



STORTINGET

Representantforslag 8 S

(2024–2025)

fra stortingsrepresentantene Erlend Wiborg, Sylvi Listhaug, Tor André Johnsen,
Per-Willy Amundsen, Dagfinn Henrik Olsen og Himanshu Gulati

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Dagens introduksjonsprogram ble innført i 2004 og omfatter både introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønad. Norge har trolig verdens høyeste integreringskostnader per person, og mye av disse midlene går til flyktninger som er på introduksjonsordningen. Regjeringen 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. Det Nationale Integrationsbarometer viser at sysselsettingsgraden blant ukrainske flyktninger i Danmark er på 57 prosent for mai 2024, mens sysselsettingsgraden blant ukrainske flyktninger i Norge ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) er 27,4 prosent for juli 2024 – Dette til tross for at det er stor mangel på arbeidskraft i Norge. Forslagsstillerne stiller seg kritisk til at Norge bruker så mye penger på introduksjonsordningen når det viser seg at ordningen har hatt liten eller ingen effekt når det gjelder å bedre sysselsettingen blant deltakerne. Forslagsstillerne 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 fellesutgiftene gjennom skatteseddelen.

Introduksjonsprogrammet

Integreringsloven pålegger kommunene å tilby flyktninger som er bosatt i kommunen, et kvalifiseringsprogram som skal styrke deres muligheter for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv og deres økonomiske selvstendighet. Programmet skal gi flyktningene grunnleggende ferdigheter i norsk og forståelse for samfunnsforhold i Norge. Programmet skal styrke grunnlaget for at flyktningene kan stå på egne bein i arbeidsmarkedet eller i det ordinære utdanningssystemet. Opplegget for den enkelte skal utarbeides i samarbeid med den det gjelder, og tilpasses hans/hennes forutsetninger og muligheter. Mens flyktningen gjennomfører introduksjonsordningen, mottar flyktningen en introduksjonsstønad tilsvarende to ganger grunnbeløpet i folketrygden (2 G). Denne kan reduseres eller fjernes ved ureglementert fravær. Ordninger i forbindelse med sykdom, permisjoner og ferier er i stor grad lagt opp etter det ordinære arbeidslivet.

Introduksjonsprogrammet ble innført fra 1. september 2003 som en frivillig ordning for kommunene. Fra 1. september 2004 ble ordningen obligatorisk, men først fra 1. september 2005 ble kommunene pålagt å tilby språkopplæring og undervisning i samfunnskunnskap som en del av programmet. Siden introduksjonsordningen ble innført, er det blitt gjort flere endringer for å styrke og forbedre programmet og sikre bedre resultater for deltakerne. Fra august 2022 fikk flyktninger

med kollektiv beskyttelse rett, men ikke plikt til introduksjonsprogrammet. I dag foregår programmet mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil et år.

Introduksjonsloven definerer hvem som har rett og plikt til å gjennomføre introduksjonsprogrammet, ut ifra alder, ankomsttidspunktet og oppholdsgrunnlag. Det er personer i alderen 18–55 år som har fått opphold i Norge som FN-flyktninger, etter asylsøknad eller på grunnlag av kollektiv beskyttelse. Familieinnvandrere får rett til å delta dersom de oppfyller alderskriteriet og primærflyktningen søker om oppholdstillatelse for dem i løpet av de første fem årene han eller hun bor i Norge. Rettigheten og plikten til å delta i introduksjonsprogrammet gjelder generelt i to år etter at de har blitt bosatt i en kommune. Ved oppstarten, i 2004, gjaldt rett og plikt for alle som ankom etter 1. september 2003. I 2021 ble introduksjonsloven erstattet med den nye integreringsloven. Det nye lovverket medfører en rekke endringer, som blant annet skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet. For flyktninger som kom til Norge etter 1. januar 2021, vil lengden på introduksjonsprogrammet kunne variere fra tre måneder til tre år, med mulighet for forlengelse avhengig av utdanningsnivå, alder og sluttmaal. Flyktninger som ikke har videregående skole eller høyere utdanning fra hjemlandet, får lengre tid i programmet enn de som allerede har slik utdanning. Noen har behov for korte arbeidsrettede løp og skal raskt ut i jobb, og alle flyktninger skal tidlig få kartlagt sin kompetanse og få karriereveiledning. De skal også inngå en såkalt integreringskontrakt med sin nye hjemkommune. Nytt er også at den enkelte skal oppnå et individuelt bestemt nivå i norsk, dette omtales som deltakerens norskmål.

Den danske introduksjonsordningen

I Danmark innførte man en introduksjonsordning i 1999. Ordningen påla kommunene i Danmark å gjennomføre et treårig program for nyankomne flyktninger. Dette skal blant annet bestå av danskopplæring og aktive arbeidsmarkedstiltak. Språkkursene har flere trinn som de nyankomne plasseres inn på ut fra en vurdering av utdanningsnivå og generell språkkompetanse ved ankomst. Blant dem som ligger på samme nivå i dansk, plasseres de med mer utdanning på et høyere nivå fordi de antas å ha større mulighet for rask progresjon. Hvor flyktningen starter, er dermed en indikator på det utdanningsnivået flyktningene har når de kommer til Danmark. Basert på hvordan de avanserer i kurssystemet, konstrueres en variabel som indikerer individenes fremgang i språkoplæringen.

Før introduksjonsprogrammet

Før innføringen av introduksjonsprogrammet var sosialhjelp den viktigste inntektskilden for flyktninger som ikke kunne forsørge seg selv i de første årene etter ankomsten til Norge, og mange flyktninger deltok på kvalifiseringstiltak innenfor det ordinære tilbudet til arbeidsløse og andre med behov for hjelp til å etablere seg i arbeidsmarkedet. En del kommuner organiserte også arbeidet med flyktningenes inntektssikring og kvalifisering med mer etter de retningslinjene som senere skulle gjelde innenfor introduksjonsprogrammet.

Bidrar introduksjonsprogrammet til mer sysselsetting?

I Institutt for samfunnsforskning sin rapport «Flyktingers deltakelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen», Rapport 2019:8, fremgår det at introduksjonsordningen har hatt liten eller ingen effekt når det gjelder å bedre sysselsettingen blant deltakerne. Forskningen rundt flyktingers 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 avhengig av trygd.

Rapporten fra Institutt for samfunnsforskning 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 flyktningene mindre aktive jobbsøkere. 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.

Rapportserien «Monitor for introduksjonsordningen» utarbeidet av SSB, som følger deltakerne som har avsluttet programmet, en periode fra og med 2005 til og med 2019, viser at i gjennomsnitt om lag 60 prosent av de tidligere deltakerne blir sysselsatt eller tar utdanning ett år etter programslutt. Dette betyr at den politisk ut-

trykte målsettingen om at 70 prosent av tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program, ikke oppfylles. I en artikkel av Harald Lunde fra 2023, «Introduksjonsordningen i endring», vises det til at selv når man følger kohortene helt opp til 15 år etter programslutt, er det ingen som når opp i en andel arbeidsmarkedstilknyttede på mer enn 66–67 prosent. De aller fleste avgangskohorter følger det samme mønsteret, der andelen i arbeid eller utdanning starter på omkring 60 prosent året etter programslutt. Deretter øker andelen til omkring 65 prosent etter 4–6 år, før den faller ned mot 60 prosent igjen 8–12 år etter avsluttet program. Hovedårsaken til denne utviklingen er at andelen under utdanning etter hvert reduseres, samtidig som dette ikke fullt ut kompenseres av økt andel sysselsatte. For de eldste kohortene har det også etter hvert gått så lang tid at enkelte av de tidligere deltakerne har nådd pensjonsalderen. Mange av de som ikke er ute i arbeid eller utdanning, går enten på tiltak i regi av Nav, er langtidssykemeldte eller mottakere av økonomisk sosialhjelp. Svært mange mottar uførepensjon, og dette er en økende gruppe over tid.

Kostnader over statsbudsjettet

Det er lagt opp til at Norge skal bruke ca. 34,2 mrd. kroner på innvandrings- og integreringskapitlene i statsbudsjettet for 2025, mens det f.eks. er lagt opp til at Danmark skal bruke 3,2 mrd. danske kroner i 2025 på innvandrings- og integreringskapitlene. Når man samtidig vet at Danmark har en vesentlig høyere sysselsetting av innvandrere enn Norge har, viser det behovet for en total omlegging av det norske systemet for integrering. Det vil alltid være forskjeller knyttet til integrering ut ifra hvilken innvandrerguppe som kommer til det enkelte land, men hvis man ser på ukrainere som har kommet Danmark og Norge, så er det lettere å sammenligne tallene, da det i større grad er likere grupper som har kommet i samme tidsrom. Tall fra Integrationsbarometeret i Danmark viser at andelen ukrainere i jobb i alderen 18 til 66 år per mai 2024 var på 57 prosent, mens tall fra SSB viser at andelen ukrainere i jobb i alderen 20 til 66 år i Norge var på 27,4 prosent per juli 2024.

I tillegg er sysselsettingen blant flyktninger og spesielt flyktningkvinner ekstremt 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, Tyrkia og Pakistan. For eksempel er bare 29 prosent av overføringsflyktningene sysselsatt i en heltidsstilling, og blant kvinnelige flyktninger fra Somalia og Syria var bare 7 og 9 prosent sysselsatt i en heltidsstilling.

Videre viser SSBs evaluering av sysselsettingstiltak at flyktningkvinner fra MENAPT-land skiller seg ut ved at de har langt lavere sysselsetting enn menn i Norge som i Danmark. Blant flyktninger i Norge fra de 20 landene med størst forskjeller mellom kvinner og menn, var hele 19 såkalte MENAPT-land, som kjennetegnes av at æres- og klankultur står spesielt sterkt.

I Danmark har man 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.

Når det viser seg at introduksjonsprogrammet har hatt liten eller ingen effekt med hensyn til å bedre sysselsettingen blant deltakerne, så mener forslagsstillerne at programmet burde endres. Forslagsstillerne mener at når man bruke så store summer på integreringsarbeidet og introduksjonsprogrammet, så burde det ha hatt en større effekt på sysselsettingsgraden blant flyktninger som deltar på programmet.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g:

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 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 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 eks-

empel 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 veiledningsmaterie-ll rettet mot disse kvinnene og ansatte som jobber med dem.

9. oktober 2024

Erlend Wiborg

Sylvi Listhaug

Tor André Johnsen

Per-Willy Amundsen

Dagfinn Henrik Olsen

Himanshu Gulati