



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 81 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i integreringsloven mv.  
(økt arbeidsretting og formell opplæring  
i introduksjonsprogrammet)





DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 81 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i integreringsloven mv.  
(økt arbeidsretting og formell opplæring  
i introduksjonsprogrammet)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	5.3.1	Realkompetansevurdering .....	25
			5.3.2	Karriereveiledning .....	25
			5.4	Departementets vurdering .....	26
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	7	5.4.1	Realkompetansevurdering .....	26
2.1	Innføringen av integreringsloven .....	7	5.4.2	Karriereveiledning .....	27
2.2	Følgeevalueringer av integreringsloven .....	7	<b>6</b>	<b>Introduksjonsprogram for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere</b> .....	28
2.2.1	Innledning .....	7	6.1	Gjeldende rett .....	28
2.2.2	Deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere .....	7	6.2	Forslaget i høringsnotatet .....	28
2.2.3	Deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere .....	9	6.3	Høringsinstansenes syn .....	29
2.2.4	Midlertidige regler for fordrevne fra Ukraina .....	9	6.3.1	Programmets varighet .....	29
2.3	Høringen .....	11	6.3.2	Kurs i livsmestring .....	29
2.4	Høringsinstansenes syn på behovet for å gjøre tilpasninger i regelverket .....	13	6.3.3	Minstekrav til omfang av arbeidsrettede elementer fra fjerde måned i program som skal kvalifisere for arbeid .....	30
2.5	Departementets vurdering .....	14	6.4	Departementets vurdering .....	32
			6.4.1	Programmets varighet .....	32
			6.4.2	Kurs i livsmestring .....	32
			6.4.3	Minstekrav til omfang av arbeidsrettede elementer fra fjerde måned i program som skal kvalifisere for arbeid .....	33
<b>3</b>	<b>Klargjøring av formålet og hensikten med introduksjonsprogrammet</b> .....	15	<b>7</b>	<b>Introduksjonsprogram for deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere</b> .....	35
3.1	Gjeldende rett .....	15	7.1	Gjeldende rett .....	35
3.2	Forslaget i høringsnotatet .....	15	7.2	Forslaget i høringsnotatet .....	35
3.3	Høringsinstansenes syn .....	16	7.3	Høringsinstansenes syn .....	35
3.4	Departementets vurdering .....	16	7.3.1	Utdanningsrettet program .....	35
			7.3.2	Arbeidsrettet program .....	38
<b>4</b>	<b>Målgruppe for introduksjonsprogrammet</b> .....	19	7.4	Departementets vurdering .....	39
4.1	Gjeldende rett .....	19	7.4.1	Utdanningsrettet program .....	39
4.2	Forslaget i høringsnotatet .....	19	7.4.2	Arbeidsrettet program .....	41
4.3	Høringsinstansenes syn .....	19	<b>8</b>	<b>Deltagerens langsiktige mål</b> ....	43
4.3.1	Utvidelse av målgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram .....	19	8.1	Gjeldende rett .....	43
4.3.2	Innvandrere som er i arbeid eller får tilbud om arbeid .....	20	8.2	Forslaget i høringsnotatet .....	43
4.4	Departementets vurdering .....	21	8.3	Høringsinstansenes syn .....	43
4.4.1	Utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogram .....	21	8.4	Departementets vurdering .....	43
4.4.2	Innvandrere som er i arbeid eller får tilbud om arbeid .....	22	<b>9</b>	<b>Samordning av introduksjonsprogrammet</b> .....	45
<b>5</b>	<b>Realkompetansevurdering og karriereveiledning</b> .....	24	9.1	Gjeldende rett .....	45
5.1	Gjeldende rett .....	24	9.2	Forslaget i høringsnotatet .....	45
5.1.1	Realkompetansevurdering .....	24	9.3	Høringsinstansenes syn .....	45
5.1.2	Karriereveiledning .....	24	9.4	Departementets vurdering .....	46
5.2	Forslaget i høringsnotatet .....	25			
5.3	Høringsinstansenes syn .....	25			

<b>10</b>	<b>Tilsyn med fylkeskommunens oppgaver</b> .....	48	<b>12</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	57
10.1	Gjeldende rett .....	48	12.1	Innledning .....	57
10.2	Forslaget i høringsnotatet .....	48	12.2	Utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogram .....	57
10.3	Høringsinstansenes syn .....	48	12.3	Realkompetansevurdering .....	58
10.4	Departementets vurdering .....	49	12.4	Programmets varighet og forlengelse av program .....	59
<b>11</b>	<b>Opphevelse av midlertidig regelverk m.m.</b> .....	51	12.5	Minstekrav til omfang av arbeidsrettede elementer .....	60
11.1	Opphevelse av enkelte av de midlertidige reglene for personer med kollektiv beskyttelse .....	51	12.6	Samordning av introduksjonsprogrammet .....	61
11.1.1	Innledning .....	51	12.7	Utvidet tilsynshjemmel .....	61
11.1.2	Gjeldende rett .....	51	12.8	Opphevelse av enkelte av de midlertidige reglene for personer med kollektiv beskyttelse .....	61
11.1.3	Forslaget i høringsnotatet .....	52			
11.1.4	Høringsinstansenes syn .....	52	<b>13</b>	<b>Merknader til lovforslaget</b> .....	63
11.1.5	Departementets vurdering .....	54			
11.2	Opphevelse av midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 .....	55		<b>Forslag til lov om endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet)</b> .....	69
11.3	Bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet .....	55			



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 81 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 4. april 2025,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i integreringsloven. Forslagene følger opp Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*, evalueringer av regelverket og lærdommer fra håndteringen av de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina. Endringene foreslås blant annet for å styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogram som skal kvalifisere for arbeid, og for å legge til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. De foreslåtte endringene har også som mål å bidra til et klarere og enklere regelverk.

I punkt 3 foreslår departementet presiseringer for å tydeliggjøre hensikten med introduksjonsprogrammene for deltagere med og uten utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. I punkt 4 foreslås det å utvide aldersgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram fra 55 år til og med 60 år. Det foreslås videre at innvan-

drere som er i arbeid eller har tilbud om arbeid, ikke skal ha rett og plikt til introduksjonsprogram. I punkt 5 foreslås det at kommunen skal veilede deltagere som har behov for realkompetansevurdering, om retten til realkompetansevurdering etter den nye opplæringslova.

Departementet foreslår i punkt 6 og 7 enkelte endringer i innholdet og varigheten av introduksjonsprogrammene for ulike deltagergrupper. Blant annet foreslås det at det skal stilles minstekrav til arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogram som skal kvalifisere for arbeid.

Departementet foreslår i punkt 8 at det langsiktige målet for hva deltageren ønsker å gjøre, flyttes fra integreringskontrakten til integreringsplanen. I punkt 9 foreslås det å regulere kommunens forpliktelser til å samordne de ulike elementene som kan inngå i et introduksjonsprogram. I punkt 10 foreslås det at det innføres tilsyn med fylkeskommunens ansvar etter loven.

I punkt 11 foreslår departementet blant annet å oppheve de fleste av de midlertidige reglene i § 37 c om introduksjonsprogram for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse.



## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Innføringen av integreringsloven

Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021 og erstattet introduksjonsloven av 2003. Integreringsloven representerer en stor utvikling i integreringspolitikken. For å legge til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring, i introduksjonsprogrammet, ble det innført differensiert programtid. Deltagere som har som mål å fullføre videregående opplæring kan få inntil tre års program, med mulighet for inntil ett års forlengelse. Deltagere som allerede har videregående opplæring eller høyere skal ha kort programtid. Som en del av regionreformen og oppfølging av Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* fikk fylkeskommunene en større rolle på integreringsfeltet, og integreringsloven regulerer blant annet fylkeskommunens ansvar for deltagere i introduksjonsprogrammet som går fulltid i videregående opplæring og fylkeskommunenes ansvar for regionalt integreringsarbeid. Kravet om å ha gjennomført et visst antall timer opplæring i norsk ble erstattet med et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Det ble innført krav om kompetansekartlegging før bosetting, karriereveiledning, kurs i livsmestring, foreldreveiledning og kompetansekrav for lærere som underviser i norsk og samfunnskap etter integreringsloven. Det ble også innført et forsvarlighetskrav som innebærer at tjenestene kommunene yter etter integreringsloven skal være i tråd med faglige retningslinjer og fagkunnskap.

Våren 2022 ble det innført et eget kapittel i integreringsloven (kapittel 6A) og i integreringsforskriften (kapittel 8A) med midlertidig regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, for å håndtere høye ankomster av fordrevne fra Ukraina.

Sentrale bestemmelser i integreringsloven og de midlertidig endringene i integreringsregelverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, har blitt følgeevaluert, med sikte på at det skulle gjøres justeringer i regelverket dersom følgeevalueringene avdekket behov for det.

### 2.2 Følgeevalueringer av integreringsloven

#### 2.2.1 Innledning

Med integreringsloven er det gjort flere endringer for å styrke kvalifiseringen av nyankomne innvandrere. For å få kunnskap om intensjon med endringene etterleves i praksis og om det er behov forjusteringer, har Fafo følgeevaluert noen av endringene. På bakgrunn av evalueringen har Fafo publisert rapportene *Fokus på formell kvalifisering. En implementeringsstudie av nye områder og grep i integreringsloven (Fafo 2024–04)* og *Kort programtid i introduksjonsprogrammet – Erfaringer fra en implementeringsfase med midlertidige tillatelser og midlertidig lov og stor variasjon i ankomsttall (2024–24)*.

I tillegg til Fafos evaluering ga departementet våren 2022 Proba og Advokatfirmaet Lund & Co i oppdrag å følgeevaluere de midlertidige endringene som er gjort i forskjellig lovverk, samlet og for hver sektor, herunder de midlertidige reglene i integreringsloven kapittel 6A og integreringsforskriften kapittel 8A. Proba og Lund & Co leverte en delrapport i november 2023, og den avsluttende rapporten *Følgeevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina – sluttrapport (2024–01)*, ble levert våren 2024. Proba har også evaluert innføringen av minstekravene til arbeidsrettede elementer for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som har med kort programtid og slutt-mål om arbeid.

#### 2.2.2 Deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere

Flere studier fra Frischsenteret har vist at sysselsettingsandelen blant innvandrere fra lavinntektsland generelt, og flyktninger og familiegjennforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge for så å falle fem til ti år etter ankomst. Årsaken til dette antas blant annet være utdanningsnivået til denne gruppen. Dette var bakgrunnen for at det gjennom integreringsloven

er lagt til rette for at flere skal oppnå formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. For unge under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, er det presisert at sluttmålet for programmet for denne gruppen som hovedregel skal være å fullføre videregående opplæring.

Tall over flere år viser likevel at kun et fåtall av deltagerne i introduksjonsprogrammet får tilbud om og fullfører videregående opplæring innenfor programmet. I tillegg er det få som fullfører i årene etter avsluttet program. Ny opplæringslov og innføringen av modulstrukturert opplæring for voksne fra skoleåret 2024/2025, forventes å ha en positiv virkning på muligheten til å gjennomføre formell kvalifisering innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det gjenstår likevel flere utfordringer som gjør det vanskelig å nå målsettingen om at flere deltagere i introduksjonsprogrammet skal kunne fullføre videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring, innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. I en studie gjennomført av Oslo Economics i samarbeid med Rambøll fremkommer det at av alle som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2010–2019 var det kun to prosent som hadde fullført videregående opplæring innenfor programmet. Av de som påbegynte videregående i introduksjonsprogrammet uten å fullføre, fullførte 40 prosent i løpet av de påfølgende fire år. Den lave andelen som fullfører videregående opplæring i etterkant av introduksjonsprogrammet, har trolig sammenheng med begrensede muligheter for inntektssikring under utdanningen. En overgang fra introduksjonsstønad til andre inntektsordninger medfører lavere utbetalinger, og personer under opplæring vil oppleve et inntektsfall ved introduksjonsprogrammets slutt. Selv om den enkelte har flere inntektskilder, er de samlede inntektene ofte lave for voksne innvandrere. Særlig gjelder dette personer som har forsørgeransvar for barn eller annen familie (Oslo Economics 2022).

Fafo finner at manglende koordinering mellom kommunen og fylkeskommunen bidrar til lang ventetid før oppstart i videregående opplæring (Fafo 2024-04). Videre er konkurransen om læreplasser stor. Det er få tilbud og om det er tilbud, er de i liten grad tilrettelagt for at deltagere med svake norskkunnskaper skal kunne ha utbytte av undervisningen. Fafo mener at mange nyankomne dessuten bosettes i kommuner hvor det ikke finnes et tilrettelagt tilbud innenfor rimelig reisevei. Fafo finner at det i liten grad legges til rette for at deltagere kan flytte videre til

en kommune hvor det gis tilbud om videregående opplæring.

Lang ventetid før inntak til opplæringen er også en vesentlig barriere, noe som blant annet fremgår av Ideas2evidence-rapport 2:2024. Dette gjelder særlig for voksne, til tross for at forskrift til opplæringslova § 13-4 slår fast at fylkeskommunene skal behandle søknader om videregående opplæring for voksne fortløpende. Fylkeskommunen kan ikke ha ventelister og skal gi et tilbud innen rimelig tid.

Det kan være tilfeldig om en person på flukt får med seg papirer på fullført utdanning. For de som ikke kan dokumentere eller sannsynliggjøre gjennomført grunnskole, kan realkompetansevurdering gi grunnlag for inntak til videregående opplæring. Realkompetansevurdering er også viktig for å kunne avkorte og tilpasse opplæringsløpet. Fafo finner at det er det svært få deltagere i introduksjonsprogrammet som får tilbud om realkompetansevurdering, og særlig på et annet språk enn norsk eller samisk eller ved bruk av tolk. Fafo anbefaler at det legges til rette for at realkompetansevurdering blir et reelt og landsdekkende tilbud for de som ikke har dokumentasjon på fullført grunnskole.

Ideas2evidence har evaluert utprøvingen av modulstrukturert opplæring for voksne. Sluttrapporten (rapport 2:2024) fra utprøvingen av forbedrende opplæring for voksne (FVO) viser at det er utfordrende å tilrettelegge for deltagere med lite skolebakgrunn og svake norskferdigheter. Det er også en utfordring å gi integrert fag- og norskopplæring som sikrer læringsutbytte. Sluttrapporten (rapport 1:2024) fra forsøket med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) viser at medbragt kompetanse og tilknytning til arbeidslivet fra før deltageren kommer inn i forsøket har mye å si for resultatene deltageren oppnår. Deltagere som har fullført noe videregående opplæring fra før, og deltagere som kommer inn i forsøket med norskferdigheter på nivå B1 eller høyere, skiller seg ut med høyere fullføringsgrad enn andre. Evalueringen viser at modulstrukturen og bruken av realkompetansevurdering har vært sentrale virkemidler for å oppnå mer fleksibel opplæring. Modulstrukturen gir fleksibilitet og mulighet for individuell tilpassning av opplæringsløpet. Evalueringen har dessuten vist at realkompetansevurdering har blitt benyttet i betydelig høyere grad enn i ordinær fag- og yrkesopplæring for voksne. Mange har fått kortere og mer tilpassete opplæringsløp som følge av en slik vurdering.

### 2.2.3 Deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere

En viktig nyskaping med integreringsloven var innføringen av differensiert programtid. Personer som allerede har en utdanning som kan gi generell studiekompetanse i Norge, skal ha kort programtid, det vil si mellom tre og seks måneder med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder.

I evalueringen av kort programtid fant Fafo forholdsvis lite tilpasninger i innholdet i programmet i de kommunene de besøkte det første året etter innføring av integreringsloven. En viktig årsak til dette var at det var få deltagere med fullført videregående opplæring som ble bosatt, og at andelen som fikk kort programtid i mange kommuner var lav. Med ankomster av fordrevne fra Ukraina, ble denne situasjonen snudd. Rundt 90 prosent av fordrevne fra Ukraina skal ha kort programtid. Rundt 90 prosent av disse igjen har arbeid som sluttmål (Fafo 2024). Tall fra IMDi viser at 14 prosent av øvrige deltagere hadde kort programtid i 2023. 10 prosent av disse hadde arbeid som sluttmål og 4 prosent hadde høyere utdanning som sluttmål for programmet.

Av alle deltagere med avsluttet kort program innen våren 2023, hadde kun 58 prosent hatt praksis som del av programmet. I spørreundersøkelsen til ledere i kommunene fant Fafo at det kun er 11 prosent som oppgir at alle får praksis, og ytterligere 36 prosent oppgir at de fleste får praksis. Rapportering fra IMDi og AVdir vinteren 2024 viser at andelen deltagere med registrerte arbeidsrettede tiltak fortsatt er lav, men at en begynner å se en økning. Det er særlig en økning i registreringer av deltagelse i jobbsøkerkurs, opplæring i norsk arbeidsliv og sikkerhetskultur, og praksis med vekt på arbeid. Fra 1. februar 2024 ble det innført minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer etter tre måneder for deltagere med midlertidig kollektiv beskyttelse, kort programtid og sluttmål om arbeid, se nærmere omtale i punkt 2.2.4 under. Det er forventet at denne endringen sammen med nye kompetansepakker om arbeidsrettet introduksjonsprogram og fleksibel og arbeidsrettet norskopplæring, skal bidra til ytterligere økning i bruken av arbeidsrettede tiltak.

Fafo finner at de aller fleste av deltagerne som avsluttet introduksjonsprogrammet før juli 2023, har fått introduksjonsprogrammer på seks måneder eller mer. Litt over en tredjedel har fått programmer av kun seks måneders varighet. Av disse er det bare en av fem som er registrert med overgang til arbeid eller utdanning. Det er grup-

pen som får forlenget utover seks måneder, men som ikke går fulle tolv måneder i program, som har den høyeste måloppnåelsen. Drøye en av to av disse er registrert med overgang til arbeid eller utdanning.

Fafo finner at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder forlengelse av programmet. De mener nasjonalitet og bosettingskommune virker å ha større betydning for hvem som får forlengelse, enn individuelle behov for kvalifisering. I rundt en av fire kommuner i Fafos undersøkelse var det ingen deltagere som har fått forlenget introduksjonsprogrammet ut over seks måneder. Årsaken til forskjellene i kommunenes praksis for å forlenge introduksjonsprogrammet kan være sammensatt, også begrunnet i ressurs-hensyn hos kommunene. For de fordrevne fra Ukraina mener Fafo det også kan skyldes at en ikke legger til grunn mål om stabil tilknytning til arbeid for denne gruppen. Det er også betydelig forskjell mellom kommunene i hvor stor andel av deltagerne som går videre til arbeid eller utdanning. Kommuner som har høy måloppnåelse kjennetegnes av å ha et fungerende opplæringstilbud til deltagerne og tilbyr flere timer tiltak per deltager, enn kommuner med lavere måloppnåelse (Fafo 2024).

Med innføringen av kort programtid var det en forventning om at det skulle skje en tilpasning i norskopplæringen til de som hadde forutsetning til å lære med rask progresjon. I de kommunene Fafo besøkte var det en betydelig omlegging fra 2021 til 2023, ved at opplæringen ble mer tilrettelagt for de med rask progresjon. Fafo fant imidlertid at det at flere får opplæring med rask progresjon ikke er ensbetydende med at kommunene har blitt bedre på individuell tilrettelegging. Det er fremdeles en tendens til at kommunene tilpasser undervisningsopplegget til de største deltagergruppene (Fafo 2024).

### 2.2.4 Midlertidige regler for fordrevne fra Ukraina

De midlertidige regelverksendringene er folgevaluert av Proba samfunnsanalyse og Advokatfirmaet Lund & Co. Sluttrapporten ble levert i april 2024. Den overordnede problemstillingen var hvorvidt den midlertidige reguleringen har gjort det lettere for kommunene å ta imot et stort antall fordrevne fra Ukraina på en god måte. Proba har også vurdert om effekten av de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven tilsier at det bør gjøres endringer i det ordinære integreringsregelverket.

Et viktig formål med de midlertidige regelverksendringene er å øke bosettingskapasiteten i kommunene. Følgeevalueringen viser at kapasitetsutfordringer i introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen ikke er til betydelig hinder for selve bosettingsprosessen. Kommunene har også klart å oppbemanne for å håndtere økningen i antall deltagere. Noen av de små kommunene har også hatt midler til å kjøpe tjenester via nettdordninger eller fysisk hos nabokommuner, for å gi deltagere tilbud de har krav på.

Probas hovedinntrykket er at kommunene ikke ønsker at de midlertidige endringene skal gjøres til en del av det ordinære regelverket, men enkelte endringer skiller seg ut:

- Svært få velger engelsk som språktilbud, og kommunene påføres kostnader dersom de må etablere et slikt tilbud. Proba ser ikke klare fordelene ved bestemmelsen, og mener den kan fjernes uten at dette medfører betydelige ulemper.
- En høy andel, men likevel et mindretall (33 prosent ja, 45 prosent nei) støtter fjerning av krav om utarbeidelse av integreringskontrakt. I spørreundersøkelsen og intervjuer kommer det frem at mange mener at integreringskontrakten er unødvendige i tillegg til integreringsplanen.
- Muligheten til å utsette eller gjenoppta introduksjonsprogrammet for å prøve seg i arbeidslivet senker terskelen for å prøve seg i arbeidslivet. Formålet med tilpasningen var å legge til rett for at fordrevne kan gå rett ut i arbeid og lette kapasitetssituasjonen i kommunene. Proba mener bestemmelsen bør gjøres til en del av det ordinære regelverket.

Proba vurderer at unntaket fra plikt til å delta i integreringstiltak ikke synes å ha fungert etter sin hensikt, men heller ført til et mer komplisert regelverk og tolkningstvil på en rekke punkter. Dette gjelder blant annet i spørsmål om oppmøte er frivillig dersom en har valgt å delta i introduksjonsprogrammet, og ved bruk av deltid og permisjoner. Probas funn tilsier at unntaket også har blitt oppfattet som en problematisk forskjellsbehandling mellom fordrevne og andre deltagere i introduksjonsprogrammet.

Proba mener begrunnelsen for å ha særlige regler for fordrevne, bortsett fra at de blir bosatt raskere enn flyktninger, er svekket. Proba begrunner dette med at kommunene mener at det ikke er vesentlige lettere å integrere fordrevne, samt at mange fordrevne opplyser at de ikke ønsker å vende tilbake til Ukraina, selv om krigen

avsluttes. Proba mener det kan vurderes om fordrevne fra Ukraina bør omfattes av de fleste av de ordinære reglene i integreringsloven, bortsett fra regler som bidrar til rask bosetting. Proba viser til at dette vil være en åpenbar forenkling for kommuner som bosetter både fordrevne og andre. Disse kommunene må lese de ordinære og midlertidige reglene i loven i sammenheng med de ordinære og midlertidige reglene i forskriften. I sum gir dette et fragmentert regelverk som er vanskelig å forstå. Probas funn tyder på at dette har ført til flere misforståelser og usikkerhet hos dem som anvender loven.

Samtidig mener Proba at risikoen for en sterk økning i ankomstene fra Ukraina, tilsier at det kan være hensiktsmessig å videreføre beredskaps-hjemmelen i integreringsloven som åpner for å redusere rettigheter og plikter, dersom det blir behov for det. Forskjellsbehandlingen mellom ulike grupper oppleves som problematisk i kommunene. Hvis belastningen på kommunen samlet sett blir for høy, mener Proba det kan vurderes å redusere tilbudet for alle i stedet for bare for én gruppe.

Proba har også evaluert innføringen 1. februar 2024 av minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer i integreringsforskriften § 43h. Bestemmelsen gjelder for deltagere med midlertidig kollektiv beskyttelse som har kort programtid og arbeid som sluttmaal. Evalueringen ble i hovedsak utført gjennom en spørreundersøkelse til samtlige kommuner i Norge. Svarprosenten var 41 prosent.

I spørreundersøkelsen oppga flertallet av kommunene at de oppfylte de nye kravene på forhånd, men en del oppga også at de har måttet tilpasse programmene sine som følge av det nye kravet. Andel som oppga at kravet har hatt virkning på tilbudet personer med midlertidig kollektiv beskyttelse får, var høyere blant store enn blant små kommuner.

Probas spørreundersøkelse viser at ikke alle kommunene klarer å oppfylle kravene om arbeidsrettede tiltak til alle. Hovedproblemet ser ut til å være mangel på egnede praksisplasser. Dette er mest vanlig blant små kommuner. En del oppgir svake norskkunnskaper blant deltagerne i programmet som en barriere.

29 prosent av kommunene som besvarte spørreundersøkelsen mener minstekravet til arbeidsretting i introduksjonsprogrammet bør gjøres permanent, mens 42 prosent av kommunene mener kravet bør gjøres permanent, men med justeringer. 18 prosent er imot kravet.

Om lag en tredjedel av kommunene kom med forslag til justering av kravet. Blant disse ønsket

mange mer fleksibilitet i innfasingen av arbeidsrettede elementer og tilpasning til deltagernes norskkunnskaper og helse.

Proba stilte også kommunene spørsmål om minstekrav til arbeidsrettede elementer kan bidra til raskere overgang til arbeid. 23 prosent av respondentene svarte at minstekravet «i stor grad» bidrar til å få personer med midlertidig kollektiv beskyttelse raskere inn i arbeid, mens 50 prosent svarte at det bidrar «i noen grad». 12 prosent svarte at kravet «i liten/ingen grad» bidrar til dette, mens seks prosent svarte at de ikke vet. Flere mener at minstekravet ikke vil ha stor betydning for overgang til arbeid blant introduksjonsdeltagerne i deres kommune. Enkelte mener at det i hovedsak er situasjonen på arbeidsmarkedet som har betydning for hvor raskt deltagerne kommer i arbeid.

Proba vurderer at regelendringen har hatt en viss effekt. Kommune er blitt mer konsekvente i å ha arbeidsrettede elementer på et tidlig tidspunkt i introduksjonsprogrammet, men ikke alle oppfyller kravet. Probas vurdering er at både kommunenes svar i spørreundersøkelsen og eksisterende forskning kan tale for at det for mange deltagere i introduksjonsordningen er mer hensiktsmessig å vente lenger med arbeidsrettede elementer, men at alle bør få slike tiltak senere i programmet.

### 2.3 Høringen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte forslag til endringer i integreringsloven og tilhørende forskrifter om økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet mv. på høring 9. september 2024. Forslaget ble lagt ut på regjeringen.no. Høringsfristen var 9. desember 2024.

Departementet foreslo i høringen endringer i systemet for kompetansekartlegging av personer som er i målgruppen for introduksjonsprogram og en ny forskriftshjemmel for behandling av personopplysninger. Departementet ser behov for å utrede disse forslagene videre og vil eventuelt komme tilbake til Stortinget på et senere tidspunkt med forslag til lovendringer.

Høringsforslaget ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsforvaltningen  
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barneombudet  
Datatilsynet  
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring  
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
Domstolsadministrasjonen  
Folkehelseinstituttet  
Forsvarets forskningsinstitutt  
Forsvarets høgskole  
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging  
Kriminalomsorgsdirektoratet  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Nasjonal sikkerhetsmyndighet  
Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse  
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress  
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning – NOKUT  
Norges forskningsråd  
Norsk institutt for by- og regionforskning  
Norsk institutt for forskning om oppvekst  
NTNU Samfunnsforskning  
Politidirektoratet  
Politiets sikkerhetstjeneste  
Politiets utlendingsenhet  
Politiets høgskolen  
Regjeringsadvokaten  
Riksadvokaten  
Statistisk sentralbyrå  
Utdanningsdirektoratet  
Utdanningsforbundet  
Utlendingsdirektoratet  
Utlendingsnemnda

Sivilombudet

Fylkeskommunene  
Kommunene

Advokatforeningen  
Akademikerne  
Amnesty International Norge  
Antirasistisk senter  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Caritas Norge  
Civita – Den liberale tankesmien  
Den norske dommerforening  
Den norske Helsingforskomite  
Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid  
Flyktningshjelpen  
Forskningsstiftelsen FAFO  
Frivillighet Norge  
Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter  
Human Rights Service  
InorAdopt

Institutt for samfunnsforskning  
 Interesseorganisasjonen for Kommunal Voksenopplæring  
 Internasjonal helse- og sosialgruppe  
 Juridisk rådgivning for kvinner  
 Juss-Buss  
 Kristent interkulturelt arbeid  
 KS – Kommunesektorens organisasjon  
 Landsorganisasjonen i Norge  
 Likestillingssenteret KUN  
 LIM – Likestilling, integrering og mangfold  
 Minotenk  
 MiRA ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner  
 Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk  
 Norges Juristforbund  
 Norges Røde Kors  
 Norges Frivilligsentraler  
 Norsk Folkehjelp  
 Norsk legeforening  
 Norsk organisasjon for asylsøkere  
 Norske kvinners sanitetsforening  
 Næringslivets hovedorganisasjon  
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering  
 Oslosenteret for fred og menneskerettigheter  
 Politiets fellesforbund  
 PRIO  
 Redd Barna  
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger  
 Likestillingssenteret  
 Tankesmien Agenda  
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede  
 Utdanningsforbundet  
 Utrop  
 Virke  
 Voksenopplæringsforbundet  
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

I alt kom det inn 107 høringsuttalelser med realitetsmerknader til forslaget til endringer i integreringsloven fra høringsinstanser og noen enkeltpersoner.

Følgende instanser avga realitetsmerknad:

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Datatilsynet  
 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse  
 Høgskolen i Volda ved Nynorskssenteret  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
 Statsforvalteren i Agder  
 Statsforvalteren i Innlandet  
 Statsforvalteren i Møre og Romsdal  
 Statsforvalteren i Nordland

Statsforvalteren i Rogaland  
 Statsforvalteren i Troms og Finnmark  
 Statsforvalteren i Trøndelag  
 Statsforvalteren i Vestfold og Telemark  
 Statsforvalteren i Vestland  
 Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus  
 Utdanningsdirektoratet  
 Utlendingsdirektoratet  
 Agder fylkeskommune  
 Akershus fylkeskommune  
 Akershus fylkeskommune ved flerkulturelt råd  
 Buskerud fylkeskommune  
 Finnmark fylkeskommune  
 Innlandet fylkeskommune  
 Innlandet fylkeskommune ved flerkulturelt råd  
 Møre og Romsdal fylkeskommune  
 Nordland fylkeskommune  
 Rogaland fylkeskommune  
 Troms fylkeskommune  
 Trøndelag fylkeskommune  
 Vestland fylkeskommune  
 Østfold fylkeskommune  
 Alta kommune ved Alta integrerings- og kompetansesenter  
 Arendal kommune  
 Asker kommune ved Flyktningtjenesten  
 Bærum kommune  
 Bømlo kommune og Bømlo voksenopplæring  
 Drammen kommune  
 Elverum kommune ved Enhet for bosetting og introduksjon og Elverum læringssenter  
 Flyktningnettverket i Valdres (Øystre Slidre kommune, Nord-Aurdal kommune, Vang kommune og Sør-Aurdal kommune)  
 Fredrikstad kommune  
 Færder kommune  
 Eidsskog, Kongsvinger, Nord-Odal og Sør-Odal kommuner og Glåmdal interkommunale voksenopplæring  
 Grimstad kommune ved Kvalifiseringstjenesten  
 Grong kommune  
 Harstad kommune ved Enhet for integrering  
 Haugesund kommune ved Flyktningtjenesten  
 Hå kommune  
 Kinn kommune ved Kinn utdannings- og ressurscenter  
 Levanger kommune  
 Lillestrøm kommune  
 Lindesnes kommune ved Nav, Familiesenteret og Lindenes læringssenter  
 Nav Grimstad  
 Nav Løten

Nav Vestre Toten  
 Nesodden kommune ved Virksomhet Integrering og mangfold  
 Nettverk for flyktningtenester i Nordfjord (Stryn, Gloppen, Bremanger og Stad kommuner)  
 Nome kommune ved Nome voksenopplæring og flyktningtjeneste  
 Oppdal kommune  
 Oslo kommune  
 Oslo kommune ved Karriere Oslo  
 Oslo kommune ved Oslo voksenopplæring servicesenter, avdeling for inntak til norsk og forberedende opplæring for voksne  
 Porsgrunn voksenopplæringscenter i Porsgrunn kommune  
 Ringerike kommune ved Læringscenteret for voksne  
 Risør kommune ved Nav Risør  
 Sandnes kommune ved Mestringsenheten  
 Sarpsborg kommune  
 Senja kommune ved Senter for læring og integrering  
 Skien kommune  
 Sortland kommune  
 Stange kommune ved Flyktningtjenesten  
 Stavanger kommune  
 Strand kommune ved Ryfylke læringscenter  
 Suldal kommune ved Introsenteret i Suldal  
 Sør-Varanger kommune ved Kirkenes flyktning- og kompetansenhet  
 Trondheim kommune  
 Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Bergen kommuner  
 Vefsn kommune ved Vefsn voksenopplæring  
 Vestby kommune  
 Vinje kommune  
 Voksenopplæringene og flyktningtjenestene i Åfjord kommune, Ørland kommune og Indre Fosen kommune  
 Voss kommune ved Integreringstenesta Voss herad  
 Øygarden kommune  
 Ål kommune ved Ål introsenter  
 Ålesund kommune ved virksomhetene Integrering og voksenopplæring  
 Ås kommune ved Ås Læringscenter

Antirasistisk senter  
 AVYO i Delta  
 BIBI Amka – Woman Wake up  
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid  
 ICDP Norge  
 Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring  
 KS – Kommunesektorens organisasjon

Landsorganisasjonen i Norge  
 LO i Hallingdal og Ringerike  
 Lærere i norskopplæring ved Porsgrunn Voksenopplæringscenter i Porsgrunn kommune  
 Lærere ved Bergen læringscenter  
 MiRA-senteret  
 Norges Blindforbund  
 Norges Døveforbund  
 Noregs Mållag  
 Norges Røde Kors  
 Næringslivets hovedorganisasjon  
 Redd barna  
 Utdanningsforbundet  
 Utdanningsforbundet ved Vefsn Voksenopplæring

Klima- og miljødepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Borgarting lagmannsrett, Domstoladministrasjonen, Statistisk sentralbyrå og Kongsgård skolesenter uttalte, at de ikke har merknader til saken.

I tillegg avga fire privatpersoner merknader.

## 2.4 Høringsinstansenes syn på behovet for å gjøre tilpasninger i regelverket

Totalt 107 høringsinstanser avga realitetsmerknader i høringen. Majoriteten støtter forslagene i høringsnotatet. Flere av instansene avgrensner innspillene til å gjelde de enkelte forslagene i høringen, men en del av instansene uttaler seg også overordnet om intensjonen bak forslagene. Disse innspillene omtales under.

*Agder fylkeskommune* uttaler at formålet med integreringsloven og hovedtrekkene i forslagene i høringsnotatet er viktig for selvforsørging. *Akershus fylkeskommune* uttaler at de imøteser endringer i introduksjonsprogrammets lengde for ulike grupper, da det forventes at det kan bidra til en raskere overgang til arbeid for den enkelte. *Buskerud fylkeskommune* mener forslaget til endringer integreringsloven i all hovedsak bidrar til å justere svakheter som er avdekket ved loven, og at forslaget bidrar til et klarere og enklere regelverk å praktisere. *Kirkenes flyktning- og kompetansenhet i Sør-Varanger kommune* uttaler at de støtter deler av intensjonene bak departementets forslag, men understreker viktigheten av fleksibilitet, tilstrekkelige ressurser og tett samarbeid mellom stat og kommune for å sikre en vellykket gjennomføring.

*Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)* og *Kinn utdannings- og ressurscenter i Kinn*

*kommune* mener forslagene i høringsnotatet snev-  
rer inn kommunenes handlingsrom til å foreta  
individuelle tilpasninger og utvikle innovative  
kommunale tiltak i integreringsarbeidet.

Enkelte høringsinstanser, blant andre *KS, Inn-  
landet fylkeskommune, Bærum kommune, Hå kom-  
mune, Sortland kommune* og *Faglig forum for kom-  
munalt flyktningsarbeid*, støtter ikke at det gjøres  
endringer i regelverket ut ifra følgeevalueringer  
av integreringsloven og de midlertidige reglene  
for personer som har midlertidig kollektiv beskyt-  
telse. KS viser til at Fafos evalueringer bygger på  
en periode preget av svært lav bosetting, pandemi  
og deretter ekstraordinært høye ankomsttall fra  
Ukraina. KS mener det er behov for en grundig  
evaluering av tidligere endringer før det iverkset-  
tes nye omfattende lovendringer som kan bidra til  
ytterligere press på kommunene. Også Innlandet  
fylkeskommune og ffkf mener det trengs mer  
erfaring og forskning på hvordan ulike endringer  
vil påvirke integreringsarbeidet før ytterligere  
endringer gjøres. Innlandet fylkeskommune viser  
til at migrasjonen fra andre verdensdeler fører til  
andre typer utfordringer enn ankomstene av for-  
drevne fra Ukraina har gjort. Enkelte høringsin-  
stanser, blant andre KS, mener at en del av forsla-  
gene til endringer begrenser kommunenes selvrå-  
derett og vil føre til merarbeid og økte kostnader  
for kommunene.

## 2.5 Departementets vurdering

Høringsinstansene som omtaler seg overordnet  
om intensjonen bak forslagene i høringsnotatet,  
er delte i synet på behovet for å gjøre tilpasnin-  
ger i regelverket. Majoriteten av høringsinstan-  
sene støtter imidlertid forslagene til endringer  
og mener blant annet at forslagene i all hovedsak  
bidrar til å justere svakheter som er avdekket  
ved loven og et regelverk som er klarere og  
enklere å praktisere. Flere av høringsinstansene  
mener også at forslagene bidrar til å styrke  
arbeidsrettingen av programmet og muligheten  
til å gjennomføre hele eller deler av videregå-  
ende opplæring i introduksjonsprogrammet, se  
punkt 6 og 7 under.

Enkelte høringsinstanser er kritiske til å gjøre  
endringer på bakgrunn av følgeevalueringene  
som er gjort av integreringsloven og de midlerti-  
dige reglene for personer med midlertidig kollektiv  
beskyttelse. Blant annet viser KS til at Fafos  
evalueringer bygger på en periode preget av  
svært lav bosetting, pandemi og deretter ekstraor-  
dinært høye ankomsttall fra Ukraina. KS mener  
det er behov for en grundig evaluering av tidligere  
endringer før det iverksettes nye omfattende lov-  
endringer som kan bidra til ytterligere press på  
kommunene.

Departementet vurderer kunnskapsgrunnla-  
get som solid. Evalueringen til Fafos viser at det  
flere år etter innføringen av integreringsloven kun  
er et fåtall av deltagere uten utdanning på videre-  
gående nivå eller høyere som får tilbud om videre-  
gående opplæring. Departementet vurderer der-  
for at det er behov for å gjøre tilpasninger i regel-  
verket for at flere skal få tilbud om videregående  
opplæring innenfor introduksjonsprogrammet, og  
for at denne gruppen skal bli prioritert.

Majoriteten av fordrevne fra Ukraina som del-  
tar i introduksjonsprogram har utdanning på vide-  
regående nivå eller høyere fra før og har hatt kort  
et kort program. Samlet gir Fafos og Probas følge-  
evalueringer departementet et godt grunnlag for å  
vurdere hvordan innføringen av kort programtid  
fungerer i praksis. Departementet vurderer at det  
er svakheter ved dette regelverket som bør juste-  
res nå.

Departementet viser videre til at endringene  
som foreslås i denne proposisjonen, i all hovedsak  
gjøres for å justere svakheter, styrke arbeidsret-  
tingen av program som skal kvalifisere for arbeid,  
og bedre rammene for at flere skal kunne gjen-  
nomføre formell opplæring innenfor programmet.  
Det foreslås også tilpasninger for å redusere de  
store kommunale variasjonene i tilbudet, her-  
under manglende individuell tilpasning av tilbu-  
det.

Endringene som departementet foreslår i  
denne proposisjonen, foreslås for å styrke hele  
regelverket, både for de som ønsker å komme  
raskt ut i jobb og for de som har behov for formell  
kompetanse.



## 3 Klargjøring av formålet og hensikten med introduksjonsprogrammet

### 3.1 Gjeldende rett

Formålet med integreringsloven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige, jf. § 1 første ledd. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsnivå, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet. Videre skal loven også legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsnivå, jf. § 1 andre ledd. Formålsbestemmelsen gir ikke rettskrav på noe utover det som ellers følger av loven – den gir primært veiledning ved tolkning av andre bestemmelser i loven.

Det er ingen bestemmelse i loven som eksplisitt fastsetter hensikten med introduksjonsprogrammet. Av introduksjonsloven § 4 fulgte det at introduksjonsprogrammet skal tilrettelegges for personer som har behov for grunnleggende kvalifisering, at programmet skal ta sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsnivå og forberede for deltakelse i yrkeslivet. I introduksjonsloven var det også forutsatt at den individuelle planen skulle inneholde en målsetting for den enkeltes deltakelse, og at denne målsettingen skulle ses i sammenheng med formålet med introduksjonsprogrammet, jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003). Begrepet «grunnleggende» kvalifisering/ferdigheter og føringen om hva programmet skal ta sikte på å gi, ble ikke videreført i integreringsloven. I stedet ble kommunen pålagt å sette et sluttmaal for den enkelte deltager, jf. integreringsloven § 13 første ledd. Dette ble gjort for å øke kommunenes ambisjoner overfor deltagerne og for å gi klarere retning for programmet til den enkelte.

Sluttmalet setter malet for hva deltageren skal oppna i introduksjonsprogrammet og skal ta utgangspunkt i deltagerens utdanningsbakgrunn og alder. Kriteriene er utformet pa bakgrunn av at flest mulig av de som har behov for det, skal oppna formell kompetanse i løpet av programmet. Sluttmalet for deltagerer som har utdanning pa

videregående nivå eller høyere fra før, skal være at deltageren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, jf. § 13 andre ledd. Sluttmalet for deltagerer som ikke har utdanning pa videregående nivå eller høyere fra før, skal være at deltageren fullfører hele eller deler av grunnskolen eller videregående opplæring eller kommer i arbeid, jf. § 13 tredje og fjerde ledd. Ved fastsettelse av deltagerens sluttmaal, skal kommunen se hen til deltagerens utdanningsbakgrunn, alder, interesser, motivasjon og det langsiktige malet (Prop. 89 L (2019–2020)). Det skal settes et sluttmaal som skal være realistisk å oppna innen programtiden, men uten å begrense deltagerens ønsker pa lang sikt.

### 3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre formuleringen «en varig tilknytning til arbeidslivet» i integreringsloven § 1 første ledd til «en stabil tilknytning til arbeidslivet».

Departementet foreslo også å tydeliggjøre hva som er hensikten med de ulike typene introduksjonsprogram som tilbys for ulike grupper i §§ 13 og 14, ut ifra hva som er ønsket mål for overgang til arbeid eller utdanning. Hensikten med introduksjonsprogram for de med utdanning pa videregående nivå eller høyere fra før ble foreslått å være at programmet skal kvalifisere for arbeid eller forberede for utdanning, blant annet høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning eller yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringslova. Hensikten med introduksjonsprogrammet for deltagerer som ikke har utdanning pa videregående nivå eller høyere fra før ble foreslått å være at programmet skal gi formell opplæring pa videregående nivå eller kvalifisere for arbeid.

Departementet foreslo også noen tekniske endringer i §§ 12, 13, 14, 15 og 17 som følge av forslaget om å omstrukturere §§ 13 og 14. Departementet foreslo at forskriftshjemler for introduksjonsprogrammet samles i én bestemmelse.

### 3.3 Høringsinstansenes syn

---

Om lag 15 høringsinstanser uttalte seg om endringen av ordlyden fra «varig» til «stabil tilknytning til arbeidslivet» i § 1. Høringsinstansene støtter i all hovedsak forslaget, blant andre *AVdir*, *IMDi*, *Færder kommune*, *Flyktningtjenesten i Haugesund kommune*, *HK-dir*, *Kinn utdannings- og ressurscenter i Kinn kommune*, *MiRA-senteret*, *Virksomhet Integrering og mangfold i Nesodden kommune*, *Skien kommune*, *Flyktningtjenesten i Stange kommune*, *Utdanningsforbundet* og *Øygarden kommune*. *IMDi* trekker frem at endringen kan sikre en forståelse av at kvalifiseringen kan fortsette etter avsluttet introduksjonsprogram og overgang til arbeid, og at det å gå ut av arbeidslivet i perioder kan være hensiktsmessig. *Færder kommune* mener at endringen gir et viktig signal om et arbeidsmarked i rask endringstakt.

I overkant av 20 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om tydeliggjøring av hva som er hensikten med de ulike typene introduksjonsprogram i forslaget til §§ 13 og 14. Et flertall støtter forslagene. *Bærum kommune* uttaler at det er positivt at hensikten tydeliggjøres, og at omstruktureringen av §§ 13 og 14 vil kunne bidra til klarere retningslinjer for programinnhold og varighet.

Noen høringsinstanser har merknader til forslaget om å endre ordlyden «kvalifisere til utdanning» til «forberede for utdanning». *IMDi* mener forslaget tar høyde for at en deltager ikke nødvendigvis vil oppfylle alle vilkårene for formelt å komme inn på utdanning etter endt introduksjonsprogram, men at det er tilstrekkelig at personen kommer nærmere en utdanning i løpet av programmet. Et mindretall av statsforvalterne, *Statsforvalteren i Innlandet*, *Statsforvalteren i Trøndelag* og *Statsforvalteren i Østfold*, *Buskerud*, *Oslo* og *Akershus*, støtter også forslaget om endret ordlyd. De vurderer at endringen gir en mer realistisk og presis begrepsforståelse for deltagere som ikke klarer å kvalifisere seg fullt ut i løpet av programtiden. Videre ser de det som en fordel at formuleringen endres fra «høyere utdanning» til «utdanning», slik at også deltagere med utdanning på videregående nivå kan bruke programmet til å forberede seg til yrkesfaglig rekvalifisering. *Rogaland fylkeskommune* er blant dem som støtter endringen, men påpeker samtidig at det bør komme tydelig frem i lovtekst, forskrift eller veileder at forberedelse til yrkesfaglig rekvalifisering er omfattet. Fylkeskommunen mener også at forslaget om å åpne for at forberedelser til høyere yrkesfaglig utdanning og yrkesfaglig rekvalifise-

ring vil føre til at en større andel vil få utdanning som slutt mål.

Flertallet av statsforvalterne støtter ikke forslaget om å endre ordlyden fra «kvalifisere» til «forberede» for utdanning. De uttrykker bekymring for at deltagerne som ikke når språkkravet på nivå B2 innenfor programtiden, ikke vil få en reell mulighet til å kvalifisere for høyere utdanning utenfor program. Det vil være krevende for mange voksne både å sikre livsopphold gjennom arbeid og utvikle norskferdigheter på B2-nivå. Videre gir norskopplæring heller ikke grunnlag for lån og stipend. Disse statsforvalterne mener det bør vurderes tiltak i introduksjonsprogrammet som kan legge til rette for at også deltagerne med medbrakt høyere utdanning kan få en reell mulighet til å bygge videre på eller kompletter utdanningen sin, slik at den kan tas i bruk i det norske arbeidslivet.

*Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)*, *Sarpsborg kommune* og *Ryfylke læringscenter i Strand kommune* er også kritiske til ordlyden «forberede for utdanning». De etterlyser blant annet krav til hva det skal være overgang til etter endt introduksjonsprogram. *IKVO* viser til at det erfaringsmessig tar minst tre år med norskopplæring for å oppnå norskkravet for opptak til høyere utdanning på nivå B2. *IKVO* vurderer at lovforslaget vil gjøre at flere vil få slutt mål om utdanning, heller enn arbeid som slutt mål og utdanning som langsiktig mål. De opplever at lovendringen snur på praksisen med at deltagere får slutt mål om arbeid for å kunne forsørge seg under senere studier med støtte fra Lånekassen. *IKVO* mener at forslaget vil gjøre at flere blir avhengige av sosialhjelp, ettersom mange ikke vil være selvforsørget gjennom stipend og lån.

*Fredrikstad kommune* og *Agder fylkeskommune* har uttalt seg om departementets vurdering om at arbeidet som settes som slutt mål etter §§ 13 og 14, bør være relevant for det langsiktige målet. *Agder fylkeskommune* støtter dette, mens *Fredrikstad kommune* er negative da de mener dette vil påvirke motivasjonen deltagere med midlertidig kollektiv beskyttelse har for å komme raskt i arbeid.

### 3.4 Departementets vurdering

---

Departementet opprettholder forslaget om å endre formuleringen «en varig tilknytning til arbeidslivet» i § 1 første ledd til «en stabil tilknytning til arbeidslivet». Departementet vurderer at uttrykket «stabil tilknytning» i større grad åpner

opp for at man kan gå ut av arbeidslivet eller en jobb midlertidig (for eksempel for å gjennomføre kvalifisering) uten å nødvendigvis miste tilknytningen til arbeidslivet. «Varig» kan lettere forstås som *en* varig jobb, noe som blir mindre og mindre realistisk i dagens og fremtidens arbeidsliv. Endringen fikk støtte av flertallet avhøringsinstansene som uttalte seg om forslaget.

Hensikten med introduksjonsprogrammene følger i dag av sluttmålene som er satt for ulike grupper avhengig av utdanningsbakgrunn og alder. Departementet opprettholder forslaget om å tydeliggjøre hva som er hensikten med de ulike typene introduksjonsprogram som tilbys avhengig av tidligere utdanningsbakgrunn. Også dette forslaget mottok støtte fra flertallet av høringsinstansene som uttalte seg om forslaget. Begrepet «sluttmål» vil etter endringen brukes om sluttmål som fastsettes individuelt for den enkelte deltageres introduksjonsprogram i integreringsplanen etter § 15, og om sluttmål som fastsettes mer overordnet for enkelte grupper i loven. Bestemmelsene om hensikt setter rammene for hva man skal oppnå i introduksjonsprogrammet, og bestemmelsene må tolkes i lys av lovens formål i § 1.

Departementets foreslår at hensikten med introduksjonsprogrammet for de med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal være at programmet skal «kvalifisere for eller forberede for utdanning».

Dagens ordlyd er at introduksjonsprogrammet skal «kvalifisere til høyere utdanning». «Kvalifisere» innebære ikke nødvendigvis at deltageren skal bli akseptert for opptak til høyere utdanning, jf. Prop. 89 L (2019–2020) s. 82. Dette vil i mange tilfeller ikke være realistisk å oppnå i løpet av introduksjonsprogrammet. Deltagere som ønsker å søke opptak til universiteter og høyskoler i Norge må oppfylle flere krav, blant annet må de dekke språkkrav i norsk og engelsk. Språkkravet i norsk er oppfylt for søkere som kan dokumentere ferdigheter på nivå B2 i alle de fire delferdighetene på Norskprøven. Å oppnå dette nivået vil for de aller fleste ta lengre tid enn tolv måneder. Søkere må også ha nok poeng for å få opptak til et studieprogram, ettersom det til mange studier er flere kvalifiserte søkere enn studieplasser. Departementet vurderer at ordlyden «forberede» tydeliggjør at deltageren ikke nødvendigvis skal bli akseptert for opptak til høyere utdanning og opprettholder forslaget om å presisere at programmet skal «forberede» for utdanning. Departementet understreker at endringen er en presisering som ikke er ment å føre til at flere får utdanningsrettede program fremfor arbeidsrettede program.

Endringen av ordlyden «høyere utdanning» til «utdanning» åpner for at introduksjonsprogrammet også kan brukes til forberedelser til høyere yrkesfaglig utdanning og yrkesfaglig rekvalifisering. Det vil fremover være stort behov for faglært yrkeskraft i Norge, og i den nye opplæringslova er det innført rett til yrkesfaglig rekvalifisering, jf. § 18-4. Departementet vurderer derfor at introduksjonsprogrammet også bør kunne benyttes til forberedelser til opptak til yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringslova § 18-4. For deltagere i introduksjonsprogrammet kan det være aktuelt å forberede seg til å ta et nytt opplæringsløp for eksempel i tilfeller hvor den medbrakte utdanningen ikke er relevant for arbeidsmarkedet i Norge eller er utdatert. Etter høringen foreslår departementet at «utdanning» i lovteksten presiseres til «utdanning over videregående nivå eller yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringslova § 18-4». Departementet vil presisere nærmere hva som ligger i begrepet i veilederen til loven.

Departementet er enig i at endringen fra «høyere utdanning» til «utdanning» vil kunne medføre at noen flere deltagere vil komme inn i gruppen som skal forberede seg til utdanning, fremfor å gå rett ut i arbeid etter avsluttet program. Departementet vurderer at dette på sikt vil kunne bidra til mer stabil tilknytning til arbeidslivet for den enkelte. Departementet understreker at det fortsatt skal være mulig for deltagere å ha program som skal kvalifisere for arbeid og utdanning som langsiktig mål, slik noen av høringsinstansene har bedt om avklaring på.

Rogaland fylkeskommune stilte i høringen spørsmål om deltagere kan påbegynne utdanningen innenfor programtiden, der det er mulig. Departementet understreker at den enkelte ikke vil ha rett til å påbegynne utdanning innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, men kun rett til å bruke programmet til å forberede seg for utdanning. Selve opplæringsløpet må den enkelte finansiere selv, for eksempel gjennom lån, stipend og eventuelt deltidsarbeid ved siden av opplæringen.

Departementet opprettholder forslaget om å presisere at hensikten med introduksjonsprogrammet for deltagere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, er at programmet skal gi formell opplæring eller kvalifisere for arbeid, jf. forslaget i § 14.

Det er i dag regulert i § 13 tredje ledd første punktum at sluttmålet for deltagere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere, som *hovedregel* skal være fullført videregående opplæring. Det er ikke nærmere

regulert i loven i hvilke tilfeller deltagere under 25 år kan ha andre sluttmaal enn fullført videregående opplæring, men dette er omtalt i de generelle merknadene i punkt 8.5.4.4 i Prop. 89 L (2019–2020).

Hovedregelen har sammenheng med at det ikke er en plikt å ta videregående opplæring i Norge. Videre vil det kunne være deltagere under 25 år som ikke vil klare å fullføre videregående opplæring innenfor programtiden. I slike tilfeller bør sluttmalet settes til å gjennomføre deler av videregående opplæring. Et slikt sluttmaal bør bare settes fra start hvis det er helt klart at deltageren ikke vil kunne fullføre videregående opplæring innenfor programtiden. Deltagerens skolebakgrunn er særlig relevant i vurderingen. Har deltageren ingen eller svært lite skolebakgrunn, er det trolig lite realistisk at deltageren kan fullføre videregående opplæring innenfor programtiden. Da kan for eksempel sluttmaal om gjennomført vg1 eller vg2 være aktuelt. Deltagere som har fullført grunnskole fra utlandet, eller eventuelt også fullført en videregående opplæring som ikke tilfredsstiller utdanningskravet i GSU-listen, vil derimot ha gode forutsetninger for å fullføre videregående opplæring. Deltagere som av ulike grunner ikke bør ha hele eller deler av videregående opplæring som sluttmaal, skal ha programmer som skal kvalifisere for arbeid.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen å regulere i § 14 at deltagere under 25 år som ikke ønsker eller ikke vil kunne fullføre videregående opplæring i programtiden, skal ha deler av videregående opplæring som sluttmaal eller programmer som skal kvalifisere for arbeid. Forslaget er i tråd med føringer gitt i punkt 8.5.4.4 i Prop. 89 L (2019–2020), og innebærer ikke realitetsendring.

Arbeidet som settes som sluttmaal etter §§ 13 og 14, bør være relevant for deltagerens langsiktige mål i integreringsplanen og bidra til en stabil tilknytning til arbeidslivet på sikt, jf. § 1.

Departementet vurderer at endringene samlet vil gi en bedre sammenheng mellom lovens formål, programmenes hensikt, varighet, innhold og sluttmaal. Endringene kan også bidra til økt likebehandling av deltagere med samme behov.

Departementet opprettholder også forslaget om å gjøre enkelte tekniske endringer som følge av at §§ 13 og 14 omstruktureres. Det gjøres endringer i §§ 7, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 37 e, og tilføyes en ny § 18 a. Departementet foreslår samtidig rettelser i § 26 sjette ledd og § 30 andre ledd. Departementet opprettholder videre forslaget om å samle forskriftshjemler for introduksjonsprogrammet i ny § 18 b.

## 4 Målgruppe for introduksjonsprogrammet

### 4.1 Gjeldende rett

Innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven § 8 første ledd. Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen er i målgruppen for introduksjonsprogram. Deltagere i introduksjonsprogram har rett til introduksjonsstønad, jf. integreringsloven § 19.

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til flere enn de som er i rett og plikt-gruppen, blant annet til innvandrere over 55 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 9. Dette følger av § 8 tredje ledd. Denne adgangen gjelder også for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Personer mellom 18 og 67 år har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 26.

Kommunen kan avslå krav om deltagelse i introduksjonsprogram for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid, jf. integreringsloven § 37 c. Dersom personen mister jobben og har bodd i kommunen mindre enn to år, jf. § 8 første ledd, har personen rett til å delta i introduksjonsprogrammet. Dette legger til rette for at fordrevne fra Ukraina kan gå ut i arbeid uten at de dermed står uten tilbud om kvalifisering dersom arbeidsforholdet blir kortvarig.

### 4.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å utvide aldersgruppen for hvem som har rett og plikt til introduksjonsprogram til å omfatte deltagere til og med 60 år.

Departementet spurte særskilt om kommunene delte departementets vurdering av at forslaget til utvidet målgruppe i en normalsituasjon ikke vil utfordre kommunenes kapasitet nevneverdig. Departementet ba særskilt om kommunesektorens syn på vurderingene av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

Departementet foreslo videre at innvandrere som er i arbeid eller har tilbud om arbeid, ikke skal ha rett og plikt til å starte i introduksjonsprogram. Forslaget gjelder bare for arbeid eller tilbud om arbeid som er på minst 30 timer i uken, som defineres som heltidsarbeid. Dersom arbeidsforholdet opphører eller arbeidstilbudet faller bort innen to år etter at den enkelte har blitt bosatt i kommunen, vil innvandreren likevel ha rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram.

### 4.3 Høringsinstansenes syn

#### 4.3.1 Utvidelse av målgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram

I underkant av 80 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å utvide målgruppen for introduksjonsprogram fra 55 år til og med 60 år. Omlag 55 høringsinstanser støtter forslaget, eventuelt med merknader, blant andre *statsforvalterne*, *IMDi*, *AVdir*, *HK-dir*, *LO*, *Nav Løten*, *Nav Grimstad*, *Utdanningsforbundet*, *Antirasistisk Senter*, *MiRA-senteret*, *Norges Røde Kors* samt flere fylkeskommuner og enkelte kommuner og flyktnings tjenester og voksenopplæringssentre i kommunene.

*AVdir* og *IMDi* viser til at kommunene har svært ulik praksis for å tilby introduksjonsprogram til personer over 55 år. *AVdir* uttaler:

For personer med ressurser, arbeidsevne og motivasjon er det viktig å kunne bidra og Norge har behov for at alle som kan, deltar i arbeidslivet. Det er i samfunnet generelt en økt forventning om å stå lengre i arbeidslivet. En utvidelse av aldersgrensen for deltagelse i introduksjonsprogrammet som ble etablert da introduksjonsloven ble vedtatt for 20 år siden, kan også ses som en naturlig følge av denne utviklingen. Økt deltagelse i arbeidslivet vil på sikt også kunne redusere kommunens utgifter til sosialhjelp og presset på de sosiale tjenestene for øvrig.

I overkant av 20 høringsinstanser støtter ikke forslaget, blant andre *KS*, *Faglig forum for kommunalt*

*Flyktningarbeid (ffkf)*, *IKVO*, *Flerkulturelt råd i Innlandet fylkeskommune*, *Flerkulturelt råd i Akershus fylkeskommune* og enkelte kommuner og flyktningsjenester og voksenopplæringssentre i kommunene. Disse høringsinstansene viser blant annet til at aldersgruppen over 55 år ofte har større behov for tilrettelegging og tettere oppfølging, og foreslår at kommunen fortsatt skal kunne vurdere individuelt om det er hensiktsmessig å gi personer over 55 år introduksjonsprogram. KS uttaler at det heller er viktig å stimulere til at alle kommuner foretar en kartlegging for å sikre at personer i denne aldersgruppen får et tilbud om introduksjonsprogram i de tilfellene det vurderes som hensiktsmessig. KS mener dette sannsynligvis vil gjelde en liten andel av aldersgruppen, og at et obligatorisk tilbud vil være en unødvendig belastning for kommunene. KS viser til at gruppen over 55 år mottar tilbud om norskopplæring, og at det er en mulighet å også kombinere opplæringen med arbeidsmarkedstiltak innen Nav. AVdir har ikke tatt stilling til KS' forslag, men uttaler på generelt grunnlag at det vil kunne være utfordrende for Nav å gi den samme tette og integreringsfaglige oppfølgingen som deltagelse i introduksjonsprogrammet gir. AVdir mener stabil og forutsigbar inntektssikring i form av introduksjonsstønad, er viktig for at personer skal kunne delta i norskopplæring og andre integreringstiltak.

Flere av høringsinstanser, både de som støtter og ikke støtter en utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogrammet, uttaler at det er viktig at behovet for deltagelse vurderes individuelt. Disse høringsinstansene viser blant annet til at ikke alle i aldersgruppen vil ha kapasitet til å delta i fulltidsprogram, for eksempel på grunn av helse-situasjon, langsom progresjon, motivasjon eller svake digitale ferdigheter. *Statsforvalterne*, *AVdir* og *IMDi* viser også til at det kan være særlig krevende å delta i arbeidslivet for flyktninger over 55 år. Oppfølgingen av denne aldersgruppen vil kreve mer av kommunene og programrådgiverne enn for andre deltagere. *IMDi* uttaler at en utvidelse av rett og plikt til program bør evalueres med tanke på gjennomførbarhet, ressursbruk og rimelighet. *Rogaland fylkeskommune* støtter forslaget, men påpeker at det ikke er usannsynlig at det er flere i denne gruppen som vil ha behov for formell kvalifisering.

#### **4.3.2 Innvandrere som er i arbeid eller får tilbud om arbeid**

16 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om at deltagere som har tilbud om arbeid i minst 30

timer per uke, ikke skal ha rett og plikt til å starte i introduksjonsprogram. Et flertall, blant andre *IMDi*, *AVdir*, *Virksomhet Integrering og mangfold i Nesodden kommune*, *Nome voksenopplæring og flyktningsjeneste i Nome kommune* og *Flyktningsnettverket i Valdres*, støtter forslaget. Flere av disse instansene ser behov for tydeliggjøring og avgrensning av regelen om at den enkelte får rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram dersom arbeidsforholdet opphører eller arbeidstilbudet faller bort innen to år etter bosetting i kommunen.

*IMDi* viser til at introduksjonsprogrammet skal lede til arbeid, og at det fremstår som unødvendig ressursbruk i kommunene å tilby disse et kvalifiseringstilbud. *IMDi* viser videre til at personer i denne gruppen kan ha opptjent rett til dagpenger gjennom arbeid, og at kommunen kan se det som mer hensiktsmessig å benytte andre arbeidsrettede virkemidler, på lik linje med virkemidler som benyttes for andre innbyggere som er midlertidig ute av arbeidslivet. *Integreringstjenesten i Sortland kommune* påpeker også at personer i denne gruppen må anses som kvalifisert til arbeid.

*IMDi* og voksenopplæringene og flyktningsjenestene i kommunene *Åfford*, *Ørland* og *Indre Fosen* viser til at personer i denne gruppen fremdeles har rett på norskopplæring, og at det er viktig at kommunen legger til rette for deltagelse i norskopplæring parallelt med arbeid. *Flyktningsnettverket i Valdres* påpeker at forslaget vil stille større krav til kommunene når det gjelder fleksibilitet i norskopplæringstilbudet.

*AVdir* støtter forslaget, med enkelte forbehold, og mener muligheten til å komme tilbake til programmet bør gjelde både deltagere som mister jobben og de som selv velger å si opp. *AVdir* viser til at det kan være gode grunner til at en nyankommen innvandrer ikke ønsker å fortsette i et arbeidsforhold. Blant annet løper nyankomne en større risiko for å bli utsatt for uverdige arbeidsforhold og sosial dumping. Dersom det skjer, bør de få muligheten til å delta i introduksjonsprogram med mål om å finne en annen jobb.

*IKVO* stiller spørsmål ved om det blir riktig at disse personene skal starte i introduksjonsprogram for å få grunnleggende kvalifisering når de allerede har vært i arbeid. Flere høringsinstanser, blant andre *IMDi* og *Sortland kommune*, mener at innvandrere i stedet for å få ny rett og plikt til introduksjonsprogram ved opphør av arbeidsforhold eller bortfall av tilbud, heller bør følges opp av Nav. *Sortland kommune* mener videre at den foreslåtte endringen vil gi større uforutsigbarhet for kommunen og kunne påvirke deltageren til å

avslutte arbeidsforhold. IMDi mener den enkelte bør få rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet om arbeidsforholdet bortfaller innen to år etter bosetting. IMDi mener personen i samarbeid med kommunen bør kunne velge andre kvalifiseringsprogram eller tiltak for å gjeninntre i arbeidslivet, om det er mer hensiktsmessig. For eksempel kan det være at innvandrene har opptjent rett til dagpenger gjennom arbeid, og at kommunen ser det mer hensiktsmessig å benytte andre arbeidsrettede virkemidler på linje med tiltak for andre innbyggere som er midlertidig ute av arbeidslivet.

*Bømlo kommune og Bømlo voksenopplæring* etterlyser avgrensning av hvor mange ganger en kan gjeninntre i program og etter hvilken årsak. Hvis en person kan slutte i jobben og gjeninntre flere ganger, vil det være krevende økonomisk og administrativt. *Bærum kommune* påpeker at bestemmelsen om ny rett og plikt til program dersom arbeidsforholdet opphører kan bli utfordrende å håndheve, da det er vanskelig å få dokumentert om noen har sagt opp stilling, sabotert eller takket nei til en jobb. *Lillestrøm kommune* ønsker at reduksjon av introduksjonsstøtten i forbindelse med rett til dagpenger under arbeidsledighet, tydeliggjøres.

*MiRA-senteret og Ås læringssenter i Ås kommune* støtter ikke forslaget. MiRA-senteret påpeker at det fare for at enkelte innvandrere mister muligheten til viktig kompetanseheving og utdanningsmuligheter gjennom introduksjonsprogrammet. Ås læringssenter viser til at de har bedre erfaringer med deltageres tilknytning til arbeidslivet når de får tolv måneder norskopplæring og deretter går ut i arbeid, enn at deltagere går ut i arbeid etter mindre enn tolv måneder norskopplæring.

## 4.4 Departementets vurdering

### 4.4.1 Utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogram

Kommunene kan i dag velge om personer over 55 år tilbys introduksjonsprogram eller ikke. Departementet opprettholder forslaget om å utvide målgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram til å omfatte personer til og med 60 år. Innvandrere over 55 år vil kunne ha ressurser som arbeidslivet etterspør og antas å ha gode forutsetninger for å kunne gå ut i arbeid. En stor andel av personer i alderen 56 til 60 år må anses å ha flere yrkesaktive år foran seg. Det er også en forventning i samfunnet om at en skal stå i jobb lengre,

noe som også er reflektert i pensjonsforliket som ble inngått i 2024.

Departementet vurderer på denne bakgrunnen at introduksjonsprogram for deltagere fra og med 56 år til og med 60 år skal kvalifisere for arbeid. Departementet foreslår å regulere dette i integreringsloven §§ 13 og 14.

Per i dag har kommunene svært ulik praksis for å tilby introduksjonsprogram til personer over 55 år. IMDi og AVdir viser også til dette i sine høringsinnspill. Tall fra IMDi viser at det bare er rundt tre til fire prosent av de mellom 56 og 60 år som har fått tilbud om program, sett bort fra personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Videre viser tall fra SSB at det er rundt fire prosent av sysselsatte fordrevne som er over 55 år. Det betyr at det er en stor gruppe som må sørge for sitt livsopphold på andre måter, i hovedsak gjennom sosialhjelp.

Majoriteten av høringsinstansene som uttalte seg om forslaget, støtter det. Et flertall av høringsinstansene, både de som støtter og ikke støtter en utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogrammet, mener at det bør åpnes for å gjøre individuelle vurderinger av om personer i denne aldersgruppen er aktuelle for deltagelse i introduksjonsprogram. Instansene viser særlig til at personer som er over 55 år vil kunne ha helseproblemer som vil gjøre deltagelse og/eller måloppnåelse i introduksjonsprogrammet svært utfordrende. KS mener det heller er viktig å stimulere til at alle kommuner foretar en kartlegging for å sikre at personer i denne aldersgruppen får et tilbud om introduksjonsprogram i de tilfellene det vurderes som hensiktsmessig.

Departementet mener det er viktig at personer over 55 år deltar i introduksjonsprogram. Basert på oppdaterte tall fra perioden 2017 til 2024 vil det, med unntak av fordrevne fra Ukraina, være snakk om en økning i målgruppen på om lag 100 personer i året. Departementet legger til grunn at ikke alle i gruppen vil fullføre programmet. Ved omfattende fravær eller alvorlig eller langvarig sykdom kan programmet stanses midlertidig eller permanent etter integreringsloven § 18. Et vedtak om stans på grunn av slike forhold skal være saklig begrunnet. Ved sykdom bør kommunen først og fremst vurdere permisjon fra programmet. Midlertidig eller permanent stans er kun aktuelt dersom sykdommen enten er så alvorlig eller må antas å bli så langvarig at det er usikkert om vedkommende kan gjennomføre programmet eller det er usikkert på hvilket tidspunkt det kan skje, jf. Prop. 89 L (2019–2020), punkt 8.9.4. Når programmet stanses etter § 18 på grunn av helseutfordrin-

ger, vil dette i de fleste tilfeller innebære at deltageren er i en situasjon som gjør at vedkommende uansett ikke er i stand til å delta i et fulltidsprogram.

Departementet vurderer at en utvidelse av målgruppen for rett og plikt til deltagelse i program til å omfatte innvandrere fra og med 56 og til og med 60 år vil bidra til at flere i denne gruppen vil motta kvalifisering som kan bidra til at de kommer i arbeid og blir selvforsørget. Økt arbeidsdeltagelse blant personer i denne aldersgruppen vil kunne bidra til å dekke arbeidskraftsbehov lokalt og regionalt, redusere kommunens utgifter til sosialhjelp og øke kommunenes skatteinntekter. Endringen er i tråd med den generelle forventning om at en skal stå lenger i arbeidslivet og kan også bidra til integreringen av en gruppe som ellers har få integreringsfremmende tilbud. Utvidelsen vil også bidra til mer likebehandling kommunene imellom.

KS viser til at gruppen over 55 år har rett til norskopplæring, og at det også er en mulighet å kombinere opplæringen med arbeidsmarkeds tiltak innen Nav. Departementet vurderer imidlertid at det vil være utfordrende for Nav å gi den samme tette og integreringsfaglige oppfølgingen som deltagelse i introduksjonsprogrammet gir. Dette, og at stabil og forutsigbar inntektssikring i form av introduksjonsstønad er viktig for at personer skal kunne delta i integreringstiltak, påpekes også av AVdir. Departementet understreker samtidig at arbeidsretting av introduksjonsprogrammet forutsetter et godt samarbeid mellom kommunene og Nav. Nav kjenner mulighetene i det lokale arbeidsmarkedet og kan for eksempel bidra med å sette realistiske jobbmål og finne relevante praksisplasser. I tillegg vil Navs arbeidsmarkeds tiltak kunne være aktuelle for enkelte deltagere. Etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet vil Navs tiltaksvifte være aktuell for personer som ikke kommer rett ut i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram.

Departementet vurderer at det ikke bør stilles et generelt krav om deltagelse for personer over 60 år, da det ikke vil være realistisk at mange i denne gruppen vil kunne nyttiggjøre seg av introduksjonsprogrammet. Disse personene vil fortsatt være i gruppen som kommunene kan tilby program til. Kommunene bør vurdere individuelt om det er noen i aldersgruppen 61 til 67 år som kan nyttiggjøre seg av deltagelse i introduksjonsprogrammet.

Departementet ba i høringen særskilt om tilbakemelding på om kommunene deler departementets vurdering av at forslaget til utvidet mål-

gruppe i en normalsituasjon ikke vil utfordre kommunenes kapasitet nevneverdig. Departementet ba også særskilt om kommunesektorens syn på vurderingene av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. Dette omtales nærmere i punkt 12.2 under.

#### **4.4.2 Innvandrere som er i arbeid eller får tilbud om arbeid**

Departementet opprettholder forslaget om at innvandrere som er i arbeid eller har tilbud om arbeid på 30 timer eller mer i uken, ikke skal ha rett og plikt til å starte i introduksjonsprogram. De som har deltidsarbeid eller tilbud om deltidsarbeid (mindre enn 30 timer i uken) kan ha arbeidet som en del av innholdet i programmet.

Personer i denne gruppen vil fortsatt ha rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 26. Flere høringsinstanser har kommentert viktigheten av at kommunen legger til rette for deltagelse i norskopplæring parallelt med arbeid. Departementet forutsetter at kommuner som ikke har kapasitet til å tilby fleksibel norskopplæring selv, benytter seg av det nasjonale digitale norskopplæringstilbud som ble etablert våren 2024. Formålet med tilbudet er å legge til rette for at deltagere som går ut i arbeid kan kombinere videre norskopplæring med arbeidsdeltagelse.

Kurs i foreldreveiledning er et obligatorisk element i introduksjonsprogram for deltagere som har barn eller får barn i løpet av programmet. Kommunene kan tilby foreldreveiledning til foresatte som ikke har rett og plikt til introduksjonsprogram i tråd med det generelle tilbudet gjennom familievernkontorene. Foreldre kan ha behov for veiledning om hvilke forventninger samfunnet har til foreldrerollen. Foreldre kan også ha behov for støtte for å kunne ivareta det ansvaret de har, og gjennom støtte bli enda bedre omsorgspersoner for barna sine. Et trygt familieliv er viktig for helsen, livskvaliteten og utviklingen til barn. Foreldrene har etter barneloven ansvar for å ivareta dette.

Rettigheter til opplæring etter opplæringslova gjelder uavhengig av om en person er i arbeid eller ikke. Selv om en person ikke har eller mister rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, vil hun eller han fortsatt kunne ha rett til opplæring etter opplæringslova.

Departementet opprettholder også forslaget om at personer i denne gruppen likevel får rett og plikt til introduksjonsprogram hvis arbeidsforholdet opphører eller arbeidstilbudet bortfaller innen



to år etter at vedkommende har blitt bosatt i kommunen. Dette vil sørge for at den enkelte ikke risikerer å stå uten et kvalifiseringstilbud dersom arbeidsforholdet blir kortvarig. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å stille krav til avslutningsgrunn. Bestemmelsen vil kunne komme til anvendelse både for personer som mister jobben og for personer som selv velger å si opp. Som AVdir viser til, kan det være mange grunner til at en nyankommen innvandrer ikke ønsker å fortsette i et arbeidsforhold. Nyankomne innvandrere løper en større risiko for å bli utsatt for uverdige arbeidsforhold og sosial dumping.

Enkelte høringsinstanser mener deltagere som mister jobben heller bør følges opp av Nav enn å komme inn i målgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram. Departementet vurderer at det er mer hensiktsmessig at deltagere i denne gruppen deltar i introduksjonsprogram. Departementet viser til at dette er personer som har kort botid i Norge, og at introduksjonsprogrammet vil kunne være nyttig for å få stabil tilknytning til arbeidslivet. Som nevnt i punkt 4.4.1 forutsetter arbeidsretting av introduksjonsprogrammet et godt samarbeid mellom kommunene og Nav. Videre vil Navs tiltaksvifte være aktuell for personer som ikke kommer rett ut i arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram.

Departementet vurderer videre at muligheten til å tre inn i introduksjonsprogrammet igjen om man mister jobben, kan bidra til at innvandrere

som har mulighet til det, går ut i arbeid. Dette støttes blant annet av AVdir. Departementet understreker at den enkelte kun vil få rett og plikt til introduksjonsprogram etter opphørt arbeidsforhold én gang i løpet av toårsperioden etter bosetting, jf. integreringsloven § 8 første ledd tredje punktum. Dette er i tråd med reguleringen i integreringsloven for øvrig. Når det gjelder IMDis innspill om at denne gruppen bør få rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogram, vurderer departementet at personer i denne gruppen bør ha både rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, i likhet med øvrige personer i målgruppen for introduksjonsprogram etter integreringsloven § 8.

*Lillestrøm kommune* ba i høringen om en tydeliggjøring av reduksjon av introduksjonsstøtten i forbindelse med rett til dagpenger under arbeidsledighet. Departementet viser til at det er regulert i integreringsloven § 22 at introduksjonsstøtten reduseres i den utstrekning deltageren har rett til dagpenger under arbeidsløshet, og retten til ytelsen ble opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram.

Departementet foreslo i høringsnotatet en bestemmelse i integreringsforskriften om permisjon for personer som går ut i arbeid i løpet av programtiden. På bakgrunn av en ny vurdering med utgangspunkt i innspill som kom inn i høringen, vil departementet ikke gå videre med dette forslaget.

## 5 Realkompetansevurdering og karriereveiledning

### 5.1 Gjeldende rett

#### 5.1.1 Realkompetansevurdering

Realkompetanse omfatter både den formelle, den ikke-formelle og den uformelle kompetansen en person har. En realkompetansevurdering er prosessen med å vurdere og verdsette eller dokumentere denne kompetansen. Formålet med realkompetansevurdering er å avgjøre hvilken kompetanse den voksne har, og hva slags opplæring den voksne trenger for å oppnå ønsket sluttkompetanse.

Det følger av ny opplæringslov § 18-8 første ledd at de som har rett til opplæring for voksne, det vil si både forberedende opplæring for voksne (FOV) og videregående opplæring for voksne (VOV), har rett til å få realkompetansen sin vurdert og dokumentert. De som ikke har rett til opplæring for voksne, kan få realkompetansevurdering dersom kommunen eller Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) tilråder det, jf. § 18-8 andre ledd. Gjennom realkompetansevurdering skal en avgjøre om realkompetansen til en voksen deltager kan regnes som likeverdig med den kompetansen en får gjennom opplæring i FOV eller VOV. Realkompetansen skal vurderes ut fra kompetansemålene i læreplanene i fagene eller modulene. Realkompetansevurdering kan brukes som sluttvurdering i fag, med unntak av videregående trinn 3 i yrkesfaglige utdanningsprogram. Realkompetansevurdering kan brukes som sluttvurdering i moduler i FOV.

Fylkeskommunen skal sørge for at søkere til videregående opplæring som har rett til realkompetansevurdering, får vurdert sin realkompetanse når de har søkt om inntak, jf. opplæringsforskrifta § 13-5. Resultatet av realkompetansevurderingen skal danne grunnlag for opplæringstilbudet og skal fremgå av avgjørelsen om inntak. Dersom fylkeskommunen mener det ikke er sannsynliggjort at en søker har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende, eller har realkompetanse tilsvarende dette nivået, har søkeren ikke rett til videregående opplæring. I slike tilfeller skal fylkeskommunen sende saken til kommunen hvor søkeren har

bostedsadresse, og kommunen skal da vurdere søkerens realkompetanse, jf. opplæringsforskrifta § 4-1, bokstav c. Dersom kommunen finner at søkeren har realkompetanse tilsvarende FOV, skal søkeren få dette dokumentert. Søkeren vil da oppfylle retten til videregående opplæring. Hvis søkeren ikke har realkompetanse tilsvarende FOV, har søkeren rett til FOV. Etter at denne opplæring er fullført, vil søkeren få rett til videregående opplæring. Kommunen har også ansvaret for å gjennomføre realkompetansevurdering for deltagere som går i forberedende opplæring for voksne (FOV).

Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for at realkompetansevurdering blir gjennomført på forsvarlig måte og så snart som mulig. Kommunen og fylkeskommunen kan velge å gjennomføre vurderingen på andre språk enn norsk og samisk, jf. opplæringsforskrifta § 15-5 andre ledd. Dette åpner for at realkompetansevurdering kan gjennomføres med tolk.

#### 5.1.2 Karriereveiledning

Personer som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet, har rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning etter bosetting, jf. integreringsloven § 11. Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Det er fylkeskommunen som skal sørge for karriereveiledningen. Når karriereveiledningen er gjennomført, bør det gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltager innenfor rammen av §§ 13 og 14.

Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt til å gjennomføre karriereveiledning etter § 11, jf. integreringsloven § 37 b tredje ledd. Det er gjort unntak fra § 11 fjerde ledd, noe som innebærer at fylkeskommunen ikke forventes å gi en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltager etter gjennomført karriereveiledning. Unntaket åpner opp for at karriereveiledningen kan gis utelukkende som gruppeveiledning.

## 5.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å regulere i integreringsloven § 14 sjette ledd siste punktum at kommunen bør vurdere om deltageren har behov for realkompetansevurdering etter den nye opplæringslova § 18-8.

Departementet foreslo ikke endringer i reglene om karriereveiledning i integreringsloven § 11, men foreslo å oppheve de midlertidige reglene i integreringsloven § 37 b om karriereveiledning til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. De midlertidige reglene om karriereveiledning åpner blant annet for større fleksibilitet med hensyn til når karriereveiledningen skal gjennomføres.

## 5.3 Høringsinstansenes syn

### 5.3.1 Realkompetansevurdering

Om lag 40 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å synliggjøre i integreringsloven at kommunen bør vurdere om deltagerer har behov for realkompetansevurdering etter opplæringslova § 18-8. De aller fleste støtter forslaget, men flere har merknader. *Statsforvalterne*, *IMDi*, *AVdir*, *IKVO* og *Sarpsborg kommune* mener at ordlyden bør endres til at kommunene «skal» vurdere om deltageren har behov for realkompetansevurdering. *IMDi* viser til at denne endringen i ordlyd bør gjøres dersom det er ønskelig å oppnå en praksisendring i kommunene. *IMDi* er enig med departementet i at realkompetansevurdering er særlig viktig for deltagere uten videregående utdanning fra før, men viser til at realkompetansevurdering også kan benyttes for å dokumentere kompetanse overfor arbeidsgivere, og kan være et relevant virkemiddel for deltagere med videregående utdanning fra før, som skal ha kort programtid.

*Buskerud fylkeskommune* viser til at realkompetansevurdering ikke er en plikt for den enkelte, men et tilbud deltageren kan takke nei til. Fylkeskommunen mener derfor at det i ny lovtekst bør stå at kommunen bør vurdere om deltageren har behov for realkompetansevurdering etter opplæringslova § 18-8 i samarbeid med fylkeskommunen.

*Rogaland fylkeskommune*, *Hå kommune* og *Integreringstenesta i Voss Herad* støtter forslaget, men mener rett til tolk under realkompetansevurdering bør lovreguleres. *Agder fylkeskommune*, *Bærum kommune*, *Trondheim kommune*, *Flyktningtjenesten i Stange kommune* og *MiRA-senteret* ser det også som viktig at det brukes tolk ved real-

kompetansevurdering, blant annet for å øke bruken og kvaliteten av realkompetansevurderinger.

Flere høringsinstanser påpeker at en henvisning til opplæringslova alene ikke vil øke antallet realkompetansevurderinger. *HK-dir*, *Utdanningsforbundet* og *statsforvalterne* viser til at det er behov for å gjøre noe med mangelen på kompetanse og ressurser, som per i dag gjør at kommunene og fylkeskommunene ikke får utnyttet potensialet som ligger i realkompetansevurdering. *Buskerud fylkeskommune*, *Finnmark fylkeskommune*, *Rogaland fylkeskommune*, *Østfold fylkeskommune*, *Bærum kommune*, *Bømlo kommune* og *Bømlo voksenopplæring*, *Oslo kommune*, *Skien kommune*, *Flyktningtjenesten i Stange kommune* og *Trondheim kommune* uttaler at det er behov for å tilføre ressurser til kommunene og fylkeskommunene og/eller satse langsiktig på kompetanseutvikling.

*Utdanningsforbundet* ser behov for at det utvikles støtteressurser og verktøy for å sikre at deltageres kunnskap blir best mulig kartlagt, samtidig som det må jobbes målrettet for å sikre likere praksis i kommuner og fylker. *Utdanningsforbundet* ser videre behov for at retten til realkompetansevurdering synliggjøres for deltagere som skal ta formell opplæring som del av introduksjonsprogrammet, slik at de kommer raskere i gang med opplæringen som fører frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetansebevis.

*HK-dir* uttaler også at systemet for realkompetansevurdering har en del svakheter, og at det er store variasjoner i hvordan realkompetansevurdering fungerer i kommuner og fylkeskommuner. Informasjon om ordningen er i liten grad tilpasset innvandrere, deltagere i introduksjonsprogrammet får ikke informasjon om muligheten for realkompetansevurdering av programrådgiveren eller andre instanser og prosedyrene for å søke om realkompetansevurdering er uklare. *HK-dir* har derfor et pågående arbeid med å etablere et nasjonalt rammeverk for realkompetansevurdering, som inkluderer kompetanseheving i sektoren. Målet er å på sikt sikre kvalitet og profesjonalitet i ordningen, og på den måten bidra til mer robuste, enhetlige og effektive systemer for realkompetansevurdering i både fylkeskommuner og kommuner.

### 5.3.2 Karriereveiledning

Enkelte høringsinstanser som kommenterte opphevelsen av de midlertidige reglene om karriereveiledning, har forslag til endringer i de ordinære reglene for karriereveiledning. *Rogaland fylkes-*

*kommune, Drammen kommune, Nome voksenopplæring og flyktningtjeneste i Nome kommune, Kinn utdannings- og ressurscenter i Kinn kommune, Flyktningtjenesten i Stange kommune og Eidsskog, Kongsvinger, Nord-Odal og Sør-Odal kommuner og Glåmdal interkommunale voksenopplæring* viser til at de midlertidige reglene i større grad enn de ordinære åpner for at karriereveiledning kan gjennomføres senere i introduksjonsprogrammet. Instansene mener at dette bør gjelde også etter de ordinære reglene. Instansene viser til at flere deltagere opplever at de ikke har godt nok grunnlag å basere sine veivalg på tidlig i programmet, og at karriereveiledning bør gjennomføres når deltageren har fått noe mer kunnskap om det norske samfunnet, utdanningssystemet og yrkeslivet. *HK-dir* viser til Fafos kartlegging av det lovpålagte karriereveiledningstilbudet til innvandrere og uttaler at de støtter Fafos anbefaling om større fleksibilitet når det gjelder tidspunktet for karriereveiledning og større grad av prosessorientering hvor karriereveilederne gis anledning til å følge opp den første samtalen med flere møtepunkter. Det tar tid for hver enkelt flyktning å forstå informasjonen de får om mulighetene på det norske arbeidsmarkedet, bli bevisst egne kompetanser og ønsker, se sammenhenger og forstå hvordan de best kan bruke sin medbragte kompetanse. *HK-dir* foreslår derfor å erstatte begrepet «gjennomført» i integreringsloven § 11 fjerde ledd med «igangsatt», for å åpne muligheten for å kunne tilby prosessorientert karriereveiledning.

*Integreringstenesta i Voss herad* mener det er vanskelig å se nytten av tidlig karriereveiledning, at karriereveiledning bør fjernes som rett, og at det bør være opp til koordinator/programrådgiver sammen med deltager å finne ut om karriereveiledning er nødvendig i hvert tilfelle. *Øygarden kommune* mener generell rådgivning i kommunen, eventuelt gruppeveiledning, er tilstrekkelig.

## 5.4 Departementets vurdering

### 5.4.1 Realkompetansevurdering

Departementet foreslo i høringen at kommunen «bør» vurdere om deltagere i introduksjonsprogrammet har behov for realkompetansevurdering etter opplæringslova § 18-8. Bakgrunnen for forslaget er at evalueringen av integreringsloven har vist at svært få av deltagerne i introduksjonsprogrammet blir realkompetansevurdert, se punkt 2.2. Realkompetansevurdering vil ofte være nødvendig for at deltagere i introduksjonsprogrammet skal få dokumentert sin kompetanse og oppfylle kravene

til inntak til videregående opplæring. Slike vurderinger vil også kunne bidra til å avkorte opplæringsløpet og øke deltagerens muligheter for å kunne oppnå formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Som IMDi viser til, vil realkompetansevurdering også kunne benyttes for å dokumentere kompetanse overfor arbeidsgivere, og slik kunne være et relevant virkemiddel for deltagere med videregående utdanning fra før, som skal ha kort programtid.

Høringsinstansene som uttaler seg støtter i all hovedsak forslaget, men flere mener ordlyden bør endres til at kommunene «skal» vurdere om deltageren har behov for realkompetansevurdering. *HK-dir* viser til at informasjon om ordningen i liten grad er tilpasset innvandrere. Forskning tyder på at deltagere i introduksjonsprogrammet ofte ikke får informasjon om muligheten for realkompetansevurdering av programrådgiveren eller andre instanser. *HK-dir* viser også til at prosedyrene for å søke om realkompetansevurdering er uklare. Både *HK-dir* og Utdanningsdirektoratet viser til at det er behov for at retten til realkompetansevurdering synliggjøres for deltagere som skal ta formell opplæring som del av introduksjonsprogrammet.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen å regulere at kommunen «skal» veilede deltagere som har behov for realkompetansevurdering om retten til realkompetansevurdering etter opplæringslova § 18-8, se forslag til et nytt siste punktum i § 15 andre ledd. Departementet legger til grunn at mange deltagere i introduksjonsprogrammet som har behov for realkompetansevurdering, vil ha behov for veiledning og bistand til å søke om dette.

Udir utarbeider retningslinjer om realkompetansevurdering som følge av ny opplæringslov. I tillegg er *HK-dir* i gang med å etablere et nasjonalt rammeverk for realkompetansevurdering som inkluderer kompetanseheving i sektoren. Målet er å på sikt sikre kvalitet og profesjonalitet i ordningen, og slik bidra til mer robuste, enhetlige og effektive systemer for realkompetansevurdering i både fylkeskommuner og kommuner. Departementet legger til grunn at forslaget til et nytt siste punktum i § 15 andre ledd, sammen med det kommende nasjonale rammeverket for realkompetansevurdering, samlet vil kunne bidra til at flere deltagere i introduksjonsprogrammet blir realkompetansevurdert. Dette vil igjen kunne bidra til at flere kommer raskere i gang med opplæringen og øke muligheten for at de oppnår studiekompetanse, fag-svennebrev eller kompetansebevis i løpet av programtiden.

### 5.4.2 Karriereveiledning

Enkelte høringsinstanser har merknader til bestemmelsen om at karriereveiledning og tidspunktet for gjennomføring av veiledningen. Instansene viser til at flere deltakere opplever at de ikke har godt nok grunnlag for å ta veivalg tidlig i programmet, og at karriereveiledning bør gjennomføres når deltageren har fått noe mer kunnskap om det norske samfunnet, utdannings-systemet og yrkeslivet.

Fafo viser i notat 2024:09 *Karriereveiledning for flyktninger – Gode grep i samarbeid mellom kommuner og karrieresentre* til at både karriereveiledere og programrådgivere argumenterer at selv om det for noen nyankomne kan være hensiktsmessig med tidlig karriereveiledning, så er det mange som ikke klarer å orientere seg tilstrekkelig i sin nye tilværelse til å nyttiggjøre seg karriereveiledning innen tre måneder etter bosetting. Karriereveiledere og programrådgivere erkjenner at tidlig karriereveiledning er nødvendig for de som skal ha et kort program. Samtidig er det et gjennomgående ønske å kunne legge den obligatoriske karriereveiledningen til et senere tidspunkt for personer med lengre programtid. Dette gjelder særlig for de som har begrenset utdanning og arbeidserfaring. Det kommer frem av Fafos notat at det i dag kun er noen kommuner og karri-

eresentre som benytter seg av skjønnet som ligger i at karriereveiledning «bør» gjennomføres før det fattes vedtak om introduksjonsprogram.

Departementet ser ikke behov for å gjøre endringer i § 11. Departementet viser til at § 11 første ledd åpner for at karriereveiledningen kan gjennomføres på et senere tidspunkt dersom deltageren har behov for det, jamfør bruken av ordet «bør». Departementet legger til grunn at det ofte vil være deltakere som har lite utdanning som kan ha problemer med å dra nytte av karriereveiledning kort tid etter bosetting. Andre forhold som kan spille inn er den enkeltes helsesituasjon og omsorgsforpliktelser. Departementet har bedt IMDi om å presisere kommunenes adgang til å bruke skjønn ved praktisering av bestemmelsen i veilederen til integreringsloven. Departementet har også bedt IMDi presisere i veilederen at ordlyden i § 11 fjerde ledd om at det bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltager når karriereveiledningen er «gjennomført», ikke er til hinder for prosessorientert karriereveiledning. Karriereveiledning kan inkluderes også på et senere tidspunkt i introduksjonsprogrammet, dersom kommunen vurderer at deltageren har behov for det. Dette er også i tråd med forarbeidene til integreringsloven, hvor det er lagt til grunn at den individuelle karriereveiledningen følges opp med en gruppeveiledning.

## 6 Introduksjonsprogram for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere

### 6.1 Gjeldende rett

Deltagere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal ha program på tre til seks måneder med mulighet for seks måneders forlengelse, jf. integreringsloven § 13 andre ledd. Det følger videre av integreringsloven § 13 femte ledd at programmet bare kan forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse. Spørsmålet om forlengelse er underlagt kommunens skjønn og det skal foretas en konkret helhetsvurdering av deltagerens progresjon, hvor nær deltageren er til å nå sluttmalet sitt, om deltageren er avhengig av kommunens hjelp for å nå sluttmalet og deltagerens motivasjon (Prop. 89 L (2019–2020) punkt 8.5.4.7).

Sluttmalet for deltagere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal være at deltageren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, jf. integreringsloven § 13 andre ledd.

Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer, jf. integreringsloven § 14. Deltagere som har barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programmet, skal gjennomføre foreldreveiledning. Innholdet og omfanget av kurs i livsmestring og foreldreveiledning er regulert i integreringsforskriften. Det er de samme obligatoriske elementene for de med utdanning på videregående nivå eller høyere som har kort programtid, som for de uten utdanning på videregående nivå fra før som har program med lengre varighet. Programmet skal tilpasses individuelt innenfor disse rammer.

For personer med midlertidig kollektiv beskyttelse er det gjort flere tilpasninger i regelverket i kapittel 6A. Disse har ikke rett til kurs i livsmestring og kommunen kan tilby forkortet foreldreveiledning dersom kapasitetshensyn i kommunen gjør det nødvendig. Det er også stilt konkrete krav til arbeidsretteing av introduksjonsprogram med sluttmaal om arbeid for denne gruppen, jf. integreringsforskriften § 43h. Etter tre måneder i program skal arbeidsrettede elementer gjennomsnitt-

lig minst utgjøre 15 timer i uken av programtiden. Ved deltidsprogram, jf. § 43i, på inntil 60 prosent av fulltid, kan kommunen sette ned kravet til gjennomsnittlig minst 10 timer i uken. Minstekravet til arbeidsrettede elementer oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, korte yrkes- eller bransjekurs, arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav eller andre lignende tiltak. Kravet gjelder også ved forlengelse av programmet.

### 6.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo enkelte endringer i innholdet i introduksjonsprogrammet for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før.

Departementet ba særskilt om høringsinstansenes syn på om kurs i livsmestring bør fjernes helt som et obligatorisk element for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere, eller om det bør gis et forkortet kurs for denne gruppen.

Departementet ba også særskilt om høringsinstansenes syn på om deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere bør gis forkortet foreldreveiledning i tråd med unntaket som er innført i integreringsforskriften § 3 sjetle ledd som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, eller om de fortsatt skal gis fullt foreldreveiledningsprogram.

Departementet foreslo også språklige endringer slik at det konsekvent står «foreldreveiledning», i stedet for «kurs i foreldreveiledning», i bestemmelsen.

Videre foreslo departementet at arbeidsrettede elementer etter tre måneder minst skal utgjøre gjennomsnittlig 15 timer i uken av programtiden i program som skal kvalifisere for arbeid.

Departementet foreslo å sette programtiden til inntil tolv måneder uten mulighet for forlengelse for å redusere forskjellene mellom kommunene og bidra til at flere deltagere går direkte over til arbeid eller utdanning. Departementet foreslo samtidig å fjerne dagens minstetid på programlengden på tre måneder.

## 6.3 Høringsinstansenes syn

### 6.3.1 Programmets varighet

I overkant av 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om varighet av programmet for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere, endres til inntil tolv måneder uten mulighet for forlengelse. Om lag 25 høringsinstanser støtter forslaget, blant andre *statsforvalterne, AVdir, HK-dir, IMDi, IKVO, Virksomhet Integrering og mangfold i Nesodden kommune, Lillestrøm kommune, Sarpsborg kommune, Skien kommune, Flyktningtjenesten i Haugesund kommune, Nome voksenopplæring og flyktningtjeneste i Nome kommune, Mestringsenheten i Sandnes kommune, Utdanningsforbundet, og Nav, Familiesenteret og Lindesnes læringscenter i Lindesnes kommune.*

IMDi, AVdir og HK-dir viser til at endringen kan bidra til å redusere forskjellene mellom kommuner i vurderingene av forlengelse av programtiden. IMDi viser til Fafos følgeevaluering og sine erfaringer om at det har vært stor forskjell i kommunenes praktisering av forlengelse av korte introduksjonsprogram. AVdir uttaler:

Når det ifølge Fafos forskning er nasjonal opprinnelse og hvilken kommune deltageren er bosatt i, ikke det individuelle behovet, som har størst betydning for om programmet blir forlenget eller ikke, viser dette at dagens rammer ikke fungerer etter intensjonen. Dersom programmet skal ha tilstrekkelig arbeidsretting, inneholde obligatoriske elementer, og mest av alt gi mulighet for å oppnå gode norskerferdigheter, vil ikke seks måneder være tilstrekkelig.

AVdir mener et tolv måneders program vil gi bedre forutsetninger for kvalifisering og stabil tilknytning til arbeidslivet, men understreker samtidig at mange vil trenge mer tid for å komme i jobb eller forberede seg på videre utdanning. Mange innvandrere har lave norskerferdigheter etter tolv måneder, som begrenser deres muligheter i arbeidsmarkedet. AVdir viser til at mange av dem som kommer til Nav etter fullført introduksjonsprogram på tolv måneder, har lave norskerferdigheter og behov for oppfølging og ytterligere kvalifisering på veien mot jobb. Andelen innvandrere blant arbeidssøkende i Nav har økt jevnt, og direktoratet påpeker at det er viktig at tilbudet om introduksjonsprogram, norskopplæring og Navs tiltak ses i sammenheng for å unngå at denne trenden fortsetter.

Også enkelte andre høringsinstanser, for eksempel *Bærum kommune, Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid og Rogaland fylkeskommune*, mener at den maksimale programtiden bør være lenger enn tolv måneder, for eksempel tolv måneder med seks måneder forlengelse.

Blant høringsinstansene som er imot forslaget, viser til at forlengelse bør beholdes fordi det kan fungere som en motivasjonsfaktor for deltageren. De trekker også frem at kommunen fortsatt bør kunne utøve skjønn i vurderingen av programtiden underveis ut fra deltagerens progresjon.

### 6.3.2 Kurs i livsmestring

#### 6.3.2.1 Kurs i livsmestring

I overkant av 70 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å fjerne eller forkorte kurset i livsmestring for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før.

I overkant av 40 høringsinstanser støtter at kurset fjernes eller forkortes. Over halvparten av disse høringsinstansene mener at kurset bør forkortes og begrunner dette blant annet med at opplæringen i samfunnskunnskap dekker deler av kurset i livsmestring. Flere høringsinstanser, blant annet *Nordland fylkeskommune* og *HK-dir* mener at et forkortet kurs vil kunne gjøre det mulig å prioritere arbeidsrettede tiltak i større grad. *IMDi* uttaler at selv om det er overlapp mellom kurset i livsmestring og opplæringen i samfunnskunnskap, dekker kurset i livsmestring spesifikke temaer som negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, som ikke nødvendigvis dekkes i samme grad i samfunnskunnskap.

*Statsforvalterne, Arendal kommune, Hå kommune, Sarpsborg kommune, Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal og Sør-Odal kommuner og Glåmdal interkommunale voksenopplæring, Mestringsenheten i Sandnes kommune, Nav Løten, Senter for læring og integrering i Senja kommune og Skien kommune* mener kurset i livsmestring bør fjernes som obligatorisk element i introduksjonsprogrammet. Statsforvalterne vurderer at de sentrale temaene i kurset i livsmestring vil kunne dekkes gjennom opplæringen i samfunnskunnskap. Samtidig påpeker statsforvalterne at mange kommuner sliter med å tilby opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltagerne forstår innen tidsrammen i integreringsloven på ett år. Arendal kommune, Glåmdal interkommunale voksenopplæring mfl. og statsforvalterne tar forbehold om at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse gis rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap.

Både blant høringsinstansene som støtter og som ikke støtter forslaget, er det flere som ønsker at kommunen skal ha mer handlingsrom til å bestemme omfanget av kurset. *Flyktningtjenesten i Haugesund kommune* trekker frem at kommunen bør få mer rom til å vurdere omfang ut fra individuelle forhold, gruppesammensetning og kommunens kapasitet. Flere høringsinstanser påpeker også at det er viktig at kommunen fortsatt har mulighet til å tilby kurset helt eller delvis for eksempel for enkelte deltagere etter individuell vurdering, hvis kurset fjernes eller forkortes som obligatorisk element.

I underkant av 30 høringsinstanser støtter verken at kurset fjernes som obligatorisk element eller forkortes. Flere av disse høringsinstansene mener at opplæring i samfunnskunnskap ikke kan erstatte kurset, og at det ikke er egnet å skille på behovet for livsmestringskurset på bakgrunn av medbragt utdanning. Blant annet mener *Oslo kommune* at kurset er nyttig for alle deltagere og bidrar til en helhetlig integrering ved å gi deltagerne kunnskap og ferdigheter som er nødvendige for å navigere i det norske samfunnet. *Kinn utdannings- og ressursenter i Kinn kommune* trekker frem at fjerning av kurset kan forsterke andre underliggende problemer, som kan gjøre det vanskeligere å få varig tilknytning til arbeidslivet. Kurset er også en arena for å invitere andre kommunale tjenesteområder inn. *Utdanningsforbundet* mener at kurset er viktig for å kunne ta gode valg, påvirke egen livssituasjon og få kunnskap om hvor en kan søke støtte. *AVdir* viser til at kurs i livsmestring skal inneholde arbeidslivskunnskap og gir en mulighet til å koble på Nav tidlig i introduksjonsprogrammet. Det kan også styrke samarbeidet mellom aktørene og bidra til at Nav kommer tidligere på banen i gjennomføringen av programmet. *AVdir* mener at fjerning av elementet helt vil være særlig uheldig for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, da det er de fleste av disse har kort program. *AVdir* viser også til at manglende kunnskap om norsk arbeids- og samfunnsliv kan være en betydelig barriere med tanke på rask overgang til arbeid.

### **6.3.3 Minstekrav til omfang av arbeidsrettede elementer fra fjerde måned i program som skal kvalifisere for arbeid**

Om lag 50 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at arbeidsrettede elementer skal utgjøre i gjennomsnitt 15 timer i uken av programtiden fra fjerde måned for personer med utdanning på vide-

regående nivå eller høyere fra før. Departementet mottok blandede tilbakemeldinger på forslaget. 16 høringsinstanser støtter forslaget, 25 høringsinstanser støtter det delvis og etterlyser mer fleksibilitet, virkemidler og individuelle unntak. Ni høringsinstanser støtter ikke forslaget.

*IMDi, AVdir, NHO, Statsforvalteren i Innlandet, Lillestrøm og Færder kommuner* er blant høringsinstansene som støtter forslaget. Direktoratene viser blant annet til at økt arbeidsretting i program vil føre til at deltagerne tidlig får erfaring og kunnskap om norsk arbeidsliv, noe som gjør dem bedre rustet til å nå målet om arbeid, og at endringen kan bidra til større likhet i tilbudet mellom kommunene. *AVdir* understreker viktigheten av at deltagere fortsatt får god norskopplæring parallelt med arbeidsrettede elementer. *AVdir* trekker også frem at kravet vil kunne ha en positiv effekt på samarbeidet mellom Nav og kommunen om introduksjonsprogrammet. *AVdir* uttaler videre:

Arbeidsrettingen vil kunne bidra til en enda tidligere involvering av Nav. Nav kjenner mulighetene i det lokale arbeidsmarkedet og vil for eksempel kunne bidra med å sette realistiske jobbmål og finne relevante praksisplasser. I tillegg vil Navs arbeidsmarkedstiltak kunne være aktuelle for enkelte deltakere. Vi tror at mer samarbeid mellom kommunen og Nav vil kunne øke sjansen for at deltakerne når sitt sluttmål om arbeid i løpet av programtiden.

Flertallet av statsforvalterne støtter forslaget delvis. De er enige i at det er et stort potensial i å gjøre norskopplæringen mer arbeidsrettet, noe som kan bidra til at flere deltagere blir bedre kvalifisert for arbeidslivet. De påpeker samtidig at praksis i arbeidslivet ikke nødvendigvis gir god språkopplæring eller rask overgang til arbeid i alle kommuner. Disse statsforvalterne viser til at kommunene melder om mangel på ressurser til å drive opplæring i praksisløp i tråd med anbefalingene fra *IMDi* og *HK-dir*. Disse statsforvalterne understreker derfor viktigheten av at lovendringer følges opp med nødvendige ressurser og støttetiltak for å sikre høy kvalitet i tiltakene. Statsforvalterne er også bekymret for at en stor del av kvalifiseringsarbeidet legges til aktører i arbeidslivet uten tilstrekkelige ressurser og ordninger for å sikre opplæringstiltak av høy kvalitet. Kommunene rapporterer at det er krevende å finne nok gode praksisplasser, og arbeidsgivere uttrykker at det er utfordrende å ta imot deltagere med lavere språknivå ved oppstart i praksis. *Statsforvalteren i*



*Innlandet* kan imidlertid ikke se at innvendingene om utfordringer med arbeidsrettet norskopplæring eller for få praksisplasser er argumenter mot forslaget.

Mange av høringsinstansene som ikke støtter forslaget, eller bare støtter det delvis, begrunner det med at fristen fra fjerde måned er for kort. De trekker frem at deltagerne trenger mer norskopplæring først for å tilegne seg norskferdigheter til å nyttiggjøre seg av praksis og for å imøtekomme arbeidsgivernes forventninger om norskferdigheter. Flere trekker også frem at kommunene bør ha mer fleksibilitet til å treffe individuelle vurderinger slik at programmet blir individuelt tilpasset. KS støtter ikke forslaget og mener reglene om arbeidsretting av introduksjonsprogrammet etter de midlertidige reglene bør evalueres før man innfører lignende tiltak for samtlige deltagere på permanent basis. KS støtter samtidig målet om at flyktninger bør tidlig ut i arbeidsrettede tiltak, men mener mange vil trenge intensiv norskopplæring og grunnleggende ferdigheter før de kan ha nytte av et slikt tiltak. KS uttaler videre:

KS mener at å innføre en frist på tre eller seks måneder for arbeidsrettede tiltak vil medføre en betydelig kostnad for kommunene, som risikerer å måtte etablere skreddersydde tiltak for personer som ikke er klare for utplassering i arbeidslivet innen fristen. Slike frister begrenser også muligheten for individuell tilrettelegging, som er et viktig prinsipp i introduksjonsprogrammet. Departementet bør ha tillit til at kommunenes vurdering av den enkeltes ferdigheter legges til grunn for arbeidsrettede tiltak. Kommunene er opptatt av at den enkelte skal komme raskt i jobb.

I tillegg til KS, mener blant andre *Virksomhetene Integrering og Voksenopplæring i Ålesund kommune*, *Ål introsenter i Ål kommune*, *Trondheim kommune*, *Nav Risør* og *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid* at kommunene bør få mer handlingsrom til å gjøre vurderinger om arbeidsrettet innhold, og at forslaget gjør det vanskelig å skreddersy et godt tilpasset program for den enkelte.

*IKVO* mener at tre måneder med intensiv opplæring før oppstart i praksis er for kort, og at kommunene melder om at deltagerne kan for dårlig norsk når de kommer ut i praksis. *IKVO* mener at kravet bør være fleksibilitet basert på når deltageren er klar for praksis eller har et minimumsnivå i norsk. De viser til erfaringer om at deltagere er mye bedre i stand til å nyttiggjøre seg arbeid og

praksis med et minimumsnivå i grunnleggende norsk, på vei mot A2-nivå. *IKVO* trekker også frem at det kan være uheldig for enkelte at de første månedene i introduksjonsprogrammet kan være i skoleferien, og da kommer tremånederskravet for tidlig. De anbefaler at kravet om omfang av arbeidsrettede elementer er mer fleksibelt, primært basert på deltagerens progresjon, alternativt at kravet inntre fra syvende måned. Da vil halvparten av maksimal programtid være gjennomført. Også *Sarpsborg kommune*, *Flyktningtjenesten i Stange kommune* og *Flyktningnettverket i Valdres* anbefaler dette. *Flyktningnettverket i Valdres* mener at med den foreslåtte programtiden på tolv måneder, vil et krav fra syvende måned gi nok tid til arbeidsretting. *Nettverk for flyktningstjenester i Nordfjord* trekker frem at det vil bli utfordrende med å tilby arbeidsretting fra fjerde måned med den nye programtiden, da det vil innebære at kommunen må tilby dette i ni måneder for mange deltagere med midlertidig kollektiv beskyttelse. *Flyktningtjenesten i Stange kommune* viser til at også de øvrige elementene i programmet må også ivaretas i begynnelsen av programmet. *Sarpsborg kommune* foreslår at kravet alternativt kan inntre etter at deltageren har fullført tre måneder med norskopplæring, med støtte fra *Eidsskog*, *Kongsvinger*, *Nord-Odal* og *Sør-Odal kommuner* og *Glåmdal interkommunale voksenopplæring*.

*HK-dir* er bekymret for at forslaget i praksis kan føre til at andelen norskopplæring i programmet skal kvalifisere for arbeid, som helhet blir redusert. Direktoratet trekker frem at det er avgjørende at innholdet i de arbeidsrettede elementene bidrar til at deltageren får en progresjon i norsk som gjør det mulig å nå norskmålet innenfor norskopplæringsperioden. Direktoratet vurderer at det kan være krevende for kommunene å tilby arbeidsrettede elementer i kombinasjon med norskopplæring, hvor norskopplæringen kobles til arbeidslivet. *HK-dir* understreker at det er flere forutsetninger som må være på plass for at deltageren skal få utbytte av de arbeidsrettede tiltakene, for eksempel må praksisplassen kunne tilby deltageren et miljø hvor det er mulig å praktisere norsk i autentiske situasjoner. *HK-dir* mener at det er en risiko for at forslaget kan føre til at en del deltagere oppnår lavere norskferdigheter enn med dagens ordning, uten tydelige retningslinjer for hvordan norskopplæringen skal ivaretas i de arbeidsrettede elementene. *HK-dir* anbefaler at det tydeliggjøres at de arbeidsrettede elementene skal støtte opp under norskopplæringen, og foreslår at dette tydeliggjøres i integreringsloven § 15 om integreringsplan.

Flere høringsinstanser har merknader til hvilke tiltak som skal regnes som arbeidsrettede elementer. HK-dir vurderer at det kan være hensiktsmessig at norskopplæring kan inngå som et arbeidsrettet element for deltagere som har høyere utdanning og sluttmaal om arbeid. Dette er en gruppe som vil ha behov for intensiv norskopplæring for å nå et norsk nivå som gjør at de kan bruke kompetansen sin. *Oslo kommune* uttaler at kommunen legger til grunn at arbeidsrettet norskopplæring rettet mot bestemte bransjer med behov for arbeidskraft, kan telle som et arbeidsrettet element. *Oslo kommune* ser det som nødvendig at Nav får i oppdrag å utvikle og tilby flere arbeidsrettede tiltak som kan passe deltagere med svake norskerferdigheter i introduksjonsprogrammet. *Kinn utdannings- og ressurscenter i Kinn kommune* og *Utdanningsforbundet* er blant de som trekker frem at det tiltaket må følges opp med relevante virkemidler overfor arbeidsgivere og midler til Nav for å bistå kommuner og fylkeskommuner i arbeidet.

## 6.4 Departementets vurdering

### 6.4.1 Programmets varighet

Departementet opprettholder forslaget om varighet av programmet for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere, endres til inntil tolv måneders program, uten mulighet for forlengelse. Departementet opprettholder også forslaget om å fjerne dagens minstetid for programvarighet på tre måneder.

Departementet viser til funn fra Fafos følgeevaluering og at flertallet av høringsinstansene støtter forslaget. Funn fra Fafo sin følgeevaluering viser at deltagere som ikke får forlenget programmet ut over seks måneder har svak måloppnåelse med tanke på overgang til arbeid eller utdanning, sammenlignet med de som får forlenget program. Fafo finner også store forskjeller mellom kommunene når det gjelder forlengelse av programmet. De mener nasjonalitet og bosettingskommune virker å ha større betydning for hvem som får forlengelse, enn individuelle behov for kvalifisering (Fafo 2024). Dette fører til at færre enn tiltenkt får den programlengde de trenger. Årsaken til forskjellene kan være sammensatt, også begrunnet i ressurshensyn hos kommunene. Departementet vurderer at den maksimale varigheten på tolv måneder er hensiktsmessig, og at endringen vil

føre til økt likebehandling av deltagere med samme behov mellom kommunene. Departementet legger også til at deltageren fortsatt kan ha rett til opplæring i norsk etter avsluttet introduksjonsprogram. Retten og plikten til denne opplæringen gjelder til deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere har nådd minimumsnivået sitt i norsk, men ikke lenger enn til 18 måneder, jf. integreringsloven § 32.

Departementet understreker at forslaget ikke innebærer at programtiden skal være tolv måneder for alle. Kommunene skal fortsatt fastsette den faktiske programtiden for den enkelte, basert på de individuelle behovene for kvalifisering. Kommunene oppfordres til å bruke handlingsrommet til å gjøre en individuell tilpasning i lengden på programmet. Kommunen kan for eksempel først fatte et vedtak på syv måneder. Hvis slutt målet for programmet ikke er nådd innen den tid, kan programtiden endres innenfor rammen av tolv måneders varighet. Departementet vurderer at dette vil ivareta kommunens behov for å vurdere programtiden basert på deltagerens progresjon underveis i programmet.

### 6.4.2 Kurs i livsmestring

På bakgrunn av innspillene som kom inn i høringen, foreslår ikke departementet å fjerne kurs i livsmestring som obligatorisk element i introduksjonsprogrammet for deltagere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Departementet vil imidlertid gjøre endringer i integreringsforskriften slik at det kun er et forkortet kurs i livsmestring som er obligatorisk for denne gruppen. Et redusert omfang av kurset vil kunne gi mer tid til å gjennomføre det foreslåtte minstekravet til arbeidsrettede elementer og øvrige obligatoriske elementer. Departementet understreker at en slik endring ikke vil være til hinder for at kommunen tilbyr et mer omfangsrikt kurs i livsmestring til personer i gruppen som vurderes å ha behov for det, gitt at de øvrige kravene til innhold i program overholdes.

Departementet ba i høringen særskilt om høringsinstansenes syn på om det i integreringsforskriften bør åpnes for å gi et forkortet kurs i foreldreveiledning til deltagere som skal ha kort program. Flertallet av høringsinstansene er kritiske til dette, og departementet vil på denne bakgrunnen ikke gå videre med forslaget.

#### **6.4.3 Minstekrav til omfang av arbeidsrettede elementer fra fjerde måned i program som skal kvalifisere for arbeid**

Departementet opprettholder forslaget om minstekrav til omfang av arbeidsrettede elementer fra fjerde måned for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før som har program som skal kvalifisere for arbeid (arbeidsrettet program).

Departementet vurderer at et minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer i programmet kan bidra til at vesentlig flere deltagere får mer arbeidsrettet innhold og dermed blir bedre kvalifisert til å gå over til arbeidslivet. Det er i dag et minstekrav at introduksjonsprogrammet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer etter § 14. Forslaget innebærer at det eksisterende minstekravet til arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogram konkretiseres og skjerpes noe ved at det stilles krav til omfanget. Departementet viser til innspillene fra IMDi og Avdir om at økt arbeidsretting i program vil føre til at deltagerne får tidlig erfaring og kunnskap om norsk arbeidsliv, noe som gjør dem bedre rustet til å nå målet om arbeid, og at endringen kan bidra til større likhet i tilbudet mellom kommunene.

Fafos evaluering av kort programtid (punkt 2.2.3) og rapportering fra IMDi viser at det i stort er for liten bruk av arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet. Departementet har også fått innspill om at tilbudet som gis i kort program ikke gir tilstrekkelig kvalifisering for yrkesdeltagelse. Som omtalt under punkt 2.2.4, har Proba følgeevaluert virkningene av minstekravet til omfang av arbeidsrettede elementer i det midlertidige regelverket i integreringsforskriften § 43h som trådte i kraft 1. februar 2024. Proba vurderer at regelendringen har hatt en viss effekt. De viser til at kommunene er blitt mer konsekvente i å ha arbeidsrettede elementer på et tidlig tidspunkt. 72 pst. av kommunene som deltok i spørreundersøkelsen i evalueringen, svarte «ja» på at de praktiserer minstekravet om 15 timer arbeidsrettet aktivitet for personer som gjennomfører introduksjonsprogrammet på fulltid. Flertallet av kommunene oppgir at de oppfylte de nye kravene på forhånd, men det er også en del som har måttet tilpasse sine programmer.

Noen høringsinstanser foreslår at kravet bør inntre fra syvende måned. Dette er halvparten av maksimal programtid for denne gruppen. Selv om programtiden kan være på inntil tolv måneder,

innebærer ikke dette at den skal være tolv måneder for alle. Departementet vurderer derfor at syvende måned kan bli for sent for deltagere som har kortere varighet på programmet enn tolv måneder. Departementet viser også til at departementet opprettholder forslaget om å fjerne dagens minstetid på programmet på tre måneder, se punkt 6.4.1. Departementet opprettholder derfor forslaget om at kravet skal inntre fra fjerde måned.

Minstekravet til arbeidsrettede elementer oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, korte yrkes- eller bransjekurs, arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav-kontoret eller andre lignende tiltak. For deltagere som også har behov for utdanningsrettede elementer, for eksempel i forbindelse med godkjenning av medbrakt utdanning, vil dette omfattes av «andre lignende tiltak». Flere høringsinstanser er bekymret for at et minstekrav til arbeidsrettede elementer skal gå utover norskopplæringstilbudet, og at deltagerne språknivå etter fire måneder i program er for lavt til å nyttiggjøre seg av arbeidsrettede elementer. Departementet understreker at de arbeidsrettede elementene ikke skal utgjøre hele programinnholdet, og at deltagerne skal fortsette med norskopplæring parallelt med deltagelse i arbeidsrettede elementer. Videre vil retten og plikten til norskopplæring gjelde til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk, jf. § 31, men ikke lenger enn 18 måneder. Dette innebærer at norskopplæringen skal fortsette etter at programmet er avsluttet, dersom deltageren på dette tidspunktet ikke har nådd et minimumsnivå i norsk. For kommuner som opplever det som utfordrende å tilby norskopplæring i kombinasjon med deltagelse i praksis og arbeidsliv, kan det nasjonale digitale tilbudet om norskopplæring være relevant å benytte.

For mange bør praksisen på en arbeidsplass særlig i en tidlig fase av programmet i stor grad være rettet mot norskopplæring. IMDi og HK-dir har utarbeidet en egen kompetansepakke om fleksibel og arbeidsrettet norskopplæring. Denne ligger på IMDis Fagressurs for introduksjonsprogrammet. Her ligger også en kompetansepakke om Arbeidsrettet introduksjonsprogram. HK-dir har blant annet utviklet informasjon og læringskurs for arbeidsgivere i hvordan de kan støtte opp om språkopplæring for ansatte og deltagere som er i praksis på deres arbeidsplass ved å være såkalte språkutviklende arbeidsplasser.

Departementet vil gi HK-dir og IMDi i oppdrag å gi kommunene faglig veiledning som skal bidra til høy kvalitet i de arbeidsrettede tiltakene.

For å tydeliggjøre at de arbeidsrettede elementene også skal støtte opp under norskopplæringen, foreslår departementet en tilføyelse i integreringsloven § 15 fjerde ledd om integreringsplan som presiserer at det i planen også skal begrunnes hvordan de arbeids- eller utdanningsrettede elementene som er valgt vil stryke oppnåelse av det fastsatte norskmålet.

Enkelte høringsinstanser har forstått det slik at kravet om arbeidsretting også vil gjelde deltagere med videregående eller høyere fra før med introduksjonsprogram som skal forberede for utdanning (utdanningsrettet program). Departementet vil understreke at kravet om arbeidsretting ikke gjelder for denne gruppen.

## 7 Introduksjonsprogram for deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere

### 7.1 Gjeldende rett

---

Deltagere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før og har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring, skal ha program på mellom tre måneder og tre år og programmet kan forlenges med inntil ett år. Deltagere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før og har andre sluttmaal enn fullført videregående opplæring, skal ha program på mellom tre måneder og to år og programmet kan forlenges med inntil ett år.

For deltagere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, skal sluttmalet som hovedregel være å fullføre videregående opplæring innenfor programtiden, jf. integreringsloven § 13 tredje ledd. For andre deltagere skal sluttmalet ta utgangspunkt i at den enkelte skal få arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Det er også ønskelig at deltagere som er 25 år eller eldre skal ha sluttmaal om å fullføre videregående opplæring (Prop. 89 L (2019–2020)).

Programmet kan kun forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sluttmalet innenfor programtiden med en forlengelse, jf. integreringsloven § 13 femte ledd.

I den grad lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden jf. § 23 andre ledd. Dette gjelder også lærlinglønn.

### 7.2 Forslaget i høringsnotatet

---

Departementet foreslo at programvarigheten utvides med ett år for deltagere som har som sluttmaal å fullføre hele eller deler av videregående opplæring innenfor programtiden. Departementet foreslo at programmet skal forlenges for personer i denne gruppen hvis det kan bidra til at den enkelte oppnår sluttmalet sitt.

Departementet foreslo at deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere enten skal ha som sluttmaal å fullføre hele eller deler av videregående opplæring eller ha program

som kvalifisere for arbeid. Forslaget innebærer at personer i denne gruppen ikke lenger kan ha som sluttmaal å fullføre hele eller deler av grunnskolen (forberedende opplæring for voksne (FOV) etter ny opplæringslov), men FOV kan inngå som en del av programmet for deltagere med sluttmaal om å fullføre deler av videregående opplæring.

Departementet foreslo at personer som ikke vil kunne klare å nå målet om å fullføre deler av videregående opplæring innenfor rammene for programmets varighet, eller ikke ønsker eller er motivert for lengre opplæringsløp, skal ha program som kvalifiserer for arbeid.

Departementet foreslo at program som skal kvalifisere for arbeid kan vare i inntil to år, uten mulighet for forlengelse. Det ble foreslått at det ikke skal være noen minstetid på programlengden.

Departementet foreslo at det skal gjelde et minstekrav om arbeidsrettet innhold for denne gruppen fra den syvende måneden av programmet.

### 7.3 Høringsinstansenes syn

---

#### 7.3.1 Utdanningsrettet program

##### 7.3.1.1 Programmets varighet

Om lag 50 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å utvide programvarigheten med ett år for deltagere som har som sluttmaal å fullføre hele eller deler av videregående opplæring innenfor programtiden. Om lag 40 instanser støtter forslaget, men noen med merknader.

*Statsforvalterne, IMDi, AVdir og HK-dir* støtter forslaget og viser blant annet til at dagens programtid ofte bli for kort til at deltagerne rekker å fullføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Mangel på tilstrekkelig inntektssikring kan føre til at deltagerne slutter underveis i opplæringsløpet. Utvidet programtid vil sikre at flere kan få inntektssikring under opplæring på videregående nivå, og i eventuelle kombinasjonsløp. Dette vil også kunne føre

til at flere deltagere velger og får utdanning som slutt mål for sitt introduksjonsprogram.

Av fylkeskommunene er det *Agder, Buskerud, Innlandet, Rogaland og Trøndelag* som har uttalt seg, samtlige med støtte til forslaget. Rogaland fylkeskommune vurderer at også deltagere som har slutt mål om å fullføre deler av videregående opplæring, bør ha programlengde på inntil fem år. Rogaland fylkeskommune fremhever at det er stor risiko for frafall for deltagere som har lengst vei til fullført opplæring, og at oppfølging veiledning og økonomisk støtte gjennom introduksjonsprogrammet kan redusere denne risikoen. Rogaland fylkeskommune viser videre til Brochmann II utvalgets (NOU 2017: 2) vurdering om at en 26 år gammel grunnskoleutdannet flyktning kan bruke inntil 10 år på å fullføre videregående opplæring før tiltaket er samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Agder fylkeskommune støtter forslaget, men bemerker at de grunnet høy innvandring allerede er i en presset økonomisk situasjon når det gjelder å levere lovpålagte tjenester etter ny opplæringslov, og at forslaget om å utvide integreringslovens rammer vil kunne øke presset ytterligere.

Majoriteten av de 20 kommunene som uttalte seg om forslaget støtter det, blant andre *Arendal, Færder, Hå, Lillestrøm, Skien og Sortland kommuner, Virksomhet Integrering og mangfold i Nesodden kommune og Mestringsenheten i Sandnes kommune*.

LO uttaler at det er viktig å legge til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av programmet og mener flere av endringene som foreslås i høringsnotatet kan lede i en slik retning.

Noen høringsinstanser uttaler seg spesifikt om forslaget om at programmet kan vare i inntil fire år med mulighet for inntil ett års forlengelse, for deltagere som har som slutt mål å fullføre hele videregående opplæring. Fredrikstad kommune støtter en programtid på inntil fem år, og fremhever at det er vanskelig å forutsi tidlig om den enkelte vil kunne fullføre opplæringen innen normalt tid, og at det er sannsynlig at mange vil ha behov for tett og koordinert oppfølging for å fullføre. Buskerud fylkeskommune støtter at flere bør fullføre videregående opplæring innenfor programtiden, men uttaler at:

For de med mål om å fullføre deler av den videregående opplæringen innenfor programmet vil det etter Buskerud fylkeskommunes skjønn fortsatt være fare for avbrudd i opplæringen om deltakeren ikke har avklart støtte til livsopphold etter at introduksjonsprogrammet er

avsluttet. En regulering i både integreringsloven og i NAV sitt lovverk om en overgangsordning som har som mål å støtte deltakere som avsluttes i introduksjonsprogrammet uten å ha fullført videregående opplæring ville kunne skape bedre forutsigbarhet for deltakerens økonomiske vilkår til å fullføre opplæringen.

Om lag 10 instanser støtter ikke forslaget. Flertallet av disse instansene, blant andre *KS, IKVO, Bærum kommune, Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf), Kinn utdannings- og ressurs senter i Kinn kommune, Nav Risør, Senter for læring og integrering i Senja kommune og Ryfylke lærings senter i Strand kommune*, begrunner dette blant annet med de økonomiske konsekvensene av forslaget. KS kan ikke, basert på tilbakemeldinger fra kommuner, se noen hensikt i å utvide programtiden for gruppen som kan fullføre videregående opplæring. KS mener det bør iverksettes en egen kostnadsberegning dersom det er aktuelt å innføre endringen. KS uttaler videre:

Kommunenes erfaring er at det hovedsakelig er unge under 25 år som klarer å fullføre videregående opplæring. Deltakerne i videregående opplæring har rettigheter til flyktnings stipend fra Lånekassen. De har god tilgang til karriereveiledning, miljøtjeneste og oppfølging på videregående skoler, og har sjelden tid eller behov for kontakt med programrådgivere. Mange tar deltidsarbeid i tillegg, noe kommunene viser til har positive effekter. Slik KS ser det, vil en utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogrammet med ett år, først og fremst medføre at personer med rettigheter i Staten Lånekasse skal overføres til kommunenes introduksjonsstønad, som vil utgjøre en ekstra utgift på fra kr 83 000 til kr 248 000 pr person, avhengig av alder og familiesituasjon.

IKVO viser i likhet med KS til at forslaget flytter utgiftene fra staten og påfører kommunene en økonomisk byrde.

Bærum kommune uttaler at en utvidelse av programtiden bør vurderes individuelt og beholdes særlig motiverte deltagere. *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, sier at erfaringer gjort til nå viser at tre år med mulighet for ett år forlengelse er tilstrekkelig for de som virkelig kan nyttiggjøre seg opplæringen, og eventuelt komme inn i et lærlingeløp. I tillegg anbefaler de at det iverksettes en nasjonal forsøksordning med lang programtid i inntil fem år, før loven endres.

Bærum kommune mener, som KS, at det hovedsakelig er unge under 25 år som klarer å fullføre videregående, men at disse har rett til flyktningstipend og oppfølging fra den videregående skolen og dermed ikke har behov for utvidet tid i program til inntil fem år.

Enhet for bosetting og introduksjon og Elverum læringssenter i Elverum kommune er av den oppfatning at programlengden bør være tre år med mulighet for ett års forlengelse, uavhengig av om deltageren har sluttmaal om å fullføre deler eller hele videregående opplæringen. Elverum uttaler at

Å ha introduksjonsprogram krever helårs program og erfaring viser at det er utfordrende å tilby introduksjonsprogram i ferier til de som er elever i videregående skole. De første årene kan de delta i kurs (foreldreveiledning, livsmestring og andre relevante kurs) sammen med andre introduksjonsdeltakere, men det vil kreve ekstra ressurser å skulle tilrettelegge program i ferietiden for deltakere som er på 4. og 5. år i programmet. De som evt. skulle få et 5. år kan være ute av integreringsperioden på 5 år dersom de har hatt 1 eller flere permisjoner i løpet av programtiden. Programtid på 5 år + evt. permisjonstid: Programtiden for disse vil strekkes seg over mange år, og ett års forlengelse av programmet innebærer at deltagerne vil få introduksjonsstønad i ytterligere ett år.

20 instanser uttalte seg om forslaget om å endre bestemmelsen om forlengelse til at programmet *skal* forlenges hvis det kan bidra til at den enkelte oppnår sluttmalet sitt, jf. ny § 14 fjerde ledd siste punktum. Et stort flertall støtter forslaget, blant annet gjelder dette *statsforvalterne*, *IMDi*, *AVdir* og *HK-dir*. Flertallet av statsforvalterne ber imidlertid departementet avklare om endringen innebærer en utvidet adgang for statsforvalterne til å overprøve kommunens vurdering i en klagebehandling.

### 7.3.1.2 Grunnskole/forberedende opplæring for voksne (FOV)

Om lag 40 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å fjerne fullføring av hele eller deler grunnskole (nå forberedende opplæring for voksne (FOV)) som et selvstendig sluttmaal. Et flertall er imot forslaget. *Statsforvalterne* og *AVdir* vurderer fjerning av fullføring av FOV som sluttmaal som lite hensiktsmessig, da mange deltagere trenger mer tid for å oppnå nødvendige ferdigheter før de kan

starte i videregående opplæring. Dersom deltagere i denne gruppen er motivert til å fullføre deler av eller hele grunnskolen, bør de ha muligheten til det. Statsforvalterne viser til at disse deltagerne står i fare for å ikke få den grunnleggende opplæringen de trenger og dermed bli stående utenfor arbeidslivet eller gå over i midlertidige stillinger eller tiltak via Nav. Dette vil ikke være i tråd med lovens formål om stabil tilknytning til arbeidslivet.

*Rogaland fylkeskommunene* mener at det på sikt kan være en god endring å fjerne fullført grunnskole som mulig sluttmaal, for å bidra til at flere får tilbud om effektive opplæringsløp og muligheter for å kombinere FOV og videregående opplæring, men fraråder endringen på følgende bakgrunn:

Så lenge det ikke er spesifisert i opplæringslova at fylkeskommunen må tilby opplæring til personer som kun har fullført enkelte fag i FOV, er det grunn til å tro at ikke alle fylkeskommuner vil tilby dette. Det kan føre til at kommuner i stedet for å velge utdanning (fullført grunnskole) som sluttmaal, vil velge arbeid som sluttmaal for deltagere med størst behov for formell opplæring, ettersom det i realiteten ikke vil være mulig å fullføre mer enn grunnskoleopplæring i løpet av introduksjonsprogrammet uten at fylkeskommunene tilbyr kombinasjonsløp. Dette kan føre til at færre enn det som har vært intensjonen får formell opplæring som mål i programmet. Dette vil være svært uheldig for de som har størst behov for formell opplæring, og spesielt uheldig for unge med lite eller ingen skolebakgrunn.

*HK-dir* mener også at kombinasjonsløp, som kombinerer FOV og videregående opplæring (VOV), kan være et godt tilbud for denne deltagergruppen. *HK-dir* påpeker, i likhet med *Rogaland fylkeskommune*, at slike løp ikke er en rettighet etter opplæringslova, og at det er usikkert når slike tilbud vil være tilgjengelige i alle fylker. Det samme blir påpekt av *IMDi*. *HK-dir* uttaler at:

Deltagere som kan oppnå fullført FOV i løpet av de første tre årene av programtiden, bør få mulighet til ett år utvidet programtid for å gjennomføre deler av VOV dersom de ikke får mulighet til å gå i kombinasjonsløp.

*HK-dir* understreker også at vitnemål fra FOV (modul 4) eller tilsvarende er et krav for å få vitnemål eller avlegge fag- eller svenneprøve i VOV.

HK-dir foreslår å justere det foreslåtte sluttmålet om å fullføre deler av videregående opplæring, til slutt mål om å fullført FOV og deler av videregående opplæring.

*Statsforvalterne* viser til at tilbakemeldingene fra kommuner og fylkeskommuner er at de fleste fylkeskommunene per i dag ikke har kapasitet til å tilby kombinasjonsløp, og at fylkeskommunene har utfordringer med å dimensjonere inntaket til og gjennomføringen av videregående opplæring for voksne. Dette fører til at det vil ta tid å realisere rask og fleksibel overgang mellom forberedende opplæring for voksne og videregående opplæring for voksne.

### 7.3.2 Arbeidsrettet program

#### 7.3.2.1 Programmets varighet

I underkant av 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at deltagerne uten videregående opplæring eller høyere fra før med program som skal kvalifisere for arbeid, skal ha programlengde på inntil to år uten mulighet for forlengelse. I overkant av halvparten støtter ikke forslaget. *Flerkulturelt råd i Innlandet fylkeskommune* fremhever at i tilfeller hvor sluttmålet om arbeid ikke innfris bør programmet utvides med ett år. *Voksenopplæringene og flyktningsjenestene i Åfjord, Ørland og Indre Fosen kommuner* uttaler at:

Lang programtid kan være en hvilepute, men kort programtid kan også være til hinder for de som trenger mer enn to år for å nå norskmålene. Individuell vurdering er derfor hensiktsmessig. Ønsker flere stoppunkt og mulighet for forlenging intro.

*IMDi* viser til at departementet slår sammen to grupper som skal ha arbeid som slutt mål; deltagerne som ikke ønsker utdanning, og deltagerne som ønsker utdanning, men som står svært langt unna å kunne være i stand til å fullføre deler av videregående opplæring. *IMDi* mener sammenlåingen er lite hensiktsmessig og bryter med prinsippet om deltagerens rett å være med på å bestemme målet for sitt program. *IMDi* viser til at det for karriereveileder og programrådgiver kan være vanskelig å vurdere hvilke deltagerne som har en realistisk mulighet til å fullføre deler av videregående opplæring, og hvilke deltagerne som ikke har det. Selv om integreringsloven legger opp til at man kan endre slutt mål underveis, mener *IMDi* det er risiko for at deltagerne som kunne ha fullført FOV, ikke får muligheten til det.

*IMDi* og *AVdir* viser til et pågående oppdrag hvor *IMDi* samarbeider med HK-dir og *AVdir* om å pilotere utvikling av lokale arbeidsrettede kvalifiseringsløp for deltagerne som har lite eller ingen utdanning fra før. Målsettingen er at deltagerne skal kunne ta enkeltmoduler i FOV kombinert med arbeidsrettet innhold. *IMDi* er bekymret for at to år i program for mange vil være for kort tid til at deltagerne rekker å få utbytte av de arbeidsrettede kvalifiseringsløpene. Spesielt er bekymringen knyttet til de deltagerne som skal ha et arbeidsrettet løp hvor det skal inngå opplæring i grunnleggende ferdigheter gjennom de laveste modulene i FOV. Bekymringene knytter seg blant annet til at kapasitetsutfordringer i kommunene kan føre til ventetid før deltagerne får startet opp i FOV.

Både *IMDi* og *AVdir* mener at forslaget om å ta bort muligheten for forlengelse for deltagerne i program som skal kvalifisere for arbeid, vil ha uheldige konsekvenser for en sårbar gruppe. Direktoratene viser til at færre vil lykkes med å bli kvalifisert for arbeid og/eller inntak til videregående opplæring. Direktoratene mener at departementet bør vurdere å beholde muligheten for forlengelse, og introduksjonsstønad, for denne gruppen. *AVdir* understreker også viktigheten av å gi sårbare grupper tilstrekkelig tid og oppfølging for å oppnå målet om jobb og selvforsørgelse. *AVdir* mener et ekstra år med introduksjonsprogram, i stedet for økonomisk sosialhjelp, kan være en investering som gir betydelig gevinst for både kommunen og individet på sikt.

I overkant av ti høringsinstanser støtter forslaget, eventuelt med merknader, blant annet *Lillestrøm kommune*, *Virksomhetene Integrering og Voksenopplæring i Ålesund kommune*, *Nav Vestre Toten*, *Flyktningsjenesten i Stange kommune*, *Integreringstenesta i Voss herad*, *Flyktningsnettverket i Valdres* og *Mira-senteret*. De viser blant annet til at innvilgelse av programtid på to år uten forlengelse, vil forenkle saksbehandlingen og gi forutsigbarhet. *Flyktningsjenesten i Stange kommune* understreker at for deltagerne med svake lese- og skriveferdigheter ved oppstart av program, bør det kunne gis et tredje år i program og i tillegg bør kravet om arbeidsrettede elementer først inntreffe etter 12 måneder.

#### 7.3.2.2 Minstekrav til omfang av arbeidsrettede elementer fra syvende måned i program som skal kvalifisere for arbeid

Om lag 50 instanser uttalte seg om forslaget om at det skal gjelde et minstekrav om arbeidsrettet innhold for deltagerne uten utdanning på videregående



ende nivå eller høyere fra før fra den syvende måneden av programmet.

Høringsinstansene er delte i synet på forslaget. Av de som støtter forslaget, blant andre *NHO, LO, Oslo kommune, Nav Løten og Senter for læring og integrering i Senja kommune*, har flere merknader. Senter for læring og integrering i Senja kommune støtter forslaget, men mener bestemmelsen bør inneha en mulighet til å gjøre unntak i enkelttilfeller. *Lillestrøm kommune* uttaler at for deltagere uten videregående opplæring som skal ha arbeid som slutt mål, vil en lovfesting av når arbeidsretting senest må skje bidra til å stille et tydeligere krav til kommunene om å sørge for at programmet skal inneholde elementer direkte relatert til slutt målet. Kommunen påpeker imidlertid at deltagerne trolig vil ha svake norskferdigheter etter seks måneder og vil ha behov for språkstøtte i tiltakene. Et godt og tett samarbeid med arbeidsgivere vil være nødvendig. *Bibi Amka Woman Wake up* er positiv til at erfaringer fra håndteringen av fordrevne fra Ukraina tas inn i det ordinære regelverket. De uttaler at innføring av mer arbeidsrettede tiltak må skje med tilpasning til kvinners behov og utfordringer, men støtter kombinert norskopplæring med arbeidsrettet praksis. *MIRA-senteret* fremhever at en kombinasjon av norskopplæring, arbeidspraksis og opplæring i grunnleggende ferdigheter, som digitale ferdigheter, bør vektlegges. *Nav Løten* uttaler at det også bør stilles krav om arbeidsretting etter tre måneder i program for deltagere uten videregående opplæring eller høyere fra før, men at det må gjøres individuelle vurderinger og eventuelt unntak. *NHO* støtter forslaget om å stille minstekrav til arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, men mener det bør fremgå eksplisitt hva som utgjør minstekravet til arbeidsrettede elementer.

Av høringsinstansene som ikke støtter forslaget, uttaler flere at det er fare for at kravet til arbeidsretting går på bekostning av deltagerens norskopplæring, at det kan være krevende å få tak i gode praksisplasser, og at arbeidsgiver får ansvaret for kvalifiseringsarbeidet. *Statsforvalterne* er enig i at det er et stort potensial i arbeidsretting av norskopplæringen, men uttaler samtidig følgende:

Vi vil imidlertid påpeke at praksis i arbeidslivet ikke nødvendigvis gir en god språkopplæring (Sandwall 2013) eller at det i alle kommuner bidrar til en rask overgang til arbeid (Djuve m.fl. 2017). Vi får tilbakemeldinger fra kommuner om at de ikke har ressurser til å drive opplæring i praksisløp i tråd med IMDis og HK-

dirs anbefalinger. Statsforvalterne vil derfor understreke viktigheten av at eventuelle lovendringer følges opp med ressurser og støtte tiltak som gjør det mulig for kommunene å gjennomføre en slik endring i tråd med faglige anbefalinger for å sikre høy kvalitet i tiltakene.

*HK-dir* er også opptatt av at de arbeidsrettede elementene må støtte opp under norskopplæringen, og foreslår at dette tydeliggjøres i bestemmelsen om integreringsplan i integreringsloven § 15. *HK-dir* viser til at en praksisplass som ikke er tilstrekkelig tilrettelagt, vil fungere som et hinder for språklæring for deltagere som har lite eller ingen skolegang og lav progresjon i utviklingen av norskferdigheter.

*Ålesund kommune* mener at selv om arbeidsretting av introduksjonsprogrammet er positivt, bør kommunen kunne gjøre en faglig vurdering av når i programmet og i hvilken grad den enkelte skal ha arbeidsretting basert på individuelle hensyn. *IKVO* uttaler at det bør være en fleksibilitet i vurderingen av når deltageren er klar for praksis, og understreker praksiskravet bør bortfalle for deltagere som er fulltidsstudenter i FOV eller videregående opplæring.

## 7.4 Departementets vurdering

### 7.4.1 Utdanningsrettet program

#### 7.4.1.1 Programmets varighet

Departementet opprettholder forslaget om å utvide programvarigheten med ett år for deltagere som har som slutt mål å fullføre hele eller deler av videregående opplæring innenfor programtiden.

For de med slutt mål om å fullføre hele videregående opplæring vil det bety at programmet kan vare i inntil fire år med mulighet for inntil ett års forlengelse. For de med slutt mål om å fullføre deler av videregående opplæring, vil det bety at programmet kan vare i inntil tre år med mulighet for inntil ett års forlengelse.

Majoriteten av de som uttalte seg om forslaget om å utvide programvarigheten med ett år, støtter det. Høringsinstansenes innvendinger går primært på de eventuelle økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, se punkt 12.4 for en nærmere redegjørelse av departementets vurderinger. Noen av de som ikke støtter forslaget, mener at erfaringen så langt viser at tre år med mulighet for ett år forlengelse er tilstrekkelig for de som virkelig kan nyttiggjøre seg opplæringen. Departementet er enig i at dette kan være tilstrek-

kelig for deltagere som raskt etter programstart kommer i gang med videregående opplæring. Tall over flere år viser imidlertid at kun et fåtall av deltagerne i introduksjonsprogrammet får tilbud om videregående opplæring, og at kun et fåtall av disse fullfører innenfor rammen av programmet. Det er også få som fullfører påbegynt opplæring etter avsluttet program, jf. omtale i punkt 2.2.2. Endringene som er innført med ny opplæringslov, blant annet rett til forsterket opplæring i norsk for voksne i videregående opplæring, økt bruk av realkompetansevurdering og modulisering av opplæringen, kan bidra kortere og mer effektive opplæringsløp. Likevel viser forskning, som det er gjort rede for i punkt 2.2.2, at selv med disse endringene vil en rekke utfordringer gjenstå. Dette dreier seg blant annet om lang ventetid før oppstart i videregående opplæring, få opplærings-tilbud for voksne og mangel på tilrettelagte tilbud for deltagere med svake norskerferdigheter. Forslaget om lengre programtid for deltagere som har forutsetninger for å fullføre deler eller hele videregående, er ment å motvirke disse utfordringene.

Departementet opprettholder også forslaget om å endre bestemmelsen om forlengelse fra at programmet bare *kan* forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse, til at programmet *skal* forlenges hvis det *kan bidra* til at den enkelte oppnår sluttmalet sitt. Endringen innebærer at kommunens vurdering av om programmet skal forlenges blir et lovbundet skjønn som kan overprøves av Statsforvalteren. Det er relativt få instanser som har uttalt seg om dette forslaget, men tilnærmet samtlige av disse støtter forslaget.

Departementet foreslo i høringsnotatet ikke særskilte regler for programvarighet for deltagere som skal ha som sluttmaal å fullføre fag- og yrkesopplæring. Varigheten på fag- og yrkesopplæring vil variere. Hovedregelen for personer som etter vg2 inngår en lærekontrakt, er en læretid med en normal varighet på to år (totalt inntil fire års opplæringsløp). Den enkelte voksne, jf. opplæringslova § 18-3, kan få et tilpasset eller avkortet løp etter realkompetansevurdering. For deltagere i fag- og yrkesopplæring som går vg3 i skole er varigheten normalt tre år. For de som følger opplæring i ett av lærefagene som er modulisert er det ingen normert varighet på opplæringstiden for hver modul. Flexibiliteten som rettighetene etter opplæringslova gir, gjør at det ikke kan fastslås én normert varighet for deltagere som begynner i fag- og yrkesopplæring. Departementet foreslår likevel at programtiden kan settes til inntil fem år fra start for deltagere som har sluttmaal om fullført

fag- og yrkesopplæring i introduksjonsprogrammet. Programmet vil ikke kunne forlenges. Med denne endringen vil det tas høyde for at det vil gå noe tid før den enkelte får oppstart i opplæring og at fag- og yrkesopplæring kan vare inntil fire år. Samlet sett vil en programtid på inntil fem år gjøre fullført fag- og yrkesopplæring til et reelt sluttmaal.

Utvidet programtid vil for samtlige grupper gi en varighet på programmet som er mer tilpasset den tiden som faktisk trengs for å fullføre opplæringen. Forslaget om utvidet programtid innebærer også at deltageren beholder introduksjonsstønaden som et forutsigbart livsopphold gjennom hele eller en stor del av opplæringsløpet. Dette vil motvirke at manglende livsopphold blir en barriere for å fullføre opplæringen, jf. punkt 2.2.2.

#### 7.4.1.2 Fjerne forberedende opplæring for voksne (FOV) som sluttmaal for programmet

Forslaget i punkt 7.4.1.1 innebærer en endring av gjeldende rett hvor fullføring av hele eller deler av grunnskolen (nå FOV) kan være sluttmaal for introduksjonsprogrammet.

Departementet opprettholder forslaget, som må ses i sammenheng med endringer i opplæringslova og muligheten for raskere progresjon. Med ny opplæringslov § 18-5 andre ledd om at fylkeskommunen kan gi videregående opplæring til de som er over opplæringspliktig alder og som ikke har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring, og innføringen av modulstrukturert opplæring for voksne fra skoleåret 2024/2025, er det åpnet for at voksne kan starte i videregående opplæring selv om ikke alle fag i FOV er fullført (kombinasjonsløp). Departementets forslag i punkt 7.4.1.1 innebærer at deltagere som går i slike kombinasjonsløp, skal ha som sluttmaal å fullføre deler av videregående opplæring. De vil da få et lengre program med en varighet på tre år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år. Sluttmalet for de under 25 år skal som hovedregel være å fullføre videregående opplæring, se punkt 3.4.

Et flertall av høringsinstansene støtter ikke forslaget om å fjerne fullføring av hele eller deler av FOV som et eget sluttmaal. Instansene viser blant annet til at mange deltagere vil trenge mer tid for å oppnå nødvendige ferdigheter før de kan starte videregående opplæring. Instansene viser videre til at kombinasjonsløp ikke er en rettighet etter opplæringslova, og at det er usikkert når slike tilbud vil være tilgjengelige i alle fylker. Departementet understreker at FOV kan utgjøre

innholdet i den første tiden i et introduksjonsprogram der deltageren har som sluttmaal å fullføre deler av videregående opplæring. Det stilles ikke krav om at deltageren deltar i et kombinasjonsløp. Departementet vurderer på denne bakgrunnen at mange av argumentene imot forslaget faller bort.

## 7.4.2 Arbeidsrettet program

### 7.4.2.1 Programmets varighet

En god del deltagere som har lite utdanning fra før, vil ikke kunne klare å nå målet om å fullføre deler av videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Det vil også være deltagere som ikke ønsker eller er motivert for lengre opplæringsløp. Disse deltagerne skal ha program som skal kvalifisere for arbeid.

Departementet opprettholder forslaget om at program for deltagere uten utdanning på videregående nivå fra før som skal kvalifisere for arbeid, kan vare i inntil to år, uten mulighet til forlengelse med ett tredje år. Det foreslås videre at det ikke skal være noen minstetid på programlengden. Lengre programtid, samt forlengelse av program prioriteres for de som skal gjennomføre formell opplæring innenfor rammene av programmet.

Et mindretall av høringsinstansene støtter forslaget. Mange av instansene som uttalte seg kritisk til forslaget, gjorde det på grunnlag av at departementet foreslo å fjerne fullført FOV som sluttmaal for programmet.

IMDi og AVdir er bekymret for at færre vil lykkes med å bli kvalifisert for arbeid når muligheten til forlengelse fjernes for de i program som skal kvalifisere for arbeid. I likhet med hva som ble lagt til grunn da kort programtid for de med utdanning på videregående nivå eller høyere ble innført med integreringsloven, vil det kunne være behov for endringer og innovasjon i programtilbudet for at flest mulig deltagere skal kunne nå sluttmalet sitt innenfor en ramme på inntil to år. Departementet vurderer at det ikke nødvendigvis er varigheten på programmet i seg selv som er det sentrale, men hvilke tiltak programmet består av. Som Voksenopplæringene og flyktningtjenesten i Åfjord, Ørland og Indre Fosen kommuner påpeker kan lang programtid bli en hvilepute. Forslaget må også ses i sammenheng med forslaget om at minstekravet om arbeidsrettet innhold for deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere fra før i program som skal kvalifisere for arbeid, skal gjelde fra den syvende måneden av programmet, se punkt 7.4.2.2 under.

Departementet understreker også at deltagere som avslutter introduksjonsprogrammet etter to år, fremdeles kan ha rett og plikt til opplæring i norsk i ytterligere ett år. Retten og plikten til opplæring i norsk for gjelder til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk, men likevel ikke lengre enn tre år for deltagere uten videregående opplæring eller høyere fra før. Det er viktig at norskopplæringen organiseres slik at den kan kombineres med arbeidsdeltagelse for personer som har avsluttet introduksjonsprogrammet. Enkelte høringsinstanser er imidlertid bekymret for at to år programtid kan være til hinder for de som trenger mer norskopplæring for å nå norskmålet sitt. Departementet forutsetter at kommuner som ikke har kapasitet til å tilby fleksibel norskopplæring selv, benytter seg av det nasjonale digitale tilbudet om norskopplæring som ble etablert våren 2024 for å gjøre opplæringen mer fleksibel og enklere å kombinere med jobb.

### 7.4.2.2 Minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer fra syvende måned i program som skal kvalifisere for arbeid

Programtiden for deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere fra før som har program som skal kvalifisere for arbeid, skal være på inntil to år. Departementet opprettholder forslaget om at det skal stilles et minstekrav om arbeidsrettet innhold for denne gruppen fra den syvende måneden av programmet. Som Lillestrøm kommune påpeker, vil en lovfesting av når arbeidsretting senest må skje bidra til å stille et tydeligere krav til kommunene om å sørge for at programmet skal inneholde elementer direkte relatert til sluttmalet. Samtidig er mange høringsinstanser bekymret for språknivået til deltagerne. De arbeidsrettede elementene skal ikke utgjøre hele programinnholdet, og deltagerne skal fortsette med norskopplæring parallelt med deltagelse i arbeidsrettede elementer. For kommuner som opplever det som utfordrende å kombinere norskopplæring med deltagelse i praksis kan det nasjonale digitale tilbudet om norskopplæring være relevant å benytte.

Minstekravet til arbeidsrettede elementer oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, korte yrkes- eller bransjekurs, arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav-kontoret eller andre lignende tiltak. For mange bør praksisen på en arbeidsplass særlig i en tidlig fase av programmet i stor grad være rettet mot norskopplæring. IMDi og HK-dir har utarbeidet en egen kompetansepakke om fleksibel og arbeidsrettet norskopplæ-

ring. Denne ligger på IMDi Fagressurs for introduksjonsprogrammet. Her ligger også en kompetansepakke om arbeidsrettet introduksjonsprogram. IMDi, HK-dir og AVdir har nylig levert en vurdering til departementet av tiltak som styrker arbeidslivet som opplærings- og kvalifiseringsarena for innvandrere med lave norskferdigheter og lite kompetanse (oppdrag nr. 2024-04, del 3). De kommer her med en rekke anbefalinger, blant annet når det gjelder å styrke samarbeidet mellom arbeidsgiver og tjenesteapparatet rundt deltagere i målgruppen. Et slikt samarbeid blir fremhevet som avgjørende for at arbeidsgivere skal kunne åpne opp arbeidsplassen som opplærings- og kvalifiseringsarena. Videre vurderer direktoratene at det er viktig å jobbe for at arbeidsgivere får støtte og veiledning i hvordan de følger opp målgruppen. HK-dir har blant annet utviklet informasjon og e-læringskurs for arbeidsgivere i hvordan de kan støtte opp om språkopplæring for ansatte og deltagere som er i praksis på deres arbeidsplass ved å være såkalte språkutviklende arbeidsplasser.

En del deltagere som har introduksjonsprogram som skal kvalifisere for arbeid, kan ønske og ha behov for enkeltfag fra FOV. Dette kan for eksempel være matematikk, engelsk eller natur-

fag. Enkeltfag fra FOV omfattes av «lignende tiltak» og er å forstå som en del av minstekravet til arbeidsrettede tiltak. Deltagere som har påbegynt enkeltfag i FOV innenfor rammen av introduksjonsprogrammet uten å fullføre kan ev. fortsette og fullføre i etterkant av programmet med eksempelvis flyktningstipend eller stønad gjennom opplæringstiltak i Nav.

Departementet vil gi HK-dir og IMDi i oppdrag å gi kommunene faglig veiledning som skal bidra til høy kvalitet i de arbeidsrettede tiltakene. For å tydeliggjøre at de arbeidsrettede elementene også skal støtte opp under norskopplæringen, foreslår departementet en tilføyelse i integreringsloven § 15 fjerde ledd om integreringsplan som presiserer at det i planen også skal begrunnes hvordan de arbeids- eller utdanningsrettede elementene som er valgt vil stryke oppnåelse av det fastsatte norskmålet.

Enkelte høringsinstanser har forstått det slik at kravet om arbeidsretting også vil gjelde deltagere uten videregående eller høyere fra før som har sluttmaal om å fullføre deler eller hele videregående opplæring. Departementet vil presisere i veileder til loven at kravet om arbeidsretting ikke gjelder for denne gruppen.

## 8 Deltagerens langsiktige mål

### 8.1 Gjeldende rett

---

Det følger av integreringsloven at kommunen skal utarbeide en integreringsplan, jf. § 15. Planen skal utarbeides sammen med deltageren, og minst inneholde deltagerens sluttmaal og norskmål, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Deltagerens sluttmaal og utdanningsnivå bestemmer hvilken type program deltageren skal ha og danner dermed rammer for varigheten og innholdet i programmet. Integreringsplanen er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. integreringsloven § 46. I tillegg skal kommunen og deltageren inngå en integreringskontrakt, jf. § 16. Kontrakten skal angi kommunens og deltagerens overordnede og gjensidige forpliktelser knyttet til introduksjonsprogrammet. Kontrakten skal også angi deltagerens langsiktige mål, som er deltagerens ambisjoner på lengre sikt. Det langsiktige målet angir en retning både for programtiden og for veien videre etter avsluttet program.

### 8.2 Forslaget i høringsnotatet

---

Departementet foreslo å overføre det langsiktige målet fra integreringskontrakten til integreringsplanen, jf. forslag til § 15 tredje ledd.

### 8.3 Høringsinstansenes syn

---

Om lag 20 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å flytte deltagerens langsiktige mål fra integreringskontrakten til integreringsplanen, blant andre *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf)*, *IKVO*, *Østfold fylkeskommune*, *Færder kommune*, *Skien kommune*, *Grong kommune*, *Flyktningstjenesten i Stange kommune* og *Flyktningstjenesten i Haugesund kommune*. Det er bred støtte for forslaget blant instansene, som blant annet viser til at det langsiktige målet har sin naturlige plass i integreringsplanen. Flere av kommunene uttaler at de allerede har deltage-

rens langsiktige mål som en del av integreringsplanen.

Flere av høringsinstansene foreslår å avvike integreringskontrakten helt, da de mener den ikke har noen reell funksjon og er unødvendig byråkratisk.

I Haugesund kommune er det langsiktige målet allerede et fast punkt i integreringsplanen, men *Flyktningstjenesten i Haugesund* kommunen mener det fremstår som naivt og virkelighetsfjernt å legge opp til at bosatte flyktninger etter tre måneder i Norge skal bestemme seg for hva de skal kvalifiseres til eller jobbe med – uten å kjenne til arbeidsmarkedet eller utdanningsmulighetene. Flyktningstjenesten uttaler videre til at det er en utfordring for både deltagere og programrådgivere å reflektere rundt langsiktige mål når oppholdsgrunnet er midlertidig kollektiv beskyttelse.

### 8.4 Departementets vurdering

---

Departementet opprettholder forslaget om å overføre det langsiktige målet fra integreringskontrakten til integreringsplanen. Forslaget mottok bred støtte blant høringsinstansene som uttalte seg om forslaget.

Som flere av høringsinstansene viser til er det langsiktige målet og sluttmalet nært knyttet til hverandre. Det langsiktige målet viser hva som er deltagerens målsetting på lengre sikt, for eksempel et spesifikt yrke eller fullført utdanning. Ved fastsettelse av sluttmalet skal det ses hen til det langsiktige målet. Det langsiktige målet angir en retning både for introduksjonsprogrammet og veien videre etter avsluttet program.

Videre er ikke integreringskontrakten et enkeltvedtak, men primært et virkemiddel som synliggjør forpliktelsene mellom kommunen og deltagerne i introduksjonsprogrammet. Ved å overføre det langsiktige målet til integreringsplanen vil det inngå i et enkeltvedtak som kan påklages. Ettersom det langsiktige målet har betydning for sluttmalet, som er en sentral beslutning i integreringsplanen, taler det for at deltageren

skal kunne klage på det langsiktige målet som settes.

Ved å overføre det langsiktige målet til integreringsplanen kan det også bli enklere for deltageren og kommunene å se sammenhengen mellom sluttmålet og det langsiktige målet, fordi det er samlet i integreringsplanen. Videre innebærer det at kontrakten rendyrkes til kun å omhandle kommunens og deltagerens overordnede og gjensidige forpliktelser knyttet til introduksjonsprogrammet.

Flyktningtjenesten i Haugesund kommune påpeker at det er tidlig for den enkelte flyktning etter tre måneder i Norge å bestemme seg for hva de skal kvalifiseres til eller jobbe med. Departementet understreker at integreringsplanen er et dynamisk dokument. Planen skal vurderes jevnlig, jf. integreringsloven § 15 sjette ledd, og endres når det er behov for det. Det langsiktige målet kan dermed endres underveis dersom det er behov for det.

Flyktningtjenesten i Haugesund kommune uttaler at det er en utfordring for både deltagere

og programrådgivere å reflektere rundt langsiktige mål når oppholdsgrunnlaget er midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet viser til at kompetanse og nettverk som personer med midlertidig kollektiv beskyttelse tilegner seg gjennom arbeid, kvalifisering og utdanning, kan være verdifull også ved tilbakevending eller retur til Ukraina. Studier har vist at det er en positiv sammenheng mellom integrering og deltagelse i vertslandet og bidrag til utvikling i opprinnelseslandet, jf. Meld. St. 8 (2023–2024).

Flere av de 20 høringsinstansene som uttalte seg om forslaget mener at integreringskontrakten ikke har noen reell funksjon og bør avvikles. Departementet viser til at integreringskontrakten skal angi de overordnede og gjensidige forpliktelsene kommunen og deltageren har, uten å gi rettigheter og plikter utover det som følger av loven. Departementet holder fast ved vurderingen i Prop. 89 L (2019–2020) av at det er en fordel at kommunens og deltagerens forpliktelser angis på et overordnet nivå, i et dokument som er lettere tilgjengelig for deltageren enn loven.

## 9 Samordning av introduksjonsprogrammet

### 9.1 Gjeldende rett

Integreringsloven § 50 regulerer at kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi deltagere i introduksjonsprogram et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dette er en oppgave som kommer i tillegg til det å oppfylle kravene til introduksjonsprogrammet, jf. Prop. 100 L (2020–2021). Formålet med plikten, som er innført i flere lover, er å sikre bedre velferdstjenester til personer med sammensatte tjenestebehov.

Kommunens ansvar for å sørge for et forsvarlig tilbud om introduksjonsprogram etter §§ 3 og 12 innebærer et ansvar for å samordne de ulike elementene i programmet. I dette ligger det at kommunen må samordne innholdet i programmet internt i kommunen og med andre tjenesteytere og aktører. Dette fremgår imidlertid ikke uttrykkelig av loven. Kommunen har ingen plikt til å følge opp deltagere etter avsluttet program, men det følger av integreringsloven § 13 sjette ledd at kommunen i samarbeid med andre aktører bør legge til rette for at deltagere som ikke oppnår sluttmaal sitt innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen.

### 9.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innføre en bestemmelse om at kommunen skal sørge for at innholdet i introduksjonsprogrammet er helhetlig og samordnet. Departementet foreslo videre at kommunen skal samarbeide med relevante tjenesteytere og aktører om introduksjonsprogrammet.

Departementet foreslo at ansvaret for å sørge for et helhetlig og samordnet tilbud skal legges til enheten i kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet, men ikke å regulere hvilken enhet dette skal være. Departementet ba særskilt om kommunenes synspunkter på behovet for å lovfeste dette.

Departementet presiserte i høringsnotatet at «tjenesteytere» skal forstås bredt og omfatte alle offentlige tjenesteytere som yter tjenester om

innholdet i introduksjonsprogram, også opplæring, og at med «aktører» menes andre som bidrar med tilbud i programmet, for eksempel arbeidsgivere.

### 9.3 Høringsinstansenes syn

I underkant av 50 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å innføre en bestemmelse om kommunens plikter til samordning av de ulike elementene som kan inngå i et introduksjonsprogram.

Over halvparten av instansene støtter forslaget, blant andre *statsforvalterne, AVdir, Akershus fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestland fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, flere kommuner; Færder, Hå, Lillestrøm, Lindenes, Virksomhet Integrering og mangfold i Nesodden kommune, Skien, Stavanger, Øygarden, Integreringstenesta i Voss herad, Flyktningtjenesten i Asker kommune, Eidsskog, Kongsvinger, Nord-Odal og Sør-Odal kommuner og Glåmdal interkommunale voksenopplæring, Flyktningtjenesten i Haugesund kommune, Porsgrunn voksenopplæringssenter, Læringscenteret for voksne i Ringerike kommune, Mestringsenheten i Sandnes kommune, Senter for læring og integrering i Senja kommune, Flerkulturelt råd i Innlandet fylkeskommune og Nav Løten.*

AVdir mener en tydeliggjøring av forpliktelser, som ifølge departementet allerede ligger i regelverket, kan bidra til at Nav tidligere blir koblet på for å arbeidsrette programmet. Etaten opplever fortsatt å først bli involvert når deltagere nærmer seg endt program i enkelte kommuner, noe AVdir mener er uheldig.

Øvrige høringsinstanser som støtter forslaget, viser blant annet til at det kan bidra til likere praksis i kommunene, tydeliggjøring av roller og ansvar i integreringsarbeidet og bedre koordinering mellom fylket og kommunen. Instansene viser også til at endringen, kan ansvarliggjøre aktuelle samarbeidspartnere og bidra til mer effektivt arbeid og bedre kvalitet på tjenestene for den enkelte.

*Lillestrøm kommune* støtter forslaget, men mener det bør tydeliggjøres hvilke plikter samordningsansvaret innebærer. Kommunen ser videre utfordringen med å definere eller utforme hvilken myndighet et slikt ansvar innebærer, spesielt overfor samarbeidspartnere som befinner seg utenfor kommunens tjenesteområder. *Virksomhet Integrering og mangfold i Nesodden kommune* og *Integreringstenesta i Voss herad* mener det også er behov for å tydeliggjøre andres instansers ansvar for å bidra til samordning, som Nav, fylkeskommune og voksenopplæring. *Hå kommune* påpeker at en lovfesting bør inneholde noe fleksibilitet for kommunene da de er organisert forskjellig.

Enkelte høringsinstanser er nøytrale eller mener andre tiltak vil være mer effektfulle, blant andre *IMDi, Voksenopplæringene og flyktningstjenestene i Åfjord, Ørland og Indre Fosen kommuner* samt *Flyktningnettverket i Valdres*. IMDi mener det er behov for bedre samordning av tjenestene og at tjenestene får samme signal om behovet for samarbeid og innsats, men viser til at det er flere typer virkemidler som kan være aktuelle for å styrke samordningen. IMDi mener fordelene versus eventuelle ulemper ved å innføre en ny bestemmelse om samordning og organisering bør fremgå tydelig. IMDi viser til at det går frem både av integreringsmeldingen og arbeidsmarkedsmeldingen at det er behov for mer kunnskap om hinder for samarbeid.

Om lag en tredjedel av høringsinstansene er negative eller ønsker tydeliggjøring eller større fleksibilitet, blant andre *KS, Rogaland fylkeskommune, Bærum kommune, Oslo kommune, Nav Risør, Sarpsborg kommune, Flyktningtjenesten i Stange kommune, Kirkenes flyktning- og kompetanseenhet i Sør-Varanger kommune, Ål introsenter i Ål kommune* og *Virksomhetene Integrering og Voksenopplæring i Ålesund kommune*.

*KS* er sterkt imot forslaget og oppfatter det som et klart inngrep i det kommunale selvstyret. *KS* uttaler at forslaget ikke er i tråd med føringene om redusert statlig detaljstyring og mener forslaget også er i strid med sentrale prinsipper for kommunalt selvstyre. *KS* mener det er unødvendig å lovfeste hvordan kommunene skal koordinere arbeidet med introduksjonsprogrammet. *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf) Kinn utdannings- og ressurscenter i Kinn kommune, Flyktningtjenesten i Stange kommune, Kirkenes flyktning- og kompetanseenhet i Sør-Varanger kommune* og *Virksomhetene Integrering og voksenopplæring i Ålesund kommune* mener i likhet med *KS* at den foreslåtte endringen strider med prinsippet om kommunalt selvstyre.

*IKVO og Ryfylke læringscenter i Strand kommune* mener de fleste kommuner allerede samarbeider godt rundt introduksjonsprogrammet, og at det er tilstrekkelig med eksisterende samarbeidsavtaler som hjemler ansvar og roller.

Enkelte høringsinstanser, blant andre *Bærum kommune, Enhet for bosetting og introduksjon og Elverum læringscenter i Elverum kommune, Nav Risør og Ål introsenter i Ål kommune*, mener endringen vil kunne føre til samarbeidsproblemer og/eller at andre instanser fratras et ansvar for å bidra til et helhetlig og samordnet program. *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)* stiller spørsmål om hvordan en enhet i kommunen skal kunne stå ansvarlig for samhandlende aktører som fylkeskommunen. *Rogaland fylkeskommune* og *Kirkenes flyktning- og kompetanseenhet i Sør-Varanger kommune* påpeker, i likhet med flere av høringsinstansene som støtter forslaget, betydningen av en klar ansvarsfordeling. *Rogaland fylkeskommune* mener det bør gå frem at det er en gjensidig forpliktelse til samarbeid mellom de ulike etatene/instansene.

*Arendal kommune* er bekymret for at forslaget vil kunne fremtvinge lovbrudd i små kommuner.

## 9.4 Departementets vurdering

Enkelte høringsinstanser, blant andre *KS*, er sterkt imot forslaget i høringsnotatet om å regulere at enheten i kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet, skal sørge for at innholdet i programmet er helhetlig og samordnet. De oppfatter forslaget som et inngrep i det kommunale selvstyret, i strid med føringene om redusert statlig detaljstyring og sentrale prinsipper for kommunalt selvstyre.

Departementet foreslår etter ny vurdering at det reguleres i ny § 12 a at *kommunen* skal sørge for at innholdet i introduksjonsprogrammet er helhetlig og samordnet. Departementet foreslår også at det presiseres at kommunen skal samarbeide med relevante tjenesteytere og aktører om introduksjonsprogrammet. Samordning av introduksjonsprogrammet vil for eksempel dreie seg om samordning mellom voksenopplæring og Navkontoret i kommunen, og mellom kommune og fylkeskommune samt andre aktører som arbeidsgivere.

Kommunen har allerede ansvaret for å sørge for et forsvarlig tilbud om introduksjonsprogram, jf. integreringsloven §§ 3 og 12. Departementet vurderer derfor at forslaget innebærer et beskje-



dent inngrep i det kommunale selvstyret, sett opp mot fordelene ved å få løst samordningsutfordringene som oppstår når flere aktører er involvert i integreringsarbeidet, uten at ansvaret for å samordne programmet er tydelig regulert.

Departementet viser til at regionreformen og integreringsloven har ført til en betydelig omlegging av det kommunale integreringsarbeidet og bidratt til at flere aktører er involvert i integreringsarbeidet. Fylkeskommunene har blant annet fått nye oppgaver og en større rolle på feltet. Forventninger om rask overgang til arbeid for de med arbeidsrettet løp har også ført til et større behov for samordning mellom blant annet flyktningtjenesten, opplæringsinstitusjonene, Nav-kontor og arbeidsgivere. For å få til gode, tilrettelagte introduksjonsprogram er det nødvendig med koordinering og samarbeid både på organisasjonsnivå og på individnivå. Kvaliteten på programmet og muligheten for å legge mest mulig til rette for deltagere med ulike forutsetninger og ulike behov, handler både om hvem det samarbeides med, hva det samarbeides om, og hvordan samarbeidet foregår.

På organisasjonsnivå er vellykket gjennomføring av introduksjonsprogrammet blant annet avhengig av tydelig prioritering, planlegging, informasjonsflyt og god rolle- og ansvarsdeling innad i kommunen og overfor eksterne samarbeidspartnere. Fafo finner at manglende koordi-

nering mellom kommunen og fylkeskommunen er en av grunnene til at det er utfordringer med lang ventetid før oppstart i videregående opplæring (Fafo 2024-04). Flere undersøkelser har vist at Nav-kontoret ofte blir involvert først når deltagerne nærmer seg slutten av introduksjonsprogrammet, og når det viser seg at de ikke har noen jobb eller utdanning å gå til. AVdir viser også til dette i sitt høringsinnspill. Departementet vurderer på denne bakgrunnen at det er behov for nasjonale føringer for å bidra til å nå den overordnede målsettingen om at flere skal komme i arbeid.

Flere av høringsinstansene, både de som støtter og de som ikke støtter forslaget, påpeker betydningen av en klar ansvarsfordeling. Disse høringsinstansene er blant annet bekymret for at reguleringen fratrukker andre instanser et ansvar for å bidra til et helhetlig og samordnet program. Rogaland fylkeskommune mener det bør gå frem at det er en gjensidig forpliktelse til samarbeid mellom de ulike etatene/instansene. Departementet understreker at bestemmelsen om at kommunene skal samarbeide med relevante tjenesteytere og aktører om introduksjonsprogrammet, ikke er ment å frata ansvar fra andre aktører. Bestemmelsen tydeliggjør at introduksjonsprogrammet består av en rekke tiltak fra ulike tjenesteytere og aktører, og at det er nødvendig at kommunen tar initiativ til et forpliktende samarbeid.

## 10 Tilsyn med fylkeskommunens oppgaver

### 10.1 Gjeldende rett

Det følger av integreringsloven § 48 første ledd at Statsforvalteren kan føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter integreringsloven. Dette innebærer at det kan føres tilsyn med bestemmelsene om kommunens oppfyllelse av plikter ved tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt bestemmelsene om kompetansekrav til lærere, forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet og plikten til å registrere personopplysninger i personregister. Videre kan Statsforvalteren etter første ledd andre punktum føre tilsyn med plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

Fylkeskommunene har også oppgaver på integreringsfeltet, jf. § 4. Blant annet skal fylkeskommunene sørge for tilbud om karriereveiledning etter § 11 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående og for de som mottar tilbud som kombinerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring når fylkeskommunen har hovedansvaret for tilbudet, jf. § 30 andre ledd. Dette følger av § 4 tredje ledd.

Statsforvalterne har ikke hjemmel til å føre tilsyn med fylkeskommunens oppgaver etter integreringsloven § 4 tredje ledd.

### 10.2 Forslaget i høringsnotatet

Statsforvalteren har hjemmel til å føre tilsyn med store deler av integreringsloven, og departementet foreslo å utvide denne hjemmelen til også å omfatte tilsyn med fylkeskommunens oppgaver etter § 11 om karriereveiledning og § 30 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

### 10.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 35 høringsinstanser, blant *andre* IMDi, statsforvalterne, ti fylkeskommuner, enkelte kommu-

*ner* og *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, uttalte seg om forslaget om å innføre hjemmel for tilsyn med fylkeskommunenes ansvar etter integreringsloven §§ 11 og 30. Av høringsinstansene er det kun Buskerud fylkeskommune som ikke støtter forslaget.

Statsforvalterne mener tilsyn vil bidra til å redusere risikoen for lovbrudd, styrke rettssikkerheten for den enkelte deltager, og til å redusere risikoen for negative samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Østfold fylkeskommune mener tilsyn er en naturlig konsekvens av fylkeskommunens nye ansvarsoppgaver i integreringsloven. Nordland fylkeskommune og Rogaland fylkeskommune støtter utvidelsen av Statsforvalterens tilsynsmyndighet for å fremme en enhetlig praksis og redusere vilkårlige forskjeller. Flere kommuner og organisasjoner, som Bærum kommune, Sortland kommune, og Utdanningsforbundet, mener også at tilsyn kan bidra til å sikre enhetlig praksis og redusere risikoen for lovbrudd. Disse instansene påpeker at det er utfordringer med fylkeskommunenes oppgaver, blant annet til er det ulik praksis og forståelse av regelverket for karriereveiledning hos fylkeskommunene.

Agder fylkeskommune påpeker at det vil kunne by på utfordringer å vurdere kvaliteten av karriereveiledning fordi dette skal skje tidlig i kvalifiseringsløpet til en nyankommen flyktning. Agder fylkeskommune viser til at ikke alle deltagere vil kunne dra nytte av karriereveiledningen som gis så tidlig i introduksjonsløpet.

Rogaland fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune påpeker at utvidelsen av statsforvalterens tilsynsmyndighet vil kunne medføre økt behov for ressurser til fylkeskommunen.

Buskerud fylkeskommune mener tilsyn med opplæring i norsk og samfunnskunnskap allerede ivaretas gjennom opplæringslova, og at tilsyn med fylkeskommunens ansvar for karriereveiledning bør ses i sammenheng med kommunenes helhetlige tilbud for introduksjonsprogrammet.

## 10.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å utvide hjemmelen Statsforvalteren har til å føre tilsyn med store deler av integreringsloven til også å omfatte tilsyn med fylkeskommunens oppgaver etter §§ 11 og 30. Forslaget mottok bred støtte i høringen.

I Fafos rapport *Karriereveiledning for nyankomne flyktninger og innvandrere* (Faforapport 2023:08) kommer det frem at det har vært utfordringer knyttet til fylkeskommunens ansvar etter integreringsloven. Blant annet har det noen steder vært utfordrende å komme i gang med obligatorisk karriereveiledning etter § 11, og det har vært et utfordrende samarbeidsklima og usikker rollefordeling mellom noen fylkeskommuner og kommuner. Dette har derfor vært betydelig variasjon i innhold, omfang og antakelig kvalitet av karriereveiledningen. Dette påpekes også av enkelte av høringsinstansene. Dette viser, som Buskerud fylkeskommune påpeker, at tilsyn med fylkeskommunens ansvar for karriereveiledning bør ses i sammenheng med kommunenes helhetlige tilbud for introduksjonsprogrammet.

Brudd på fylkeskommunens ansvar etter § 11 kan føre til at karriereveiledning ikke gjennomføres på en effektiv måte, at personen ikke kan ta informerte valg om arbeid og utdanning, og at introduksjonsprogrammet derfor ikke blir tilpasset den enkeltes behov. Departementet mener dette taler for å opprettholde forslaget om å også føre tilsyn med fylkeskommunens oppgaver etter § 11, selv om det også bør ses i sammenheng med tilsyn med kommunenes helhetlige tilbud for introduksjonsprogrammet.

Brudd på ansvaret etter § 30 kan føre til at personer må vente lenge før de får startet opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, eller ikke får den opplæringen de har krav på. Dette kan ha konsekvenser for personenes mulighet til å raskt lære seg norsk og få en forståelse for det norske samfunnet, og for utdanningen den enkelte trenger.

Departementet har vurdert om det finnes andre måter å forebygge brudd på loven etter §§ 11 og 30. 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 fylkeskommunens forpliktelser kan for eksempel forebygges ved andre sikkerhetstiltak, slik som klage- og tilsynsordninger, sivilombudsmannsordningen og domstolskontroll. I tillegg kan kommunenes internkontroll etter kommuneloven § 25-1

forebygge svikt. Klageordningen, ombudsmannsordningen og saker for domstoler er viktige rettssikkerhetsordninger, men forutsetter at den enkelte deltager har kjennskap til systemet, til sine rettigheter og selv tar initiativ. Det er få av deltagerne i ordningene etter integreringsloven som benytter seg av disse mulighetene. En stor del av målgruppen for ordningene i integreringsloven har ikke de samme forutsetningene som resten av befolkningen til å benytte seg av klageordningen, da de som regel har kort botid i landet, og dårlige norskferdigheter.

På bakgrunn av de store konsekvensene brudd på minstekrav og plikter etter loven har for den enkelte og for samfunnet ellers, vurderer departementet at det er nødvendig å innføre tilsyn med fylkeskommunens ansvar etter §§ 11 og 30. Statsforvalterne mener i likhet med departementet at tilsyn vil bidra til å redusere risikoen for lovbrudd, styrke rettssikkerheten for den enkelte deltager, og til å redusere risikoen for negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Tilsyn med fylkeskommunens plikter kan også bidra til likere praksis, noe som reduserer risikoen for vilkårlige forskjeller for deltagerne og øker sjansen for at introduksjonsprogrammet virker etter sin hensikt. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget viser også til dette. Evalueringer og statsforvalterens årsrapporter viser også at tilsyn er et effektivt virkemiddel for å rette opp i lovbrudd som blir påpekt i tilsynene.

Buskerud fylkeskommune mener tilsyn med opplæring i norsk og samfunnskunnskap allerede ivaretas gjennom opplæringslova. Det er lagt til grunn at fylkeskommunens opplæring i norsk og samfunnskunnskap følger læreplanene etter opplæringslova. Som Buskerud fylkeskommune påpeker, vil derfor denne opplæringen være omfattet av tilsyn etter opplæringslova. Departementet er imidlertid av den oppfatning at tilsynet etter opplæringslova ikke er tilstrekkelig. Dette fordi deltagerne som går i videregående opplæring, i likhet med andre som har rettigheter og plikter etter integreringsloven, skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltagerne kan nå minimumsnivået etter § 31. Fristen på tre år gjelder også for deltagerne som går i videregående opplæring, men det er presisert at fylkeskommunen fortsatt kan ha plikt til å gi særskilt norskopplæring etter opplæringslova selv om fristen har utløpt. Det fremgår av forarbeidene til integreringsloven at dersom opplæringen etter opplæringslova ikke medfører at deltageren kan oppnå minimumsnivået i norsk, må fylkeskommunen sørge for ekstra

opplæring. Videre er det presisert at i de tilfellene fylkeskommunen må sørge for ekstra opplæring i norsk utenfor den ordinære videregående opplæringen, er det opp til fylkeskommunen hvordan denne opplæringen organiseres. Det kan for eksempel gis flere timer opplæring etter læreplaner i norsk etter opplæringslova, eller fylkeskommunen kan benytte læreplanene etter integreringsloven. Departementet vurderer på denne bakgrunn at det er behov for den foreslåtte tilsynshjemmelen i integreringsloven.

Fylkeskommunen får tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltagere med rettigheter etter integreringsloven som går i fulltid videregående opplæring, og dermed får opplæringen sin i norsk og samfunnskunnskap der. Som det fremgår av forarbeidene til integreringsloven, er dette midler som bør brukes til å tilrettelegge opplæringen i form av ekstra språk- og læringsstøtte. Tilsyn vil kunne avdekke hvordan fylkes-

kommunene prioriterer å bruke disse midlene, og bidra til kunnskapsdeling som på sikt kan føre til likere praksis og et bedre tilbud til deltagerne. Agder fylkeskommune påpeker at det vil kunne by på utfordringer å vurdere kvaliteten av karriereveiledning fordi dette skal skje tidlig i kvalifiseringsløpet til en nyankommen flyktning. Agder fylkeskommune viser til at ikke alle deltagere vil kunne dra nytte av karriereveiledningen som gis så tidlig i introduksjonsløpet. Departementet viser her til vurdering i punkt 5.4.2 over.

Rogaland fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune påpeker at utvidelsen av statsforvaltners tilsynsmyndighet vil kunne medføre økt behov for ressurser til fylkeskommunen. Selv om tilsyn medfører ressursbruk for fylkeskommunen som det føres tilsyn i, mener departementet at de mulige konsekvensene ved brudd på loven gjør dette nødvendig.

## 11 Opphevelse av midlertidig regelverk m.m.

### 11.1 Opphevelse av enkelte av de midlertidige reglene for personer med kollektiv beskyttelse

#### 11.1.1 Innledning

Integreringsloven er i utgangspunktet godt tilpasset for å håndtere personer med ulike forutsetninger og behov. Høye ankomster av fordrevne fra Ukraina førte til press på kommunens velferdstjenester og på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven. På denne bakgrunnen vedtok Stortinget 7. juni 2022 et midlertidig kapittel 6A i integreringsloven med regler for personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 (midlertidig kollektiv beskyttelse). De midlertidige reglene forenkler kvalifiseringsordningene og lemper på lovpålagte plikter for kommunene. Tilpasningene er gjort både for å bidra til raskere bosetting og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet. Videre har tilpasningene bakgrunn i at opphold etter utlendingsloven § 34 bygger på en tydeligere forventning om midlertidighet enn for øvrige personer i målgruppen for ordningene etter integreringsloven. Et annet viktig formål med de midlertidige endringene er å støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid eller utdanning.

#### 11.1.2 Gjeldende rett

Integreringsloven kapittel 6A trådte i kraft 15. juni 2022 og inneholder midlertidige regler for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Det er også gitt midlertidige bestemmelser i integreringsforskriften. De øvrige reglene i integreringsloven og integreringsforskriften gjelder, så lenge annet ikke følger av de midlertidige bestemmelsene. Reglene gjelder til 1. juli 2026.

Før bosetting er det gjort unntak fra plikten til å delta i opplæring i mottak og til å gjennomføre kompetansekartlegging for fordrevne fra Ukraina, jf. integreringsloven §§ 37 a og 37 b første ledd. Det gjøres likevel en forenklet kartlegging av

kompetanseopplysninger, hvor det innhentes opplysninger om språkkompetanse, utdanning, arbeidserfaring og førerkort. Denne kartleggingen er ikke lovregulert.

Etter bosetting har personer med midlertidig kollektiv beskyttelse rett, men ikke plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning, jf. § 37 b andre ledd første punktum og § 37 b tredje ledd første punktum. Det er gjort unntak fra bestemmelsen om at det bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltager, jf. § 37 b tredje ledd andre punktum.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse mellom 18 og 55 år har rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogram. Retten til å delta i introduksjonsprogram gjelder også personer som har gått ut i arbeid i Norge, og derfor har avvist eller avbrutt deltagelse i programmet. Kommunen kan tilby program til personer over 55 år og til personer som er bosatt uten avtale med kommunen. De som deltar i introduksjonsprogram, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging.

Varigheten av programmet følger i utgangspunktet de ordinære reglene, hvor det blant annet fremgår at med utdanning på videregående nivå menes en utdanning som oppfyller utdanningskravet på listen om Generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning (GSU-listen). Det følger imidlertid av integreringsforskriften § 43a at personer med fullført videregående opplæring fra Ukraina anses å ha utdanning på videregående nivå, selv om de ikke oppfyller kravet om høyere utdanning i tillegg. Deltagere som har fullført videregående opplæring fra Ukraina, men ikke har ett års høyere utdanning i tillegg, kan delta i introduksjonsprogram inntil ett år, dersom de har sluttmaal om overgang til høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning, jf. integreringsforskriften § 43d. Dette er et unntak fra den ordinære varigheten som skal settes til inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder dersom deltageren fyller vilkårene for forlengelse.

Sluttmalet for programmet skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere

yrkesfaglig utdanning, jf. integreringsloven § 37 c andre ledd andre punktum.

Introduksjonsprogrammet skal minst bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud, jf. integreringsloven § 37 c fjerde ledd. Den 1. februar 2024 ble det innført krav om arbeidsretting av introduksjonsprogram for deltakere som har arbeid som sluttmaal for programmet, jf. integreringsforskriften § 37 h. Etter tre måneder i slikt program, skal arbeidsrettede elementer gjennomsnittlig minst utgjøre 15 timer i uken av programtiden. Ved deltidsprogram på inntil 60 prosent av fulltid, kan kommunen sette ned kravet til gjennomsnittlig minst 10 timer i uken. Etter integreringsforskriften § 43e kan høyere yrkesfaglig utdanning av ett års varighet eller mindre, forberedende kurs og språkkurs for å fylle kravet til generell studiekompetanse og kompletterende utdanning utgjøre hele eller deler av innholdet i programmet. Det følger av integreringsforskriften § 43f at språktilbudet kan være norskopplæring eller et annet norsk eller engelsk språktilbud.

Deltakere som har eller får barn skal ha foreldreveiledning i programmet. Det er gjort unntak fra kravene om at programmet skal inneholde opplæring i samfunnskunnskap og kurs i livsmestring.

I motsetning til det ordinære programmet kan programmet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse foregå på deltid dersom kommunen på grunn av kapasitetsutfordringer ikke kan tilby program på fulltid. Det skal da utbetales introduksjonsstønad tilsvarende deltagelse på fulltid, jf. integreringsloven § 37 c fjerde ledd.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, kan ha sluttmaal om fullført videregående opplæring. Programmet kan da vare inntil tre år og kan forlenges med inntil ett år. Ved andre sluttmaal, kan programmet vare inntil to år og forlenges med inntil ett år.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse mellom 18 og 67 år har rett, men ikke plikt til å delta i opplæring i norsk. De har ikke rett eller plikt til samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 37 d første ledd. Retten til opplæring i norsk gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. Deltakere i opplæringen bør oppnå et minimumsnivå i norsk. Det følger av forskriften § 43g at kommunen og fylkeskommunen kan gi utvidet norskopplæring på inntil seks måneder til deltakere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Utvidet opplæring kan gis i seks måneder av gangen i inntil to år til deltakere som ikke har

utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Deltakerne har ikke plikt til å avlegge prøver i norsk, jf. integreringsloven § 37 d andre ledd andre punktum, men har rett til en gratis prøve.

I integreringsloven § 37 e reguleres en forskriftshjemmel som gir departementet myndighet til å gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Det er listet opp i bestemmelsen hvilke temaer det kan gis forskrift om og det fremgår at forskrifter kan fravike bestemmelsene som er nevnt. Dersom kapasitetshensyn i kommunen eller fylkeskommunen gjør det nødvendig, følger det av § 37 e andre ledd at en midlertidig forskrift også kan fravike lovens krav for andre enn personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.

Integreringsloven § 37 f er også en forskriftshjemmel. Departementet kan gi midlertidig forskrift om innhenting og utlevering av kompetanseopplysninger, uten hinder av taushetsplikt, fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) registre for å legge til rette for at personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse kan syssettes i det statlige, kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet.

### 11.1.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringen å oppheve de midlertidige reglene om kompetansekartlegging og karriereveiledning i integreringsloven § 37 b. Departementet foreslo videre å oppheve de midlertidige reglene om introduksjonsprogram i integreringsloven § 37 c, med unntak av bestemmelsen i integreringsforskriften § 43a som regulerer at personer med fullført videregående opplæring fra Ukraina anses for å ha utdanning på videregående nivå, selv om de ikke oppfyller kravet om høyere utdanning i tillegg, ble foreslått videreført.

Departementet ba særlig om kommunesektorens syn på forslaget om å oppheve de midlertidige reglene om kompetansekartlegging, karriereveiledning og introduksjonsprogram.

### 11.1.4 Høringsinstansenes syn

I overkant av 60 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om å oppheve enkelte av de midlertidige reglene for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Over 50 høringsinstanser støtter forslaget, eventuelt med merknader, blant andre *AVdir*, *IMDi*, *UDI*, *statsforvalterne*, *Agder fylkeskommune*, *Buskerud fylkeskommune*, *Innlandet fyl-*

keskommune, Østfold fylkeskommune, Bømlo kommune, Hå kommune, Lillestrøm kommune, Alta integrerings- og kompetansesenter, Flyktningtjenesten i Asker kommune, Oslo voksenopplæring servicesenter, Nettverk for flyktningtenester i Nordfjord, Nav Løten, Nav Vestre Toten, Antirasistisk Senter, IKVO og Utdanningsforbundet.

IMDi viser til at departementets forslag til endringer i introduksjonsprogrammet gjør at det blir liten forskjell på de ordinære og midlertidige reglene, og at det er hensiktsmessig å oppheve enkelte av de midlertidige reglene som følge av dette.

Flere høringsinstanser, blant andre *statsforvalterne*, Rogaland fylkeskommune, Levanger kommune, Virksomhet Integrering og mangfold i Nesodden kommune, Oslo kommune, Sarpsborg kommune, Senter for læring og integrering i Senja kommune, Flyktningtjenesten i Stange kommune, Nav Risør, Vinje kommune, Integreringstenesta i Voss herad, Ryfylke læringscenter i Strand kommune, Nav Vestre Toten, IKVO, Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf), Flyktningsnettverket i Valdres og Antirasistisk senter støtter at regelverket samordnes for alle flyktningsgrupper for å forenkle kommunenes arbeid og/eller utjevne forskjellsbehandling.

Flere av høringsinstansene har merknader til opphevelsen av de midlertidige reglene om karriereveiledning. HK-dir, Akershus fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestland fylkeskommune, Bærum kommune, Drammen kommune, Oppland kommune og Oslo kommune stiller spørsmål ved fylkeskommunens kapasitet til å gjennomføre karriereveiledning dersom de midlertidige reglene blir opphevet og påpeker at det er behov for økte ressurser til fylkeskommunen for å gjennomføre karriereveiledning til en vesentlig større gruppe. Disse høringsinstansene viser til at det vil være et omfattende arbeid dersom alle skal gis et individuelt anbefalingsnotat etter karriereveiledningen. De viser også til at individuelle anbefalingsnotater vil vanskeliggjøre gruppeveiledning. HK-dir uttaler at det er en forutsetning at fylkeskommunen gjennomfører minst én individuell samtale med den enkelte deltager for at fylkeskommunene skal kunne registrere opplysninger fra karriereveiledningssamtalen og gi en anbefaling om den enkelte deltagers sluttmaal i introduksjonsprogrammet. HK-dir uttaler videre

Dette vil medføre en betydelig økning i antall personer som skal ha individuell karrierevei-

ledning og dermed en betydelig økt arbeidsbelastning på de fylkeskommunale karrieresentrene. Departementets forutsetning om at foreslåtte endringer skal gjennomføres innenfor eksisterende bevilgninger, vil i dette tilfellet ikke være gjennomførbart for fylkeskommunene. Dagens finansiering innebærer et minimumstilbud for flyktninger med rett og plikt, og det bevilges ingen statlige midler til karriereveiledning for ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har tidligere vært unntatt fra kravet om å signere integreringskontrakt, og Alta integrerings- og kompetansesenter og Lillestrøm kommune støtter ikke at de nå må underskrive kontrakten. Lillestrøm kommune viser til at antallet integreringskontrakter som skal inngås vil bli flerdoblet.

Nettverk for flyktningtenester i Nordfjord mener at det i perioder med ekstra høy bosetting fortsatt bør være mulighet for kommune å tilby deltidsprogram ved kapasitetsutfordringer, for eksempel i skoleferier når voksenopplæringen ikke har arbeidstid og kommunen må lage egne opplegg.

Enkelte høringsinstanser, blant andre *statsforvalterne*, AVdir og Akershus fylkeskommune, stiller spørsmål om hvorfor personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse ikke samtidig gis rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap. AVdir viser til tilbakemeldinger fra Nav om at det er relativt store kulturforskjeller mellom Ukraina og Norge når det kommer til arbeids- og samfunnsliv. Nav opplever at dette kan være en betydelig barriere med tanke på rask overgang til arbeid. AVdir mener det vil være særlig uheldig for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse dersom kurs i livsmestring fjernes, med mindre gruppen gis rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap.

Oslo voksenopplæring servicesenter mener det er unødvendig byråkratisk at de midlertidige reglene om norskopplæring ikke oppheves, og at kommunene fortsatt må fatte vedtak om utvidelser når personene det gjelder i praksis har mulighet til opplæring av samme varighet som andre personer med rett og plikt til opplæring.

Ål kommune og Ryfylke læringscenter i Strand kommune ser behov for å styrke norskopplæringen for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse for å bidra til en stabil tilknytning til samfunn og arbeidsliv. Alta integrerings- og kompetansesenter ønsker at den midlertidige bestemmelsen som åpner for engelsk som språktilbud i introduksjonsprogrammet fortsatt skal gjelde.

*Røde Kors* tar ikke stilling til forslaget, men mener at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse bør få mer opplæring i norsk og samfunnskunnskap og viser til at mange søker seg til *Røde Kors*' tilbud om norsktrening.

*Sortland kommune* støtter ikke forslaget og mener det er feil tidspunkt å foreslå endringene, da det forventes høye ankomster av flyktninger også i 2025. *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf)* viser til at fylkeskommunene per i dag ikke har tilstrekkelig kapasitet til å tilby individuelt tilpassede tjenester til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. ffkf uttaler at ressurser til å løse oppdraget er en forutsetning, og at ikrafttredelse bør vurderes nøye med tanke på kommunenes kapasitet og utviklingen i ankomster.

### 11.1.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder ikke forslaget om å oppheve de midlertidige reglene i § 37 b om kompetansekartlegging. Forslaget var en følge av at departementet i høringen foreslo endringer i systemet for kompetansekartlegging etter integreringsloven §§ 6 og 10. Departementet ser behov for videre utredning av dette forslaget og vil eventuelt komme tilbake til Stortinget på et senere tidspunkt med et forslag til endringer i systemet for kompetansekartlegging. Departementet opprettholder heller ikke forslaget om å oppheve de midlertidige reglene om karriereveiledning i integreringsloven § 37 b. Flere av høringsinstansene, blant andre HK-dir og flere fylkeskommuner, uttaler at opphevelsen vil ha økonomiske konsekvenser og utfordre fylkeskommunens kapasitet. I høringsnotatet viste departementet til at fylkeskommunen ut ifra hensynet til kapasitet fortsatt kan vurdere å organisere karriereveiledningen i grupper. HK-dir viser til at det er en forutsetning at fylkeskommunen gjennomfører minst én individuell samtale med den enkelte deltager for at fylkeskommunene skal kunne gi en anbefaling om den enkelte deltagers sluttmaal i introduksjonsprogrammet. HK-dir konkluderer at departementets forutsetning om at den foreslåtte endringen skal gjennomføres innenfor eksisterende bevilgninger, ikke er gjennomførbar for fylkeskommunene.

Departementet opprettholder forslaget om å oppheve de midlertidige reglene i § 37 c om introduksjonsprogram, med unntak av at opplæring i samfunnskunnskap fortsatt ikke skal være obligatorisk innhold i introduksjonsprogrammet for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse.

Bakgrunnen for dette er at departementet ikke foreslår å oppheve midlertidig § 37 d om norskopplæring, se nærmere omtale under. Forslaget om endring i § 37 c innebærer at personer med kollektiv beskyttelse skal ha kurs i livsmestring som innhold i introduksjonsprogrammet. Som flere av høringsinstansene påpeker, jf. punkt 6.3.2.1, er det på flere punkter overlapp mellom kurset i livsmestring og opplæringen i samfunnskunnskap. Forslaget innebærer også at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse får rett og plikt til introduksjonsprogram.

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å oppheve de midlertidige reglene om introduksjonsprogram støtter forslaget, blant annet fordi det vil forenkle kommunenes arbeid og utjevne forskjellsbehandling. Departementet er enig i denne vurderingen og viser til at Proba i sin følgeevaluering av de midlertidige reglene konkluderer med at unntaket fra plikt til introduksjonsprogram ikke synes å ha fungert etter sin hensikt. Hensikten med unntaket var særlig å legge til rette for at fordrevne fra Ukraina kunne gå rett ut i arbeid og å lette kapasitetssituasjonen i kommunene. De aller fleste har vist seg å ha behov for språkopplæring og kvalifiseringstiltak og har valgt å delta i introduksjonsprogrammet. Proba konkluderer at unntaket fra plikt har ført til et mer komplisert regelverk som byr på tolkningstvil på en rekke punkter. Dette gjelder blant annet i spørsmål om bruk av deltid og innvilgelse av permisjoner, og enkelte kommuner har feilaktig tolket reglene dithen at oppmøte i introduksjonsprogrammet er frivillig for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Probas funn tilsier også at de midlertidige reglene har blitt oppfattet som en problematisk forskjellsbehandling mellom fordrevne fra Ukraina og flyktninger.

Departementet viser videre til at forslagene til endringer i de ordinære reglene om introduksjonsprogram, vil gjøre de ordinære og de midlertidige reglene så like at det ikke fremstår som hensiktsmessig å videreføre de midlertidige reglene om introduksjonsprogram. Departementet viser særlig til forslaget i punkt 4.4.2 om at personer som er i arbeid ikke skal ha rett eller plikt til å starte i introduksjonsprogram og forslagene i punkt 6.4.3 og 7.4.2.2 om å stille krav til arbeidsretting av introduksjonsprogram som skal kvalifisere for arbeid.

Opphevelsen av de midlertidige reglene om introduksjonsprogram, innebærer at opplæring i norsk etter integreringsloven § 37 d skal inngå som obligatorisk innhold i introduksjonsprogrammet for personer som har midlertidig kollektiv



beskyttelse. Alta integrerings- og kompetansesenter ønsker at den midlertidige bestemmelsen som åpner for engelsk som språktilbud i introduksjonsprogrammet fortsatt skal gjelde. Departementet viser til at opplæring i engelsk kan inngå som et element i introduksjonsprogrammet, i tillegg til den obligatoriske norskopplæringen, dersom det vurderes som hensiktsmessig.

Departementet foreslår ikke å videreføre den midlertidige bestemmelsene om at kommunene kan tilby introduksjonsprogram på deltid, dersom kommunen ikke har kapasitet til å tilby fulltidsprogram. Dersom kapasitetssituasjonen i kommunene fremover gjør det nødvendig å åpne for dette, kan det gis forskrift om unntak fra kravet om fulltidsprogram med hjemmel i integreringsloven § 37 e.

Forslaget til endringer i integreringsloven § 37 c vil medføre at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, får rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram inntil tolv måneder, se punkt 6.4.1. Programmet vil ikke kunne forlenges. I dag er varigheten inntil seks måneder, med mulighet for inntil seks måneder forlengelse. Kommunene har praktisert bestemmelsen om forlengelse av programmet ulikt, og departementet vurderer at endringen kan bidra til at flere personer med midlertidig kollektiv beskyttelse får kvalifisering som er nødvendig for å komme i arbeid. Tall fra IMDi indikerer at 80 prosent av deltagerne som startet opp i introduksjonsprogram frem til 31. januar 2024, har fått forlenget programmet utover seks måneder.

Departementet foreslår ikke å oppheve § 37 d som regulerer rett, men ikke plikt til norskopplæring og unntak fra rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Enkelte høringsinstanser argumenterer for at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse bør ha samme rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som øvrige deltagere i opplæringen. Disse instansene viser blant annet til at det er relativt store kulturforskjeller mellom Ukraina og Norge når det kommer til arbeids- og samfunnsnivå. Det vises også til at det er unødvendig byråkratisk at kommunene fortsatt må fatte vedtak om utvidelser av norskopplæring for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, når muligheten for opplæring i praksis er av samme varighet som for øvrige deltagere i norskopplæring. Departementet vurderer imidlertid at en opphevelse av de midlertidige reglene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke er hensiktsmessig i den nåværende situ-

asjonen. Det vil kunne utfordre kommunenes kapasitet, ved at kommunenes plikt til å tilby opplæring utvides i omfang, uten at kommunen selv kan justere tilbudet som følge av kapasitetsutfordringer.

Departementet foreslår at endringene i § 37 c skal gjelde personer som får innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter at endringen er tredd i kraft. Ikrafttredelsestidspunktet for forslagene vil vurderes ut ifra utviklingen i ankomster og kapasiteten i kommunene.

## 11.2 Opphevelse av midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19

---

Departementet opprettholder forslaget om å oppheve midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 og midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. Bestemmelsene i de midlertidige lovene om tilpasninger i introduksjonsloven kapittel 1 og integreringsloven § 7, åpnet for tiltak som for enkelte deltagere kunne vare i flere år. Det har nå gått over fire år siden de midlertidige lovene og de første integreringspakene ble vedtatt. Hå kommune, Skien kommune, Utdanningsforbundet, Nav Løten og Flerkulturelt råd i Innlandet fylkeskommune støtter forslaget. Ingen av høringsinstansene hadde innsigelser til opphevingen.

## 11.3 Bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

---

Departementet opprettholder forslaget om å justere bestemmelsen i integreringsloven § 40 om at personer som deltar i introduksjonsprogram eller opplæring etter loven ikke skal bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i forbindelse med opplærings- og vurderingssituasjoner. Det følger av bestemmelsen at en ansatt som bryter forbudet skal bli bedt om å fjerne plagget, og at gjentatte brudd kan være grunnlag for oppsigelse.

Departementet foreslo i høringsnotatet å justere bestemmelsen i tråd med § 12-8 i ny lov om universiteter og høyskoler. I henhold til Prop. 126 L (2022–2023) punkt 16.8.4 og Prop. 51 L (2017–2018) punkt 10.6 gir regelen ikke selvstendig grunnlag for oppsigelse og en eventuell oppsi-

gelse må gjøres i samsvar med arbeidsrettslig regelverk.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at regelen i integreringsloven oppdateres til å være i tråd med § 12-8 i ny lov om universiteter og høyskoler. Opplæringsinstitusjonene, som arbeidsgiver, må være oppmerksomme på forbu-

det og følge opp eventuelle brudd fra de ansatte på egnet måte innenfor arbeidsrettslig regelverk. Hå kommune, Skien kommune, voksenopplæringene og flykningtjenestene i kommunene Åfjord, Ørland og Indre Fosen og Utdanningsforbundet støtter forslaget. Ingen av høringsinstansene hadde innsigelser til endringen.

## 12 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 12.1 Innledning

Med dette lovforslaget videreføres dagens integreringslov i stor grad. Samtidig innebærer lovforslaget noen endringer for kommuner, fylkeskommuner og staten. Endringene skal gjøre det enklere for kommunene å forvalte regelverket, bidra til at flere starter opp i og fullfører videregående opplæring i introduksjonsprogrammet, og at de med arbeidsrettede program får enda mer målrettede og effektive løp rettet mot relevant arbeid. Dette skal bidra til at en større andel går direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program, og at flere får en stabil tilknytning til arbeidslivet.

Integreringstilskuddet utgjør, sammen med tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, hovedfinansieringen av kommunenes utgifter til bosetting, kvalifisering og integrering. Integreringstilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosettings-, kvalifiserings- og integreringsarbeidet i bosettingsåret og de fire neste årene. For personer som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og ikke er omfattet av midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, mottar kommunene et treårig tilskudd, uavhengig om rammene for opplæringen er 18 måneder eller tre år. For personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 mottar kommunene tilskudd for ett år med norskopplæring. Kommuner som gir utvidet norskopplæring til denne gruppen, jf. integreringsforskriften § 43g, får tilskudd for dette i inntil tre år.

Et beregningsutvalg kartlegger hvert år kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag med utgangspunkt i *Samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger mellom KS, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet (2022–2025)*. Kartleggingen for 2023 viser at dekningsgraden for integreringstilskuddet var 91,9 pst. I 2022 var dekningsgraden for inte-

greringstilskuddet 97,3 prosent. Dekningsgraden for norsktilskuddet var i 2023 beregnet til 80,1 prosent, en oppgang på 3 prosentpoeng sammenlignet med året før. Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan kommunenes utgifter til bosetting og integrering vil utvikle seg, og dermed også hvordan tilskuddenes dekningsgrad blir framover.

Flere av høringsinstansene mener at forslagene til endringer i integreringsloven som fremmes i denne proposisjonen, innebærer økte utgifter for kommunene som må kompenseres særskilt. På bakgrunn av innspillene har departementet gjort enkelte endringer som skal bidra til at forslagene samlet sett ikke fører til vesentlig endring i kommunenes samlede utgifter. Dette gjelder forslaget om at personer fra og med 56 til og med 60 år kun skal delta i introduksjonsprogram som skal kvalifisere for arbeid. Videre vil det fremmes forslag om økning av integreringstilskuddet i statsbudsjettet som følge av at flere vil motta introduksjonsstønad lengre, og ikke flyktningstipend fra Lånekassen. Enkelte forslag vil isolert sett kunne føre til mindre økninger i utgiftene, mens andre vil kunne føre til mindre innsparring.

Eventuelle endringer i kommunenes utgifter vil fanges opp i beregningsutvalgets årlige kartlegginger.

### 12.2 Utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogram

Departementet foreslår i punkt 4.4.1 at innvandrere fra og med 56 til og med 60 år skal få rett og plikt til introduksjonsprogram med tilhørende introduksjonsstønad. Dette for å bidra til at flere i denne gruppen kommer i arbeid. Mindretallet som ikke støtter forslaget, viser blant annet til at aldersgruppen over 55 år ofte har større behov for tilrettelegging og tettere oppfølging.

For å imøtekomme innvendingene til forslaget foreslår departementet at personer fra og med 56 til og med 60 år kun skal delta i introduksjonsprogram som skal kvalifisere for arbeid (arbeidsrettet program). Dette vil redusere programlengden for

denne gruppen. Departementet viser dessuten til at forslaget i en normalperiode vil gjelde få personer. Videre har gruppen allerede rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, en opplæring som kommunene mottar tilskudd for. Departementet viser også til at kommunene vil få en reduksjon i utbetalingen av sosialhjelp til personer over 55 år som går ut i lønnet arbeid. Kommunene mottar også allerede integreringstilskudd for de over 55 år. Departementet vil komme nærmere inn på disse forholdene under.

Introduksjonsprogrammet for deltagere over 55 år skal kvalifisere for arbeid. For deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere kan programmet vare i inntil ett år. For deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere som deltar i program som skal kvalifisere for arbeid, kan programmet vare i inntil to år. Dette innebærer at perioden med utgifter til tiltak og introduksjonsstønad vil være begrenset til inntil to år, og målet er at den enkelte skal bli selvforsørget.

Basert på tall fra perioden 2017 til 2024 vurderer departementet at forslaget om å utvide målgruppen i en normalperiode vil innebære en økning på om lag 100 personer i året, fordelt på hele landet. Departementet vurderer videre at ikke alle disse vil fullføre introduksjonsprogrammet. Dersom personer i denne gruppen ikke deltar i introduksjonsprogram eller arbeid, må livsopphold for de aller fleste sikres gjennom andre ytelser. Integreringstilskuddet er ment å dekke både introduksjonsstønad for de som deltar i introduksjonsprogrammet og utgifter til sosialhjelp for de som ikke deltar. Det legges til grunn at utgiftene til introduksjonsstønad og introduksjonsprogram vil være noe høyere enn utgiftene til økonomisk sosialhjelp i den perioden den enkelte deltar i programmet.

Gruppen har allerede rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, en opplæring som kommunene mottar tilskudd for. Departementet legger til grunn at opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil utgjøre en stor del av programmet for denne gruppen.

Alder har mye å si for sysselsettingsandelen, og andelen som går ut i arbeid i denne eldre målgruppen vil være lavere enn for yngre deltagere. Kommunen *kan* i dag gi tilbud om introduksjonsprogram til personer over 55 år. Tall fra IMDi viser at i overkant av 20 prosent av de fra og med 56 og til og med 60 år som har deltatt i program, har gått over til arbeid og/eller utdanning. Dersom vi legger dette tallet til grunn, kan det innebære at kommunene etter ett til to år vil få redusert antall personer som skal ha sosialhjelp med

opp mot et tilsvarende antall. Erfaringsvis øker andelen i arbeid året etter avsluttet program, noe som vil innebære en ytterligere reduksjon i antallet som mottar sosialhjelp.

Samlet vurderer departementet at en innføring av rett og plikt til introduksjonsprogram for de mellom 56 og 60 år isolert sett vil kunne føre til en viss økt ressursbruk i kommunene i den perioden den enkelte deltar i programmet. Samtidig forventes tiltaket å føre til at flere personer kommer i jobb og at kommunenes utgifter i påfølgende år reduseres. Samlet sett vil forslaget dermed kunne gi både merutgifter og mindretgifter i den enkelte kommune. Departementet legger til grunn at utgiftene i denne proposisjonen samlet sett kan dekkes innenfor dagens nivå på integreringstilskuddet.

Departementet ba i høringen særskilt om tilbakemelding på om kommunene deler departementets vurdering av at forslaget til utvidet målgruppe i en normalsituasjon ikke vil utfordre kommunenes kapasitet nevneverdig. Noen kommuner vurderer at utvidelsen ikke vil utfordre kommunens kapasitet nevneverdig, blant annet fordi de allerede gir tilbud til denne gruppen. Andre høringsinstanser, og særlig de som ikke støtter forslaget, viser blant annet til at de over 55 år ofte har større behov for tilrettelegging og tettere oppfølging, noe som er ressurskrevende. Situasjonen i dag skiller seg fra normalsituasjonen, og mange kommuner står i en svært presset situasjon. Ikrafttredelsestidspunktet for dette forslaget vil derfor vurderes ut ifra utviklingen i ankomster og kapasiteten i kommunene. Tidspunktet for ikrafttredelsen vil varsles kommunene i god tid i forkant.

### 12.3 Realkompetansevurdering

---

Som det fremgår av punkt 5.4.1 foreslår departementet at kommunene skal vurdere om deltagere i introduksjonsprogrammet har behov for realkompetansevurdering etter opplæringslova. Flere av høringsinstansene viser til at et økt antall realkompetansevurderinger har økonomiske kostnader.

De som har rett til opplæring for voksne, har rett til å få realkompetansen sin vurdert og dokumentert. Dette følger av opplæringslova § 18-8, og departementet foreslår ikke å gjøre noen endringer i denne retten.

Departementet vurderer at en henvisning til retten til realkompetansevurdering etter opplæringslova vil kunne bidra til at flere deltagere i

introduksjonsprogram benytter retten til å bli realkompetansevurdert og slik får grunnlag for inntak til videregående opplæring og/eller får grunnlag for avkortning av opplæringsløpet. Dette vil ha konsekvenser for fylkeskommunen i form av økt ressursbruk som følge av at flere får realkompetansevurdering som kan føre til at flere får grunnlag for inntak til opplæring. Forslaget kan også bidra til redusert ressursbruk til opplæring for fylkeskommunen som følge av at flere blir realkompetansevurdert og kan få et avkortet opplæringsløp. Avkortet opplæringsløp vil bety innsparing for kommunene ved at perioden de skal utbetale introduksjonsstønad blir kortere, samtidig som det vil påløpe en mindre kostnad ved bruk av tolk til å gjennomføre realkompetansevurderingen.

## 12.4 Programmets varighet og forlengelse av program

Majoriteten av høringsinstansene som uttaler seg om forslagene i punkt 6.4.1 og 7.4 om endringer i programvarigheten, støtter forslagene. Instansene som ikke støtter forslagene, blant andre KS, begrunner dette i hovedsak med de økonomiske konsekvensene av at kommunene må betale inntil fem år med introduksjonsstønad for de som har videregående opplæring som innhold i programmet.

At flere får mulighet til å delta i fag- og yrkesopplæring og få en lærekontrakt vil kunne ha konsekvenser for lærlingeordningen og organene som er knyttet til fag- og yrkesopplæringen: Opplæringskontorer i fylkene, prøvenemnder osv.

Det legges til grunn at konsekvensene av endringsforslagene håndteres innenfor fylkeskommunenes gjeldende rammer. Det vises for øvrig til at økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommunene med endringer i opplæringslova, herunder utvidet rett til videregående opplæring for ungdom og voksne, er omtalt i Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.

For å imøtekomme høringsinstansenes innvendinger til forslaget, legges det for det første opp til at det fremmes forslag om økning av integreringstilskuddet i budsjettet som følge av at flere vil motta introduksjonsstønad lengre – og ikke flyktningstipend fra Lånekassen. For det andre vil deltagerne som går fag- og yrkesopplæring, normalt sett ha læretid hvor de mottar lærlingelønn og introduksjonsstønaden avkortes mot denne. For det tredje vurderer departementet at gruppen som skal ta

videregående opplæring og som kan få utvidet programmet med ett ekstra år, ikke vil være større enn gruppen som skal ha program som skal kvalifisere for arbeid, og som ikke lenger kan få forlengelse i inntil ett år etter to år i program. For det fjerde mener departementet at flere vil klare å gjennomføre opplæringen når programmet utvides med ett år, da det skaper en forutberegnelighet i inntektssikringen. Departementet vil komme nærmere inn på disse forholdene under.

Blant deltagerne i introduksjonsprogrammet i 2023, utenom fordrevne fra Ukraina, hadde 14 prosent utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. De øvrige hadde lavere utdanning enn dette. Blant disse hadde 28 prosent sluttmaal om arbeid, 29 prosent hadde sluttmaal om å fullføre hele eller deler av grunnskole og 30 prosent hadde sluttmaal om å fullføre hele eller deler av videregående opplæring (IMDi 2024). I praksis er det ikke slik at alle med sluttmaal om å fullføre hele eller deler av videregående opplæring faktisk får inntak til opplæring. Andelen som deltar i opplæring, er derfor lavere enn andelen som har dette som sluttmaal.

Kommunene vil ikke lenger kunne sette fullføring av hele eller deler av forberedende opplæring for voksne (FOV) som et eget sluttmaal. Denne gruppen må enten ha sluttmaal om å ta deler av videregående opplæring, hvor FOV kan inngå i programmet som del av opplæringsløpet sammen med fullføring av deler av videregående opplæring, eller ha moduler fra FOV som elementer inn i et arbeidsrettet løp. Som nevnt over hadde 29 prosent sluttmaal om å fullføre hele eller deler av grunnskole i 2023. Departementet tar utgangspunkt i at om lag halvparten av denne gruppen i stedet vil få programmer som skal kvalifisere for arbeid. Dagens mulighet for inntil ett års forlengelse av programmet fjernes, slik at varigheten av programmet maksimalt blir inntil to år. Departementet anslår at denne gruppen vil bli omtrent like stor som gruppen som skal ha et utdanningsrettet program, hvor programtiden utvides med ett år. Budsjettkonsekvensene av endringene i programtiden for de forskjellige gruppene vil avhenge av hvilke flyktninggrupper som kommer fremover og hvilket utdanningsnivå disse har.

KS og flere andre høringsinstanser som ikke støtter forslaget, mener at en utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogrammet med ett år, først og fremst medfører at personer med rettigheter i Staten Lånekasse overføres til kommunenes introduksjonsstønad. Det vil utgjøre en ekstra utgift på fra kr 83 000 til kr 248 000 pr person, avhengig av alder og familiesituasjon ifølge KS.

Basert på tall fra IMDi over antall deltagere med utdanningsrettede tiltak på videregående nivå i 2024, tar drøyt 60 prosent av deltagerne i introduksjonsprogrammet fag- og yrkesopplæring. De resterende tar studiespesialisering. Hovedregelen for personer som etter vg2 inngår en lærekontrakt, er en læretid med normal varighet på to år (totalt inntil fire års opplæringsløp). Vg3 yrkesfag i skole er et alternativt opplæringstilbud til elever under yrkesfaglig utdanning som står uten læreplass. Formålet er forberedelse til fag- eller svenneprøve ved endt opplæring. Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet fikk om lag 70 prosent av elevene med innvandrerbakgrunn læreplass i 2021. For deltagere i introduksjonsprogram som mottar lærlingelønn, vil introduksjonsstøtten avkortet mot denne, jf. punkt 7.1. Kommunens utgifter ved forlengelse av introduksjonsprogrammet for deltagere som tar fag- og yrkesopplæring og har læreplass, vil derfor være begrenset. Samtidig vil opplæringen for de som følger Vg3 yrkesfag i skole fordi de ikke får læreplass, ha en normert varighet på tre år. Det at opplæringen har en normert varighet på tre og ikke fire år, innebærer at det sannsynligvis vil være mindre behov for det femte året for disse gruppene enn for deltagere i fag- og yrkesopplæring som får læreplass. Tall fra IMDi fra 2024 over deltagere som følger videregående opplæring på fulltid, tilsier at snau 50 prosent av deltagerne følger et skoleløp som går over 3 år, mens drøye 50 prosent følger et skoleløp som går over 4 år.

Departementet vurderer at forslaget om å utvide programtiden med ett år for deltagere som har som slutt mål å fullføre hele eller deler av videregående opplæring, vil føre til en innsparing i utbetalinger til flyktningsstipend og annen utdanningsstøtte. Anslag fra IMDi og Lånekassen viser at dersom 650 personer går ett år lenger i introduksjonsprogram, vil dette innebære en innsparing på om lag 80 mill. kroner over Lånekassens budsjett. Departementet legger opp til at forslag om en økning i integreringstilskuddet vil bli fremmet i forslag til statsbudsjettet, basert på oppdaterte anslag fra IMDi og Lånekassen. De budsjettmessige konsekvensene av endringene i programvarigheten vil avhenge av når endringene trer i kraft.

## 12.5 Minstekrav til omfang av arbeidsrettede elementer

Det er i dag et minstekrav at introduksjonsprogrammet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer, men det stilles ikke krav til omfang. Det er mange introduksjonsprogrammer

som i dag ikke oppfyller dette minstekravet, jf. punkt 2.2. Forslagene i punkt 6.4.3 og 7.4.2.2 innebærer at det eksisterende minstekravet til arbeidsrettede elementer konkretiseres og skjerpes noe. Videre vil departementet gjøre endringer i integreringsforskriften, slik at deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før kan gis et forkortet kurs i livsmestring, jf. punkt 6.4.2.

Flere av høringsinstansene som uttaler seg om minstekravet til omfang av arbeidsrettede elementer trekker frem at forslaget vil føre til behov for mer ressurser. KS vurderer at forslaget vil medføre en betydelig kostnad for kommunene, som kan måtte skreddersy tiltak for personer som ikke er klare for utplassering i arbeidslivet. Noen høringsinstanser tror også at forslaget skal gjelde alle deltagere, uavhengig av hva som er hensikten med programmet.

Siden innføringen av introduksjonsprogrammet i 2004 har det vært krav om at programmet skal være individuelt tilpasset og på full tid. At tiltakene skal tilpasses den enkelte er ikke noe nytt som innføres med forslaget om å stille et minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer. Forslaget gjelder kun deltagere som har program som skal kvalifisere for arbeid, jf. punkt 6.4.3 og 7.4.2.2. Probas evaluering av innføringen av minstekrav til arbeidsrettede elementer i de midlertidige regelverket for personer som har kollektiv beskyttelse, viser at flertallet av kommunene som svarte oppfylte de nye kravene på forhånd. En del oppga også at de har måttet tilpasse programmene sin som følge av det nye kravet, jf. punkt 2.2.4.

Departementet vurderer at forslaget vil kunne kreve mer av arbeidsgivere og kan øke etterspørselen etter statlige arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav. Forslaget kan også kreve noe mer av kommunene for å øke antallet praksisplasser. Samtidig kan en økning i antall deltagere som gjennomfører en større andel av introduksjonsprogrammet hos ulike arbeidsgivere innebære en innsparing for kommunene. Å redusere omfanget av kurs i livsmestring kan også innebære en mindre innsparing. Integreringstilskuddet skal dekke de gjennomsnittlige kostnadene til tiltak i program for den enkelte.

AVdir vurderer at mer arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og fjerning av muligheten til forlengelse for en del programdeltagere, vil føre til økt involvering av Nav både i og etter endt program. AVdir understreker at en økt involvering i hele integreringsløpet vil medføre behov for flere ressurser i Arbeids- og velferdsetaten. I 2025 er bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak og personell

i Nav styrket med henholdsvis 468 og 75 mill. kroner.

## 12.6 Samordning av introduksjonsprogrammet

Et par høringsinstanser vurderer at forslaget om å tydeliggjøre kommunens forpliktelser til å sørge for at innholdet i introduksjonsprogrammet er helhetlig og samordnet jf. punkt 9.4, vil medføre økt ressursbruk. Departementet vurderer at forslaget kun vil ha mindre økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget innebærer i utgangspunktet kun å tydeliggjøre forpliktelser som allerede ligger i regelverket.

## 12.7 Utvidet tilsynshjemmel

Departementet foreslår i punkt 10.4 å utvide hjemmelen Statsforvalteren har til å føre tilsyn til å omfatte tilsyn med fylkeskommunens oppgaver etter integreringsloven §§ 11 og 30. Der det foreslås å innføre hjemmel for statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, må valget av tilsyn som virkemiddel kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse. En kost- og nytteanalyse av tilsyn skal tilstrebe å få frem hva som ville ha skjedd dersom det ikke hadde vært tilsyn på det aktuelle området. Pålagte kontrolltiltak i eller overfor fylkeskommunene og kommunene skal være forholdsmessige, blant annet med tanke på kostnader og hensynet til enkeltmenneskers liv, helse og integritet.

Det kan ha samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom fylkeskommunen ikke oppfyller lovens forpliktelser. Manglende opplæringstilbud kan føre til at den enkelte ikke starter opp i videregående opplæring, eller eventuelt ikke klarer å fullføre videregående opplæring innen programtiden og mister det forutsigbare livsoppholdet som introduksjonsstøtten gir. Dette kan også føre til at deltagere velger å ikke gå inn i lange opplæringsløp med sluttmaal om fullføring av videregående opplæring i det hele tatt, noe som kan medføre at den enkelte ikke får den formelle kvalifiseringen som er nødvendig i det norske arbeidsmarkedet, ikke får stabil tilknytning til arbeidslivet og blir avhengig av å motta sosialhjelp.

Tilsyn medfører ressursbruk for den fylkeskommunen som det føres tilsyn i. Fylkeskommunens oppgaver etter integreringsloven har så langt ikke vært underlagt tilsyn, og tilsyn med fylkeskommunens oppgaver etter integreringsloven vil

kunne innebære en mindre økning i fylkeskommunens utgifter. Departementet vurderer at utgiftene kun vil være i størrelsesorden av månedsværk, og ikke årsværk. Departementet mener de mulige konsekvensene ved brudd på loven, som vurdert i punkt 5.1, gjør dette nødvendig.

Det er Statsforvalteren som fører tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter integreringsloven. Statsforvalteren fører både egeninitierte og nasjonale tilsyn. Nasjonale tilsyn er tilsyn som Statsforvalteren fører årlig, med utvalgte kommuner og med tema som fastsettes av IMDi. Tema for det statlige tilsynet med kommunenes arbeid etter integreringsregelverket fastsettes for tre år av gangen.

Departementets forslag innebærer ikke en økt oppgavemengde for statsforvalterne i seg selv. Forslaget innebærer først og fremst at mulige tilsynsemner som IMDi kan velge fra økes. Det er først hvis antall tilsyn økes at det vil bli økte kostnader for statsforvalterne. Statsforvalterne er i statsbudsjettet for 2025 styrket med 20 mill. kroner til arbeidet med veiledning og tilsyn med integreringsarbeidet i kommunene etter integreringsloven.

## 12.8 Opphevelse av enkelte av de midlertidige reglene for personer med kollektiv beskyttelse

Departementet foreslår å oppheve de midlertidige reglene om introduksjonsprogram i integreringsloven § 37 c, med unntak av at det videreføres at opplæring i samfunnskunnskap fortsatt ikke skal inngå som et obligatorisk element i introduksjonsprogrammet for denne gruppen, jf. omtale i punkt 11.1.5. Dette innebærer at fordrevne fra Ukraina som får midlertidig kollektiv beskyttelse etter at lovendringene trer i kraft, i hovedsak vil følge det ordinære regelverket for introduksjonsprogram.

Unntaket i integreringsforskriften § 43a fra utdanningskravet i GSU-listen gjør at personer med fullført videregående opplæring fra Ukraina anses for å ha utdanning på videregående nivå, selv om de ikke oppfyller kravet om høyere utdanning i tillegg. Dette unntaket videreføres som nytt andre ledd i integreringsforskriften § 65a. Det vil dermed ikke bli noen økning i antallet fordrevne fra Ukraina som har rett til introduksjonsprogram utover tolv måneder. De aller fleste fordrevne fra Ukraina har vist seg å ha behov for språkopplæring og kvalifiseringstiltak, og har valgt å delta i introduksjonsprogrammet. Departementet vurderer at andelen som deltar ikke vil øke nevneverdig

selv om gruppen får plikt til å delta i introduksjonsprogram. Selv om det innføres en plikt til å delta i programmet, vil ikke alle i målgruppen delta, blant annet på grunn av at de er i arbeid

eller grunnet helsesituasjonen. Innvandrere som er i fulltidsarbeid eller har tilbud om slikt arbeid skal ikke ha rett og plikt til å starte i introduksjonsprogram, jf. punkt 4.4.2.



## 13 Merknader til lovforslaget

### *Til § 1 første ledd*

Endringen i *første ledd andre punktum* innebærer at lovens formål om at loven skal bidra til «varig» tilknytning til arbeidslivet, endres til at loven skal bidra til «stabil» tilknytning til arbeidslivet. Uttrykket «stabil tilknytning» åpner i større grad for at man kan gå ut av arbeidslivet eller en jobb midlertidig, uten å nødvendigvis miste tilknytningen til arbeidslivet.

Se også de generelle merknadene i punkt 3.4.

### *Til § 7*

Henvisningen i § 7 til § 14 oppdateres til § 14 a som følge av omstruktureringen av nåværende §§ 13 og 14 og flyttingen av bestemmelsen om introduksjonsprogrammets innhold fra § 14 til ny § 14 a. Se også de generelle merknadene i punkt 3.4.

### *Til § 8 første ledd første punktum*

Endringen i *første ledd første punktum* innebærer at målgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram utvides til å omfatte innvandrere til og med 60 år. Det gjøres det også en språklig endring for å tydeliggjøre at innvandrere «fra og med» 18 år er i målgruppen fra introduksjonsprogram. Denne endringen innebærer ikke realitetsendring.

Se også de generelle merknadene i punkt 4.4.

### *Til § 8 tredje ledd første punktum*

Av endringen i *tredje ledd første punktum* følger det at innvandrere fra og med 61 år fortsatt vil være i gruppen som kommunene kan tilby introduksjonsprogram til. Se også de generelle merknadene i punkt 4.4.

### *Til § 8 fjerde og nytt femte ledd*

I *fjerde ledd* fastsettes det at innvandrere som er i arbeid eller har tilbud om arbeid, ikke er i mål-

gruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram etter første ledd. Stillingen må utgjøre minst 30 timer i uken. Ved opphør av arbeidsforholdet eller bortfall av arbeidstilbudet vil innvandreren likevel være omfattet av første ledd, så fremt innvandreren har bodd i kommunen med oppholdstillatelse nevnt i § 9 i mindre enn to år, jf. første ledd tredje punktum, og øvrige vilkår er oppfylt. Bestemmelsen gjelder både personer som mister jobben og personer som selv avslutter arbeidsforholdet. Den enkelte vil kun få rett og plikt til introduksjonsprogram etter opphørt arbeidsforhold én gang i løpet av toårsperioden etter bosetting, jf. integreringsloven § 8 første ledd tredje punktum.

Nåværende fjerde ledd blir femte ledd, hvor det gjøres en språklig endring fra «bestemmelsen» til «paragrafen». Endringen innebærer ikke realitetsendring.

Se også de generelle merknadene i punkt 4.4.

### *Til § 10*

*Fjerde ledd* oppheves som følge av at bestemmelsen som gir departementet myndighet til å gi forskrift om hvilke opplysninger som kan kartlegges ved kompetansekartlegging, flyttes til § 18 b bokstav a.

### *Til § 11 fjerde ledd*

Endringen i *fjerde ledd* føyer til henvisning til ny § 14 a i tråd med omstruktureringen av §§ 13 og 14 og flyttingen av bestemmelsen om introduksjonsprogrammets innhold fra § 14 til ny § 14 a.

### *Til § 12*

Endringen i *andre ledd* er en språklig endring som ikke innebærer realitetsendring.

Bestemmelsen i tredje ledd om at kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program flyttes til ny § 18 a første ledd som følge av omstruktureringen av §§ 13 og 14. Se også de generelle merknadene i punkt 3.4.

*Til ny § 12 a*

Paragrafen er ny og regulerer at kommunen skal sørge for at innholdet i programmet er helhetlig og samordnet. Bestemmelsen tydeliggjør også kommunens ansvar for å samarbeide med relevante tjenesteytere og aktører om introduksjonsprogrammet.

Se også de generelle merknadene i punkt 9.4.

*Til § 13*

Paragrafen regulerer hensikt og varighet av introduksjonsprogram for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Den gjelder kun deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før og følger opp endret struktur i kapittel 4 som følge av at § 13 og § 14 omstruktureres. Hensikt og varighet av introduksjonsprogram for deltagere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, er regulert i § 14.

*Første ledd første punktum* fastsetter at introduksjonsprogram for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal kvalifisere for arbeid (arbeidsrettet program) eller forberede for utdanning over videregående nivå eller yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringslova § 18-4 (utdanningsrettet program). Endringen fra «kvalifisere til høyere utdanning» til «forberede for utdanning over videregående nivå eller yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringslova § 18-4» er delvis en presisering og delvis en endring med realitetsbetydning. Endringen fra «kvalifisere» til «forberede» gjøres for å tydeliggjøre at sluttmålet ikke nødvendigvis skal være å bli akseptert for opptak til utdanning, jf. Prop. 89 L (2019–2020), punkt 8.5.4.3. Den enkelte vil fortsatt ikke ha rett til å påbegynne utdanning innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. «Utdanning over videregående nivå» vil omfatte både høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Videre åpnes det for at introduksjonsprogrammet også kan brukes til forberedelser til yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringslova § 18-4.

*Første ledd andre punktum* fastsetter at introduksjonsprogrammet for deltagere over 55 år skal kvalifisere for arbeid.

Av *andre ledd* følger det at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Sluttmålet skal kunne nås innenfor programtiden. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og er flyttet fra § 13 første ledd.

*Tredje ledd* fastsetter at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid. Bestemmel-

sen viderefører gjeldende rett og er flyttet fra § 14 fjerde ledd. Det reguleres at programmet kan vare i inntil tolv måneder, og at programmet ikke kan forlenges. Det innebærer dagens minstetid for programvarighet fjernes, og at programvarigheten kan settes til inntil tolv måneder fra start. Kommunene skal fortsatt fastsette den faktiske programtiden for den enkelte, basert på de individuelle behovene for kvalifisering. Hvis deltageren ikke har nådd sluttmålet for programmet innen programvarigheten som er satt, kan programtiden endres innenfor rammen av tolv måneder.

Se også generelle merknader i punkt 3.4, 4.4 og 6.4.

*Til § 14*

Paragrafen regulerer hensikt og varighet av introduksjonsprogram for deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Bestemmelsen følger opp endret struktur i kapittel 4 som følge av at nåværende §§ 13 og 14 omstruktureres. Hensikt og varighet av introduksjonsprogram for deltagere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, er regulert i § 13.

*Første ledd første punktum* fastsetter at introduksjonsprogram for deltagere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, har som hensikt å gi formell opplæring på videregående nivå (utdanningsrettet program) eller kvalifisere for arbeid (arbeidsrettet program). Med «gi formell opplæring på videregående nivå» menes å fullføre hele eller deler av videregående opplæring. Dette innebærer at fullføring av hele eller deler av grunnskolen, nå forberedende opplæring for voksne i opplæringslova, ikke lenger kan være sluttmålet for et introduksjonsprogram. Forberede opplæring for voksne kan inngå i programmet som del av opplæringsløpet sammen med fullføring av deler av videregående opplæring, for deltagere som har som sluttmaal å fullføre deler av videregående opplæring. *Første ledd andre punktum* fastsetter at introduksjonsprogrammet for deltagere over 55 år, kun kan ha til hensikt å kvalifisere for arbeid. Det vises til de generelle merknadene i 4.4. Av *første ledd tredje punktum* følger det at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og er flyttet fra § 14 fjerde ledd.

Av *andre ledd* følger det at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Sluttmålet skal kunne nås innenfor programtiden. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og er flyttet fra § 13 første ledd.

Av *tredje ledd første punktum* følger det at slutt-målet for deltagere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal være fullført videregående opplæring. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og er flyttet fra § 13.

I *tredje ledd andre punktum* reguleres det at deltagere under 25 år som ikke ønsker eller ikke vil kunne fullføre videregående opplæring i programtiden, skal ha deler av videregående opplæring som slutt mål, eller programmer som skal kvalifisere for arbeid. Et slutt mål om å gjennomføre deler av videregående opplæring bør bare settes fra start hvis det er helt klart at deltageren ikke vil kunne fullføre hele videregående opplæring innenfor programtiden. Deltagerens skolebakgrunn er særlig relevant i vurderingen. Deltagere som av ulike grunner ikke bør ha hele eller deler av videregående opplæring som slutt mål, skal ha programmer som skal kvalifisere for arbeid. Reguleringen er i tråd med føringer gitt i punkt 8.5.4.4 i Prop. 89 L (2019-2020) og innebærer ikke realitetsendring.

*Fjerde til sjette ledd* fastsetter de ytre rammene for varigheten av introduksjonsprogrammet.

*Fjerde ledd første punktum* fastsetter at programmet for deltagere med slutt mål om å fullføre deler av videregående opplæring kan vare i inntil tre år med mulighet for inntil ett års forlengelse.

*Fjerde ledd andre punktum* fastsetter at programmet for deltagere som har slutt mål om å fullføre hele videregående opplæring kan vare i inntil fire år med mulighet for inntil ett års forlengelse.

I *fjerde ledd tredje punktum* endres bestemmelsen om at programmet bare kan forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt slutt mål med en forlengelse, til at programmet skal forlenges hvis det kan bidra til at den enkelte oppnår slutt målet sitt. Endringen innebærer at kommunens vurdering av om programmet skal forlenges er et lovbundet skjønn som kan overprøves av Statsforvalteren.

*Femte ledd* fastsetter at program for deltagere som har slutt mål om å fullføre fag- og yrkesopplæring kan vare i inntil fem år. Programmet kan ikke forlenges.

*Sjette ledd* fastsetter at program som skal kvalifisere for arbeid (arbeidsrettet program) kan vare i inntil to år og ikke kan forlenges. Kommunene skal fastsette den faktiske programtiden for den enkelte, basert på de individuelle behovene for kvalifisering. Hvis deltageren ikke har nådd slutt målet for programmet innen programvarigheten som er satt, kan programtiden endres innenfor rammen av to år.

Se også generelle merknader i punkt 3.4 og 7.4.

#### *Til ny § 14 a*

Paragrafen er ny og følger opp endret struktur i kapittel 4 som følge av at § 13 og § 14 omstruktureres.

Minstekravene til hvilket innhold som skal inngå i introduksjonsprogram etter §§ 13 og 14 følger av *første og andre ledd*. Kravene i første ledd er flyttet fra § 14 første ledd og viderefører gjeldende rett, men rekkefølgen på elementene som introduksjonsprogrammet minst skal inneholde, er endret. Kravene er kumulative. Av *første ledd bokstav a* følger det at programmet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Arbeidsrettede og utdanningsrettede elementer kan kombineres i introduksjonsprogrammene etter både §§ 13 og 14. En forutsetning er at minstekravet til omfanget av arbeidsrettede elementer for introduksjonsprogram som skal kvalifisere for arbeid i *tredje og fjerde ledd* også oppfylles. Av *første ledd bokstav b til d* følger det at programmet også skal inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap og kurs i livsmestring.

Av *andre ledd første punktum* følger det at innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og slutt målet for programmet. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og er flyttet fra § 14 tredje ledd.

Av *andre ledd andre punktum* følger det at deltagere som har barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programmet, skal gjennomføre foreldreveiledning. Bestemmelsene viderefører gjeldende rett og er flyttet fra § 14 andre ledd første og andre punktum.

*Tredje og fjerde ledd* fastsetter nye minstekrav til arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogram som skal kvalifisere for arbeid (arbeidsrettede program). Endringene innebærer at minstekravet til arbeidsrettede elementer i arbeidsrettede introduksjonsprogram konkretiseres og skjerpes noe. Minstekravet til omfang gjelder ikke for deltagere i introduksjonsprogram som skal forberede for utdanning etter § 13 eller introduksjonsprogram som skal gi formell opplæring på videregående nivå etter § 14 (utdanningsrettede program).

*Tredje ledd første punktum* fastsetter at arbeidsrettede elementer gjennomsnittlig skal utgjøre minst 15 timer i uken av programtiden etter tre måneder i introduksjonsprogrammet for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før som har program som skal kvalifisere for arbeid etter § 13.

*Tredje ledd andre punktum* fastsetter at arbeidsrettede elementer gjennomsnittlig skal

utgjøre minst 15 timer i uken av programtiden etter seks måneder i introduksjonsprogrammet for deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere fra før som har et program som skal kvalifisere for arbeid etter § 14.

Hvordan minstekravet til omfang av arbeidsrettede elementer etter tredje ledd kan oppfylles, er regulert i *fjerde ledd*. Kravet kan oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, korte yrkes- eller bransjekurs, arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav-kontoret eller andre lignende tiltak. «Andre lignende tiltak» sikter til tiltak som ligger nært opp til tiltakene som er opplistet i femte ledd. Norskopplæring er regulert i § 14 a første ledd bokstav b og faller ikke under «andre lignende tiltak». Deltagerne skal fortsette med norskopplæring parallelt med deltagelse i arbeidsrettede elementer. For deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før som også har behov for utdanningsrettede elementer, for eksempel i forbindelse med godkjenning av medbrakt utdanning, vil dette omfattes av «andre lignende tiltak». Alternativt kan disse utdanningsrettede elementene komme i tillegg til minstekravene til innhold i programmet. For deltagere uten videregående opplæring fra før som ønsker og har behov for enkeltfag fra forberedende opplæring for voksne (FOV), vil dette omfattes av «andre lignende tiltak».

Se også de generelle merknadene i punkt 3.4, 6.4 og 7.4.

#### *Til § 15 andre til fjerde ledd*

Endringen i *andre ledd* regulerer at kommunen skal veilede deltagere som har behov for realkompetansevurdering om retten til slik vurdering etter opplæringslova § 18-8.

Endringen i *tredje ledd* innebærer at deltagerens langsiktige mål overføres fra integreringskontrakten til integreringsplanen. Det langsiktige målet inngår dermed i et enkeltvedtak, og endringen innebærer at det langsiktige målet kan påklages.

Endringen i *fjerde ledd* tydeliggjør at de arbeidsrettede elementene som er valgt i integreringsplanene også skal støtte opp under norskopplæringen.

Se også de generelle merknadene i punkt 5.4, 6.4 og 8.4.

#### *Til § 16*

Endringen i *første ledd* innebærer at integreringskontrakten ikke skal angi deltagerens langsiktige

mål og følger opp endringen om at det langsiktige målet overføres til integreringsplanen, jf. § 15 tredje ledd. Se også de generelle merknadene i 8.4.

Endringene i *andre ledd* føyer til henvisning til § 14 i tråd med omstruktureringen av §§ 13 og 14.

Tredje ledd i bestemmelsen oppheves som følge av endringen i første ledd.

Se også de generelle merknadene i 3.4.

#### *Til § 17*

Tredje ledd oppheves som følge av at bestemmelsene som gir departementet myndighet til å gi forskrift om fravær, fri og permisjoner fra introduksjonsprogrammet, og om det skal medføre tillegg i programtiden, samt retten til introduksjonsstønad ved fravær, fri og permisjoner, flyttes til ny § 18 b bokstav d og e.

Se også de generelle merknadene i punkt 3.4.

#### *Til ny § 18 a*

Paragrafen er ny og følger opp omstruktureringen av §§ 13 og 14. Bestemmelsen i *første ledd* om utstedelse av deltagerbevis ved avsluttet eller avbrutt program er flyttet fra § 12 tredje ledd. Bestemmelsen i *andre ledd* om avslutning av programmet og tilrettelegging for å unngå avbrudd i kvalifiseringen er flyttet fra § 13 sjette ledd første og tredje punktum. Bestemmelsen om at godkjent permisjon legges til programmets varighet i § 13 sjette ledd andre punktum videreføres ikke. Det er gitt forskriftshjemmel for hvorvidt godkjent permisjon legges til programmets varighet i § 17 tredje ledd, som flyttes til § 18 b bokstav d. Lovbestemmelsen i § 13 sjette ledd andre punktum videreføres ikke fordi dette reguleres i forskrift og endringen innebærer ikke realitetsendringer.

Se også de generelle merknadene i punkt 3.4.

#### *Til ny § 18 b*

Paragrafen er ny og samler forskriftshjemlene om introduksjonsprogrammet i én bestemmelse.

Forskriftshjemmelen om hvilke opplysninger som kan kartlegges etter § 10 er flyttet fra § 10 fjerde ledd til § 18 b bokstav a.

Forskriftshjemmelen om hva som regnes som utdanning på videregående nivå etter kapittel 4 er flyttet fra § 13 syvende ledd til § 18 b bokstav b. Forskriftshjemmelen gjelder hva som regnes som utdanning på videregående nivå i kapittel 4 som følge av omstruktureringen av §§ 13 og 14. Se også de generelle merknadene i punkt 3.4.

Forskriftshjemmelen om minstekrav for foreldreveiledning og kurs i livsmestring er flyttet fra § 14 til § 18 b *bokstav c* som følge av omstruktureringen av §§ 13 og 14. Se også de generelle merknadene i punkt 3.4.

Forskriftshjemmelen om fravær, fri og permisjoner og om det skal medføre tillegg i programtiden, er flyttet fra § 17 tredje ledd til § 18 b *bokstav d*.

Forskriftshjemmelen om rett til introduksjonsstønad ved fravær, fri og permisjoner fra introduksjonsprogrammet er flyttet fra § 17 tredje ledd til § 18 b *bokstav e*.

#### *Til § 26 sjette ledd*

Endringen i *sjette ledd* retter en feil henvisning til et ledd i § 9.

#### *Til § 30 andre ledd første punktum*

Endringen i *andre ledd første punktum* retter henvisningen til opplæringslova til riktig målform.

#### *Til § 37 c*

Endringen innebærer at de midlertidige bestemmelsene om introduksjonsprogram i § 37 c for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse oppheves, med unntak av at det videreføres at opplæring i samfunnskunnskap fortsatt ikke skal inngå som et obligatorisk element i introduksjonsprogrammet for denne gruppen.

Se også de generelle merknadene i punkt 11.1.

#### *Til § 37 e første ledd bokstav d*

I *første ledd bokstav d* føyes det til en henvisning til ny § 14 a i tråd med omstruktureringen av §§ 13 og 14 og flyttingen av bestemmelsene om introduksjonsprogrammets innhold fra § 14 til ny § 14 a.

Se også de generelle merknadene i punkt 3.4.

#### *Til § 40 tredje ledd*

Tredje og fjerde punktum i *tredje ledd* oppheves for å justere bestemmelsen i tråd med ny lov om universiteter og høyskoler. Opphevelsen gjøres som følge av at forbudet mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet ikke lenger gir selvstendig grunnlag for oppsigelse. Opplæringsinstitusjonene må som arbeidsgiver være oppmerksomme på forbudet og følge opp eventuelle brudd fra ansatte på egnet måte innenfor arbeidsrettslig regelverk.

Se også de generelle merknadene i punkt 11.3.

#### *Til § 48*

I *første ledd* slås første og andre punktum i bestemmelsen sammen.

Endringen i *andre ledd* utvider Statsforvalterens hjemmel til å føre tilsyn til også å omfatte tilsyn med fylkeskommunens oppgaver etter §§ 11 og 30. Bestemmelsen bør også ses i sammenheng med tilsyn med kommunens helhetlige tilbud for introduksjonsprogrammet etter første ledd, for å sikre godt samarbeid og tydelig rollefordelingen mellom kommunene og fylkeskommunene.

Tilsyn med opplæring i norsk og samfunnskunnskap ivaretas også etter opplæringslova. Integreringsloven stiller imidlertid krav som strekker seg lengre enn fylkeskommunens ansvar etter opplæringslova, blant annet når det gjelder ansvaret for å gi opplæring slik at deltageren når et minimumsnivå i norsk, jf. § 31. Endringen i andre ledd vil derfor sikre tilsyn med fylkeskommunens oppgaver som ikke dekkes av opplæringslova.

Nåværende andre ledd blir tredje ledd.

Se også de generelle merknader i punkt 10.4.

#### *Ikrafttredelse og overgangsregler*

Lovendringene trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

Departementet kan gi nærmere overgangsregler i forbindelse med ikrafttredelsen av endringene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringer i integreringsloven mv. (økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet)

### I

I lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd andre punktum skal lyde:

Loven skal bidra til at innvandrere får gode norsk-kunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en *stabil* tilknytning til arbeidslivet.

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Andre integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune*

Vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet, jf. § 14 a første og andre ledd, og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 9.

§ 8 første ledd første punktum skal lyde:

Innvandrere *fra og med 18 til og med 60* år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram.

§ 8 tredje ledd første punktum skal lyde:

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til innvandrere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som er familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 9 første ledd bokstav f, til innvandrere over 60 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 9, og til innvandrere som nevnt i første ledd som er bosatt uten avtale med kommunen.

§ 8 fjerde og nytt femte ledd skal lyde:

*Første ledd gjelder ikke innvandrere som er i arbeid eller har tilbud om arbeid, når stillingen utgjør minst 30 timer i uken. Første ledd gjelder likevel dersom arbeidsforholdet opphører eller arbeidstilbudet bortfaller innen fristen satt i første ledd tredje punktum.*

Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), omfattes ikke av denne *paragrafen*.

§ 10 fjerde ledd oppheves.

§ 11 fjerde ledd skal lyde:

Når karriereveiledningen er gjennomført, bør det gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltager innenfor rammen av §§ 13, 14 og 14 a.

§ 12 andre ledd skal lyde:

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram til innvandrere som omfattes av § 8 første ledd, så snart som mulig, og senest innen tre måneder etter bosetting eller at *det fremsettes* krav om program.

§ 12 tredje ledd oppheves.

Ny § 12 a skal lyde:

§ 12 a *Samordning av introduksjonsprogrammet*

Kommunen skal sørge for at innholdet i introduksjonsprogrammet er helhetlig og samordnet. Kommunen skal samarbeide med relevante tjenesteytere og aktører om introduksjonsprogrammet.

§ 13 skal lyde:

§ 13 *Introduksjonsprogram for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere*

Introduksjonsprogrammet for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere skal kvalifisere for arbeid eller forberede for utdanning over videregående nivå eller yrkesfaglig rekvalifisering etter opplæringslova § 18-4. Programmet for deltagere over 55 år skal kvalifisere for arbeid.

Kommunen skal sette et sluttmål for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid og vare i inntil tolv måneder. Programmet kan ikke forlenges.

§ 14 skal lyde:

§ 14 *Introduksjonsprogram for deltagere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere*

Introduksjonsprogrammet for deltagere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere, skal gi formell opplæring på videregående nivå eller kvalifisere for arbeid. Programmet for deltagere over 55 år skal kvalifisere for arbeid. Programmet skal være helårlig og på fulltid.

Kommunen skal sette et slutt mål for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet.

Slutt målet for deltagere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere, skal være fullført videregående opplæring. Deltagere under 25 år som ikke ønsker eller ikke vil kunne fullføre videregående opplæring i programtiden, skal ha deler av videregående opplæring som slutt mål, eller programmer som skal kvalifisere for arbeid.

Programmet for deltagere som har som slutt mål å fullføre deler av videregående opplæring, skal vare i inntil tre år og kan forlenges med inntil ett år. Programmet for deltagere som har som slutt mål å fullføre videregående opplæring, skal vare i inntil fire år og kan forlenges med inntil ett år. Programmene etter første og andre punktum skal forlenges hvis det kan bidra til at deltageren oppnår slutt målet sitt.

Programmet for deltagere som har som slutt mål å fullføre fag- og yrkesopplæring, kan vare i inntil fem år og kan ikke forlenges.

Programmer som skal kvalifisere for arbeid, skal vare i inntil to år og kan ikke forlenges.

Ny § 14 a skal lyde:

§ 14 a *Innholdet i introduksjonsprogrammet*

Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde:

- a. arbeids- eller utdanningsrettede elementer
- b. opplæring i norsk
- c. opplæring i samfunnskunnskap
- d. kurs i livsmestring

Innholdet skal tilpasses den enkeltes behov og slutt målet for programmet. Deltagere som har barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programmet, skal gjennomføre foreldreveiledning.

Når deltagere i et program som skal kvalifisere for arbeid, har utdanning på videregående nivå eller høyere, skal arbeidsrettede elementer gjennomsnittlig minst utgjøre 15 timer i uken av programtiden etter tre måneder i introduksjonsprogrammet. Har deltagerne ikke utdanning på videregående nivå eller høyere, skal arbeidsret-

tede elementer gjennomsnittlig minst utgjøre 15 timer i uken av programtiden etter seks måneder i introduksjonsprogrammet.

Minstekravet til arbeidsrettede elementer etter tredje ledd oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, korte yrkes- eller bransjekurs, arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav eller andre lignende tiltak.

§ 15 andre til fjerde ledd skal lyde:

Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på elementer deltageren har gjennomført før bosetting i kommunen. *Kommunen skal veilede deltagere som har behov for realkompetansevurdering, om retten til slik vurdering etter opplæringslova § 18-8.*

Integreringsplanen skal minst inneholde deltagerens slutt mål etter §§ 13 eller 14, deltagerens norskmål etter § 31, deltagerens langsiktige mål, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet etter §§ 13 eller 14, 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 deltagelse i yrkeslivet og oppnåelse av det fastsatte norskmålet.

§ 16 første og andre ledd skal lyde:

Kommunen og deltageren skal inngå en integreringskontrakt samtidig som det utarbeides en integreringsplan etter § 15. Kontrakten skal angi kommunens og deltagerens gjensidige forpliktelser.

Kommunen skal i kontrakten forplikte seg til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 og 6, slik at deltageren kan oppfylle sitt slutt mål etter §§ 13 eller 14 og sitt norskmål etter § 31.

§ 17 tredje ledd oppheves.

Ny § 18 a skal lyde:

§ 18 a *Avslutning av introduksjonsprogram*

Kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt introduksjonsprogram.

Programmet skal avsluttes ved oppnådd slutt mål, eller når den fastsatte varigheten utløper. Kommunen bør i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltagere som ikke oppnår sitt



sluttmål innenfor programtiden, unngår avbrudd i kvalifiseringen.

Ny § 18 b skal lyde:

§ 18 b *Forskrifter om introduksjonsprogrammet*

Departementet kan gi forskrift om

- a. hvilke opplysninger som kan kartlegges etter § 10
- b. hva som skal regnes som utdanning på videregående nivå etter dette kapitlet
- c. minstekrav for foreldreveiledning og kurs i livsmestring etter § 14 a
- d. fravær, fri og permisjoner fra introduksjonsprogrammet og om dette skal medføre tillegg i programtiden
- e. rett til introduksjonsstønad ved fravær, fri og permisjoner.

§ 26 sjette ledd skal lyde:

Personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogrammet etter § 9 tredje ledd, har også rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

§ 30 andre ledd første punktum skal lyde:

Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av § 26 første ledd, og som går i videregående opplæring etter *opplæringslova* på fulltid.

§ 37 c skal lyde:

§ 37 c *Introduksjonsprogram*

*Bestemmelsene i § 14 a første ledd bokstav c om at introduksjonsprogrammet skal inneholde opplæring i samfunnskunnskap gjelder ikke for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34.*

§ 37 e første ledd bokstav d skal lyde:

d. sluttmål, varighet og kravene til innhold i introduksjonsprogrammet etter §§ 13, 14, 14 a og 37 c

§ 40 tredje ledd tredje og fjerde punktum oppheves.

§ 48 skal lyde:

§ 48 *Tilsyn*

Statsforvalteren kan føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter lovens kapittel 3 til 6, §§ 39, 40, 43 og 50 og med plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

*Statsforvalteren kan føre tilsyn med fylkeskommunens oppfyllelse av plikter etter lovens §§ 11 og 30.*

*Kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsyn etter første og andre ledd.*

## II

Midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 53 om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 oppheves.

## III

Midlertidig lov 18. desember 2020 nr. 154 om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 oppheves.

## IV

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Departementet kan gi nærmere overgangsregler.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 04/2024

