

Høringsnotat

Forslag til midlertidige endringer i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

24. oktober 2023

Høringsfrist: 5. desember 2023

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i integreringsforskriften. Departementet foreslår at minstekravet til arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet konkretiseres og skjerpes noe. Det foreslås også å skjerpe kravene til forlengelse av programmet. Forslagene skal bidra til at flere deltagere med midlertidig kollektiv beskyttelse får mer arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet og kommer raskt over i arbeid. Departementet foreslår også en begrensning i muligheten til å ta introduksjonsprogrammet på deltid og å åpne for at kommunen kan avslå krav om deltagelse i introduksjonsprogram for personer som har jobb eller tilbud om jobb.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill til følgende under punkt 4.1 og 5:

- **om kravet bør angis som et konkret timeantall, som en viss andel av programtiden eller en kombinasjon.**
- **om det bør fremgå eksplisitt at minstekravet bare kan oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller korte yrkes- og bransjekurs.**
- **om kravet bør gjelde fra første dag i program eller om det først bør gjøres gjeldende fra den tredje måneden i programmet.**
- **om høringsinstansene har kapasitet og personell til å følge opp kravet.**

2 Bakgrunn

2.1 Behov for endringer

Departementet ser at det er for få deltagere med midlertidig kollektiv beskyttelse som får arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet.

Fafos analysenotat (publisert 30. juni 2023) om tilbudet til ukrainske flyktninger viser at de fleste (85 prosent) har sluttmaal om å komme i jobb. Innen utgangen av 2022 var det likevel bare 35 prosent av deltagerne som hadde fått et arbeidsrettet tiltak i programmet. 20 prosent hadde fått praksis enten med fokus på norskopplæring eller med fokus på arbeid.

Ifølge analysenotatet har 33 prosent av deltagerne i introduksjonsprogrammet minst 25 timer opplæring i norsk per uke. Dersom det legges til grunn at programmet er på fulltid (i snitt 37,5 timer per uke), gjenstår det for disse deltagerne om lag 12 timer i uken til andre tiltak. Fulltidsprogram er ikke et krav for denne gruppen, selv om dette skal være utgangspunktet. Realiteten kan dermed være at en stor gruppe deltagere stort sett kun har hatt norskopplæring i programmet.

2.2 Danmark

Den danske integrationsloven setter fokus på at nyankomne utlendinger hurtigst mulig skal bli selvforsørgende gjennom arbeid. Fordrevne i Danmark har plikt til å stå til rådighet for arbeidsmarkedet og plikt til å delta i selvforsørgelses- og hjemreiseprogram hvis de ikke er

i arbeid. Fristen for oppstart av program er vanligvis én måned, men er utsatt i inntil seks måneder for fordrevne fra Ukraina. Som i Norge skal det danske programmet for fordrevne tilpasses den enkeltes forutsetninger og skal ikke være til hinder for muligheten til å arbeide.

Minstekravene til programmet i begge land er relativt like, med krav språk og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. I Danmark er det imidlertid satt øvre og nedre grenser for antall timer ukentlig tilbud: maksimalt 15 timer i uken med danskopplæring og minst 15 timer i uken med virksomhetspraksis eller ansettelse med lønnstilskudd. Retten til danskopplæring kan tas ut innen en periode på fem år.

3 Gjeldende rett

Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) regulerer flere ordninger for nyankomne innvandrere, blant annet opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Lovens kapittel 6A trådte i kraft 15. juni 2022 og inneholder midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34. De øvrige reglene i integreringsloven gjelder så lenge annet ikke følger av de midlertidige bestemmelsene. Kapittel 6A oppheves 1. juli 2024. Det er også gitt midlertidige regler i integreringsforskriften kapittel 8A.

Introduksjonsprogrammet for personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse reguleres i integreringsloven § 37 c. Et flertall av de voksne med midlertidig kollektiv beskyttelse har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før og er dermed i målgruppen for et program med varighet på inntil seks måneder, jf. § 37 c andre ledd. Programmet kan forlenges med inntil seks måneder. Muligheten for forlengelse forutsetter at det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt sluttmål med en forlengelse, jf. integreringsloven § 13 femte ledd. Sluttmålet for programmet skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning.

Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, kan delta i et program av lengre varighet i tråd med de ordinære reglene i integreringsloven § 13, jf. § 37 c tredje ledd.

Det følger av § 37 c fjerde ledd at programmet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse minst skal bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. Etter integreringsforskriften § 43f kan språktilbudet være norskopplæring etter integreringsloven § 37 d, eller et annet norsk eller engelsk språktilbud.

Retten til opplæring i norsk for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse reguleres i integreringsloven § 37 d. Retten gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. Kommunen kan utvide opplæringen i tråd med integreringsforskriften § 43g for deltagere som har behov for utvidet opplæring for å oppnå et minimumsnivå i norsk. Utvidet opplæring kan gis i inntil seks måneder til deltagere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før. Til andre deltagere kan utvidet opplæring gis i seks måneder av gangen i inntil to år.

Integreringsloven § 37 e gir departementet hjemmel til å gi midlertidig forskrift om en rekke temaer, når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget

midlertidig kollektiv beskyttelse. Departementet kan blant annet gi forskrift om målgruppene for og rettigheter og plikter til introduksjonsprogram og kravene til innhold i introduksjonsprogrammet, jf. første ledd bokstav a og d. Slike forskrifter kan fravike bestemmelsene som er nevnt i bokstavopplistingen.

Se omtale i Prop. 107 L (2021–2022) punkt 11 og Prop. 90 L (2022–2023) punkt 9 for ytterligere omtale av de midlertidige reglene. Se Prop. 89 L (2019–2020) og Prop. 73 L (2022–2023) for omtale av de ordinære reglene.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer

Det er et minstekrav etter integreringsloven § 37 c at introduksjonsprogrammet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer. De fleste voksne med midlertidig kollektiv beskyttelse har utdanning på videregående nivå fra før, og er dermed i gruppen som får et kort introduksjonsprogram. Det finnes en rekke standardiserte elementer som kan inngå i et kort arbeidsrettet program, men det er ikke satt noe krav til antall timer eller type tiltak. Mange kommuner tilbyr gode arbeidsrettede program med bruk av blant annet praksisplass og språkopplæring på arbeidsplassen, men ikke alle.

For å bidra til at flere går over i arbeid, vurderer departementet at det er sentralt at tilbudet deltagerne får i introduksjonsprogrammet forbereder dem for arbeidslivet. Flere deltakere må få mer arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet. Departementet vurderer at det er behov for å tydeliggjøre regelverket for å bidra til at flere får mer arbeidsrettede program og kommer raskt ut i arbeidslivet.

Departementet har sett hen til det danske integreringsregelverket i vurderingen av hvilke tiltak som er aktuelle. Som det fremgår av punkt 2.2 ovenfor, skal det danske introduksjonsprogrammet gjennomsnittlig minst inneholde 15 timer i uken med virksomhetspraksis eller ansettelse med lønnstilskudd. Videre kan programmet maksimalt inneholde 15 timer danskopplæring i uken i gjennomsnitt.

I lys av funnene om at få deltagere får arbeidsrettet innhold i programmet, vurderer departementet at det er nødvendig å konkretisere og skjerpe kravet om arbeidsrettede elementer noe. 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 til arbeidslivet. Departementet foreslår at det forskriftsfestes et konkretisert og noe innskjerpet minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogram med slutt mål om arbeid etter integreringsloven § 37 c andre ledd. Departementet foreslår ikke tilsvarende krav for introduksjonsprogram etter § 37 c tredje ledd, jf. § 13 tredje eller fjerde ledd.

Et introduksjonsprogram på fulltid skal i gjennomsnitt utgjøre 37,5 timer i uken. Det danske minstekravet til virksomhetspraksis eller ansettelse med lønnstilskudd er 15 timer. Minstekravet kan også settes som en viss andel av programtiden eller det kan innføres en kombinasjon av de to. Etter departementets vurdering vil et gjennomsnitt på minst 15 timer

ukentlig, eller alternativt på minst 50 prosent av programtiden, være gjennomførbart for både deltagere, kommunen og arbeidsgivere.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om kravet bør angis som et konkret timeantall, som en viss andel av programtiden eller en kombinasjon.

Arbeidsrettede elementer er elementer som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet og som forbereder deltageren på overgang til arbeid etter introduksjonsprogrammet. IMDis fagressurs for introduksjonsprogrammet viser eksempler på elementene som kan inngå som arbeids- eller utdanningsrettede i programmet. De mest sentrale arbeidsrettede elementene er praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller korte yrkes- og bransjekurs. Innholdet i minstekravet kan bli tydeligere for både kommunene og deltagerne dersom disse nevnes eksplisitt i forskriftsbestemmelsen.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om det bør fremgå eksplisitt at minstekravet bare kan oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller korte yrkes- og bransjekurs. Departementet ønsker også innspill på om det er andre arbeidsrettede elementer som bør være med i listen.

Et minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer kan gjelde i hele programtiden, eller det kan inntre lengre ut i programmet. **Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om kravet bør gjelde fra første dag i program eller om det først bør gjøres gjeldende fra den tredje måneden i programmet.**

Departementet foreslår ikke en maksgrense for hvor mange timer norskopplæring som kan inngå i programmet. Departementet viser til at en av de store endringene fra introduksjonsloven til integreringsloven innebar å gå bort fra at deltagerne skulle gjennomføre et visst antall timer norskopplæring. Hensikten var blant annet å ansvarliggjøre kommunene for at deltagerne oppnår et visst nivå i norsk og gi fleksibilitet til å legge opp opplæringen på en måte som den enkelte deltager vil ha utbytte av, se omtale i Prop. 89 L (2019–2020) punkt 10.3.4. En grense for hvor mange timer norskopplæring som kan inngå i programmet kan motvirke hensikten med omleggingen. Etter departementets vurdering er det tilstrekkelig å angi et minstekrav for omfanget av arbeidsrettede elementer.

4.2 Forlengelse av introduksjonsprogrammet

Etter det gjeldende regelverket kan introduksjonsprogrammet bare forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse, jf. integreringsloven § 13 femte ledd. Et introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c andre ledd kan forlenges i inntil seks måneder.

Departementet er opptatt av at introduksjonsprogrammet skal bidra til å forberede de fordrevne fra Ukraina for arbeidslivet og til at de kommer raskt i arbeid. Etter departementets vurdering er dette enda viktigere dersom programmet forlenges. For å sikre at et ev. forlenget program bringer deltakeren enda nærmere arbeidslivet, foreslår departementet at program med sluttmaal om arbeid etter integreringsloven § 37 c andre ledd bare kan forlenges dersom deltidsarbeid eller arbeidspraksis utgjør minst 50 prosent av den

forlengede programtiden. Departementet foreslår ikke tilsvarende krav for forlengelse av introduksjonsprogram etter § 37 c tredje ledd, jf. § 13 tredje eller fjerde ledd.

Forslaget innebærer i praksis at minstekravet som foreslås konkretisert i punkt 4.1 ovenfor, skjerpes ved en forlengelse av introduksjonsprogrammet. Ved deltidsarbeid eller arbeidspraksis oppholder deltakeren seg på en arbeidsplass. Departementet vurderer at dette gir et godt grunnlag for overgang til arbeid etter programmet er over.

Det foreslåtte vilkåret kommer i tillegg til grunnvilkåret om at programmet bare kan forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse. Dette vilkåret følger av integreringsloven § 13 femte ledd. Av pedagogiske grunner foreslår departementet å tydeliggjøre det i forskriftsbestemmelsen også.

4.3 Deltidsprogram og mulighet for kommunen til å avslå program

Det midlertidige regelverket åpner for at programmet for fordrevne kan foregå på deltid. Deltidsprogram må også oppfylle minstekravene til innhold i § 37 c fjerde ledd om arbeids- eller utdanningsrettede elementer, et språktilbud og eventuelt kurs i foreldreveiledning. Et minstekrav til antall timer arbeidsrettede tiltak, jf. forslag i punkt 4.1 ovenfor, innebærer i praksis også et minstekrav til antall timer i et deltidsprogram.

Det fremgår av merknaden til § 37 c fjerde ledd (Prop. 107 L (2021–2022)) at utgangspunktet bør være fulltidsprogram, selv om det åpnes for introduksjonsprogram på deltid. Muligheten for deltidsprogram har særlig bakgrunn i at kapasitetsutfordringer i kommunene kan gjøre det utfordrende å tilby fulltidsprogram. Samtidig har det vært mulig for deltagere selv å velge deltidsprogram, men det er et fåtall som har benyttet seg av muligheten.

Departementet foreslår å endre integreringsforskriften slik at muligheten for deltidsprogram kun skal gjelde dersom kommunen ikke har kapasitet til å tilby fulltidsprogram. Dersom den enkelte ikke har jobb og velger å delta i introduksjonsprogrammet, mener departementet at det klare utgangspunktet bør være et fulltidsprogram, slik det er etter de øvrige reglene.

Departementet bemerker at regelverket åpner for at lønnet arbeid kan inngå i programmet. En begrensning i muligheten til å få introduksjonsprogram på deltid hindrer derfor ikke muligheten til å arbeide.

Et flertall av de voksne med midlertidig kollektiv beskyttelse har utdanning fra før og får sluttmaal om overgang til arbeid når de starter introduksjonsprogram. Det kan forekomme tilfeller der personer som allerede har jobb eller tilbud om jobb, likevel ønsker å gå i introduksjonsprogram, for eksempel for å få bedre kvalifikasjoner eller omskolere seg. Slik situasjonen er nå, med presset kapasitet i flere kommuner, vurderer departementet at kommunen bør kunne avslå ønske om deltagelse i introduksjonsprogram for denne gruppen. De som har behov for programmet fordi de mangler tilknytning til arbeidslivet bør prioriteres slik situasjonen er nå. Departementet foreslår derfor å forskriftsfeste at kommunen kan avslå krav om deltagelse i introduksjonsprogram for personer som har jobb eller tilbud om jobb. Avslag vil bare være aktuelt dersom jobben eller jobbtilbudet er på

tilnærmet fulltid. Avslag på introduksjonsprogram påvirker ikke retten til norskopplæring etter integreringsloven § 37 d.

4.4 Forholdet til øvrige deltagere i introduksjonsprogrammet

Endringene i dette høringsnotatet foreslås for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Bakgrunnen er at departementet kan gi forskrift for å tilpasse integreringstiltak til denne gruppen, mens det krever lovendring å innføre det for øvrige deltagere. Departementet vil vurdere tilsvarende endringer for øvrige grupper på sikt. Etter departementets vurdering kan kravene overfor personer med midlertidig kollektiv beskyttelse stimulere til bedre samarbeid med NAV og arbeidsgivere, som kan komme alle deltagere til gode. Erfaringer i kommunene om organisering av integreringstilbudet for å sikre et helhetlig tilbud til deltagerne vil være nyttig også overfor andre flyktninggrupper.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Integreringstilskuddet utgjør hovedfinansieringen av kommunenes utgifter til bosetting og kvalifisering. Tilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til dette arbeidet, herunder utgifter til tiltak i forbindelse med gjennomføringen av introduksjonsprogram, som språk- og arbeidspraksis i kommunal regi.

Det har hele tiden vært et minstekrav at introduksjonsprogrammet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer, men det har ikke vært stilt noe krav til omfang. Som det fremgår under punkt 2.1, er det mange introduksjonsprogram som i dag ikke oppfyller dette minstekravet. Forslaget i punkt 4.1 innebærer at det eksisterende minstekravet til arbeidsrettede elementer konkretiseres og skjerpes noe. Forslaget vil kreve mer av arbeidsgivere og kan øke etterspørselen etter statlige arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. Forslaget kan kreve noe mer av kommunene for å øke antallet praksisplasser. Samtidig kan en økning i antall deltagere som gjennomfører en større andel av introduksjonsprogrammet hos ulike arbeidsgivere innebære en innsparing for kommunene. **Departementet ber om høringsinstansenes innspill på kapasitet og personell til å følge opp kravet.**

Forslaget om at programmet bare kan forlenges dersom deltidsarbeid eller arbeidspraksis utgjør 50 prosent av den forlengede programtiden kan innebære at færre får forlenget program. Personer som etter avslutning av programmet ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, kan ha rett til økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven § 18. Det antas at kommunenes kostnader til sosialhjelp vil kunne øke noe som følge av forslaget på kort sikt. Samtidig vil kostnader til introduksjonsstønad bortfalle.

Deltidsprogram er fortsatt mulig dersom dette skyldes kapasitetsutfordringer i kommunene. Muligheten for kommunene til å avslå program for noen personer kan medføre innsparinger for kommunene.

På denne bakgrunnen vurderer departementet at forslagene samlet ikke innebærer vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

6 Forslag til forskriftsendringer

Forslag til midlertidig forskrift om endringer i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet)

Fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet [dato] med hjemmel i lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) § 37 c.

I

I forskrift 15. desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven gjøres følgende endringer:

I kapittel 8A skal ny §§ 43h til 43j lyde:

§ 43h Omfang av arbeidsrettede elementer

Arbeidsrettede elementer skal gjennomsnittlig minst utgjøre 15 timer i uken/50 prosent av programtiden av et introduksjonsprogram med sluttmaal om arbeid etter integreringsloven § 37 c andre ledd. Minstekravet til arbeidsrettede elementer oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller korte yrkes- eller bransjekurs.

ELLER

§ 43h Omfang av arbeidsrettede elementer

Etter tre måneder i et introduksjonsprogram med sluttmaal om arbeid etter § 37 c andre ledd, skal arbeidsrettede elementer gjennomsnittlig minst utgjøre 15 timer i uken/50 prosent av programtiden. Minstekravet til arbeidsrettede elementer oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller korte yrkes- eller bransjekurs.

§ 43i skal lyde:

§ 43i Forlengelse av introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c

Introduksjonsprogram med sluttmaal om arbeid etter § 37 c andre ledd kan bare forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse og deltidsarbeid eller arbeidspraksis utgjør minst 50 prosent av den forlengede programtiden.

§ 43j skal lyde:

§ 43j Introduksjonsprogram på deltid

Introduksjonsprogram etter integreringsloven § 37 c kan bare foregå på deltid dersom kommunen på grunn av kapasitetsutfordringer ikke kan tilby program på fulltid.

§ 43k skal lyde:

§ 43k *Avslag*

Kommunen kan avslå krav om deltagelse i introduksjonsprogram for personer som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid.

II

Forskriften trer i kraft...

Forskriften oppheves...