



STORTINGET

Innst. 129 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:8 S (2024–2025)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om 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

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

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 introduksjonsstønaden 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 veiledningsmaterieell rettet mot disse kvinnene og ansatte som jobber med dem.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Sakens dokumenter er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 16. oktober 2024 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved statsråd Tonje Brenna bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 5. november 2024. Komiteen inviterte til skriftlig høring i saken og mottok ett høringsinnspill. Innspillet er sammen med sakens dokumenter tilgjengeliggjort på sakens side på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Siri Gåsemyr Staalesen og Terje Sørvik, fra Høyre, Kari Sofie Bjørnsen og Mudassar Kapur, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Kathrine Kleveland, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og fungerende leder Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Birgit Oline Kjerstad, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til at i denne innstillingen behandles 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. Komiteen er enig i at det er viktig at de som kommer til Norge, blir satt i stand til å raskt komme inn i arbeid og utdanning, og at det er et kontinuerlig arbeid å gjøre kvalifiseringen mer målrettet.

Komiteen viser til statsråd Tonje Brenna sitt svarbrev til komiteen i saken, datert 5. november 2024.

Komiteen viser til at det har blitt gjort flere endringer i introduksjonsprogrammet siden innføringen av introduksjonsloven av 2003 og integreringsloven fra 2021. Komiteen viser til at Stortinget etter Russlands folkerettsstridige fullskalainvasjon av Ukraina har vedtatt midlertidige regler for personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 (midlertidig kollektiv beskyttelse).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener dette har vært riktig.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til Stortingets behandling 14. juni 2024 av Meld. St. 17 (2023–2024) Om integreringspolitikken, jf. Innst. 379 S (2023–2024), der det framgår at integreringspolitikken i Norge fungerer godt på mange områder. Hovedmålet er likevel å bidra ytterligere til økt sysselsetting og til å bedre mulighetene til selvforsørgelse blant personer med innvandrerbakgrunn. Manglende språkkunnskaper og mangel på formell kompetanse er de største barrierene mot deltakelse i arbeid eller utdanning. Dette flertallet kan derfor ikke se hvordan kutt i introduksjonsprogram og språkopplæring skal kunne bidra til økt sysselsetting. Det vises i den forbindelse til regjeringens høring av endringer i integreringsloven for å styrke arbeidsrettingen og legge til rette for mer formell opplæring i introduksjonsprogrammet for dem uten utdanning fra før.

Dette flertallet viser til statsrådens svarbrev, der det framgår at regjeringen framover, ved behov, vil vurdere justeringer i ytelser og ordninger for flyktninger. Dette flertallet vil imidlertid advare mot en politikk som medfører en faktisk kostnadsforskyvning fra stat til kommune. Statsrådets brev viser videre til de mulighetene kommunene allerede har i dag til å kunne stille vilkår om aktivitet etter sosialtjenesteloven, herunder språkopplæring, dersom det kan styrke vedkommendes muligheter på arbeidsmarkedet. Dette flertallet viser til viktigheten av regjeringens arbeid for å bekjempe negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder gjennom økt kompetanse blant personale i skoler og øvrig tjenesteapparat. Dette flertallet støtter statsrådets understreking av at en vellykket integreringspolitikk for kvinner med innvandrerbakgrunn må bygge på individuelle vurderinger av den enkeltes behov for veiledning og oppfølging.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser også til Meld. St. 33 (2023–2024) En forsterket arbeidslinje, som er til behandling i Stortinget. I denne meldingen viser regjeringen hvordan den vil legge til rette for en mer aktiv politikk for å få flere i arbeid og færre på trygd, til beste for både den enkelte og for samfunnet som helhet. Virkemidler og velferdsordninger er tenkt utformet, dimensjonert og tilrettelagt slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle. Samtidig skal den som ikke kan jobbe, få inntektssikring og tilgang til tjenester finansiert av fellesskapet. For at dette skal være mulig i framtida, må flere få muligheten til å delta i arbeidslivet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Sosialistisk Venstreparti viser til at innvandring til Norge har bragt med seg mye positivt. Økt mobilitet bidrar til innovasjon og økt verdiskaping. Norge har blitt et mer mangfoldig samfunn. Arbeidsinnvandring til Norge har vært avgjørende for å sikre økonomisk vekst. Samtidig bidrar innvandring til utfordringer som må løses gjennom god integrering. Disse medlemmer vil forbedre integreringen, og mener det er viktig for å oppnå målet om muligheter for alle. Disse medlemmer viser til at innvandrere er en sammensatt og mangfoldig gruppe, og det er mange ulike årsaker til at innvandrere kommer til Norge. Noen kommer på grunn av arbeid, andre på grunn av studier eller for å forenes med familien og mange kommer som flyktninger fra krig og ufred i hjemlandet. Innvandrere kommer med ulike forutsetninger, og man må derfor ha en integreringsordning som er tilpasset hver enkelt.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener en forutsetning for å lykkes med en god integreringspolitikk er at Norge har kontroll på ankomstene til Norge,

og at Norge ikke tar imot flere enn kommunene kan integrere på en god måte.

Disse medlemmer mener det er nødvendig med en aktiv og treffsikker integreringspolitikk for å beholde et samfunn med høy tillit mellom folk og for å gi enkeltmennesker mulighet til å leve gode og selvstendige liv. Norge har rause velferdsordninger som finansieres gjennom høy arbeidsdeltagelse. Det er avgjørende for et bærekraftig velferdssamfunn at flest mulig kommer i jobb. Det er viktig at alle som kan jobbe, får en jobb å gå til. Det er et mål å sikre at innvandrere kan forsørge seg selv og sin familie. Disse medlemmer mener også at integrering handler om deltagelse i det norske samfunnet og å ha grunnleggende respekt for og leve etter norske verdier. Dette er verdier som ytringsfrihet, religionsfrihet, respekt for barn og kvinners rettigheter, friheten til å leve frie, selvstendige liv og likestilling, for å nevne noe.

Disse medlemmer mener at den enkelte innvandrers spiller den viktigste rollen for å lykkes med å integrere seg. Stat, fylkeskommuner, kommuner og lokalsamfunn skal legge godt til rette for integrering gjennom deltagelse i introduksjonsprogram, norskkopplæring og inkludering i arbeidslivet. Samtidig krever integreringen også stor egeninnsats fra den enkelte innvandrers. Disse medlemmer vil stille tydeligere krav og forventninger til hver enkelt. Disse medlemmer mener at å stille tydelige krav handler om å ha tro på enkeltmennesket og bry seg, og vise at det norske samfunnet mener at alle har noe å bidra med i små og store lokalsamfunn.

Disse medlemmer mener kvalifisering er en sentral nøkkel til å lykkes med integreringen. Disse medlemmer viser til at formelle kvalifikasjoner og gode norskkunnskaper gir grunnlag for å komme seg varig inn i det norske arbeidsmarkedet. Det norske arbeidsmarkedet stiller store krav til kompetanse. Disse medlemmer mener en god skole er avgjørende for å sikre alle barn like muligheter, uavhengig av foreldrenes utdanningsnivå.

Disse medlemmer mener at innvandrere som kommer til Norge, i større grad skal møtes med tydeligere krav og forventninger til deltagelse både i arbeid og i det norske samfunnet. Disse medlemmer mener at å stille tydelige krav til den enkelte handler om å ha tro på den enkelte, og at å stille krav er å stille opp. Disse medlemmer merker seg at regjeringen i retorikken er tydelige på at det skal stilles krav, men at dette ikke følges opp med konkrete tiltak.

Disse medlemmer viser til at en relativt høy andel av innvandrere er sosialhjelpsmottakere, og at tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at 2023 var det første året der et tydelig flertall av sosialhjelpsmottakerne var innvandrere. Disse medlemmer viser til at i 2023 var over 80 500 mottakere av sosialhjelp innvandrere.

Befolkningen ellers utgjorde rett under 67 000 sosialhjelpsmottakere. Disse medlemmer merker seg at SSB viser til at det var stor innvandring fra Ukraina i 2023, og det kan være med på å forklare den store økningen i sosialhjelpsmottakere.

Disse medlemmer mener det trengs flere tiltak for å få flere sosialhjelpsmottakere ut i aktivitet, og disse medlemmer viser til merknader og forslag i Innst. 379 S (2023–2024) til Meld. St. 17 (2023–2024) som vil bidra til bedre integrering.

Disse medlemmer viser til at Høyre har ledet an i alle de store integreringsløftene i Norge de siste 20 årene. Disse medlemmer viser til introduksjonsloven fra 2003 og integreringsloven som begynte å virke fra 1. januar 2021, og begge ble gjennomført da Høyre satt i regjering. Integreringsloven la større vekt på differensiering av den enkeltes introduksjonsprogram med mål om at deltakere skal oppnå formell kompetanse, i tillegg til at det ved bosetting skal legges vekt på å unngå segregering, og at kommunenes integreringsresultater skal tas med i vurderingen. Disse medlemmer merker seg at regjeringen i meldingen bygger videre på integreringsreformen gjennomført av regjeringen Solberg. Det er positivt at reformen kan virke over tid gjennom vekslende regjeringer.

Disse medlemmer viser for øvrig til merknader og forslag i Innst. 379 S (2023–2024) til Meld. St. 17 (2023–2024).

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Raudt viser til at industrisamfunnet slik vi kjenner det i Norge i dag, der både menn og kvinner er ute i lønsarbeid, er ein prosess som har teke svært lang tid i Norge. Ein føresetnad for at kvinner har kunna ta løna arbeid, har vore utviklinga av offentleg finansiert eldreomsorg, barnehage, skule og utdanning for kvinner, samt tilgang til straum og utstyr som har effektivisert arbeidet i heimen. Det var langt ut på 1970-talet før kvinner vart yrkesaktive i lønsarbeid på lik linje med menn i Norge. Kvinner som kjem frå land der det er dårleg utbygd infrastruktur og offentlege velferdstjenester, har gjerne ikkje fått særleg utdanning, men dei har gjerne arbeidd svært hardt for å ta vare på familien. Desse medlemene viser til at nordmenn brukar kanskje meir enn 20 år på å skaffe seg ei utdanning for å kvalifisere seg til yrker som krev stor kompetanse. Å krevje at menneske som ikkje har ein slik bakgrunn, skal lære eit nytt språk og skaffe seg ei yrkesutdanning på brøkdelen av tida, er urealistisk. Desse medlemene meiner at godt inkluderingsarbeid må ta inn over seg at endring og det å kunne gjennomføre utdanning tek tid.

Desse medlemene viser til tittelen på representantforslaget, og vil ikkje vedkjenne seg premissen som ligg til grunn for representantforslaget. Desse medlem-

le m e n e meiner at å omtale menneske på flukt som «passive ytelsesmottakere» er misvisande, så vel som respektlaust med tanke på dei påkjenningane og omstillingane desse menneska går igjennom både før og etter at dei har kome til Norge. Desse medlemene viser til høyringsfråsegna frå Nordre Follo Kvalifiseringssenter, som gir eit godt bilete av at det er nødvendig å gi folk tid til omstilling etter flukt, før livet kan stablast på beina i eit nytt land. Desse medlemene viser til at flyktningar ynskjer å leve sjølvstendige og verdige liv slik som alle andre, men at dei møter både formelle og uformelle hindringar og haldningar som gjer det vanskelegare å finne arbeid enn personar som har vakse opp i Norge. Desse medlemene viser til By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) sin rapport publisert 22. januar 2025, som avdekkjer at 1 av 4 innvandrarar i Oslo opplever diskriminering i arbeidslivet. Innvandrarar i Oslo opplever diskriminering på jobb, på skulen, i gatene og i helsevesenet, og det trengst auka innsats for førebygging av rasisme og diskriminering.

Desse medlemene viser vidare til Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) sin årsrapport for 2023, som syner ei positiv utvikling for mange indikatorar for korleis det går med innvandrarar og deira barn i Norge, noko som syner at mykje går rett veg, og at integreringsarbeid tek tid. Desse medlemene meiner forslaga som vert fremja i dette representantforslaget, vil gjere det vanskelegare for menneske som har kome til landet som flyktningar, å kome i arbeid og verte integrerte. Å legge opp til eit urealistisk kort introduksjonskurs der det vert stramma inn på språkopplæring og kvalifisering, meiner desse medlemene vil føre til at kommunane sitt arbeid med å inkludere nye innbyggjarar vert vanskelegare. Dersom den statlege introduksjonsstønadene fell bort, fryktar desse medlemene at kommunane vil sitje att med rekninga i form av kraftig auke i sosiale utgifter og ei større gruppe menneske som lever i fattigdom i Norge, med alt det medfører av tapt helse, dårleg inkludering og vanskeleg oppvekst for barn.

Disse medlemmer støtter ikke forslagene fremmet i Dokument 8:8 S (2024–2025). Disse medlemmer mener det er gode grunner til å alltid se på mulige endringer i introduksjonsprogrammet slik at enda flere kommer seg ut i jobb, utdanning og deltar i samfunnet, men mener likevel at det forslagsstillerne fremmer her, er en svekkelse av ordningen som vil få negative konsekvenser for de som kommer til Norge som flyktninger, asylsøkere eller for kollektiv beskyttelse.

Disse medlemmer mener det er viktig at de som deltar på introduksjonsprogrammet, får tid til å lære seg språket og om det norske samfunnet, samt at det er arbeidsrettet eller utdanningsrettet. Disse medlemmer mener forslaget om å endre introduksjonsprogrammet til tre ukers intensiv opplæring, og at

resten av programmet skal finne sted på kveldstid eller i helgene, ikke vil være tilstrekkelig til å gi nylig bosatte mennesker muligheten til å faktisk oppnå de læringsmålene som ligger i introduksjonsprogrammet.

Disse medlemmer viser til at det har blitt gjort en rekke midlertidige endringer i introduksjonsprogrammet som følge av at ukrainske flyktninger får innvilget kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34. Disse medlemmer viser til at disse midlertidige endringene kun gjelder den spesifikke gruppen, og at for andre flyktninger og asylsøkere gjelder de generelle reglene for deltakelse i introduksjonsprogrammet. Disse medlemmer håper at både samfunnet og Stortingets lovgivere vil se på effektene over tid av de midlertidige endringene i introduksjonsprogrammet, og se på hvordan man kan ta med positiv lærdom fra mener disse medlemmer at muligheten til å ta introduksjonsprogrammet på deltid i kombinasjon med arbeid og/eller utdanning bør vurderes for alle deltakere.

Disse medlemmer understreker at det er viktig både for samfunnet og den enkelte at de som kommer til Norge som flyktninger eller asylsøkere, kommer seg ut i det seriøse arbeidslivet eller i utdanning, slik at de kan til egne seg viktig kompetanse for arbeid i fremtiden.

Disse medlemmer viser til at det i IMDi rapport Hvordan går det med integreringen i Norge? Indikatorer, status og utviklingstrekk i 2024 fremkommer at i 2023 var 68 pst. av innvandrere sysselsatt, mot 80 pst. av den øvrige befolkningen, men at det er betydelige forskjeller mellom ulike grupper når det gjelder innvandringsgrunn, botid og kjønn. Disse medlemmer mener det er forståelig at det tar litt lengre tid for flyktninger og nylig bosatte asylsøkere å komme seg inn i arbeid, dels grunnet deltakelse i introduksjonsprogrammet, men også fordi det kan ta tid å komme seg ordentlig inn i samfunnet samt å opparbeide seg relevant kompetanse. Disse medlemmer viser til at tallene fra IMDi rapport viser at pilene peker i riktig retning, og at sysselsettingsgraden for innvandrere øker. Disse medlemmer viser at økningen i sysselsettingsgrad også gjelder for grupper som tidligere har hatt lav deltakelse i arbeidslivet. Samtidig er det viktig at det legges inn en større innsats for å hjelpe enkelte grupper, og da særlig kvinner med kort botid i Norge, inn i arbeid eller utdanning.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til tiltak som skal sørge for at flere kvinner med flyktningbakgrunn, personer som har kommet gjennom familiegjennforening, og de som har kort botid i Norge, kommer raskere ut i arbeid.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Norge trolig har verdens høyeste integreringskostnader per person, og at mye av disse midlene går til flyktninger som går på introduksjonsprogram. Disse medlemmer viser til at regjeringen i sitt forslag til statsbudsjett for 2025 legger opp til at Norge skal bruke ca. 34,2 mrd. norske kroner på innvandring og integrering, mens Danmark har lagt opp til å bruke 3,2 mrd. danske kroner i forslaget til statsbudsjett for 2025 på innvandring og integrering. Disse medlemmer er opptatt av at ordningen skal bidra til at flyktninger kommer seg raskest mulig i arbeid på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Dette er svært viktig når den nordiske velferdsmodellen er avhengig av at innbyggerne bidrar betydelig til å dekke fellesutgiftene over skatteseddelen.

Disse medlemmer viser til Institutt for samfunnsforskning sin rapport «Flyktningers deltakelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen» fra 2019 (Rapport 2019:8). Rapporten viser til at introduksjonsordningen har hatt liten eller ingen effekt når det gjelder å bedre sysselsettingen blant deltakerne. Forskningen rundt flyktningers integrasjonsløp i de nordiske landene viser at de i løpet av sin yrkesaktive periode har en betydelig lavere arbeidsdeltakelse enn resten av befolkningen. I alle de nordiske landene starter flyktningene på et svært lavt sysselsettingsnivå like etter ankomsten. Deres tendens til å forsørge seg selv ved eget arbeid øker sterkt i de første årene, men økningen stopper opp lenge før de når samme nivå som de innfødte. Videre vises det i rapporten basert på norske og danske data at flyktningene etter 8–10 år i mottakerlandet har en tendens til å trekke seg ut eller falle ut av arbeidsmarkedet igjen. Sysselsettingsgraden deres begynner å synke, og de blir i økende grad avhengige av trygd. Disse medlemmer viser videre til at rapporten viser at det er negative korttidseffekter på sysselsetting, deltakelse i utdanning og årslønn, og positive korttidseffekter på relativ trygdebruk. Dette kan forklares med at de som har rett på introduksjonsprogram i den første perioden, i større grad deltar på introduksjonsprogram og derfor ikke er aktive når det gjelder å søke arbeid eller utdanning. Dette fører til en innlåsnings effekt – det vil si en negativ korttidseffekt av tiltak fordi selve deltakelsen i introduksjonsprogrammet gjør at flyktningene blir mindre aktive jobbsøkere. Disse medlemmer viser til at på lengre sikt viser rapporten generelt små forskjeller mellom flyktningene som deltok på introduksjonsprogram og ikke når det gjelder å bli sysselsatt, til tross for at Norge bruker svært store summer på dette. Disse medlemmer mener det er et behov for en total omlegging av det norske systemet for integrering.

Disse medlemmer viser til at sysselsettingen blant flyktninger og spesielt flyktningkvinner er eks-

tremt lav, spesielt for personer som kommer fra land som Danmarks statistikk grupperer som MENAPT-land, det vil si landene i Midtøsten og Nord-Afrika og Afghanistan, Pakistan og Tyrkia. Blant kvinnelige flyktninger fra Somalia og Syria var bare 16,7 og 11,4 pst. sysselsatt i en heltidsstilling, noe som fremkommer i svar fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet på spørsmål 393 fra finanskomiteen ved Fremskrittspartiets fraksjon av 15. oktober 2024 i forbindelse med budsjettbehandlingen. Disse medlemmer viser til at SSBs evaluering av sysselsettingstiltak viser at flyktningkvinner fra MENAPT-land skiller seg ut ved at de har langt lavere sysselsetting enn menn i Norge, sånn som i Danmark. Dette fremkommer i SSB-oppdrag bestilt av Fremskrittspartiet, samt i svar på spørsmål 393 fra finanskomiteen i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2025.

Blant flyktninger i Norge fra de 20 landene med størst forskjeller mellom kvinner og menn var hele 19 såkalte MENAPT-land, som blant annet kjennetegnes av at æres- og klankultur står spesielt sterkt. Disse medlemmer viser til at man i Danmark har hatt særskilte sysselsettingstiltak for denne gruppen kvinner, hvor man har lagt stor vekt på ikke å ha berøringsangst for kulturelle forholds betydning når det gjelder å få kvinner i arbeid, med spesiell vekt på at kvinner må akseptere at barna kan gå i barnehage. Disse medlemmer mener at når det viser seg at introduksjonsprogrammet har hatt liten eller ingen effekt med hensyn til å bedre sysselsettingen blant deltakerne, så mener disse medlemmer at programmet burde endres. Disse medlemmer mener at når man bruker så store summer på integreringsarbeidet og introduksjonsprogrammet, så burde det ha hatt en større effekt på sysselsettingsgraden blant flyktninger som deltar i programmet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«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.»

«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 arbeidssøkende, kan få forlenget perioden med ytterligere seks måneder.»

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

«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. Det skal være nulltoleranse for at religion eller kultur skal benyttes som hinder for deltakelse i arbeidslivet. Tiltakene skal innføres etter mønster fra tilsvarende prosjekter med sysselsetting av flyktningkvinner i Danmark, og kan for eksempel være veiledningsmateriell rettet mot disse kvinnene og ansette som jobber med dem.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til tiltak som skal sørge for at flere kvinner med flyktningbakgrunn, personer som har kommet gjennom familiegjenforening, og de som har kort botid i Norge, kommer raskere ut i arbeid.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

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.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen sikre at introduksjonstønadene 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 arbeidssøkende, kan få forlenget perioden med ytterligere seks måneder.

Forslag 4

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

Forslag 5

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. Det skal være nulltoleranse for at religion eller kultur skal benyttes som hinder for deltakelse i arbeidslivet. Tiltakene skal innføres etter mønster fra tilsvarende prosjekter med sysselsetting av flyktningkvinner i Danmark, og kan for eksempel være veiledningsmateriell rettet mot disse kvinnene og ansette som jobber med dem.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

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 – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 4. februar 2025

Erlend Wiborg

fung. leder

Tobias Drevland Lund

ordfører



**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 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 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

