gi formell kompetanse og utdanning, vil det være positivt for den enkelte innvandrere som får mulighet til å arbeide og være selvforsørget. Det vil også være positivt for samfunnet gjennom at flere bidrar til fellesskapet og til å løse viktige samfunnsoppgaver. Departementet venter at forslagene i høringsnotatet vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Enkelte av tiltakene som foreslås fører isolert sett til moderate merutgifter for kommunene, mens andre fører til moderate innsparinger. Departementet mener at forslagene samlet sett kan gjennomføres innenfor dagens økonomiske rammer. Forslagene i høringsnotatet vil gi kommunene et bedre verktøy til å gjennomføre integreringsarbeidet, som eksempelvis gjennom innføring av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Det vil bli lettere for kommunene å oppnå gode resultater. At flere personer er i arbeid er lønnsomt for kommunene, både i form av at personene er (mer) økonomisk selvhjulpne og fordi de bidrar med skatteinntekter.

Nærmere beskrivelse av de enkelte tiltakene som har økonomiske og administrative konsekvenser følger under. Tiltak som ikke har konsekvenser, omtales ikke. En samlet vurdering av konsekvensene for kommunene og fylkeskommunene følger til slutt.

## **12.2.1 Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven**

### ***12.2.1.1 Bosetting av flyktninger***

Forslaget innebærer å regulere fylkeskommunens ansvar for bosetting av flyktninger. Fylkeskommunen overtar deler av ansvaret for bosetting av flyktninger fra IMDi som følge av vedtak i Stortinget om regionreform og oppgaveoverføring, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Se nærmere omtale under 4.2. Overføringen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser, men selve lovforslaget vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Oppgavene skal etter planen overføres til fylkeskommunen fra 1. januar 2020. De økonomiske og administrative konsekvensene av overføringen blir behandlet i statsbudsjettet for 2020. Departementet vil frem mot fremleggelsen av budsjettet vurdere omfanget av ressursene som skal overføres fylkeskommunene. Departementet vil også vurdere ev. konsekvenser for IMDi's IKT-system. Eventuelle merbehov som følge av

overføringen vil fremmes i de ordinære budsjettprosessene. For mer informasjon, se Kunnskapsdepartementets Prop. 1 S (2019–2020) som legges frem i oktober 2019. Selve lovreguleringen ventes ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser.

#### ***12.2.1.2 Planer for kvalifisering av innvandrere og tilbud om karriereveiledning***

Forslaget innebærer at fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Formålet er å bidra til at flere innvandrere deltar i arbeidslivet. Se nærmere omtale under 4.2. Forslaget vil ha administrative konsekvenser.

Departementet legger til grunn at merarbeidet for fylkeskommunen for å gjennomføre tiltaket er liten. Eventuelle merutgifter antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor deres totale inntektsrammer.

#### ***12.2.1.3 Veiledning og oppfølging av kommunenes kvalifiseringsarbeid***

Forslaget innebærer at fylkeskommunen skal følge opp kommunene i deres arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere. Forslaget følger av vedtak i Stortinget om regionreform og oppgaveoverføring, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Se nærmere omtale under 4.2. Overføringen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser, men selve lovforslaget vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Oppgavene skal etter planen overføres fra IMDi til fylkeskommunen fra 1. januar 2020. De økonomiske og administrative konsekvensene av overføringen blir behandlet i statsbudsjettet for 2020. Departementet vil frem mot fremleggelsen av budsjettet vurdere omfanget av ressursene som skal overføres fylkeskommunene. Departementet vil også vurdere ev. konsekvenser for IMDis IKT-system. Eventuelle merbehov som følge av overføringen vil fremmes i de ordinære budsjettprosessene. For mer informasjon, se Kunnskapsdepartementets Prop. 1 S (2019–2020) som legges frem i oktober 2019. Selve lovreguleringen ventes ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser.

### **12.2.2 Tidlig kvalifisering**

#### ***12.2.2.1 Opplæring i mottak***

Forslaget innebærer at asylsøkere som er 16 og 17 år ikke lenger vil inngå i målgruppen for plikt til å delta i opplæring i mottak. Unge asylsøkere over 16 år som ikke har gjennomført grunnopplæring, og hvor det er sannsynlig at personen skal oppholde seg i Norge lenger enn tre måneder, har rett til grunnskoleopplæring for voksne eller videregående opplæring. Departementet mener at unge innvandrere bør få sin kvalifisering i det ordinære opplæringsløpet, sammen med sine jevnaldrende. Disse bør derfor ikke omfattes av målgruppen for opplæring i mottak etter introduksjonsloven, men av opplæringsloven. Se nærmere omtale under 5.1.2. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Det vil bli færre asylsøkere i målgruppen for opplæring i mottak. Departementet legger imidlertid til grunn at kommunen i liten grad gir opplæring i mottak til denne gruppen i dag, da de har rett til å grunnskoleopplæring frem til de fyller 18 år. Forslaget antas

dermed ikke å påvirke antallet personer som kommunen gir opplæring. Kommunene mottar tilskudd for alle som er i målgruppen for opplæring. Forslaget innebærer dermed at kommunen vil få tilskudd til opplæring i mottak for færre personer, siden målgruppen blir mindre. Samlet sett vil kommunene få utbetalt mindre i tilskudd til opplæring i mottak, men de vil motta tilskudd for personer som de gir opplæring til. Eventuelle merutgifter for kommunene som følge av mindre stordriftsfordeler, antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

Departementet legger som nevnt over til grunn at fylkeskommunene gir et tilbud til denne gruppen allerede i dag. Forslaget ventes derfor å føre til små eller ingen endringer for fylkeskommunene. Eventuelle merutgifter for kommunene og fylkeskommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor deres totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

#### ***12.2.2.2 Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune***

Forslaget innebærer at kartlegging av kompetanse før bosetting i en kommune lovfestes. Departementet skisserer i forslaget to ulike alternativer, ett der det videreføres at kompetansekartlegging skjer med bistand fra mottaksansatte og det formelle ansvaret legges til Utlendingsdirektoratet (UDI), og ett der vertskommuner for mottak får ansvar for kartleggingen. Se nærmere omtale under 5.2.2.

Dersom det første alternativet velges, legger departementet til grunn at tiltaket dekkes innenfor gjeldende rammer. UDI har lagt til grunn at et eventuelt merarbeid kan håndteres med mottakenes ordinære bemanning.

Dersom vertskommunene for mottak får ansvaret for kompetansekartleggingen, vil dette være en ny oppgave for vertskommunene. I dag bruker mottakene en til halvannen time på kompetansekartlegging per beboer i mottak. Departementet vil vurdere hvordan vertskommunene kan finansieres for oppgaven.

### **12.2.3 Introduksjonsprogrammet**

#### ***12.2.3.1 Målgruppe***

##### *Alderskravet*

Forslaget innebærer at det ikke vil være mulig å vokse seg inn og ut av målgruppen for introduksjonsprogram. Årsaken til forslaget om at det ikke skal være mulig å vokse seg inn i programmet er at ungdommer primært skal delta i opplæring etter opplæringsloven, og det er derfor ikke hensiktsmessig at elever blir en del av målgruppen for introduksjonsprogram når de fyller 18 år. Når det gjelder forslaget om at det ikke skal være mulig å vokse seg ut av målgruppen, mener departementet at det for personer som har påbegynt et introduksjonsprogram vil være hensiktsmessig og nyttig at vedkommende fullfører sitt program. Se nærmere omtale under 6.1. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

At det ikke skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen, fører til at det blir færre personer i målgruppen. På samme måte fører forslaget om at det ikke skal være mulig å vokse seg ut av målgruppen til at det blir flere personer i målgruppen. Departementet har ikke informasjon om hvor mange som vokser seg inn og ut av målgruppen for introduksjonsprogrammet. Departementet har imidlertid informasjon om aldersfordelingen blant de som går i programmet. Av de som gikk i introduksjonsprogram i 2018, var 4,4 prosent mellom 18 og 19 år, mens under 1 prosent var mellom 54 og 55 år. Departementet legger derfor til grunn at det samlet sett vil være noe færre personer i målgruppen som følge av forslaget. Kommunene får utbetalt integreringstilskudd per bosatte flyktning og ikke for personer i målgruppen for introduksjonsprogram. Kommunene vil derfor isolert sett tjene noe på en slik endring. Det vises også til omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser. Departementet forventer videre at endringen vil bidra til at flere personer får varig tilknytning til arbeidslivet. Dette vil være positivt for samfunnet, kommunen og den enkelte, jf. omtale under 12.2.

### *Grunnleggende kvalifisering*

Forslaget innebærer at vilkåret om at innvandreren må ha et behov for grunnleggende kvalifisering ikke videreføres. Departementet har fått signaler om at vilkåret skaper et uklart regelverk som praktiseres ulikt i kommunene, og formålet er å unngå dette. Se nærmere omtale under 6.1. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Dersom kommuner tidligere har avslått deltakelse i introduksjonsprogram som følge av vilkåret om behov for grunnleggende kvalifisering, kan endringen føre til en økning i antall personer som kommer inn i målgruppen for programmet. Departementet legger til grunn at endringen vil gi marginalt utslag i hvor mange som omfattes av målgruppen. Eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

### *Oppholdstillatelse*

Forslaget innebærer at innvandrere som har påbegynt et introduksjonsprogram, får rett og plikt til å fullføre sitt program uavhengig av endringer i oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Bakgrunnen for forslaget er at departementet anser det som hensiktsmessig at personer som har påbegynt et program, får fullføre programmet slik at de er bedre egnet til å komme i utdanning eller arbeid. Se nærmere omtale under 6.1. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet legger til grunn at endringen vil gi marginalt utslag i hvor mange flere som får rett til å fullføre programmet. Eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

### **12.2.3.2 Karriereveiledning**

Forslaget innebærer å regulere karriereveiledning for personer i målgruppen for introduksjonsprogram. Det foreslås at fylkeskommunene får plikt til å sørge for

veiledningen for den enkelte. Karriereveilederen skal også gi en anbefaling som skal inngå i vurderingen av deltakerens sluttmaal om utdanning eller arbeid. Se nærmere omtale under 6.3. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Karriereveiledningen skal bidra til at personer i målgruppen kan ta informerte valg om utdanning og arbeid, og skal også bidra til et mer tilpasset opplæringsløp. Dette skal bidra til at flere tar utdanning de og samfunnet har bruk for og til at flere får en varig tilknytning til arbeidslivet.

I løpet av 2019 vil det være etablert partnerskap for karriereveiledning, som er formaliserte i skriftlige avtaler, i alle fylker. Alle partnerskapene inkluderer fylkeskommunen og NAV, men flere fylker har også med andre aktører. Karrieresentrene er de fylkesvise partnerskapenes utadrettede tjeneste. De fylkesvise karrieresentrene blir finansiert ved bidrag fra ulike aktører. Kompetanse Norge forvalter, på vegne av Kunnskapsdepartementet, et statlig tilskudd til partnerskap for karriereveiledning. Disse midlene brukes til å finansiere karrieresentre. I tillegg bidrar fylkeskommunene, NAV og kommuner i noen fylker med midler eller andre ressurser.

Tilskuddet til partnerskap for karriereveiledning som Kompetanse Norge har forvaltet vil, i tråd med det som ble varslet i Meld. St. 6 (2018–2019) overføres til fylkeskommunenes rammebevilgning fra Kunnskapsdepartementets budsjett fra og med 2020. Dette innebærer at både partnerskapene og de fylkesvise karrieresentrene kan falle bort eller endres, ettersom disse ble opprettet og innrettet etter visse vilkår for å motta tilskudd.

Departementet vil innlemme midler i fylkeskommunenes ramme tilsvarende om lag elleve stillinger totalt, samt midler til tolk, for gjennomføring av tiltaket. Eventuelle behov for ytterligere midler vil overføres fra Kunnskapsdepartementets budsjettamme.

### ***12.2.3.3 Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet***

#### *Innhold i introduksjonsprogrammet*

Forslaget innebærer at to av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet skal være obligatoriske. Departementet foreslår at alle deltakere skal gjennomføre kurs i livsmestring og at deltakere som har eller får barn i løpet av programmet skal gjennomføre kurs i foreldreveiledning. Se nærmere omtale under 6.6. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

ICDP-foreldreveiledning er en metode som kommunene kan ta i bruk for å gi foreldreveiledning til deltakere i introduksjonsprogrammet. ICDP for minoritetsspråklige gis av sertifiserte veiledere. Siden 2016 har Bufdir i samarbeid med IMDi gitt opplæring til 136 kommuneansatte i 65 kommuner. De aller fleste har blitt sertifisert som ICDP-veiledere og kan veilede grupper av deltakere i introduksjonsprogram.

Departementet planlegger at det arrangeres kurs i ICDP etter behov i 2020 og 2021 for inntil 150 kommuneansatte. Kommuner som deltar, dekker kursutgifter på om lag 8 000 kroner per deltaker, samt øvrige utgifter som reiseutgifter og overnatting. Det er ikke spesifikt ICDP-foreldreveiledning som foreslås regulert, og kommunene kan også tilby



andre former for foreldreveiledning innenfor de rammene som vil bli satt for kurset i foreldreveiledning.

Når det gjelder livsmestring, vil IMDi og Kompetanse Norge utarbeide minimumskrav til innhold, gi faglige anbefalinger og vise til relevante verktøy. Det er den enkelte kommune som vil få ansvar for gjennomføringen av elementet, og gjennomføringen dekkes innenfor kommunens samlede inntektsramme.

#### *Omfang av introduksjonsprogrammet*

Forslaget innebærer en videreføring av at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid. Det foreslås i midlertid at for deltakere som går fulltid i videregående opplæring og har dette som sitt introduksjonsprogram, skal fulltid videregående oppfylle kravet til fulltid program. Det vil si at disse ikke vil måtte delta i opplæring i skoleferier. De vil likevel måtte gjennomføre de obligatoriske elementene i introduksjonsprogrammet ved siden av den videregående opplæringen, dersom de ikke har gjennomført disse elementene før oppstart i videregående opplæring. Formålet med endringen er at deltakere som går fulltid i videregående skal likestilles med andre i samme situasjon. Se nærmere omtale under 6.6. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Forslaget vil føre til en innsparing for kommuner som i dag tilbyr et fulltids program for deltakere som har videregående opplæring på fulltid som sitt program. Forslaget har ingen konsekvenser for kommuner som ikke tilbyr dette i dag. Det vises også til omtale under 6.7 om opplæring etter opplæringsloven som del av introduksjonsprogrammet, og til omtale av samlede økonomiske konsekvenser under 12.2 og 12.2.8.

#### ***12.2.3.4 Opplæring etter opplæringsloven som del av introduksjonsprogrammet***

Forslaget innebærer at deltakere med sluttmaal om fullført videregående opplæring skal ha opplæring etter opplæringsloven som innhold i sitt introduksjonsprogram. Formålet med forslaget er at deltakerne skal få formell kvalifisering som skal bidra til varig tilknytning til arbeidslivet og deltakelse i samfunnslivet. De unge mellom 18 og 24 år skal primært ha videregående opplæring på fulltid som sitt program. Se nærmere omtale under 6.7. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Kommunene skal ikke lenger tilby hoveddelen av innholdet i introduksjonsprogrammet for de unge. Kommunen vil også få ansvar for en mindre del av innholdet i programmet for voksne som har videregående opplæring på hel- eller deltid i sitt program. Kommunene vil dermed få reduserte utgifter til innhold i introduksjonsprogram for denne gruppen. Kommunene skal fremdeles tilby de obligatoriske elementene og prøve i norsk. Personene vil også ha rett til introduksjonsstønad.

Fylkeskommunen har plikt til å oppfylle retten til videregående opplæring etter opplæringsloven for alle som er bosatt i fylkeskommunen. Plikten gjelder også overfor de som inngår i introduksjonslovens målgruppe. Departementet venter at forslaget vil føre til at flere personer benytter seg av denne retten. Eventuelle merutgifter for fylkeskommunene som følge av forslaget antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor fylkeskommunenes totale inntektsrammer.

Det vises til omtale av fag- og yrkesopplæring under 6.7.2.2. Som nevnt vil departementet vurdere hvordan tilgjengeligheten av tilbud om fag- yrkesopplæring for voksne innvandrere kan styrkes samt hvordan tilretteleggingen kan bedres. Vurderingen inkluderer økonomiske og administrative konsekvenser, herunder konsekvenser som følge av særskilt tilrettelegging for gruppen.

Det vises også til forslag om at fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen som går fulltid i videregående opplæring etter opplæringsloven, under punkt 8.2.2. Se også nærmere omtale av konsekvenser som følge av forslag om differensiering i programmets varighet under 12.2.3.5.

### ***12.2.3.5 Programmets varighet***

#### *Varighet*

Forslaget innebærer at introduksjonsprogrammets varighet i større grad skal differensieres. Det foreslås at for deltakere som minimum har fullført videregående opplæring og som har sluttmaal om høyere utdanning eller arbeid har sluttmaal kan programmet vare i mellom tre og seks måneder, og at programmet ikke kan forlenges med ett år. For deltakere som har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring, foreslås det at programmet kan vare i inntil tre år og eventuelt forlenges med inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan fullføre videregående opplæring med en forlengelse. For deltakere som ikke har fullført videregående opplæring og som ikke har sluttmaal om fullført videregående opplæring kan programmet vare mellom tre måneder og to år. Det foreslås at programmet til denne gruppen også kan forlenges med inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan nå sitt sluttmaal med en forlengelse.

Formålet med endringene er å gjøre introduksjonsprogrammet mer tilpasset den enkeltes behov for opplæring og sikre at deltakeren ikke deltar i programmet lengre enn nødvendig. Forslaget skal også bidra til at de som kan få formelle kvalifikasjoner i løpet av introduksjonsprogrammet, oppnår dette. Se nærmere omtale av forslaget under kapittel 6.8. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Endret programlengde påvirker kommunens utgifter til program og til introduksjonsstønad. Kommunen plikter å utbetale introduksjonsstønad til deltakere i den tid de deltar i introduksjonsprogram. For personer som går i fagopplæring og som bør få fireårig program, vil introduksjonsstønaden avkortes mot lærlinglønnen. Deltakere over 25 år mottar full introduksjonsstønad tilsvarende 2 G, mens deltakere under 25 år mottar 2/3 introduksjonsstønad. Det vises til at det foreslås å differensiere introduksjonsstønaden slik at deltakere under 25 år som bor hjemme skal motta 1/3 stønad, en reduksjon fra 2/3 stønad i dag, jf. omtale under punkt 12.2.4.

Personer som etter forslaget kan få lengre programtid enn i dag, er personer som har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring. Utgiftene til selve opplæringen tilfaller fylkeskommunene, og ikke kommunene. Departementet legger til grunn at fylkeskommunen gjennomfører endringen innenfor dagens budsjetterammer, jf. også omtale under punkt 12.2.3.4.

Tall fra IMDi viser at 36 prosent av deltakerne i 2018 var i spor 1, 50 prosent i spor 2 og 13,5 prosent i spor 3. Departementet er kjent med at det er et stort spenn i sporinndelingene og praktiseringen av denne ute i kommunene. Se også omtale av spor under punkt 2.2.3. Departementet legger til grunn at kun en liten andel av deltakerne i spor 2 har gjennomført videregående opplæring. Tall fra SSB viser at om lag 70 prosent av de flyktningene som ankom Norge i 2015 og 2016 hadde liten eller ingen utdanning og kun grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Det er imidlertid ikke gitt at de resterende 30 prosent har fullført videregående opplæring eller høyere utdanning, da en del av disse vil ha påbegynt videregående opplæring som ikke er fullført. Departementet legger derfor til grunn at om lag 20 prosent av deltakerne som begynner i introduksjonsprogrammet har minimum utdanning på videregående nivå. Programlengden for denne gruppen kan etter forslaget være inntil seks måneder.

Tall fra IMDi viser at omtrent 19 prosent av alle deltakerne i 2018 er personer mellom 18 og 24 år på spor 1 eller 2. Departementet anslår imidlertid at deltakere mellom 18 og 24 år som har videregående opplæring som sitt sluttmaal vil utgjøre mellom 15 og 17 prosent av alle deltakerne. Bakgrunnen er blant annet at noen mellom 18 og 24 år på spor 1 og 2 vil velge andre sluttmaal enn videregående opplæring, da det ikke er plikt for den enkelte å velge videregående opplæring.

I tillegg til målet om at unge mellom 18 og 24 fortrinnsvis skal ha opplæring etter opplæringsloven som sitt program, ønsker også departementet at flere voksne tar fagopplæring som del av sitt program. Det er vanskelig å anslå hvor mange av spor 2-deltakerne over 24 år som vil ha fagopplæring som sluttmaal. I 2018 viser foreløpige tall at 9 prosent hadde fag i videregående opplæring som en del av sitt program. Departementet legger til grunn at flere enn i dag vil ta videregående som følge av forslagene. Departementet anslår derfor at om lag 30 prosent av alle som går i introduksjonsprogrammet vil ha sluttmaal om gjennomført videregående opplæring for sitt program, og skal etter forslaget ha et program på mellom 2 og 4 år. Dette inkluderer de mellom 18 og 24 år.

Dette betyr at departementet legger til grunn at 20 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal ha program i inntil 6 måneder, 30 prosent skal ha program på mellom 2 og 4 år, mens de resterende 50 prosent skal ha inntil 2 års program. Anslaget er usikkert, og fordelingen vil endres ut fra hvilke flyktninggrupper som ankommer.

Andelen som skal ha lengre program enn i dag (inntil tre pluss ett år) er anslagsvis større enn andelen som skal ha kort program (inntil seks måneder). I tillegg til reduserte utgifter til introduksjonsstønad, vil kommunen ha reduserte utgifter til program for disse siden de går i videregående opplæring. Det er likevel ikke slik at alle som skal ha fullført videregående opplæring som sitt sluttmaal skal ha fire år med introduksjonsstønad. En del av de med dette sluttmalet vil ha påbegynt videregående skole fra før og vil trenge kortere tid til å gjennomføre opplæringen. Videre vil de som går på fagopplæring få utbetalt lærlinglønn de to siste årene av opplæringen. Introduksjonsstønaden skal avkortes mot lærlinglønnen. Arbeids- og sosialdepartementet har nylig endret forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Fra 1. juli 2019 åpnes det for at flere kan tilbys yrkesopplæring

dersom de har mål om å oppnå enten fagbrev, praksisbrev eller kompetansebevis gjennom lære kandidatordningen. Kommunen og NAV skal allerede i dag samarbeide om deltakerne i introduksjonsprogrammet. Endringene i forskriften om arbeidsmarkedstiltak åpner også opp for muligheten til at kommunen og NAV kan samarbeide om lengre løp for deltakere i introduksjonsprogrammet. Departementet vurderer også hvordan flyktningstipend og introduksjonsstønad kan samordnes bedre, både når det gjelder virkemåte og målgrupper.

På bakgrunn av drøftingen over legger, departementet til grunn at de samlede økonomiske og administrative konsekvensene for kommunene vil være små. Eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

#### ***12.2.3.6 Individuell plan og integreringskontrakt***

Forslaget innebærer at det utarbeides en individuell plan og innføres en integreringskontrakt mellom deltakeren og kommunen. Formålet med endringene er å sikre at deltakerne får et individuelt tilpasset opplæringsløp og at deltakerne får større motivasjon til å fullføre sluttmålet om å komme i utdanning eller arbeid. For å sikre et effektivt opplæringsløp skal kommunen og deltakeren vurdere den individuelle planen jevnlig og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Se nærmere omtale under 6.9. Forslaget vil ha mindre økonomiske og administrative konsekvenser.

Integreringskontrakten og individuell plan vil i stor grad være en videreføring av dagens individuelle plan. Departementet anslår at kommunen vil bruke marginalt mer tid på arbeidet som følger av forslaget som de gjør i dag. Eventuelle merutgifter for kommunene antas derfor å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

#### **12.2.4 Introduksjonsstønad**

Forslaget innebærer å endre introduksjonsstønad for personer under 25 år som bor med foreldrene sine. Formålet er likebehandling. Se nærmere omtale under 7.2. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Personer under 25 år som bor med foreldre og deltar i introduksjonsprogrammet, skal motta 1/3 av introduksjonsstønad. Full stønad tilsvarer 2 G. Disse deltakerne skal primært ha fullført videregående opplæring som sitt sluttmål, og formålet med denne endringen er å likestille dem med andre ungdommer som går i videregående opplæring. Departementet mener det ikke er rimelig at deltakere som bor med foresatte skal ha inntekt som er mye større enn sine medelever. Deltagere under 25 som bor hjemme og ikke går i videregående opplæring vil også motta 1/3 stønad. Årsaken til det er å unngå at deltakere selekterer seg bort fra videregående opplæring som følge av at de da får lavere introduksjonsstønad. Det foreslås ikke øvrige endringer, og stønaden for personer under 25 år som ikke bor hjemme, vil således være 2/3 av stønaden.

Av deltakerne i introduksjonsprogrammet mellom 18 og 24 år i 2017, bodde 36 prosent alene og 16 prosent bodde sammen med foreldrene sine. En differensiering i stønaden som

skissert over, gjør at kommunene isolert sett tjener på omleggingen. Departementet påpeker imidlertid at deltakere under 25 år som bor hjemme har rett til individuell behandling etter sosialtjenesteloven, og kan søke om å få supplerende sosialhjelp for livsoppholdsutgifter de ikke kan dekke på annen måte. Departementet legger til grunn at fremtidige endringer i sammensetning av målgruppen i alderen 18 til 24 år finansieres innenfor kommunenes gjeldende budsjettammer. Det vises også til omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede økonomiske konsekvenser.

## **12.2.5 Norsk og samfunnskunnskap**

### ***12.2.5.1 Målgruppe***

#### *Alder*

Forslaget innebærer å innskrenke dagens målgruppe for deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra dagens 16–67 til 18–67 år. Videre foreslås det at det ikke skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Årsaken er at 16- og 17-åringer primært skal delta i opplæring etter opplæringsloven, og det er derfor ikke hensiktsmessig at de omfattes av introduksjonsloven eller at de kan vokse seg inn i målgruppen. Se nærmere omtale under 8.1. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Kommunene får ikke lenger ansvar for å gi denne målgruppen opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og de vil heller ikke motta tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personene. Rapport for 2017 fra Beregningsutvalget, som årlig kartlegger kommunenes utgifter til bosetting, kvalifisering og integrering, viser at dekningsgraden er mellom 93 og 105 prosent for tilskuddet i kommuner med mellom 16 og 18 deltakere. Samtidig er departementet klar over at gruppestørrelsen i kommunen påvirker dekningsgraden og at redusert antall personer i målgruppen for tilskudd indirekte kan påvirke kommunens økonomi. I 2017 var om lag 2 prosent av personene i målgruppen for rett og rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap 16- og 17-åringer. Departementet anser at antallet er så lite at det ikke vil påvirke kommunens økonomi i særlig grad. Eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

#### *Fritak*

Forslaget innebærer at vilkårene for fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap innsnevres ved at man hever kravene for hva den enkelte må dokumentere for å få fritak. Se nærmere omtale under 8.1. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Det vil etter forslaget være færre personer som kan få innvilget fritak. Departementet har informasjon om hvor mange som får innvilget fritak, men ikke informasjon om hva som er grunnlaget for fritakene. Det er derfor vanskelig å anslå effekten av forslaget. Om lag 6 prosent av de som fikk rett og plikt til norskopplæring i 2014 hadde fått innvilget fritak

per 15. juli 2017. Departementet legger til grunn at bare en andel av disse vil få innvilget fritak også etter foreslåtte endringer. Eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

#### ***12.2.5.2 Ansvar***

##### *Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som har videregående opplæring som del av sitt introduksjonsprogram*

Forslaget innebærer at fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen som går fulltid i videregående opplæring etter opplæringsloven, både for de unge under 25 år og for voksne. Formålet er at opplæringen blir en integrert del av hverdagen. Se nærmere omtale under 8.2. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Kommunene mottar integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for denne gruppen som for andre personer i målgruppene for tilskudd, jf. omtale under 12.1. Departementet mener det er rimelig at fylkeskommunene får deler av tilskuddsmidlene som i dag tilfaller kommunen for disse personene, til å gi denne gruppen opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet mener kommunen skal beholde hele integreringstilskuddet. Dette tilskuddet går til alle merutgifter kommunen har ved bosetting, kvalifisering og integrering av bosatte flyktninger, og departementet mener det ikke er grunn til å dele dette mellom kommunen og fylkeskommunen. Departementet mener videre at tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal tilfalle fylkeskommunen i sin helhet for denne gruppen. Tilskuddet skal gå til fylkeskommunens ekstra tilrettelegging til gruppen.

I 2018 var 22 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet mellom 18 og 25 år. Som nevnt under punkt 12.2.3.5 antar departementet at unge mellom 18 og 25 som skal ha videregående opplæring som sitt sluttmaal vil utgjøre 15 til 17 prosent av alle deltakerne. Videre legger departementet til grunn at det er om lag 13 til 15 prosent av de voksne som vil ta videregående opplæring. Forslaget innebærer at norsktilskuddet for disse personene vil tilfalle fylkeskommunen. Kommunene vil ikke motta norsktilskudd for personene, men de vil få tilskuddet for personer de faktisk skal gi norskopplæring til. Eventuelle behov for å dele tilskudd mellom kommuner og fylkeskommuner, vil reguleres i tilskuddsordningens rundskriv.

Som nevnt under 12.1 er departementet kjent med at dekningsgraden til tilskuddet er avhengig av personer i målgruppen i kommunene. Eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

#### ***12.2.5.3 Deltakerens norskmål***

Forslaget innebærer at dagens krav til at det skal gjennomføres 600 timer opplæring i norsk erstattes med krav om at deltakeren skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Formålet

med forslaget er å gi flere deltakere bedre norskkunnskaper. Se nærmere omtale under 8.3 Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Forslaget innebærer at krav til antall timer i norskopplæringen fjernes. Kommunene skal gi deltakerne den opplæringen som trengs for å nå deltakerens norskmål som er fastsatt i den enkeltes individuelle plan og i integreringskontrakten for deltakere i introduksjonsprogram. I dag er gjennomsnittlig antall timer i norskopplæring, for alle deltakere, om lag 1 100 timer. Det betyr at kommunene i dag bruker i gjennomsnitt mer enn minimumsgrensen for antall timer. Departementet er kjent med at det stor kommunal variasjon i omfanget av gjennomførte timer norskopplæring. Departementet er også kjent med at det er stor variasjon i kvalitet og intensitet i opplæringen.

Forslaget innebærer at kommunen skal tilby norskopplæring tilpasset den enkelte deltaker, slik at deltakeren oppnår et minimumsnivå i norsk. Omfanget og innholdet i opplæringen den enkelte vil trenge vil variere. Departementet mener at forslagene som fremkommer av dette høringsnotatet samlet sett vil bidra til å heve kvaliteten i blant annet norskopplæringen. Dette inkluderer forslag om krav til kompetanse til norsklærerne, implementering av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, at flere deltakere i introduksjonsprogrammet skal få formell utdanning og bruk av digitale løsninger i opplæringen. Departementet mener dette vil bidra til å heve norskkunnskapene blant målgruppen til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette vil videre føre til at flere personer kan oppnå et tilstrekkelig nivå i norsk til å komme i utdanning eller arbeid raskere.

Departementet legger til grunn at kommunene vil kunne oppnå den enkeltes mål på færre timer enn i dag for noen deltakere. Dette vil særlig gjelde deltakere som minimum har fullført videregående (se punktet under om varighet). Det er dermed også mulig å finansiere de som trenger flere timer innenfor samme ramme som i dag. Eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

Det vises også til omtale under 12.2.5.7 om at det ventes at forslaget vil føre til at flere tar prøve i norsk.

#### ***12.2.5.4 Varighet og omfang***

Forslaget innebærer at kommunen skal tilby norskopplæring tilpasset den enkelte deltaker, slik at deltakeren oppnår sitt norskmål, jf. § 32. Omfanget og innholdet i opplæringen den enkelte vil trenge vil variere. De økonomiske konsekvensene av dette er omtalt i punkt 12.2.5.4 ovenfor.

Videre innebærer forslaget en videreføring av at rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap varer i 3 år. Det foreslås imidlertid en endring ved at fristen tidligst løper fra tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir rett og plikt. Dessuten foreslås en kortere frist på 18 måneder for deltakere som minimum har fullført utdanning på videregående nivå fra før. Se nærmere omtale under 8.5. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet vil foreslå at deltakere som minimum har fullført videregående opplæring bare skal ha rett og plikt til opplæring i 18 måneder. Disse skal raskt ut i arbeid eller høyere utdanning og vil trolig ha behov for kortere tid på å lære seg norsk enn deltakere som har mindre skolebakgrunn. Personer i denne gruppen som også har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, vil også ha et kortere program. Forslaget vil isolert sett gi en innsparing til kommunene ved at de ikke plikter å gi opplæring til denne gruppen i mer enn ett og et halvt år. Det vises også til omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

#### ***12.2.5.5 Individuell plan***

Forslaget innebærer en videreføring av dagens individuelle plan for deltakere i norsk og samfunnskunnskap. Forslaget vil ha administrative konsekvenser ved at det foreslås at planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Formålet er at planen skal vurderes ofte slik at deltakeren får tett oppfølging. Se nærmere omtale under 8.6. Det foreslås også at for deltakere som i tillegg deltar i introduksjonsprogram skal det utarbeides en samlet individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deltakelse i introduksjonsprogram. Se nærmere omtale under punkt 6.9. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet legger til grunn at merarbeidet for kommunen vil være minimal. Eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

#### ***12.2.5.6 Fravær og permisjoner***

Forslaget innebærer at fristen for norsk og samfunnskunnskap utvides, slik at permisjonstid legges til. Dette er en utvidelse fra i dag hvor det er en maksimumsgrense på 3 og 5 år. Se nærmere omtale under 8.7. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Forslaget fører til at kommunen kan være forpliktet til å tilby opplæring utover den ytre rammen på tre år. Departementet legger til grunn at eventuelle merutgifter for kommunene som følge av forslaget vil være små. Eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

#### ***12.2.5.7 Prøver i norsk og samfunnskunnskap***

Forslaget vil føre til noe flere prøvegjennomføringer. Se nærmere omtale under 8.9. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Som en følge av forslaget om at deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal oppnå sitt norskmål, vil dette trolig føre til at flere vil ta prøve i norsk. Departementets forslag om at standpunktarakter i grunnskolen ikke lenger skal gi fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil også trolig føre til at flere tar norskprøven og samfunnskunnskapprøven. Departementet legger imidlertid til grunn at de samlede konsekvensene for kommunene blir små, og eventuelle merutgifter for kommunene antas å



være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, jf. også omtale under 12.2 og 12.2.8 om samlede konsekvenser.

Det vises også til at departementet foreslår at antall prøvesteder reduseres. Departementet vil vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene når det foreligger en beslutning om antall prøvesteder.

## **12.2.6 Forskjellige bestemmelser**

### ***12.2.6.1 Forsøk***

Forslaget innebærer at forsøkshjemlene i loven utvides til å omfatte økonomiske forsøk. Det betyr at kommuner kan søke om gjennomføre økonomiske forsøk i introduksjonsprogrammet. Formålet er at kommunene skal kunne prøve ut økonomiske forsøk for å oppnå bedre resultater i introduksjonsprogrammet. Se nærmere omtale under 9.1.

Forslaget om å utvide dagens forsøkshjemmel til også å omfatte økonomiske forsøk 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 kommunens gjeldende rammer, eksempelvis fra 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. Det er på det nåværende tidspunkt ikke mulig å anslå om kommunene vil søke om forsøk med redusert introduksjonsstønad, og hvor stor reduksjon i stønaden de vil ønske å prøve ut. Følgelig er det ikke mulig å anslå om forslaget vil medføre økte kostnader til supplerende økonomisk sosialhjelp, eller hvor store økte kostnader forslaget eventuelt vil kunne medføre for den enkelte kommune. Forslaget vil også ha mindre administrative konsekvenser for kommuner som gjennomfører forsøkene.

Forslaget vil ha administrative konsekvenser for departementet i forbindelse med ressursbruk til behandling og godkjenning av søknader om unntak. Det er på det nåværende tidspunkt ikke mulig å vite hvor mange kommuner som vil ønske å søke unntak fra bestemmelser i lov og forskrift og hvor omfattende søknadene vil være. Det er følgelig derfor ikke mulig å anslå hvor stor ressursbruken vil være i henholdsvis departement og direktorat. Økonomiske konsekvenser som følge av dette vil dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets, IMDis og Kompetanse Norges gjeldende budsjettammer.

### ***12.2.6.2 Kompetansekrav for lærere***

Forslaget innebærer at det innføres et krav om at lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven skal ha generell formell pedagogisk utdanning og minimum 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Formålet er at lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven skal ha relevant kompetanse. Se nærmere omtale under 9.2. Forslaget har økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet mener forslaget vil styrke kvaliteten i opplæringen og bidra til at flere deltakere oppnår et bedre sluttnivå. Dette kan videre bidra til at flere deltakere avslutter opplæringen tidligere som følge av at de på et tidligere tidspunkt oppnår nivået som er satt i den individuelle planen. Siden kommunene mottar tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap uavhengig av hvor lenge en person deltar i opplæringen, vil dette isolert sett kunne være en innsparing for kommunene. Det ventes at flere personer får jobb som følge av bedre resultater i norsk. Dette vil være lønnsomt for kommunene, både i form av at personene er (mer) økonomisk selvhjulpne og fordi de bidrar med skatteinntekter, jf. omtale under 12.2.

Over 90 prosent av lærerne som underviser i voksenopplæringen har generell formell pedagogisk utdanning. Forslaget om å innføre krav om denne kompetansen vil dermed ikke være vanskelig å oppfylle, og de økonomiske konsekvensene av denne delen av forslaget vil være små.

Om lag 53 prosent av lærerne som underviser i norsk etter introduksjonsloven vil trenge kompetanseheving når kravet innføres. De aller fleste, om lag 43 prosent av lærerne, vil trenge 30 studiepoeng. En mindre del, om lag 10 prosent av lærerne, vil trenge noen færre studiepoeng for å fylle kompetansekravet. Det er bevilget 16 mill. kroner over statsbudsjettet for 2019 til kompetanseheving av lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven. Gjennom disse midlene vil om lag 100 lærere årlig kunne tildeles stipend til videreutdanning i 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Med denne ordningen, og en ev. utvidelse til flere stipend årlig, vil mange lærere kunne oppnå 30 studiepoeng innen 5 til 10 år. Det legges opp til dispensasjonsordning for tilsatte lærere og en overgangsperiode til ansettelse av nye lærere som ikke oppfyller kompetansekravene.

En eventuell styrking av tiltaket for å tildele flere stipender årlig og for å videreutvikle studietilbudet, vil fremmes i de ordinære budsjettprosessene.

#### **12.2.7 Endringer i statsborgerloven**

Forslaget om å heve kravet om kunnskaper i norsk muntlig fra nivå A2 til B1 vil kunne føre til at flere ikke fyller vilkårene for norsk statsborgerskap. Dette vil kunne føre til flere avslag og klagesaker. Endringen som foreslås i statsborgerregelverket vil videre kreve tilpasninger i rundskriv og informasjonsmateriell. Departementet legger til grunn at eventuelle økonomiske konsekvenser for statsborgermyndighetene som følger av dette vil kunne dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Forslagene om at standpunkt karakter i grunnskolen ikke lenger skal gi fritak fra kravet om kunnskaper i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve, vil trolig føre til at flere tar norskprøven og statsborgerprøven. Departementet legger til grunn at de samlede konsekvensene for kommunene blir små, og eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer.

### **12.2.8 Samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene**

Det er i dag store forskjeller i resultater på feltet mellom kommunene. Det er også store forskjeller i utgifter til kvalifisering av nyankomne innvandrere mellom kommunene. Proba samfunnsanalyse og Telemarksforskning finner i sin evalueringsrapport *Evaluering av tilskudd til kommunenes bosettings- og integreringsarbeid* at det ikke er en tydelig sammenheng mellom utgifter til kvalifiseringen og resultater i kommunene. Kommuner som får mange over i arbeid, greier ikke dette på grunn av at de bruker mye ressurser på tiltakene, men fordi de er gode, ifølge Proba samfunnsanalyse og Telemarksforskning. Forslagene i dette høringsnotatet skal bidra til at flere kommuner blir bedre, og departementet venter derfor at resultatene vil bli bedre i kommunene.

Som nevnt under 12.2, vil enkelte av tiltakene som foreslås isolert sett føre til moderate merutgifter for kommunene, mens andre vil føre til innsparinger. Blant annet vil forslaget om redusert introduksjonsstønad for personer under 25 år som bor hjemme og forslaget om at flere skal delta i videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet medføre innsparinger. Andre tiltak kan isolert sett føre til merutgifter for kommunene. Gjennom blant annet innføring av standardiserte elementer og mer bruk av formell kvalifisering i introduksjonsprogrammet, venter departementet imidlertid at kvaliteten i introduksjonsprogrammet vil øke. Strengere krav til kompetansen blant norsklærerne vil videre bidra til høyere kvalitet i norskopplæringen. Endringene som foreslås i høringsnotatet skal til sammen bidra til at flere personer oppnår bedre resultater i ordningene og at flere personer får jobb. Dette vil den enkelte, kommunen og samfunnet for øvrig tjene på. Departementet mener med dette at de samlede tiltakene som foreslås ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene. Det legges derfor til grunn at tiltakene gjennomføres innenfor gjeldende rammer.

Fylkeskommunene har i dag ingen særskilte oppgaver knyttet til integrering, og de mottar heller ingen særskilte tilskudd til integrering slik kommunene gjør. Fylkeskommunene vil få flere oppgaver på integreringsfeltet som følge av regionreformen og forslag i dette høringsnotatet. De får i dag midler til videregående opplæring gjennom rammetilskuddet. Det foreslås også at det overføres midler for å gi særskilt språkopplæring til personer som går i videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet. Videre vil det overføres midler til fylkeskommunene som følge av overføring av oppgaver i tråd med Meld. St. 6 (2018–2019). Departementet mener med dette at fylkeskommunene samlet sett vil bli finansiert for det arbeidet som foreslås i høringsnotatet. Det legges derfor til grunn at tiltakene gjennomføres innenfor gjeldende rammer.

## 13 Merknader til de enkelte bestemmelsene i integreringsloven

### 13.1 Til Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

#### *Til § 1*

Bestemmelsen regulerer formålet med integreringsloven. Formålet med loven er at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige, jf. *første ledd første punktum*. Begrepet "integreres" er et vidt begrep og også andre tiltak enn integreringslovens ordninger skal bidra til dette. Loven skal etter *første ledd andre punktum* bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.

Etter *andre ledd* skal loven legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.

Bestemmelsen har ikke selvstendig rettslig betydning, men andre bestemmelser i loven skal tolkes i lys av formålet.

#### *Til § 2*

Bestemmelsen regulerer lovens geografiske virkeområde. Det følger av *første ledd første punktum* at loven gjelder i Norge. Loven gjelder ikke på Svalbard eller på Jan Mayen. Når oppgaver etter loven skal gjennomføres før en person ankommer Norge, gjelder loven også utenfor det norske territoriet, jf. *første ledd andre punktum*. Dette gjelder særlig kompetansekartlegging av overføringsflyktninger, jf. § 7 andre ledd.

#### *Til § 3*

Bestemmelsen definerer noen utvalgte begreper i loven. Med asylsøker menes en person som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28, jf. *bokstav a*. Med innvandrer menes etter *bokstav b* person med oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven. Definisjonen av innvandrer er dermed vid og omfatter flere enn de fleste loven gjelder for. En overføringsflyktning er en person som har fått flyktningstatus før innreise til Norge eller som har fått en innreisetillatelse i påvente av behandling av søknad om flyktningstatus, jf. *bokstav c*. Med bosatt etter avtale menes etter *bokstav d* å være bosatt etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene. Avtale om bosetting inngås mellom kommunen og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

### 13.2 Til Kapittel 2 Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven

#### *Til § 4*

Bestemmelsen regulerer kommunens overordnede ansvar etter integreringsloven.

*Første ledd* synliggjør at kommunen er ansvarlig for tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lovens kapittel 3, 4 og 6. Dette er kommunens kjerneansvar etter loven.

I *andre ledd* fremgår forslag om et krav om at kommunens tilbud skal være forsvarlig. Departementet har ikke konkludert på om det skal innføres et slikt krav, men har skissert et konkret forslag, se punkt 4.1.2

Det følger av *tredje ledd* at kommunens plikter etter loven ikke gjelder overfor personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i opplæring i mottak, introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det må som utgangspunkt kreves uttrykkelig avbrytelse eller avvisning fra den enkelte. Fravær er ikke tilstrekkelig, da opplæringen eller programmet i disse omstendighetene kan stanses. Personer som flytter eller forsvinner anses for å ha avbrutt eller avvist deltakelse.

Etter *fjerde ledd* skal kommunen sørge for nødvendig informasjonsflyt internt i kommunen og mellom kommunen og andre aktører som har oppgaver etter loven. Dette innebærer at kommunen må tilgjengeliggjøre opplysninger for andre aktører og ikke unødig hindre slik tilgang. Det vises til § 41 fjerde ledd om utveksling av personopplysninger uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Kommunen kan etter *femte ledd* gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter integreringsloven. Dette innebærer for eksempel at kommunen kan engasjere private eller ideelle aktører til å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller introduksjonsprogram. Kommunen har fortsatt overordnet ansvar for tilbudet selv om oppgaven gis til en annen aktør.

#### *Til § 5*

Bestemmelsen regulerer fylkeskommunens ansvar etter integreringsloven.

Det følger av *første ledd* at fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Arbeidet skal gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommunene og integreringsmyndighetene.

Fylkeskommunen skal videre utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere og sørge for tilbud om karriereveiledning etter § 12, jf. *andre ledd*. Planene skal omfatte alle innvandrere. Karriereveiledningen bør gjennomføres før kommunen skal fatte vedtak om introduksjonsprogram etter § 13.

Fylkeskommunen skal etter *tredje ledd* veilede og følge opp kommunene i arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere.

*Fjerde ledd* gir departementet myndighet til å gi forskrift om fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, herunder ansvaret for bosetting og andre oppgaver. Fylkeskommunen får flere oppgaver på integreringsfeltet enn de som er nevnt, som det kan være nødvendig å forskriftsfeste. Se punkt 4.2.1.

### **13.3 Til Kapittel 3 Tidlig kvalifisering**

#### *Til § 6*

Bestemmelsen regulerer opplæring i mottak for asylsøkere og viderefører store deler av introduksjonsloven kapittel 4A, som ble innført 1. september 2018.

Det følger av *første ledd* at asylsøkere som bor i mottak og som er over 18 år har plikt til å delta i opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier. Opplæringen kan foregå utenfor mottaket. Plikten inntreer etter registrering i mottaket. Asylsøkere som får sin søknad behandlet etter hurtigprosedyrer i Utlendingsdirektoratet, nektes å få asylsøknaden realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 eller har fått innvilget eller avslått søknad om beskyttelse av Utlendingsdirektoratet, har ikke plikt til å delta i opplæringen.

*Andre ledd* regulerer kommunens plikt til å sørge for opplæring i mottak så snart som mulig etter at asylsøkere som omfattes av plikten er registrert i et mottak i kommunen. Dette innebærer at kommunen skal ta initiativ til å sette i gang opplæringen for de som har plikt til deltakelse etter første ledd. Kommunen kan ta hensyn til når det er praktisk og fornuftig å starte opplæringen, særlig med tanke på andre prosesser asylsøkeren skal gjennom i den innledende asylofasen. Det stilles ikke et absolutt krav om å ha gjennomført helseundersøkelse, asylintervju eller utvidet registrering. Det skal legges vekt på å komme tidlig i gang med opplæringen.

Plikten følger direkte av loven og kommunen skal ikke treffe enkeltvedtak om deltakelse i opplæringen. Det skal ikke være nødvendig for den enkelte å fremsette en søknad. Asylsøkerens plikt til å delta etter første ledd inntreer idet opplæringen tilbys av kommunen.

Opplæringen i norsk skal følge læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal følge presentasjoner utarbeidet av Kompetanse Norge og skal gjennomføres på et språk den enkelte forstår. Opplæringen i norsk og opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal ha god kontinuitet. Gjennomført opplæring skal registreres i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

Etter *tredje ledd* kan departementet gi forskrift om kommunens ansvar, omfanget av og innholdet i opplæringen.

#### *Til § 7*

Bestemmelsen regulerer kompetansekartlegging før bosetting i en kommune. Personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 10, skal etter *første ledd første punktum* kartlegges av vertskommunen for mottak. De som skal kartlegges er framtidige deltakere i introduksjonsprogrammet.

Etter *annet ledd* skal Integrerings- og mangfoldsdirektoratet kartlegge kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge.

Kompetansekartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, jf. *tredje ledd første punktum*. Kartleggingen er ett av flere hensyn som vektlegges i bosettingsarbeidet. Den er videre et sentralt grunnlag for et tilpasset introduksjonsprogram etter bosetting. Det følger av *tredje ledd andre punktum* at den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen. Dette innebærer at deltakeren både har krav på tilbud om kartlegging og at vedkommende må gjennomføre denne.

Det følger av *fjerde ledd* at kartleggingen skal gjennomføres i tråd med § 11. I § 11 reguleres kompetansekartlegging etter bosetting, og det gis blant annet føringer om hvilke opplysninger som skal inngå i kartleggingen.

#### *Til § 8*

Bestemmelsen synliggjør muligheten for at vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 10. Det kan for eksempel settes i gang en prosess for realkompetansevurdering eller godkjenning av medbrakt høyere utdanning. Karriereveiledning er et annet eksempel, som imidlertid krever samarbeid med fylkeskommunen. Vertskommunen for mottak har ikke plikt til å tilby slike tiltak.

### **13.4 Til Kapittel 4 Introduksjonsprogram**

#### *Til § 9*

Bestemmelsen regulerer målgruppen for introduksjonsprogram. Det er flere kriterier som må møtes for at en person skal ha rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. *første ledd*. Vedkommende må for det første være innvandrere, altså ha en oppholdstillatelse etter utlendingsloven, jf. § 3. Ikke alle oppholdstillatelser gir grunnlag for rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Det er gitt en liste over oppholdstillatelser i § 10.

Videre må den enkelte være mellom 18 og 55 år. Det er alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse etter § 10 som er avgjørende for om personen inngår i målgruppen, jf. *første ledd andre punktum*. En person som er 17 år på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse får altså ikke rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram når vedkommende fyller 18 år.

Bare innvandrere som har bodd i en kommune med en oppholdstillatelse nevnt i § 10 i mindre enn to år når vedtak etter § 13 skal treffes har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. *første ledd tredje punktum*. Dette viderefører introduksjonslovens krav om at den enkelte må være "nyankommet", men knytter vilkåret tydeligere opp mot oppholdstillatelsen. Ved innvilgelse av noen oppholdstillatelser nevnt i § 10 kan vedkommende ha bodd i kommunen i mer enn to år fra før med en annen oppholdstillatelse, for eksempel oppholdstillatelse etter § 10 bokstav g. Det er likevel bare den første oppholdstillatelsen den enkelte får som er nevnt i § 10 som gir rett og plikt til deltakelse.

Det følger av *andre ledd* at kravet om å være bosatt etter avtale ikke gjelder personer som har fått oppholdstillatelse som nevnt i § 10 bokstav f og g. Dette er oppholdstillatelse som familiemedlem etter utlendingsloven kapittel 6 og fortsatt oppholdstillatelse for de som tidligere har hatt oppholdstillatelse som familiemedlem, men som gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie. Disse personene bosetter seg

direkte i kommunen, uten at det inngås avtale mellom IMDi og kommunen. Personer med slike oppholdstillatelser omfattes altså ikke av kravet om å være bosatt etter avtale.

#### *Til § 10*

Bestemmelsen lister i *første ledd* opp hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Dette er henholdsvis asyl, oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, oppholdstillatelse som familiemedlem til person med oppholdstillatelser som nevnt tidligere og fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd.

Personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har etter *andre ledd* rett til å fullføre sitt program uavhengig av endringer i oppholdstillatelsen eller om de har fått innvilget statsborgerskap. Dette innebærer at personer som endrer tillatelse fra en som gir rett og plikt til introduksjonsprogram, til en tillatelse som ikke gir rett og plikt, kan fullføre programmet. Dette gjelder ikke hvis oppholdstillatelsen blir tilbakekalt.

#### *Til § 11*

Bestemmelsen regulerer kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune. Det følger av *første ledd* at personer som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram, jf. § 9, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune. Denne retten ogplikten gjelder ikke personer som har gjennomført kompetansekartlegging før bosetting etter § 7.

Formålet med kompetansekartleggingen fremgår av *andre ledd første punktum*. Den skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Dette må ses i lys av blant annet kriteriene for sluttmaal i § 14, der utdanningsbakgrunn er sentralt. *Andre ledd andre punktum* regulerer hvilke opplysninger som minimum skal inngå i kartleggingen. Dette er opplysninger om hvilken utdanning, arbeidserfaring, språkkunnskaper og annen relevant kompetanse den enkelte har.

Det følger av *tredje ledd* at det er kommunen som skal sørge for kompetansekartleggingen av personer i målgruppen.

*Fjerde ledd* gir departementet myndighet til å gi forskrift om hvilke konkrete opplysninger som skal kartlegges.

#### *Til § 12*

Bestemmelsen regulerer karriereveiledning for personer i målgruppen for introduksjonsprogram, jf. § 9. Gjennomføring av karriereveiledning er en rett og plikt for den enkelte, jf. *første ledd første punktum*. Etter *første ledd andre punktum* skal karriereveiledningen bygge på kompetansekartlegging, jf. § 11. Karriereveiledning må altså gjennomføres etter kompetansekartlegging. Videre bør karriereveiledningen gjennomføres før det fattes vedtak om introduksjonsprogram etter § 13.



Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om utdanning og arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, jf. *andre ledd*. Som for kompetansekartleggingen må dette ses i sammenheng med kriteriene for sluttmaal i § 14.

Etter *tredje ledd* er det fylkeskommunen som skal sørge for karriereveiledning av personer i målgruppen. Som følge av dette er det viktig at fylkeskommunen og kommunen samarbeider tett.

Det følger av *fjerde ledd* at det ved gjennomført karriereveiledning bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltaker innenfor rammen av §§ 14 til 16, som regulerer sluttmaal, innhold og varighet av introduksjonsprogrammet. Det er den som gjennomfører karriereveiledningssamtalen på vegne av fylkeskommunen som gir slik anbefaling.

#### *Til § 13*

Bestemmelsen regulerer ansvaret for introduksjonsprogram. Det følger av *første ledd* at kommunen skal sørge for introduksjonsprogram til personer i målgruppen, jf. § 9.

Etter *andre ledd første punktum* skal kommunen treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram til innvandrere som omfattes av § 9 så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller at krav om program framsettes. Fristen gjelder altså både for vedtaket og oppstart av programmet. Integreringskontrakt og individuell plan, jf. §§ 17 og 18, skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak etter første punktum.

Kommunen skal utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt program, jf. *tredje ledd*.

#### *Til § 14*

Bestemmelsen regulerer sluttmaal for introduksjonsprogrammet. Det fremgår av *første ledd* at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet og at dette skal fastsettes i den individuelle planen, jf. § 17. Sluttmaalet skal reflektere hva deltakeren skal oppnå innen programmet avsluttes.

Det gis kriterier for utforming av sluttmaalet for ulike grupper deltakere, der formell kompetanse er sentralt. Sluttmaalet for deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før skal ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, jf. *andre ledd første punktum*. Det skal ikke settes mål om at disse deltakerne skal fullføre høyere utdanning. Disse deltakerne vil ha kort programtid, jf. § 16. Deltakere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå fra før skal primært ha sluttmaal om fullført videregående opplæring, jf. *andre ledd andre punktum*. Med "primært" menes at det skal gode grunner til for å sette et annet sluttmaal for denne gruppen. Denne gruppen kan få tilbud om et lengre introduksjonsprogram.

Ved utforming av sluttmaalet for deltakere som ikke omfattes av andre ledd, skal det etter *tredje ledd* legges stor vekt på deltakerens motivasjon. I dette ligger at deltakerens ønsker og forutsetninger får stor betydning. For deltakere som har fullført grunnskolen og er motivert for videregående opplæring, bør sluttmaalet ta utgangspunkt i at deltakeren skal

fullføre videregående opplæring, jf. *tredje ledd andre punktum*. Det fremgår av *tredje ledd tredje punktum* at sluttmålet for andre deltakere bør ta utgangspunkt i at den enkelte skal få arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring.

#### *Til § 15*

Etter *første ledd* skal innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet fastsettes i den individuelle planen. Programmet skal som et minimum inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer.

For deltakere som har barn under 18 år følger det av *andre ledd* at kurs i foreldreveiledning er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet. Det samme gjelder deltakere som får barn i løpet av programmet.

Det fremgår at *tredje ledd* at det øvrige innholdet i introduksjonsprogrammet er behovsbasert og skal ta utgangspunkt i deltakerens slutt mål, jf. § 14. Programmet kan altså inneholde mer enn det som følger av første og andre ledd, men sluttmålet er utgangspunktet for hvilket innhold programmet kan ha.

Introduksjonsprogrammet skal være på fulltid, jf. *fjerde ledd*. Hva som utgjør fulltid følger arbeidslivet, noe som innebærer at programmet skal ha et omfang på mellom 30 og 40 timer per uke, med et gjennomsnitt på 37,5 timer. Deltakelse i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid tilsvarer ikke gjennomsnittet for den alminnelige arbeidstiden i Norge, men oppfyller likevel integreringslovens krav om fulltid. Forutsetningen er at deltakelsen i videregående opplæring ikke foregår på deltid.

Fulltidskravet innebærer også et krav om deltakelse hele året.

#### *Til § 16*

Bestemmelsen regulerer varigheten av introduksjonsprogrammet.

Det følger av *første ledd* at kommunen fastsetter varigheten av programmet på bakgrunn av den enkeltes slutt mål etter § 14. Varigheten skal fremgå av den individuelle planen.

Den mulige programtiden er differensiert ut fra hvilket slutt mål den enkelte har. Etter *andre ledd* kan programmet for deltakere som har slutt mål etter § 14 andre ledd første punktum vare mellom tre og seks måneder. Disse deltakerne har minimum utdanning på videregående nivå fra før og sluttmålet skal ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid.

*Tredje ledd* regulerer at deltakere med slutt mål om å fullføre videregående opplæring, jf. § 14 andre og tredje ledd, begges andre punktum, kan ha program på mellom tre måneder og tre år. Dette gjelder både unge deltakere under 25 år og deltakere over 25 år som har slutt mål om å fullføre videregående opplæring. Programtiden innenfor denne rammen vil avhenge av hvor lang tid deltakeren trenger for å oppnå sluttmålet.

Etter *fjerde ledd* kan programmet for deltakere med andre slutt mål enn de nevnte vare mellom tre måneder og to år. Dette er altså deltakere som ikke minimum har utdanning på

videregående nivå fra før og som heller ikke har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring. Sluttmalet for disse vil i hovedsak være satt etter § 14 tredje ledd.

*Femte ledd* åpner for at programmet kan forlenges med inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan nå sitt sluttmaal med en forlengelse. En deltaker som har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring kan dermed få inntil fire år i introduksjonsprogrammet dersom det er realistisk at vedkommende da kan fullføre. Forlengelse kan ikke gis dersom programtiden er fastsatt etter andre ledd. Deltakere med programtid på mellom tre og seks måneder etter andre ledd kan dermed ikke få forlenget sitt program.

Det fremgår av *sjette ledd* at introduksjonsprogrammet avsluttes når sluttmalet er nådd eller ved stans av programmet, jf. § 20. Godkjent permisjon legges til programmets varighet, for eksempel fødselspermisjon. Programmet avsluttes uansett når varigheten av programmet går ut, selv om sluttmalet ikke er nådd.

#### *Til § 17*

Bestemmelsen regulerer individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram.

Det følger av *første ledd* at kommunen skal utarbeide en individuell plan samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram etter § 13.

Planen skal utarbeides sammen med deltakeren, jf. *andre ledd første punktum*. Det er likevel kommunen som tar endelig beslutning, jf. første ledd. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Kompetansekartlegging utgjør et viktig grunnlag for arbeidet. Planen skal etter *andre ledd andre punktum* også bygge videre på elementer vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen. Dette kan for eksempel være kartlegging, veiledning, godkjenning av kompetanse og kompletterende utdanning. Bestemmelsen skal sikre at kommunen tar hensyn til og vektlegger tidligere kartlegginger, karriereveiledning og andre tiltak når individuell plan skal utformes. Bestemmelsen skal videre sikre at dette arbeidet ikke starter på nytt ved bosetting og at innvandreren ikke opplever unødvendige gjentakelser eller avbrudd i sin kvalifisering. I formuleringen «bygge videre på» ligger det et rom for skjønn slik at kommunene kan vurdere innholdet i den individuelle planen ut fra lokale forhold. Elementene kan både være påbegynt og fullført.

Minimumskravene til innholdet i planen reguleres i *tredje ledd*. Planen skal minst inneholde deltakerens sluttmaal og norskmål, jf. §§ 14 og 32, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet, jf. § 16, elementene i programmet og klagemuligheter. Dette er minimumskrav og planen kan også inneholde andre punkter.

Etter *fjerde ledd* skal det begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.

Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, jf. *femte ledd*. Planen skal være et dynamisk dokument, og kommunen skal derfor jevnlig vurdere

den. Det kreves ikke at planen endres dersom det ikke er behov for det. Vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon kan for eksempel være sykdom, svangerskap eller familieinnvandring som i en periode kan forsinke framdriften eller kreve ekstra innsats fra deltakeren.

Det følger av *sjette ledd* at deltakere i introduksjonsprogram skal ha én samlet individuell plan for deltakelse i programmet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Disse deltakerne skal ikke ha to individuelle planer.

#### *Til § 18*

Bestemmelsen regulerer integreringskontrakt for deltakere i introduksjonsprogram.

Det følger av *første ledd* at kommunen og deltakeren skal inngå en integreringskontrakt samtidig som det utarbeides en individuell plan.

Kontrakten skal gjengi målene og programmets varighet som er fastsatt i den individuelle planen, jf. *andre ledd*. Kontrakten skal også angi deltakerens langsiktige mål.

Etter *tredje ledd* skal kommunen i kontrakten forplikte seg til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 og 6, slik at deltakeren kan oppfylle sitt sluttmaal og sitt norskmål.

Dersom det gjøres endringer i den individuelle planen etter § 17, skal kommunen og deltakeren vurdere om det er behov for endringer i kontrakten, jf. *fjerde ledd*.

I *femte ledd* gis departementet myndighet til å gi forskrift om innholdet i integreringskontrakten.

#### *Til § 19*

Bestemmelsen regulerer fravær og permisjoner fra introduksjonsprogrammet.

Deltakere kan etter *første ledd* søke om fravær fra introduksjonsprogram. Dersom fraværet er gyldig vil deltakeren fortsatt motta stønad, jf. § 23.

Deltakeren kan også innvilges permisjon fra introduksjonsprogram etter *andre ledd*.

*Tredje ledd* regulerer departementets myndighet til å gi forskrift om fravær og permisjon.

#### *Til § 20*

Bestemmelsen regulerer stans av introduksjonsprogrammet. Kommunen kan stanse programmet midlertidig eller permanent for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Bestemmelsen gjelder ikke ved frivillig avslutning av programmet eller der programmet avsluttes som følge av oppnådd sluttmaal eller endt programtid. Forhold som kan medføre stans er blant annet omfattende fravær fra programmet, særlig ugyldig fravær, eller atferd i eller utenfor programmet som kan skade vedkommende eller andre deltakeres muligheter for å gjennomføre programmet.

### **13.5 Til Kapittel 5 Introduksjonsstønad**

#### *Til § 21*

Bestemmelsen regulerer rett til introduksjonsstønad. Deltakere i introduksjonsprogram har krav på introduksjonsstønad for deltakelsen.

#### *Til § 22*

Bestemmelsen regulerer beregning av introduksjonsstønaden.

Etter *første ledd* utgjør stønaden to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis.

Per måned er stønaden 1/12 av stønaden på årsbasis, jf. *andre ledd*. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden og per time utgjør den 1/1 850 av stønaden på årsbasis.

Deltakere under 25 år som ikke bor med foreldre mottar 2/3 stønad, jf. *tredje ledd*.

Deltakere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene mottar 1/3 stønad.

#### *Til § 23*

Bestemmelsen regulerer reduksjon i stønad på grunn av fravær. Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende, jf. § 22 andre ledd.

#### *Til § 24*

Bestemmelsen regulerer samordning med andre offentlige ytelser.

Det følger av *første ledd* at stønaden reduseres i den utstrekning vedkommende har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger, og retten til disse er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar.

Etter *andre ledd* reduseres stønaden på årsbasis for deltakere som mottar overgangsstønad med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp.

Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden, jf. *tredje ledd*.

#### *Til § 25*

Bestemmelsen regulerer forholdet mellom stønaden og deltakerens egne midler.

Stønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue, jf. *første ledd*. Den reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag.

I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 22 andre ledd. Hvis det er til gunst for deltakeren reduseres stønaden krone for krone.

#### *Til § 26*

Bestemmelsen regulerer utbetaling av stønaden. Stønaden utbetales etterskuddsvis på grunnlag av registrert frammøte. Det er kommunen som beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

#### *Til § 27*

Bestemmelsen regulerer trekk i og tilbakebetaling av stønad.

Dersom deltakeren har fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan det overskytende trekkes i framtidig stønad, jf. *første ledd*.

Det følger av *andre ledd* at det kan vedtas at stønaden skal betales tilbake dersom noen har fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger.

Hvis mottakeren av introduksjonsstønad med tilbakevirkning får innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 24, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløp som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom, jf. *tredje ledd*.

### **13.6 Til Kapittel 6 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

#### *Til § 28*

Bestemmelsen regulerer målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Første ledd regulerer hvem som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens andre ledd regulerer hvem som kun har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Det er flere kriterier som må møtes for at en person skal ha rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. *første ledd*. Vedkommende må for det første være innvandrere, altså ha en oppholdstillatelse etter utlendingsloven, jf. § 3. Ikke alle oppholdstillatelser gir grunnlag for rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er gitt en liste over oppholdstillatelser som gir rett og plikt til deltakelse i opplæringen i § 29 første ledd.

Bestemmelsens *andre ledd* regulerer hvem som har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. At vedkommende ikke har rett til opplæring betyr at den enkelte må betale for opplæringen selv. Det er gitt en liste over oppholdstillatelser som gir plikt til deltakelse i opplæringen i § 29 andre ledd.

Videre må den enkelte være mellom 18 og 67 år. Det er alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse etter § 29 som er avgjørende for om personen inngår i målgruppen, jf. *tredje ledd*. En person som er 17 år på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse får altså ikke rett og/eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap når vedkommende fyller 18 år. Rett og plikt til opplæring opphører ved fylte 67 år. En person som er 66 år får altså bare rett og plikt til å delta i opplæringen frem til vedkommende fyller 67 år.

Kommunen kan tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til andre enn de som har rett og/eller plikt til deltakelse i opplæring, jf. *fjerde ledd*.

#### *Til § 29*

Bestemmelsen lister i *første ledd første punktum* opp hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er for det første oppholdstillatelser som nevnt i § 10, altså de samme som gir rett og plikt til deltakelse i

introduksjonsprogram. Dette er henholdsvis asyl, oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, oppholdstillatelse som familiemedlem til person med oppholdstillatelser som nevnt tidligere og fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd.

Videre har også personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som har permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 eller personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til norske og andre nordiske borgere, rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap jf. *første ledd bokstav a og b*. Det er en forutsetning at oppholdstillatelsene nevnt i bokstav a og b danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Bestemmelsens *andre ledd* angir når rett og plikt til opplæring inntre. Rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntre ved innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir rett og plikt, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelsen før innreise til landet. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 10 bokstav e, inntre rett og plikt på tidspunktet for bosetting etter avtale, se merknad til §§ 3 og 10. For personer med oppholdstillatelse som nevnt i § 10 bokstav f inntre rett og plikt ved førstegangsfornyelse av tillatelsen.

I særlige tilfeller kan rett og plikt til deltakelse i opplæringen inntre fra det tidspunkt krav om opplæring settes frem. Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som særlige tilfeller.

Personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogram, jf. § 10 andre ledd, har etter *tredje ledd* også rett til å fullføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det vil si at personer som har påbegynt opplæringen i norsk og samfunnskunnskap har rett til å fullføre opplæringen uavhengig av endringer i oppholdstillatelsen eller om de har fått innvilget statsborgerskap. Dette innebærer at personer som endrer tillatelse fra en som gir rett og plikt til opplæring, til en tillatelse som ikke gir rett og plikt, kan fullføre opplæringen. Dette gjelder ikke hvis oppholdstillatelsen blir tilbakekalt.

Bestemmelsens *fjerde ledd* lister opp hvilke oppholdstillatelser som gir plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven §§ 23 eller 25 har plikt til å delta i opplæringen. Tilsvarende gjelder personer som har fått oppholdstillatelse som familiemedlem til personer med slike oppholdstillatelser.

Bestemmelsens *fjerde ledd* angir når plikt til opplæring inntre. Plikten til deltakelse i opplæringen etter § 28 fjerde ledd inntre ved innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir plikt, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelse før innreise.

*Til § 30*

Bestemmelsen regulerer fritak fra plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det fremgår av *første ledd første punktum* at dersom det dokumenteres at vedkommende har et minimum av kunnskaper i norsk eller samisk, vil det kunne innvilges fritak fra deltakelse i opplæringen i norsk. Tilsvarende kan det innvilges fritak fra opplæring i samfunnskunnskap for personer som kan dokumentere et minimum av kunnskaper om det norske samfunnet. For å få fritak må vedkommende fremme søknad om det og dokumentere tilstrekkelig kunnskaper i norsk eller samisk, eller samfunnskunnskap.

Hva som skal til for å oppfylle kravet om tilstrekkelige kunnskaper i norsk, samisk og samfunnskunnskap skal reguleres i forskrift, jf. *tredje ledd*.

Etter bestemmelsens *andre ledd* kan det innvilges fritak dersom det foreligger særlige helsemessige eller tungtveiende årsaker som hindrer deltakelse i opplæringen. Også i disse tilfellene må den enkelte selv fremme søknad om å få fritak.

Det må foretas en helhetlig vurdering av situasjonen i den enkelte sak når det skal avgjøres om det foreligger helsemessige eller tungtveiende årsaker som forhindrer vedkommende fra å delta i opplæring i lang tid framover. Dersom den særlige helsemessige eller tungtveiende årsaken har oppstått underveis eller etter at opplæringen er gjennomført, kan det søkes fritak fra plikt til å fullføre opplæringen og plikten til å avlegge prøver. Vilåårene særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er alternative og skal vurderes adskilt.

Utgangspunktet er at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal tilpasses den enkelte deltaker, også den som av helsemessige årsaker har begrensede muligheter til å delta i opplæringen. Adgangen til fritak fra plikt til å delta i opplæring gjelder derfor bare for personer som overhodet ikke kan delta i og gjennomføre opplæringen i løpet av opplæringsperioden på 18 måneder eller tre år.

Fritak på grunn av helsemessige utfordringer forutsetter en sykdom eller skade. Relevante momenter i vurderingen av om vilååret er oppfylt er blant annet sykdommens eller skadens art, varighet og omfang. Personer som kan være aktuelle for fritak, er personer som er alvorlig eller kronisk syke. Sykdommen eller lidelsen kan være av fysisk eller psykisk art. Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende er varig arbeidsufør. Det må som et minimum oppstilles vilååer om at sykdommen eller tilstanden er av langvarig og/eller stadig tilbakevendende karakter, og ikke en akutt (plutselig) sykdom eller lidelse med forbigående karakter. Vilååret om særlige helsemessige årsaker skal dermed tolkes strengt.

Vilååret andre tungtveiende årsaker er ment som en sikkerhetsventil for tilfeller som ikke dekkes av særlige helsemessige årsaker. Kommunen må foreta en konkret helhetsvurdering for å avgjøre om fritak skal innvilges. Vilååret er ment å fange opp tilfeller som ikke skyldes sykdom eller skade, men som har samme alvorlighetsgrad og gjør deltakelse i opplæring like vanskelig som ved alvorlig eller kronisk sykdom. Fritak skal bare innvilges når det er urimelig å pålegge vedkommende et krav om å gjennomføre opplæring. Tungtveiende årsaker kan for eksempel foreligge hvis personens



sikkerhetssituasjon tilsier at utlendingen ikke kan delta i opplæringen. Dette kan for eksempel være i tilfeller der utlendingen frykter represalier etter brudd med familie og bor på fortrolig adresse.

For å få fritak på grunn av særlige helsemessige årsaker eller på grunn av tungtveiende årsaker må sykdommen/skaden eller det som hindrer deltakelse være av en viss varighet slik at opplæringen ikke kan gjennomføres i løpet av fristen for gjennomføring på 18 måneder eller tre år.

Personer som har fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap er også fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

#### *Til § 31*

Det fremgår av bestemmelsens *første ledd* at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring til deltakere som er i målgruppen, jf. § 28. Det vil si både deltakere med rett og plikt til opplæring og deltakere som bare har plikt til opplæring. Kommunens plikt gjelder bare personer som er folkeregistrert i kommunen. Dette gjelder også personer som er i målgruppen, men som bor midlertidig i på asylmottak i kommunen.

Etter bestemmelsens *andre ledd* er det fylkeskommunen som skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som går i videregående opplæring etter opplæringsloven, så fremt denne opplæringen er på full tid.

Det følger av *tredje ledd* at tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt. Det følger av *tredje ledd andre punktum* at fylkeskommunens ansvar inntreer ved oppstart i videregående opplæring.

I *fjerde ledd* er det presisert at kommunen kan kreve betaling for deltakere som har plikt til å delta i opplæringen, jf. § 28 andre ledd eller deltakere som tilbys opplæring etter fjerde ledd.

Kommunen skal utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæringen, jf. *femte ledd*.

Departementet gir forskrift om innholdet i opplæringen, jf. *sjette ledd*.

#### *Til § 32*

Etter bestemmelsens *første ledd første punktum* skal deltakere i opplæring i norsk oppnå et minimumsnivå i norsk. Det vil si at deltakeren har rett og plikt til å delta i opplæringen frem til minimumsnivået er nådd, eller frem til rett og plikt til opplæring opphører etter § 33. Det følger av *første ledd andre punktum* at kommunen skal sørge for opplæring til deltakere i målgruppen, slik at de når minimumsnivået. Kommunens har ikke plikt til å sørge for opplæring lenger enn det som følger av § 33.

Det fremgår av *andre ledd* at departementet kan gi forskrift om minimumsnivåer for ulike grupper deltakere.

#### *Til § 33*

Bestemmelsen regulerer varighet og omfang av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Det følger av *første ledd første punktum* at retten og plikten til opplæring for deltaker med oppholdstillatelse etter § 28 første ledd gjelder til vedkommende har nådd et minimumsnivå i norsk, jf. § 32. Utgangspunktet er altså at vedkommende både har rett til å delta i opplæring og plikt til å møte opp i opplæringen frem til norskmålet er nådd. Retten og plikten gjelder likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon. I *første ledd andre punktum* fremgår det at deltaker som minimum har gjennomført videregående opplæring før vedtak treffes etter § 31, ikke har rett eller plikt til opplæring i lenger enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon.

Plikten til opplæring for deltakere med oppholdstillatelse etter § 28 andre ledd gjelder til vedkommende har nådd et minimumsnivå i norsk, eller ved gjennomførte 300 timer, jf. *andre ledd*. Deltakere som bruker færre enn 300 timer opplæring på å nå sitt norskmål, må altså ikke delta i flere timer norskopplæring.

#### *Til § 34*

Bestemmelsen regulerer individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Bestemmelsen i § 17 gjelder tilsvarende. Egen individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal kun utarbeides for deltakere i opplæringen som ikke også deltar i introduksjonsprogrammet. Planen skal da kun inneholde det som er relevant for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, blant annet deltakerens norskmål og omfanget av opplæringen. Deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha én samlet individuell plan som omfatter både programmet og opplæringen, se merknad til § 17.

Etter *andre punktum* gjelder ikke kravet om å utarbeide en plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap når fylkeskommunen har ansvar for norskopplæringen. Det forutsettes at opplæringen da følger opplæringslovens regler.

#### *Til § 35*

Bestemmelsen regulerer fravær og permisjoner fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Deltakere kan etter *første ledd* søke om fravær fra opplæringen. Ved omfattende ugyldig fravær kan opplæringen stanses, jf. § 36.

Deltakeren kan også innvilges permisjon fra opplæringen etter *andre ledd*.

*Tredje ledd* regulerer departementets myndighet til å gi forskrift om fravær og permisjon.

#### *Til § 36*

Bestemmelsen regulerer stans i opplæringen. Kommunen kan stanse opplæringen midlertidig eller permanent for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Forhold som kan medføre stans er blant annet omfattende fravær fra opplæringen, særlig ugyldig fravær eller atferd i eller utenfor opplæringen som kan skade vedkommende eller andre deltakeres muligheter for å gjennomføre opplæringen.

#### *Til § 37*

Bestemmelsen regulerer prøver.

Det følger av *første ledd* at deltakere som er omfattet av rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 28 første ledd, har plikt til å få opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Dette innebærer at gjennomføring av prøvene er obligatorisk. Personer som har fritak fra å delta i opplæringen, jf. § 30, har også fritak fra å gjennomføre prøve i faget vedkommende har fritak fra.

Det er kommunen som skal sørge for gjennomføring av prøvene, jf. *annet ledd*.

*Tredje ledd* gir departementet myndighet til å gi forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver i norsk og samfunnskunnskap og om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser om gjennomføringen av prøvene

### **13.7 Til Kapittel 7 Forskjellige bestemmelser**

#### *Til § 38*

Bestemmelsen regulerer forsøk etter introduksjonsloven.

Det følger av *første ledd* at departementet etter søknad fra kommunen kan godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske forsøk.

Forsøkene kan være utprøving av modeller som innebærer behov for unntak fra bestemmelser som gjelder pedagogiske, organisatoriske eller økonomiske forhold. Bestemmelsen er knyttet til gjennomføring av konkrete forsøk hvor kommunen søker om og får innvilget unntak fra klart angitte bestemmelser i lov eller forsøk for en avgrenset periode, den gir ingen generell adgang til å gjøre unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift. De samlede fordelene ved forsøksordningen må oppveie ulempene som inngrepet i rettigheter etter loven medfører.

At det kan gjennomføres økonomiske forsøk innebærer at det kan gjøres unntak fra introduksjonsloven kapittel 3 om introduksjonsstønad. Redusert introduksjonsstønad i en periode mot å motta det resterende beløpet når deltakeren oppnår sine mål er én mulig modell, men også andre modeller kan være aktuelle for forsøk.

Etter *andre ledd* kan departementet gi forskrift om kriteriene for å godkjenne forsøk.

#### *Til § 39*

Bestemmelsen regulerer kompetansekrav for lærere. Den som skal undervise i norsk etter integreringsloven skal ha generell formell pedagogisk utdanning og minimum 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk. Kompetansekravet gjelder for offentlige og private ansatte lærere i fast eller midlertidig stilling.

Begrepet generell formell pedagogisk utdanning tilsvarer det som omtales som pedagogisk kompetanse i introduksjonsloven i dag og som i dagens rundskriv omtales som godkjent lærerutdanning.

Departementet kan gi forskrift om overgangsregler til kravet i første ledd, jf. *andre ledd*.

#### *Til § 40*

Bestemmelsen regulerer forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg.

*Første ledd* fastslår at personer som deltar i introduksjonsprogram eller opplæring etter introduksjonsloven, ikke skal bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i forbindelse med opplæringssituasjoner. Med opplæringssituasjoner menes opplæring etter introduksjonsloven og opplæringslignende tiltak. Opplæringslignende tiltak kan til dømes være språk- og arbeidspraksis og andre tiltak etter § 4 tredje ledd bokstav c. Turer som innebærer opplæring vil også være omfatta av forbudet. Forbudet gjelder også ved gjennomføring av avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap og statsborgerprøven. Kommunen plikter å legge til rette for gjennomføringa av prøvene. Aktuell tilrettelegging kan for eksempel være identifisering foran bare én person og gjennomføring av prøven på et eget rom. Forbudet gjelder ikke når bruk av ansiktsdekkende plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold. Det er for eksempel tillatt å bruke ansiktsdekkende plagg ved opplæring ute i sterk kulde.

*Andre ledd* angir reaksjoner ved brudd på forbudet i første ledd. Kommunen kan stanse introduksjonsprogram eller opplæring midlertidig, jf. §§ 7 og 19 fjerde ledd, for personer som tross skriftlig advarsel bruker klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Skriftlig advarsel kan gis flere ganger. Kommunen skal alltid forsøke å få den det gjelder til å rette seg etter forbudet gjennom samtale før de setter i verk reaksjoner. Terskelen for å stanse introduksjonsprogrammet eller opplæringa midlertidig skal være høy.

*Tredje ledd* slår fast at forbudet i første ledd gjelder tilsvarende for lærere og andre personer som i opplæringssituasjoner bidrar til at kommunen oppfyller pliktene i lova. Dette gjelder også personer med lignende roller som arbeider for private rettssubjekter som har etablert samarbeid med kommunen om oppfyllelse av pliktene kommunen har etter introduksjonsloven. Ved brudd på forbudet skal den det gjelder bli pålagt å fjerne klesplagget. Gjentatte brudd på forbudet kan gi grunnlag for oppsigelse etter arbeidsrettslige regler. Oppsigelse må gjøres i tråd med regelverket for dette

#### *Til § 41*

Bestemmelsen regulerer behandling av personopplysninger.

*Første ledd* gir en overordnet regulering av behandling av personopplysninger, også personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Offentlige organer som har oppgaver i forbindelse med formålene kan behandle personopplysninger etter bestemmelsen. Dette inkluderer også organisasjoner og private som utfører oppgaver for formålene for stat, fylkeskommune eller kommune, jf. § 41 femte ledd.

For at behandling skal være tillatt må behandlingen og personopplysningene være nødvendige for å utføre oppgaver for formålene. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig at opplysningene er nyttige. De må ha selvstendig betydning.

Bestemmelsen lister opp hvilke formål det kan behandles personopplysninger for i bokstav a til e. Tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv i *bokstav a* omfatter blant annet opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske

verdier i mottak. Tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet i *bokstav b* dekker for eksempel introduksjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidstrening, språkpraksis og andre lignende tiltak.

Gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskferdigheter i *bokstav c* har et videre virkeområde enn § 41 for øvrig. Bestemmelsen gir hjemmelsgrunnlag for å behandle personopplysninger om personer som avlegger prøver for å dokumentere norskkunnskaper og samfunnskunnskap. Dokumentasjon av norskkunnskaper er et av vilkårene for permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap etter henholdsvis utlendingsloven og statsborgerloven. Det kreves også dokumentasjon av norskkunnskaper for å få opptak til høyere utdanning i Norge. Selv om mange av de som avlegger prøver er innenfor integreringslovens målgruppe, er det derfor også flere andre grupper som avlegger disse prøvene som privatister. Dette kan for eksempel være norske statsborgere med grunnskole fra utlandet og EU/EØS-borgere. Statsborgerprøven er en prøve som dokumenterer samfunnskunnskap og omfattes derfor av bestemmelsen.

Etter *bokstav d* kan det behandles personopplysninger for bosetting av innvandrere. Dette dekker hele bosettingsprosessen, herunder IMDis anmodning til kommunene om bosetting, kommunenes tilrettelegging av botilbud og lignende. *Bokstav e* gjelder utbetaling av tilskudd til kommunene for tiltakene i bokstav a, b og d. Tilskuddsordningen reguleres i rundskriv og adgangen til å behandle personopplysninger for dette formålet gjelder for den til enhver tid gjeldende tilskuddsordning.

*Andre ledd* gir hjemmel for behandling av personopplysninger om personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap etter å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven, når det er nødvendig for å utføre oppgaver nevnt i første ledd.

*Tredje ledd første punktum* presiserer at personopplysninger nevnt i første ledd kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Med utlendingsmyndighetene menes i hovedsak Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. *Andre punktum* gir hjemmel for innhenting av opplysninger fra barnevernet og krisesentre uten hinder av taushetsplikt, når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig. Slike opplysninger kan for eksempel være nødvendig dersom det har foregått vold i familien. Barnevernet og krisesentre innhenter personopplysninger for andre formål enn de som fremgår av § 41 første ledd.

*Fjerde ledd* regulerer utveksling av personopplysninger mellom organer som har behov for dem for å utføre oppgaver i forbindelse med formålene nevnt i første ledd. Det gjøres unntak fra lovbestemt taushetsplikt. Utvekslingsadgangen gjelder når personopplysningene er innsamlet for formålene i første ledd, eller er innsamlet for formål som er forenlige med formålene i første ledd. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Personopplysninger skal utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, dersom det er tilstrekkelig for formålet.

*Femte ledd* presiserer at også organisasjoner og private som for eksempel har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i en kommune kan behandle personopplysninger for disse formålene. Organisasjoner og private må utføre oppgaver for formålene nevnt i første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune for at de skal ha adgang til å behandle personopplysninger med hjemmel i integreringsloven § 41.

*Sjette ledd* gir departementet adgang til å gi forskrift om behandlingen av personopplysninger etter integreringsloven. Det kan for eksempel gis forskrift om krav til behandlingen, bruk av automatiserte avgjørelser, hvilke organer som kan behandle personopplysninger og hvilke opplysninger som kan behandles. Det kan også gis forskrift om innhenting av personopplysninger fra helsepersonell og utlevering av personopplysninger til utlendingsmyndighetene

#### *Til § 42*

Bestemmelsen regulerer personregister og plikt til å registrere personopplysninger.

*Første ledd* gir hjemmel for å opprette nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 41 første ledd.

Etter *andre ledd* har kommunen plikt til å registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av integreringsloven i personregister. Det samme gjelder fylkeskommunen. Plikten vil presiseres i forskrift.

I *tredje ledd* presiseres det at utlevering av opplysninger kan skje gjennom direkte søketilgang i personregistre. Dette tillater at for eksempel kommuner har egen brukerinlogging til registrene.

*Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskrift om personregistre og om kommunens plikt til å registrere personopplysninger.

#### *Til § 43*

Bestemmelsen regulerer pålegg om å utlevere personopplysninger.

Organ som har oppgaver etter loven kan pålegge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kompetanse Norge, Arbeids- og velferdsetaten, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, folkeregistermyndigheten, kommunene og fylkeskommunene å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere. Adgangen gjelder når det er nødvendig i den enkelte sak og uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

*Annet ledd* begrenser unntaket fra taushetsplikten, slik at taushetsplikt etter helsepersonelloven ikke omfattes.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi forskrift om adgangen til å pålegge utlevering av personopplysninger. Det kan for eksempel gis forskrift om hvilke personopplysninger som kan pålegges utlevert.

#### *Til § 44*

Bestemmelsen har vært på høring, se høringsnotat om forslag til endringer i introduksjonsloven 1. mars 2019. Forslaget er ikke vedtatt.

### **13.8 Til Kapittel 8 Saksbehandlingsregler**

#### *Til § 45*

Bestemmelsen regulerer forholdet til forvaltningsloven.

Det følger av *første ledd* at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i integreringsloven.

*Andre ledd* gir en oversikt over noen av avgjørelsene etter loven som regnes som enkeltvedtak. Dette gjelder blant annet tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, utarbeidelse og vesentlig endring av individuell plan, fravær og permisjoner, forlengelse og refusjon i ytelser fra folketrygden.

I *tredje ledd* presiseres at personer som har rett til tjenester etter integreringsloven ikke regnes som parter i samme sak. Det kan ikke klages over at en annen har fått ytelsen.

#### *Til § 46*

Bestemmelsen regulerer klager etter integreringsloven.

Det følger av *første ledd* at enkeltvedtak truffet etter integreringsloven kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket, jf. *andre ledd*. Ved prøving av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnets er åpenbart urimelig.

#### *Til § 47*

Bestemmelsen regulerer tilsyn.

Det følger av *første ledd* at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av pliktene etter lovens kapittel 3 til 6 og §§ [4], 39, 40 og 42. De nevnte kapitlene regulerer tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det kan også føres tilsyn med § 39 om kompetansekrav for lærere, § 40 om forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg og § 42 om registrering av personopplysninger i personregister. Departementet vurderer om det skal kunne føres tilsyn med forslaget om et forsvarlighetskrav og § 4 er derfor satt i klamme. Se omtale i punkt 10.3.2 og 4.1.1.

*Andre ledd* presiserer at reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.

#### *Til § 48*

Bestemmelsen regulerer opplysningsplikt til barnevernet.

Bestemmelsen regulerer oppmerksomhetsplikten og opplysningsplikten til barnevernet ved alvorlig omsorgssvikt og alvorlige atferdsvansker for personell som arbeider innenfor loven.

*Første ledd* viderefører personelletts særskilte oppmerksomhetsplikt om forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.

*Andre ledd* regulerer personelletts meldeplikt til den kommunale barneverntjenesten. Plikten omfatter alle som utfører tjeneste eller arbeid etter loven. De materielle vilkårene for meldeplikt er nærmere regulert i bokstav a til d. Det nærmere innholdet i plikten er omtalt ovenfor i merknaden til barnevernloven § 6-4 første ledd.

*Tredje ledd* lovfester opplysningsplikten ved pålegg fra barneverntjenesten eller andre barnevernmyndigheter. Det nærmere innholdet i plikten er omtalt i merknad til barnevernloven § 6-4.

### **13.9 Til Kapittel 9 Sluttbestemmelser**

#### *Til § 49*

Bestemmelsen regulerer ikrafttredelse.

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Integreringsloven erstatter introduksjonsloven, og introduksjonsloven oppheves derfor fra samme tidspunkt.

#### *Til § 50*

Bestemmelsen regulerer overgangsregler mellom introduksjonsloven og integreringsloven. Integreringsloven gjelder for de som påbegynner opplæring i mottak eller får vedtak om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lovens ikrafttredelse. De som har påbegynt opplæring eller introduksjonsprogram før integreringslovens ikrafttredelse omfattes av introduksjonsloven.



## 14 Forslag til lov

Lov om integrering (integreringsloven) skal lyde:

### Kapittel 1 Almennelige bestemmelser

#### § 1 *Lovens formål*

Formålet med loven er at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.

Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.

#### § 2 *Geografisk virkeområde*

Loven gjelder i Norge. Når oppgaver etter loven skal gjennomføres før en person ankommer Norge, gjelder loven også utenfor det norske territoriet.

#### § 3 *Definisjoner*

I denne loven menes med:

- a) asylsøker: person som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28
- b) innvandrер: person med oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven
- c) overføringsflyktning: person som har fått flyktningstatus, jf. utlendingsloven § 28 første ledd, av Utlendingsdirektoratet før innreise til Norge eller som har fått en innreisetillatelse i påvente av behandling av sin søknad om flyktningstatus
- d) bosatt etter avtale: bosatt etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene

### Kapittel 2 Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven

#### § 4 *Kommunens ansvar*

Kommunen er ansvarlig for å sørge for tidlig kvalifisering etter kapittel 3, introduksjonsprogram etter kapittel 4 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 6.

Kommunens tilbud etter denne loven skal være forsvarlig og gis innen fristene som fremgår av loven.

Kommunens plikter gjelder ikke personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i opplæring i mottak, introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunen skal sørge for nødvendig informasjonsflyt internt i kommunen og mellom kommunen og andre aktører som har oppgaver etter loven.

Kommunen kan gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter denne loven.

#### § 5 *Fylkeskommunens ansvar*

Fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Arbeidet skal gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommunene og integreringsmyndighetene.

Fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere og sørge for tilbud om karriereveiledning etter § 12.

Fylkeskommunen skal veilede og følge opp kommunene i arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere.

Departementet kan gi forskrift om fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, herunder ansvaret for bosetting og andre oppgaver.

### **Kapittel 3 Tidlig kvalifisering**

#### § 6 *Plikt til å delta i opplæring i mottak*

Asylsøkere som bor i mottak og som er over 18 år har plikt til å delta i opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier. Plikt til deltakelse inntreffer etter registrering i mottaket. Plikten gjelder ikke dersom asylsøkeren

- a) får sin søknad behandlet etter hurtigprosedyrer i Utlendingsdirektoratet
- b) nektes å få asylsøknaden realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32
- c) har fått innvilget eller avslått søknad om beskyttelse av Utlendingsdirektoratet

Kommunen skal sørge for opplæring i mottak så snart som mulig etter at asylsøkere som omfattes av plikten etter første ledd, er registrert i et mottak i kommunen.

Departementet kan gi forskrift om kommunens ansvar, omfanget av og innholdet i opplæringen.

#### § 7 *Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune*

Vertskommuner for mottak skal kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 10.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal kartlegge kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge.

Kartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen.

Kartleggingen skal gjennomføres i tråd med § 11.

§ 8 *Andre integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune*

Vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet, jf. § 15, og andre integreringsfremmende tiltak, til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 10.

#### **Kapittel 4 Introduksjonsprogram**

§ 9 *Målgruppe*

Innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 10, og som er bosatt etter avtale, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse nevnt i § 10 er avgjørende for om personen inngår i målgruppen. Rett og plikt gjelder kun for innvandrere som har bodd i en kommune med en oppholdstillatelse nevnt i § 10 i mindre enn to år når vedtak etter § 13 skal treffes.

Kravet om å være bosatt etter avtale gjelder ikke personer som har fått oppholdstillatelse som nevnt i § 10 bokstav f og g.

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til innvandrere med oppholdstillatelse i henhold til utlendingsloven kapittel 6 som er familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 10 f, til innvandrere over 55 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 10, og til innvandrere som nevnt i første ledd som er bosatt uten avtale med kommunen. Det er et vilkår at innvandreren har bodd i en kommune i mindre enn to år når vedtak etter § 13 treffes.

Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), omfattes ikke av denne bestemmelsen.

§ 10 *Oppholdstillatelser som gir rett og plikt*

Følgende oppholdstillatelser gir rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram:

- a) asyl, jf. utlendingsloven § 28
- b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 35 tredje ledd
- c) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl
- d) begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b
- e) kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, jf. utlendingsloven § 34
- f) oppholdstillatelse som familiemedlem til personer som nevnt i bokstav a til e, jf. utlendingsloven kapittel 6, forutsatt at referansepersonen har vært bosatt i en kommune i mindre enn fem år før det søkes om familiegjenforening
- g) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven §§ 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd

Personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har rett til å fullføre sitt program uavhengig av endringer i oppholdstillatelse eller om de har fått innvilget statsborgerskap.

#### § 11 *Kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune*

Personer som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram, jf. § 9, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune. Retten og plikten gjelder ikke personer som har gjennomført kompetansekartlegging etter § 7.

Kompetansekartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kartleggingen skal som et minimum omfatte hvilken utdanning, arbeidserfaring, språkkunnskaper og annen relevant kompetanse den enkelte har.

Kommunen skal sørge for kompetansekartlegging av personer i målgruppen, jf. første ledd.

Departementet kan gi forskrift om hvilke konkrete opplysninger som skal kartlegges.

#### § 12 *Karriereveiledning*

Personer som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram, jf. § 9 har rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning. Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartlegging, jf. § 11, og bør gjennomføres før det fattes vedtak etter § 13.

Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om utdanning og arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.

Fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledning av personer i målgruppen, jf. første ledd.

Ved gjennomført karriereveiledning bør det gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltaker innenfor rammen av §§ 14 til 16.

#### § 13 *Ansvar for introduksjonsprogram*

Kommunen skal sørge for introduksjonsprogram etter dette kapitlet til personer i målgruppen, jf. § 9.

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram etter dette kapittel til innvandrere som omfattes av § 9 så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller at krav om program framsettes. Integreringskontrakt og individuell plan, jf. §§ 17 og 18, skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak etter første punktum

Kommunen skal utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.

#### § 14 *Sluttmål for introduksjonsprogrammet*

Kommunen skal sette et sluttmål for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet. Sluttmålet skal fastsettes i den individuelle planen, jf. § 17.

Sluttmålet for deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før skal ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid. Deltakere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå skal primært ha sluttmål om fullført videregående opplæring.

Ved utforming av sluttmålet for deltakere som ikke omfattes av andre ledd, skal det legges stor vekt på deltakerens motivasjon. For deltakere som har fullført grunnskolen og er motivert for videregående opplæring bør sluttmålet ta utgangspunkt i at deltakeren skal fullføre videregående opplæring. For andre deltakere bør sluttmålet ta utgangspunkt i at den enkelte skal få arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring.

#### § 15 *Innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet*

Innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet fastsettes i den individuelle planen. Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde:

- a) opplæring i norsk
- b) opplæring i samfunnskunnskap
- c) kurs i livsmestring
- d) arbeids- eller utdanningsrettede elementer

Deltakere som har barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning. Det samme gjelder deltakere som får barn i løpet av programmet.

Innholdet for øvrig er behovsbasert og skal ta utgangspunkt i deltakerens sluttmål, jf. § 14.

Introduksjonsprogrammet skal være på fulltid. Deltakere under 25 år som har videregående opplæring på fulltid som sitt program oppfyller fulltidskravet.

#### § 16 *Programmets varighet*

Kommunen fastsetter varigheten av programmet på bakgrunn av sluttmålet, jf. § 14. Programmets varighet skal fremgå av den individuelle planen, jf. § 17.

For deltakere som har sluttmål etter § 14 andre ledd første punktum, kan programmet vare mellom tre og seks måneder.

For deltakere med sluttmål om fullført videregående opplæring, jf. § 14 andre og tredje ledd, begges andre punktum, kan programmet vare mellom tre måneder og tre år.

For deltakere med andre sluttmål kan programmet vare mellom tre måneder og to år.

Programmet kan forlenges med inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan nå sitt sluttmål med en forlengelse. Dette gjelder likevel ikke for program med varighet fastsatt etter andre ledd.

Programmet avsluttes når sluttmålet er nådd eller ved stans av programmet, jf. § 20. Godkjent permisjon legges til programmets varighet.

#### § 17 *Individuell plan*

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 13, utarbeide en individuell plan.

Planen skal utarbeides sammen med deltakeren og utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på elementer vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen.

Den individuelle planen skal minst inneholde deltakerens sluttmål og norskmål, jf. §§ 14 og 32, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet, jf. § 16, elementene i programmet og klagemuligheter.

Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.

Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.

Deltakere i introduksjonsprogram skal ha én samlet individuell plan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

#### § 18 *Integreringskontrakt*

Kommunen og deltakeren skal inngå en integreringskontrakt samtidig som det utarbeides en individuell plan, jf. § 17.

Kontrakten skal gjengi målene og programmets varighet fastsatt i den individuelle planen, jf. § 17. Kontrakten skal også angi deltakerens langsiktige mål.

Kommunen skal i kontrakten forplikte seg til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 og 6, slik at deltakeren kan oppfylle sitt sluttmål og sitt norskmål, jf. andre ledd bokstav b og c.

Kommunen og deltakeren skal vurdere om det er behov for endringer i kontrakten dersom det gjøres endringer i deltakerens individuelle plan, jf. § 17 fjerde ledd.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i integreringskontrakten.

#### § 19 *Fravær og permisjoner*

Deltakeren kan søke om fravær fra introduksjonsprogram. En deltaker som har gyldig fravær vil motta stønad, jf. § 23.

Deltakeren kan innvilges permisjon fra introduksjonsprogram.

Departementet gir forskrift om fravær og permisjon.

#### § 20 *Stans av introduksjonsprogram*

Kommunen kan stanse introduksjonsprogrammet midlertidig eller permanent for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold.

### **Kapittel 5 Introduksjonsstønad**

#### § 21 *Rett til introduksjonsstønad*

Deltakere i introduksjonsprogram har krav på introduksjonsstønad.

#### § 22 *Beregning av introduksjonsstønad*

For deltakelse i program er stønaden på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp.

Stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Stønaden per time utgjør 1/1 850 av stønaden på årsbasis.

Deltaker under 25 år som ikke bor med foreldre mottar 2/3 stønad. Deltakere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene mottar 1/3 stønad.

#### § 23 *Reduksjon i stønad på grunn av fravær*

Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende, jf. § 22 andre ledd.

#### § 24 *Samordning med andre offentlige ytelser*

Introduksjonsstønaden reduseres også i den utstrekning vedkommende har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger, og retten til disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar.

Dersom vedkommende mottar overgangsstønad, reduseres introduksjonsstønaden på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp

Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.

#### § 25 *Egne midler*

Stønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue. Stønaden reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag.

I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 22 andre ledd. Stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltakeren.

#### § 26 *Utbetaling*

Utbetaling skjer etterskuddsvis på grunnlag av registrert frammøte. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

#### § 27 *Trekk i og tilbakebetaling av stønad*

Dersom deltakeren har fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan det overskytende trekkes i framtidig stønad.

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.

Dersom en mottaker av introduksjonsstønad med tilbakevirkning får innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 24, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløp som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

### **Kapittel 6 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

#### § 28 *Målgruppe*

Innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 29 første ledd har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 29 fjerde ledd har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse nevnt i § 29 er avgjørende for om personen inngår i målgruppen. Rett og plikt opphører ved fylte 67 år.

Kommunen kan tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til andre enn personer nevnt i denne bestemmelsen.

#### § 29 *Oppholdstillatelser*

Oppholdstillatelser som nevnt i § 10 gir rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det samme gjelder følgende andre oppholdstillatelser, forutsatt at oppholdstillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse:

- a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som har permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62



- b) oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til norske og andre nordiske borgere

Rett og plikt til opplæring, jf. § 28 første ledd, inntre ved innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir rett og plikt, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelsen før innreise. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 10 bokstav e inntre rett og plikt på tidspunktet for bosetting etter avtale. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 10 bokstav f inntre rett og plikt ved førstegangs fornyelse av tillatelsen. I særlige tilfeller kan rett og plikt inntre fra det tidspunktet krav om opplæring settes fram. Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som særlige tilfeller.

Personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogrammet, jf. § 10 andre ledd, har også rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Følgende oppholdstillatelser gir plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, forutsatt at oppholdstillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse:

- a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 23
- b) oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 25
- c) oppholdstillatelse som familiemedlem til personer nevnt i bokstav a og b, jf. utlendingsloven kapittel 6

Plikt til opplæring, jf. § 28 andre ledd, inntre ved innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir plikt, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelse før innreise.

### § 30 *Fritak fra plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap*

Personer i målgruppen, jf. § 28, kan søke om fritak fra plikten til å delta i opplæring i norsk dersom vedkommende kan dokumentere et minimum av kunnskaper i norsk eller samisk. Personer som kan dokumentere et minimum av kunnskaper om det norske samfunnet kan søke om fritak fra plikt til delta i opplæring i samfunnskunnskap.

Dersom det foreligger særlig helsemessige eller tungtveiende årsaker som hindrer deltakelse i opplæringen, kan personer i målgruppen, jf. § 28, søke om fritak.

Departementet gir forskrift om hvilken dokumentasjon som er nødvendig etter denne bestemmelsen.

### § 31 *Ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap*

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen, jf. § 28, som er folkeregistrert i kommunen. Dette gjelder også for personer i målgruppen som bor midlertidig på asylmottak i kommunen.

Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen, jf. § 28, som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid.

Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt. Fylkeskommunens ansvar inntreer ved oppstart i videregående opplæring.

Kommunen kan kreve at personer som omfattes av § 28 andre og fjerde ledd betaler for opplæringen.

Kommunen skal utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring.

Departementet gir forskrift om innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

### § 32 *Norskmål*

Deltakere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Kommunen skal sørge for opplæring slik at deltakeren oppnår minimumsnivået.

Departementet gir forskrift om minimumsnivåer i norsk for ulike grupper deltakere.

### § 33 *Varighet og omfang*

Retten og plikten til opplæring for deltaker med oppholdstillatelse etter § 28 første ledd gjelder til vedkommende har nådd et minimumsnivå i norsk, jf. § 32, men likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon. Deltaker som minimum har gjennomført videregående opplæring før vedtak treffes etter § 31 har ikke rett eller plikt til opplæring i lenger enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon.

Plikten til opplæring for deltakere med oppholdstillatelse etter § 28 andre ledd gjelder til vedkommende har nådd et minimumsnivå i norsk, jf. § 32 eller ved gjennomførte 300 timer.

### § 34 *Individuell plan*

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 31, utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. § 17 gjelder tilsvarende. Kravet om å utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar for norskopplæringen, jf. § 31 andre ledd.

### § 35 *Fravær og permisjoner*

Det kan søkes om fravær fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Ved omfattende ugyldig fravær kan opplæringen stanses, jf. § 36.

Deltakeren kan innvilges permisjon fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet gir forskrift om fravær og permisjon.

#### § 36 *Stans i opplæringen*

Kommunen kan stanse opplæringen midlertidig eller permanent for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold.

#### § 37 *Prøver*

Deltakere som er omfattet av rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 28 første ledd, har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunen skal sørge for gjennomføring av prøvene.

Departementet gir forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver i norsk og samfunnskunnskap og om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser om gjennomføringen av prøvene.

### **Kapittel 7 Forskjellige bestemmelser**

#### § 38 *Forsøk*

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

Departementet kan gi forskrift om kriteriene for å godkjenne forsøk.

#### § 39 *Kompetansekrav for lærere*

Den som skal undervise i norsk etter denne loven skal ha generell formell pedagogisk utdanning og minimum 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk.

Departementet kan gi forskrift om overgangsregler til kravet i første ledd.

#### § 40 *Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet*

Personer som deltar i introduksjonsprogram eller opplæring etter loven, skal i forbindelse med opplærings- og vurderingssituasjoner ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Med opplæringssituasjon menes opplæring etter loven og opplæringslignende tiltak, inkludert praksis og turer. Forbudet gjelder ikke når bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold.

Kommunen kan midlertidig stanse introduksjonsprogrammet eller opplæringen, jf. §§ 20 og 36, for personer som tross skriftlig advarsel bruker klesplagg som helt eller

delvis dekker ansiktet i strid med forbudet i første ledd. Personer som opptrer i strid med forbudet i vurderingssituasjoner kan bortvises fra prøvelokalet.

Første ledd gjelder tilsvarende for lærere og andre personer som i opplæringssituasjoner og vurderingssituasjoner bidrar til kommunens oppfyllelse av pliktene i loven. Det samme gjelder personer med liknende roller som arbeider for private aktører som har etablert samarbeid med kommunen om gjennomføring av kommunens plikter etter loven. Dersom en person som nevnt i første eller andre punktum opptrer i strid med forbudet i første ledd, skal personen bes om å fjerne klesplagget som dekker ansiktet. Gjentatte brudd på forbudet kan være grunnlag for oppsigelse.

#### § 41 *Behandling av personopplysninger*

Offentlige organer kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med

- a) tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv
- b) tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet
- c) gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkunnskaper og samfunnskunnskap
- d) bosetting av innvandrere
- e) utbetaling av tilskudd for tiltak som nevnt i bokstav a, b og d

Når det er nødvendig for å utføre oppgaver nevnt i første ledd kan offentlige organer også behandle personopplysninger om personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap etter å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Personopplysninger nevnt i første ledd kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig, kan personopplysninger nevnt i første ledd innhentes fra barnevernet og krisesentre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Personopplysninger nevnt i første ledd kan utveksles mellom offentlige organer som har behov for opplysningene for å utføre oppgaver nevnt i første ledd, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Dersom det er tilstrekkelig for å oppnå formålet, skal opplysningene kun utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver nevnt i første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune.

Departementet kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger etter denne loven, herunder om krav til behandlingen, bruk av automatiserte avgjørelser, innhenting av personopplysninger, hvilke personopplysninger som kan behandles og

reservasjonsadgang for behandling av personopplysninger. Det kan også gis forskrift om innhenting av personopplysninger fra helsepersonell og om utlevering av personopplysninger til utlendingsmyndighetene.

#### § 42 *Personregister og plikt til å registrere opplysninger*

Det skal opprettes nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 41 første ledd. Utlevering av personopplysninger til organer nevnt i § 41 første ledd kan skje gjennom direkte søketilgang i slike personregistre.

Kommunen har plikt til å registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av integreringsloven i personregister nevnt i første ledd. Det samme gjelder fylkeskommunen.

Departementet kan gi forskrift om nasjonale personregistre etter denne paragrafen og om kommunens plikt til å registrere personopplysninger.

#### § 43 *Pålegg om å utlevere personopplysninger*

Når det er nødvendig i den enkelte sak, kan offentlige organer som har oppgaver etter denne loven, pålegge følgende organer å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere uten hinder av lovbestemt taushetsplikt:

- a) Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- b) Kompetanse Norge
- c) Arbeids- og velferdsetaten
- d) Utlendingsdirektoratet
- e) Utlendingsnemnda
- f) folkeregistermyndigheten
- g) kommunene
- h) fylkeskommunene

Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven.

Departementet kan gi forskrift om adgangen til å pålegge utlevering av personopplysninger etter denne paragrafen.

#### § 44 *Nasjonalt tolkeregister*

Se høringsnotat om endringer i introduksjonsloven 1. mars 2019 for forslag til bestemmelse.

### **Kapittel 8 Saksbehandlingsregler**

#### § 45 *Forholdet til forvaltningsloven*

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her.

Som enkeltvedtak etter denne loven regnes blant annet avgjørelser om:

- a) tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap jf. kapittel 4 til 6
- b) fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap og prøver, jf. §§ 30 og 37
- c) utarbeidelse av og endring av integreringskontrakt, jf. § 17
- d) utarbeidelse av og vesentlig endring av individuell plan, jf. 18 og 34
- e) stansing av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte, jf. §§ 20 og 36
- f) fravær og permisjon
- g) forlengelse av introduksjonsprogram
- h) trekk i introduksjonsstønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp
- i) tilbakebetaling av stønad på grunn av uriktige opplysninger
- j) refusjon i ytelser fra folketrygden

Personer som har rett til tjenester etter denne loven regnes ikke som parter i samme sak. Det kan ikke klages over at en annen har fått ytelsen.

#### § 46 *Klage*

Enkeltvedtak truffet etter denne lov kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.

#### § 47 *Tilsyn*

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av pliktene etter lovens kapittel 3 til 6 og §§ [4], 39, 40 og 42.

Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.

#### § 48 *Opplysningsplikt til barnevernet*

Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.

Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold

- a) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt,

- b) når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring,
- c) når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd,
- d) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, plikter også å gi opplysninger etter pålegg i samsvar med barnevernloven § 6-4.

## **Kapittel 9 Sluttbestemmelser**

### **§ 49 *Ikrafttredelse***

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov av 4. juli 2003 nr. 8 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

### **§ 50 *Overgangsregler***

Loven gjelder for de som påbegynner opplæring i mottak eller får vedtak om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lovens ikrafttredelse.

## **15 Forslag til endringer i statsborgerregelverket**

### **15.1 Forslag til endringer i statsborgerloven**

Statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f skal lyde:

f) fyller kravene *om kunnskaper* i norsk muntlig og samfunnskunnskap fastsatt i § 8

Statsborgerloven § 8 skal lyde:

§ 8. Krav *om kunnskaper* i norsk muntlig og *samfunnskunnskap*

*For søkere mellom 18 og 67 år er det et krav at de behersker norsk muntlig og har bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk. Søknadstidspunktet er avgjørende for om 18-årgrensen er oppfylt.*

*Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kravene om å beherske norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap, herunder om unntak fra kravene.*

### **15.2 Forslag til endringer i statsborgerforskriften**

Statsborgerforskriften kapittel 4 skal lyde:

*Kapittel 4 Nærmere bestemmelser og unntak fra kravene om å beherske norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap jf. statsborgerloven § 8, jf. § 7 første ledd bokstav f*

#### § 4-1 *Kravet om å beherske norsk muntlig*

Kravet i loven § 8 første ledd om å beherske norsk muntlig er oppfylt dersom søkeren har avlagt avsluttende prøve i norsk muntlig på nivå B1 eller høyere etter integreringsloven § 37 første ledd. Kravet gjelder alle søkere i aldersgruppen 18 til 67 år, og er ikke knyttet til rett eller plikt til å avlegge avsluttende prøve i norsk etter introduksjonsloven, eller integreringsloven.

Unntatt fra kravet om å beherske norsk muntlig er søkere som

- a) har gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen, og hvor det er satt karakter [X] eller høyere i faget,
- b) har gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i videregående opplæring, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget,
- c) har gjennomførte studier i norsk eller samisk på universitets- eller høgsolenivå i Norge eller i utlandet tilsvarende 30 studiepoeng,
- d) fyller språkkravene i norsk eller samisk for studier ved universitet eller høgscole i Norge,
- e) på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker ikke kan avlegge prøven,
- f) på grunn av særlige helsemessige årsaker, eller personlige forutsetninger som vedkommende ikke rår over, ikke har mulighet til å bestå prøven på nivå B1 eller høyere, eller
- g) har fått vedtak om fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøve i norsk etter integreringsloven § 37 jf. § 30.

#### § 4-2 *Kravet om å ha bestått prøve i samfunnskunnskap*

Kravet i loven § 8 første ledd om å ha bestått prøve i samfunnskunnskap er oppfylt dersom søkeren har bestått statsborgerprøven. Kravet er også oppfylt dersom søkeren har bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på norsk etter lov om integrering, eller tidligere har bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk etter lov 4. april 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

Unntatt fra kravet om bestått prøve i samfunnskunnskap er søkere som

- a) har gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen, og hvor det er satt karakter [X] eller høyere i faget,
- b) har gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i videregående opplæring, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget,
- c) har gjennomført og bestått studier i samfunnsfag på norsk eller samisk som gir kunnskap om Norge, på universitets- eller høgsolenivå tilsvarende minimum 10 studiepoeng,
- d) på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker ikke kan avlegge prøven, eller



- e) på grunn av særlige helsemessige årsaker, eller personlige forutsetninger som vedkommende ikke rår over, ikke har mulighet til å bestå prøven.
- f) har fått vedtak om fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøve i samfunnskunnskap etter integreringsloven § 37 jf. § 30, eller etter introduksjonsloven § 19 annet ledd, jf. forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 20.

#### § 4-3 *Nordiske statsborgere*

Søker som er statsborger av et annet nordisk land og som forstår det norske eller samiske språket, er unntatt fra kravene i statsborgerloven § 8.