

Hørings svar om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse

Vi viser til høring av 05. april om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, med rett til kollektiv beskyttelse. Her følger Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) hørings svar.

IMDi vil innledningsvis berømme den store innsatsen som er gjort for å få plass et så omfattende høringsnotat med flere større endringsforslag innen svært kort tid. Vi vil også understreke nødvendigheten av aktuelle grep fra departementet for å gjøre det mindre tidskrevende å bosette flyktninger i kommunene. Dette i lys av de store flyktningeankomstene og nødvendigheten av å handle raskt for å håndtere uforutsigbare svingninger i behovet for bosetting i Norge. Videre ønsker vi å påpeke at vi har hatt en begrenset tidshorison for å gi høringsuttalelse på et så omfattende høringsbrev. IMDi understreker at de foreslåtte endringene i lovverket kan ha utilsiktede konsekvenser som har vært umulig å avdekke på nåværende tidspunkt.

Generelle tilbakemeldinger

Kommunenes forvaltning av integreringsregelverket

Kommunene forholder seg allerede til integreringsloven og introduksjonsloven avhengig av når oppholdstillatelse ble innvilget og ankomst til Norge. Ved å innføre nye og midlertidige regler for en gruppe vil det kreve ytterligere av kommunene å sikre en god forvaltning av regelverk. Graden av kompleksitet vil variere ut fra om de kun har bosatte som er fordrevne fra Ukraina eller om de også har innbyggere som følger det ordinære regelverket.

Behov for endring av legaldefinisjonen av «asylsøker» i integreringsloven § 2 bokstav a)

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skriver i sin del av høringsnotatet at en utlending som vurderes etter § 34 anses som «asylsøker» etter utlendingsloven i perioden fra vedkommende registrerer sin søknad om beskyttelse hos politiet, og frem til utlendingsmyndighetene har fattet vedtak om midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. høringsnotatet punkt 6.2 *Begrepsavklaringer*.

IMDi ønsker å gjøre departementet oppmerksom på at definisjonen av begrepet «asylsøker» i integreringsloven har betydning for om vedkommende har, eller ikke har, plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i mottak for asylsøkere, jf. integreringsloven § 5.

Det følger av integreringsloven § 5 at «asylsøkere» som bor i mottak og som er over 18 år, har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Legaldefinisjonen av «asylsøker» fremgår av integreringsloven § 2 a) og slår fast at en «asylsøker» er en person som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28. En ren ordlydsfortolkning innebærer at en utlending som har søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse etter

utlendingsloven § 34 faller utenfor definisjonen og derfor ikke vil ha plikt til opplæring i mottak for «asylsøkere».

På bakgrunn av forannevnte redegjørelse fra JD, og av hensyn til regelverksharmoni på tvers, mener IMDi det er behov for å endre integreringslovens legaldefinisjon av «asylsøker» i integreringsloven § 2 bokstav a), slik at bestemmelsen også omfatter utlendingsloven § 34.

Dersom departementet ikke anser det som nødvendig å endre definisjonen i integreringsloven, bør det etter IMDIs oppfatning komme tydelig fram i proposisjonen at utlendinger som søker beskyttelse etter § 34 anses som «asylsøkere» og at denne gruppen derfor også vil ha plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i mottak etter integreringsloven § 5.

7 Enkelte regler som berører mange sektorer

7.2 Tolk

Overordnede vurderinger av de foreslåtte endringene

IMDi stiller seg bak de vurderinger som har blitt gjort om tolkeloven. Direktoratet vurderer det også slik at tolkeloven har de nødvendige unntaksregler til stede som skal sikre at etterlevelse av loven ikke blir en utfordring i svært krevende situasjoner. Kravet om å benytte kvalifisert tolk kan fravikes når «sterke grunner tilsier det». Det bør likevel skje innenfor et rammeverk, jfr. de retningslinjer for bestilling og bruk av tolk som offentlige organer skal utarbeide i henhold til tolkelovens §9. Det er kort tid siden tolkeloven treddet i kraft og mange offentlige organer har ennå ikke utarbeidet egne retningslinjer. Slike retningslinjer vil sikre at tolkeloven etterleves best mulig, selv når man må benytte unntaksbestemmelsen.

Viktighet av russisk som tolkespråk for ukrainere

Tilbakemeldingene fra mottaksapparatet er at flertallet av flyktingene som kommer fra Ukraina behersker både russisk og ukrainsk. Tolkere på russisk kan derfor i stor grad benyttes. IMDi vil fremheve at tolkene på russisk som står oppført i Nasjonalt tolkeregister er en stor gruppe, som har lang ansiennitet og erfaring. De kan være bedre rustet til å tolke i særlig krevende samtaler med mennesker på flukt, sammenlignet med ukrainske tolkere som nylig har blitt oppført i kategori E, etter å ha bestått Tospråktesten og gjennomført et tredagers kurs i tolkens ansvarsområde. Det er imidlertid behov for god informasjon til offentlige organer og enkeltpersoner om dette.

Hurtigkvalifisering av tolker og gode utdanningsløp

Det er foreløpig få kvalifiserte tolkere på ukrainsk oppført i Nasjonalt tolkeregister, men det er lagt til rette for rask kvalifisering av nye tolkere på ukrainsk.

IMDi påpeker at det er lagt opp til å kvalifisere et høyt antall tolker på ukrainsk inn i kategori E, den laveste kategorien i Nasjonalt tolkeregister, i løpet av kort tid. I tillegg er det planlagt 30 studieplasser på grunnemnet i tolking i offentlig sektor ved Oslomet, som gir rett til oppføring i registerets kategori D, innen utgangen av 2022.

Foreløpig er det kun Oslomet som tilbyr kvalifiseringsløp. Høgskolen på Vestlandet har utredet muligheten for et studietilbud, men dette er ikke igangsatt.

IMDis vurdering er at noen av de nye tolkene ikke nødvendigvis har kompetanse til å tolke samtaler med traumatiserte mennesker på flukt. Helsetjenesten uttrykker en bekymring for den mentale belastning føre til at mange nye tolker ikke klarer å holde en profesjonell distanse. Hvis frafallet blant de nye tolkene blir høyt, kan kvalifisering av stadig nye tolker bli krevende. Det er derfor viktig å ikke bare sikre rekruttering inn i Nasjonalt tolkeregister, men også gode utdanningsløp videre og gode nok arbeidsbetingelser.

8 Endringer i integreringsloven mv.

Virkeområde i tid for nytt kapittel 6A

Den kongelige resolusjonen om anvendelse av utlendingsloven §34 ble vedtatt 11. mars, men gjelder fordrevne fra Ukraina fra 24. februar. Det må komme tydelig fram i det nye kapittelet at det også gjelder i tid bakover fra vedtakelsen av resolusjonen, slik at de i personkretsen som eventuelt fikk opphold i Norge fra 24. februar og 11. mars også er omfattet av unntaksreglene i kapittelet.

Opphør av ordningen med kollektiv beskyttelse - konsekvenser for retten til introduksjonsprogram

Ordningen med kollektiv beskyttelse varer inntil Kongen i statsråd beslutter at adgangen til å gi kollektiv beskyttelse bortfaller, jf. utlendingsloven § 34 første ledd andre punktum. IMDi er usikre på konsekvensene ved et opphør av ordningen med kollektiv beskyttelse for personer som har fått innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 før beslutning om opphør, og som allerede er i program. I forlengelsen av dette, lurer IMDi på hvordan beslutning om bortfall av ordningen med kollektiv beskyttelse vil påvirke rettighetene til foran nevnte personer som har gått ut i jobb, og så har mistet jobben, og personer som aldri påbegynte introduksjonsprogram før ordningen bortfalt.

IMDi antar at så lenge oppholdstillatelsen gitt etter utlendingsloven § 34 fortsatt løper, vil deltakers rettigheter være i behold, også etter at Kongen i statsråd har besluttet at adgangen til å gi kollektiv beskyttelse er bortfalt. Dersom departementet er enig denne lovforståelsen, bør dette presiseres i proposisjonen, eventuelt at andre tolkninger blir presisert i regelverket.

8.3 Departementets vurderinger og forslag

8.3.3 Kompetansekartlegging og karriereveiledning

IMDi har forståelse for nødvendigheten av å foreslå at kompetansekartlegging ikke skal gjennomføres, sett i lys av de store flyktningeankomstene. Vi vil likevel bemerke at et unntak fra plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting for personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34, vil kunne få svært uheldige konsekvenser. Kompetansekartlegging først etter bosetting, som det foreslås i høringsbrevet, tilsier at det ikke blir mulig å gjøre en like treffsikker bosetting av denne gruppen som det er under gjeldende praksis.

Å ikke få kartlagt sin utdanning og yrkesbakgrunn *før* bosetting, om enn noe forenklet sett opp mot dagens ordning for å håndtere kapasitetsutfordringer, vil øke risikoen for feilbosetting betraktelig. Uten kunnskap om utdanning og yrkeserfaring kan ikke IMDi ta hensyn til muligheter for arbeid innen et spesifikt fagområde i kommunene, ettersom det ikke blir mulig å identifisere personer med aktuell kompetanse og/eller yrkeserfaring. Det samme vil gjelde muligheten for å avdekke utdanningsnivå hos flyktingene sett opp mot muligheter for utdanning og regjeringens tiltak med økning av studiekapasitet som følge av økte ankomster. Flyktingens kompetanse kan være etterspurt i andre kommuner enn faktisk tildelt bosettingskommune, og personer som skal inn i utdanning kan risikere å bli bosatt langt unna relevante studietilbud.

En kartlegging av kompetanse og yrke vil også være viktig for å kunne komme raskt i gang med introduksjonsprogram eller bli koblet raskt av kommunen med aktuelle arbeidsgivere.

Når det gjelder departementets forslag om å lovfeste at kommunen undersøker om personen er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen foreslår IMDi at det i forskriften heller blir oppført at kommunen vurderer om det er ledige relevante stillinger i *arbeidsmarkedsregionen*.

Opplæring i mottak

Lovforslaget foreslår å frita kommunen all plikt til opplæring av voksne beboere med kollektiv beskyttelse, som bor i mottak. IMDi er imidlertid bekymret for at det alternative tilbudet gjennom norskinnsatsen og frivillige aktører ikke vil kunne dekke behovet for opplæring. Vi er også bekymret for at det vil være store variasjoner i opplæringstilbudet på bakgrunn av hvilken kommune de er bosatt i, og hvilket frivillighetstilbud som finnes på stedet. IMDi støtter derfor muligheten til å kunne gi en midlertidig forskrift om målgruppe for opplæring i mottak, dersom ventetiden i mottak viser seg å bli lengere enn forventet.

Hvis det legges opp til en utstrakt bruk av digitale verktøy for opplæring av gruppen *før* bosetting, må det sikres at den digitale infrastrukturen er på plass, og at og tekniske hjelpemidler er tilgjengelig på mottakene. Nettbasert norskopplæring gjennom norskopplæringsordningen forutsetter at deltaker har PC med kamera og mikrofon,

oppdatert programvare, tilgang til internett og kan sitte uforstyrret under undervisningen.

Nyankomne unge og videregående opplæring

IMDi er bekymret for gruppen nyankomne unge (16-17 år) som kommer til landet og/eller blir bosatt etter søknadsfristen for videregående opplæring¹, ikke få til å søke videregående opplæring før året etter. Med introduksjonsloven hadde unge med flyktningsbakgrunn i denne aldergruppen plikt til å delta i kvalifisering og språkopplæring når de fylte 18 år. Denneplikten ble ikke videreført da integreringsloven trådte i kraft fra 1.1.2021.

Gruppen bør sikres et tilbud eller en alternativ opplæring *før* bosetting dersom ventetiden i mottak (inkludert privatboende og AMOT) trekker ut. IMDi mener at akseptabel ventetid ikke bør være mer enn tre måneder

Flere fylkeskommuner, og noen kommuner, har tilbud om kombinasjonsklasser til unge nyankomne med behov for å kombinere fag fra grunnskole og videregående skole. Enkelte kommuner og fylker meldte allerede i 2021 til IMDi om utfordringer med kapasitet i tilbudet. Manglende kapasitet, fravær av løpende skoleopptak og rett til å bytte skole ved bosetting utenfor fylket vil føre til at nyankomne unge som ankommer og/eller bosettes etter søknadsfristen risikerer å stå uten opplæringstilbud etter opplæringsloven i lengre tid.

IMDis vurdering er at det er behov for bygge opp kapasitet, og å vurdere å få en midlertidig plikt til å ta inn elever i videregående opplæring mellom søknadsfristen og frem til oppstart, eventuelt å iverksette alternative opplæringstilbud. IMDi viser her til at denne gruppen er sterkt økende som følge av krigen i Ukraina.

8.3.4 Introduksjonsprogram

Fristen for oppstart i introduksjonsprogram

Det følger av lovforslagets § 37 d første ledd at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett til å delta i et introduksjonsprogram etter kapittel 4, men med en varighet på seks måneder. Videre er det foreslått at integreringsloven §§ 8 og 9 ellers skal gjelde.

Når fristen for oppstart i introduksjonsprogram ikke er spesifikt regulert, tolker vi lovforslaget som at det skal gjelde en frist på to år også for oppstart i introduksjonsprogram etter nytt kapittel 6A. Gitt at dette er riktig lovforståelse, mener IMDi at det er behov for å presisere dette særskilt i proposisjonen, da det kan oppstå usikkerhet rundt dette på grunn av personkretsens midlertidige, og antatt kortvarige, opphold i Norge.

¹ 1. 2 for særskilt språkopplæring, og 1.3 for videregående opplæring.

Generelt mener IMDi at samvirket mellom integreringslovens ordinære regler og de midlertidige reglene i forslaget til nytt kapittel 6A bør bli omtalt grundig i proposisjonen, fordi forholdet mellom ordinære bestemmelser og midlertidige unntaksregler erfaringsmessig vil kunne skape tolkningsmessige utfordringer dersom dette ikke er klarlagt.

Personer som *kan* tilbys introduksjonsprogram

Departementet foreslår at personer med oppholdstillatelse etter utl § 34, som gir rett og plikt til introduksjonsprogram etter dagens regelverk, skal få tilbud om introduksjonsprogram med endret innhold, omfang og varighet.

IMDi viser til at enkelte personer med oppholdstillatelse etter utl § 34 vil falle utenfor målgruppen for introduksjonsprogrammet på grunn av alder eller kravet om å være bosatt etter særskilt avtale. Kommunen *kan* likevel tilby introduksjonsprogram til personer som faller utenfor målgruppen etter dagens regelverk, jf. integreringsloven § 8 tredje ledd.

IMDi mener det er nødvendig at proposisjonen avklarer om personer med opphold etter utl § 34, og som *kan* tilbys introduksjonsprogram, skal tilbys samme program tilsvarende personer med oppholdstillatelse etter utl 34 med rett til program, eller ordinært program etter integreringsloven § 8.

Deltidsprogram

Departementet foreslår i høringsnotat at det skal gjøres unntak fra kravet om at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid. Videre foreslår departementet at dersom en deltaker får deltidsprogram må stønadsberegningen ta utgangspunkt i antallet timer som inngår i programmet. Forslaget er at dersom programmet for eksempel utgjør 50 prosent, vil også stønaden utgjøre 50 prosent av stønaden for et fulltidsprogram.

IMDi støtter departementet i at det som et utgangspunkt skal bli gitt introduksjonsprogram på fulltid, men at det på grunn av situasjonen med høye ankomster og mange som skal ha tilbud, skal være mulig å gjøre unntak fra fulltidskravet.

IMDi mener imidlertid at det må bli presisert ytterligere hvilke konsekvenser deltakelse i deltidsprogram vil kunne ha for den enkelte deltaker. IMDi mener at ved deltidsprogram som skyldes kapasitetsutfordringer i kommunene, skal ikke introduksjonsstønnen bli avkortet. Det bør også vurderes om deltakere bør også kunne få utvidet sin programtid tilsvarende omfanget av programtid som kommunen ikke klarer å tilrettelegge for.

Forslag om at programmet begrenses til seks måneder uten mulighet for forlengelse

Departementet foreslår i høringsnotatet at introduksjonsprogrammet skal bli begrenset til seks måneder, uten mulighet til forlengelse. Videre at departementet kan vurdere på nytt om det bør bli åpnet for forlengelse av programmet, dersom det viser seg at mange ikke kommer i ordinært arbeid etter programmet.

IMDi vil påpeke de praktiske følgende av dette ved at noen flyktninger allerede er bosatt og vil starte i program om kort tid. Allerede om seks-syv måneder fra dagens dato så vil en eventuell forlengelse av program være et spørsmål. Det vil skape forutsigbarhet og mindre administrativt merarbeid for kommunene dersom dette blir vurdert og avklart før de første deltakerne går ut av programmet. En avklaring av dette vil også kunne bidra til nødvendige avklaringer knyttet til inntektssikring til livsopphold

Når det gjelder deltakere som ikke minimum har utdanning på videregående nivå fra før, så støtter IMDi departementets forslag om at deltakerne bør kunne gå over til et mer ordinært introduksjonsprogram hvis de ikke kommer i ordinært arbeid i løpet av et program på seks måneder.

Overgang fra program på seks måneder til mer ordinært introduksjonsprogram

For personer som ikke har utdanning på minimum videregående nivå fra før sier lovforslaget at personene bør kunne gå over på et «mer ordinært introduksjonsprogram hvis de ikke kommer i ordinært arbeid i løpet av et program på seks måneder», jf. høringen kapittel 8.3.4. Departementet uttaler at det skal være i tråd med integreringsloven § 13 tredje eller fjerde ledd, og videre at «Unntaket fra minstekravene gjelder også for de som eventuelt går over i et lengre program i tråd med § 13 tredje eller fjerde ledd.», jf. høringen kapittel 8.3.4.

Å omtale dette som et «mer ordinært introduksjonsprogram» bør avklares, da det kun er varigheten på seks måneder som blir endret, og de samme unntakene fra minstekravene fortsatt vil være gjeldende. For den enkelte fordrevne og kommunen vil det kunne være uklart om det kun skal være en forlengelse av det opprinnelige programmet eller om det innebærer noe annet. Det bør komme klart frem hvordan overgangen til det mer ordinære introduksjonsprogrammet skal være, hvilke kapittel i integreringsloven som regulerer det mer ordinære introduksjonsprogrammet og hva som forventes av introduksjonsprogrammet når det blir forlenget ut over de opprinnelige seks månedene.

Slutt mål deltakere under 25 år

Departementet foreslår at hovedregelen om at deltagere under 25 år skal ha slutt mål om fullført videregående opplæring, ikke skal gjelde for personer som har kollektiv beskyttelse. Dersom det er et tilgjengelig tilbud om videregående opplæring for de som skal ha et lengre program, understreker departementet likevel at slik opplæring kan være hensiktsmessig som del av programmet.

IMDi mener at § 13 tredje ledd også bør gjelde for personer med kollektiv beskyttelse.

Ungdom under 25 år er i en særlig sårbar livsfase, og det vil være svært uheldig dersom de som allerede er under utdanning ikke får anledning til å fullføre denne av kapasitetshensyn. Ved å fjerne denne bestemmelsen, kan det åpne opp for mer

kortsiktige løsninger, og at unge voksne med kollektiv beskyttelse blir nedprioritert for videregående opplæringstilbud.

IMDi foreslår at fylkeskommunene kan tilrettelegge for et fleksibelt utdanningstilbud som kan være med å løse deler av en eventuelt kapasitetsutfordring. Dette kan for eksempel være samlingsbasert undervisning, kombinert med digital undervisning, eventuelt tilpasset opplæring på ukrainsk, med bruk av ukrainske lærere.

Forslag om unntak fra minstekravene til programmets innhold

Departementet foreslår at et introduksjonsprogram på inntil seks måneder skal bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer, et språktilbud og at det gjøres unntak fra minstekravene til programmets innhold i § 14.

IMDi støtter forslaget om at ved et introduksjonsprogram på inntil seks måneder har kommunene ikke plikt til å tilby innholdselementene Livsmestring i et nytt land og foreldreveiledning, og at kommunene *kan* gi tilbud om dette dersom de har kapasitet.

Departementet foreslår videre at unntakene fra minstekravene også skal gjelde for de som går over i et «mer ordinært introduksjonsprogram» som omtalt over. IMDis vurdering er at dersom en deltaker har behov for å tilegne seg ferdigheter i norsk språk for å kunne nyttiggjøre seg arbeids- og/eller utdanningsrettede elementer, og/eller få tilgang til det norske arbeidsmarked, bør kommunene ha plikt til å tilby opplæring i norsk.

Retten til introduksjonsprogram dersom de mister jobben

Departementet anslår at det trolig vil være flere i målgruppen som går rett ut i ordinært arbeid, uten å delta i introduksjonsprogram, eller personer som går over til arbeid før introduksjonsprogrammet er avsluttet. Departementet foreslår derfor at denne gruppen vil ha rett til introduksjonsprogram, eller til å fullføre programmet, dersom de mister jobben.

IMDi støtter forslaget, men ber departementet presisere betydningen av formuleringen «dersom de mister jobben». Videre at det blir klargjort i proposisjonen hvor lenge personen det gjelder vil ha denne rettigheten, og hvor lenge kommunen vil ha plikt til å tilby et program.

Forslag om fravær av plikt til introduksjonsprogram

Etter de normale reglene i integreringsloven innebærer plikt til å delta på introduksjonsprogram at en person som kunne forsørget seg gjennom introduksjonsstøtten ikke i utgangspunktet har krav på økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven. Dersom det kun er *rett* til å delta på program, men ikke en *plikt*, må proposisjonen tydeliggjøre hva denne forskjellen innebærer for rettigheter til økonomisk sosialhjelp i de tilfellene en person som er fordrevet fra Ukraina ikke klarer å forsørge seg selv.

Nytt, fleksibelt hurtigspor

Departementet skriver i høringsnotatet at «*Hurtigsporet er et standardisert tilbud i introduksjonsprogrammet som særlig kan være aktuelt for deltagere som skal ha kort programtid. Hurtigsporet er en eksisterende samarbeidsmodell mellom kommunene, NAV og arbeidsgivere om et arbeidsrettet løp for deltakere i introduksjonsprogrammet. ...*». Videre viser departementet til at AID har gitt IMDi og Avdir i oppdrag å utarbeide veiledning om bruken av fleksible hurtigspor tilpasset personer som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse, med mål om lønnet arbeid.

IMDi vil presisere at hurtigspor ikke er et standardisert tilbud i den forstand at innholdet i den enkelte deltakers hurtigspor vil være likt, eller at samarbeidet rundt den enkelte deltakers hurtigspor vil foregå på samme måte i alle landets kommuner. Hurtigspor er per i dag en betegnelse på et kortere og tilpasset arbeidsrettet løp i introduksjonsprogrammet, og en modell for samarbeid mellom kommunen, NAV og arbeidsgivere om deltakere som har medbrakt kompetanse som er etterspurt på det norske arbeidsmarkedet.

Fleksible hurtigspor innenfor rammene av de foreslåtte midlertidige reglene vil etter IMDis forståelse være noe annerledes enn hurtigspor innenfor rammene av integreringsloven med hensyn til mulig kortere varighet, og at deltakerne vil måtte gjennomføre mindre omfattende obligatorisk innhold som en del av introduksjonsprogram. Samtidig vil også dette hurtigsporet, i tråd med høringsnotatet, foregå innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, dog med de endringer for programmet som blir vedtatt. Dette vil også gjelde språkopplæringen som tilbys deltakere i hurtigspor, som må være i tråd med det alternativet som besluttes.

Det nødvendige samarbeidet mellom kommunen, NAV og arbeidsgivere for å oppnå de ønskede resultatene av fleksible hurtigspor vil derav ikke være vesentlig annerledes. IMDi forutsetter at rammen for arbeidsmarkedstiltak i NAV blir styrket betydelig for at det lokalt skal være mulig å legge til rette for og gjennomføre fleksible hurtigspor. Den kommunale flyktningetjenesten og NAV vil i tillegg være avhengig av at arbeidsgivere tilgjengeliggjør ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena i stort omfang.

Det er grunn til å tro at svært mange kommuner foreløpig ikke har erfaring med å samarbeide om hurtigspor, innenfor rammene av integreringsloven. Fafo følgeevaluerer innføringen av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet og IMDI mener det er verdt å merke seg noen forhold som Fafo trekker frem i den første delrapporten fra følgeevalueringen.²

Fafo peker på at dersom kommunene skal kunne gjøre en god vurdering av hvorvidt en deltaker er aktuell for et hurtigspor, trenger kommunene tilstrekkelig informasjon om personens medbrakte kompetanse. Videre peker Fafo på at mulighetene for tilrettelegging

² Kavli, H. C., Lillevik R. og Gussgard Volckmar-Eeg, M. (2022) *En hånd på rattet - Tiltak for kvalitetsutjevning i introduksjonsprogrammet. Standardiserte elementer i introduksjonsprogram for flyktninger - Delrapport 1* (Fafo-rapport 2022:03).

for intensiv norskopplæring som en del av et hurtigspor, er svært varierende i kommunene. Flere kommuner peker også på at ikke alle deltakere i målgruppen for hurtigspor er i stand til å følge norskopplæring med rask progresjon, selv om de har videregående utdanning og relevant arbeidserfaring fra hjemlandet. Videre at hurtigspor forutsetter en god match mellom arbeidsplass og deltaker, som for noen deltakere kan ta tid å få på plass. Hurtigspor stiller også høye krav til arbeidsgiveren, som kan heve terskelen for rekruttering av aktuelle arbeidsplasser og stille større krav til oppfølging fra kommunen.

IMDi vil derfor understreke at for å oppnå de ønskede resultatene av fleksible hurtigspor er det nødvendig at både kommunene og NAV prioriterer ressurser til å planlegge og gjennomføre hurtigspor, samt at det forutsetter arbeidsgivere å samarbeide med. IMDi vil også peke på at de foreslåtte midlertidige endringene knyttet til kompetansekartlegging og norsk- eller språkopplæring vil ha betydning for mulighetene å gjennomføre fleksible hurtigspor med de ønskede resultatene.

8.3.5 Språktilbud og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Departementet ønsker innspill til to alternative forslag til språktilbud for de fordrevne flyktningene fra Ukraina. De to alternativene er:

- (1) Mulighet for et fleksibelt språktilbud utenfor lovfestede ordninger og at rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 inntreffer 12 måneder etter tidspunktet for bosetting, eller at
- (2) personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 har rett, men ikke plikt til opplæring i norsk og at retten gjelder i ett år.

I forslag 1 skal personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34 få rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, først etter 12 måneder. Fram til dette skal et tilbud som ikke er lovfestet dekke behovet. IMDi vurderer at enkelte kommuner vil kunne finne det fordelaktig at andre aktører kan tilby norskopplæring, og at dette kan avlaste kapasiteten for kommunene. IMDi ser også fordeler ved å kunne tenke fleksibelt med tanke på at mange i målgruppen er kvinner med omsorgsoppgaver for barn. I tillegg til flyktningene fra Ukraina, kan en oppskalering av et fleksibelt språktilbud også kunne komme andre flyktninger og innvandrere til gode, ved at de kan få et bedre og mer tilgjengelig tilbud.

På den andre siden antar IMDi, på bakgrunn av noen tilbakemeldinger fra voksenopplæringsssentre som måtte nedskalere ved nedgang i bosettingsbehovet de siste årene, at det er en interesse for å bygge opp kapasiteten innenfor ordinære rammevilkår. Rammene er allerede fleksible med mulighet for å kjøpe opplæring, inngå samarbeid med andre kommuner og å bruke digitale tilbud for de kommunene som ikke har mulighet til å oppskalere selv.

Av de to alternative forslagene kan forslag 2 med nødvendige tilpasninger kan ha flere fordeler. IMDi legger til grunn at fristen for oppstart i opplæring begynner å løpe *etter* at personen er bosatt i kommunen. Alternativ 2 er også en forutsetning for at det skal være noen mulighet å oppnå målsettingen med et kort fleksibelt hurtigspor. Dette alternativet vil sikre at målgruppen får opplæring i norsk med tilstrekkelig kvalitet også innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Det er også viktig sett opp mot det å eventuelt skulle videre i et mer «ordinært program», at norskopplæringen er i gang.

IMDi mener det i en uforutsigbar situasjon vil det være hensiktsmessig å ta i bruk gjeldende strukturer og tjenestetilbud i både stat og kommune. IMDi mener derfor at det er riktig å opprettholde plikten for kommunen til å tilby opplæring i norsk til personer som har fått opphold etter utlendingsloven § 34, men at kommunens frist til å tilby opplæring kan utsettes fra 3 måneder til seks måneder. Som departementet påpeker er de kjent med at det også i en normalsituasjon har vært utfordrende å starte opplæringen innen 3 måneder. En utvidet frist gjør at kommuner får forutsigbarhet til å kunne ansette lærere og administrativt personell og å anskaffe lokaler. Norsktilskuddet bør derfor gjelde fra det er fattet et vedtak om opplæring, og da senest innen 6 måneder etter bosetting. Man vil da bygge på gjeldene regelverk for norsktilskuddet, som allerede er fleksibelt.

IMDi mener at det også i forslag 2 bør bli lagt til rette for at personer i ventetiden før bosetting, og mens de venter på å bli tilbudt et ordinært norskopplæringstilbud, kan bruke ordninger under norskinnsatsen, som norskopplæringsordningen (tidl. Klippekortordning) og norsktraining. Videre mener IMDi at også offentlige aktører bør kunne søke om å gi norskopplæring under norskopplæringsordningen, for å gi mer kontinuitet i opplæringen.

IMDi støtter at personer skal ha rett, men ikke plikt til opplæring i norsk, og at retten gjelder i ett år fra vedtak er fattet. Hvis oppholdstillatelsene blir forlenget bør opplæringstiden bli utvidet i tråd med norskmålet. IMDi mener at personer i målgruppen bør ha et veiledende minimumsnivå i norsk å jobbe fram mot, med tanke på muligheter i arbeidsmarkedet, samt krav om norsknivå ved eventuelle senere søknad om permanent opphold og statsborgerskap. IMDi ser likevel en problemstilling knyttet til å ta bort plikt til norskopplæring, og samtidig sette et krav om minimumsnivå i norsk.

Departementet forslår også at det blir gjort unntak fra plikten til å avlegge prøver i norsk og samfunnskunnskap. IMDi foreslår at kommunene likevel må ha plikt til å informere om *retten* til å ta avsluttende prøver.

IMDi støtter forslaget om å fravike kravet om plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Samtidig mener IMDi at kommunen bør påse at deltakerne gjennomgår innhold på samfunnskunnskap.no på ukrainsk eller russisk. IMDi er kjent med at oversettelse til ukrainsk snart vil være tilgjengelig.

IMDi støtter at deltakere i et hurtigspor får arbeidsrettet norskopplæring, inkludert opplæring i sikkerhetskultur/HMS og den norske arbeidslivsmodellen. Opplæring i disse

temaene bør gjennomføres raskt etter bosetting, og bør da bli gitt på et språk deltakerne behersker godt.

Til tross for at enkelte kommuner vil ha utfordringer knyttet til å oppskalere norsktilbudet under gjeldende regelverk, anbefaler ikke IMDi å fravike kravet om å følge læreplanen i norsk etter integreringsloven. Læreplanen er en innarbeidet, kvalitetsfremmende faktor, og har blitt utformet med bred involvering fra voksenopplæringssektoren.

IMDi støtter å gjøre unntak om kompetansekrav for lærere i norsk etter integreringsloven av kapasitetshensyn, og anbefaler at kommunene kartlegger hvilke andre yrkesgrupper som kan bli brukt i norskopplæring av målgruppen.

Om norskopplæringsordningen

Norskopplæring gjennom norskopplæringsordningen tilbys i dag av offentlig godkjente (private)³ tilbydere av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.⁴ Det blir foreslått å bevilge ytterligere 50 millioner kroner til tidlig norskopplæring gjennom norskopplæringsordningen. Hensikten er å gi mulighet til et visst tilbud om tidlig norskopplæring til personer som er fordrevet fra Ukraina, og for å muliggjøre et lett skalerbart tilbud, tilpasset et hurtigspor for ukrainske flyktninger.

IMDi er positive til forslaget, under forutsetning av at kravene til kvalitet som i dag sikres gjennom godkjeningsordningen og integreringsloven med forskrifter blir opprettholdt. Dette innebærer at norskopplæringen skal være lærerstyrt, at tilbyderne og lærerne skal være godkjente, og at undervisningen skal følge læreplan i norsk for voksne innvandrere.

For å sikre et tilgjengelig og lett skalerbart tilbud anbefaler IMDi at offentlige tilbydere av norskopplæring blir inkludert i ordningen. IMDi anbefaler til slutt at norskopplæring gjennom norskopplæringsordningen blir tilbudt med en viss intensitet, og ved kapasitet hos tilbyder kan bli gitt inntil deltaker starter i ordinær norskopplæring gjennom hurtigspor.

IMDi understreker at opplæring gjennom norskopplæringsordningen fortsatt bør kunne gis i en kombinasjon av fysiske og digitale tilbud, og som rene digitale tilbud. Digital undervisning fordrer at deltakerne kan sitte uforstyrret under undervisningen, med tilgang til PC med kamera og mikrofon, samt internett.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

³ Høringsnotatet benytter ikke begrepet private tilbydere. Dette kan ha sammenheng med at det vurderes å utvide målgruppen til også å omfatte offentlige tilbydere av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, som kommuner.

⁴ [Godkjente tilbydere av norskopplæring - Kompetanse Norge](#)

14.1 Generelt

Det vil være behov for tilrettelegginger av IMDi's digitale løsninger, som vil få økonomiske konsekvenser. IMDi må utrede hvilke systemtilpasninger som er nødvendige, før det kan gis et kostnadsoverslag på dette. Gitt kort tidshorisont har det ikke vært mulig å få anslag på dette til høringssvaret. Videre kan det forventes et økt behov for veiledning og bistand til kommuner og andre aktører knyttet til endringer i regelverk og systemer som understøtter dette.

14.2 Integreringsloven

IMDi vil gjennom Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU) gi innspill til endret bevilgningsbehov for tilhørende tilskuddsposter, og kommenterer det derfor ikke i denne høringen.

Kapittel 672, post 60 – Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

IMDi mener det bør bli klargjort om fordrevne fra Ukraina skal motta tilskudd til opplæring i mottak, jf. avsnittet om *Generelle tilbakemeldinger* og legaldefinisjonen av asylsøker.

IMDi støtter departementets vurdering av bevilgningsbehov for foreslått alternativ 1 for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For alternativ 2 mener direktoratet at det kan være behov for ytterligere presiseringer for hva som skal være gjeldende for tilskudd. IMDi mener at det i alternativ 2 for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, bør presiseres hvorvidt vilkåret for registrering av vedtak fortsatt er gjeldende for at kommunen skal få utbetalt persontilskudd år 1. IMDi mener det er hensiktsmessig at det også for alternativ 2 skal være registrert vedtak før tilskudd blir utbetalt. Videre opplever vi det som uklart om ordinær flyttekorrigering også skal ligge til grunn innenfor alternativ 2, eller om det er aktuelt med en forenkling som følge av tilskuddets størrelse.

Behov for tilrettelegging i digitale systemer

Det er i høringsforslaget ikke gjort vurderinger av behov for systemstøtte for kommunene og staten som følge av regelverksendringene. Dersom det mangler data om denne gruppen vil det påvirke kommunenes muligheter til å registrere, tilgang på styringsdata på ulike nivåer, oversikt over permisjoner, frister, resultater etc. Videre er vi avhengig av informasjon om enkeltpersoner for å kunne utbetale tilskudd. IMDi anser det derfor som helt nødvendig med tilrettelegging av digitale løsninger som følge av endringene i lovverket.

IMDi ser at det spesielt vil være behov for omfattede tilpasninger i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), dersom NIR skal gi systemstøtte til kommunene innenfor det midlertidige lovverket. IMDi's vurdering er at de vil være mulig å implementere de foreslåtte endringene i NIR, men omfanget og kompleksiteten vil avhenge av hvilke endringer som samlet sett blir vedtatt.

De nødvendige systemendringene vil innebære behov for omprioriteringer innenfor IMDi digitale forvaltning og utvikling, og vi vil kartlegge mulighetene for å skalere opp kapasiteten. Vi vurderer det som mulig å utarbeide en plan for utvikling av systemstøtte i NIR, basert på de forslag som er fremlagt i høringen, innen dato for vedtakelse av lovendringen. Vi kan imidlertid ikke per dags dato forutsi hvilke løsninger som kan være på plass på hvilke tidspunkt.

En viktig konsekvens av at utviklingen av systemstøtte vil ta tid er at personer som faller inn under personkretsen for de foreslåtte lovendringene, etter ikrafttredelse vil stå registrert i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) med rett og plikt til introduksjonsprogram etter ordinære regler. Videre vil de være registrert med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap etter ordinære regler.

Selv om NIR ikke er et rettighetsregister, og kommunen har selvstendig ansvar for forvaltningen av integreringsregleverket, vil det kunne innebære en rettssikkerhetsrisiko at NIR viser rettigheter og plikter for den enkelte som er i strid med gjeldende rett. Dersom kommunen ikke oppfatter at opplysningene om rettigheter og plikter i NIR er feil, vil den enkelte kunne bli pålagt plikter på feilaktig rettsgrunnlag. Tilsvarende vil kommunen kunne oppfatte at de har en plikt til å yte tjenester som det ikke er rettslig grunnlag for. Når NIR ikke viser presise rettigheter etter midlertidig lov i perioden til dette er endret må vi være oppmerksomme på risiko for usikkerhet i bosettingskommunene og at det kan bli etablert ulik praksis. Disse avvikene kan også gi lenger saksbehandlingstid og merarbeid for kommunene, samt merarbeid for IMDi knyttet til veiledning av kommunene.

Vi vil også gjøre departementet oppmerksom på at i en situasjon med regelverk med tilbakevirkende kraft vil det også være nødvendig å rette opp beregninger, visninger og eventuelle registreringer foretatt av kommunene fra tidspunktet lovendringene trer i kraft, til tidspunktet endringene implementeres i NIR.

For å redusere risikoen og minimere konsekvensene av de overnevnte forhold, vil IMDi iverksette risikoreducerende tiltak i form av tett oppfølging og kommunikasjon med kommunene om hvordan de skal forholde seg til opplysninger i NIR og tilpasninger som må gjøres i systemene for denne gruppen fremover.

IMDi har forståelse for behovet for å kunne gjøre ytterligere justeringer i integreringstiltak for personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, ref. forslaget om en midlertidig forskriftshjemmel. Det imidlertid ikke vil være mulig å gjøre systemendringer i NIR like raskt som eventuelle forskriftsendringer trer i kraft. Det vil ta tid å utrede, utvikle, teste og implementere nødvendige endringer i NIR, og vi må ta høyde for løsninger i NIR som kan bli avviklet når midlertidig lov/forskrift opphører.

IMDi vil også påpeke at kommunene kan registrere opplysninger enten direkte i NIR via et webgrensesnitt eller overføre data til NIR fra kommunalt fagsystem via en dataoverføringstjeneste (WS4). Et flertall av store og mellomstore kommuner benytter kommunale fagsystemer for å overføre data til NIR. Forslaget til midlertidige endringer i integreringsloven, vil også innebære behov for endringer i kommunenes fagsystemer. Det vil trolig ta tid før leverandørene av disse har tilpasset sine systemer til endringene i NIR.

I påvente av at fagsystemet blir tilpasset må kommunene registrere direkte i NIR web på denne målgruppen.