



ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Saksbehandler, innvalgstelefon

Sofie Kleivene-Briseid, 37 01 75 58

Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Statsforvalterne sitt høringssvar til forslag om endringer i integreringsloven og tilhørende forskrifter om økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet mv.

Vi viser til departementet sitt høringsbrev datert 9. september 2024 om forslag til endringer i integreringsloven og tilhørende forskrifter. Statsforvalteren i Agder ønsker på vegne av statsforvalterembetene å gi innspill til enkelte av forslagene til endringer i regelverket.

Statsforvalterne vurderer at det er positivt at integreringsregelverket i større grad blir likt for alle grupper flyktninger. Dette gjør det lettere for kommunene å ha oversikt over gjeldende regelverk og bidrar til likebehandling. Integreringsregelverket har vært gjenstand for hyppige endringer de siste årene, og vi får tilbakemeldinger fra kommunene om at det er utfordrende å holde oversikt. Kommunene synes også det er krevende å praktisere to parallelle regelverk for henholdsvis fordrevne fra Ukraina og andre innvandrere. Statsforvalteren er derfor positive til endringer som forenkler regelverket og som er mest mulig likt for alle flyktninger.

Statsforvalterne er videre positive til regelendringer som bidrar til likere praksis mellom kommuner. Dette gjelder for eksempel forslaget om utvidelse av målgruppen for rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og endringene knyttet til forlenget programtid.

Videre er Statsforvalterne positive til endringer som ser mer helhetlig på arbeidet rundt bosetting, kvalifisering og integrering. Dette gjelder for eksempel endringene om kompetansekartlegging før og etter bosetting. Statsforvalterne er positive til å vektlegge kompetanse sterkere i alt bosettingsarbeid. Vi vurderer at denne type forslag kan bidra til mer treffsikker bosetting og effektiv integreringsprosess for både den enkelte flyktning og for kommunene. Tilsvarende er Statsforvalterne også positive til forslaget om å tydeliggjøre kommunens plikt til samordning av innholdet i introduksjonsprogrammet.

Statsforvalterne vurderer imidlertid at det er viktig at de endringene som iverksettes følgesvalueres og at effekten ved de ulike tiltakene kartlegges og vurderes. Dette er viktig for at videre justeringer av regelverket skal kunne bygge på et solid kunnskapsgrunnlag.

Vi har følgende innspill til departementets forslag om endringer:

E-postadresse:

sfagpost@statsforvalteren.no

Sikker melding:

www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:

Postboks 504,
4804 Arendal

Besøksadresse:

Fløyveien 14, Arendal

Telefon: 37 01 75 00

www.statsforvalteren.no/agder
Org.nr. 974 762 994



Synliggjøring av retten til realkompetansevurdering, jf. punkt 4.2 i høringsnotatet

Statsforvalterne støtter forslaget til at retten til realkompetansevurdering etter opplæringsloven § 18-8 synliggjøres i integreringsloven, men mener at ordlyden bør endres til *skal vurderes*. Det bør være tydelig at kommunen skal vurdere deltakeres behov for å gjennomføre realkompetansevurdering, slik at det blir tydelig at dette er en plikt kommunen har.

Videre ser vi at kommunene og fylkeskommunene per i dag ikke får utnyttet det potensialet som ligger i realkompetansevurdering. Dette fordi de ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Statsforvalterne ser at det vil være nødvendig å sørge for at kommunene og fylkeskommunene får tilført tilstrekkelige ressurser til å løse denne oppgaven, samt at det satses langsiktig på kompetanseutvikling når det gjelder realkompetansevurdering rettet mot voksne deltakere med norsk som andrespråk.

Introduksjonsprogram for deltakere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, jf. punkt 5.3 i høringsnotatet

Statsforvalterne er enig med departementet i at det er forsvarlig å fjerne eller nedjustere kurs i livsmestring for deltakere med kort programtid, dersom de får opplæring i samfunnskunnskap på et språk de forstår. Statsforvalterne vurderer at de sentrale temaene i kurset vil kunne dekkes gjennom opplæring i samfunnskunnskap. Statsforvalterne vil imidlertid påpeke at vi får tilbakemeldinger på at mange kommuner ikke klarer å tilby samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår innen tidsrammen på ett år. Dette gjelder spesielt i mindre kommuner og på språk som det er krevende å skaffe undervisningspersonell til. Departementet bør vurdere konsekvensene av dette før en eventuell lovendring.

Dersom kurset erstattes av samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår, vurderer Statsforvalterne at kurset bør fjernes helt som obligatorisk element for å gi mer rom til de andre obligatoriske elementene. Dette vil svare på kommunenes innspill om at det er for mange obligatoriske elementer som skal gjennomføres innenfor relativt kort tid. Statsforvalterne mener at rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap også bør gjelde fordrevne fra Ukraina. Vi ser at mange ukrainere allerede har bodd lenge i Norge og at de også gir uttrykk for at de ønsker å bli boende i Norge på lengre sikt. Opplæring i samfunnskunnskap kan være et integreringsfremmende tiltak også for denne gruppen. At regelverket er likt for alle flyktninggrupper, vil også virke likebehandlende og enklere for kommunene å praktisere.

Dersom samfunnskunnskapen vil være dekkende for de med videregående utdanning og høyere, stiller Statsforvalterne spørsmål ved om den ikke da også vil være dekkende for de med lavere utdanning. De sentrale temaene er dekket over 75 timer, mot livsmestring på 25 timer. For deltakere med fulltid videregående opplæring som del av program, kan det være vanskelig å finne tid til å gjennomføre timene med livsmestring.

Når det gjelder departementets forslag om at deltakere med utdanning på videregående nivå eller høyere kan få forkortet foreldreveiledning i tråd med unntaket i integreringsforskriften § 3 sjette ledd, vurderer Statsforvalterne at en slik endring ikke bør gjøres før kunnskapsgrunnlaget om mulige konsekvenser av en slik endring foreligger. Kurset tar opp særlig viktige temaer som vold i nære relasjoner og negativ sosial kontroll, og vi vurderer derfor at konsekvensene av å fjerne et slikt kurs kan bli betydelige. Statsforvalterne viser til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Vi ser ikke at det her er gjort en



vurdering av behovene og interessene til barn og unge selv om dette er en beslutning som i stor grad vil påvirke barn.

Statsforvalterne vurderer videre at det ikke er grunnlag for å skille mellom de med lav og høyere utdanning i denne sammenhengen. Gjennom dialog med helsestasjonene har Statsforvalterne fått kjennskap til at også personer med høyere utdanning har stort behov for foreldreveiledning blant annet knyttet til kulturforskjeller og foreldrerollen i Norge.

Dersom departementets forslag likevel vedtas, vil Statsforvalterne foreslå at det skal fremgå klart av bestemmelsen hvilke momenter kommunene må vurdere når de tar stilling til om en deltaker bør få fullstendig foreldreveiledningsprogram, herunder barnets-beste. Dette for å sikre lik praksis mellom kommunene og sikre at barnets beste vurderes og vektlegges når kommunen foretar en individuell vurdering av om minstekravet til foreldreveiledning er tilstrekkelig for den enkelte familie.

Arbeidsrettet introduksjonsprogram, jf. punkt 5.3.2 i høringsnotatet

Departementet skriver i sitt høringsbrev at *“Et minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer i programmet kan etter departementets vurdering bidra til at vesentlig flere deltagere får mer arbeidsrettet innhold og dermed blir bedre kvalifisert til å gå over i arbeidslivet”*. Statsforvalterne er enig i at det er et stort potensial i arbeidsretting av norskopplæringen. Vi vil imidlertid påpeke at praksis i arbeidslivet ikke nødvendigvis gir en god språkopplæring (Sandwall 2013) eller at det i alle kommuner bidrar til en rask overgang til arbeid (Djuve m.fl. 2017). Vi får tilbakemeldinger fra kommuner om at de ikke har ressurser til å drive opplæring i praksisløp i tråd med IMDis og HK-dirs anbefalinger. Statsforvalterne vil derfor understreke viktigheten av at eventuelle lovendringer følges opp med ressurser og støttetilak som gjør det mulig for kommunene å gjennomføre en slik endring i tråd med faglige anbefalinger for å sikre høy kvalitet i tiltakene.

Statsforvalterne er videre bekymret for at en stor del av kvalifiseringsarbeidet legges til aktører i arbeidslivet uten at dette følges opp med ressurser og ordninger som sikrer opplæringstiltak av høy kvalitet. Kommunene melder til oss at det er krevende å få tak i nok gode praksisplasser. Vi får også tilbakemeldinger på at arbeidsgivere gir uttrykk for at det er krevende å ta imot deltakere fra introduksjonsprogrammet som kommer ut i arbeidslivet tidligere enn før fordi språknivået jevnt over er lavere ved oppstart i praksis. Økt ansvar for aktører i arbeidslivet på integreringsområdet må ses i sammenheng med endringene i opplæringsloven om forberedende og videregående opplæring for voksne og en økt forventning generelt til at aktører i arbeidslivet skal ta et større ansvar for kvalifisering.

Endring av ordlyd fra «kvalifisere til høyere utdanning» til «forberede for utdanning», jf. punkt 5.3.2 i høringsnotatet

Flertallet av statsforvalterne ser med bekymring på en slik endring av lovens ordlyd. Departementet skriver i høringsbrevet at det for mange deltakere vil være vanskelig å oppnå språkkravet for inntak til høyere utdanning på B2 innenfor en programtid på 6-12 måneder, og at et sluttmaal om å «forberede for høyere utdanning» derfor vil være mer hensiktsmessig. Statsforvalterne er imidlertid bekymret for at disse deltakerne ikke vil få en reell mulighet til å kvalifisere for høyere utdanning utenfor program. Departementet skriver at de vil ha mulighet til å gå over i ordinære ordninger med støtte gjennom lån og stipend eller sikre seg livsopphold ved å jobbe i påvente av studieplass. Det vil være krevende for mange voksne å både sikre livsopphold gjennom arbeid og utvikle norskerferdigheter på B2-nivå, som er norsk på akademisk nivå. Videre norskopplæring gir ikke grunnlag for lån og stipend. Statsforvalterne etterspør et helhetlig system som sikrer at disse voksne



får en realistisk mulighet for å kvalifisere for høyere utdanning. Dette vil være i tråd med integreringslovens formål jf. § 1. Det vil også bidra til at en større andel av innvandrerne får tatt i bruk medbrakt kompetanse, noe som vil gagne både den enkelte og samfunnet.

Dersom det ikke legges til rette for at deltakere med høyere utdanning kan tette gapet mellom medbrakt kompetanse og den kompetansen som er nødvendig i det norske arbeidslivet, risikerer vi at verdifull kompetanse ikke tas i bruk i norsk arbeidsliv. I perspektivmeldingen 2024 går det fram at knapphet på kompetent arbeidskraft forventes å bli en utfordring i årene framover og økt sysselsetting av innvandrere samt tidligere gjennomføring av høyere utdanning løftes fram som sentrale retningsvalg for å imøtegå denne utfordringen. I arbeidsmarkedsmeldinga 2024 understrekes det at det har vært en kraftig vridning bort fra yrker med kompetansekrav svarende til utdanning på videregående- eller grunnskolenivå over mot yrker som krever høyere utdanning. Samtidig rapporterer IMDi (2024) at hele 40 % av innvandrere er overkvalifisert for jobben sin, en betydelig større andel enn i befolkningen for øvrig. Dette tyder på et behov for å legge særlig til rette for at innvandrere kan ta i bruk kompetanse sin. Statsforvalterne mener derfor at det bør vurderes tiltak i introduksjonsprogrammet som kan legge til rette for at også de deltakerne med medbrakt høyere utdanning kan få en reell mulighet til å bygge videre på/ komplettere utdanningen sin, slik at den kan tas i bruk i det norske arbeidslivet. Dette mener vi vil være en bedre løsning enn å nedjustere sluttmålet for disse deltakerne.

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, Statsforvalteren i Innlandet og Statsforvalteren i Trøndelag er imidlertid positiv til endring av ordlyden fra «kvalifisere til høyere utdanning» til «forberede for utdanning». De vurderer at endringen gir en mer realistisk og presis begrepsforståelse for deltakere som ikke klarer å kvalifisere seg fullt ut i løpet av programtiden. Videre ser de det som en fordel at formuleringen utvides fra «høyere utdanning» til «utdanning», slik at også deltakere med utdanning på videregående nivå kan bruke programmet til å forberede seg til yrkesfaglig rekvalifisering.

Introduksjonsprogram for deltakere uten utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, jf. punkt 5.4.2 i høringsnotatet

Statsforvalterne er positive til forslaget om utvidet programtid for deltakere med slutt mål om å fullføre hele eller deler av videregående opplæring innenfor programtiden. Dette vurderer vi at vil bidra til at flere kan fullføre eller komme nærmere en fullføring av videregående opplæring innenfor programtiden.

Når det gjelder forslaget om å endre vilkår for forlengelse, er Statsforvalterne positive til formålet om en mindre restriktiv og mer lik behandling i kommunene. Statsforvalterne ber imidlertid departementet avklare om endringen innebærer en utvidet adgang for Statsforvalteren til å overprøve kommunens vurdering i en klagebehandling. Departementet skriver i sitt høringsnotat at en endring fra *Integreringsprogrammet kan bare forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sitt slutt mål med en forlengelse* til *Introduksjonsprogrammet skal forlenges hvis det kan bidra til at deltakeren vil oppnå slutt målet med en forlengelse* ikke er ment å være en realitetsendring. I forarbeidene til integreringsloven, Prop. 89 L, presiseres det under punkt 8.5.4.7 at vurderingen av forlengelse er underlagt kommunenes skjønn. Dette innebærer at Statsforvalteren ved en klagevurdering bare kan endre vedtaket når skjønnnet er åpenbart urimelig, jf. integreringsloven § 47. Etter Statsforvalternes oppfatning kan endringen i formuleringen av at programmet *kan* forlenges til at det *skal* forlenges resultere i at vurderingen ikke lenger er underlagt kommunen sitt skjønn. Hvis det er tilfellet, vil det endre Statsforvalteren sin adgang til å overprøve kommunen sin vurderingen i en klagebehandling.



Statsforvalterne vurderer også at det bør presiseres hvordan lærlingelønn skal kombineres med introduksjonsstøtten.

Når det gjelder forslaget om å fjerne grunnskole som slutt mål, vil Statsforvalterne påpeke at tilbakemeldingene fra kommuner og fylkeskommuner er at de fleste fylkeskommunene per i dag ikke har kapasitet til å tilby kombinasjonsløp. Kombinasjonsløp er et tilbud fylkeskommunen kan velge å tilby, men er ikke en plikt. Vi ser også at fylkeskommunene per i dag har utfordringer med å dimensjonere inntaket til og gjennomføringen av videregående opplæring for voksne. Dette fører til at det vil ta tid å realisere rask og fleksibel overgang mellom forberedende opplæring for voksne og videregående opplæring for voksne. Forslaget om å endre slutt målet for denne gruppen til å fullføre hele eller deler av videregående opplæring innenfor programtiden må derfor ses i sammenheng med fylkeskommunenes kapasitet til å tilby opplæring på videregående nivå for disse deltakerne.

Vi vil også bemerke at for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn vil det være lite sannsynlig at de vil kunne rekke å fullføre modulene i forberedende opplæring for voksne slik at de kan starte med fag på videregående opplæring for voksne. Disse deltakerne må derfor ha arbeidsrettet program. De vil da stå i fare for å ikke få den grunnleggende opplæringen de trenger for å bli en del av det norske samfunnet, herunder å oppnå en stabil tilknytning til arbeidslivet.

Det vises til at de som står langt fra arbeidslivet spesielt trenger norskopplæring, arbeidspraksis og opplæring i grunnleggende ferdigheter. Da det legges opp til at denne gruppa skal ha arbeidsrettet program, og derfor to år i programmet vil det stille urimelig høye krav til hva denne gruppa skal klare å oppnå. Det tar tid å utvikle skriftspråklige ferdigheter på et andrespråk for voksne deltakere. Endringen kan derfor bidra til at disse deltakerne blir stående utenfor arbeidslivet eller går over i midlertidige stillinger eller tiltak via NAV. Dette er ikke i tråd med lovens formål om stabil tilknytning til arbeidslivet.

Tilsyn med fylkeskommunens oppgaver, jf. punkt 6.1.2 i høringsnotatet

Statsforvalterne er positive til lovendringen som gir Statsforvalteren hjemmel for å føre tilsyn med fylkeskommunens oppgaver etter §§ 11 og 30. Vi er enig med departementet i at Statsforvalternes tilsyn bidrar til å redusere risikoen for lovbrudd, styrke rettsikkerheten for den enkelte deltaker, og til å redusere risikoen for negative samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Innspill etter intern høringsrunde i embetene

Innspill fra Statsforvalteren i Vestland:

I temagruppa vår har vi også tidlegare uttrykt vår støtte til høringsbrevet utarbeidd av Statsforvalteren i Agder på vegner av alle statsforvaltarembeta. Vi anerkjenner arbeidet som ei nyskapande og effektiv tilnærming for å møte dei utfordringane som statsforvaltarane har identifisert.

Vi har likevel eitt mindre innspel knytt til departementsforslaget om å utvide aldersgruppa for rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet til å omfatta personar mellom 55 og 60 år, jf. forslag til § 8 tredje ledd. Kommentaren vår er basert på erfaringane vi har fått gjennom tilbakemeldingar frå kommunane i Vestland.



Når det gjeld dei økonomiske konsekvensane, ser vi ikkje for oss store endringar for kommunane som følgje av forslaget. Personane i målgruppa som ikkje allereie deltek i introduksjonsprogrammet, vil hovudsakleg ha sosialhjelp som inntektskjelde. Dersom fleire personar får rett til introduksjonslønn, kan dette føre til ein reduksjon i sosialhjelpsutgiftene, som begge delar belastar budsjettet til kommunen.

Administrativt vil forslaget truleg medføre nokre ekstra arbeidsoppgåver, men målgruppa er relativt liten, og det vil derfor ikkje krevje store ressursar. Dette føreset likevel at kommunane har tilstrekkeleg kapasitet til å handtera dei ekstra oppgåvene utan at det går ut over andre viktige område.

Når det gjeld dei positive effektane ved å innføra rett og plikt for personar mellom 55 og 60 år, meiner vi at oppfølginga av introduksjonsprogrammet for denne aldersgruppa vil krevje meir frå kommunane og programrådgjevarane enn for andre deltakarar. Denne gruppa har generelt fleire helseutfordringar, noko som medfører eit større behov for tilrettelegging av programmet. Dette kan føre til auka kostnader knytt til tilrettelegging og oppfølging, noko som kan vere ei utfordring for kommunane dersom det ikkje blir løyvde ekstra midlar. Det vil også medføre meir omfattande sakshandtering når deltakarar har plikt til å delta, men ikkje er i stand til å gjennomføre programmet.

Jo lengre tid ein person har vore i eit anna samfunn og arbeidsliv, desto vanskelegare vil det vere å omstille seg til den norske arbeidsmarknaden. Dette kan skape ytterlegare utfordringar for denne gruppa, og det kan setjast spørsmålsteikn ved om eit sterkt arbeidsretta fokus for denne aldersgruppa kan føre til at enkelte deltakarar opplever auka press og mindre tid til språkopplæring. Arbeidsgivarar er ofte meir skeptiske til å tilsetje personar nær pensjonsalder, noko som kan gjere det vanskelegare for deltakarane å kome i jobb. Dette kan igjen føre til ein ineffektiv ressursbruk for kommunen, spesielt dersom deltakarane ikkje klarer å oppnå ønskja arbeidsdeltaking.

Dersom deltakingsplikta skal gjelde for alle, inkludert personar som mellombels har opphaldsløyve i Noreg som følgje av krigen i Ukraina, vil dette omfatte fleire personar. Sidan kommunane allereie tilbyr introduksjonsprogram til dei dei meiner kan kome i arbeid i denne gruppa, meiner vi at ei generell plikt til deltaking ikkje vil føre til fleire som faktisk kjem i arbeid. Det vil derimot påføre kommunane meir administrativt arbeid. Det er også viktig å vurdere om det er behov for å utvide programma på ein måte som ikkje berre aukar deltakartalet, men som også tek omsyn til dei ressursane kommunane har tilgjengeleg, både økonomisk og administrativt.

Innspill fra Statsforvalteren i Innlandet:

Statsforvalteren i Innlandet støtter de vurderinger og merknader som gjort til departementets høringsforslag i innledningen til høringssvaret. Vi har noen merknader når det gjelder foreldreveiledning, arbeidsrettede elementer i programmet, ordlyd til hensikten med loven, regler for forlengelse av programmet og grunnskole som slutt mål:

- Om foreldreveiledning: Statsforvalteren i Innlandet vil ikke støtte en løsning som betyr at kommunen skal vurdere hvem som kan få forkortet veiledning og hvem som skal ha fullt program. Det vil bli en svært vanskelig vurdering for kommunen, det vil medføre at kommunene må fatte vedtak med klageadgang, og vi er usikre på om vurderinger av barnets beste kan kreves i behandling av saker som angår voksnes rettigheter. Dersom det skal gis forkortet foreldreveiledning, må dette gjelde alle.



- Om arbeidsrettede elementer: Statsforvalteren i Innlandet støtter forslaget om at arbeidsrettede elementer skal ha et bestemt omfang i introduksjonsprogrammet. Vi kan ikke se at innvendingen om utfordringer med arbeidsrettet norskopplæring, eller for få praksisplasser er argument mot dep. sitt forslag. Heller ikke at endringer i opplæringsloven nødvendigvis vil være i konflikt med en slik bestemmelse i integreringsloven.
- Om «forberede for utdanning»: Statsforvalteren i Innlandet er positiv til ny ordlyd og støtter Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus sin merknad.
- Om forlengelse av programmet: Vi konstaterer at det er et ønske om å innskrenke kommunens mulighet til å avslå forlengelse. Departementets forslag sier at kommunen *skal* forlenge programmet dersom det kan *bidra* til at osv.... I dette ligger det svært liten eller ingen mulighet til skjønn. Dette betyr at så å si alle vil få innvilget forlengelse. Vi vil foreslå at det i stedet for *bidra* til skal stå ... *dersom det er grunn til å forvente.../ ev. ... dersom det er sannsynlig at ...* Her vil kommunen måtte gjøre en vurdering av deltakerens mulighet til å nå sluttmålet med en forlengelse.
- Om sluttmålet grunnskole: Statsforvalteren i Innlandet støtter departementets forslag om å fjerne sluttmålet grunnskole, med den begrunnelse som er gitt i høringsnotatet.

Kilder:

Djuve, B., Kavli, C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker for hvem?* (Fafo- rapport 2017:31) [Introduksjonsprogram og norskopplæring | Fafo-rapport 2017:31](#)

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2024). *Etnisk mangfold og inkludering i arbeidslivet. Indikatorer, status og utviklingstrekk.* [rapport---etnisk-mangfold-og-inkludering-i-arbeidslivet.pdf](#)

Sandwall, K. (2013). *At hantera praktiken. Om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på praktikplatser* [Doktorgradsavhandling, Göteborgs universitet.]

Med hilsen

Cecilie Thorbjørnsen Mork (e.f.)
oppvekst- og vergemålsdirektør
Seksjon utdanning

Sofie Kleivene-Briseid
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent