



**DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Kommunal- og forvaltningskomiteen i Stortinget
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref
2024/6943

Vår ref
24/3728-

Dato
5. november 2024

**Svar - Representantforslag 8 S (2024-2025) om å endre
introduksjonsprogrammet slik at deltakerne går fra å være passive
ytelsesmottakere til integrerte arbeidstakere**

Viser til brev av 16. oktober fra Kommunal- og forvaltningskomiteen, der jeg ble bedt om å vurdere dokument 8:8 S (2024–2025) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Erlend Wiborg, Sylvi Listhaug, Tor André Johnsen, Per-Willy Amundsen, Dagfinn Henrik Olsen og Himanshu Gulati om å endre introduksjonsprogrammet slik at deltakerne går fra å være passive ytelsesmottakere til integrerte arbeidstakere. Forslaget lyder:

1. Stortinget ber regjeringen innrette introduksjonsprogrammet til tre uker med intensiv opplæring innen språk, samfunn, kultur og lover og regler. Målet skal være at deltakeren kommer seg i jobb eller praksis. Introduksjonsprogrammet skal etter disse tre ukene skje på kveldstid/i helger.
2. Stortinget ber regjeringen sikre at introduksjonsstøtten etter seks måneder reduseres ned til nivået for veiledende sats for økonomisk sosialhjelp, men slik at personer som har nådd et visst språknivå innen seks måneder og er aktivt arbeidsøkende, kan få forlenget perioden med ytterligere seks måneder.
3. Stortinget ber regjeringen innføre aktivitetsplikt for tidligere deltakere på introduksjonsprogrammet som ikke er i arbeid tilsvarende normalarbeidstid.
4. Stortinget ber regjeringen sette inn særskilte sysselsettingstiltak overfor kvinner som har flyktet fra land der æres- og klankultur står spesielt sterkt, som i Danmark omtales som MENAPT-land. Disse landene, som primært er land i Midtøsten og Nord- Afrika, er land som skiller seg ut ved at kvinner har vesentlig lavere sysselsetting enn menn. Til grunn for tiltakene skal det ligge en nulltoleranse for at

for eksempel ansatte som jobber tett på disse i for eksempel Nav, skal kunne ta opp kulturelle forhold som begrenser kvinners deltakelse i arbeidslivet. Dette skal skje etter mønster fra tilsvarende prosjekter med sysselsetting av flyktningkvinner i Danmark, og kan for eksempel være veiledningsmateriell rettet mot disse kvinnene og ansatte som jobber med dem.

Vurdering

Regjeringen har det siste halvåret lagt frem to stortingsmeldinger, Meld. St. 17 (2023-204) Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp og Meld. St. 33 (2023-2024) En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd. Hovedmålet for begge meldingene er at flere kommer inn i og får stabil tilknytning til arbeidslivet. Arbeidsmarkedsmeldingen redegjør for arbeidsmarkedspolitikken og hvilken rolle den har i arbeidslinja. Regjeringen vil forsterke arbeidslinja ved å legge til rette for en mer aktiv politikk for å få flere i arbeid og færre på trygd. For å følge opp dette har regjeringen foreslått i statsbudsjett for 2025 å bevilge 690 millioner kroner for å styrke arbeidsmarkedstiltakene, jobbsjansen og øke driftsbevilgningen til NAV slik at flere kan få arbeidsrettet oppfølging.

Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er de viktigste virkemidlene vi har for å forberede og kvalifisere voksne flykninger for det norske arbeidslivet. Innføringen av integreringsloven i 2021 var del av et større arbeid med å reformere introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Det skulle ikke lenger være lengden på kvalifisering eller antall timer opplæring som skulle være styrende, men hva en skulle oppnå. Som forslagsstillerne viser til, har forskning vist at sysselsettingsratene for flykninger øker de første årene etter ankomst til Norge, for så å falle fem til ti år etter ankomst. En viktig årsak til det, er at det er et gap mellom den kompetansen arbeidslivet etterspør, og den kompetansen mange flykninger har fra før. For å motvirke fallet i sysselsettingsratene ble det vurdert at kvalifiseringen må bli mer målrettet. Formell kompetanse er stadig viktigere i det norske arbeidsmarkedet. Tall fra SSB at flykninger med videregående opplæring fra Norge har tilnærmet likt sysselsettingsnivå som øvrig befolkning med samme utdanningsnivå.

Et av målene med integreringsloven var derfor at flere skal få formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet ble gjort mer differensiert, slik at deltagerne får et program med innhold og varighet som er tilpasset deres bakgrunn og mål. Med den gamle introduksjonsloven fikk stort sett alle flykninger to års introduksjonsprogram. Med integreringsloven ble det innført differensiert programtid. For de som ikke har videregående opplæring fra før, ble det lagt til rette for at de kan gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av programmet. For de med formell kompetanse fra før, ble det innført kort programtid på seks måneder, med mulighet til utvidelse i ytterligere seks måneder. Denne gruppen har allerede en formell kompetanse, så det er forventet at de raskere skal kunne komme inn i ordinært arbeid eller videre utdanning.

Personer med kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjon har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad siden innføringen av introduksjonsloven. 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 midlertidige regler for personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 (midlertidig kollektiv beskyttelse). De midlertidige reglene forenkler kvalifiseringsordningene og lempet på lovpålagte plikter for kommunene. Tilpasningene er gjort både for å bidra til raskere bosetting av flyktninger og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet. 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.

Forslagsstiller viser til rapportserien «Monitor for introduksjonsordningen» utarbeidet av SSB og at målsettingen om at 70 prosent av tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program, ikke oppfylles. Dette gjelder for hele gruppen flyktninger. Samtidig har målet blitt nådd for menn 8 av 10 ganger i perioden 2012 til 2022, og det nås årlig blant de yngste deltakerne av begge kjønn. Utdanningsbakgrunn har stor betydning for resultatene i form av overgang til arbeid og/eller utdanning.

Forslagsstiller viser også til at Danmark har en vesentlig høyere sysselsetting av innvandrere enn Norge har, og de mener det viser behovet for en total omlegging av det norske systemet for integrering. I januar i år publiserte SSB artikkelen *Innvandrere i Norge 2023: Europeiske sammenlikninger*. Her fremgår det at Norge har en høyere andel sysselsatte blant de som er født i landet enn Danmark, mens andelen sysselsatte innvandrere er lik. Dette gjelder alle innvandrere.

På oppdrag fra Nordisk ministerråd har forskere fulgt til sammen 280 000 flyktninger bosatt i Norge, Sverige og Danmark i 11 år, frem til 2019 (TemaNord 2022:534). Norge og Sverige gjør det betydelig bedre enn Danmark gjennom perioden. De har flere flyktninger i jobb og de har høyere lønnsnivåer, særlig etter tredje året flyktningene bor i landet.. I den første perioden etter bosetting er det relativt likt mellom alle tre landene, mens Danmark gjør det dårligere på lengre sikt. De lå generelt 7-10 prosentpoeng lavere når det gjelder mannlige flyktnings delttagelse i arbeidslivet og mellom 9 – 18 prosentpoeng lavere for kvinnelige flyktninger.

Når det gjelder ukrainske fordrevne så er det riktig at de i Danmark så langt har hatt en høyere sysselsettingsgrad enn i Norge. I Norge er andelen nå oppe i 30 prosent av de omtrent 46 200 ukrainske fordrevne i yrkesaktiv alder. I Danmark er det rundt 25 200 i yrkesaktiv alder. Dette gir store utslag i andelen sysselsatte. Nettverk blant ukrainere bosatt i Danmark før 2022 trekkes frem som den viktigste faktorene for andelen sysselsatte i Danmark. Botid har også mye å si for sysselsettingen. I Danmark kom majoriteten av de fordrevne det første halvåret etter Russlands fullskalainvasjon. Mange av de ukrainske fordrevne har kort botid i Norge. Blant de fordrevne som har bodd i Norge i to år, er 44 prosent i arbeid.

Forslagsstiller viser til at det er stilt spørsmål ved effektene av introduksjonsprogrammet, og at programmet burde endres. Dette var også bakgrunnen for den nye integreringsloven, og de endringene som ble gjort med introduksjonsprogrammet. Disse endringene har blitt følgeevaluert, sammen med tilbudet som er gitt til ukrainske fordrevne. På bakgrunn av disse

evalueringene har regjeringen nylig sendt på høring forslag til endringer i integreringsloven. Formålet er blant annet å ta lærdom av kvalifiseringstilbudet som er blitt gitt til fordrevne fra Ukraina, og styrke kort programtid og arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet. Minstekravet til arbeidsrettede elementer på 15 timer i uken foreslås innført i det ordinære regelverket, og det foreslås at deltakere som allerede har jobb eller tilbud om jobb ikke lenger skal ha rett og plikt til introduksjonsprogram, samt at minstetiden på tre måneder foreslås fjernet. Samtidig er forskningen tydelig på at det lønner seg å satse på formell kompetanse for de som ikke har det fra før, og det foreslås også endringer for at flere som har behov for det skal kunne gjennomføre formell opplæring innenfor rammene av programmet.

1. Stortinget ber regjeringen innrette introduksjonsprogrammet til tre uker med intensiv opplæring innen språk, samfunn, kultur og lover og regler.

Det er et overordnet mål for regjeringen at flere kommer inn i og får ett varig fotfeste i det seriøse arbeidslivet. Differensiert programtid i introduksjonsprogrammet er innført for at programmets lengde og innhold i større grad skal kunne tilpasses hva den enkelte flyktning har behov for av kvalifiserende tiltak for å kunne delta i det norske arbeidsmarkedet.

Å gi nyankomne flyktninger et tre ukers program vil svekke flertallet av gruppens mulighet til å kunne få en stabil tilknytning til den seriøse delen av norske arbeidsmarkedet dramatisk. Tilbakemeldingene fra arbeidsgivere i hele landet når det gjelder sysselsetting av ukrainske fordrevne, er at språk er den største barrieren for at fordrevne kommer i jobb. Å kutte i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen vil derfor være feil vei å gå når målet er å få flere i jobb. Dette kan føre til at folk ikke blir kvalifisert for arbeid og dermed blir avhengige av sosialhjelp. Sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv, vil dette medføre langt større kostnader enn å investere i kvalifisering slik at flyktningene kommer ut i jobb og blir selvforsørget.

Regjeringen har nylig sendt på høring forslag om at flyktninger som har jobb eller tilbud om jobb på heltid ikke lenger skal ha rett og plikt til introduksjonsprogram. De vil fortsatt ha rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men de vil ikke ha rett til introduksjonsstønad. Gjennom etableringen av et nasjonalt digitalt lærerstyrt norskopplæringstilbud skal det være enkelt for kommunene å kunne tilby et norskopplæringstilbud til den enkelte utenom arbeidstid. Det vil med andre ord bli enklere å kombinere språkopplæring med arbeid.

2. Stortinget ber regjeringen sikre at introduksjonsstønad etter seks måneder reduseres ned til nivået for veiledende sats for økonomisk sosialhjelp, men slik at personer som har nådd et visst språknivå innen seks måneder og er aktivt arbeids- søkende, kan få forlenget perioden med ytterligere seks måneder.

Personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Dette følger av sosialtjenesteloven § 18.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeider hvert år veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk sosialhjelp, jf. rundskriv A-3/2023. Retningslinjene inneholder ulike satser som er ment å gi kommunene veiledning om stønadsnivået, men kommunene har uansett rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal gis stønad og ved utmåling av stønad. De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene mv. Utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr er ikke inkludert ettersom dette er utgifter som varierer mye. Slike utgifter dekkes dermed i tillegg til de veiledende satsene.

Introduksjonsstønad utbetales mens den enkelte deltar i introduksjonsprogram. Tall fra SSB viser at over 80 prosent av mottakerne av introduksjonsstønad i perioden 2018-2020 hadde vedvarende lavinntekt, noe som skulle tilsi at stønadsnivået ved deltagelse i introduksjonsprogram ikke er for høyt. Tall fra SSB viser at andelen deltakere i introduksjonsprogrammet som var langtidsmottakere av sosialhjelp¹ har steget fra 16 pst. i 2020 til i overkant av 22 pst. i 2023. Regjeringen har ved flere anledninger gjort endringer ettersom situasjonen har endret seg. Vi vil også fremover ved behov vurdere justeringer i ytelser og ordninger for denne gruppen.

Se for øvrig svar til forslag 1.

3. Stortinget ber regjeringen innføre aktivitetsplikt for tidligere deltakere på introduksjonsprogrammet som ikke er i arbeid tilsvarende normalarbeidstid.

Kommunen kan etter sosialtjenesteloven § 20 sette vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp, herunder krav om aktivitet, dersom det vurderes som hensiktsmessig i det enkelte tilfelle for å oppnå selvhjulpenhet.

Fra 2017 ble det innført en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år med mindre tungtveiende grunner taler imot². Formålet var å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget og å bidra til å hjelpe unge ut av en passiv tilværelse. Kommunen skal gjøre en individuell vurdering av hvilke aktiviteter som er hensiktsmessig for den enkelte og som styrker personens muligheter for å få arbeid. Ved brudd på vilkår gir loven hjemmel for å redusere stønaden helt eller delvis.

Med virkning fra 2021 ble bestemmelsen om bruk av vilkår for personer under 30 år endret.³ Dersom manglende norsk- eller samiskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det i henhold til bestemmelsen vurderes å stille vilkår om norsk- eller samiskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det stilles vilkår om norskopplæring.

¹ Dvs. mottok supplerende sosialhjelp seks måneder eller mer

² Sosialtjenesteloven § 20 a, etter forslag i Prop. 13 L (2016–2017)

³ Prop. 24 L (2020–2021)

4. Stortinget ber regjeringen sette inn særskilte sysselsettingstiltak overfor kvinner som har flyktet fra land der æres- og klankultur står spesielt sterkt

Et av regjeringens hovedmål for integreringsarbeidet er å bekjempe negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Det er etablert flere særskilte hjelpetjenester som gir råd og veiledning til utsatte personer og til ansatte i tjenester som møter utsatte, som introduksjonsprogrammet. Det er ansatt flere mangfoldsrådgivere på skoler i alle landets fylker og ved enkelte voksenopplæringsentre.

Når det gjelder dette forslaget mener jeg at egne retningslinjer for hva som skal tematiseres i en arbeidsrettet oppfølging av kvinner som har innvandret fra noen bestemte land ikke er hensiktsmessig. Jeg vil likevel understreke at det er en prioritert oppgave for regjeringen at flere skal komme i arbeid. Vi har derfor styrket arbeidsmarkedstiltakene og lagt frem en egen arbeidsmarkedsmelding hvor målet er å inkludere flere i arbeidslivet.

Jeg mener at individuelle vurderinger av personens behov for veiledning og oppfølging bør ligge til grunn for at vi skal lykkes best mulig med overgang til arbeid blant kvinner med innvandrerbakgrunn. Egne retningslinjer for at visse temaer som skal tas opp i møter med kvinner med opprinnelse fra en bestemt gruppe land kan også være diskriminerende, jfr. likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Introduksjonsprogrammet er det viktigste virkemiddelet for å kvalifisere nyankomne flyktninger til norsk arbeids- og samfunnsliv. Programmet skal tilpasses den enkeltes utdanningsbakgrunn, alder og mål for programmet. I det obligatoriske kurset *Livsmestring i et nytt land* får deltakerne blant annet kunnskap om fysisk og psykisk helse, den nye hverdagen i Norge og retten til å leve et fritt og selvstendig liv. Det at introduksjonsstøtten er individuell og knyttet opp til den enkeltes deltakelse i programmet, bidrar også til at en stor andel kvinner faktisk deltar i programmet. Når det gjelder overgang til arbeid har utdanningsbakgrunn stor betydning, og regjeringens mål om at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet vil være viktig for mange kvinner i den aktuelle gruppen.

Jobbsjansen er også et viktig tiltak for sysselsetting av innvandrerkvinner. I perioden 2020-2023 gikk mellom 74 og 79 prosent direkte over til arbeid eller utdanning etter avsluttet Jobbsjanseprogram. Mange av kvinnene som deltar i Jobbsjansen har landbakgrunn fra landene forslagsstiller viser til. I statsbudsjettet for neste år har regjeringen foreslått å styrke Jobbsjansen med 68 millioner kroner.

NAV har en rekke sysselsettingstiltak og gir utstrakt arbeidsrettet veiledning i ulike former for brukermøter. Det er viktig at NAV-veiledere har nødvendig veiledningskompetanse, inkludert flerkulturell kompetanse for å kunne veilede mennesker med bakgrunn fra andre samfunn og kulturer. NAV har en egen opplæringsmodul for veiledning av brukere med innvandrerbakgrunn. I modulen blir blant annet flerkulturell forståelse, inkludert religiøse verdier, diskriminering, bruk av tolk, norskferdigheter m.m. tematisert.

Med hilsen

Tonje Brenna

Tonje Brenna