



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 89 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om integrering gjennom opplæring,
utdanning og arbeid (integreringsloven)



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 89 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om integrering gjennom opplæring,
utdanning og arbeid (integreringsloven)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	7	5.1.4	Departementets vurderinger	34
1.1	Innledning	7	5.2	Geografisk virkeområde	35
1.2	Nærmere om proposisjonens innhold og de enkelte forslagene ..	8	5.2.1	Gjeldende rett	35
1.3	Høringen	11	5.2.2	Forslaget i høringsnotatet	35
			5.2.3	Høringsinstansenes syn	36
			5.2.4	Departementets vurderinger	36
2	Bakgrunn for lovforslaget	15	5.3	Definisjoner	36
2.1	Innledning	15	5.3.1	Gjeldende rett	36
2.2	Evalueringer av ordningene etter introduksjonsloven	15	5.3.2	Forslaget i høringsnotatet	36
2.3	Resultatene i ordningene etter introduksjonsloven	16	5.3.3	Høringsinstansenes syn	36
2.4	Øvrige utredninger og rapporter...	17	5.3.4	Departementets vurderinger	36
2.5	Innvandringsbildet over tid	17			
3	Forholdet til annet regelverk	19	6	Kommunens og fylkeskommunens ansvar	37
3.1	Utlendingsloven og statsborgerloven	19	6.1	Kommunens ansvar	37
3.1.1	Innledning	19	6.1.1	Gjeldende rett	37
3.1.2	Utlendingsloven	19	6.1.2	Forslaget i høringsnotatet	37
3.1.3	Statsborgerloven	19	6.1.3	Høringsinstansenes syn	37
3.2	Opplæringsloven	20	6.1.4	Departementets vurderinger	40
3.2.1	Grunnskoleopplæring for voksne	20	6.2	Fylkeskommunens ansvar	44
3.2.2	Videregående opplæring for ungdom	21	6.2.1	Gjeldende rett	44
3.2.3	Videregående opplæring for voksne	21	6.2.2	Forslaget i høringsnotatet	44
3.2.4	Fag- og yrkesopplæring	22	6.2.3	Høringsinstansenes syn	44
3.2.5	Sentrale rettigheter for minoritets- språklige og aktuelle forsøk	22	6.2.4	Departementets vurdering	47
3.2.6	NOU 2019: 23 og NOU 2019: 25	24	7	Tidlig kvalifisering	49
3.3	Sosialtjenesteloven	24	7.1	Opplæring i mottak	49
3.4	Arbeidsmarkedsloven	25	7.1.1	Gjeldende rett	49
3.5	Internasjonale forpliktelser	25	7.1.2	Forslaget i høringsnotatet	49
3.6	Nordisk rett	26	7.1.3	Høringsinstansenes syn	50
3.6.1	Danmark	26	7.1.4	Departementets vurderinger	50
3.6.2	Sverige	27	7.2	Kompetansekartlegging før bosetting	51
3.6.3	Finland	28	7.2.1	Gjeldende rett	51
4	Relevante ordninger	30	7.2.2	Forslaget i høringsnotatet	52
4.1	Bosetting av flyktninger	30	7.2.3	Høringsinstansenes syn	52
4.2	Realkompetansevurdering og generell studiekompetanse	31	7.2.4	Departementets vurderinger	54
4.3	Godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning	31	7.3	Integreringsfremmende tiltak	56
4.4	Flyktningstipend	32	7.3.1	Gjeldende rett	56
5	Alminnelige bestemmelser	33	7.3.2	Forslaget i høringsnotatet	56
5.1	Formålet med loven	33	7.3.3	Høringsinstansenes syn	56
5.1.1	Gjeldende rett	33	7.3.4	Departementets vurderinger	57
5.1.2	Forslaget i høringsnotatet	33	8	Introduksjonsprogrammet	59
5.1.3	Høringsinstansenes syn	33	8.1	Målgruppe for introduksjons- programmet	59
			8.1.1	Gjeldende rett	59
			8.1.2	Forslaget i høringsnotatet	60
			8.1.3	Høringsinstansenes syn	61
			8.1.4	Departementets vurderinger	62
			8.2	Kompetansekartlegging	65
			8.2.1	Gjeldende rett	65

8.2.2	Forslaget i høringsnotatet	65	10.1.2	Forslaget i høringsnotatet	112
8.2.3	Høringsinstansenes syn	65	10.1.3	Høringsinstansenes syn	113
8.2.4	Departementets vurderinger	67	10.1.4	Departementets vurdering	115
8.3	Karriereveiledning	68	10.2	Ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap	118
8.3.1	Gjeldende rett	68	10.2.1	Gjeldende rett	118
8.3.2	Forslaget i høringsnotatet	68	10.2.2	Forslaget i høringsnotatet	119
8.3.3	Høringsinstansenes syn	68	10.2.3	Høringsinstansenes syn	119
8.3.4	Departementets vurderinger	70	10.2.4	Departementets vurdering	120
8.4	Ansvar for introduksjons- programmet	72	10.3	Krav til opplæring i norsk	122
8.4.1	Gjeldende rett	72	10.3.1	Gjeldende rett	122
8.4.2	Forslaget i høringsnotatet	72	10.3.2	Forslaget i høringsnotatet	123
8.4.3	Høringsinstansenes syn	72	10.3.3	Høringsinstansenes syn	123
8.4.4	Departementets vurderinger	73	10.3.4	Departementets vurdering	125
8.5	Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet	74	10.4	Varighet og omfang av opplæring i norsk	129
8.5.1	Gjeldende rett	74	10.4.1	Gjeldende rett	129
8.5.2	Forslaget i høringsnotatet	74	10.4.2	Forslaget i høringsnotatet	129
8.5.3	Høringsinstansenes syn	75	10.4.3	Høringsinstansenes syn	129
8.5.4	Departementets vurderinger	79	10.4.4	Departementets vurdering	131
8.6	Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet	87	10.5	Krav til opplæring i samfunns- kunnskap	133
8.6.1	Gjeldende rett	87	10.5.1	Gjeldende rett	133
8.6.2	Forslaget i høringsnotatet	87	10.5.2	Forslaget i høringsnotatet	133
8.6.3	Høringsinstansenes syn	88	10.5.3	Høringsinstansenes syn	133
8.6.4	Departementets vurderinger	92	10.5.4	Departementets vurdering	134
8.7	Integreringsplan og integrerings- kontrakt	96	10.6	Norskplan	135
8.7.1	Gjeldende rett	96	10.6.1	Gjeldende rett	135
8.7.2	Forslaget i høringsnotatet	97	10.6.2	Forslaget i høringsnotatet	136
8.7.3	Høringsinstansenes syn	97	10.6.3	Høringsinstansenes syn	136
8.7.4	Departementets vurderinger	99	10.6.4	Departementets vurdering	136
8.8	Fravær og permisjoner	103	10.7	Fravær og permisjoner	137
8.8.1	Gjeldende rett	103	10.7.1	Gjeldende rett	137
8.8.2	Forslaget i høringsnotatet	103	10.7.2	Forslaget i høringsnotatet	138
8.8.3	Høringsinstansenes syn	103	10.7.3	Høringsinstansenes syn	138
8.8.4	Departementets vurderinger	103	10.7.4	Departementets vurdering	138
8.9	Stans av introduksjons- programmet	104	10.8	Stans av opplæringen	138
8.9.1	Gjeldende rett	104	10.8.1	Gjeldende rett	138
8.9.2	Forslaget i høringsnotatet	104	10.8.2	Forslaget i høringsnotatet	139
8.9.3	Høringsinstansenes syn	104	10.8.3	Høringsinstansenes syn	139
8.9.4	Departementets vurderinger	104	10.8.4	Departementets vurdering	139
9	Introduksjonsstønad	106	10.9	Prøver i norsk og samfunns- kunnskap	139
9.1	Gjeldende rett	106	10.9.1	Gjeldende rett	139
9.2	Forslaget i høringsnotatet	107	10.9.2	Forslaget i høringsnotatet	140
9.3	Høringsinstansenes syn	107	10.9.3	Høringsinstansenes syn	140
9.4	Departementets vurdering	108	10.9.4	Departementets vurdering	141
10	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	111	11	Forskjellige bestemmelser	143
10.1	Målgruppe for opplæring i norsk og samfunnskunnskap	111	11.1	Forsøk	143
10.1.1	Gjeldende rett	111	11.1.1	Gjeldende rett	143
			11.1.2	Forslaget i høringsnotatet	143
			11.1.3	Høringsinstansenes syn	143
			11.1.4	Departementets vurdering	143
			11.2	Kompetansekrav for lærere	144

11.2.1	Gjeldende rett	144	12.4.4	Departementets vurdering	163
11.2.2	Forslaget i høringsnotatet	144	12.5	Opplysningsplikt til barnevernet ..	163
11.2.3	Høringsinstansenes syn	145	12.5.1	Gjeldende rett	163
11.2.4	Departementets vurdering	146	12.5.2	Forslaget i høringsnotatet	164
11.3	Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet ...	148	12.5.3	Høringsinstansenes syn	164
11.3.1	Gjeldende rett	148	12.5.4	Departementets vurdering	164
11.3.2	Forslaget i høringsnotatet	148	12.6	Overgangsregler	164
11.3.3	Høringsinstansenes syn	148	12.6.1	Forslaget i høringsnotatet	164
11.3.4	Departementets vurdering	149	12.6.2	Høringsinstansenes syn	164
11.4	Behandling av person- opplysninger	149	12.6.3	Departementets vurdering	164
11.4.1	Gjeldende rett	149	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	165
11.4.2	Forslaget i høringsnotatet	150	13.1	Innledning	165
11.4.3	Høringsinstansenes syn	150	13.2	Kommunens og fylkeskommunens ansvar	166
11.4.4	Departementets vurdering	151	13.3	Tidlig kvalifisering	166
12	Saksbehandlingsregler mv.	154	13.4	Introduksjonsprogrammet	166
12.1	Forholdet til forvaltningsloven	154	13.4.1	Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet	167
12.1.1	Gjeldende rett	154	13.4.2	Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet	167
12.1.2	Forslaget i høringsnotatet	155	13.4.3	Øvrige forslag	168
12.1.3	Høringsinstansenes syn	155	13.5	Introduksjonsstønad	169
12.1.4	Departementets vurdering	155	13.6	Opplæring i norsk og samfunns- kunnskap	169
12.2	Klage	155	13.7	Forskjellige bestemmelser	170
12.2.1	Gjeldende rett	155	14	Merknader til de enkelte bestemmelsene	172
12.2.2	Forslaget i høringsnotatet	155		Forslag til lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)	190
12.2.3	Høringsinstansenes syn	156		Vedlegg	
12.2.4	Departementets vurdering	156	1	Lovspeil	199
12.3	Tilsyn	156			
12.3.1	Gjeldende rett	156			
12.3.2	Forslaget i høringsnotatet	157			
12.3.3	Høringsinstansenes syn	157			
12.3.4	Departementets vurdering	159			
12.4	Internkontroll	163			
12.4.1	Gjeldende rett	163			
12.4.2	Forslaget i høringsnotatet	163			
12.4.3	Høringsinstansenes syn	163			



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 89 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 24. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

1.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en ny lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). Integreringsloven erstatter lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Forslaget til integreringslov er en del av en større integreringsreform. Norge har de siste 50 årene blitt et mer sammensatt samfunn. Ved inngangen til 2019 var 14,4 prosent av befolkningen innvandrere og 3,4 prosent norskfødte med innvandrerforeldre. Av hele Norges befolkning hadde 4,4 prosent flyktningbakgrunn. Forskning har vist at sysselsettingsratene for flyktninger øker de første årene etter ankomst til Norge, for så å falle fem til ti år etter ankomst. En viktig årsak er at det er et gap mellom den kompetansen arbeidslivet etterspør, og den kompetansen mange flyktninger har fra før.

For å motvirke fallet i sysselsettingsratene er det sentralt at kvalifiseringen blir mer målrettet.

Formell kompetanse er stadig viktigere i det norske arbeidsmarkedet. Et av målene med den nye integreringsloven er derfor at flere skal få formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skal bli mer differensiert, slik at deltagerne får et program med innhold og varighet som er tilpasset deres bakgrunn og mål. Det utvikles standardiserte elementer til bruk i programmet, slik at det skal bli enklere for kommunene å sette sammen gode program. Alle deltagere i introduksjonsprogram skal gjennomgå kurs i livsmestring, og foreldre skal gjennomgå kurs i foreldreveiledning. Norskopplæringen skal også styrkes, og dagens krav om å gjennomføre et visst antall timer norskopplæring erstattes med et krav om at den enkelte skal oppnå et visst nivå i norsk. For å sikre kvaliteten i opplæring og tjenester som kommunen yter etter loven innføres det et krav til forsvarlighet.

Målrettingen må begynne tidlig. Før bosetting i en kommune skal flyktningene gjennomføre kompetansekartlegging. Kartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud

om utdanning eller arbeid. Fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere som skal omfatte tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedetsbehov. I sin anbefaling av hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket, skal fylkeskommunen legge vekt på disse planene. Etter bosetting skal personene i målgruppen for introduksjonsprogram gjennomføre karriereveiledning. Dette skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om utdanning og arbeid.

Samlet skal integreringsloven bidra til at flere innvandrere, og særlig flyktninger, tidlig integreres i det norske samfunnet, får en varig tilknytning til arbeidslivet og blir økonomisk selvstendige.

1.2 Nærmere om proposisjonens innhold og de enkelte forslagene

I kapittel 5 foreslår departementet at lovens formål skal være at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal også bidra til at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv. Departementet foreslår at loven skal gjelde i Norge. Det foreslås en definisjonsbestemmelse med sentrale begrep i loven.

I kapittel 6 foreslår departementet egne bestemmelser som regulerer kommunens og fylkeskommunens ansvar. Det foreslås å innføre et krav om at opplæring og andre tjenester som kommunen yter etter loven, skal være forsvarlige. Kommunens plikter gjelder ikke overfor personer som har avbrutt eller avvist deltagelse i lovens ordninger. Det foreslås å presisere at kommunen kan gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter loven.

Det foreslås også å lovfeste fylkeskommunens ansvar for det regionale integreringsarbeidet. Fylkeskommunen skal for det første utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Videre skal fylkeskommunen anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Det foreslås å fremheve at fylkeskommunen skal sørge for tilbud om karriereveiledning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltagere som går fulltid i videregående opplæring.

I kapittel 7 foreslår departementet å regulere kvalifisering som skjer før bosetting i en kommune. Her foreslår departementet å videreføre at asylsøkere som bor i mottak har plikt til å delta i opplæring i norsk. Det foreslås å innlemme opplæring i norsk kultur og norske verdier i opplæringen i samfunnskunnskap, slik at asylsøkere har plikt til å

delta i opplæring i samfunnskunnskap. Kommunen har plikt til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak.

Departementet foreslår en egen bestemmelse om kompetansekartlegging før bosetting. Det foreslås at vertskommunen for mottak skal kartlegge personer som bor i mottak, forutsatt at de har fått en oppholdstillatelse som medfører at de inngår i målgruppen for introduksjonsprogram. Det foreslås også at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal kartlegge overføringsflyktninger. Det foreslås at den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen og at kravene som stilles til kartlegging etter bosetting skal gjelde tilsvarende.

Det foreslås å regulere at vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de inngår i målgruppen for introduksjonsprogram.

I kapittel 8 foreslås bestemmelsene som regulerer introduksjonsprogrammet. Det foreslås i hovedsak å videreføre hvem som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram, og at hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt skilles ut i en egen bestemmelse. Videre foreslås det at alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen inngår i målgruppen. Dette vil føre til at personer ikke kan vokse seg inn og ut av målgruppen. Det foreslås også at personer som har påbegynt programmet har rett og plikt til å fullføre programmet uavhengig av om oppholdstillatelsen endres, eller om vedkommende får innvilget statsborgerskap. Det foreslås å videreføre hvem kommunen kan tilby introduksjonsprogram til utenfor målgruppen.

Departementet foreslår at personer i målgruppen for introduksjonsprogrammet har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging. Dette innebærer at kommunen skal sørge for at personer i målgruppen for introduksjonsprogram kartlegges, så fremt personen ikke har gjennomført kompetansekartlegging før bosetting. Videre foreslås det å regulere hvilke opplysninger som minimum skal kartlegges.

Departementet foreslår at personer i målgruppen for introduksjonsprogrammet skal ha rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning. Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartleggingen og bidra til at den enkelte tar informerte valg om utdanning og arbeid, og til at programmet blir tilpasset den enkeltes behov. Det foreslås at fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledningen.

Det foreslås videre at kommunen skal sørge for introduksjonsprogram til innvandrere som inn-

går i målgruppen, så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller etter at krav om program fremsettes.

Departementet foreslår at det skal settes et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Sluttmaalet blir blant annet bestemmende for varigheten av deltagerens program. Det foreslås visse kriterier for fastsettelse av sluttmaalet som setter rammen for kommunens skjønnsutøvelse. Sluttmaalet skal ta utgangspunkt i deltagerens utdanningsbakgrunn og alder. Kriteriene for sluttmaal er satt på bakgrunn av at flest mulig skal oppnå formell kompetanse i løpet av programmet.

For å oppnå større individuell tilpasning foreslår departementet å innføre differensiert programtid for ulike grupper av deltagere med utgangspunkt i sluttmaal. Departementet foreslår at for deltagere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før ankomst til Norge, skal programmet vare i mellom tre og seks måneder. Denne gruppen vil ha et begrenset behov for kvalifisering utover de obligatoriske elementene i programmet. Videre foreslår departementet at deltagere med sluttmaal om videregående opplæring skal ha et program på mellom tre måneder og tre år. Dette skal gi flere deltagere mulighet til å oppnå formell kompetanse og kvalifisering innenfor rammen av programmet. For deltagere med andre sluttmaal foreslås det at programmet skal vare mellom tre måneder og to år.

Departementet foreslår at programmet kan forlenges med inntil ett år hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil nå sitt sluttmaal med en forlengelse. Muligheten til forlengelse er imidlertid begrenset til inntil seks måneder for deltagere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før.

Det foreslås en egen bestemmelse om minimumsinnholdet i introduksjonsprogrammet. Programmet skal minst inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Deltagere som har barn skal også delta på kurs i foreldreveiledning. Utover minimumsinnholdet foreslås det at innholdet i programmet skal ta utgangspunkt i deltagerens sluttmaal. Det foreslås også at programmet fortsatt skal være helårlig og på fulltid.

Det foreslås å videreføre bruken av en individuell plan for deltagerne, men at begrepet endres til integreringsplan. Det foreslås også endringer i innholdet. Planen skal etter forslaget inneholde deltagerens sluttmaal, norskmål, omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, program-

mets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg for å nå sluttmaalet og delmålene. Videre foreslås det at planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlige endringer i deltagerens livssituasjon. Det foreslås også at det utarbeides en samlet plan for deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Det foreslås å innføre en integreringskontrakt som skal angi kommunens og deltagerens gjensidige forpliktelser. Det foreslås at kontrakten skal utarbeides samtidig med integreringsplanen. Videre foreslås det at integreringskontrakten skal angi deltagerens langsiktige mål.

Det foreslås å lovfeste at deltageren kan søke om tillatelse til fravær og innvilges permisjon fra introduksjonsprogrammet. Det foreslås å videreføre at de nærmere reglene om fravær og permisjoner fremgår av forskrift.

Departementet foreslår å videreføre at kommunen kan stanse introduksjonsprogrammet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder ved omfattende fravær, atferd som kan skade deltagerens eller andres mulighet til å gjennomføre programmet, eller alvorlig og langvarig sykdom.

I kapittel 9 foreslås reglene for introduksjonsstønad. Det foreslås i all hovedsak å videreføre dagens regler, men at deltagere under 25 år som bor med foreldre, skal motta 1/3 av stønadsbeløpet. Det betyr at denne gruppen i større grad likestilles med ungdom i samme situasjon.

Videre foreslås det å videreføre at ved arbeid som inngår i programmet skal stønaden reduseres med den tid arbeidet tar. Det foreslås imidlertid at stønaden reduseres krone for krone hvis dette er til gunst for deltageren. Forslaget vil bidra til at det alltid skal lønne seg å jobbe som del av programmet, for eksempel som lærling.

I kapittel 10 foreslås bestemmelsene som regulerer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet foreslår i hovedsak å videreføre målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som er videre enn målgruppen for introduksjonsprogram. Det foreslås imidlertid at aldersspennet for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal være 18 til 67 år, istedenfor dagens 16 til 67 år. Endringen innebærer at 16- og 17-åringer ikke lenger inngår i målgruppen. Videre foreslås det at hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt eller bare plikt, skilles ut i en egen bestemmelse.

Departementet foreslår at alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen inngår i målgruppen, men at rett og plikt til opplæring uansett opphører ved fylte 67 år. Dette vil føre til at personer ikke kan vokse seg inn i målgruppen, men at de kan vokse seg ut.

Det foreslås å videreføre at deltagerere kan få fritak fra opplæringen dersom de kan dokumentere kunnskaper i norsk, samisk og samfunnskunnskap, eller det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker. Departementet vil imidlertid foreslå å stille krav om at søkeren har oppnådd et visst karakternivå for å få fritak som følge av gjennomført opplæring i grunnskolen.

Departementet foreslår å videreføre at kommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen som er bosatt i kommunen eller som bor midlertidig på asylmottak i kommunen. Det foreslås imidlertid at fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid. Tilbud om opplæring skal gis så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen, eller etter at krav om delttagelse blir fremsatt. Fylkeskommunens ansvar inntreder ved oppstart i videregående opplæring. Det foreslås å videreføre at kommunen kan kreve betaling for opplæringen til personer som kun har plikt til opplæring, og til personer som tilbys opplæring uten å inngå i målgruppen.

Departementet foreslår at kommunen skal sørge for opplæring til deltagerere slik at de når et minimumsnivå i norsk. Det foreslås at hva som skal være deltagerens minimumsnivå skal fremgå av forskrift. Det foreslås at minimumsnivået differensieres med utgangspunkt i deltagerens utdanningsbakgrunn. Det differensierte minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål.

Det foreslås at retten og plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder frem til vedkommende har nådd sitt norskmål, men likevel ikke lenger enn tre år. Det foreslås at rett og plikt til opplæring for deltagerere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, ikke skal gjelde i mer enn ett og et halvt år. Det foreslås at godkjente permisjoner legges til rammene på 3 år eller 18 måneder.

Videre foreslår departementet at for deltagerere som har en oppholdstillatelse som kun gir plikt til delttagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal plikten gjelde frem til vedkommende

har nådd sitt norskmål, men ikke lenger enn 300 timer.

Departementet foreslår å videreføre bruken av en individuell plan for deltagere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men foreslår å endre begrepet til norskplan. Planen skal utarbeides i tråd med integreringsplanen.

Det foreslås å lovfeste at deltageren kan søke om tillatelse til fravær og innvilges permisjon fra opplæringen. Det foreslås å videreføre reglene om fravær og permisjoner, og at de nærmere reglene fremgår av forskrift.

Reglene om stans av opplæringen foreslås videreført. Disse innebærer at kommunen kan stanse opplæring for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Det kan gjelde omfattende fravær, atferd som kan skade deltagerens eller andres muligheter til å gjennomføre opplæringen eller alvorlig og langvarig sykdom.

Departementet foreslår å lovfeste deltagerens plikt til å ta avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Deltagere kan etter søknad fritas fra plikten. Det foreslås også at kommunen skal sørge for at deltagerere som har plikt til å ta avsluttende prøver, får mulighet til dette.

I kapittel 11 foreslås forskjellige bestemmelser. Her foreslås det at kommunen kan søke om å gjøre unntak fra loven og tilhørende forskrift for å gjennomføre pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske forsøk. Det foreslås også å innføre kompetansekrav for lærere i kommunen som underviser i norsk etter integreringsloven. Det foreslås å videreføre forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet for deltagerere i opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene om behandling av personopplysninger, men å utvide forskriftshjemmelen slik at departementet kan gi forskrift om bruk av automatiserte avgjørelser.

I kapittel 12 foreslås det saksbehandlingsregler. Departementet foreslår en egen bestemmelse om forholdet til forvaltningsloven med en liste over hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak etter loven. Det foreslås å videreføre hjemmelen for å føre tilsyn med kommunens overholdelse av pliktene etter loven. Tilsynshjemmelen foreslås utvidet med de nye pliktene i integreringsloven, med unntak av forsvarlighetskravet. Det foreslås å videreføre reglene om klage og opplysningsplikt til barnevernet. Det foreslås også overgangsregler mellom introduksjonsloven og integreringsloven.

1.3 Høringen

Kunnskapsdepartementet sendte forslag om ny lov om integrering og forslag til endringer i statsborgerloven på høring 16. august 2019. Forslaget ble samme dag lagt ut på regjeringen.no. Høringsfristen var 15. november 2019.

Forslag til ny lov om integrering og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Direktoratet for forvaltning og IKT
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Domstolene (alle landets domstoler)
 Domstolsadministrasjonen
 Folkehelseinstituttet
 Forsvarets forskningsinstitutt
 Forsvarets høyskole
 Fylkesmennene
 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (fylkesnemndene)
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Kompetanse Norge
 Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse
 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
 Nordlandsforskning
 Norges forskningsråd
 Norsk institutt for by- og regionforskning
 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
 Norsk senter for barneforskning
 Norsk senter for menneskerettigheter
 NTNU Samfunnsforskning
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Politiets utlendingsenhet
 Politihøgskolen
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Riksrevisjonen
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Sametinget
 Sivilombudsmannen
 Statens helsetilsyn

Statistisk sentralbyrå
 Statsadvokatembetene
 Utdanningsdirektoratet
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda
 Økokrim
 Fylkeskommunene
 Kommunene
 Adopsjonsforum
 Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Caritas Norge
 Civita – Den liberale tankesmien
 Den norske dommerforening
 Den norske Helsingforskomité
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 Forskningsstiftelsen FAFO
 Frivillighet Norge
 Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter
 Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Human Rights Service
 Innvandrernes landsorganisasjon
 InorAdopt
 Institutt for fredsforskning
 Institutt for samfunnsforskning
 Interesseorganisasjonen for Kommunal Voksenopplæring
 Internasjonal helse- og sosialgruppe
 Juridisk rådgivning for kvinner
 Jussbuss
 Kriminalomsorgens yrkesforbund
 Kristent Interkulturelt Arbeid
 Kommunesektorens organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge
 Likestilling, integrering og mangfold
 Minotenk
 MiRA ressursenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk
 Norges Juristforbund
 Norges Røde Kors
 Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
 Norsk Folkehjelp
 Norsk legeförening
 Norsk organisasjon for asylsøkere
 Norsk psykiatrisk forening
 Norsk psykologforening
 Norut Alta

Næringslivets hovedorganisasjon
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Oslosenteret for fred og menneskerettigheter
 Politiets fellesforbund
 Redd Barna
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Senter for flerkulturell ungdom
 Senter for fredsstudier
 Senter for kunnskap og likestilling
 Tankesmien Agenda
 Telemarksforskning
 Utdanningsforbundet
 Verdens barn
 Virke
 Voksenopplæringsforbundet
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

I alt kom det inn 188 høringsuttalelser med realitetsmerknader til forslaget om ny integreringslov fra høringsinstanser og noen enkeltpersoner. I tillegg har 12 høringsinstanser (Borgarting lagmannsrett, Domstolsadministrasjonen, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Landbruks- og matdepartementet, Norges høyesterett, Regjeringsadvokaten, Samferdselsdepartementet, Utdanningsforbundet ved Nygård skole og Utenriksdepartementet) uttalt at de ikke har merknader til saken. Høringsinnspillene som retter seg mot endringer i statsborgerloven vil behandles i en egen proposisjon og ikke i dette lovforslaget.

Høringsinstansenes hovedsynspunkter gjengis i proposisjonen og blir omtalt i tilknytning til de ulike punktene i lovforslaget. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser vises det til at alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på regjeringens nettsider.

Følgende instanser avga realitetsmerknader:

Barne- og familiedepartementet (BFD)
 Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)
 Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst (Bufetat)

Fylkesmannen i Agder
 Fylkesmannen i Innlandet
 Fylkesmannen i Oslo og Viken
 Fylkesmannen i Rogaland
 Fylkesmannen i Nordland
 Fylkesmannen i Vestlandet
 Høgskolen i Innlandet
 Høgskolen på Vestlandet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Kompetanse Norge
 Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ved OsloMet-storbyuniversitetet
 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
 OsloMet-storbyuniversitet, Faggruppe for migrasjon og transnasjonalitet
 Politidirektoratet (POD)
 Statens helsetilsyn
 Statistisk sentralbyrå (SSB)
 Statped
 Universitetet i Bergen, Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studier
 Utdanningsdirektoratet (Udir)
 Utdanningsforbundet
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

Aust-Agder fylkeskommune
 Finnmark fylkeskommune
 Bergen katedralskole
 Innlandet fylkeskommune
 Møre og Romsdal fylkeskommune
 Regionrådet for Fjellregionen
 Rogaland fylkeskommune
 Sjøvegan videregående skole
 Telemark fylkeskommune
 Troms fylkeskommune
 Trøndelag fylkeskommune
 Vest-Agder fylkeskommune
 Vestfold fylkeskommune
 Vestland fylkeskommune
 Viken fylkeskommune

Alvdal kommune
 Arendal kommune
 Askøy kommune
 Balsfjord Voksenopplæring
 Bamble kommune
 Bergen kommune
 Bodø kommune
 Brønnøy kommune
 Bærum kommune
 Bømlo kommune
 Drammen kommune
 Drangedal voksenopplæring
 Elverum kommune
 Flora kommune
 Fredrikstad kommune
 Gjøvik NAV, flyktningavdelingen
 Gloppen, Eid, Stryn, Vågsøy, Bremanger og Selje kommune (Nordfjordkommunene)
 Gol kommune, Læringscenteret og integreringstjenesten

Gran og Lunner voksenopplæring	Seljord kommune
Grimstad kommune, Kvalifiseringstjenesten	Skien kommune
Grong kommune	Skiptvet kommune, NAV
Harstad kommune	Sogndal kommune
Harstad voksenopplæring	Sola kommune
Hemsedal kommune	Stavanger kommune
Hå kommune	Stord kommune
Indre Fosen voksenopplæring og innvandrings- tjeneste	Sunnal kommune, Innvandrertjenesten
Interkommunal voksenopplæring, Eidskog, Kongsvinger, Nord- og Sør Odal og Glåmdal kommune	Sunnfjord kommune
Karmøy voksenopplæringssenter	Sør-Varanger kommune
Kongsberg kommune	Time kommune
Kongsberg norsksenter	Tolga kommune
Kontaktutvalet for innvandrere og flyktninger i Stord kommune	Tromsø kommune
Kragerø kommune	Trondheim kommune
Kristiansand kommune	Trondheim voksenopplæringssenter
Kristiansund kommune	Tynset kommune
Kvinesdal kommune	Tønsberg Læringssenter
Larvik kommune	Veiledningssenteret Romerike
Levanger kommune, Flyktningtjenesten og voksenopplæringen	Verdal kommune
Lier kommune	Vestby kommune
Lillehammer kommune	Vestre Toten, NAV
Lillestrøm kommune	Vindafjord kommune
Lindås Voksenopplæring	Vinje kommune, Vaksenopplæring
Luster Flyktningtjeneste og voksenopplæring (NAV)	Volda læringssenter
Læringssenteret i Nedre Eiker	Voss kommune, Integreringstenesta
Mandal kommune, Kvalifiseringssenheten	Voss voksenopplæring
Melhus kommune	Ørsta kommune
Modum kommune, flyktningtjenesten	Øvre Romerike voksenopplæring
Moss kommune	Ålesund voksenopplæring
Namsos opplæringssenter	Antirasistisk senter
Nedre Eiker Kommune	Caritas Norge
Nordre Land kommune	Det Felles Innvandrerråd i Hordaland
Nore og Uvdal kommune	Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)
Nye Orkland kommune	Fellesorganisasjonen (FO)
Nye Ålesund kommune	Frivillighet Norge
Odda Voksenopplæring	Folkeuniversitetet Asker Norsk
Oppdal kommune, Innvandrertjenesten	Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal
Oslo kommune, Bydel Østensjø	Hedmark fylkes flerkulturelle råd
Oslo kommune	Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)
Oslo Voksenopplæring, servicesenteret	Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)
Porsgrunn kommune	Institutt for fredsforskning (PRIO)
Rauma kommune	Inter-Nationals
Risør kommune	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Rælingen kommune	Jussbuss
Røros Voksenopplæringssenter	Jusshjelpa Nord-Norge
Røyrvik kommune	Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
Saltdal kommune	Kommunesektorens Organisasjon (KS)
Sandnes kommune	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Sarpsborg kommune	Ledernetverket av voksenopplæring i Oppland kommune

Leiarnettverka for vaksenopplæringssentra i
Sogn og Fjordane
MiRA ressursenter for innvandrer- og flyktning-
kvinner (MiRA-Senteret)
Norges Kristne Råd
Norsk Folkehjelp
Norsk friluftsliv
Norsk lektorlag
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk psykologforening
Norsk Tolkeforening
Norske Kvinners Sanitetsforening (N.K.S.)
Næringsforeningen i Stavanger-regionen
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Redd Barna
Rettspolitisk forening (Rpf)

Rødt
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Skeiv Verden vest
Skolelederforbundet
Skolenes landsforbund
Skolenes landsforbund ved Nygård skole
Studieforbundet Folkeuniversitetet
Syrisk studentforening
UNICEF Norge
Utdanningsforbundet ved Oslo voksenopplæring,
Skullerud
Vergeforeningen Følgesvennen
Voksenopplæringsforbundet (VOFO)

I tillegg avga tre privatpersoner merknader.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innledning

Introduksjonsloven ble innført i 2003 for å styrke innvandreres mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet. Før innføringen av loven var nyankomne innvandrere henvist til økonomisk sosialhjelp som hovedkilde til inntektssikring etter bosetting i en kommune. Dette hadde vist seg å være en uheldig ordning. Det kunne føre til at den enkelte innvandrere ble vant til behovsprøvde ytelser og en passiv mottakerrolle, fremfor å gjøre en innsats for å komme i arbeid.

Introduksjonsloven regulerer introduksjonsprogram (fra 2003), opplæring i norsk og samfunnskunnskap (fra 2005), samt opplæring i norsk og i norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak (2018). Det er store kommunale variasjoner i innhold, kvalitet og resultater av introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Over 20 prosent av kommunene tilfredsstillende ikke kravet om å tilby heldagsprogram til deltakerne, og over 15 prosent møter ikke kravet om at programmet skal være helårlig.

Det er i all hovedsak en flyktningsjeneste, NAV lokalt eller voksenopplæringen som har det overordnede ansvar for introduksjonsprogrammet i kommunen. Hvorvidt en kommune har valgt å organisere introduksjonsprogrammet innenfor eller utenfor NAV-kontoret, har vist seg å ha lite betydning for resultatene.

Introduksjonsloven er endret en rekke ganger siden den ble vedtatt i 2003, men har ikke vært gjenstand for en full revisjon.

I dette kapitlet omtales relevante evalueringer og resultatene i ordningene etter introduksjonsloven. Videre gis det en omtale av øvrige relevante offentlige utredninger og svingningene i innvandringsbildet over tid.

2.2 Evalueringer av ordningene etter introduksjonsloven

Det er gjennomført en rekke større og mindre evalueringer av ordningene i introduksjonsloven, og særlig av introduksjonsprogrammet, siden loven ble innført i 2003.

Høsten 2017 leverte Fafo rapporten *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 2017:31). Departementet ønsket å få en vurdering av om formålet med introduksjonsloven ble oppfylt, kunnskap om hva som gir gode resultater i kommunens arbeid med kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere, og forslag og anbefalinger for å styrke og videreutvikle kvalifiseringen for denne gruppen i årene fremover.

Fafo fastslår at lovens formål oppfylles i svært ulik grad. Over 20 prosent av kommunene tilfredsstillende ikke kravet om å tilby heldagstilbud til deltagerne, og over 15 prosent oppfyller ikke kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. I likhet med tidligere evalueringer finner Fafo at kjennetegn ved deltagerne, kommunen og ledighetsnivået lokalt betyr svært mye for overgangen til arbeid og utdanning. De finner også, etter kontroll for disse forholdene, at kommunens organisering, kompetanse og virkemiddelbruk påvirker overgangen til arbeid.

Fafo finner at det er mer utfordrende å gi individuelt tilrettelagt undervisning på opplæringsentre med få deltagere. Uavhengig av kommunestørrelse er mangel på tilrettelegging spesielt tydelig for deltagere med lite eller ingen utdanning fra før, og som ikke kan lese eller skrive på morsmålet. Fafo finner imidlertid at også deltagere med høy utdanning, som ønsker raskere progresjon gjennom programmet, kan ende opp med et tilbud som i liten grad er tilpasset deres individuelle behov.

Lærernes kompetanse har betydning for deltageres resultater på norskprøver. Høy formell kompetanse hos lærerne ser ut til å ha en sammenheng med bedre resultater hos deltagerne målt i beståtte norskprøver. Fafo finner at opplæringsentre med en høy andel lærere med utdanning i norsk som andrespråk, har en høyere andel elever som

består norskprøven enn opplæringsssentre med en lavere andel lærere med denne utdanningen.

Fafo finner støtte for antagelsen om at politisk prioritering er et mulig suksesskriterium for integreringsarbeidet. Kommuner der introduksjonsarbeidet er politisk forankret, har et bredere samarbeid enn kommuner som ikke har slik forankring. Disse kommunene ser også ut til å ha et større utvalg av utdannings- og samfunnsrettede tiltak.

Evalueringen viser at det er ulike veier til målet. Noen kommuner lykkes gjennom god norskopplæring, andre lykkes gjennom sterk satsing på arbeidsretting, og atter andre med et mer differensiert tilbud. Fafo mener likevel at de lokale variasjonene i virkemiddelbruk er bekymringsfullt store, og påvirker den enkelte deltagers sjanser for å komme i arbeid. Fafo mener det er et stort behov for å utvikle utdanningsløp som resulterer i formell kompetanse. For mange vil en fireårig fagopplæring være for omfattende, og for disse mener Fafo at det bør utvikles mer kortsiktige yrkesrettede kvalifiseringsløp.

Fafo publiserte rapporten *En mulighet for kvalifisering – En brukerundersøkelse blant deltagere i introduksjonsprogrammet høsten 2018* (Fafo-rapport 2018:35). Rapporten peker blant annet på at det kommunen opplever som manglende motivasjon hos deltagere, kan skyldes at tilbudet den enkelte får er for lite tilpasset eller for dårlig. I rapporten viser Fafo hvordan variasjon i utfall kan handle om manglende tilrettelegging og tilpasning til individuelle behov, og ikke nødvendigvis om manglende kompetanse, motivasjon eller feil innstilling hos den enkelte deltager.

Fafo finner også en tendens til at de individuelle planene deltagerne fortalte dem om, har et forholdsvis lavt ambisjonsnivå på vegne av deltagerne. Fafo snakket blant annet med ambisiøse og lærevillige deltagere som har høyere utdanning eller fagutdanning fra utlandet, men som kun har som mål for introduksjonsprogrammet å lære norsk og ha arbeidspraksis i en bedrift som primært ansetter ufaglært arbeidskraft.

2.3 Resultatene i ordningene etter introduksjonsloven

Det har vært en stor økning i antall deltagere i introduksjonsprogrammet de siste ti årene, fra rundt 8 500 i 2007 til nesten 29 000 deltagere i 2017. Den store økningen de siste årene skyldes økningen i antall asylsøkere som kom til Norge i 2015, og at mange av dem fikk opphold. Tall for 2018 viser en liten nedgang til omtrent 27 000 del-

tagere, og nedgangen vil mest sannsynlig fortsette i tiden fremover.

SSB utarbeider årlig statistikk over deltagere i introduksjonsprogrammet som viser overgangen til arbeid og/eller utdanning. 63,5 prosent av de 6 347 deltagerne som avsluttet programmet i 2017 var i arbeid og/eller utdanning i november 2018. Av disse var 45,5 prosent i arbeid, mens 18 prosent var under utdanning. Det er store forskjeller mellom kjønnene. 71 prosent av mennene var i arbeid og/eller utdanning, mens for kvinnene gjaldt dette bare 50 prosent. Blant mennene er det godt over 70 prosent som er i arbeid eller utdanning i alle aldersgrupper opp til 40 år.

Det har vært en økning i bruk av opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet i de senere år. I 2018 var det 23 prosent som hadde grunnskole eller fag i grunnskole som tiltak, og 10 prosent som hadde fag i videregående skole.

Målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er større enn målgruppen for introduksjonsprogrammet. Tall fra SSB viser at det deltok i overkant av 40 000 personer i opplæringen i 2018, en nedgang fra omtrent 44 000 i 2017. I norskopplæringen for asylsøkere var det en nedgang fra omtrent 2 400 til 1 100 deltagere fra 2017 til 2018.

Deltagerne i norskopplæringen gjennomfører en avsluttende norskprøve. Det avholdes delprøve i muntlig kommunikasjon, lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling. Den førstnevnte delprøven måler muntlige ferdigheter, mens de tre sistnevnte utgjør skriftlig prøve og måler skriftlige ferdigheter. Resultatene måles i: Under A1, A1, A2, B1 og B2. Flertallet av deltagerne (både de med rett og plikt eller bare plikt til opplæring og privatister) oppnådde A2 eller lavere på samtlige delprøver i 2019. Per i dag finnes det ikke systematisk kunnskap om hva som er årsaken til at mange deltagere avslutter opplæringen på nivå A2 eller lavere. Det kan skyldes forhold ved selve opplæringen, manglende kompetanse hos lærerne, variasjon i omfanget av opplæringen som blir gitt, og kvaliteten i arbeidsrettede tiltak som eksempelvis språkpraksis.

Tall fra rapporten *Resultater på Norskprøve for voksne innvandrere 2014–2017*, utarbeidet av Kompetanse Norge, viser at antall personer som har tatt norskprøven har økt hvert år i perioden 2014–2017. Samtidig har resultatene samlet sett blitt svakere på tre av fire delprøver. Halvparten av dem som har tatt prøven er i aldersgruppen 26–35 år, og personer i denne aldersgruppen oppnår best resultater. Andelen som får resultat B1 eller B2 øker med utdanningsnivå, og kvinner

oppnår noe bedre resultater på norskprøven enn menn.

2.4 Øvrige utredninger og rapporter

Brochmann II-utvalget, som la frem NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, påpeker at introduksjonsprogrammet bør styrkes når det gjelder både organisering, innhold og kobling til arbeidslivet. Utvalget trekker også frem at mange av dem som deltar i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ikke oppnår de norskferdigheter som anses som et minimumskrav blant mange arbeidsgivere. Utvalget anbefaler at det utvikles moduler innenfor introduksjonsprogrammet som kan settes sammen ut fra behovet til de største eller vanligste gruppene av programdeltagere. Utvalget mener kommunene fortsatt bør ha frihet til å tilpasse tilbudet til lokale forhold og behov.

Utvalget slo også fast at utdanning er et sentralt virkemiddel når det gjelder kvalifisering og mobilitet i arbeidslivet, funksjonsdyktighet i samfunnet og utvikling av tillit hos den enkelte. Utvalget viser til at sysselsettingen blant innvandrere og deres etterkommere er høyere jo høyere utdanning de har. Utvalget påpeker imidlertid at innvandrere er en mer polarisert gruppe enn den øvrige befolkningen når det gjelder utdanning, og er overrepresentert både i den delen av befolkningen som har høy utdanning og den delen som har lav utdanning. Innvandreres medbrakte kompetanse synes imidlertid i liten grad å bli verdsatt i norsk arbeidsliv. Innvandrere som har tatt utdanningen i Norge, har vesentlig høyere sysselsetting enn innvandrere med samme utdanningsnivå fra utlandet. Denne merverdien av norsk utdanning gjelder i særlig grad flyktninger. Utvalget mener at dette kan tyde på at påbygging av utenlandsk utdanning med noe utdanning fra Norge kan ha høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Utvalget viser også til at det kan få langsiktige, negative følger hvis kvaliteten i integreringsarbeidet ikke er god, og at kostnader som følge av dårlig integreringsarbeid ikke bare rammer den enkelte kommune, men også resten av samfunnet.

Livsoppholdsutvalget har i NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold* utredet løsninger og modeller for inntektssikring. Målet er at flere voksne kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Utvalget viser til at de fleste voksne uten fullført grunnskoleopplæring er flyktninger.

De fleste er uten stabilt lønnet arbeid og har livsopphold gjennom offentlige inntektssikringsordninger. Utvalget ser at den privatøkonomiske gevinsten ved å gjennomføre grunnskoleopplæringen må forventes å være lav for mange, selv om statistikken viser at flyktninger med fullført grunnskole i større grad er i lønnet arbeid enn de som mangler kompetanse fra grunnskolen.

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe overleverte sin rapport NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting* i mars 2019. Rapporten inneholder en beskrivelse og vurdering av utvikling i sysselsetting og bruk av ytelser, og en rekke forslag for å øke sysselsettingen og redusere langvarige eller passive stønadsforløp.

Rapporten viser at sysselsettingsandelen har økt for innvandrerguppen i alt siden 2001, noe som blant annet har sammenheng med økning i antallet arbeidsinnvandrere. Det viser seg at flere innvandrere med flyktningbakgrunn og familiegjenforente med disse har dempet økningen. Denne gruppen har relativt lav andel i jobb, selv mange år etter bosetting. Etter sju års botid er halvparten av overføringsflyktningene i arbeid, men ikke alle jobber full tid. Utvalget viser også til flere studier fra Frischsenteret som finner at sysselsettingsandelen blant innvandrere fra lavinntektsland generelt, og flyktninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge, for så å falle fem til ti år etter ankomst. Samtidig øker bruken av inntektssikringsordninger relativt til norskfødte. Utvalget peker på at dette kan påvirke sysselsettingsandelen negativt i årene fremover. Ekspertgruppen ser blant annet behov for større grad av differensiering mellom personer som raskt bør starte jobbsøk, og personer som trenger mer omfattende kvalifisering. De skriver at introduksjonsprogrammet bør få utvidet varighet for personer som trenger lengre tid for å nå et utdanningsnivå som gir mulighet for jobb i Norge.

2.5 Innvandringsbildet over tid

Ordningene i introduksjonsloven er i hovedsak rettet mot voksne asylsøkere, flyktninger, familiegjenforente og arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS. Personkretsen for de ulike ordningene foreslås i all hovedsak videreført i integreringsloven og forslaget er utarbeidet med tanke på at det erfaringsmessig er svingninger i ankomstall over tid.

Norge har de siste årene opplevd historiske svingninger i antallet asylsøkere. Mens antallet asylsøkere var nokså stabilt i årene 2010–2014, ble

antallet nesten tredoblet i 2015. Det ble da registrert i overkant av 31 000 asylsøkere, og de fleste kom i løpet av noen få måneder på høsten. Fra desember 2015 sank imidlertid ankomstene betraktelig, og antallet asylsøkere til Norge har de siste tre årene vært rekordlavt.

I den nyeste prognosen er det forventet at det vil komme et sted mellom 2 000 og 7 000 asylsøkere i 2020. Den konkrete prognosen det planlegges for, er satt til 3 000 i 2020. Det ser ut til at antall asylsøkere til Norge vil holde seg på et lavt nivå på kort sikt, men det er vanskelig å vite hvordan det internasjonale migrasjonsbildet vil utvikle seg i årene som kommer.

Norge har mottatt overføringsflyktninger gjennom ulike kvoteordninger siden årene etter andre verdenskrig. Ifølge SSB bodde det 38 000 overføringsflyktninger fra 127 land i Norge ved inngangen til 2019. 77 prosent av overføringsflyktningene hadde bakgrunn fra Asia, og 20 prosent fra Afrika. Klart flest har kommet fra Syria, fulgt av Iran, Vietnam og Irak. I 2018 og 2019 ble det bosatt flere overføringsflyktninger enn personer bosatt på bakgrunn av innvilget søknad om asyl.

Antall innvilgede søknader om familieinnvandring var på rundt 15 000 i henholdsvis 2016 og 2017. Dette var en økning i antall innvilgede søknader sammenlignet med de foregående årene. Økningen var særlig stor blant gruppen der referansepersonen hadde fluktbakgrunn. Denne kategorien omfattet 4 700 innvilgelser i 2017. Bakgrunnen var det høye antall asylsøkere i 2015, og at mange av disse fikk opphold i 2016. I 2018 og 2019 gikk antall innvilgede søknader om familieinnvandring ned til 11–12 000. Familieinnvandring der referansepersonen hadde fluktbakgrunn ble samtidig betydelig redusert og gjaldt bare 1 400 innvilgelser i 2019. Dette skyldes blant annet at overføringsflyktninger i større grad kommer samlet som familier.

I 2018 fikk 3 800 arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS innvilget en oppholdstillatelse på grunnlag av arbeid, og som dannet grunnlag for permanent opphold. Om lag 20 prosent av disse kom fra India. I 2019 var tallet på denne kategorien arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS økt til om lag 4 400, med en tilsvarende andel fra India.

3 Forholdet til annet regelverk

I dette kapittelet gis det en beskrivelse av annet relevant regelverk, som utlendingsloven og opplæringsloven. Det er et mål med lovforslaget at flere skal få formell kompetanse gjennom introduksjonsprogrammet, og det gis derfor en beskrivelse av relevant opplæring etter opplæringsloven. Videre omtales sosialtjenesteloven og regelverket for økonomisk stønad. Arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten kan inngå i introduksjonsprogrammet og det gis en omtale av relevante arbeidsmarkedstiltak etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Til slutt i kapittelet gis det en omtale av internasjonale forpliktelser og reguleringen av introduksjonsprogram og språkopplæring i Sverige, Danmark og Finland.

3.1 Utlendingsloven og statsborgerloven

3.1.1 Innledning

Ved søknad om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap stilles det krav om at søkere har gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Det stilles videre krav om at søkere behersker et minimum av norsk muntlig og har bestått prøve i samfunnskunnskap.

Å ikke gjennomføre pliktig opplæring etter introduksjonsloven eller unnlate å gå opp til de obligatoriske prøvene, medfører ikke sanksjoner etter introduksjonsloven. Dette får imidlertid betydning når man søker om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Formålet med disse kravene er å signalisere viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk, og gi et ytterligere insitament til å gjennomføre pliktig opplæring og avlegge obligatoriske prøver etter introduksjonsloven.

3.1.2 Utlendingsloven

En person som har oppholdt seg i Norge de siste tre årene med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har etter søknad og på visse vilkår rett til perma-

nent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62. Permanent oppholdstillatelse gir rett til opphold i Norge på ubestemt tid, og til å ta arbeid og drive ervervsvirksomhet i Norge. Permanent oppholdstillatelse gir også utvidet vern mot utvisning.

Ved søknad om permanent oppholdstillatelse stilles det krav om at søkeren ikke har hatt mer enn til sammen syv måneder utenlandsopphold i løpet av de siste tre årene. Søkeren må fortsatt fylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og det skal ikke foreligge forhold som gir grunnlag for utvisning etter utlendingsloven § 66. Det stilles krav om at søkeren har vært selvforsørget de siste tolv månedene. Det stilles også krav om at søkeren har gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, og ved avsluttende prøve i norsk har oppnådd resultat A1 eller høyere på muntlig prøve og bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk personen forstår.

Kravene som stilles ved søknad om permanent oppholdstillatelse, gjelder dem som har plikt til å gjennomføre opplæring og avlegge prøver i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Dette innebærer at personer som er fritatt fra plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og/eller fra plikten til å avlegge delprøven i norsk muntlig eller avsluttende prøve i samfunnskunnskap, ikke omfattes av kravene ved søknad om permanent oppholdstillatelse.

3.1.3 Statsborgerloven

Statsborgerloven og statsborgerforskriften inneholder regler om hvordan personer blir norske statsborgere, og hvordan det norske statsborgerskapet kan gå tapt. Innvandrere har rett til norsk statsborgerskap, etter søknad eller melding, dersom alle vilkårene i loven er oppfylt.

De fleste innvandrere som ønsker å bli norske statsborgere må søke om dette. Etter hovedregelen i statsborgerloven § 7 stilles det krav om opphold i Norge i til sammen sju av de siste ti årene. Det stilles videre krav om at søkeren har eller fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter utlen-

dingsloven, er bosatt i Norge og har til hensikt å forbli bosatt her. Søkerens identitet skal være klarlagt. Søkere som er ilagt straff eller en annen reaksjon for et straffbart forhold, må ha utholdt karenstid. Med karenstid menes en sperretid der søknad om statsborgerskap ikke kan innvilges.

Språkkravene i statsborgerloven gjelder alle søkere mellom 18 og 67 år, og ikke kun dem som har rett og plikt eller bare plikt til å gjennomføre opplæring og avlegge prøver etter introduksjonsloven.

Ved søknad om statsborgerskap stilles det krav om at søkere har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. For søkere som er mellom 18 og 67 år og er omfattet av rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, er det et krav at de har gjennomført den opplæringen de har rett eller plikt til.

For alle søkere mellom 18 og 67 år er det i tillegg et krav at de har oppnådd resultat A2 eller høyere på avsluttende prøve i norsk muntlig og har bestått statsborgerprøven eller prøve i samfunnskunnskap på norsk etter introduksjonsloven.

Regelverket etter statsborgerloven er harmonisert med regelverket etter introduksjonsloven. Blant annet er unntak på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, og i tilfeller der søkeren på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er ute av stand til å gjennomføre opplæringen, harmonisert. Likeledes er unntaket fra kravet om å beherske norsk muntlig harmonisert.

3.2 Opplæringsloven

3.2.1 Grunnskoleopplæring for voksne

Opplæringsloven § 4A-1 regulerer rett til grunnskoleopplæring for voksne med lovlig opphold i Norge. Voksne er i denne sammenheng personer over opplæringspliktig alder, normalt 16 år (unntatt utsatt skolestart eller fremskutt skolestart). Med lovlig opphold menes oppholdstillatelse og lovlig opphold i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse. Asylsøkere har kun rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 når de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder.

Voksne som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring etter § 4A-1 så lenge de ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, se nedenfor. Det må vurderes konkret om søkeren trenger grunnskoleopplæ-

ring. I vurderingen inngår både den enkeltes opplevde behov, hvorvidt vedkommende tidligere har mottatt et likeverdig opplæringstilbud og om det objektivt sett foreligger et reelt behov for grunnskoleopplæring. Søkerens egen vurdering av opplæringsbehovet er ikke uten videre avgjørende. Behovet til personer med grunnskole fra utlandet vurderes ut fra dagens norske forhold.

Retten til grunnskoleopplæring for voksne omfatter normalt de fagene den enkelte trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne, herunder norsk, engelsk og matematikk, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-33. I tillegg kreves sluttvurdering eller realkompetansevurdering i to av følgende fag: matematikk muntlig, naturfag, samfunnsfag og kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). I motsetning til i ordinær grunnskole vil ikke voksne få vitnemål for gjennomført grunnskoleopplæring for voksne dersom vedkommende får «ikke vurderingsgrunnlag» (IV) i ett eller flere fag.

Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Dette innebærer at lengden og omfanget av opplæringstilbudet skal tilpasses behovene den enkelte har, og at kommunen må fastsette dette skjønnsmessig for den enkelte voksne. Tilpasningen skjer i hovedsak på bakgrunn av den enkeltes realkompetanse, livssituasjon og hvilke behov vedkommende har for å kunne få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Tilpasning basert på den voksnes livssituasjon, åpner for at opplæringstilbudet tilrettelegges særskilt. Det gjelder for eksempel omfanget av opplæringen, om tilbudet skal være på heltid eller deltid, dagtid eller kveldstid, progresjon, opplæringssted, organisering av grupper og eventuell samordning med introduksjonsprogrammet etter introduksjonsloven.

Tilpasning etter § 4A-1 første ledd tredje punktum er noe annet enn spesialundervisning og tilpasset opplæring etter opplæringsloven § 1-3. Både ordinær undervisning og spesialundervisning skal være tilpasset den voksnes evner og forutsetninger i tråd med opplæringsloven § 1-3, jf. § 4A-12. Rett til spesialundervisning foreligger når vedkommende ikke har eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne, jf. § 4A-2. Dette vurderes konkret på bakgrunn av den enkeltes utbytte av ordinær opplæring. Det må alltid vurderes om behovet kan avhjelpes ved å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet ytterligere. Spesialundervisningen skal gi voksne et forsvarlig utbytte av opplæringen. Rett til spesialundervisning fastsettes i et eget enkeltvedtak.

Voksne i grunnskoleopplæring etter § 4A-1 har ikke rett til særskilt språkopplæring etter § 2-8. Samtidig sier § 4A-1 første ledd at opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte voksne, og § 4A-2 gir rett til spesialundervisning. Skoleeier kan, for å realisere den individuelle tilpassingen og retten til et forsvarlig utbytte av opplæringen, ta inn særskilt språkopplæring i enkeltvedtaket etter §§ 4A-1 og 4A-2 om hvilket opplæringstilbud den voksne skal ha.

3.2.2 Videregående opplæring for ungdom

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til tre års heltid videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Dette gjelder også de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent opplæringen som studie- eller yrkeskompetanse i Norge. Ungdom med vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring har rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra dersom eleven trenger det for å oppnå sine opplæringsmål, jf. § 3-1 femte ledd. Retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 gjelder ut skoleåret som starter det året vedkommende fyller 24 år.

Inntak til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 er utdypende regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. For inntak til det første året på videregående opplæring, kreves enten vitnemål for fullført norsk grunnskole, eller bekreftelse av at søkeren enten er utskrevet fra grunnskolen etter opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd, har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst 9 år eller har tilsvarende realkompetanse som fullført norsk grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven § 4-33. Disse inntaksvilkårene er regulert i forskrift til opplæringsloven § 6-13.

Vitnemål for fullført norsk grunnskole gis alle elever i grunnskolen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-40. Det er ikke krav om å ha bestått alle fag. Unge innvandrere som kommer til Norge sent i grunnskoleløpet og plasseres på trinn med sine jevnaldrende, vil få vitnemål for fullført grunnskole uavhengig av læringsutbytte, resultater eller hvor lenge vedkommende har oppholdt seg og gått på skole i Norge.

Søkere med grunnopplæring fra utlandet må dokumentere opplæringen eller på annen måte sannsynliggjøre at vedkommende oppfyller vilkåret om ni års allmenn grunnopplæring. Hvis fylkeskommunen mener at vilkåret ikke er oppfylt, må kommunen avklare om søkeren har tilsvarende realkompetanse som fullført norsk grunn-

skoleopplæring for voksne. For å få inntak til videregående opplæring på grunnlag av realkompetanse, vurderer kommunen om den enkelte oppfyller kravene i forskrift til opplæringsloven § 4-33.

Det stilles ikke krav til norsksferdigheter ved inntak til videregående opplæring. Et slikt krav følger imidlertid indirekte for de som realkompetansevurderes, ettersom de må ha kompetanse tilsvarende karakteren 2 eller bedre i norsk. Minoritetsspråklige elever konkurrerer normalt etter poeng for inntak til videregående opplæring. De som har hatt enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og som mangler vurdering med karakter i minst halvparten av fagene, kan tas inn etter individuell behandling.

3.2.3 Videregående opplæring for voksne

Fra og med det året de fyller 25 år, har voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, og som ikke har fullført videregående opplæring, rett til videregående opplæring for voksne. Hva som ligger i fullført grunnskole eller tilsvarende, følger av forskrift til opplæringsloven § 6-13 om vilkår for inntak til Vg1, se ovenfor. Søker som har gjennomgått grunnskole i utlandet uten å ha hatt engelsk som fag, anses ikke for å fullført opplæring tilsvarende norsk grunnskole, men kan realkompetansevurderes til å ha kompetanse i faget likevel.

Hvorvidt den enkelte har fullført videregående opplæring eller ikke, må vurderes konkret basert på hvor mye opplæring den voksne faktisk har mottatt. Personer som har bestått samtlige fag og har mottatt vitnemål, har fullført videregående opplæring. Den enkelte kan også ha fullført videregående opplæring uten å ha bestått. I disse tilfellene vil retten til videregående opplæring være oppbrukt. Det avgjørende i vurderingen av om den enkelte har rett til videregående opplæring for voksne, er om vedkommende har mottatt opplæring av et slikt omfang at vedkommende må anses å ha tatt ut opplæringsretten sin.

Også de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har rett til videregående opplæring for voksne. Unge under 25 år som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får den godkjent, kan velge mellom ordinær videregående opplæring etter § 3-1 og videregående opplæring for voksne etter § 4A-3.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 6-47 at den enkelte har rett til å få avklart om han eller hun har rett til videregående opplæring, å få vur-

dert realkompetansen sin og å få et enkeltvedtak om videregående opplæring innen rimelig tid.

Opplæringen skal tilpasses behovene til den enkelte voksne, jf. § 4A-3 første ledd. Dette innebærer en rett til tilrettelegging i samsvar med den enkeltes livssituasjon, evner og behov innenfor den ordinære opplæringen. Tilretteleggingen kan for eksempel gjelde tid, sted, lengde, progresjon og at opplæringen bygger på den voksnes formål og realkompetanse. Opplæringen trenger ikke følge skoleåret, men inntaket bør tilpasses tidspunktet for eksamen. Voksne i videregående opplæring etter § 4A-3 har ikke rett til spesialundervisning eller særskilt språkopplæring etter § 3-12. Men ettersom opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte voksne, kan skoleeier for å realisere dette ta inn særskilt språkopplæring i enkeltvedtaket etter § 4A-3 om hvilket opplæringstilbud den voksne skal ha.

3.2.4 Fag- og yrkesopplæring

Dagens ordninger for fag- og yrkesopplæring gir mange muligheter for tilpassede opplæringsløp frem mot fagbrev, jf. § 3-3 i opplæringsloven. Videregående opplæring i bedrift er regulert i kapittel 4 i opplæringsloven. I kapittel 11 i forskrift til opplæringsloven fremgår særskilte regler om fagopplæringen. Hovedmodellen for fagopplæring er en 2+2 -modell som har to års opplæring i skole med påfølgende to år i bedrift. Fylkeskommunene kan organisere opplæringsløp med større eller mindre andel av opplæringen i bedrift eller skole innen rammen av fire år. Det også utviklet vekslingsmodeller med veksling mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift.

Praksiskandidatordningen er en dokumentasjonsordning og ikke en opplæringsordning. Den skal gi personer med minimum fem års relevant praksis i et lærefag en mulighet til å dokumentere sin kompetanse og oppnå fag-/svennebrev.

Fagbrev på jobb er en ordning der personer som allerede er i lønnet arbeid, kan bli realkompetansevurdert, få opplæring på arbeidsplassen og ta fagbrev på grunnlag av dette.

Det pågår også forsøk med modulstrukturert opplæring i enkelte lærefag. Dette er ikke en ny vei til fagbrev, men en mer fleksibel måte å organisere opplæringen på slik at løpene i større grad skal kunne passe inn i arbeidsmarkedstiltak og introduksjonsprogrammet.

I NIBR-rapporten *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* (NIBR-rapport 2019:2) fremgår det at det tradisjonelle til-

budet for voksne er lite egnet for nyankomne flyktninger, siden det kjennetegnes ved gjennomføring på deltid, kveldstid og gjennom hurtigløp. NIBR påpeker også mangelen på generelle videregående opplæringstilbud for voksne. Rapporten viser at kun et mindre antall fylkeskommuner tilbyr tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp for voksne innvandrere. Ulike fylkeskommuner tar ulike grep for å tilpasse ordinære videregående tilbud til deltagerens behov. Likevel mener NIBR at behovene for tilrettelegging i form av språk- og læringsstøtte og dekning av livsopphold, ikke blir løst fullt ut.

3.2.5 Sentrale rettigheter for minoritetsspråklige og aktuelle forsøk

Elever i grunnskoleopplæring og videregående opplæring for ungdom som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Ved behov har elevene også rett på morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

Før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring, skal elevens ferdigheter i norsk kartlegges, jf. §§ 2-8 fjerde ledd og 3-12 fjerde ledd. Slik kartlegging skal også gjennomføres underveis i opplæringen for å vurdere om eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den ordinære opplæringen. Særskilte opplæringstilbud for nyankomne elever kan organiseres i egne grupper, klasser eller skoler, jf. §§ 2-8 femte ledd og 3-12 femte ledd, forutsatt at dette fastsettes i vedtaket om særskilt språkopplæring. Slik organisering kalles ofte innføringstilbud. Opplæring i form av et særskilt organisert tilbud kan vare i inntil to år, men vedtak kan kun gjøres for ett år om gangen. Elever som har rett til særskilt språkopplæring, har rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra når elevene trenger det for å kunne nå opplæringsmålene, jf. § 3-1 femte ledd. Vedtak kan kun gjøres for ett år av gangen.

Voksne som får grunnskoleopplæring eller videregående opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A, har ikke rett til særskilt språkopplæring etter §§ 2-8 og 3-12. Men opplæringen etter kapittel 4A skal tilpasses behovet til den enkelte voksne, jf. § 4A-1 første ledd og § 4A-3 første ledd. Skoleeier kan, for å realisere tilpasningen, ta inn særskilt språkopplæring i enkeltvedtaket om hvilket opplæringstilbud den voksne skal ha. Særskilt språkopplæring kan være ansett nødvendig for at den voksne skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Det er utarbeidet en læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Opplæring i særskilt norsk kan gis etter denne planen eller i form av særskilt tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk.

Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er en overgangsplan som bare skal brukes frem til elevene er i stand til å følge opplæring etter den ordinære læreplanen i norsk. Den kan brukes både i grunnskolen og innen videregående opplæring og er utarbeidet i tråd med føringerne i det europeiske rammeverket for språklæring. Det gis ikke sluttvurdering i form av karakter etter denne læreplanen.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 1-17 første ledd at elever i videregående opplæring for ungdom kan følge *Læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring*, dersom de har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter § 3-12 og kortere enn seks års botid på tidspunktet for eksamen. Alle skoler som gir opplæring i norsk i læreplanverket for Kunnskapsløftet, skal tilby opplæring etter læreplanen i norsk for språklige minoriteter for elevene som oppfyller vilkårene.

Voksne i videregående opplæring etter § 4A-3 kan etter forskriften § 1-17 tredje ledd velge å følge læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge, hvis den voksne har et annet morsmål enn norsk og samisk og har enkeltvedtak om at opplæringen inneholder særskilt språkopplæring. Som nevnt ovenfor, har ikke voksne i videregående opplæring etter § 4A-3 rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12, men opplæringen skal tilpasses den enkelte voksne. Skoleeier kan ta inn særskilt språkopplæring i enkeltvedtaket om hvilket opplæringstilbud den voksne skal få, etter § 4A-3. I samme vedtak kan skoleeier fastsette at den voksne skal følge læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

Det stilles i dag ingen særskilte kompetansekrav til lærere som underviser i særskilt norskopplæring, utover de ordinære kompetansekravene til lærere. For å bli tilsatt som morsmålslærer for elever fra språklige minoriteter, stilles det egne krav, jf. forskrift til opplæringsloven § 14-5. Undersøkelser viser at det ved mange skoler er en stor utfordring å få tak i lærere med kompetanse til å undervise i særskilt norsk, morsmål og tospråklig opplæring i fag.

Tospråklig opplæring i fag er undervisning i ett eller flere fag (for eksempel matematikk, naturfag, samfunnsfag) på norsk og elevens morsmål eller et annet språk eleven kan. Undervisningen blir gitt av tospråklige lærere, og det er lærepla-

nen i det enkelte fag som skal brukes. Målet er at den tospråklige undervisningen skal bidra til en faglig progresjon mens elevene er i en norsksinnlæringsfase.

Morsmålsopplæring er opplæring i og på morsmålet. Morsmålsopplæringen skal ta utgangspunkt i læreplanen for morsmål som er en aldersuavhengig og nivåbasert læreplan. Mange elever som får morsmålsopplæring får også opplæring etter læreplan i grunnleggende norsk, og det er naturlig å se disse læreplanene i en sammenheng. Morsmålsopplæring gis av en tospråklig lærer og kan gis ved skolen eller ved en annen skole utenom det ordinære timetallet. Før opplæringen starter, skal det vurderes hvilket nivå i læreplanen for morsmål det skal tas utgangspunkt i.

Kommuner og fylkeskommuner fikk fra høsten 2016 mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring for elever med rett til videregående opplæring, jf. § 4A-1 andre ledd. Dette er et unntak fra det vanlige løpet om at ungdom starter i videregående etter fullført grunnskole, og innebærer at ungdom kan få grunnskoleopplæring etter § 4A-1 for å kunne fullføre videregående opplæring. Kompetansen som oppnås vil bli dokumentert på vitnemålet fra grunnskolen og dermed ofte forbedre poengsummen som brukes til å søke inntak til videregående. Ungdommene kan også ta fag på videregående nivå, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-4, uten å bruke av retten til videregående opplæring. Det faglige grunnlaget vedkommende har fra grunnskolen, er avgjørende for om tilbudet er aktuelt. Målgruppen er derfor alle ungdommer som har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring. Opplæringsloven gir skoleeiere mulighet til tilby dette. Skoleeier har altså ikke plikt til å tilby slik opplæring, og det er heller ingen rett for elevene. Loven oppstiller i prinsipp ingen grense for hvor lenge en ungdom kan få tilbud om mer grunnskoleopplæring etter § 4A-1 andre ledd.

Tilbud om mer grunnskoleopplæring finnes i alle landets fylker. Det varierer lokalt hva tilbudet kalles og hvordan det organiseres. Mange har valgt en modell som ofte kalles kombinasjonsklasser. I kombinasjonsklasser får ungdommene grunnskoleopplæring, men tilbudet er lokalisert på en videregående skole. Elevene er da i et miljø med jevnaldrende, og ikke i et voksenopplærings-tilbud sammen med foreldregenerasjonen. I forarbeidene til opplæringsloven § 4A-1 andre ledd har departementet påpekt at å lokalisere tilbudet på en videregående skole der ungdommen får være sammen med jevnaldrende, anses å være svært viktig for målgruppen.

Det er satt i gang forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne på nivået under videregående opplæring, kalt forberedende voksenopplæring (FVO). Dette skal være en fleksibel og effektiv vei til formell kompetanse for voksne. Målgruppen er i hovedsak voksne som har rett etter opplæringsloven og/eller introduksjonsloven. Det er utarbeidet egne læreplaner for FVO. Forsøket startet høsten 2017 på 28 skoler og voksenopplæringsssentre, fordelt på ti fylker. Forsøket hadde opprinnelig varighet på tre år, men dette har blitt forlenget med ytterligere tre år, samtidig som forsøket også har blitt utvidet.

3.2.6 NOU 2019: 23 og NOU 2019: 25

Opplæringslovutvalget leverte sin utredning, NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*, i desember 2019. Utvalget har utredet og vurdert behovet for rettslig regulering av grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Utvalget foreslår en ny opplæringslov som er ment å erstatte dagens opplæringslov. Utvalget foreslår blant annet at forsterket innsats skal erstatte dagens krav om intensiv opplæring, men utvides til å gjelde all opplæring og alle trinn. Retten til individuelt tilrettelagt opplæring viderefører dagens rett til spesialundervisning, men utvalget foreslår at den deles opp i tre rettigheter. Utvalget foreslår å innføre rett til videregående opplæring for dem som har «brukt opp» ungdomsretten til videregående opplæring, men som ikke har bestått. Disse ungdommene får etter utvalgets forslag rett til videregående opplæring som er særskilt organisert for voksne. Videre foreslår utvalget at det stilles krav om et visst omfang av grunnskoleopplæring for at en elev kan sies å ha fullført grunnskolen og dermed få rett til videregående opplæring. Det foreslås at ungdom som ikke har fullført grunnskolen, får rett til ett år med grunnskoleopplæring ved en videregående skole.

NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring*, omtalt som Liedutvalget, ble også overlevert i desember 2019. Utvalget foreslår at retten til opplæring skal utvides fra en rett til tre års opplæring til en rett til fullføring med studie- eller yrkeskompetanse. Dette med grunnlag i at mange elever starter i videregående opplæring med et svakt faglig grunnlag, og fordi de dermed står i fare for å ikke gjennomføre opplæringen. Utvalget foreslår flere tiltak som skal hjelpe elevene til å mestre opplæringen, slik at de blir kvalifisert for videre utdanning, arbeidslivet og aktiv samfunnsdeltagelse. Blant annet foreslår utvalget innføringsfag i norsk, engelsk og matematikk for elever med behov for

det. Utvalget foreslår at omfang og innretting av fellesfagene endres. Det foreslås at de studieforbereidende utdanningsprogrammene endres. Videre foreslår utvalget at opplæringen i yrkesfagene innrettes med utgangspunkt i yrkesfagenes egenart, og at elevene og lærlingene må få mer støtte slik at flest mulig kan få en yrkesfaglig kompetanse. Utvalget foreslår også at det tas flere grep for å tilrettelegge for voksnes deltagelse i videregående opplæring som svar på arbeidslivets økende behov for kompetanse.

3.3 Sosialtjenesteloven

Personer som ikke kan sørge for eget livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på tjenesten økonomisk stønad (sosialhjelp) etter sosialtjenesteloven § 18. Retten til tjenesten er uavhengig av årsaken til behovet og er ikke knyttet til bestemte livssituasjoner eller opparbeiding av rettigheter. Stønad er ment å være en midlertidig inntektssikring og bør derfor ta sikte på å gjøre tjenestemottakeren selvhjulpel. For at det skal foreligge rett til stønad, må den enkelte ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. En persons hjelpebehov skal likevel vurderes ut fra den nåværende situasjonen, og vedkommende kan ha krav på stønad inntil andre økonomiske muligheter kan gjøres gjeldende. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-kontoret) har både rett og plikt til å foreta skjønnsmessige vurderinger i behandlingen av hver enkelt sak og skal gjøre konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Tjenester som ytes etter sosialtjenesteloven, skal være forsvarlige, jf. § 4. Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier. Kommunen kan innenfor lovens rammer sette vilkår for tildeling av stønaden. For personer under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet (aktivitetsplikt), med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Stortinget har vedtatt en aktivitetsplikt for alle aldersgrupper, men denne er ikke satt i kraft.

Arbeids- og sosialdepartementet har nylig hatt på høring forslag til endringer i aktivitetsplikten som skal bidra til at kommunen tar ansvar for å hjelpe og stille krav til mottakere av økonomisk sosialhjelp, som trenger bedre norskkunnskaper for å komme i arbeid. Det ble foreslått å innføre en plikt for kommunen til å stille vilkår om norskkop-

læring dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulpne. Det ble foreslått at plikten skal gjelde den som har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. Det ble også foreslått en plikt for kommunen til å vurdere å stille vilkår om norskopplæring for alle andre som ikke er selvhjulpne fordi de ikke kan norsk. Forslaget omfattet alle aldersgrupper, men skal i henhold til forslaget i første omgang innføres for stønadsmottakere under 30 år.

3.4 Arbeidsmarkedsloven

Arbeidsmarkedtiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten kan inngå i introduksjonsprogrammet. Ifølge Rundskriv G27/2017 Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere skal Arbeids- og velferdsetaten lokalt samarbeide med kommunen om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram. Samarbeidsrundskrivet legger til grunn at NAV-kontoret deltar i et samarbeid om den enkelte deltaker på et tidlig stadium i programmet. Arbeids- og velferdsetaten har blant annet ansvar for å gi informasjon om arbeidsmarkedet, arbeidsmarkedtiltak og virkemidler og for å bidra med et arbeidsrettet introduksjonsprogram. Arbeids- og velferdsetaten skal også vurdere om deltakere er aktuelle for hurtigsporet.

Hurtigsporet er et løp som skal tilbys introduksjonsprogramdeltakere som har med seg kompetanse som er etterspurt og lett omsettbart på det norske arbeidsmarkedet, eller som på annen måte er klare for arbeidslivet uten et lengre programløp. Hurtigsporet er forankret i *Samarbeidserklæringen mellom regjeringen og partene i arbeidslivet* fra mai 2016. Arbeids- og velferdsetaten har sammen med kommunen en sentral rolle i hurtigsporet. Lønnstilskudd, men også andre arbeidsmarkedtiltak som arbeidstrening og mentortiltak, er viktige virkemidler i hurtigsporet, og gjerne i kombinasjon med andre elementer, som blant annet norskopplæring.

Arbeids- og sosialdepartementet har nylig endret forskrift om arbeidsmarkedtiltak. Fra 1. juli 2019 ble det gjort endringer i lønnstilskuddsordningen for å senke terskelen inn i arbeidslivet. Det gjøres ved at staten dekker en del av arbeidsgivers lønnskostnader gjennom et lønnstilskudd. Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet. Hovedformålet med endringen av lønnstilskuddsordnin-

gen er å gjøre ordningen lettere å bruke både for Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere. Lønnstilskudd er et av de mest effektive arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene for å få flere i arbeid.

Det ble samtidig gjort endringer i opplærings tiltakene. Fra 1. juli 2019 ble det åpnet for at flere registrerte arbeidssøkere hos NAV kan få tilgang til et opplæringstilbud som gir formell kompetanse, blant annet innen fag- og yrkesopplæring. Endringene innebærer at arbeidssøkere som har behov for å fullføre videregående opplæring for å etablere en varig tilknytning til arbeidslivet, kan tilbys yrkesopplæring dersom de har mål om å oppnå enten fagbrev, praksisbrev eller kompetansebevis gjennom lære kandidatordningen.

Arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud skal være mer arbeidsrettet, og innholdet i tilbudet skal tydeligere enn i dag prioritere bruk av videregående opplæring. Målet er å øke overgangen til arbeid etter at tiltaket er avsluttet.

Omleggingen åpner for et utvidet samarbeid med fylkeskommunen innenfor fag- og yrkesopplæring. Det skal så langt det er mulig legges til rette for at Arbeids- og velferdsetatens brukere kan tilbys ulike former for tilrettelagt opplæring innenfor det offentlige utdanningssystemet. Der det ikke foreligger et offentlig tilbud som er hensiktsmessig tilrettelagt, kan opplæringen anskaffes gjennom anbudskonkurranser.

Arbeidsmarkedtiltakene tildeles av de lokale NAV-kontorene etter en vurdering av den enkeltes behov og arbeidsevne, og tildeles innenfor den rammebevilgningen som er gitt til formålet fra Stortinget.

3.5 Internasjonale forpliktelser

Norge er bundet av en rekke internasjonale avtaler på det sosialpolitiske området. Det gjelder for eksempel de nordiske sosial- og trygdekonvensjonene, menneskerettighetskonvensjoner om sosiale rettigheter, EØS-avtalen og flyktningkonvensjonen.

Ved innføringen av introduksjonsprogrammet og ved innføringen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble det i lovproposisjonene vurdert om ordningene strider mot Norges internasjonale forpliktelser, se Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) punkt 7 og Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) punkt 6. Ordningene ble ikke ansett for å være i konflikt med Norges internasjonale forpliktelser. Se også Prop. 51 L (2017–2018) punkt 9 for vurdering av

forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg opp mot Grunnloven og internasjonale forpliktelser.

Departementet anser ikke at lovforslaget i denne proposisjonen gjør prinsipielle endringer i ordningene og henviser til lovproposisjonene nevnt over for en vurdering av introduksjonsprogrammet, introduksjonsstønadene og opplæring i norsk og samfunnskunnskap opp mot Norges internasjonale forpliktelser.

Der det er foreslått endringer i ordningene som kan omfattes av våre internasjonale forpliktelser, er vurderingene gjort fortløpende, slik som under punktene 5.1.4 og 8.6.4.1.

3.6 Nordisk rett

3.6.1 Danmark

Den danske integrationsloven regulerer integrering, inkludert bosetting. Loven oppstiller en rekke rettigheter og plikter, både for kommunen og for den enkelte, samt krav til innhold og kvalitet i det danske introduksjonsprogrammet. Dette kalles selvforsørgelses- og hjemreiseprogrammet for alle nyankomne flyktninger og familiegjennforente til flyktninger. For andre familiegjennforente kalles programmet introduktionsprogram. Programmene har samme innhold. Hvilke integreringstiltak kommunen skal tilby, fremgår av integrationsloven, mens kommunene har frihet til å velge hvordan tiltakene skal organiseres og tilbys. Programmet skal være individuelt tilpasset og inneholder danskopplæring og arbeidsrettede tilbud.

Finansiering av introduktionsprogrammet reguleres også i integrationsloven. Det ytes et grunntilskudd til kommunene for hver utlending som omfattes av programmet. I tillegg ytes det resultattilskudd til kommunene for utlendinger som kommer i ordinært arbeid eller utdanning innen fem år, og som fortsetter i en sammenhengende periode på minst seks måneder. Det gis også resultattilskudd til kommunen for utlendinger som består prøve i dansk.

Målgruppen for integrationsloven er innvandrere som har fylt 18 år. For flyktninger og familiegjennforente som har rett til å motta integrationsytelser, er integreringstiltakene obligatoriske. For andre innvandrere er tiltakene i utgangspunktet frivillige.

Det er utlendingestyrelsen som bestemmer hvor innvandrere som har blitt innvilget oppholdstillatelse som flyktning etter integrationsloven, skal bosettes. Kommunene samarbeider/forhandler om hvordan bosettingen skal fordeles inn-

byrdes i de fem regioner, som Danmark består av. Deltagere i programmet må være bosatt i den utpekte kommunen i minst fem år. Lovgivningen inneholder ikke et forbud mot at en utlending flytter fra den utpekte kommunen, men flytter deltageren til en annen kommune, er den nye kommunene ikke forpliktet til å tilby program. Kommunen kan treffe avgjørelse om å avslutte den enkeltes tilgang på integrationsytelser. Tilflytterkommunen skal blant annet overta ansvaret for program hvis flyttinger er av vesentlig betydning for utlendingens integrering, herunder hvis utlendingen eller dennes ektefelle får arbeid, eller hvis særlige personlige forhold taler for flytting.

I Danmark må nyankomne innvandrere og familiegjennforente som er omfattet av reglene om program, inngå en kontrakt med den kommunen de flytter til. Det følger av den danske integrationsloven § 19 at kommunen i samarbeid med utlendingen skal utarbeide en kontrakt innen én måned etter at kommunen har overtatt ansvaret for utlendingen. Kontrakten skal inkludere innvandrers arbeids- eller utdanningsmål og fastsette innholdet av aktivitetene som skal sikre at målene i kontrakten oppfylles. Kontrakten skal signeres både av utlendingen og kommunen. Både utlendingen og kommunen er forpliktet til å følge opp kontrakten og får dermed en plikt til å delta aktivt.

Kontrakten inngås på grunnlag av en samlet vurdering av den enkelte utlendings situasjon og behov. Formålet er at utlendingen så raskt som mulig, og helst innen ett år, kommer i ordinært arbeid. Hvis ordinært arbeid ikke umiddelbart er et realistisk mål, skal kontraktens innhold tilrettelegges slik at formålet blir at utlendingen forbedrer sine muligheter for å senere oppnå tilknytning til arbeidslivet.

Det skal fremgå i hvilket omfang utlendingen skal ha tilbud etter selvforsørgelses- og hjemreiseprogrammet eller introduktionsprogrammet, og hva som er innholdet i programmet, herunder forholdet mellom opplæring i dansk og arbeidsrettede tiltak. Det skal også fremgå av kontrakten hvilke sanksjoner som gjelder overfor utlendinger som uten rimelig grunn ikke tar imot arbeid, eller som uteblir fra aktiviteter som er avtalt i kontrakten.

I Danmark er all informasjon om arbeidsrettet innsats tilgjengelig for den enkelte og kommunen på den digitale plattformen *Min Plan*. Kommunen har mulighet til å anvende *Min Plan* ved utarbeidelse og endringer i kontrakten.

Samtidig som utlendingen signerer kontrakten, skal utlendingen signere en oppholds- og selvforsørgelseserklæring. Erklæringen er utfor-

met av utlændinge- og integrationsministeren. Ved å signere denne erklærer den enkelte utledning blant annet at han/hun har fokus på selvforsørgelse under oppholdet, vil overholde dansk lovgivning og anerkjenner at det danske språk og kjennskap til det danske samfunn er nøkkelen til en god og aktiv tilværelse i Danmark. Utlendingen signerer også på at vedkommende er kjent med en rekke straffebestemmelser i dansk lov.

Danskopplæring reguleres av en egen lov om danskutdannelse. Formålet med opplæringen i dansk er at voksne innvandrere skal klare seg i arbeidslivet, utdanning og som borgere i Danmark. Danskutdannelsesstilbudet omfatter tre opplæringsspor som den enkelte innplasseres i på bakgrunn av utdannelsesbakgrunn, forutsetninger mm. Danskutdannelsen deles inn i seks moduler med klare mål og deltagerne må oppnå målet/bestå en test for den første modulen før de kan gå videre til neste. Danskutdannelsen inngår som en del av selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet. Den enkeltes mål med opplæringen fastsettes i kontrakten mellom utlendingen og kommunen og utlendingen har plikt til å delta aktivt. Tilbudet om danskutdannelse varer i inntil fem år for flyktninger og deres familiegjenforente.

Kommunen henviser personen til danskutdannelse. En utlending skal tilbys danskutdannelse senest en måned etter ankomst til kommunen.

Opplæring i dansk tilbys nyankomne utlendinger som er over 18 år, og som har lovlig opphold i Danmark. Personer som grensependler på grunn av arbeid eller har etablert egen virksomhet i Danmark, men ikke bor fast i landet, har rett til opplæring i dansk. Danskutdannelsesloven omfatter dermed både flyktninger, familiegjenforente og innvandrere, herunder arbeidstakere og studenter fra både EU-land og tredjeland.

Den enkeltes oppholdsgrunnlag avgjør om vedkommende har rett og plikt eller bare plikt til opplæring. Flyktninger og deres familiegjenforente er såkalte «I-kursister» og har plikt til å delta i opplæring. For dem er opplæringen gratis. Der som de ikke deltar kan de sanksjoneres. Danskutdannelse for «I-kursister» utgjør maksimalt 15 timer i uken. Det danske integrationsbarometeret viser at 68 prosent av «I-kursistene» består en prøve i dansk innen fem år fra påbegynt danskutdannelse (måletidspunkt, 2018). Den laveste danskprøven (Danskprøve 1) tilsvarer B1 i muntlige og A2 skriftlige ferdigheter. Andelen som oppnår B1 muntlig er dermed betraktelig høyere enn i Norge, jf. punkt 10.3.4. En nærmere analyse viser at årsaken ikke ligger i at deltagerne i Dan-

mark mottar mer opplæring enn deltagerne i Norge, jf. punkt 2.3.2 over. Deltagere på danskutdannelse 1 (med lite eller ingen utdanning) mottar i snitt 1380 timer opplæring. Deltagere på danskutdannelse 2 (med noe utdanning) fikk i snitt 930 timer opplæring, og deltagerne på danskutdannelse 3 (med lang utdanning) mottok 600 timer opplæring.

Utenlandske arbeidstakere og studenter er såkalte «S-kursister» og har ikke plikt til å delta i danskopplæring. «S-kursistene» skal betale en deltageravgift på 2 000 danske kroner per modul og et depositum på 1 250 danske kroner ved oppstart av opplæringen. Depositumet betales tilbake når deltageren avslutter eller avbryter opplæringen. For denne gruppen varer tilbud om danskutdannelse inntil tre og et halvt år innen en ramme på fem år.

Utlendinger som har oppholdstillatelse som au pair, er «S-kursister» og skal verken betale depositum eller betale for opplæringen. Bakgrunnen er at vertsfamiliene til au pairer avkreves et engangsbeløp på 17 300 danske kroner som skal være med på å dekke det offentliges utgifter til danskundervisning.

3.6.2 Sverige

I Sverige reguleres integrering av flere lover og forordninger. Loven setter overordnede rammer, mens forordningene inneholder detaljene. Sverige har forskjellige lover for bosetting og etableringsinnsats (integrering). Det er arbeidskraftsmyndigheten som koordinerer integreringen og legger til rette for rask kontakt med arbeidsmarkedet for nyankomne innvandrere.

Ansvar for opplæring i svensk og samfunnskunnskap ligger hos kommunen, mens ansvaret for de arbeidsrettede tiltakene ligger hos Arbetsförmedlingen.

Deltagere i etableringsprogram (introduksjonsprogram) kan få etableringsstønad. De kan i tillegg motta etableringstillegg og støtte til bolig. Stønadene utbetales av Försäkringskassan.

Målgruppen for det svenske introduksjonsprogrammet er nyankomne innvandrere mellom 20 og 65 år som har oppholdstillatelse i Sverige som flyktning, kvoteflyktning og deres familiegjenforente.

I Sverige er alle kommuner forpliktet til å bosette personer som har fått oppholdstillatelse på grunn av behov for internasjonal beskyttelse, kvoteflyktninger og enslige mindreårige. Migrasjonsverket bestemmer hvor mange personer som skal bosettes i hver region/fylke. Fylkesstyret bestemmer hvor mange som bosettes i de for-

skjellige kommunene i fylket. Hver deltager står fritt til å bosette seg et annet sted i landet uten at dette påvirker deres rett til etableringsprogram og økonomisk stønad. Omkring 75 prosent av dem som bosettes i en kommune, flytter til et annet område.

De som omfattes av etableringsloven og er meldt som arbeidssøkende hos Arbeidsformidlingen, tilbys etableringsprogram. Det skal utarbeides individuelle handlingsplaner for hver deltager i programmet. Planen skal inneholde tiltak som opplæring i svensk språk og det svenske samfunnet. Hver deltager skal også delta i arbeidsmarkedstiltak. Handlingsplanen skal ha en maksimum varighet på 24 måneder.

Programmet skal som hovedregel innebære deltagelse på heltid. Programmets varighet er tilsvarende 24 måneder på heltid. Den nyankomne kan delta i etableringstiltak i totalt 36 måneder regnet fra folkeregistrering i en kommune. Manglende deltagelse i etableringsprogrammet kan føre til økonomiske sanksjoner.

Innvandrere som er folkeregistrert i en svensk kommune og som mangler grunnleggende kunnskap i svensk har rett til opplæring i svensk for innvandrere (sfi). Retten til opplæring gjelder fra personen fyller 16 år. Personer som har dansk eller norskkunnskaper, har som hovedregel ikke rett til opplæring i svensk.

Opplæring i svensk skal i gjennomsnitt under en fireukersperiode omfatte minst 15 timer opplæring i uken. Opplæringen organiseres i ulike kurs. En nasjonal prøve er obligatorisk i løpet av/etter kursene, men regnes ikke som eksamen. Resultatet fra prøven inngår som ett av flere av lærerens vurderingsgrunnlag for å bedømme elevens kunnskaper, som skjer ved karaktersetting.

Hjemkommunen skal tilby sfi til personer med rett til slik opplæring. Sfi-kurs gir grunnleggende kunnskaper i svensk og kunnskap om det svenske samfunnet. Hjemkommunen skal også se til at den som vil starte i videregående opplæring, får tilbud om veiledning (studie- og yrkesveiledning). Kommunen skal aktivt oppsøke personer som har rett til opplæring, og motivere dem til å delta. Nye regler for nyankomne med kort utdanning som står langt fra arbeidsmarkedet, trådte i kraft 1. januar 2018. Disse reglene innebærer at Arbeidsformidlingen kan henvise nyankomne som deltar i tiltak i regi av Arbeidsformidlingen, og som trenger ytterligere kvalifisering for å få en jobb, til å søke og delta i vanlig voksenopplæring. Formålet er at de skal øke sin kompetanse. Nyankomne som er omfattet av opplæringsplikten, kan ved behov studere på heltid i etable-

ringsprogrammet. De som ikke retter seg etter Arbeidsformidlingen henvisning til opplæring, kan miste etableringsstønad.

3.6.3 Finland

I Finland reguleres integrering av *Lag om främjande av integration*. Formålet med den finske integreringsloven er å støtte og fremme integrasjon og innvandreres muligheter til aktivt å delta i samfunnslivet. Formålet med integrasjonsloven er også å fremme likestilling og likebehandling og et positivt samspill mellom ulike befolkningsgrupper.

Kommunen har det alminnelige ansvaret og samordningsansvaret for integrering av innvandrere på lokalt nivå. Arbets- og næringsbyråerna har hovedansvaret for integreringsfremmende tiltak når innvandreren er arbeidssøkende.

Kommunen erstattes for utgifter til flyktninger som er bosatt i kommunen. For å få erstattet sine utgifter må kommunen tilby et integreringsprogram og ha inngått en avtale med Närings-, trafik- og miljöcentralen (NTM-centralen).

I Finland er den aktive integreringsperioden satt til tre år. I løpet av den tiden mottar personen arbeidslöshetförmån eller utkomststöd, så lenge han eller hun ikke blir sysselsatt før tiden utløper. Staten refunderer kommunens kostnader til utkomststöd fullt ut i de tre årene.

Den finske integreringsloven gjelder for alle som har gyldig oppholdstillatelse eller oppholdsrett i Finland. Loven omfatter også EU-borgere og borgere i Norden og deres familiemedlemmer. Loven gjelder imidlertid ikke for personer med finsk statsborgerskap. Hvilken type oppholdstillatelse man har, har ingen betydning. Personer som oppholder seg midlertidig i Finland, som studenter og personer som har fått midlertidig oppholdstillatelse til arbeid, har også mulighet til å få de tiltakene og tjenestene som fremgår av loven.

Kommunen er ansvarlig for å ordne bosted for kvoteflyktninger. NTM-centralen styrer personer som får internasjonal beskyttelse og oppholdstillatelse, til kommuneplasser etter avtale med kommunene. En del asylsøkere som har fått oppholdstillatelse, flytter til kommunen med stønad fra flyktingförläggningen (mottaket) etter at det er funnet et bosted for vedkommende i kommunen. Å ordne bosted krever altså samarbeid mellom kommunen, flyktingförläggningen og NTM-centralen.

Det gjøres er en såkalt innledende kartlegging av flyktninger og andre personer som har behov

for integreringstjenester. Dette innebærer at det undersøkes hvilke kunnskaper vedkommende har, beredskap for arbeid og studier og andre tiltak som trengs. Den opprinnelige undersøkelsen gjøres enten i kommunen eller på Arbets- og næringsbyrå.

Siden personer som har rett til integreringstjenester ikke kan finsk eller svensk og sjeldent kan sysselsettes umiddelbart, lages det en individuell integreringsplan etter den innledende kartleggingen. Det er enten kommunen eller Arbets- og næringsbyrå som fastsetter integreringsplanen. Man avgjør om kommunen eller Arbets- og næringsbyrå skal utarbeide personens integreringsplan på samme måte som for den innledende kartleggingen. I integreringsplanen fastsettes tiltak som anses å hjelpe personen som skal integreres videre i livet, herunder arbeid, utdanning eller annet hensiktsmessig mål, ut fra personens livssituasjon.

Arbets- og næringsbyrå er ansvarlig for integreringsopplæringen i regionen. Personer som er i målgruppen for integreringstiltak, mottar som oftest en arbeidskraftpolitisk utdanning. Omfanget og innholdet i integreringsprogrammet varierer avhengig av de individuelle behovene som vedkommende har i henhold til den første vurderingen. En voksen innvandrer som deltar i opplæ-

ringen, kan studere i maksimalt 60 studieuker. En studieuke tilsvarer en arbeidsinnsats på ca. 35 timer.

Det språklige målet med integreringsutdanningen er at innvandrere skal ha grunnleggende språkkunnskaper i finsk eller svensk. I læreplanen fremgår det at målet for opplæringen er at deltagerne i gjennomsnitt skal oppnå ferdighetsnivå B1. Gjennomsnittlige tall for perioden 2013–2019 viser at kun 35 prosent av deltagerne oppnådde B1, 50 prosent fikk A2, mens 10 prosent oppnådde A1 eller under. Resultatene er ikke sortert etter ulike delferdigheter. I tillegg til språkundervisning arrangeres annen undervisning som fremmer innvandrernes ferdigheter med hensyn til samfunn, kultur og livsmestring, samt muligheter til å gå inn i arbeidslivet og motta videre utdanning. Ventetid på opplæring varierer fra et par uker til flere måneder. Opplæringen kan også inkludere identifisering av tidligere oppnådd kompetanse, og godkjenning av formell kompetanse og karriereveiledning.

Noen voksne mangler lese- og skrivekunnskaper. Hjemmeværende mødre, eldre og kronisk syke, som ikke er klienter ved Arbets- og næringsbyrå, skal også kunne delta i læringsgrupper på finsk eller delta i andre tiltak som fremmer integrering.

4 Relevante ordninger

I dette kapitlet omtales forskjellige ordninger som er relevant for lovforslaget. Det er ordningen for bosetting av flyktninger, ordningene for vurdering av medbrakt kompetanse fra utlandet og flyktningstipend fra lånekassen.

4.1 Bosetting av flyktninger

Dagens ordning for bosetting av flyktninger er basert på Stortingets behandling av Meld. St. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*, Innst. S. nr. 197 (2000–2001) og er ikke lovregulert. De ulike aktørenes ansvar og roller er nedfelt i retningslinjer og samarbeidsavtaler, herunder samarbeidsavtalen mellom staten og kommunesektoren om bosetting av flyktninger i en kommune, og om etablering og nedlegging av mottak (2018–2021).

Personer som skal bosettes, er overføringsflyktninger og personer som har fått innvilget oppholdstillatelse på bakgrunn av søknad om asyl. Statens målsetting er at bosettingen skal skje raskt, og at den skal være treffsikker. Overføringsflyktninger og voksne i mottak skal bosettes innen seks måneder, mens familier med barn og enslige mindreårige i mottak skal bosettes innen tre måneder etter vedtak om oppholds- eller innreisetillatelse. Treffsikker bosetting innebærer at nyankomne skal bosettes i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid.

Bosettingsordningen kan deles inn i tre administrative nivå; nasjonalt, regionalt og lokalt.

På *nasjonalt nivå* er det Stortinget gjennom statsbudsjettet som fastsetter de overordnede rammene, herunder nasjonale mål, hvor mange overføringsflyktninger Norge skal ta imot og tilskudd til kommuner ved bosetting. På bakgrunn av prognoser fra Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen, fastsetter Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentre (heretter kalt Nasjonalt utvalg) hvor mange flyktninger kommunene totalt skal anmodes om å bosette.

Departementet fastsetter anmodningskriterier for hvilke kommuner som kan bli spurt om å bosette. I anmodningskriteriene for 2020 har departementet lagt til grunn at resultater i introduksjonsprogrammet over tid og muligheten for å få arbeid eller ta utdanning i regionen skal tillegges størst vekt. Det skal som hovedregel ikke bosettes flyktninger i områder med særskilt høy andel innvandrere. Det skal i størst mulig grad sikres kontinuitet i bosettingsarbeidet og stabilitet i tjenestetilbudet.

På *regionalt nivå* har fylkeskommunen fra og med 1. januar 2020 fått i oppgave å anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Anbefalingen skal ta utgangspunkt i anmodningstall fra Nasjonalt utvalg, og være basert på nasjonale føringer, herunder anmodningskriterier. Fylkeskommunen skal i sin anbefaling også legge vekt på regionale planer for kvalifisering av innvandrere samt fylkeskommunens kjennskap til regionen og den enkelte kommune.

Ansvar for å anmode kommuner å bosette et gitt antall personer er delegert til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). I anmodningen skal IMDi legge stor vekt på anbefalingen fra fylkeskommunen.

På *kommunalt nivå* behandler kommunene anmodningen fra IMDi, fatter politisk vedtak om kommunen vil bosette og om hvor mange personer kommunen ønsker å bosette, herunder enslige mindreårige.

Kommuner som har vedtatt å bosette flyktninger, får forespørsel fra IMDi om å ta imot konkrete personer. IMDi tildeler flyktninger til kommuner på bakgrunn av en helhetsvurdering hvor flere hensyn søkes ivaretatt. Det gjelder dokumenterte helseutfordringer, tilknytning til en kommune, den enkeltes kompetanse, utdanning og arbeidserfaring i den grad den er kartlagt, samt bo- og tjenestetilbudet i kommunen. Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvar for å finne en kommune for enslige mindreårige under 15 år som bor i omsorgssentre.

Når kommunen har sagt ja til å bosette en konkret person eller familie, fatter IMDi vedtak om

bosetting, og vedtaket sendes både flyktningen og kommunen. IMDi gir den enkelte flyktning eller familie kun ett tilbud om bosettingskommune. Vedtak om tildeling av kommune kan ikke påklages.

Flyktninger som har behov for offentlig hjelp til bosetting, må bosettes etter avtale mellom staten ved IMDi og den enkelte kommune. Flyktninger kan også finne en bolig selv for så å søke om å bli bosatt i kommunen. Blir søknaden innvilget, anses personene for å være bosatt etter avtale.

Enkeltpersoner eller familier som klarer seg selv økonomisk og har et sted å bo, står fritt til å bosette seg på eget initiativ, uten avtale mellom IMDi og kommunen. Disse anses ikke å være bosatt etter avtale.

4.2 Realkompetansevurdering og generell studiekompetanse

Kommuner og fylkeskommuner gjennomfører realkompetansevurdering mot kompetansemålene beskrevet i læreplaner i henholdsvis grunnskole og videregående opplæring. Den som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, har også rett til å bli realkompetansevurdert. Personer over 25 år som har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende, men ikke har fullført videregående opplæring, har rett til realkompetansevurdering i videregående opplæring. Fra 1. januar 2020 kan kommuner og fylkeskommuner velge å gjennomføre realkompetansevurderinger på andre språk enn norsk og samisk, jf. endring i forskrift til opplæringsloven § 4-13 tredje ledd. Endringen åpner også for at realkompetansevurdering kan gjennomføres med tolk. I fag- og yrkesopplæringen må kandidatene gjennomføre fagprøven som sluttvurdering for å få fagbrev/svennebrev. Fagprøven må gjennomføres på norsk.

For at personer med utdanning fra utlandet skal kunne søke om studieplass i høyere utdanning i Norge, må han eller hun ha en utdanning som gir generell studiekompetanse i Norge. Hva slags utdanning som dekker kravet til generell studiekompetanse i Norge, finner en i GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere). For enkelte land kreves det ett års høyere utdanning i tillegg til fullført og bestått videregående opplæring for å tilfredsstille utdanningskravet i listen. Videre må den enkelte søker kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk og engelsk. Søkeren må også kunne dokumentere at en er kvalifisert for studiet en søker om. Mer informasjon om hvordan en søker opp- tak til høyere utdanning og hva som kreves av

dokumentasjon finnes på Samordna opptak sine nettsider.

4.3 Godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning

Godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning og for yrkeskvalifikasjoner fra utlandet skal bidra til at personer med slik kompetanse effektivt kan bruke denne i Norge.

Det finnes to typer godkjenningsordninger – frivillig godkjenning av utdanning og yrkesgodkjenning. Det er en vesentlig forskjell mellom godkjenning av utdanning og yrkesgodkjenning. Godkjenning av utdanning er frivillig, men kan være til hjelp for personer med utdanning fra utlandet når de skal søke arbeid. Yrkesgodkjenning er derimot et krav for at en person med kvalifikasjoner fra utlandet kan utøve et lovregulert yrke i Norge. En generell og faglig godkjenning av utenlandsk utdanning innebærer ikke rett til å praktisere i lovregulerte yrker.

Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning startet 1. januar 2019. Dette er en generell ordning som beskriver utdanningens nivå og omfang, og omfatter alle utdanninger i alle land. Vedtaket om godkjenning skal kort beskrive fagområdet for utdanningen, blant annet ved å oppgi hvilket yrke eller hvilken bransje eller sektor utdanningen kvalifiserer for der den er gjennomført.

For høyere utdanning kan en søke NOKUT om godkjenning. NOKUT gjennomfører også egne vurderinger for personer med utdanning fra enkelte land hvor det er særlig store problemer med å vurdere utdanningen. Dette kalles *UVD-ordningen* (Uten Verifiserbar Dokumentasjon) og består av en sakkyndig vurdering basert på blant annet tester og faglig diskusjon. For personer som ikke er aktuelle for denne ordningen, har NOKUT utviklet en *Kvalifikasjonsvurdering for flyktninger*. Dette er ikke en godkjenning, men en standardisert uttalelse med informasjon om personens høyeste oppnådde kvalifikasjon, arbeidserfaring og språkkompetanse, basert på et intervju. For å bli henvist til UVD- ordningen eller kvalifikasjonsvurdering for flyktninger må en først søke NOKUT om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. NOKUT tilbyr også en *turbovurdering for opptak til doktorgradsutdanning og for arbeidsgivere*. Dette er ikke en godkjenning, men en vurdering som kan være et veiledende råd.

Universiteter og høyskoler gjør en faglig godkjenning av utenlandsk utdanning, typisk i forbin-

delse med søknad om opptak. For de regulerte yrkene er godkjenningmyndigheter i hver enkelt sektor ansvarlige for godkjenningen. Godkjenningmyndighetene er normalt direktorater. De vurderer søkers utdanning og kvalifikasjoner opp mot de kvalifikasjonene som er fastsatt for å kunne utøve et yrke eller ha en yrkestittel.

4.4 Flyktningstipend

Flyktninger som har fått opphold i Norge, kan få flyktningstipend til grunnskole eller videregående opplæring. Hvor mye den enkelte får utbetalt i flyktningstipend, avhenger av om personen har ungdomsrett eller voksenrett. Flyktninger som får introduksjonsstønning, har ikke rett til flyktningstipend. En deltager som får introduksjonsstønning i deler av skoleåret, kan få flyktningstipend i den perioden deltageren ikke mottar introduksjonsstønning. Familiegjenforente til flyktninger har ikke rett til flyktningstipend. Målgruppen for flyktningstipend er dermed ikke lik målgruppen for introduksjonsprogram.

Det er mulig å få flyktningstipend i maksimum tre år innenfor en periode på seks år etter dato for

innvilget opphold. Antall år man kan få flyktningstipend, avhenger av hvor raskt man begynner i utdanning etter at man fikk innvilget opphold. For noen kan perioden med flyktningstipend bli for kort til å fullføre påbegynt utdanning med flyktningstipend.

Personer med voksenrett kan få maksimum 110 200 kroner i flyktningstipend per skoleår (2019–2020). Flyktningstipendet for elever med voksenrett er behovsprøvd. Dersom eleven har inntekt, formue eller trygd over de fastsatte grensene, kan hele eller deler av flyktningstipendet bli gjort om til lån.

Personer med ungdomsrett kan få maksimum 7 799 kroner i flyktningstipend per måned dersom de bor borte fra foreldrene sine (bostipend og grunnstipend). De som bor sammen med foreldrene sine, kan få maksimum 3 282 kroner per måned (grunnstipend). I tillegg kan de få et årlig utstyrsstipend på maksimum 3 887 kroner. Beløpet en elev med ungdomsrett kan få i flyktningstipend, regnes ut på samme måte som for andre elever som har ungdomsrett. Støtten gis for ti måneder per skoleår. Dersom eleven er lærling er det 11 måneder med lån og stipend.

5 Almennelige bestemmelser

5.1 Formålet med loven

5.1.1 Gjeldende rett

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1 første punktum. Innvandrere som før introduksjonsloven var henvist til økonomisk sosialhjelp, skulle rette innsatsen mot å komme i arbeid og gjøre seg berettiget til den økonomiske ytelsen. Hvem som omfattes av betegnelsen «nyankomne innvandrere», følger av avgrensningene av lovens ordninger. Det er i hovedsak flyktninger og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag samt deres familiemedlemmer som er i målgruppen for introduksjonsprogram. Også andre innvandrere som har en oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, omfattes av målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. EØS-borgere i Norge, som i all hovedsak er arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, omfattes ikke av lovens ordninger.

Loven skal også legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv, jf. introduksjonsloven § 1 andre punktum. Dette kom inn i loven i 2018, som følge av at opplæring for asylsøkere i mottak ble lovfestet. Formålet med loven er noe annerledes for asylsøkere enn for innvandrere som har fått innvilget oppholdstillatelse. Ikke alle asylsøkere får oppholdstillatelse i Norge, og formålet er derfor utformet med tanke på at mange kun skal ha midlertidig opphold i Norge.

Formålsbestemmelsen har ikke et selvstendig rettslig innhold, men gir retning ved tolkning av andre bestemmelser i loven.

5.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at formålet med loven skal være at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Videre ble det foreslått at loven skal bidra til

at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.

Departementet foreslo å videreføre dagens formål når det gjelder asylsøkere.

5.1.3 Høringsinstansenes syn

Nitten høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om endringer i formålet med loven. Av disse støtter åtte høringsinstanser forslaget, herunder *Arendal kommune, Kristiansand kommune, Det Felles Innvandrerråd i Hordaland, Fylkesmannen i Oslo og Viken, Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring Møre og Romsdal, Trondheim kommune, Tønsberg Læringscenter og Ålesund Voksenopplæring*. Blant annet støtter *Fylkesmannen i Oslo og Viken* at denne paragrafen legger sterkere føringer på utvikling av formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet enn det har vært tidligere. *Ålesund Voksenopplæring* og *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal* uttaler:

Lovens formål er presis. Det er positivt at formelle kvalifikasjoner og varig tilknytning til arbeidslivet fremheves, samt gode norskkunnskaper og økonomisk selvstendighet.

Flere høringsinstanser har blandede tilbakemeldinger til forslaget. *Frivillighet Norge*, som får støtte fra *Voksenopplæringsforbundet (VOFO)*, er positive til forslaget men foreslår å styrke formålsbestemmelsen. *Frivillighet Norge* uttaler:

Frivillighet Norge foreslår at formålsparagrafen styrkes slik at loven ikke bare skal bidra til at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige, men også bidrar til varig tilknytning og gode forutsetninger for å delta på ulike samfunnsarenaer.

Alvdal kommune, Regionrådet for Fjellregionen, Tolga kommune og Tynset kommune uttaler at de

er negative til den omfattende bruken av tidsadverbet «tidlig» i formålsparagrafen og i lovteksten for øvrig, uten at det defineres hva lovgiver legger i ordlyden «tidlig integrering». *Røyrvik kommune* vurderer at en utvidelse av formålet må antas å få konsekvenser for kommunenes arbeid ved at formålet kan og bør bli vurdert opp mot tilbudet som landets egne innbyggere får. Kommunen savner en drøftelse av flere viktige faktorer som vil påvirke flyktningers integrering.

Norges kristne råd er kritiske til lovforslagets manglende fokus på mangfold og inkludering og er bekymret over integrerings- og samfunnsbegrepet i forslaget. *UNICEF Norge* savner en mer helhetlig tilnærming til integrering enn språk, utdanning og arbeid for voksne. *Redd Barna* er positiv til den vide definisjonen av begrepet integrering, men mener dette ikke gjenspeiles i formålsbestemmelsen. De etterlyser mer fokus på innsatsområdene i integreringsstrategien som fremmer deltagelse i samfunnsliv, fritid og frivillighet og som motvirker utenforskap i hverdagen. Integreringsloven bør referere til andre relevante tiltak, kompetansekrav og regelverk. *Redd Barna* savner også et tydelig barneperspektiv i forslaget.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) påpeker at formålsbestemmelsen med fordel kan forenkles, og mener at andre ledd bør vurderes tatt ut.

5.1.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder i hovedsak forslaget fra høringsnotatet, se forslag til § 1.

Formålet med loven skal være at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Dette omfatter i hovedsak flyktninger, personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, og andre innvandrere med oppholdstillatelser som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. EØS-borgere i Norge, som i all hovedsak er arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, omfattes ikke av lovens ordninger.

Begrepet integrere er vidt og sikter til innvandreres deltagelse på ulike områder av samfunnet, deriblant arbeid, utdanning, frivillighet, nærmiljø og oppfølging av barn i barnehage og skole med videre. Loven skal legge til rette for at innvandrere får delta på flere av disse områdene, og vil på den måten bidra til integrering. Slik deltagelse styrker tilhørigheten til det norske samfunnet og bidrar til en enklere overgang til et nytt land med ny kultur. Det er viktig at den enkelte raskt kan bli en del av små og store samfunn. Sivilsamfunnets

og frivillighetens rolle er avgjørende for at innvandrere så raskt som mulig skal komme inn i en ny hverdag med skole, arbeid og deltagelse i lokalsamfunnet. De frivillige organisasjonene gir informasjon, tilbyr norsktrening, kulturaktiviteter, rekrutterer barn til idretten og bidrar til dialog mellom trossamfunnene med videre.

Departementet merker seg at noen høringsinstanser mener at det vide formålet ikke gjenspeiles i loven for øvrig. Det som reguleres i introduksjonsloven i dag, og som foreslås videreført i integreringsloven, er kvalifiseringsordninger som primært er rettet mot voksne nyankomne innvandrere, herunder introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæringstiltak for asylsøkere i mottak.

Kvalifiseringen skal bidra til å dekke gapet mellom kompetansen den enkelte har med seg, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet. Samtidig er kvalifiseringen i stor grad en forutsetning for deltagelse på ulike samfunnsarenaer og dermed en sentral del av integreringen generelt. Selv om det ikke foreslås å regulere andre integreringstiltak enn kvalifisering, er departementet av den oppfatning at formålet likevel gjenspeiles i loven for øvrig. Dersom det på sikt er aktuelt å pålegge kommunen eller andre aktører flere oppgaver enn det som fremgår av loven i dag, vil loven bli endret.

Videre er det noen høringsinstanser som er negative til bruken av tidsadverbet tidlig uten at det defineres hva som menes med «tidlig integreres». Et av hovedgrepene i regjeringens integreringsstrategi er rask oppstart av kvalifisering for nyankomne innvandrere. Strategien fremhever at Brochmann II-utvalget (NOU 2017: 2) påpeker at tiltak som bidrar til aktivering og fremmer integrering på sikt, bør starte allerede i asylmottak. Hensikten med å fremheve tidlig integrering i formålsbestemmelsen, er å synliggjøre at det er viktig å komme raskt i gang med kvalifisering og andre integreringsfremmende tiltak. Jo tidligere prosessen starter, jo raskere kan den enkelte komme i arbeid eller ordinær utdanning og jo raskere vil den enkelte bli økonomisk selvstendig. Både samfunnet og den enkelte er tjent med å unngå lange perioder med passivitet etter ankomst til Norge.

Redd barna savner et barneperspektiv i lovforslaget. Også UNICEF Norge påpeker at den nye integreringsloven både direkte og indirekte vil ha betydning for barn og mener at det barnefaglige perspektivet ikke er gitt nok plass. Voksnes deltagelse i ordningene som reguleres i integreringsloven får betydning for barn, blant annet ved at

voksnes språklæring og øvrig kvalifisering bidrar til at foreldre kan følge opp barn i barnehage og skole, samt at introduksjonsstøtten sikrer livsopphold for familien. Loven er imidlertid rettet mot voksne. Som nevnt ovenfor, er kvalifiseringsordninger kjernen i loven, selv om formålet også rekker videre. Departementet anser det derfor ikke som nødvendig å innta en bredere omtale av barneperspektivet i de enkelte bestemmelsene om innholdet av kvalifiseringstilbudet for voksne. Det er fortsatt et sentralt formål med loven at nyankomne innvandrere blir økonomisk selvstendige. Økonomisk selvstendighet innebærer at den enkelte så langt mulig skal sørge for sitt livsopphold og ikke være avhengig av offentlige ytelser. Loven legger til rette for at deltageren vil bli økonomisk selvstendig ved overgang til utdanning, hvor den enkelte kan søke utdanningsstøtte på lik linje med den øvrige befolkningen, og ved å få en varig tilknytning til arbeidslivet. I løpet av introduksjonsprogrammet får deltageren introduksjonsstønad som skal dekke utgifter til den enkeltes livsopphold i løpet av programtiden.

Frivillighet Norge har foreslått å styrke formålet ved å fremheve at loven også bidrar til varig tilknytning og gode forutsetninger for å delta på ulike samfunnsarenaer. Departementet anser dette som en del av første ledd første punktum om «tidlig integreres i det norske samfunnet».

I lys av at det foreslås å innlemme opplæringen i norsk kultur og norske verdier i mottak i lærerplanen til opplæringen i samfunnskunnskap, se punkt 10.5.4, foreslår departementet å justere formålsbestemmelsen. Det bør fremgå at loven skal bidra til at asylsøkere får kunnskap om norsk samfunnsliv.

Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet. Disse punktene gjenspeiler det som reguleres i loven, og hva ordningene skal bidra til innenfor hovedformålet om tidlig integrering. Gode norskkunnskaper er en viktig forutsetning for integrering i det norske samfunnet. Kunnskap om norsk samfunnsliv omfatter blant annet kunnskap om grunnleggende rettigheter, verdier, omgangsformer, arbeidsliv, familieliv, likestilling, barneoppdragelse og samfunnsinstitusjoner. Formelle kvalifikasjoner omfatter for eksempel fullført grunnskole og videregående opplæring, godkjenning av medbrakt utdanning og kurs som gir formell kompetanse. Varig tilknytning til arbeidslivet er også viktig for integrering, og lovens ordninger skal samlet bidra til dette.

Røyrvik kommune har spilt inn at utvidelsen av formålet har konsekvenser for kommunenes arbeid ved at formålet kan og bør bli vurdert opp mot tilbudet landets egne innbyggere får. Departementet viser til at formålet primært gir veiledning ved tolkningen av loven for øvrig. Formålsbestemmelsen gir ikke rettskrav på noe utover det som ellers følger av loven. Integreringsloven regulerer særlige ordninger for nyankomne innvandrere og retter seg i hovedsak ikke mot andre innbyggere i Norge.

Departementet foreslår å videreføre formålet med loven for asylsøkere. Det innebærer at loven skal legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv. Asylsøkere er en sammensatt gruppe, som både består av personer som vil få oppholdstillatelse i Norge, og av personer som vil få avslag på sine søknader og dermed skal returneres. Integreringsloven skal bidra til å motvirke passivitet i perioden den enkelte venter på svar på søknaden om beskyttelse og oppholdstillatelse. Ettersom asylsøkerne oppholder seg i Norge i denne perioden, er det en fordel om de får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv, uavhengig av om de senere får oppholdstillatelse i Norge eller om de skal returneres.

Loven regulerer også prøver i norsk og samfunnskunnskap. Det er imidlertid ikke bare personer som omfattes av integreringsloven som avlegger disse prøvene, se punkt 10.9 nedenfor. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig at alle som kan ha behov for å avlegge en prøve i norsk eller samfunnskunnskap, skal omfattes av lovens formål, ettersom loven primært retter seg mot innvandrere. Loven vil dermed på dette punktet favne en større krets av personer enn det som fremgår av forslaget til formålsbestemmelse.

5.2 Geografisk virkeområde

5.2.1 Gjeldende rett

Introduksjonsloven har ingen bestemmelse om det geografiske virkeområdet for loven.

Loven gjelder i Norge, men er ikke gitt anvendelse for Svalbard og Jan Mayen.

5.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å regulere lovens geografiske virkeområde eksplisitt. Det ble foreslått at loven skal gjelde i Norge. Når oppgaver etter loven skal gjennomføres før en person ankommer Norge, ble det foreslått at loven også skal gjelde utenfor

det norske territoriet. Det ble ikke foreslått at loven skal gjelde på Svalbard eller Jan Mayen.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser hadde innspill til forslaget om å regulere lovens geografiske virkeområde. Dette gjelder *Alvdal kommune, Tolga kommune, Tynset kommune* og *Regionrådet for Fjellregionen*, som alle er negative til at loven også skal gjelde utenfor det norske territoriet. Det er ikke begrunnet hvorfor de ikke støtter forslaget. *Justis- og beredskapsdepartementet (JD)* mener at bestemmelsen om geografisk virkeområde er unødvendig.

5.2.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder ikke forslaget om å regulere geografisk virkeområde i en egen bestemmelse. Loven skal gjelde i Norge, og bestemmelsen om kartlegging i forkant av innreise til Norge innebærer også at loven vil gjelde utenfor det norske territoriet. Departementet har merket seg innspillene fra noen kommuner om at de ikke støtter at loven bør gjelde utenfor det norske territoriet. Innspillene er ikke begrunnet og det er dermed uklart for departementet hva som er grunnen til at de ikke støtter forslaget. Bakgrunnen for forslaget om å utvide det geografiske virkeområde er forslaget om å lovfeste kartlegging av overføringsflyktnings kompetanse i forkant av innreise til Norge, se punkt 7.2.4.3 nedenfor. Det foreslås ikke å pålegge kommunene plikter før overføringsflyktingene ankommer riket. JD mener at bestemmelsen er unødvendig, og viser til at bestemmelsen som regulerer kartlegging før innreise til Norge ikke forutsetter en egen bestemmelse om geografisk virkeområde.

Departementet er enig i denne vurderingen og foreslår derfor ikke en egen bestemmelse om geografisk virkeområde i integreringsloven. Departementet opprettholder forslaget om at loven ikke skal gjelde på Svalbard eller Jan Mayen, men dette behøver ikke reguleres særskilt i loven.

5.3 Definisjoner

5.3.1 Gjeldende rett

Dagens introduksjonslov inneholder ikke en definisjonsbestemmelse. Noen begreper defineres i enkeltbestemmelser i loven, mens andre begreper kun defineres i forarbeidene eller i rundskriv.

5.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at de mest brukte begrepene defineres i loven.

Departementet foreslo følgende definisjoner:

- asylsøker: person som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28
- innvandrere: person med oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven
- overføringsflyktning: person som har fått flyktningsstatus, jf. utlendingsloven § 28 første ledd, av Utlendingsdirektoratet før innreise til Norge eller som har fått en innreisetillatelse i påvente av behandling av sin søknad om flyktningsstatus
- bosatt etter avtale: bosatt etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene

5.3.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser hadde innspill til forslaget om å definere de mest brukte begrepene i loven eller de foreslåtte definisjonene.

5.3.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å definere de mest brukte begrepene i loven, se forslag til § 2.

Det foreslås følgende definisjoner:

Med begrepet asylsøker menes en person som søker beskyttelse i Norge etter utlendingsloven § 28, og ikke har fått søknaden sin endelig avgjort. En person er bare asylsøker fra vedkommende har meldt seg for politiet i Norge og søkt om beskyttelse (asyl), og til UDI eller Utlendingsnemnda (UNE) har behandlet søknaden og fattet et endelig vedtak.

Med innvandrere menes i denne loven en person som har fått oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven. EØS-borgere som bosetter seg i Norge over en periode, vil også falle inn under definisjonen av innvandrere.

I høringsnotatet var det også foreslått å definere begrepene *overføringsflyktning* og *bosatt etter avtale*. Etter en gjennomgang av lovforslaget ser departementet at disse definisjonene egner seg bedre der begrepene blir brukt. Definisjonen av *overføringsflyktning* er derfor flyttet til bestemmelsen om kompetansekartlegging før bosetting, mens *bosatt etter avtale* beskrives i bestemmelsene om målgruppe for introduksjonsprogrammet og målgruppa for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

6 Kommunens og fylkeskommunens ansvar

6.1 Kommunens ansvar

6.1.1 Gjeldende rett

Introduksjonsloven inneholder ingen overordnet bestemmelse om kommunens ansvar. Kommunens ansvar reguleres imidlertid i flere bestemmelser i loven, deriblant § 3 om introduksjonsprogram og § 18 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I § 3 fremgår det at kommunens plikt til å sørge for introduksjonsprogram ikke gjelder personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i introduksjonsprogram.

Kommunen har videre plikt til å registrere personopplysninger i personregistre, jf. introduksjonsloven § 25 a. Vertskommuner for mottak skal sørge for opplæring i mottak, jf. § 20 b.

Introduksjonsloven inneholder ingen bestemmelse om at kommunen skal sørge for nødvendig informasjonsflyt eller at kommunens tilbud etter loven skal være forsvarlig.

6.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å regulere kommunens ansvar i en overordnet bestemmelse i loven. Det ble foreslått å synliggjøre at kommunen er ansvarlig for å sørge for tidlig kvalifisering før bosetting, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet foreslo at kommunens plikter ikke skal gjelde overfor personer som har avbrutt eller avvist deltagelse i ordningene som reguleres i loven.

Videre ble det foreslått å regulere at kommunen skal sørge for nødvendig informasjonsflyt internt i kommunen og mellom kommunen og andre aktører som har oppgaver etter loven. Det ble også foreslått å synliggjøre i loven at kommunen kan overholde sine plikter ved å gi andre aktører i oppdrag å utføre oppgavene.

I høringsnotatet ble det stilt et åpent spørsmål om det burde innføres et krav om at kommunens tilbud etter loven skal være forsvarlig og gis innen fristene som fremgår av loven. Det ble også bedt om innspill til eventuelle andre forslag

til andre måter å regulere krav til kvalitet og individuell tilpasning.

6.1.3 Høringsinstansenes syn

6.1.3.1 Kommunens ansvar

Om lag 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å tydeliggjøre kommunens ansvar i en overordnet bestemmelse. Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg støtter hele eller deler av forslaget. Dette gjelder blant annet *Bærum kommune*, *Fylkesmannen i Vestland*, *Kompetanse Norge*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* og *Sjøvegan videregående skole*. *Bærum kommune* uttaler:

Bærum kommune støtter en tydeliggjøring på at kommunen er ansvarlig for å sørge for tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Sunnfjord kommune er positiv til at kommunen får flere lovfestede oppgaver innen integreringsfeltet, men understreker viktigheten av at det også blir overført tilstrekkelig med midler til å oppfylle oppgavene på en god måte. Også *Fylkesmannen i Rogaland* påpeker at det er viktig at det settes av tilstrekkelig med ressurser og kompetanse for å få til et godt samarbeid på tvers av etater i kommunen, noe Fylkesmannen i Rogaland erfarer gjennom tilsyn at er utfordrende.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er usikre på om det er hensiktsmessig med en egen bestemmelse som angir kommunens ansvar etter loven, i alle fall slik den er formulert i utkastet. Videre påpeker *JD* at det er lagt opp til en dobbeltregulering av spørsmålet ved at det også er presisert i de enkelte bestemmelsene om tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram mv., at det er kommunen som har ansvaret for å tilby tjenestene.

Noen av høringsinstansene kommenterer ansvarsfordelingen mellom kommune og fylkeskommune, deriblant *Grong kommune*, *Regionrådet for Fjellregionen*, *Tolga kommune* og *Tynset kommune*, som er positive til fordelingen av ansvar

mellom kommune og fylkeskommune. *Grong kommune* mener at utviklingen mot mer formalisering og systematisering kan fremme likeverdig tjenestetilbud og tydeligere føringer og bistand til kommunene i utvikling av tjenestetilbudet til flyktninger. Både *Tolga kommune* og *Tynset kommune* er positiv til fordelingen av ansvar mellom kommune og fylkeskommune, men negativ til at inntektene til kommunen trolig vil reduseres, samtidig som utgiftene mest sannsynlig vil øke uten at staten kompenserer for de økte utgiftene.

Noen høringsinstanser er skeptiske til en ansvarsdeling mellom kommune og fylkeskommune, blant annet *Bømlo kommune* og *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre- og Romsdal*. For eksempel mener *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre- og Romsdal* at hovedansvaret for norskopplæringen og kvalifiseringen fortsatt bør ligge til kommunene, som har opparbeidet seg bred erfaring og kompetanse på feltet.

Bømlo kommune uttaler:

Samstundes med at lovforslaget er tydelig på at det er kommunen si oppgave å tilretteleggja for god integrering, ynskjer ein å overføre fleire av kommunen sine oppgåver og inntekter til fylkeskommunen. Bømlo kommune vurderer at dette kan føra til fragmentering av gode samarbeidsmodellar og pulverisera gode fagmiljø som alt er opparbeidd i kommunar ute i distrikta.

Flere høringsinstanser kommenterer kommunenes mulighet til å gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter loven. Blant annet uttaler *Kontaktutvalet for innvandrere og flyktninger i Stord kommune* at det er viktig å presisere hvem disse andre er, og føre tilsyn. *Skolelederforbundet* vil advare mot at kommunen gis adgang til å legge ansvaret for norskopplæringen over på en privat aktør og ønsker like strenge bestemmelser på dette som for skoler etter friskoleloven. *Voksenopplæringsforbundet (VOFO)* støtter også forslaget, men ønsker at det synliggjøres i forslaget at studieforbund kan være en aktør. Også *Studieforbundet Folkeuniversitetet* mener at studieforbund og nettskoler bør nevnes eksplisitt i lovbestemmelsen.

Forslaget om at kommunen skal sikre nødvendig informasjonsflyt, har fått blandede tilbakemeldinger. *Kvinesdal kommune* mener regulering av informasjonsflyt vil kvalitetssikre arbeidet som gjøres rundt en bruker, og kan føre til at kommunen generelt tar mer ansvar når informasjon blir

delt med aktuelle samarbeidspartnere innad i kommunen. *Fylkesmannen i Agder* er positiv til at loven understreker behovet for informasjonsflyt, men savner konkrete tiltak som kan bedre informasjonsflyten. *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)* uttaler at informasjonsflyt er avgjørende for å sikre gode løp for den enkelte, men fremhever også at det er avgjørende at samarbeidet mellom kommune og NAV-kontor nedfelles i en skriftlig samarbeidsavtale lokalt. *Kommunesektorens Organisasjon (KS)* er uenig i forslaget og uttaler:

KS mener forslaget representerer en form for detaljstyring og umyndiggjøring av kommuner, som verken samsvarer med nærhetsprinsippet eller forholdsmessighetsprinsippet som angitt i kommuneloven § 2-2, og som heller ikke er godt begrunnet. Kommunen skal selv kunne organisere seg slik kommunen anser hensiktsmessig for å oppfylle de formål og plikter som fastsettes i lov, og KS mener det er unødvendig å lovfeste en plikt til å informere internt i kommunene. KS er ikke kjent med at en tilsvarende regel er fastsatt på andre velferdsområder, og kan heller ikke se at det er grunn for en slik regel på dette området.

NAV Luster Flyktningteneste og voksenopplæring lurar på hvordan kommunen kan sikre informasjonsflyten uten å gå utover lov om personvern og taushetsplikt. *Vaksenopplæringa i Vinje kommune* ser ikke behovet for lovregulering av informasjonsflyten fra kommunene for å sikre god koordinering av integreringsfeltet. Derimot opplever *Vaksenopplæringa i Vinje kommune* ofte for dårlig informasjon fra IMDi ut til kommunene, og mener at et bedre system for kommunikasjon og saksbehandling hos IMDi hadde vært et bedre grep her.

6.1.3.2 Krav om forsvarlig tilbud

Omtrent 80 høringsinstanser har innspill til spørsmålet om det bør innføres et forsvarlighetskrav.

Godt over halvparten av høringsinstansene støtter forslaget om å innføre et forsvarlighetskrav, blant annet flere kommuner og fylkeskommuner, *AVdir*, *Caritas*, *IMDI*, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, *Fylkesmannen i Agder*, *Fylkesmannen i Innlandet*, *Fylkesmannen i Nordland*, *Norsk Folkehjelp* og *Norges Kristne Råd*. *AVdir* vurderer at innføringen av et forsvarlighetskrav kan være formålstjenlig og viser til de store forskjellene i kvaliteten på tilbudet som blir gitt, både i omfang og innhold. Også *Caritas* støtter lovfesting av et slikt krav for i større grad å

sikre god kvalitet i tilbudet på tvers av kommunene. *Norsk Folkehjelp* mener det er bra at kommunene eksplisitt blir ansvarliggjort. *Norges Kristne Råd* tror at kravet og minimumsstandarden fører til nødvendige innskjerpinger og økt måloppnåelse. Rådet antar at kravet ikke bare gjelder kommuner, men også alle andre aktører som påtar seg oppgaver etter loven.

Kvinesdal kommune uttaler:

Dette har vært etterlyst i mange år, vi tenker derfor at det vil være bra med slike krav. Tilbudene er noe ulike fra kommune til kommune, dette er ikke bra for de som bosettes. Deretter må man dimensjonere arbeidet ut fra de krav og midler som er tilgjengelig.

IMDi mener at dette vil tydeliggjøre at det stilles krav til kvaliteten på kommunenes tilbud, og fremhever at et forsvarlighetskrav vil gi rom for variasjon i kommunenes tilbud, samtidig som det stilles kvalitetskrav. *IMDi* vurderer at det må utarbeides tydelige retningslinjer for at kommunene skal kunne vurdere om tilbudet de gir, er forsvarlig og slik at fylkesmannen kan føre tilsyn. Videre mener *IMDi* at det også bør stilles krav til kommunen om at de skal sikre et godt psykososialt miljø for deltagere i integreringslovens ordninger.

Rogaland fylkeskommune mener at praksisen skal være forsvarlig, men det må likevel være rom for lokale og regionale tilrettelegger.

ffkf er i utgangspunktet positiv til at det innføres et forsvarlighetskrav i integreringsloven, og viser til at medlemskommunene mener at et slikt krav vil styrke rettssikkerheten til deltagerne. Det vil kunne bidra til økt kvalitet på program i de kommunene der dette ikke er tilfredsstillende i dag. *ffkf* fremhever at det er viktig at kriteriene som skal ligge til grunn for en vurdering av kommunenes tilbud, er tydelige og likt forvaltet i alle fylkene.

Flere kommuner som støtter forsvarlighetskravet, peker også på at det er behov for kriterier og klargjøring. Dette gjelder blant annet *Askøy kommune*, *Bamble kommune*, *Bodø kommune*, *Hemsedal kommune*, *Sør-Varanger kommune*, *Tromsø kommune* og *Tønsberg Læringssenter*. For eksempel påpeker *Tønsberg Læringssenter* at det må foreligge klare kriterier for hva som er forsvarlig. *Bodø kommune* uttaler:

Bodø kommune er positive til forslag om forsvarlighet og kvalitetskrav, slik at den enkelte

deltaker får et tilrettelagt, helhetlig og forsvarlig tilbud. Det bidrar til bedre rettsikkerhet for deltaker. Men det må lages målbare kriterier, da det kan være ulik forståelse av hva som ligger i begrepet forsvarlig.

Tromsø kommune mener departementet må klargjøre mer utdypende hvilke konsekvenser forsvarlighetskravet får i praksis. *Sør-Varanger kommune* uttaler at et forsvarlighetskrav vil stille krav til kvaliteten i tilbudet og ha nær sammenheng med eksisterende plikter og innhold i programmet. Samtidig viser kommunen til at det vil være utfordrende og vanskelig å fastslå og spør hvor grensen går for ikke å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. *Bamble kommune* påpeker at det er utfordrende å sette slike generelle krav, og at rammebetingelsene eventuelt må være klare og realistiske slik at kommunene har mulighet til å oppfylle kravet. *Askøy kommune* mener det i utgangspunktet er positivt å innføre krav til kvalitet, men ser blant annet at det kan være utfordrende for kommunen til enhver tid å vurdere om tilbudet som gis, holder den nødvendige kvaliteten. *Askøy kommune* vurderer at individuell plan ivaretar kravet til forsvarlighet.

Statens helsetilsyn (Helsetilsynet) fremhever flere utfordringer i sin høringsuttalelse, på bakgrunn av sin erfaring som tilsynsmyndighet. *Helsetilsynet* anbefaler at det tas stilling til hvorvidt det faglige grunnlaget på integreringsområdet er av en slik karakter at det kan danne en faglig målestokk utenfor loven og dermed gi et konkret innhold til forsvarlighetskravet. Dersom en slik faglig målestokk ikke kan identifiseres, mener *Helsetilsynet* at et bedre alternativ vil være å ha egne bestemmelser om de spesifikke kvalitetskrav man ønsker å stille til kommunenes tjenester, for eksempel når det gjelder innhold, omfang og når tjenestene ytes. *Helsetilsynet* anbefaler også at det drøftes om kommunenes oppgaver etter den nye loven vil være sammensatt av så mange elementer fra ulike fagområder at det vil gjøre det krevende å definere innholdet i kravet. Til slutt mener *Helsetilsynet* at man bør unngå å omtale forsvarlighetskravet som en minimumsstandard, da dette kan skape inntrykk av at kravet til forsvarlighet innebærer å planlegge sin virksomhet på grensen til det ulovlige.

Omtrent 25 høringsinstanser støtter ikke forslaget om å innføre et forsvarlighetskrav, herunder blant annet *Fylkesmannen i Vestland*, *JD*, *KS* og noen kommuner. *Fylkesmannen i Vestland* er i tvil om dette forslaget gjør kommunenes plikter mer tydelige enn etter gjeldende rett.

KS mener det er uklart hvilke forpliktelser som vil følge av kravet ved siden av de øvrige pliktreglene som er foreslått. Videre påpeker KS at dersom regelen skal tolkes i lys av formålsbestemmelsen, blir det ytterligere uklart hvilke krav som følger av regelen. KS uttaler:

KS frykter også at en lovfesting av et forsvarlighetskrav sammen med øvrige pliktregler vil innebære en ytterligere rettsliggjøring gjennom rettsprosesser for domstolene, noe vi anser som lite hensiktsmessig ressursbruk. I tillegg frykter KS at avstanden mellom idealet som rettsregelen oppstiller og det som i mange tilfeller er realistisk å oppnå, blir for stor. Det er under enhver omstendighet behov for at lovgiver redegjør nærmere for innholdet i en slik regel.

Noen av kommunene som ikke støtter forslaget, mener at kvaliteten ivaretas gjennom andre kriterier i loven eller kan ivaretas på andre måter. *Røyrvik kommune* ber om at det vurderes hvorvidt forsvarligheten i stedet kan oppnås ved å bli kontraktsfestet i den enkeltes bosettingsavtale. *Sola kommune* mener at økt kvalitet kan oppnås på andre måter, blant annet gjennom god informasjon og veiledning til kommunene. *Sola kommune* viser til at kvaliteten har økt etter den nye malen for individuell plan. *Indre Fosen voksenopplæring og innvandringsstjeneste* uttaler:

Vi mener at krav som stilles til kommunen om kommunens ansvar er tydelig nok, men det bør ses på bedre samhandling mellom kommune og fylkeskommune, og eventuelt andre aktører for å unngå unødvendige hindringer i måloppnåelse.

JD vurderer at det ikke er åpenbart at et forsvarlighetskrav vil bidra til at deltagerne i større grad får et program som er egnet til å oppfylle formålet med loven eller programmet. Dersom dagens ordning ikke fungerer etter hensikten, mener *JD* at det bør vurderes om det i stedet kan presiseres ytterligere i loven hva kommunen er forpliktet til å tilby den enkelte.

Det er flere høringsinstanser som kommenterer forholdet mellom forsvarlighetskravet og andre bestemmelser i loven. *Kragerø kommune* ønsker å bemerke at det i mange tilfeller vil kunne oppstå konflikt mellom den foreslåtte varigheten på programmet for enkelte av gruppene og kravet til kvalitet og forsvarlighet. Dette gjelder særlig for gruppen som skal ha seks måneders program. *Nye Ålesund kommune* er positiv til forsvarlig-

hetskrav, men mener at sluttmålene til den enkelte deltager ikke er forsvarlige. *Fredrikstad kommune* mener det bør innføres et forsvarlighetskrav, men er spørrende til hvordan det kan innfris når det i lovforslaget er strenge føringer og liten mulighet til å benytte skjønn til det beste for den enkelte introduksjonsdeltager.

Elverum kommune mener at det også bør knyttes et forsvarlighetskrav til oppgavene som overføres til fylkeskommunen, for eksempel ansvaret for kombinasjonsklasser.

LDO fremhever at det må tas hensyn til individuelle forskjeller hos deltagerne i introduksjonsprogrammet i vurderingen av hvilket tilbud som anses forsvarlig. *LDO* uttaler at departementet bør etterstrebe å gjøre kravet konkret, i den forstand at det kommer tydelig frem hvilke hensyn som skal avveies, og hvilke kriterier som skal vektlegges.

UNICEF Norge tar ikke stilling til om det bør innføres et forsvarlighetskrav, men trekker frem at det bør stilles krav om at offentlige instanser innehar tilpasset barnefaglig kompetanse.

6.1.4 Departementets vurderinger

6.1.4.1 Kommunens ansvar

Departementet opprettholder forslaget om å synliggjøre kommunens kjerneansvar etter loven, se forslag til § 3. Bestemmelsen synliggjør at kommunen er ansvarlig for tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lovens kapittel 3, 4 og 6.

Departementet opprettholder også forslaget om å regulere at kommunenes plikter ikke gjelder overfor personer som har avbrutt eller avvist deltagelse i ordningene som reguleres i loven. I dagens regelverk presiseres dette kun eksplisitt for deltagelse i introduksjonsprogram, og forslaget innebærer dermed en endring av dagens rettsstilling. Departementet mener at kommunen ikke skal være forpliktet til å tilby opplæring eller kvalifisering til personer som ikke ønsker det. Det må som utgangspunkt kreves uttrykkelig avbrytelse eller avvisning fra den enkelte. Fravær er ikke tilstrekkelig, og det vises da til muligheten for å stanse programmet eller opplæringen, se punktene 8.9.4 og 10.8.4 nedenfor. Personer som flytter eller forsvinner anses for å ha avbrutt eller avvist deltagelse. Ved flytting er ikke personen lenger bosatt etter avtale og inngår derfor ikke i målgruppen for introduksjonsprogram i den nye kommunen, jf. § 8.

Departementet foreslo å regulere informasjon flyt i et eget ledd i bestemmelsen. Enkelte

høringsinstanser mener slik regulering ikke er nødvendig. Departementet viser til at dårlig informasjonsflyt har vært en utfordring etter introduksjonsloven, særlig mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten. I tillegg er det flere kommuner som ikke oppfyller sin plikt til å registrere personopplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), noe som blant annet gjør det utfordrende for IMDi å utføre sine oppgaver. Samtidig ser departementet at den foreslåtte bestemmelsen var uklar, og at det er andre tiltak som kan være bedre egnet til å sikre tilstrekkelig informasjonsflyt. Plikten til å registrere personopplysninger i NIR er allerede lovregulert. Videre pågår det arbeid i departementene med å endre en rekke velferdslover for å sikre bedre samarbeid mellom velferdstjenestene. I tillegg har Forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*, blant annet foreslått nye regler om taushetsplikt og informasjonsdeling mellom forvaltningsorgan. Som følge av dette opprettholder departementet ikke forslaget om å regulere at kommunen skal sørge for nødvendig informasjonsflyt internt i kommunen og mellom kommunen og andre aktører som har oppgaver etter loven.

Departementet opprettholder forslaget om å synliggjøre i loven at kommunen kan overholde sine plikter også ved å gi andre aktører i oppdrag å utføre oppgavene. Kommunen kan for eksempel legge ansvaret for norskopplæringen til en privat aktør eller la private og sosiale entreprenører tilby elementer i introduksjonsprogrammet.

Skolelederforbundet advarer i høringen mot at kommunene skal ha mulighet til å legge ansvaret over på en privat aktør og ønsker like strenge bestemmelser som for skoler etter friskoleloven. Departementet viser til at forslaget gir uttrykk for gjeldende rett i dag, og at det ikke er holdepunkter for at dette svekker kvaliteten i tilbudet. Noen kommuner er avhengige av private aktører for å gi et tilstrekkelig godt tilbud.

Høringsinstansene har blant annet hatt innspill om at det bør fremgå hvem de andre aktørene er. Blant annet foreslår både VOFO og Studieforbundet Folkeuniversitetet at studieforbund bør nevnes eksplisitt. Departementet gjør ikke endringer som følge av disse innspillene. Studieforbund og frivillige organisasjoner er eksempler på private aktører som kan gis oppdrag etter bestemmelsen, men det kan også være andre aktuelle aktører. Departementet anser det som en fordel at bestemmelsen ikke legger føringer på hvilke aktører som kan gis oppdrag.

Kommunen har alltid det overordnede ansvaret for at pliktene etter loven overholdes. Dette gjelder også når kommunen har gitt andre aktører i oppdrag å utføre oppgaver. Å sikre at kommunen følger opp private aktører som utfører lovpålagte oppgaver for kommunen, vil være en del av kommunens internkontrollansvar. Private aktører omfattes ikke av internkontrollkravet etter kommuneloven. Kommunen må sikre og følge med på at deltakere i ordningene etter integreringsloven får det de har krav på når oppgaver er satt bort til private. Kommunen kan for eksempel ta inn et krav til internkontroll i avtalen med aktøren, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.2 om kommunens internkontroll og private aktører. Dersom tjenesten kommunen anskaffer har en verdi på over 100 000 kroner ekskludert merverdiavgift, må kommunen følge anskaffelsesregelverket.

Kompetanse Norge administrerer en godkjenningsordning for tilbydere av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunale voksenopplæringssentre er godkjente tilbydere av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det samme gjelder andre aktører som kommunen har inngått avtale med, for eksempel et studieforbund eller en privat tilbyder. På Kompetanse Norge sine hjemmesider finnes det en oversikt over godkjente tilbydere.

6.1.4.2 Krav til forsvarlighet

Departementet hørte åpent hvorvidt det burde innføres et forsvarlighetskrav til tjenestene kommunen yter etter integreringsloven. Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter det og mener at et slikt krav vil bidra til å redusere forskjeller mellom kommunene og sikre bedre tjenester for deltagerne. Samtidig er det mange som reiser spørsmål ved hva et slikt krav innebærer i praksis, og som understreker behovet for konkretisering og veiledning til både kommunen og tilsynsmyndigheten. En del høringsinstanser støtter ikke forslaget og mener kvalitet i opplæring og andre tjenester etter loven ivaretas eller kan ivaretas på andre måter.

Bakgrunnen for forslaget om innføring av et forsvarlighetskrav i integreringsloven er blant annet at flere deltagere i introduksjonsprogram og i norskopplæringen i dag opplever å få et program eller en opplæring som verken er egnet til å oppfylle formålet med loven eller formålet med programmet om å forberede for deltagelse i yrkeslivet. Departementet er for eksempel kjent med at deltagere gis språkpraksis på arbeidsplasser der det ikke er mulighet for å praktisere norsk. Den enkelte har i dag begrenset mulighet til å klage på

innholdet av programmet eller norskopplæringen. Det kan heller ikke føres tilsyn med om innholdet av programmet eller norskopplæringen er egnet. Både introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap kan bestå av en rekke ulike elementer og tiltak og gjennomføres ved bruk av ulike metoder.

Departementet mener at de nevnte funnene, og det at tjenestene som ytes er sammensatt av elementer fra ulike fagområder, gjør det særlig viktig at kommunen løfter blikket og vurderer tjenestene fra et overordnet perspektiv. Dette vil også bevisstgjøre kommunen om at det som tilbys deltagerne må holde en viss kvalitet. Departementet har vurdert andre måter å sikre kvaliteten i opplæring og andre tjenester etter loven på enn et forsvarlighetskrav, for eksempel krav til de enkelte delene av tjenestene som ytes. Innholdet av programmet og opplæringen tilpasses den enkelte deltager og varierer ut fra hvilke kvalifisering- og opplæringstilbud som finnes lokalt. Det faktum at kvalifiseringen og opplæringstilbudet vil variere, både ut fra hvilke behov deltageren har og lokale forhold, er en utfordring som gjelder generelt for mange kommunale tjenester. Det gjør det uansett utfordrende å fastsette innholdsmessige krav til de enkelte elementene i introduksjonsprogrammet eller opplæringen, enten i lovgivningen eller gjennom rammeplaner. Som følge av dette foreslår departementet å innføre et krav om at opplæring og tjenester som kommunen yter etter denne loven skal være forsvarlige.

Forsvarlighetskrav følger blant annet av barnevernloven, sosialtjenesteloven og helselovgivningen. Kravet etter barnevernloven innebærer at alle tjenester og tiltak skal være forsvarlige, både når det gjelder innhold, omfang og når tjenestene ytes. Etter sosialtjenesteloven skal tjenestene som ytes være forsvarlige både når det gjelder tilgjengelighet, kompetanse, innhold og omfang. Forsvarlighetskravet i helselovgivningen innebærer at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.

Krav om forsvarlighet er en rettslig standard. Det innebærer at innholdet er forankret blant annet i fagkunnskap og faglige retningslinjer. Innholdet i kravet endrer seg dermed også i takt med utviklingen av fagkunnskap og endringer i verdioppfatninger. Kravet må ses i sammenheng med de øvrige pliktene som kommunen har etter loven og innebærer ikke at kommunen får plikter utover dette. Forsvarlighetskravet har en dobbel funksjon. Det er en rettesnor for kommunen og viser til normer som beskriver hvordan tjenestene bør være. Disse normene utgjør kjernen i

forsvarlighetskravet og kan betegnes som god praksis. Samtidig danner normene utgangspunkt for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går. Det vil si de konkrete vurderingene av hvor store avvik fra god praksis som kan aksepteres før avviket medfører at tjenestene blir uforsvarlig.

Mellom god praksis, og forsvarlighetskravets nedre grense, vil det være rom for at kommunen kan utøve skjønn. Det følger imidlertid av forsvarlighetskravet at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.

Statens helsetilsyn er overordnet faglig myndighet for tilsynsvirkosomheten på de nevnte områdene. I sin høringsuttalelse til forslaget om innføring av forsvarlighetskrav i integreringsloven anbefaler tilsynet at det tas stilling til hvorvidt det faglige grunnlaget på integreringsområdet er av en slik karakter at det kan danne en faglig målestokk utenfor loven og dermed gi kravet et konkret innhold. Dersom dette ikke er mulig mener Helsetilsynet at det er et bedre alternativ å ha egne bestemmelser om de spesifikke kvalitetskravene til kommunens tjenester.

Med utgangspunkt i høringsuttalelsen til Statens helsetilsyn, har departementet vurdert det faglige grunnlaget på integreringsområdet. I forbindelse med utviklingen av introduksjonsprogrammet ble det i 1999 og 2000 igangsatt 26 forsøksprosjekter i kommunene for å prøve ut nye kvalifiseringsmetoder for nyankomne innvandrere, koblet til utbetaling av en stønad som alternativ til økonomisk sosialhjelp. Forsøkene ble evaluert og dannet grunnlaget for anbefalingene til innholdet i og organiseringen av introduksjonsprogrammet. Det har også vært gjennomført en rekke evalueringer av introduksjonsordningen etter at ordningen ble innført i 2003. I den første perioden etter 2003 kunne kommunene søke på en tilskuddsordning for prosjektmidler for blant annet metodeutvikling innenfor introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fra 2013 ble *tilskuddsordningen for kommunale utviklingsmidler* (KUM) opprettet. Formålet med ordningen var å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid. Ordningen ble fra 2019 erstattet av tilskuddsordningen *Utvikling av kommunale integreringstiltak*. Denne ordningen skal bidra til kunnskaps- og metodeutvikling av nasjonal interesse innen introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kunnskapen og metodene skal ha overføringsverdi til øvrige kommuner. Som følge av dette er det mye kunnskap om hva som er god praksis i arbeidet

med kvalifiseringen av flyktninger, og det har vært en kontinuerlig utvikling av metoder, tiltak og beste praksis siden ordningene i introduksjonsloven ble innført. Det finnes blant annet kunnskap og kvalitetsstandarder om hva individuell tilpassing og tett oppfølging bør være, og hva som kjennetegner en god arbeidspraksis- og en god språkpraksisplass. IMDi utarbeidet i 2019 en modell for kommuner som ønsker å utvikle arbeidsrettede løp for deltagere i introduksjonsprogram med lite eller ingen skolebakgrunn. Videre foreligger det kunnskap som tilsier at lederforankring, økonomisk handlefrihet og at kommunen setter egne mål for integreringsarbeidet har en positiv effekt på resultatene av kvalifiseringsarbeidet (Fafo 2017:31).

Mye av denne kunnskapen er tilgjengelig for kommunene og andre gjennom nettsidene til blant annet IMDi, Kompetanse Norge og KS. Kommunene kan blant annet finne nye evalueringer og kunnskapsoppsummeringer og direktoratenes maler og veiledere. En utfordring er at kunnskapen ikke er samlet på ett sted og heller ikke brukes av alle kommunene i dag. Samtidig mener departementet at kunnskapen som finnes, gir veiledning om en form for beste praksis for de fleste mulige tiltak i introduksjonsprogrammet. Selv om opplæringstilbudet og andre tjenester må tilpasses lokale forhold, vil kommunene for eksempel kunne finne veiledning om hva som kreves av en arbeidspraksisplass, og vil kunne bruke dette i sitt lokale arbeidsmarked.

På denne bakgrunn mener departementet at kunnskapen og det faglige grunnlaget som er tilgjengelig på integreringsfeltet, er av en slik karakter at det danner en faglig målestokk. Departementet vil arbeide videre for å gjøre kunnskapen bedre tilgjengelig for kommunene innen tidspunktet for lovens ikrafttredelse. De standardiserte elementene som utvikles til bruk i introduksjonsprogrammet, skal gjøre det enklere for kommunene å tilby differensierte introduksjonsprogram av god kvalitet for alle typer deltagere. Som del av arbeidet vil det bli utviklet en digital ressurs med lett tilgjengelige kvalitetsstandarder, faglige anbefalinger og verktøy som skal gjøre det enklere for kommunene å få på plass relevante tiltak. Departementet ønsker at denne ressursen fremover også skal inneholde øvrige kvalitetsstandarder for arbeidet med oppfølging av ordningene i integreringsloven.

Departementet viser for øvrig til at flertallet av fylkesmennene som har uttalt seg om forsvarlighetskravet, støtter innføringen.

Det sentrale i forsvarlighetskravet er at opplæringen og tjenestene som ytes, skal være egnet til

å oppfylle formålet med loven om tidlig integrering i det norske samfunnet. Dette er et overordnet krav og det som skal vurderes er det samlede tjenestetilbudet deltageren får. Når det gjelder innholdet av tilbudet, må kommunene i praksis vurdere opplæringen og andre tjenester opp mot tilgjengelig kunnskap. Kommunene må dessuten se på hvorvidt tjenestetilbudet er tilpasset den enkeltes behov, og om det bidrar til at deltageren vil oppnå sitt sluttmaal og norskmål. Kommunen skal sikre at det er samsvar mellom det som fremkommer av kompetansekartleggingen og karriereveiledningen og innholdet av opplæringen og andre tjenester. Et introduksjonsprogram kan inneholde elementer som ikke direkte gjør deltageren i stand til å delta i arbeid eller utdanning. Dette ligger innenfor kommunens skjønn. Noen slike elementer medfører ikke at tjenestetilbudet er uforsvarlig. Tjenestetilbudet kan likevel anses for å være uforsvarlig dersom slike elementer utgjør hoveddelen av programmet, siden dette ikke vil være egnet til å oppfylle formålet med loven. Andre eksempler på tilfeller hvor tilbudet vil være uforsvarlig, er dersom deltageren får norskopplæring tilpasset en annen progresjon enn det som er nødvendig for at deltageren når sitt norskmål. Det kan for eksempel gis for lite opplæring eller opplæring som ikke er tilpasset deltagerens norsknivå og norskmål. Tilsvarende vil gjelde dersom deltageren får språkpraksis uten mulighet for å praktisere norsk. Har deltageren en uegnet språkpraksis som et engangstilfelle, men opplæringen ellers er tilpasset deltagerens behov, vil derimot opplæringen anses å være forsvarlig.

Tjenestetilbudet bør være organisert med tydelig oppgave- og ansvarsfordeling slik at det er klart for både deltageren og for kommunen hvem skal tilby hva og til hvilken tid. Fristene i loven skal overholdes. Videre bør kommunen sikre at personalet har god kompetanse innenfor deres ansvarsområde, både lærere, programrådgivere og andre som har ansvar for tjenester etter integreringsloven i kommunen.

Kommunen må selv sørge for å oppfylle forsvarlighetskravet. En rettslig standard kan være krevende å overholde for kommunen, siden innholdet i forsvarlighetskravet ikke følger direkte av loven, men av en faglig målestokk. Det kan være utfordrende for kommunen å vurdere om tjenestene til enhver tid er forsvarlige, men dette er samtidig vurderinger kommunen allerede har erfaring med på andre områder, for eksempel etter barnevernloven og sosialtjenesteloven. Videre har kommunene erfaring med integreringsarbeid, og er godt rustet til å vurdere tjenes-

tene som ytes. Det vil være naturlig å gjøre en vurdering av opplæringen og andre tjenester når kommunen er i kontakt med deltageren gjennom programtid og opplæring. Dersom deltageren ikke oppnår forventet progresjon eller har bekymringer rundt tjenestetilbudet, kan det være indikasjoner på at opplæring og andre tjenester ikke er i samsvar med kravene i § 3. Kunnskapsgrunnlaget som er omtalt ovenfor, og lovens formålsbestemmelse gir veiledning i vurderingen.

Departementet har ikke grunn til å tro at innføring av et krav til forsvarlighet vil medføre ytterligere rettsliggjøring gjennom rettsprosesser for domstolene, slik KS uttaler.

6.2 Fylkeskommunens ansvar

6.2.1 Gjeldende rett

Fylkeskommunen har ingen plikter etter introduksjonsloven. Stortinget har vedtatt at fylkeskommunen skal få et økt ansvar på integreringsfeltet. Flere integreringsoppgaver ble overført fra regionkontorene i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) til fylkeskommunene fra og med 1. januar 2020, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Dette gjelder blant annet oppgaver relatert til bosetting, veiledning og oppfølging av kommunene i arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere. IMDi ansvar for disse oppgavene har fulgt av tildelingsbrevet til IMDi og øvrig styringsdialog.

Det er videre besluttet at fylkeskommunen skal utarbeide regionale kompetanseplaner for kvalifisering av innvandrere. Planene skal omfatte tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov.

Stortinget har også vedtatt at fylkeskommunen skal få et økt ansvar på kompetansefeltet, herunder oppgaver knyttet til karriereveiledning. Karriereveiledning er ikke et lovregulert tilbud til deltagerne i introduksjonsprogrammet i dag. Karriereveiledning i etterkant av kompetansekartlegging i mottak er prøvd ut på fem integreringsmottak og i tre ordinære mottak siden 2016. Det finnes karrieresentre som tilbyr karriereveiledning i alle fylker.

6.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å lovfeste fylkeskommunens ansvar for noen av de sentrale integreringsoppgavene som er besluttet overført fra IMDi til fylkeskommunen. Det ble foreslått at fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som

bør bosettes i den enkelte kommune i fylket, og at arbeidet skal gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommunene og integreringsmyndighetene.

Videre ble det foreslått å lovfeste at fylkeskommunen skal utarbeide regionale kompetanseplaner for kvalifisering av innvandrere, og at det presiseres at fylkeskommunen skal sørge for tilbud om karriereveiledning. Det ble også foreslått at fylkeskommunen skal følge opp kommunene i deres arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere.

Departementet foreslo også at det inntas en forskriftshjemmel i bestemmelsen om fylkeskommunens ansvar.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Omtrent 60 høringsinstanser har uttalt seg om fylkeskommunens økte ansvar på integreringsfeltet og til forslaget om at oppgavene lovfestes.

Flertallet av høringsinstansene er positive til hele eller deler av forslaget. Dette gjelder blant annet flere kommuner, *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Faggruppe for migrasjon og transnasjonalitet ved OsloMet*, *Rogaland fylkeskommune*, *Troms fylkeskommune*, *Universitetet i Bergen* og *Viken fylkeskommune*. *Faggruppe for migrasjon og transnasjonalitet ved OsloMet* mener det er positivt at fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet lovfestes, og at fylkeskommunens ansvar blant annet innebærer planer for kvalifisering og karriereveiledning. *Kristiansund kommune* håper en lovfesting og tydeliggjøring av fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet vil bidra til at de i større grad imøtekommer denne gruppens behov for mer tilrettelagte tilbud om videregående opplæring – spesielt yrkesrettede tilbud for voksne.

Bergen kommune uttaler:

Bergen kommune er positive til at fylkeskommune tilføres nye oppgaver knyttet til kvalifisering og inkludering av nyankomne innvandrere og at disse oppgavene lovfestes. Det er bra at en viktig samarbeidspartner for oss i integreringsfeltet på denne måten blir tilført mer ansvar innenfor dette forvaltningsområdet.

AVdir påpeker at integrering er en etatsovergrående oppgave, og at vi bare kan lykkes dersom etater klarer å samhandle. Direktoratet mener at dersom integreringsfeltet organiseres svært ulik fra fylkeskommune til fylkeskommune, kan sam-

arbeid bli utfordrende for andre etater, både sentralt og lokalt.

Et mindretall av høringsinstansene er skeptiske til eller støtter ikke hele eller deler av forslaget. Dette gjelder blant annet *Flyktningtjenesten og voksenopplæringen i Levanger kommune, Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Oslo og Viken, Integreringstenesta i Voss kommune, Karmøy voksenopplæringscenter, Læringssenteret i Nedre Eiker, Vaksenopplæringa i Vinje kommune og Vestland fylkeskommune.*

6.2.3.1 Planer for kvalifisering av innvandrere

Ti høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Flertallet støtter forslaget, herunder *AVdir, Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf), IMDi, Kristiansand kommune, Nordre Land kommune, Tromsø kommune, Trøndelag fylkeskommune og Ålesund voksenopplæring.* Blant annet mener *Kristiansand kommune* det er positivt at fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering basert på regionens arbeidskraftsbehov, og at planene materialiserer seg i utdanningstilbud for målgruppen. *ffkf* uttaler:

Det er bred enighet i *ffkf* om at det er meget bra at fylkeskommunen skal utforme regionale kvalifiseringsplaner. Dette håper vi også vil medføre mer likhet i det tilbudet som gis i de ulike fylkene. Mer likhet i tjenestetilbudet er løftet opp som en av hovedårsakene til flere av forslagene, og *ffkf* vil påpeke at det er viktig å sikre at det fylkeskommunale tilbudet også blir gitt en nasjonal standard.

Det at planene skal inngå i fylkeskommunenes regionale strategiske kompetanseplaner, vurderer *AVdir* som viktig for å sikre en helhetlig innsats og god forankring. *IMDi* uttaler:

Ansvar til fylkeskommunen for å utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere er viktig. Det kommunale og fylkeskommunale tilbudet ovenfor gruppen må utvikles i tråd med behovet for kompetanse og arbeidskraft lokalt. For at fylkeskommunene skal lykkes i en slik sentral og viktig rolle for at Norge skal nå de nasjonale målsettingene innenfor integreringspolitikken, er godt samarbeid med kommunene nødvendig.

Ålesund voksenopplæring og Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal er

positive til forslaget, men påpeker at det er en forutsetning at fylkeskommunen har god kjennskap til arbeidskraftsbehovet i kommunene.

Enkelte høringsinstanser støtter ikke forslaget om at fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Dette gjelder blant annet *Viken fylkeskommune og Integreringstenesta i Voss kommune.* *Viken fylkeskommune* mener at planer for kvalifisering av innvandrere bør inngå som en del av fylkeskommunens regionale planer, og at fylkeskommunen selv må kunne avgjøre hvilket planarbeid som er relevant for kompetanse og kvalifisering av innvandrere. *Integreringstenesta i Voss kommune* mener at forslaget i realiteten vil være en byråkratisering av dagens ordning og ser på det som mer naturlig at kommunen har dette ansvaret.

6.2.3.2 Fylkeskommunens ansvar for bosetting

Om lag 25 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å lovfeste fylkeskommunenes ansvar for bosetting av flyktninger. Flertallet av disse er positive til forslaget, herunder *AVdir, ffkf, Hemsedal kommune, Kristiansand kommune, Oslo kommune, Viken fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune.* *AVdir* vurderer forslaget som fornuftig ettersom det er fylkeskommunen som skal vurdere og anbefale hvor mange flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune i fylket. Direktoratet mener det er positivt at disse anbefalingene gjøres av en aktør som er så tett på kommunene. *Trøndelag fylkeskommune* som har erfaring med integreringsmottak på Steinkjer gjennom tre år, synes at en samhandling mellom lokale og regionale aktører for anbefaling, samtidig som sentrale myndigheter har helhetsbildet på nasjonalt nivå, er en hensiktsmessig arbeidsdeling. *Oslo kommune*, som har fylkeskommunale oppgaver uttaler:

En vurdering og anbefaling på regionnivå fra fylkeskommunen til *IMDi* om hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune, i Oslos tilfelle bydel, kan bidra til god bosetting i regionen. En samlet oversikt over bydelenes situasjon kan bidra til å justere antall flyktninger som bosettes i bydelene med hvilke tjenester de da har tilgjengelige eller planlegger å etablere for flyktninger.

Enkelte høringsinstanser, herunder *Trøndelag fylkeskommune og Viken fylkeskommune* etterlyser ytterligere presiseringer av forslaget for å unngå potensiell uenighet og uklare ansvarsfordeling.

IMDi mener det er en risiko for at forslaget i høringsnotatet kan bidra til at fylkeskommunens rolle i anmodningsprosessen oppfattes ulikt. *IMDi* gir også uttrykk for at forslaget om at «arbeidet skal gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommune og integreringsmyndigheten» kan forstås slik at fylkeskommunen er pålagt å samarbeide med kommunene. Dette vil ifølge *IMDi* kunne oppfattes av enkelte kommuner og fylkeskommuner som at den enkelte kommune må være enig i anbefalingen fra fylkeskommunen. Dette er ifølge *IMDi* ikke tråd med dagens praksis for arbeidet.

Noen høringsinstanser mener at det bør være en forutsetning for forslaget at fylkeskommunene tilføres nødvendig kompetanse og nok ressurser. Dette gjelder *Brønnøy kommune, Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Rogaland, Sandnes kommune, Sarpsborg kommune, Trøndelag fylkeskommune, Viken fylkeskommune* og *Ålesund voksenopplæring*. Både *Fylkesmannen i Agder* og *Fylkesmannen i Rogaland* trekker frem betydningen av at fylkeskommunen har god kjennskap, ikke bare til lokalt næringsliv, men også til barnehagekapasitet og grunnskoler i den enkelte kommune, samt kapasiteten innen helse- og omsorgssektoren. *Fylkesmannen i Agder* påpeker at det bør fremheves i ny lov at fylkeskommunen må ta initiativ til å samarbeide med relevante aktører.

Ifølge *ffkf* har flere medlemskommuner gitt tilbakemelding om at det vil være uheldig om fylkeskommunene skulle få en avgjørende rolle med tanke på fordeling av bosetting til kommunene. Andre medlemskommuner i *ffkf* har imidlertid gitt uttrykk for at de anser det som meget positivt at fylkeskommunene skal involveres i bosettingsarbeidet. Det begrunnes med at fylkeskommunene har mer lokalkunnskap og kjenner forholdene i den enkelte kommune godt.

Trondheim kommune og *Vestland fylkeskommune* tar til orde for å utvide fylkeskommunens ansvar. *Vestland fylkeskommune* ønsker primært at fylkeskommunen skal få rollen med å anmode kommunene om bosetting, mens *Trondheim kommune* mener fylkeskommunene bør gis større myndighet til å bestemme hvordan bosetting i fylket skal være.

Noen høringsinstanser støtter ikke forslaget om å lovregulere fylkeskommunens ansvar for bosetting. Dette gjelder blant annet *IMDi, Integreringstenesta i Voss kommune, JD, KS, Nordre land kommune* og *Tromsø kommune*. *KS* uttaler:

KS mener det er naturlig at fylkeskommunen inngår i samarbeidet med å anbefale boset-

tingstall til kommunene, forutsatt at arbeidet baseres på frivillighet. (...) Som følge av oppgaveoverføring fra *IMDi* til fylkeskommunene, er det naturlig at fylkeskommunen overtar *IMDi*s regionale rolle som rådgivende i bosettingsarbeidet. *KS* ser imidlertid ingen grunn til å lovfeste denne oppgaven, all den tid bosettingsordningen for øvrig ikke er lovregulert.

JD er usikre på om det er hensiktsmessig med en egen bestemmelse om fylkeskommunens ansvar for bosetting, og uttaler:

Første ledd om at fylkeskommunen skal «anbefale» hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune gir for eksempel i seg selv lite mening når det ikke gis mer informasjon om beslutningsprosessen. Det er videre uklart hva som omfattes av den tilhørende forskriftshjemmelen i § 5 fjerde ledd, der det heter at det kan gis forskrift om «ansvaret for bosetting».

6.2.3.3 Veiledning og oppfølging av kommunenes kvalifiseringsarbeid

Tolv høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at fylkeskommunen skal følge opp kommunene i deres arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere. Dette omfatter *AVdir, ffkf, Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Oslo og Viken, Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal, IMDi, Telemark fylkeskommune, Tromsø kommune, Trøndelag fylkeskommune, Vaksenopplæringa i Vinje kommune, Vestfold fylkeskommune* og *Ålesund voksenopplæring*. Ingen av uttalelsene uttrykker klar støtte til forslaget.

Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Oslo og Viken og *Trøndelag fylkeskommune* mener at det er uklart hvor langt dette ansvaret strekker seg, og at fylkeskommunens ansvar må tydeliggjøres. *Fylkesmannen i Agder* uttaler:

Når det gjelder fylkeskommunens veiledning til kommunen i arbeidet med kvalifisering og bosetting må rollen tydeliggjøres ytterligere. Fylkesmannen veileder i dag på introduksjonsloven med forskrifter, og vi legger til grunn at vi også fremover skal ha denne rollen.

Telemark fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune og *Vestfold fylkeskommune* forutsetter full finansiering av nye oppgaver. Også *AVdir* er opp-tatt av at fylkeskommunene sikres nok ressurser og nødvendig kompetanse når ansvaret for å følge

opp kommunen i deres arbeid med kvalifisering av innvandrere flyttes fra IMDi sine regionkontor og over til fylkeskommunen. *AVdir* mener det er viktig at IMDi, som nasjonalt fagorgan, jobber tett sammen med fylkeskommunene og støtter dem i deres nye rolle på integreringsfeltet.

Tromsø kommune er tydelig på at kommunen ikke støtter forslaget. Både *Tromsø kommune* og *ffkf* stiller spørsmål ved om fylkeskommunen har tilstrekkelig kompetanse til å veilede og følge opp kommunens arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere. *Tromsø kommune* uttaler:

Høringsnotatet nevner at fylkeskommunen er en ny aktør på feltet, og det fremstår noe underlig at en ny aktør skal kunne veilede kommuner som har gode resultater på sitt integreringsarbeid.

Når det gjelder forslaget om at fylkeskommunen skal sørge for tilbud om karriereveiledning, se punkt 8.3.4 nedenfor.

6.2.4 Departementets vurdering

Forslaget om å lovfeste fylkeskommunens ansvar følger opp Stortingets vedtak om overføring av statlige oppgaver og tildeling av nye oppgaver til fylkeskommunene, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) og Innst. 119 S (2018–2019). Tildeling av oppgaver til kommunesektoren skal som hovedregel fremgå av regulering i lov. Lovfesting av oppgavene tydeliggjør fylkeskommunens ansvar og skal bidra til likeverdige tjenester i alle fylkeskommunene. Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet med noen justeringer.

6.2.4.1 Ansvar for regionalt integreringsarbeid og planer for kvalifisering av innvandrere

Departementet foreslår å angi fylkeskommunens ansvar på et mer overordnet nivå enn forslaget i høringsnotatet. Det foreslås at bestemmelsen innledes med at fylkeskommunen er ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet. Dette tydeliggjør fylkeskommunens nye rolle etter regionreformen. Flere oppgaver ble overført fra IMDi til fylkeskommunen som del av regionreformen, blant annet det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltagelse og samarbeid med regionale sektormyndigheter om kvalifisering av innvandrere. Disse oppgavene reguleres ikke spesifikt i loven, men inngår i ansvaret for det regionale integreringsarbeidet. Fylkes-

kommunen har også fått overført midler for tre tilskuddsordninger, henholdsvis *Jobbsjansen del B, tilskudd til etablereropplæring for innvandrere* og *tilskudd til mentor- og traineeordninger*.

Departementet opprettholder forslaget om at fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Dette er et virkemiddel for å bidra til at flere innvandrere deltar i arbeidslivet. Planene skal omfatte tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte regionale arbeidskraftbehov. Det er særlig aktuelt å fremheve hvilken opplæring innvandrere trenger for å møte slike behov. Planer etter denne bestemmelsen kan inngå i fylkeskommunens regionale strategiske kompetanseplaner, som beskrevet i Meld. St. 6 (2018–2019) punkt 8.3.3. Fylkeskommunen bør blant annet samarbeide med kommunene i fylket i utarbeidelsen av planene.

Fylkeskommunen har i tillegg selvstendig ansvar for videregående opplæring etter opplæringsloven. Med integreringsloven blir det økt fokus på at flere skal få formelle kvalifikasjoner, og særlig at flere skal kunne fullføre videregående opplæring. Det er viktig at fylkeskommunen sørger for å oppfylle retten til videregående opplæring for de som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Se punkt 3.2 om opplæring etter opplæringsloven.

Arbeidet som er nevnt i dette punktet vil også bygge opp under grunnlaget for anbefalingen om hvor mange som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket, se punkt 6.2.4.2 nedenfor.

6.2.4.2 Fylkeskommunens ansvar for bosetting

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste at fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Anbefalingen skal ta utgangspunkt i anmodningstall fra *Nasjonalt utvalg* og være basert på nasjonale føringer, herunder anmodningskriterier, se punkt 4.1. Fylkeskommunen skal i sin anbefaling også legge vekt på regionale planer for kvalifisering av innvandrere og på fylkeskommunens kjennskap til regionen og den enkelte kommune. Det forutsettes at fylkeskommunen har kunnskap om hvilke tilpassede opplæringstilbud som finnes, herunder innføringstilbud, kombinasjonsklasser og fag- og yrkesopplæring for voksne, samt kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet og avstander til sentrale tilbud.

Departementet foreslår justeringer i lovteksten etter innspill i høringen. Flere høringsin-

stanser har stilt spørsmål om samarbeid og samhandling mellom de ulike aktørene, og departementet ser at forslaget bør endres på dette punktet.

Det fulgte av forslaget i høringsnotatet at fylkeskommunens arbeid skulle gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommunene og integreringsmyndighetene. IMDi skal legge til rette for god informasjonsflyt om bosettingsbehov, nasjonale føringer og kommunevedtak samt overføre kompetanse til fylkeskommunene, og departementet legger til grunn at involverte aktører følger opp nasjonale føringer i arbeidet med bosetting av flyktninger. Departementet finner derfor etter en fornyet vurdering ikke grunn til å presisere i lovteksten at arbeidet skal gjøres i tråd med nasjonale føringer.

Departementet ser at det på nåværende tidspunkt heller ikke er hensiktsmessig å lovregulere hvilke aktører fylkeskommunen skal samarbeide med. Fylkeskommunen er en ny aktør i arbeidet med bosettingsanmodningene. I 2020 skal IMDi legge til rette for god samhandling mellom aktørene. Departementet legger til grunn at fylkeskommunene i samarbeid med IMDi vil komme frem til et system for hvordan fylkeskommunen kan gi sin anbefaling til integreringsmyndighetene. Fylkeskommunen kan selv vurdere hvilke aktører som det er hensiktsmessig å involvere i utarbeidelsen av anbefalingen.

Ut fra innspillene i høringen ser departementet at det er behov for å presisere hvordan beslutningsprosessen vil foregå, nå som fylkeskommunen har fått ansvaret for å anbefale hvor mange flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune. IMDi skal fortsatt ha ansvaret for å sende ut anmodning til kommunene om å bosette et gitt antall flyktninger. IMDi skal legge stor vekt på fylkeskommunens anbefaling om hvor mange flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune.

Det forslås ingen øvrige endringer i bosettingsordningen, jf. punkt 4.1. Den enkelte kommune fatter fortsatt vedtak basert på anmodning fra IMDi. Bosetting av flyktninger skal fortsatt være basert på frivillighet og samarbeid mellom aktørene.

6.2.4.3 *Karriereveiledning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap*

Departementet opprettholder også forslaget om å presisere at fylkeskommunen skal sørge for tilbud

om karriereveiledning etter § 11. Bakgrunnen for presiseringen er at de fleste andre oppgavene i samme kapittel er tillagt kommunen, og at det derfor kan være behov for å fremheve denne oppgaven overfor fylkeskommunen. Se punkt 8.3.4 nedenfor om karriereveiledning.

Departementet foreslår å synliggjøre også i denne bestemmelsen at fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 30 andre ledd. Etter bestemmelsen har fylkeskommunen ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring. Se punkt 10.2.4 nedenfor om ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

6.2.4.4 *Veiledning og oppfølging av kommunenes kvalifiseringsarbeid og forskriftshjemmel*

Mange høringsinstanser har hatt innspill til forslaget om fylkeskommunens ansvar for å veilede og følge opp kommunene i arbeidet med kvalifisering av innvandrere. Det har særlig blitt stilt spørsmål ved hvordan fylkeskommunen, som en ny aktør på integreringsfeltet, skal kunne veilede og følge opp kommuner som har flere års erfaring med integreringsarbeid og introduksjonsordningen.

Departementet ser at fylkeskommunene og kommunene har ulik erfaringsbakgrunn, og at det på nåværende tidspunkt ikke er hensiktsmessig å lovfeste at fylkeskommunen skal veilede kommunene om kvalifiseringsarbeidet. Departementet opprettholder derfor ikke dette forslaget.

Departementet opprettholder forslaget om en forskriftshjemmel i bestemmelsen. Gjennom forskriftshjemmelen kan departementet presisere fylkeskommunens ansvar for det regionale integreringsarbeidet. Bakgrunnen for forslaget om forskriftshjemmel er å kunne forskriftsfeste ansvaret for blant annet regionalt arbeid mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse samt regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltagelse. Det er overført midler til fylkeskommunen for tilskuddsordningene etablerer opplæring for innvandrere, mentor- og traineeordninger og Jobbsjansen del B. Departementet vil også forskriftsfeste fylkeskommunens ansvar for å ivareta oppgavene som det er overført midler til fra disse tidligere tilskuddsordningene.

7 Tidlig kvalifisering

7.1 Opplæring i mottak

7.1.1 Gjeldende rett

Opplæring for asylsøkere i mottak er i dag regulert i introduksjonsloven kapittel 4 a. Asylsøkere i mottak har i dag en plikt til å delta i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier, jf. introduksjonsloven § 20 a. Kommunen har en plikt til å sørge for slik opplæring, jf. introduksjonsloven § 20 b. Formålet er at asylsøkere så tidlig som mulig skal starte opplæring i norsk og få grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet.

Målgruppen for ordningen er asylsøkere over 16 år som bor i mottak. Plikten til opplæring omfatter ikke:

- asylsøkere som er omfattet av 48-timersprosedyren
- asylsøkere som er omfattet av Dublin-prosedyren
- asylsøkere over 18 år som har blitt nektet realitetsbehandling av søknad om oppholdstillatelse
- asylsøkere som har fått vedtak fra UDI om avslag eller innvilgelse av søknad om oppholdstillatelse

Etter gjeldende rett omfatterplikten asylsøkere som oppholder seg i ordinære mottak, har alternativ mottaksplassering eller er på særskilte bo- og omsorgsløsninger. De som oppholder seg på ankomstsenter og transittmottak omfattes ikke. Plikten opphører når asylsøkeren ikke lenger faller inn under målgruppen for opplæringen.

I dag gis det 175 timer med opplæring i norsk og 50 timer med opplæring i norsk kultur og norske verdier, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere §§ 29 og 30. Som følge av de høye ankomstene av flyktninger i 2015/2016, ble antall norsktimer redusert fra 250 til 175 i 2016, samtidig som det ble en plikt til å delta i 50 timer med opplæring i norsk kultur og norske verdier. En av begrunnelsene for reduksjonen var at svært få asylsøkere ble boende lenge nok i mottak til å gjennomføre alle timene.

Opplæringen i norsk skal følge forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Dette skal bidra til kontinuitet i opplæringen for asylsøkere som senere vil få oppholdstillatelse og dermed rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4. Opplæringen skal bidra til at oppholdet i mottak får et positivt innhold og bidra til rask integrering.

Opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal gi asylsøkere i mottak en tidlig introduksjon til norske lover, regler, verdier, omgangsformer og kultur i vid forstand. Med norske verdier menes verdier som står sterkt i det norske samfunnet, herunder demokrati, ytringsfrihet, likestilling mv. Opplæringen skal gis på et språk deltageren forstår. Gjennom opplæringen skal asylsøkerne få større innsikt i og bedre forståelse for norske samfunnsforhold.

7.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre dagens ordning for opplæring for asylsøkere som bor i mottak, men foreslo noen justeringer i utformingen av lovbestemmelsen og i målgruppen.

Departementet foreslo for det første å samle dagens tre bestemmelser om opplæring i mottak i én bestemmelse som regulerer den enkeltes deltagelse i opplæring, kommunens ansvar for opplæringen og departementets adgang til å gi forskrift om opplæringen.

Departementet foreslo også at de under 18 år tas ut av målgruppen for plikt til deltagelse i opplæring for asylsøkere i mottak. Dette henger sammen med forslaget om øvrige endringer i målgruppen etter loven, se punktene 8.1.4.2 og 10.1.4.1.

Departementet foreslo også at unntaksbestemmelsen forenkles. Asylsøkere som får sin søknad behandlet etter hurtigprosedyrer i UDI, som nektes å få asylsøknaden realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 eller som har fått innvilget eller fått avslag på søknad om beskyttelse i vedtak fra UDI, omfattes ikke avplikten. Forslaget er ikke ment som en realitetsendring.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 25 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om videreføringen av opplæring i mottak. Flertallet av instansene er positive til forslaget, herunder *Arendal kommune*, *Fylkesnettverket for kommunal Voksenopplæring Møre og Romsdal*, *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kompetanse Norge*, *Kontaktutvalet for innvandrere og flyktingar i Stord kommune*, *Oslo kommune*, *Politidirektoratet*, *Sogndal kommune*, *Stord kommune*, *Utlendingsdirektoratet (UDI)* og *Vestland fylkeskommune*.

Forslaget om at den nedre aldersgrensen for opplæring i mottak settes til 18 år, istedenfor 16 år som i dag, får bred støtte. Blant annet støtter *IMDi* forslaget og uttaler:

IMDi stiller seg bak departementets vurdering av at asylsøkere mellom 16-18 år bør få sin kvalifisering i det ordinære opplæringsløpet, sammen med sine jevnaldrende. I denne sammenheng er det viktig å sikre at denne målgruppen får opplæring i tråd med opplæringsloven.

Arendal kommune og *Kristiansand kommune* viser til at de allerede praktiserer at aldersgruppen under 18 år får opplæring etter opplæringsloven og mener det er riktig. *Arendal kommune* uttaler:

Departementet foreslår at unge asylsøkere mellom 16–18 år i mottak skal få grunnskoleopplæring etter opplæringsloven. *Arendal kommune* har praktisert dette ved tidligere mottak i kommunen. *Arendal kommune* støtter forslaget.

Kun en høringsinstans, *Trøndelag fylkeskommune*, støtter ikke forslaget, og uttaler at de er uenig at den nedre aldersgrensen heves.

Flere høringsinstanser uttaler seg om antall timer norskopplæring, som etter gjeldende rett og forslaget, reguleres i forskrift. Alle høringsinstansene som uttaler seg om dette mener at timetallet bør økes, blant annet *Fellesorganisasjonen (FO)*, *Stord kommune* og *Vestland fylkeskommune*. *Vestland fylkeskommunen* uttaler:

Vestland fylkeskommune vil peika på at talet på norsktimer til asylsøkjarar vart redusert frå 250 til 175 i 2016. Av omsyn til inkludering meiner Vestland fylkeskommune at dette timetalet bør aukast.

Det er flere høringsinstanser som viser til at timetallet bør økes tilbake til 250 timer, som ble gitt tidligere, herunder *Caritas*, *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal*, *Sogndal kommune* og *Ålesund voksenopplæring*. For eksempel mener *Ålesund voksenopplæring* at det er fornuftig å starte norskopplæringen i asylmottak, og timetallet bør økes til minst 250 timer.

Norske Kvinners Sanitetsforening mener at departementet bør vektlegge at situasjonen i dag er annerledes enn da timetallet ble redusert fra 250 til 175 og at mange nå bor svært lenge på mottak.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) uttaler at det bør fremkomme at asylsøkere som bor i mottak også skal ha plikt til å delta i opplæring om kvinners rettigheter, likestilling, LHBTI-rettigheter, religionsfrihet og frihet til å avstå fra religion.

Det er også noen høringsinstanser som har foreslått nytt navn for opplæringen i norsk kultur og norske verdier. *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune* foreslår «Begynner-innføring i det norske samfunnet», *Oslo kommune* foreslår «Introduksjon til norsk hverdagsliv» og *Caritas* foreslår «Norske samfunnsforhold».

7.1.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet. Det foreslås en samlet bestemmelse som regulerer den enkeltes deltagelse i opplæring i mottak, kommunens ansvar for opplæringen og departementets adgang til å gi forskrift om opplæringen.

I tråd med andre endringer for målgruppene opprettholder departementet forslaget om at de under 18 år tas ut av målgruppen for plikt til deltagelse i opplæring for asylsøkere i mottak. Dette forslaget har fått bred støtte fra høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget. *IMDi* har understreket at det er viktig å sikre at denne gruppa får grunnskole eller videregående opplæring etter opplæringsloven. Unge asylsøkere over 16 år som trenger grunnskoleopplæring, har rett til grunnskoleopplæring for voksne frem til de fyller 18 år, jf. opplæringsloven § 4A-1. Asylsøkere som har grunnskole fra før, har rett til videregående opplæring frem til de fyller 18 år, jf. opplæringsloven § 3-1. Departementet mener at formålet med opplæringen i mottak også ivaretas gjennom opplæring etter opplæringsloven. Gjennom opplæring etter opplæringsloven vil den enkelte asylsøker til egne seg språkferdigheter i norsk, få grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet og bli forberedt til et eventuelt videre liv i Norge. Opplæ-

ring etter opplæringsloven vil videre være et mer varig bidrag for å motvirke passivitet i perioden i mottak, ettersom opplæringen i norsk og opplæringen i norsk kultur og norske verdier begrenses av antall timer. Vertskommunen for mottak bør ta initiativ og følge opp slik at de unge asylsøkerne kan utnytte sine rettigheter etter opplæringsloven.

Departementet opprettholder også forslaget om å forenkle unntaksbestemmelsen. Asylsøkere som får sin søknad behandlet etter hurtigprosedyrer i UDI, som nektes å få asylsøknaden realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 eller som får avslag på søknad om beskyttelse i vedtak fra UDI, omfattes ikke av plikten. Sistnevnte unntak innebærer at plikten opphører ved første avslag på søknad om beskyttelse, selv om vedkommende klager på vedtaket og dermed ikke har fått endelig avslag. Plikten opphører også hvis den enkelte får innvilget søknad om beskyttelse, ettersom vedkommende da ikke lenger er asylsøker. Begrepet mottak har hatt en snevrere betydning i introduksjonsloven enn slik begrepet defineres av utlendingsmyndighetene. For å klargjøre begrepsbruken foreslår departementet å legge til et nytt unntak fra plikten i lovteksten, der det fremgår at plikten ikke gjelder asylsøkere som bor på ankomstsenter eller i transittmottak. Disse endringene er ikke ment som realitetsendring.

Deltagelse i opplæring i mottak foreslås videreført som en plikt, både for kommunen og den enkelte asylsøker. Plikten synliggjør forventningen om at den enkelte skal delta i opplæring og at dette er en viktig oppgave for kommunene. Det foreslås ikke å innføre en rett til opplæring for asylsøkere som bor i mottak. En rett til opplæring vil kunne gi et uheldig signal til asylsøkere som ennå ikke har fått oppholdstillatelse i Norge og vanskeliggjøre returarbeidet av dem som skal returneres.

På nåværende tidspunkt foreslås det ikke endringer i antall timer norskopplæring den enkelte har plikt til å delta i. Plikten vil fortsatt gjelde deltagelse i 175 timer opplæring i norsk. Dette vil fortsatt reguleres i forskrift.

Departementet har vurdert hvordan opplæring i norsk kultur og norske verdier kan ses i sammenheng med opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Som det fremgår av punkt 10.5.4 forslår departementet at opplæringen i norsk kultur og norske verdier innlemmes i lærerplanen til opplæringen i samfunnskunnskap. Utviklingen av den nye opplæringen i samfunnskunnskap innebærer at opplæringen i norsk kultur og norske verdier opphører som eget tilbud, men at temaene vil inngå i den nye opplæringen i samfunnskunnskap,

herunder temaer som kvinners rettigheter, likestilling, LHBTI-rettigheter og religionsfrihet. Opplæringen i samfunnskunnskap vil bli delt inn i moduler og noen av disse modulene vil bli obligatoriske for beboere i mottak. Læreplanen vil ikke tre i kraft før august 2021 og opplæringen i norsk kultur og norske verdier vil ikke opphøre som eget tilbud før den nye læreplanen er på plass. Timeantallet vil fortsatt reguleres i forskrift.

7.2 Kompetansekartlegging før bosetting

7.2.1 Gjeldende rett

Det fremgår av Samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger, samt om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre mellom KS, Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018–2021) at JD gjennom Utlendingsdirektoratet (UDI) skal sørge for god kartlegging av bosettingsklare flyktninger i mottak, særlig av enslige mindreårige, herunder de som eventuelt har spesielle behov for bosetting i bestemte kommuner.

Det følger av UDI rundskriv 2009-040 Krav til bosettingsforberedende arbeid i asylmottak at mottakene som hovedregel skal gjennomføre en bosettingssamtale med den enkelte innen 14 dager etter at vedkommende har fått innvilget en oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting. I samtalen skal mottaket blant annet kvalitetssikre bosettingsrelevante opplysninger. Tidligere registrerte mottaket også opplysninger om kompetanse, men denne registreringen ble i 2018 erstattet av en selvregistreringsløsning for kompetansekartlegging (Kompass). I bosettingssamtalen skal mottaket sjekke om beboeren har gjennomført kompetansekartlegging og hvis ikke, bistå med pålogging og veiledning for bruk av selvregistreringsløsningen. Hvis beboeren ikke ønsker å gjennomføre kompetansekartleggingen registrerer mottaket dette i bosettingsmerknad. Beboere i integreringsmottak gjennomfører kartlegging av kompetanse som en del av sitt fulltidsprogram.

Målgruppen for selvregistreringsløsningen er asylsøkere over 16 år med høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse eller som har fått innvilget oppholdstillatelse. Det er frivillig for målgruppen å registrere kompetansen sin.

Selvregistreringsløsningen inneholder blant annet spørsmål om utdanning og realkompetanse, språkferdigheter, digitale ferdigheter, erfaring fra

lønnet og ulønnet arbeid, interesser og ønsker om utdanning og arbeid. Kompetanseopplysningene som samles inn er tilgjengelige for IMDi, bosetningskommuner, involverte karrieresenter og NAV-kontor dersom den kommunale flyktnings-tjenesten er organisatorisk plassert der. Kompetanseopplysningene skal følge med personen videre i kontakt med offentlige instanser.

Overføringsflyktnings språkkunnskaper, utdanning og arbeidserfaring kartlegges både gjennom UNHCRs skjema (Resettlement Registration Form/RRF) og gjennom IMDis digitale verktøy for kartlegging av kompetanse og bosetningsbehov til overføringsflyktnings (KomBo). Som for registreringen i mottak, gjennom Kompass, inneholder UNHCR og IMDi kartlegging tilsvarende spørsmål om utdanning, realkompetanse og språkferdigheter. I tillegg inneholder kartleggingen andre forhold som er relevant for søknad om beskyttelse, som helsetilstand, beskyttelsesbehov og særskilte behov.

7.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å lovfeste kompetansekartlegging før bosetting i en kommune.

Det ble foreslått at kompetansen til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de er i målgruppen for introduksjonsprogram skal kartlegges. Målgruppen er snevrere enn etter dagens ordning.

I forslaget ble det fremhevet at kompetansekartlegging før bosetting skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.

Departementet vurderte to alternativer når det gjelder ansvar for kompetansekartlegging i mottak. Det første alternativet var å videreføre dagens ordning med at kompetansekartlegging gjennomføres i mottak med bistand fra mottaksansatte, men å legge det formelle ansvaret til UDI. Det andre alternativet var at ansvaret for kompetansekartlegging i mottak blir lagt til vertskommunen for mottak. Etter en samlet vurdering av alternativene foreslo departementet at ansvaret legges til vertskommuner for mottak, men ba likevel om høringsinstansenes innspill på denne ansvarsfordelingen.

Overføringsflyktnings blir i hovedsak bosatt direkte i en kommune etter innreise til Norge. Departementet foreslo å lovfeste dagens ordning med at IMDi kartlegger kompetansen til overføringsflyktnings før innreise til Norge. Det ble også foreslått å lovfeste kompetansekartlegging

etter bosetting slik at de som eventuelt ikke kan kartlegges før innreise til Norge, kartlegges i bosetningskommunen, se punkt 8.2.4 nedenfor.

Departementet foreslo at den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartleggingen. Departementet foreslo videre at kompetansekartlegging før bosetting i en kommune skulle gjennomføres i tråd med forslaget om kompetansekartlegging etter bosetting. Dette innebærer at det er de samme opplysningene som skal kartlegges uansett om kartleggingen skjer før eller etter bosetting. Kartleggingen skal minimum omfatte informasjon om utdanning, arbeid, språk og annen relevant kompetanse.

Departementet foreslo å ikke legge andre føringer for hvordan vertskommunen for mottak og IMDi skal organisere kompetansekartleggingen enn at et minimum av kompetanseopplysninger blir kartlagt.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

I overkant av 70 instanser har uttalt seg om kompetansekartlegging før bosetting. Et flertall av høringsinstansene støtter hele eller deler av forslaget. Dette gjelder blant annet *Utlendingsdirektoratet (UDI)* som understreker at det er avgjørende at kompetansekartlegging gjennomføres raskt, da kompetanseopplysninger er viktig for tidlig å starte arbeidet med å koble personer til kommuner som har relevante tilbud om utdanning og arbeid. *Kompetanse Norge* påpeker at det er viktig at flest mulig av flyktingene gjennomfører kompetansekartlegging, karriereveiledning og eventuelt realkompetansevurdering så tidlig som mulig, gjerne før bosetting, og at disse tiltakene sees i sammenheng. *Grong kommune* uttaler:

Lovregulert kompetansekartlegging allerede før bosetting og karriereveiledning i regi av fylkeskommunen underbygger også likeverdige tjenestetilbud og klare krav til deltakere og ulike offentlige sektorer.

Noen høringsinstanser er negative til at målgruppen foreslås innsnevret til personer som har fått oppholdstillatelse, og ikke lenger vil omfatte beboere med stor sannsynlighet for opphold. Dette gjelder *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kompetanse Norge* og *Statistisk sentralbyrå (SSB)*. *IMDi* og *Kompetanse Norge* mener at målgruppen bør utvides til personer som har stor sannsynlighet for opphold. *SSB* mener at det ut i fra et statistikkfaglig grunnlag ikke er ønskelig at målgruppen snevres inn,

både når det gjelder oppholdsgrunnlag og alder. Noen høringsinstanser, herunder *Barne- og familiedepartementet (BFD)*, *Bufetat region øst*, *UNICEF Norge* og *Redd Barna*, etterlyser omtale av barn og mener at også barn under 18 år bør kartlegges med hensyn til skolegang med videre.

Mange høringsinstanser er positive til at kartlegging av kompetanse skal tillegges større vekt i bosettingsarbeidet og til den foreslåtte formålsbestemmelsen. *AVdir* og *NAV Luster Flyktningssteneste og vaksenopplæring* tror at forslaget vil kunne føre til at den enkelte bosettes i en region ut i fra kvalifiseringsbehov og arbeids- og utdanningsmuligheter, og danne grunnlag for at fylkeskommunen skal kunne utarbeide gode og treffsikre planer for kvalifisering. *AVdir* uttaler:

Det er viktig at det så tidlig som mulig kartlegges hvilken kompetanse den enkelte har, slik at denne kunnskapen kan danne grunnlag for hvor den enkelte bosettes.

IMDi er også positive, men mener at formålsbestemmelsen bør omskrives for å sikre at bestemmelsen ikke feiltolkes av kommuner og brukere. *IMDi* mener det bør komme klart frem at bestemmelsen ikke gir en individuell rett på relevant utdanning og tilbud. *IMDi* ber om at det i forarbeidene tydeliggjøres at mulighet for utdanning og arbeid kun er ett av flere momenter i vurderingen ved tildeling av bosettingskommune.

Noen kommuner er bekymret for at lovfesting av kompetansekartlegging før bosetting vil bidra til at flyktninger med høy kompetanse bosettes i sentrale kommuner, mens mindre sentrale kommuner må bosette flyktninger med lav kompetanse. *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* påpeker at departementet må unngå en konsentrasjon av personer med lite utdanning, da geografisk opphoping av sosiale ulikheter kan være uheldig.

Høringsinstansene er særlig bedt om å gi innspill om hvilken aktør som skal ha ansvar for kompetansekartlegging i mottak. Av de 44 høringsinstansene som tar stilling til spørsmålet, gir 27 sin støtte til at ansvaret skal ligge hos vertskommunen. Et flertall av disse er kommuner i tillegg til blant annet *AVdir*, *Justis- og beredskapsdepartementet (JD)*, *Kompetanse Norge* og *UDI*.

UDI mener at en overføring av ansvaret til vertskommunen ikke vil medføre ulemper for det bosettingsforberedende arbeidet. Ifølge *UDI* vil datakvaliteten trolig bli bedre fordi det er grunn til å tro at kommunene har bedre kompetanse til å veilede beboerne, enn det mottaksansatte har.

Kompetanse Norge er enig i at vertskommunene bør ha gode forutsetninger for å bistå beboere i mottak med å kartlegge kompetansen sin, blant annet fordi kommunene allerede har oppgaver knyttet til bosettingsforberedende oppgaver og ansvar for introduksjonsprogrammet. *AVdir* ser det som hensiktsmessig å spesifisere minimumskrav til funksjonen/kompetansen hos personer som tillegges dette ansvaret.

Fire høringsinstanser uttaler at dersom vertskommunen skal ha ansvaret forutsetter dette økonomiske midler. Dette gjelder *Bergen kommune*, *Bodø kommune*, *Fredrikstad kommune* og *Hå kommune*. *Bergen kommune* uttaler:

Som vertskommune for mottak vil krav til kompetansekartlegging pålegge oss en ny oppgave uten at vi kompenseres for dette økonomisk. Det kan være en mulighet at vertskommuner knyttes mot mottakene etter en integreringsmottaksmodell der integreringen i kommunen starter i mottak. Det bør presiseres nærmere hvordan denne kartleggingen i mottakene skal finansieres. Dette er ikke noe som dekkes inn av dagens modell for vertskommunekompensasjon.

17 høringsinstanser mener at ansvaret bør være som i dag. Flere argumenterer med at ansvaret for innhenting av bosettingsrelevant informasjon bør være samlet hos én aktør. *Faglig forum for kommunalt flyktingsarbeid (ffkf)* mener det bør være *UDI* ved asylmottakene som bør ivareta kartleggingen da de ansatte på mottak kjenner beboerne. Andre mener at vertskommuner vil mangle ressurser og kompetanse til å utføre oppgaven.

Kommunesektorens Organisasjon (KS) hevder at det vil være mindre ressurskrevende å gjennomføre kartleggingen i regi av mottaket og viser til at det er mottaksansatte som har best grunnlag for å kartlegge den enkeltes bakgrunn og behov. *KS* frykter at innføring av rett og plikt til kompetansekartlegging i regi av vertskommunen vil kunne forlenge ventetiden for bosetting.

IMDi støtter heller ikke vertskommunen som ansvarlig aktør. *IMDi* mener at kartlegging av kompetanse bør skje i ankomstsenter og at *IMDi* bør ha ansvaret. Hvis kompetansekartlegging ikke gjennomføres i ankomstsenter mener *IMDi* at *UDI* bør ha ansvar i mottak.

Flere høringsinstanser uttaler at kartlegging er en prosess som krever kompetanse, tillit og forståelse både hos kartlegger og den som kartlegges, og at dagens kartlegging både i mottak og for overføringsflyktninger inneholder flere mangler

og feil, og at selvregistreringsløsningen ikke fungerer. Flere av høringsinstansene støtter forslaget om at departementet kan gi forskrift om hvilke konkrete opplysninger som skal kartlegges. Videre gis det uttrykk for at kartleggingen bør gjennomføres av kvalifisert personell og at det bør rettes en innsats for å utvikle systemer, verktøy og veiledning for kartleggingen som ansatte i kommunen får tilgang til. *Fylkesmannen i Innlandet* mener at departementet bør legge føringer for at metoder og systemer i kartleggingsarbeidet kan kommunisere med hverandre. *Fylkesmannen i Agder* anbefaler at departementet utarbeider god veiledning og konkretisering av taushetsplikten for de ulike aktørene.

Både *AVdir* og *Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)* gjør oppmerksom på viktigheten av tidlig kartlegging av eventuelle utfordringer som krever tilrettelegging i opplæringen, som mangelfullt syn eller hørsel, dysleksi, lese- og skrive- eller lærevansker og ulike helseutfordringer. De mener dette bør inkluderes i den kompetansekartleggingen vertskommunen skal gjennomføre, slik at best mulig kvalifisering og oppfølging kan gis.

Flere høringsinstanser, herunder fylkeskommuner og kommuner, understreker at det kan være utfordrende å kartlegge kompetanse og sikre kvalitet i kartleggingen, dersom det ikke er tilgang på tilstrekkelig tolketjenester.

7.2.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste kompetansekartlegging før bosetting i en kommune, se forslag til § 6. Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg støtter hele eller deler av forslaget.

7.2.4.1 Målgruppen for kompetansekartlegging i mottak

Departementet foreslår at målgruppen for kompetansekartlegging i mottak er personer som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de er i målgruppen for introduksjonsprogram. Dette er en snevrere målgruppe enn etter dagens ordning, som omfatter alle beboere over 16 år som har fått eller har stor sannsynlighet for å få oppholdstillatelse.

Kompetansekartlegging før bosetting skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, jf. forslag til § 6 tredje ledd. Forslaget er

ment å sikre at så mange som mulig som skal delta i introduksjonsprogrammet skal være kartlagt i forkant av oppstart i program.

Kompetansekartleggingen før bosetting skal danne grunnlag for karriereveiledning etter bosetting, se punkt 8.3.4. Det er derfor også et poeng at kartleggingen ikke bør skje for lang tid i forkant av at den enkelte blir bosatt. Videre er det hensiktsmessig at kartleggingen skjer i forbindelse med det øvrige bosettingsforberedende arbeidet som skjer etter at den enkelte har fått innvilget oppholdstillatelse. Departementet ser at det kan være argumenter for at kartleggingen skal skje tidligere, for en større målgruppe, men formålet med denne kartleggingen vil være av en annen karakter enn det som ligger til grunn for departementets forslag. Departementet opprettholder derfor forslaget om at det kun er personer i mottak som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de er i målgruppen for introduksjonsprogram, som også er i målgruppen for kompetansekartlegging i forkant av bosetting.

7.2.4.2 Formålet med kompetansekartlegging før bosetting

Formålet med kompetansekartleggingen før bosetting er at den skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, se forslag til § 6 tredje ledd. Personer som har kompetanse som tilsier at de skal inn i videregående opplæring eller høyere utdanning bør for eksempel bosettes i nærheten av en videregående skole eller utdanningsinstitusjon som tilbyr et tilrettelagt opplegg for minoritetsspråklige, se punkt 3.2.5. Personer som har kompetanse innen særlige yrker bør for eksempel bosettes et sted der de kan få arbeid innenfor bransjen de har kompetanse i. I beslutning om bosettingskommune er kompetanse ett av flere hensyn som må legges til grunn. Kompetansekartlegging før bosetting skal bidra til at dette hensynet kan ivaretas. Forslaget må ses i sammenheng med punkt 6.2.4.1 om fylkeskommunenes ansvar for utarbeiding av planer for kvalifisering av innvandrere, punkt 6.2.4.2 om fylkeskommunes ansvar for deler av bosettingsarbeidet og punkt 8.2.4 om kompetansekartlegging som grunnlag for et tilpasset introduksjonsprogram.

Noen høringsinstanser har uttrykt bekymring for at flyktninger med høy kompetanse bosettes i sentrale kommuner, mens mindre sentrale kommuner må bosette flyktninger med lav kompe-

tanse. Departementet bemerker at flere mindre distriktskommuner har et godt arbeidsmarked og at noen av disse kommunene også har utarbeidet tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere med utgangspunkt i lokale arbeidsbehov. I forbindelse med sin anbefaling av hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket, skal fylkeskommunen legge vekt på regionale planer for kvalifisering av innvandrere samt fylkeskommunens kjennskap til regionen og den enkelte kommune. Det forutsettes at fylkeskommunen har kunnskap om hvilke tilpassede opplæringstilbud som finnes, samt kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet og avstander til sentrale tilbud. Det er også etablert en tilskuddsordning som fylkeskommunene kan søke på, se punkt 13.4.2, som skal stimulere fylkeskommunen til å etablere flere tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. I tillegg har departementet økt støtten til kombinasjonsklasser, se punkt 13.4.2. Ved bosetting av familier vil IMDi måtte foreta en totalvurdering ut fra hva som samlet er best for familien.

7.2.4.3 Kartlegging av overføringsflyktninger

Overføringsflyktninger vil i hovedsak bli bosatt direkte i en kommune etter innreise til Norge. Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste dagens ordning med at IMDi kartlegger kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge. Med overføringsflyktning menes en person som har fått flyktningstatus, jf. utlendingsloven § 28 første ledd, av UDI før innreise til Norge eller som har fått en innreisetillatelse i påvente av behandling av sin søknad om flyktningstatus.

Overføringsflyktninger som ikke kan kartlegges før innreise til Norge, kartlegges etter ankomst til Norge. Dersom overføringsflyktninger ikke er kartlagt før innreise, og må innom mottak før bosetting, skal de kartlegges i mottak i tråd med forslag til § 6. De som blir bosatt direkte i kommunen, skal kartlegges i tråd med forslag til § 10, se punkt 8.2.4 nedenfor.

7.2.4.4 Ansvar for kompetansekartlegging før bosetting

På spørsmålet om hvilken aktør som skal ha ansvar for kompetansekartlegging i mottak ga et klart flertall av høringsinstansene uttrykk for at ansvaret for kompetansekartleggingen av beboere i mottak bør legges til vertskommuner for mottak, og departementet opprettholder forslaget.

Departementet er enig med Kompetanse Norge i at vertskommunene bør ha gode forutsetninger for å bistå beboere på mottak med å kartlegge kompetansen sin, blant annet fordi kommunene allerede har opplæring- og kvalifiseringsoppgaver for beboere i mottak.

Departementet viser til at en god del av vertskommunene for mottak også vil være bosettingskommuner. Det er bosettingskommunen som skal gjennomføre kompetansekartlegging av de som av ulike grunner ikke har gjennomført dette før bosetting, for eksempel familiegjenforente, se punkt 8.2.4 nedenfor. Bosettingskommuner vil derfor ha opparbeidet gode rutiner og erfaring med kompetansekartlegging.

Departementets forslag innebærer at ansvaret for innhenting av bosettingsrelevant informasjon fordeles på to aktører; mottak og vertskommunen for mottak. Departementet er enig i at dette kan ha noen praktiske ulemper og at det er en fordel hvis ansvaret for alt bosettingsforberedende arbeid samles på én hånd. I denne omgang foreslås det likevel ikke endringer i ansvaret for de øvrige delene av det bosettingsforberedende arbeidet i mottak.

Vertskommunen for mottak bør sørge for at kompetansekartleggingen gjennomføres i forbindelse med de øvrige delene av det bosettingsforberedende arbeidet. Departementet bemerker her at bosettingsforberedende samtale i mottak som hovedregel skal gjennomføres innen 14 dager etter at det er kjent at beboeren har fått innvilget oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting. Ved gjennomføring av kompetansekartlegging vil det være nødvendig med bruk av tolk, dersom kommunen og deltageren ikke kan kommunisere forsvarlig på et felles språk, slik flere av høringsinstansene har påpekt. Tolken som brukes bør være kvalifisert, altså oppfylle kravene for å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister. Departementet bemerker videre at vertskommunene kan motta veiledning fra IMDi slik at de sikres relevant kompetanse til å utføre oppgaven.

7.2.4.5 Rett og plikt til kompetansekartlegging

Departementet opprettholder forslaget om at den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging, se forslag til § 6 tredje ledd andre punktum. Kartleggingen er sentral i bosettingsarbeidet og har også stor betydning i planleggingen og tilretteleggingen av introduksjonsprogrammet. Tall fra IMDi om selvregistrering av kompetanse i mottak, viser at det er et stort avvik mellom antall som registrerer sin kompetanse og

målet om at alle i målgruppen skal gjøre det. Det er frivillig for mottaksbeboere å registrere sin kompetanse, og dette kan ha en påvirkning på antallet som registrer sin kompetanse. Rett og plikt til gjennomføring vil bidra til å sikre et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag i bosettingsarbeidet, og danne et godt grunnlag for karriereveiledning etter bosetting, se punkt 8.3.4 nedenfor.

7.2.4.6 Innholdet i kartleggingen

Departementet opprettholder forslaget om at kompetansekartlegging før bosetting i en kommune skal gjennomføres i tråd med § 10, som gjelder kompetansekartlegging etter bosetting. Dette innebærer at det er de samme opplysningene som skal kartlegges uansett om kartleggingen skjer før eller etter bosetting. Kartleggingen skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse den enkelte har, jf. forslag til § 10 andre ledd. Kartleggingen skal gjøres innenfor rammene av bestemmelsene om behandling av personopplysninger i §§ 41 til 44 og personvernforordningen. Det er altså bare opplysninger som er nødvendige for å oppnå formålet som kan kartlegges.

For voksne innvandrere med relevant yrkeserfaring vil realkompetansevurdering være et virkemiddel som kan gi den enkelte mulighet til å dokumentere sin faglige bakgrunn og bidra til en raskere vei til fagbrev, se punkt 4.2, og er noe vertskommunen kan vurdere å gjennomføre i forbindelse med kartleggingen.

Det er flere kommuner som uttrykker skepsis til at kartleggingen før bosetting skal danne grunnlag for å avgjøre lengden og innholdet i introduksjonsprogrammet, og slik binde opp kommunen. Personer som gjennomfører kompetansekartlegging før bosetting skal ikke kartlegges på nytt, men kartleggingen kan justeres dersom det er behov for det. Det vil være opp til den enkelte kommune å vurdere dette behovet. Når det gjelder lengde og innhold i programmet er det fortsatt den enkelte kommune som skal avgjøre dette, innenfor rammene av forslaget til sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet, se punkt 8.5.4.

Departementet forslår ikke å legge andre føringer for hvordan vertskommunen for mottak og IMDi skal organisere kompetansekartleggingen enn at et minimum av kompetanseopplysninger blir kartlagt, jf. forslag til § 10 andre ledd. Mange høringsinstanser mener imidlertid at det bør rettes en innsats for å utvikle systemer, verktoy og veiledning for kartleggingen. Departemen-

tet mener det vil være opp til vertskommunen for mottak og IMDi å bestemme metode og bruk av systemer, men vil vurdere om det bør utarbeides retningslinjer for kartleggingen.

Opplysningene fra kartleggingen skal følge med den enkelte til bosettingskommunen. Opplysningene skal der brukes videre inn i planleggingen av introduksjonsprogrammet, se punkt 8.

7.3 Integreringsfremmende tiltak

7.3.1 Gjeldende rett

Dagens introduksjonslov inneholder ingen bestemmelser om muligheten for å gjennomføre tiltak fra introduksjonsprogrammet i forkant av bosetting. Loven stenger imidlertid ikke for denne muligheten. I integreringsmottakene har beboerne et fulltidsprogram med aktiviteter som kan ligne på tiltakene i introduksjonsprogrammet, for eksempel arbeids- og utdanningsrettede aktiviteter. Beboerne forplikter seg til å delta i slike aktiviteter i kontrakten som inngås med kommunen. Brudd på denne kontrakten kan føre til at beboeren mister plassen i integreringsmottaket og må flytte til et ordinært mottak.

7.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de er i målgruppen for introduksjonsprogrammet.

7.3.3 Høringsinstansenes syn

16 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak. Dette gjelder blant annet *Antirasistisk senter, Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Bodø kommune, Caritas, Drammen kommune, Fellesorganisasjonen (FO), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Kompetanse Norge, Kristiansand kommune, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Oslo kommune, Redd Barna og Vergeforeningen Følgesvenn.*

Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget, men noen forutsetter ekstra finansiering til kommunene. *Bodø kommune* mener at det må til-

føres ressurser hvis vertskommunen skal kunne tilby dette, da det er svært tidkrevende og stiller store krav til oppfølging og organisering. *AVdir* mener også det bør gis ekstra midler for at vertskommunen skal prioritere å bruke tid og ressurser på dette arbeidet. *Kristiansand kommune* uttaler:

Det koster å gi tilbud i forkant av bosetting. Dersom det skal gis opplæring utover asylnorsk, norsk kultur og norske verdier, kompetansekartlegging og øvrige standardprogram i mottak, må dette finansieres.

Oslo kommune støtter forslaget og anser det som positivt å starte kvalifiseringen tidlig, forutsatt at det er et samarbeid og en informasjonsflyt mellom vertskommune og bosettingskommune, samt at planene som legges er realistiske. Dette kvalifiseringsarbeidet bør ifølge kommunen dokumenteres slik at individuell plan i kommunen kan ta hensyn til det og mulig forkorte introduksjonsprogrammet.

Antirasistisk senter, Bodø kommune, Caritas og FO påpeker at det er viktig å komme tidlig i gang med integreringsfremmende tiltak for å forebygge passivitet i mottak. *IMDi* og *AVdir* mener at dette kan bidra til at de raskere kommer i gang med målrettet kvalifisering, og at tiden i mottak i størst mulig grad kan forberede den enkelte på videre kvalifisering og opplæring. Både *AVdir* og *Bodø kommune* har erfaring med integreringsmottak og har positiv erfaring knyttet til integreringsfremmende tiltak. *AVdir* uttaler:

Foreløpige erfaringer er at beboere som kommer fra integreringsmottak i større grad er klare til å raskt starte opp i introduksjonsprogrammet enn de som har bodd i ordinære mottak. De har gjennom tilbudet i integreringsmottak fått orientert seg om norsk arbeidsliv, hvilke krav som stilles og hvordan deres kompetanse kan brukes. Beboerne i integreringsmottak kommer også raskere i gang med godkjenning av utdanning.

Bodø kommune uttaler:

Personer som har gjennomgått et fulltidsprogram i integreringsmottak over en viss tid kommer opp på et høyere norsknivå innen oppstart i introduksjonsprogram, og at dette bidrar til å korte ned programmets varighet.

NHO og *Drammen kommune* fremhever at tidlig realkompetansevurdering kan være et viktig tiltak for raskere overgang til videre utdanning eller arbeid. *Kompetanse Norge* er enig i at realkompetansevurdering er et viktig og nyttig tiltak som kan bidra til kortere integreringsløp for mange flyktninger. *Kompetanse Norge* mener at det bør åpnes opp og tilrettelegges for at flyktninger kan få realkompetansevurdering i fag på videregående opplæring, med tolk, før bosetting i en kommune. Videre mener *Kompetanse Norge* at beboere i mottak bør få tilbud om karriereveiledning fra fylkeskommunale karrieresentre så tidlig som mulig i mottak og anbefaler at tilbudet nevnes spesifikt i lov eller forskrift.

Antirasistisk senter ser positivt på forslaget, men mener dette først og fremst vil lindre symptomer på det større problemet at det i dag tar for lang tid fra vedtak til bosetting. *Redd Barna* er svært positive, men mener tiltakene bør gjelde for alle foreldre som bor i ordinære mottak, ikke bare de som har fått oppholdstillatelse og venter på bosetting. *Caritas* tviler på at forslaget vil føre til en realitetsendring når tilbudet ikke er en plikt og anbefaler derfor at dette blir en plikt. *Caritas* anbefaler også at sivilsamfunnets og frivillighetens rolle i dette arbeidet fremheves. Videre gir *Caritas* eksempler på aktuelle tiltak, for eksempel barneaktiviteter, matlaging, idrett og jobbsøkerkurs. *Caritas* uttaler også at kommunene bør få økt sitt tilskudd for å kunne styrke satsingen på integreringsfremmende tiltak før bosetting.

Vergeforeningen Følgesvennen mener at det er viktigere å få tidlig kartlegging av den enkeltes psykiske helse, og at flyktningen tildeles en bosettingskommune som har et tilbud som dekker behovet for hjelp. Videre mener høringsinstansen at det bør gis tilbud om skolegang utenfor mottaket, slik at den monotone og destruktive tilværelsen på asylmottaket brytes opp.

JD viser til at det ikke kreves lovhjemmel for at kommunen skal kunne gi et tilbud om veiledning eller lignende. *JD* mener videre at det er uklart hva som ligger i vilkårene om at personene må være bosatt i mottak og ha en bestemt type oppholdstillatelse og antar at det ikke er meningen å begrense kommunenes adgang til å tilby veiledning eller lignende til personer bosatt utenfor mottak eller som har andre oppholdstillatelser.

7.3.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre

integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som medfører at de er i målgruppen for introduksjonsprogrammet, se forslag til § 7. En del blir boende i mottak i en lengre periode etter innvilget oppholdstillatelse, før bosetting i en kommune. For å motvirke passivitet og for å starte kvalifiseringen tidlig kan det være en fordel om den enkelte kan komme i gang med kvalifiserende elementer mens vedkommende fortsatt bor i mottak, slik som noen av høringsinstansene også peker på. For eksempel kan det være en fordel å komme i gang med elementene som uansett er obligatoriske å gjennomføre i introduksjonsprogrammet, blant annet foreldreveiledning og livsmestring.

Det foreslås ikke at vertskommunen skal ha plikt til å tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet til personer i mottak. Forslaget skal synliggjøre muligheten og være en oppfordring til vertskommunen om å inkludere

personer i mottak når disse elementene tilbys for innvandrere som er bosatt i kommunen samt bidra til økt samarbeid mellom vertskommuner for mottak og bosettingskommuner.

Andre integreringsfremmende tiltak kan for eksempel være realkompetansevurdering og oppstart av prosessen med å godkjenne medbrakt høyere utdanning. Hvorvidt den enkelte har høyere utdanning vil fremkomme av kompetansekartleggingen. Både realkompetansevurdering og godkjenning av høyere utdanning fra utlandet kan ta tid, og det vil være en fordel om denne prosessen kan starte tidlig. Karriereveiledning er et annet eksempel på tiltak som kan tilbys før bosetting, men da i samarbeid med fylkeskommunen.

Departementet vil arbeide videre med å tilrettelegge for andre integreringsfremmende tiltak i mottak. I arbeidet vil departementet også vurdere hvordan slike tiltak kan finansieres.

8 Introduksjonsprogrammet

8.1 Målgruppe for introduksjonsprogrammet

8.1.1 Gjeldende rett

Hvem som har rett og plikt til introduksjonsprogram reguleres av introduksjonsloven § 2. Målgruppen for introduksjonsprogrammet er nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering. I tillegg må vedkommende ha fått opphold i Norge på et av grunnlagene nevnt i § 2 bokstav a til e og være bosatt i en kommune i henhold til særskilt avtale, jf. § 2 andre ledd. Rett til introduksjonsprogram innebærer at den enkelte har krav på å få program fra kommunen vedkommende bor i. Plikt til å delta innebærer at den enkelte må delta i programmet hvis vedkommende omfattes av målgruppen. Nedenfor følger en redegjørelse av de ulike vilkårene i § 2.

For å ha rett og plikt til introduksjonsprogram er det for det første et vilkår at vedkommende er nyankommet utlending. Begrepet utledning skal forstås slik som begrepet utlending i utlendingsloven § 5, altså enhver som ikke er norsk statsborger. Begrepet nyankommet er definert i introduksjonsloven § 2 tredje ledd og innebærer at den enkelte må ha vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltagelse i introduksjonsprogram skal treffes. Botiden i landet før den første bosetting i en kommune, for eksempel i asylmottak, regnes ikke med. Vedkommende kan altså ha oppholdt seg i landet i mer enn to år når vedtaket treffes.

For det andre må den enkelte være mellom 18 og 55 år. Den øvre aldersgrensen er begrunnet med at programmet bør forbeholdes personer i yrkesaktiv alder og at det kan være lite hensiktsmessig og urimelig å pålegge personer over 55 år å delta i introduksjonsprogrammet ettersom disse ikke vil ha lang tid igjen i arbeidslivet. Den nedre aldersgrensen er begrunnet med at vedkommende da er myndig. Personer under 18 år forsørges av sine foresatte eller er under omsorgen til barnevernet.

Alderskravet er utformet slik at utlendinger som er innvilget en oppholdstillatelse og/eller ankommer Norge etter at vedkommende er 16 år, men før vedkommende fyller 18 år, vil kunne vokse seg inn i rett og plikt til introduksjonsprogram, så fremt vedkommende fortsatt anses som nyankommet ved fylte 18 år. Videre kan utlendinger som deltar i introduksjonsprogram vokse seg ut av målgruppen.

For det tredje er det et vilkår at utlendingen har behov for grunnleggende kvalifisering. Der som den enkelte ikke har behov for dette, har vedkommende verken rett eller plikt til introduksjonsprogram. Med grunnleggende kvalifisering menes kunnskap og ferdigheter som gjør at vedkommende kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet. Hvorvidt den enkelte har behov for grunnleggende kvalifisering beror på en konkret og helhetlig vurdering i lys av lovens formål.

For det fjerde er det et vilkår at utlendingen har fått en av oppholdstillatelsene som er listet opp i introduksjonsloven § 2 første ledd. Bestemmelsen viser til oppholdstillatelser etter utlendingsloven. Oppregningen i bestemmelsen er uttømmende, det er altså ikke andre oppholdstillatelser som gir rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram.

Rett og plikt til deltagelse gjelder utlending som har:

- a) asyl, jf. utlendingsloven § 28,
- b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 35 tredje ledd.
- c) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie eller som enslig mindreårig i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, jf. utlendingsloven § 34
- d) oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a, b og c, jf. utlendingsloven kapittel 6. For å være omfattet

av denne bestemmelsen er det et vilkår at personer som nevnt i bokstav a, b og c ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år etter førstegangsbosetting før det søkes om familiegjenforening.

- e) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd. For personer med fornybar oppholdstillatelse etter § 53 gjelder retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram i to år fra det tidspunkt det er gitt oppholdstillatelse på grunnlagene som er nevnt.

Hovedmålgruppen for introduksjonsprogrammet er flyktninger og deres familiegjenforente. Arbeidsinnvandrere og utlendinger som får oppholdstillatelse for å ta utdanning faller utenfor lovens målgruppe. Likeså faller utlendinger med en midlertidig oppholdstillatelse som ikke er fornybar og som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse utenfor.

Familiemedlemmer har ikke rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram hvis personen nevnt i bokstav a, b og c har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år etter førstegangsbosetting når det søkes om familiegjenforening, jf. introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav d. Vilkåret har sammenheng med hvilke utlendinger som utløser integreringstilskudd fra staten, ettersom det ikke utbetales integreringstilskudd for familiegjenforente til utlendinger som har vært bosatt i mer enn fem år når det søkes om familiegjenforening. Kommunen kan velge å tilby disse deltagelse i introduksjonsprogram, jf. § 3 tredje ledd.

Familiemedlemmer til andre personer enn de nevnt i bokstav a, b eller c har ikke rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram. Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) og deres familiemedlemmer med oppholdsrett etter utlendingslovens EØS-kapittel, omfattes ikke av målgruppen for introduksjonsprogrammet, jf. § 2 fjerde ledd.

Det er den til enhver tid gjeldende tillatelse som er avgjørende for hva slags rettigheter og plikter vedkommende har etter introduksjonsloven. Dette innebærer at den enkelte ved skifte av tillatelse både kan få utvidet eller begrenset sine rettigheter etter loven, alt ettersom hva slags tillatelse personen hadde i utgangspunktet, og hva som er innholdet i den nye tillatelsen.

For å ha rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram er det et vilkår at utlendingen er bosatt i en kommune i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen,

jf. introduksjonsloven § 2 andre ledd. Dette vil også omfatte utlendinger som finner en bolig på egen hånd som er eller blir godkjent av kommunen. I slike tilfeller regnes vedkommende også som bosatt etter særskilt avtale. Utlendinger som bosetter seg på helt eget initiativ har ikke rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram.

En utlending vil bare ha rett og plikt til introduksjonsprogram i den første kommunen hvor vedkommende blir bosatt. Utlendinger som flytter til en annen kommune, vil ikke ha rett til deltagelse i introduksjonsprogram i tilflyttingskommunen.

Kravet om å være bosatt etter avtale gjelder ikke for personer som er nevnt i § 2 første ledd bokstav d eller e. Familiemedlemmer som omtalt i bokstav d ankommer direkte til den kommunen referansepersonen bor i, og det inngås da ikke avtale om bosetting. Personer omtalt i bokstav e er allerede bosatt i en kommune ved tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse. Det inngås da ikke avtale om bosetting.

Det følger av introduksjonsloven § 3 tredje ledd at kommunen i noen tilfeller kan tilby introduksjonsprogram til personer som ikke oppfyller alle vilkårene i § 2. Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til utlending som har opphold etter utlendingsloven kapittel 6 og som er familiegjenforente til andre enn personer nevnt i § 2. Videre kan kommunen tilby introduksjonsprogram til utlendinger som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. For utlending som flytter fra en kommune til en annen, betyr det at tilflyttingskommunen kan tilby utlendingen introduksjonsprogram dersom vedkommende ellers oppfyller lovens krav. Kommunen har ingen plikt til å tilby program. Videre kan kommunen tilby introduksjonsprogram til utledning som er over 55 år som ellers oppfyller lovens krav.

8.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre dagens regler for hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt til introduksjonsprogram, men at oppholdstillatelsene skilles ut i en særskilt bestemmelse. Departementet foreslo at vilkåret om at den enkelte skal ha behov for grunnleggende kvalifisering ikke videreføres.

Videre foreslo departementet at kravet om at den enkelte skal være bosatt etter avtale videreføres. Departementet foreslo også at det er alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse som gir rett og plikt til introduksjonsprogram, og som

skal være avgjørende for om personen er omfattet av målgruppen. Forslaget fører til at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn og ut av målgruppen. Som en konsekvens av dette forslaget foreslo departementet at personer som først får begrenset oppholdstillatelse som enslig mindreårig, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b, tas ut av målgruppen.

Departementet foreslo også å videreføre kravet om at innvandrere må ha bodd i en kommune i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram fattes, men at personer som har fått oppholdstillatelse som nevnt i forslag til § 9 bokstav f og g fortsatt skal unntas fra kravet om å være bosatt etter avtale.

Videre ble det foreslått å videreføre at nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) og har oppholdsrett etter utlendingslovens EØS-kapittel, ikke omfattes av målgruppen for introduksjonsprogrammet.

Departementet foreslo å videreføre kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram til en begrenset gruppe, og ba om høringsinstansenes innspill til om det bør åpnes for at andre grupper av innvandrere enn de som i dag kan tilbys introduksjonsprogram, også kan tilbys program.

Departementet foreslo også å videreføre kravet om at referansepersonen ikke har vært bosatt i mer enn fem år etter førstegangsbosetting når det søkes om familiegjening for at familiemedlemmer skal ha rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram.

Departementet foreslo til sist at personer som har påbegynt sitt introduksjonsprogram har rett og plikt til å fullføre sitt introduksjonsprogram uavhengig av endringer i oppholdstillatelse eller innvilget statsborgerskap.

8.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er i overkant av 50 høringsinstanser som har uttalt seg om forslagene til målgruppe for introduksjonsprogrammet. Det er flere som støtter forslaget i sin helhet, men de fleste som har uttalt seg har merknader til deler av forslaget.

8.1.3.1 Grunnleggende kvalifisering

Seks høringsinstanser uttaler seg om forslaget om å ikke videreføre vilkåret om behov for grunnleggende kvalifisering, herunder *Bodø kommune*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Oslo kommune*, *Skien kommune*, *Sør-Varanger kommune* og

Utlendingsdirektoratet (UDI). Tilbakemeldingene er blandede. *IMDi* og *Sør-Varanger kommune* er positive til å fjerne vilkåret.

Enkelte instanser mener vilkåret har vært sentralt for kommunen i arbeidet med å vurdere om den enkelte har behov for introduksjonsprogram. Blant annet stiller *Oslo kommune* spørsmål ved hensiktsmessigheten av å ta dette ut av lovteksten. *Bodø kommune* mener det er uheldig å fjerne vilkåret, og at det eventuelt bør erstattes av et annet vilkår som er mer presist og forståelig.

8.1.3.2 Alderskravet

Flere høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn og ut av introduksjonsprogrammet og at det er alderen på tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelsen som er avgjørende.

Når det gjelder forslaget om hvorvidt unge innvandrere under 18 år på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse, fortsatt bør få rett til introduksjonsprogram når de fyller 18 år, er tilbakemeldingene blandede.

For eksempel støtter *IMDi* og *Sarpsborg kommune* forslaget. *Sarpsborg kommune* mener at dette kan bidra til å sikre rett deltagergruppe og at det ikke blir ulik økonomi blant unge i og utenfor familie. *IMDi* uttaler:

IMDi er positive til dette forslaget, fordi vi mener det er mer hensiktsmessig at ungdommer i aldersgruppen 16–18 år går i videregående opplæring regulert av opplæringsloven. Det er imidlertid viktig at fylkeskommunen sørger for tilstrekkelig tilpasset opplæring, og at lærere med kompetanse i norsk som andrespråk ivaretar norskopplæringen.

Andre høringsinstanser er skeptiske til forslaget, blant annet *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Innvandrertjenesten i Sunndal kommune*, *Namsos opplæringscenter* og *NAV Gjøvik*. *Namsos opplæringscenter* påpeker at dersom de som er sytten år på vedtakstidspunktet ikke får rett til introduksjonsprogram i stedet havner i en lånetakersituasjon, vil det på sikt kunne få en negativ konsekvens for den enkelte. *AVdir* vurderer at det kan være et godt grep å opprettholde at man kan vokse seg inn i introduksjonsprogrammet. *AVdir* uttaler:

Begrunnelsen for dette er at deltagere i introduksjonsprogrammet har en veileder, og for ungdom som er nye i Norge, kan en veileder være en god støttespiller også mens de går på

videregående skole. Det å ha en veileder som de kan sparre med, og som kan bistå deltagere med å finne muligheter og støtte dem i studievalg, kan bidra til bedre måloppnåelse og mindre frafall.

Også NAV Gjøvik og Innvandrertjenesten i Sunndal kommune ønsker at ungdom under 18 år fortsatt skal kunne vokse seg inn i introduksjonsprogrammet slik at denne gruppen får oppfølging av programrådgiver og andre som jobber inn mot introduksjonsprogrammet.

Noen høringsinstanser uttaler seg om aldersgruppen 55 til 67 år og mener at denne gruppen også bør være i målgruppa for introduksjonsprogram. Noen høringsinstanser mener det er aldersdiskriminerende at de kun er i «kan»-gruppa, herunder Alvdal kommune, AVdir, Hedmark fylkes flerkulturelle råd, Læringscenteret i Nedre Eiker, Odda Voksenopplæring, Tolga kommune og Tynset kommune. Ålesund voksenopplæring trekker frem at kommunen bør ha en sterkere forpliktelse enn «kan» til å tilby introduksjonsprogram til denne gruppen. Jussbuss, Rettspolitisk Forening, Jusshjelpa i Nord-Norge og JURK mener at denne aldersgruppen bør ha rett, men ikke plikt til introduksjonsprogram. AVdir påpeker at det i samfunnet for øvrig forventes at man skal stå i arbeid stadig lengre, og den nye integreringsloven bør i større grad speile dette. AVdir viser til at det koster samfunnet at personer som kunne vært i jobb står utenfor, og foreslår at det kommer tydeligere frem av lovverket at kommunen bør innvilge introduksjonsprogram til motiverte flyktninger over 55 år som har etterspurt kompetanse/utdanning.

8.1.3.3 Oppholdstillatelse

Høringsinstansene som har uttalt seg om retten til å fullføre påbegynt introduksjonsprogram ved endringer i oppholdstillatelse støtter forslaget.

Flere høringsinstanser foreslår og ber om at familiegjenforente til flyktninger inkluderes i målgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram. Det er også noen høringsinstanser som mener at vilkåret om at referansepersonen til familiegjenforente må ha bodd i Norge i mindre enn 5 år bør utvides til 7 år, slik at referansepersonen kan ha blitt norsk statsborger.

8.1.3.4 Kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram

Det er flere høringsinstanser som spiller inn at også andre familiegjenforente enn de som omfat-

tes av målgruppa bør inngå. Dette gjelder blant annet Caritas og Ålesund voksenopplæring. Det er gjennomgående stor støtte blant høringsinstansene til å utvide gruppa som kan tilbys introduksjonsprogram, men kun dersom det følger med finansiering. IMDi påpeker at en utvidelse ikke nødvendigvis fører til at flere får tilbud om introduksjonsprogram. Kristiansand kommune foreslår at for eksempel ektefeller til arbeidsinnvandrere kan «kjøpe» seg inn i programmet og kunne delta uten å ha krav på introduksjonsstønad. Oslo kommune trekker frem familiegjenforente til arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS som en utsatt gruppe, og mener at det bør utredes nærmere hvilke grupper «kan»-gruppen bør omfatte. UDI foreslår at beboere i mottak med begrenset oppholdstillatelse som med stor sannsynlighet vil få opphold vurderes som målgruppe, særlig barnefamilier. UDI mener at gruppen også kan gis et tilbud etter § 7 om integreringsfremmende tiltak eller som målgruppe under § 9. JURK fremhever norske statsborgere som har vokst opp i utlandet og returnerer til Norge etter fylte 18 år som en gruppe det bør være mulig å tilby program til. Sogndal kommune mener at målgruppa i hovedsak bør være den samme som i dag, men at behovet for kvalifisering må være sentralt for om andre bør ha rett på introduksjonsprogram.

8.1.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å i all hovedsak videreføre dagens målgruppe for introduksjonsprogrammet, se forslag til §§ 8 og 9. Det foreslås at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn og ut av målgruppen. Videre foreslår departementet at personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har rett og plikt til å fullføre sitt program uavhengig av endringer i oppholdstillatelse eller om de har fått innvilget statsborgerskap.

Inngangsvilkåret om at den enkelte må være bosatt etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram skal treffes foreslås videreført. Personer som flytter fra kommunen det er avtalt bosetting i, anses ikke lenger for å være bosatt etter avtale. Se punkt 4.1 om bosettingsordningen.

8.1.4.1 Grunnleggende kvalifisering

Departementet opprettholder forslaget om å ikke videreføre vilkåret om at den enkelte skal ha behov

for grunnleggende kvalifisering. Bakgrunnen for forslaget er blant annet at begrepet kan være vanskelig å forstå for kommunene i sin praktisering av regelverket. Å sette et vilkår om at innvandreren må ha behov for grunnleggende kvalifisering kan gi et inntrykk av at det bare er personer som mangler grunnleggende ferdigheter, som faller inn under målgruppen for introduksjonsprogrammet.

Forslaget fikk blandede tilbakemeldinger i høringen. Noen høringsinstanser har brukt avgrensningen aktivt i vurderingen av hvem som skal ha introduksjonsprogram og opplever nå at denne fleksibiliteten begrenses. Dette gjelder blant annet Oslo kommune som stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av forslaget. IMDi støtter at vilkåret fjernes. Departementet viser til at dagens arbeidsliv setter høye krav til formelle kvalifikasjoner og at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig å kun lære seg norsk og få kunnskaper om norsk arbeids- og samfunnsliv for å få varig tilknytning til arbeidslivet. Begrepet grunnleggende kvalifisering var ment å omfatte tiltak og opplæring som skal bidra til at den enkelte kan fungere i ordinært arbeids- og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet. Etter departementets oppfatning vil alle innvandrere i målgruppen for introduksjonsprogrammet ha behov for kunnskap om det norske språk, samfunns- og arbeidsliv. I tillegg vil flere ha behov for formelle kvalifikasjoner for å få en varig tilknytning til arbeidslivet, og introduksjonsprogrammet tilpasses nå slik at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor programmets rammer. Begrepet behov for grunnleggende kvalifisering blir derfor misvisende. Det er også ulik praktisering av dette vilkåret blant kommunene. Introduksjonsprogrammet kan være så kort som tre måneder. Kommuner som tidligere ville avvist deltagere med henvisning til vilkåret om behov for grunnleggende kvalifisering, vil kunne sette en kort varighet på programmet. Hvis det for eksempel skulle være noen som allerede ved bosetting er i relevant arbeid kan dette inngå som en del av innholdet i programmet, sammen med livsmestring, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og eventuelt foreldreveiledning.

8.1.4.2 Alderskravet

Departementet opprettholder forslaget om at det er personens alder da oppholdstillatelsen som gir rett og plikt til introduksjonsprogram ble innvilget som skal være avgjørende for om personen er omfattet av målgruppen, se forslag til § 8. I dag

kan innvandrere som får oppholdstillatelse mens de er under 18 år vokse seg inn i rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram og innvandrere som fyller 55 år i løpet av programtiden mister retten og plikten til videre deltagelse.

Forslaget om at man ikke skal kunne vokse seg inn i rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram har fått blandede tilbakemeldinger fra høringsinstansene. Flere støtter forslaget med henvisning til at disse unge bør gå i opplæring etter opplæringsloven, mens andre er bekymret for hvilket tilbud de sitter igjen med. De fleste unge under 18 år har rettigheter etter opplæringsloven og mange kommer raskt i gang etter ankomst til Norge. Formell kompetanse og særlig fullført videregående opplæring, har stadig større betydning for tilknytningen til arbeids- og samfunnsliv. Tilbakemeldinger fra IMDi viser at tilfeller der innvandrere vokser seg inn i introduksjonsprogrammet har skapt et uklart og uforutsigbart regelverk. Mange er ikke klar over at de plutselig har rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram ved fylte 18 år og risikerer avbrudd i opplæringen. Departementet anser det som mest hensiktsmessig at unge innvandrere under 18 år går i opplæring etter opplæringsloven, se også punkt 10.1.4.1. Endringen innebærer at de som tidligere har vokst seg inn i målgruppen for introduksjonsprogram mister muligheten til å få introduksjonsstønad. Samtidig vil mange være i målgruppen for flyktningstipend og dermed likevel ha mulighet til å få støtte til livsopphold.

Høringsinstansene som uttalte seg var positive til forslaget om at det ikke skal være mulig å vokse seg ut av målgruppen for introduksjonsprogrammet. Forslaget innebærer både at innvandrere som har påbegynt et introduksjonsprogram får fullføre programmet og at de som får oppholdstillatelse når de er 55 år får startet opp introduksjonsprogrammet, selv om vedkommende ikke blir bosatt etter avtale før etter fylte 56 år. Dette vil gi bedre mulighet til arbeids- og samfunnsdeltagelse for flere.

Departementet vurderte i høringsnotatet om det øvre alderskravet på 55 år burde heves. Aldersgruppen 55 til 67 år blir av flere høringsinstanser trukket frem som en gruppe som bør være i målgruppa for introduksjonsprogram. Noen hevder det er aldersdiskriminerende at denne aldersgruppen kun er i «kan»-gruppa. Departementet mener det er gode grunner til at denne aldersgruppen ikke er en del av målgruppen for rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram. Utviklingen på andre områder i arbeidslivet går i retning av at befolkningen står i

arbeid lenger enn før. Samtidig er introduksjonsprogrammet en omfattende ordning, som krever mye tid og egeninnsats. Det vil kunne oppfattes som urimelig å pålegge personer i aldersgruppen 55 til 67 år så mye innsats, for så å bare være yrkesaktiv i en kort periode. Et alternativ som er trukket frem i høringen er å gi denne aldersgruppen rett, men ikke plikt til introduksjonsprogram. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å innføre ytterligere en målgruppe i integreringsloven. I tillegg til at dette ville være kostnadskrevende, ville det være uforutsigbart og utfordrende å håndtere for kommunene.

Selv om innvandrere over 55 år ikke har rett og plikt til introduksjonsprogram, kan kommunen tilby program også til disse hvis de finner det hensiktsmessig. Dette gir personer med motivasjon og som har gode utsikter til å komme i arbeid raskt, mulighet til å kunne få introduksjonsprogram. Kommunen mottar integreringstilskudd også for de over 55 år. Departementet vil også bemerke at målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er 18 til 67 år, se punkt 10.1.4.1. Det betyr at innvandrere i denne aldersgruppen som inngår i målgruppen til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil få slik opplæring. De står altså ikke uten tilbud.

8.1.4.3 Oppholdstillatelse

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre dagens regler for hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt til introduksjonsprogram, men at oppholdstillatelsene skilles ut i en særskilt bestemmelse. Se forslag til § 9.

Som konsekvens av departementets forslag om at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen for introduksjonsprogram, foreslår departementet at personer som først får begrenset oppholdstillatelse som enslig mindreårig, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b, tas ut av målgruppen.

Mange høringsinstanser har hatt innspill til hvem som bør inngå i målgruppen for rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram. Departementet ser blant annet at flere høringsinstanser foreslår og ber om at familiegjenfrente til flyktninger inkluderes i målgruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram. Til dette vil departementet bemerke at disse allerede inngår i målgruppen, dersom den de gjenforenes med har vært bosatt i en kommune i mindre enn 5 år. Departementet foreslår ikke endringer i dette. Det er for øvrig ikke aktuelt å utvide mål-

gruppen for rett og plikt til introduksjonsprogram på nåværende tidspunkt.

Departementet presiserer at rett og plikt regnes fra tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse etter § 9. For personer som får oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 regnes altså rett og plikt fra tidspunktet for denne oppholdstillatelsen, selv om vedkommende har vært i Norge i flere år.

Departementet opprettholder forslaget om å gi innvandrere som har påbegynt et introduksjonsprogram rett og plikt til å fullføre sitt program uavhengig av endret oppholdstillatelse eller om de har fått innvilget statsborgerskap. Dette er en endring fra dagens rettstilstand som høringsinstansene generelt er positive til. Bakgrunnen for forslaget er at departementet anser det som hensiktsmessig at personer som har påbegynt et program får fullføre programmet, slik at de er bedre egnet til å komme i utdanning eller arbeid. Det foreslås også at de skal ha rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 10.1.4.2 nedenfor. Innvandrere som har hatt rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram, men har endret oppholdstillatelse før programmet er påbegynt, vil ikke få rett og plikt til introduksjonsprogram. Med påbegynt menes her at den enkelte har møtt opp til planlagt oppstart.

Det foreslås å videreføre at nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) og har oppholdsrett etter utlendingslovens EØS-kapittel, ikke omfattes av målgruppen for introduksjonsprogrammet.

8.1.4.4 Kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram

Departementet ba i høringen om innspill til om gruppen innvandrere kommunen «kan» tilby introduksjonsprogram til burde utvides. Høringsinstansene har hatt mange forslag her, men forutsetter gjennomgående at en utvidelse av gruppen også må følges av finansiering. I dag består «kan»-gruppen både av personer som det utbetales tilskudd for, og personer som det ikke utbetales tilskudd for. IMDi er positiv til å utvide gruppen, men peker på at det er mange i gruppen i dag som ikke får tilbud om introduksjonsprogram. En utvidelse vil dermed ikke nødvendigvis føre til at flere får tilbud om program. Departementet ser også at noen mener at tilbud om introduksjonsprogram kun bør gis til en begrenset gruppe og at «kan»-gruppen derfor ikke bør utvides.

Etter høringen foreslår departementet ikke å utvide gruppen, og vil dermed videreføre kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram til en begrenset gruppe, herunder familiemedlemmer til andre enn de som er nevnt i dagens introduksjonslov § 2, til personer som faller utenfor målgruppen på grunn av alder og til de som faller utenfor målgruppen på grunn av kravet om å være bosatt etter særskilt avtale, for eksempel fordi de flytter. Se forslag til § 8 tredje ledd.

8.2 Kompetansekartlegging

8.2.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 6 at det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Det skal også utarbeides en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19. Bestemmelsen i § 6 gjelder tilsvarende.

Ved utforming av individuell plan for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal kommunen bygge videre på tiltak som er gjennomført før bosetting i kommunen, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd tredje punktum. Slike tiltak kan blant annet være kompetansekartlegging, karriereveiledning og opplæring. Første ledd tredje punktum ble innført i 2018 for å sikre kontinuitet og planmessighet, og for at den enkelte deltager ikke skal oppleve gjentakelser eller avbrudd i kvalifiseringen. Endringen skulle også hindre at kommunen bruker ressurser på å gjenta kartlegging, opplæring og tiltak som allerede er gjennomført. Om kompetansekartlegging før bosetting, se punkt 7.2.4 over.

8.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging for personer i målgruppen for introduksjonsprogram.

Departementet viste til at introduksjonsprogrammet skal bidra til at nyankomne innvandrere lærer seg norsk og kvalifiserer seg til arbeid eller utdanning i Norge. For å nå dette målet er det nødvendig med opplysninger om den enkeltes kompetanse for å kunne utarbeide et individuelt program tilpasset den enkeltes behov. Kartleggingen er også en forutsetning for

den etterfølgende karriereveiledningen, og som sammen skal bidra til utarbeidelsen av sluttmålet for den enkeltes introduksjonsprogram, se punkt 8.5.4 under.

Videre foreslo departementet at retten og plikten til kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune ikke gjelder personer som har gjennomført kompetansekartlegging før bosetting, se punkt 7.2.4 ovenfor. Familiegjenforente vil utgjøre hovedgruppen av dem som skal kartlegges etter bosetting. Departementet foreslo også at kommunen skal ha ansvar for kartleggingen. Videre påpekte departementet at kartlegging på et tidlig tidspunkt, slik som foreslått, i mange tilfeller vil forutsette at det brukes kvalifisert tolk ved gjennomføringen.

Departementet foreslo at kompetansekartleggingen minimum skal omfatte hvilken utdanning, arbeidserfaring, språkkunnskaper og annen relevant kompetanse den enkelte har. Departementet foreslo også at det kan gis forskrift om hvilke konkrete opplysninger som skal kartlegges.

8.2.3 Høringsinstansene syn

Flere høringsinstanser har uttalt seg om kompetansekartlegging generelt og ikke skilt mellom kompetansekartlegging før og etter bosetting. Andre høringsinstanser har uttalt seg om kompetansekartlegging og karriereveiledning under ett. Dette innebærer blant annet misforståelser om målgruppen og ansvarsforhold. Noen instanser tror at familiegjenforente med flyktninger ikke inngår i målgruppen, og noen instanser tror det er fylkeskommunen som skal ha ansvaret for kompetansekartleggingen.

Det er i overkant av 40 høringsinstanser som har uttalt seg om kompetansekartlegging etter bosetting. Flertallet støtter hele eller deler av forslaget, blant annet *Bergen kommune* som mener at en lovregulering vil kunne bidra til at programmet i større grad blir målrettet og tilpasset den enkeltes behov, muligheter og motivasjon. *Antirasistisk senter*, *Fylkesnettverket for kommunal Voksenopplæring i Møre og Romsdal* og *Utdanningsforbundet* trekker frem at det er positivt å ta utgangspunkt i, anerkjenne samt å kunne bygge videre på deltagerens medbrakte kompetanse, ferdigheter og motivasjon. *Odda Voksenopplæring* støtter også forslaget og uttaler:

Skal en ha mulighet til å oppnå en rask tilpassing til norsk arbeidsliv er første steget en grundig kompetansekartlegging.

Noen høringsinstanser er negative til forslaget, herunder *Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)*, *Nordre land kommune*, *Øvre Romerike voksenopplæring* og en *privatperson*. *KIA* er tvilende til om kommunene har et godt og tilstrekkelig kartleggingsverktøy som både fanger opp reell og formell kompetanse. *Nordre land kommune* er bekymret for at kartlegging i en relativt liten kommune vil være mangelfull. Både *Øvre Romerike voksenopplæring* og en *privatperson* mener at en grundig kartlegging ikke er mulig å gjennomføre med dagens finansieringsmodell.

En del av instansene som er positive til å lovfeste en rett og plikt til kompetansekartlegging etter bosetting, er skeptiske til at kartleggingen forutsettes gjennomført før det treffes vedtak om introduksjonsprogram, dvs. innen tre måneder etter bosetting. Dette gjelder *Alvdal kommune*, *Hedmark fylkes flerkulturelle råd*, *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune*, *Læringssenteret i Nedre Eiker*, *Læringssenteret og integreringstjenesten i Gol kommune*, *Regionrådet for Fjellregionen*, *Skolenes landsforbund ved Nygård skole*, *Sogndal kommune*, *Stord kommune*, *Tolga kommune*, *Tynset kommune* og *Øvre Romerike voksenopplæring*. *Alvdal kommune* og *Tolga kommune* anser det som urealistisk og basert på manglende forståelse for tiden det tar å områ seg i et nytt land og en ny kultur. Også *Stord kommune*, som mener at kartlegging må ses i sammenheng med karriereveiledning og utarbeiding av individuell plan, stiller spørsmål ved om tidsperspektivet på utarbeidingen av de ulike elementene er noe ambisiøst. *Sogndal kommune* uttaler:

Deltakeren bør etter vår erfaring ha eit visst nivå av kjennskap til og kunnskap om det norske systemet og samfunn før ein kan forvente at dei er i stand til å gi adekvate svar på kartleggingsspørsmåla.

Enkelte av høringsinstansene påpeker at det bør legges til rette for at kartleggingen kan gjennomføres i flere omganger. *Læringssenteret og integreringstjenesten i Gol kommune* erfarer ofte at det å kartlegge kompetanse og veilede til videre utdanning/arbeid skjer i flere omganger etter som folk er i bevegelse den første tida, i tillegg til at holdninger og tankesett endres. *Skolenes landsforbund ved Nygård skole* mener at det kan være vanskelig å få klarhet i den enkeltes bakgrunn og forutsetninger på én eller to kartlegginger ved ankomst, og at det legges et stort ansvar på dem som skal gjennomføre kartleggingen. *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune* trek-

ker frem at særlig de med lite skole og lite formell kompetanse fra tidligere trenger mer tid til å orientere seg i et nytt samfunn med helt andre jobbmuligheter enn de er kjent med fra før, og at det derfor er viktig at det som kommer frem før oppstart i program ikke blir for førende og fastlåst. *Sogndal kommune* er også skeptiske til at deltagere som har fått kompetansekartlegging i mottak, ikke skal ha rett eller plikt til kompetansekartlegging etter bosetting, da det av erfaring ofte tar tid før kartleggingen er komplett.

Flere av høringsinstansene er positive til at det er kommunen som skal ha ansvar for kompetansekartleggingen. Blant annet viser *Karmøy voksenopplæringssenter*, *Kongsberg norsksenter* og *Skolelederforbundet* til at kommunene har lagt ned mye godt arbeid og har god kvalitet på kompetansekartlegging allerede, og at det er ansatte i kommunen som er tettest på deltagerne og som har den daglige oppfølgingen av dem. *Bærum kommune* uttaler:

Det er en god ordning at kompetansekartlegging i kommunen skal skje i kommunene. Dette støtter opp under at kommunen har oppdaterte opplysninger som grunnlag for å utarbeide en god og relevant individuell plan sammen med deltaker.

Også *Utdanningsforbundet*, *Skeiv verden* og *Sogndal kommune* fremhever at det er viktig at de som skal gjennomføre kartleggingen har nødvendig kompetanse og kjennskap til deltageren.

Skolelederforbundet mener forøvrig at det er viktig med felles forståelse og samarbeid om tiltak. *Skolelederforbundet* uttaler:

Særlig vet vi at vi lykkes bedre når kommune og fylkeskommune evner å samarbeide godt og ta i bruk ulike tiltak i kombinasjon. Der hvor foresatte er viktige for barns læring, er NAV og andre kommunale støtteapparat viktig for voksnes læring.

Viken fylkeskommune mener det er avgjørende at kompetansekartlegging, karriereveiledning og opplæring sees i sammenheng, da dette vil gi best forutsetninger for at deltagere i introduksjonsprogrammet deltar i arbeidslivet.

Flere høringsinstanser påpeker at det kan være utfordrende å kartlegge kompetanse og sikre kvalitet i kartleggingen, dersom det ikke er tilgang på tilstrekkelig tolketjenester. Noen instanser poengterer at det er viktig å kartlegge og dokumentere dysleksi, lese- og skrivevansker

og andre språkvansker for voksne innvandrere, herunder *KIA* og *AVdir*, se punkt 7.2.3.

8.2.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging for personer i målgruppen for introduksjonsprogram, se forslag til § 10.

Departementet har merket seg at hovedparten av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter det. Introduksjonsprogrammet skal bidra til å dekke gapet mellom kompetansen den enkelte deltager har med seg, og hvilken kompetanse som etterspørres i det norske arbeidslivet. For å kunne få til dette er det nødvendig at tidligere utdanning, arbeidserfaring og annen kompetanse den enkelte deltager har fra før blir kartlagt. En person som har høyere utdanning fra hjemlandet vil ha andre forutsetninger og andre behov enn en person med liten skolebakgrunn. Departementet mener det ikke bare er positivt, men også nødvendig, å ta utgangspunkt i, anerkjenne samt å kunne bygge videre på deltagerens medbrakte kompetanse, ferdigheter og motivasjon, slik flere av høringsinstansene gir uttrykk for. Opplysninger om den enkeltes kompetanse er etter departementets vurdering så sentrale i planleggingen av introduksjonsprogrammet at en lovfesting av rett og plikt til å gjennomføre kartlegging kan forsvares.

Kartleggingen er også det sentrale grunnlaget for den etterfølgende karriereveiledningen, som har det samme formålet, se punkt 8.3.4 nedenfor. Som følge av dette får kartleggingen direkte betydning for fylkeskommunens og kommunens ansvar etter loven. Departementet er derfor av det syn at kompetansekartleggingen bør være en rett og plikt for den enkelte, slik at flest mulig gjennomfører den.

Familiegjenforente utgjør hovedgruppen av de som skal kartlegges etter bosetting etter § 10. Departementet ser at noen høringsinstanser har en oppfatning av at familiegjenforente med flyktninger ikke inngår i målgruppen for kartlegging, noe de gjør. Departementet presiserer at familiegjenforente og andre som ikke er kompetansekartlagt før bosetting skal kartlegges etter bosetting i en kommune.

Departementet opprettholder forslaget om at det er kommunen som skal ha ansvar for kartleggingen etter at den enkelte er bosatt i kommunen, se forslag til § 10 tredje ledd. Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg, er positive til at det er kommunen som har ansvar for kompe-

tansekartleggingen og gir uttrykk for at kvaliteten på kartleggingen er god.

Kommunen må legge til rette for at kompetansekartlegging gjennomføres før karriereveiledning, slik at begge deler er gjennomført før kommunen treffer vedtak om introduksjonsprogram etter § 12. Det fremkommer en bekymring blant høringsinstansene over at kompetansekartleggingen skal skje på et tidlig tidspunkt og legge grunnlag for fremtiden. Noen av instansene mener også at kartleggingen bør kunne gjentas. Departementet vurderer at dersom kompetansekartleggingen gjennomføres på en god måte i starten av kvalifiseringsløpet, vil dette hindre at kommunen må bruke ressurser på å gjenta kartleggingen senere. Det er imidlertid ikke noe i veien for å at kommunen gjennomfører en kartlegging senere i kvalifiseringsløpet. Personer som gjennomfører kompetansekartlegging før bosetting skal ikke kartlegges på nytt, men kartleggingen kan justeres dersom det er behov for det. Opplysningene fra kartleggingen skal følge den enkelte.

Kompetansekartlegging skal sammen med karriereveiledning bidra til at kommunen får et tilstrekkelig grunnlag til å planlegge introduksjonsprogrammet i samråd med den enkelte, slik at vedkommende kan nå sitt sluttmaal, se punkt 8.5.4 under.

Det er viktig at den enkelte raskt kommer i gang med kvalifisering og norskopplæring, og departementet fastholder forslaget om at kartleggingen skal være gjennomført før det gis vedtak om introduksjonsprogram. Kartlegging på et tidlig tidspunkt, slik som foreslått, vil i mange tilfeller forutsette at det brukes kvalifisert tolk ved gjennomføringen.

Departementet opprettholder forslaget om at kompetansekartleggingen minst skal omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse den enkelte har, jf. forslag til § 10 andre ledd. Dette inkluderer for eksempel antall år med skolegang, erfaring fra betalt og ubetalt arbeid, språkkunnskaper og lignende. Det er viktig at kartleggingen ikke bare omfatter formell utdanning og kompetanse. En person som for eksempel har lang erfaring fra barnepass eller andre omsorgsoppgaver, uten at dette har blitt ansett som arbeid, kan ha verdifull kompetanse som blant annet kan være nyttig i et løp som leder mot fagbrev innen barne- og ungdomsarbeid eller helse. Departementet foreslår kun en regulering av hva som minimum skal kartlegges. Kartlegging av dysleksi, lese- og skrivevansker og andre språkvan-

sker for voksne innvandrere, som blant annet *KIA* og *AVdir* viser til i sine uttalelser, er relevante opplysninger, men vil ikke være en del av de minstekravene som blir foreslått lovfestet.

Kartleggingen skal gjøres innenfor rammene av bestemmelsene om behandling av personopplysninger og personvernforordningen. Det er altså bare opplysninger som er nødvendige for å oppnå formålet som kan kartlegges.

Departementet opprettholder også forslaget om at det kan gis forskrift om hvilke opplysninger som kan kartlegges, jf. forslaget til § 10 fjerde ledd. Oppstillingen som er foreslått i andre ledd andre punktum er et minimum som setter rammene for hvilke typer opplysninger som er relevante.

8.3 Karriereveiledning

8.3.1 Gjeldende rett

Karriereveiledning er ikke et lovregulert tilbud til deltakere i introduksjonsprogrammet i dag. Utarbeidelsen av individuell plan etter introduksjonsloven § 6 forutsetter likevel en viss veiledning av deltageren, ettersom planen skal utarbeides i samråd med den enkelte deltager. Det fremgår av rundskrivet til introduksjonsloven punkt 6.3 at kommunen skal sørge for at deltageren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende kan foreta informerte valg. Videre fremgår det at det skal sikres at det er den enkelte deltagers egne forutsetninger som ligger til grunn for kvalifiseringsløpet. Veiledningen her er imidlertid begrenset og kun knyttet opp mot innholdet i den individuelle planen.

Karriereveiledning i etterkant av kompetansekartlegging i mottak er prøvd ut på fem integreringsmottak og i tre ordinære mottak siden 2016. De fylkesvise karrieresentrene utfører karriereveiledningen i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten. Målgruppen er beboere over 16 år som har fått opphold eller som med stor sannsynlighet vil få oppholdstillatelse. Ordningen er frivillig, med unntak for de som bor i et integreringsmottak. I 2019 startet utprøving av kompetansekartlegging og karriereveiledning for familiegjenforente etter bosetting, i fire fylkeskommuner med totalt 13 involverte kommuner.

8.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å lovfeste en rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning for personer som er i målgruppen for introduksjonsprogram.

Det ble foreslått at karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartlegging og bør gjennomføres før det fattes vedtak om introduksjonsprogram.

Karriereveiledningen skal bidra til at introduksjonsprogram i større grad enn i dag blir individuelt tilpasset slik at personer i målgruppen kan ta informerte valg om utdanning og arbeid, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.

Videre ble det foreslått at det er fylkeskommunen som skal sørge for karriereveiledning av personer i målgruppen. Departementet viste blant annet til at fylkeskommunen vil ha god oversikt over skoletilbud og muligheter i nærområdet og har erfaring på området.

Departementet foreslo også at karriereveilederen bør gi en anbefaling om arbeid eller utdanning innenfor rammene av bestemmelsene om slutt-mål, innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet og programmets varighet.

Departementet foreslo ikke å legge andre føringer for hvordan fylkeskommunen skal organisere tilbudet om karriereveiledning.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

Omtrent 100 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning. I underkant av 70 instanser støtter hele eller deler av forslaget, mens de resterende er skeptiske til hele eller deler av forslaget.

Høringsinstansene som støtter forslaget, argumenterer blant annet med at dette vil bidra til å gjøre programmet mer målrettet og tilpasset den enkeltes behov. De mener lovfesting vil underbygge likeverdige tjenestetilbud og det vil bidra til klare krav til deltagerne og ulike offentlige sektorer. *Oslo kommune* påpeker at karriereveiledning er et svært viktig element for å gjennomføre et nyttig program. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* mener det er positivt at deltageren får en oversikt over mulighetene sine og dermed en bedre mulighet til å medvirke til å utarbeide programmet. Også *Røyrvik kommune* mener at forutsetningene for å utarbeide et introduksjonsprogram med et treffsikkert innhold blir bedre. *Innlandet fylkeskommune* er også positiv til forslaget, men mener at aldersgrensen burde utvides til 16–65 år.

NHO støtter forslaget og understreker at det er viktig at innhold i utdanning eller arbeidstrening er tett på behovene i det norske arbeidsmarkedet.

Flere høringsinstanser er skeptiske til forslaget om at karriereveiledningen bør gjennomføres før det gis vedtak om introduksjonsprogram (tre måneder etter bosetting). Gjentakende argumenter blant høringsinstansene er at mange deltagere på dette tidspunktet ikke har nok kunnskap om norsk kultur, utdanningssystem og arbeidsmuligheter i Norge, og at de trenger mer informasjon om dette før de har utbytte av veiledning og til å foreta informerte og realistiske valg. *Volda læringscenter* uttaler:

Det er veldig mykje informasjon vedkommende skal igjennom dei første tre månadane som t.d økonomi, burettleing, bli kjent med lokalmiljøet, oppstart av barn i skule/barnehage, informasjon om introduksjonsprogrammet, informasjon om NAV; søke på bustøtte, barnetrygd, skattekort, registrere seg hos politiet etter ankomst o.s.v. Vår faglige vurdering er at eit møte med ein karriererettleiar før oppstart i introduksjonsprogrammet er for tidlig.

Enkelte høringsinstanser foreslår at karriereveiledning gjennomføres innen seks måneder, herunder *Arendal kommune*, *Rælingen kommune* og *Volda læringscenter*. *Bærum kommune* mener at det i lovteksten i stedet for en frist på tre måneder bør innarbeides et innhold som både sikrer at arbeidet med karriereveiledning og individuell plan blir utført med god kvalitet og innen rimelig tid.

Rundt 30 instanser fremhever at karriereveiledning er en prosess som tar tid, og at det bør være en rett og plikt at veiledningen gjentas gjennom introduksjonsprogrammet. *Voksenopplæringen for Øvre Romerike voksenopplæring* og *Kongsberg norsksenter* mener at mange vil ha mest utbytte av karriereveiledning lenger ut i introduksjonsprogrammet og ønsker å sikre at det også gjennomføres etter en viss tid i landet. *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)* uttaler:

Det vil imidlertid være behov for karriereveiledning på flere punkter igjennom en integreringsprosess – ikke minst når deltager har fått på plass grunnleggende norskerferdigheter og samfunnsforståelse.

Oslo kommune foreslår at karriereveiledning deles i to lovfestede bolker, der den ene er en orientering i forkant av introduksjonsprogram om utdanningssystem og arbeidsmarked der det settes et midlertidig mål. *Oslo kommune* mener at en detaljert karriereveiledning deretter kan gjøres i løpet av for eksempel det første halve året i program

med et sluttmaal, og påpeker at det bør gis anledning om å endre mål med et nytt vedtak.

Flere av høringsinstansene er positive til at fylkeskommunen skal gis ansvaret for å gjennomføre karriereveiledning. *Grong kommune* fremhever likeverdig tjenestetilbud som et argument for ansvars plassering hos fylkeskommunen. *AVdir* påpeker at ettersom fylkeskommunene allerede eier karrieresentrene kan det være fordelaktig å bygge videre på denne strukturen og kompetansen. *Time kommune* mener at karrieresentrene kan gi god, bred og oppdatert veiledning som kan bidra til at den enkelte tar informerte valg om arbeid og utdanning. *Sola kommune* uttaler:

Fylkeskommunen har i dag ansvar for karriereveiledning for andre målgrupper, og vil med sitt ansvar for videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning best være i stand til å gi tilbudet om karriereveiledning. At ansvaret gis til fylkeskommunen, vil bidra til at deltakerne i introduksjonsprogrammet i hele fylket vil kunne få karriereveiledning av lik kvalitet.

KS støtter også at fylkeskommunen får ansvaret for karriereveiledningen, men påpeker at tidspunkt for oppstart og omfang av veiledning fra fylkeskommunen bør baseres på kommunens anbefalinger.

I overkant av 30 instanser er negative til at fylkeskommunen skal gis ansvaret for gjennomføring av karriereveiledning. *Bergen kommune* er kritiske til at ansvaret for henholdsvis kompetansekartlegging, karriereveiledning og introduksjonsprogram vil bli fordelt på tre ulike aktører, og at dette vil føre til en fragmentert prosess som kan svekke kvaliteten på arbeidet og bli en tidstyv. Både *Bergen kommune* og *Nedre Eiker kommune* mener det er utfordrende at karriereveiledningen som fylkeskommunen skal gi skal definere slutt målet for introduksjonsprogrammet. De mener det vil begrense kommunens handlingsrom, og at det er problematisk at dette skal gjøres uten at kommunens flyktningkonsulent/programrådgiver er involvert. *Kragerø kommune* stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at karriereveiledning skal være fylkeskommunens ansvar når mesteparten av det øvrige arbeidet rundt introduksjonsprogrammet er lagt til kommunen. *Vestby kommune* uttaler:

Dette blir et nytt byråkratisk ledd som vil legge føringer for kommunens arbeid i oppfølgingen og tilbudet til den enkelte flyktning uten selv å

ha eierskap til og ansvar for økonomiske konsekvenser av dette.

Flere av høringsinstansene påpeker at ansvaret for karriereveiledningen best blir ivaretatt av kommunen, blant annet fordi de er tetttest på deltagerne og har ansvaret for at deltagerne blir kvalifiserte. Dette gjelder blant annet *Bømlo kommune*, *Flyktningtjenesten og voksenopplæringen i Levanger kommune*, *Gran og Lunner voksenopplæring*, *Harstad voksenopplæring*, *Indre Fosen voksenopplæring og innvandringstjeneste*, *Integreringstjenesta i Voss kommune*, *Karmøy voksenopplærings-senter*, *Melhus kommune*, *Sogndal kommune*, *Vestby kommune* og *Ålesund voksenopplæring*. *Harstad voksenopplæring* mener at ansvaret må lovfestes til kommunalt nivå for å sikre likeverdig veiledning og påpeker videre at det er lang avstand fra fylkessentrene til mange kommuner, noe som vil umuliggjøre veiledning innen vedtak om program. *Bømlo kommune* uttaler:

Skal programmet tilpassast den einkilde sitt behov, bør kompetansekartlegging og karriereretleing vere ein del av rådgjevingstenesta og følgast opp lokalt. Slikt arbeid er allereie i gong i kommunane, som ein del av ei forlenging av arbeidslivs- og utdanningsdomenet i læreplanen for norsk og samfunnskunnskap. Det bør derfor ikkje vera underlagt ei ekstern eining. Det skisserte forslaget vil styre ressursbruken bort frå deltakarane og i retning meir byråkrati.

Melhus kommune trekker også frem at det er viktig med lokalkjennskap til næringslivet deltagerne skal kvalifiseres til. *Vestby kommune* og *Gran og Lunner voksenopplæring* ønsker heller kompetanseheving og opplæring av eksisterende kommunalt personale enn et nytt byråkratisk ledd som vil kunne legge føringer for kommunal oppfølging.

Flere instanser, både blant dem som støtter at fylkeskommunen har ansvaret for karriereveiledning og dem som ikke støtter dette, er opptatt av at karriereveiledning krever et tett og godt samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen. *Kompetanse Norge* mener at det er en forutsetning at fylkeskommunen og bosettingskommunene inngår i et tett og formalisert samarbeid, og at det vil være avgjørende for at den enkelte skal få et godt, helhetlig og samordnet tilbud. *Nye Orkland kommune* uttaler:

Ettersom det er kommunenes, og ikke fylkets, ansatte som skal tilrettelegge for at målet nås,

mener vi kommunenes programrådgivere burde få delta i karriereveiledningen hos fylkeskommunen sammen med kommunens deltagere. En felles forståelse av mål er viktig for det videre samarbeidet mellom deltager og programrådgiver

Sogndal kommune, *Nye Ålesund kommune* og *AVdir* trekker også frem at det er viktig at fylkeskommunen samarbeider med andre instanser med kunnskap om området, slik at man får et tett samarbeid mellom karrieresentrene, kommunen, NAV og Voksenopplæringen.

Høyt kompetent personell til å gjennomføre karriereveiledningen og at det er nok karriereveiledere rundt om i landet, blir også trukket frem som viktig blant høringsinstansene, herunder *Bergen kommune*, *Kompetanse Norge*, *Lærings-senteret og integreringstjenesten i Gol kommune*, *NAV Luster flyktningtjeneste og voksenopplæring*, *Oslo kommune*, *Sarpsborg kommune*, *Troms fylkeskommune* og *Ålesund voksenopplæring*. Blant annet nevnes det at ansatte som skal veilede må være godt orientert innen utdanningsmuligheter og i det lokale arbeidsmarkedet, men også ha kjennskap til målgruppen og innvandringsfeltet.

Kompetanse Norge uttaler at det bør opprettes en nasjonal støtte-/veiledningsfunksjon når det gjelder karriereveiledning av innvandrere.

Flere problematiserer også den foreslåtte finansieringen av karriereveiledning, som de mener ikke vil være tilstrekkelig.

En rekke instanser fremhever behovet for bruk av tolk ved gjennomføring av karriereveiledning, og noen instanser mener at det bør lovfestes en rett til tolk under karriereveiledning.

8.3.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning for personer som er i målgruppen for introduksjonsprogram, se forslag til § 11.

Av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter flertallet forslaget. Høringsinstansene viser blant annet til at karriereveiledningen vil bidra til at personer i målgruppen kan ta informerte valg om arbeid og utdanning og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Departementet er også av den oppfatning at karriereveiledning er et viktig virkemiddel for å gjøre introduksjonsprogrammet mer målrettet, og slik bedre resultatene med tanke på varig overgang til arbeidslivet. Erfaringene fra forsøkene med karriereveiledning i mottak viser at beboerne har stor

nytte av tilbudet og får økt motivasjon til å komme i gang med målrettede aktiviteter mot utdanning og arbeid (Rambøll november 2019 og Opinion juni 2017). I NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn* blir det fremhevet at tidlig tilgang til karriereveiledning vil fremme en rask arbeidsorientering og oppstart av arbeidsrettede aktiviteter, samt motvirke passivitet og forebygge utstøtning. Karriereveiledning antas å være svært nyttig for å identifisere hva som vil være det mest hensiktsmessige innholdet i introduksjonsprogrammet, for eksempel grunnskole, fagbrev eller arbeidspraksis.

Sammen med gjennomført kompetansekartlegging, skal karriereveiledning bidra til utarbeidelsen av sluttmålet for den enkeltes introduksjonsprogram, se punkt 8.5.4 nedenfor. Veiledningen får dermed også betydning for fylkeskommunens og kommunens ansvar etter loven. Lovfesting av rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning vil bidra til at kommunen får et tilstrekkelig grunnlag til å planlegge introduksjonsprogrammet i samråd med den enkelte, slik at vedkommende kan nå sluttmålet.

At den enkelte ikke bare har rett, men også har plikt til å gjennomføre karriereveiledningen, vil bidra til forutsigbarhet for tilbyder av tjenesten. Det vil også bidra til at alle får et likeverdig tilbud. Departementet er således av den oppfatning at rett og plikt til karriereveiledning av personer som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram bør fremgå av lov, slik at flest mulig gjennomfører den.

Departementet fastholder forslaget om at veiledningen bør bygge på kompetansekartleggingen og gjennomføres før det fattes vedtak om deltagelse i introduksjonsprogram, jf. forslag til § 11 første ledd andre punktum. Veiledningen bør etter departementets syn også blant annet ta utgangspunkt i den enkeltes alder, motivasjon og ønsker. I tillegg bør veiledningen gjenspeile regionale og lokale arbeidsmarkedsbehov, jf. fylkeskommunens ansvar for å utarbeide regionale kompetanseplaner, se punkt 6.2.4.1 over.

Videre opprettholder departementet forslaget om at karriereveiledningen bør gjennomføres før det fattes vedtak etter § 12. Dette innebærer at karriereveiledningen senest bør være gjennomført før det har gått tre måneder etter bosetting eller at krav om program er fremsatt, jf. forslaget til § 12.

Flere høringsinstanser mener at forslaget om at karriereveiledningen bør gjennomføres før det gis vedtak om introduksjonsprogram er for kort tid, og at det bør være en rett og en plikt til å gjen-

nomføre karriereveiledning i løpet av hele introduksjonsprogrammet. Departementet er ikke enig i det. Etter departementets syn er det avgjørende at veiledningen gjennomføres før det fattes vedtak om program. Dette er nødvendig for at karriereveiledningen skal ha den tiltenkte funksjonen i utformingen av sluttmålet og planleggingen av introduksjonsprogrammet for den enkelte. Karriereveiledning kan også inkluderes på et senere tidspunkt som en del av introduksjonsprogrammet for deltager som kommunen vurderer har behov for det. Det foreslås imidlertid ikke at ytterligere tilbud om karriereveiledning blir en obligatorisk del av programmet.

Dersom karriereveiledning ikke er gjennomført når det har gått tre måneder, skal kommunen likevel sørge for vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram, se punkt 8.4.4 nedenfor. Den individuelle planen vil trolig måtte endres når karriereveiledningen er gjennomført. Karriereveiledning på et tidlig tidspunkt, slik det er foreslått, vil i mange tilfeller forutsette at det brukes kvalifisert folk i samtalen.

Departementet opprettholder forslaget om at karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om utdanning og arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, se forslag til § 11 andre ledd. Departementet bemerker at fylkeskommunens tilbud om karriereveiledning må organiseres på en måte som ivaretar dette formålet. Karriereveiledningen må altså sette den enkelte deltager i stand til å ta informerte valg og samtidig bidra til at kommunen får tilstrekkelig grunnlag til å planlegge introduksjonsprogrammet i samråd med deltageren.

Videre opprettholder departementet forslaget om at det er fylkeskommunen som skal sørge for tilbudet, se forslag til § 11 og punkt 6.2.4.3. Høringsinstansene er delt i spørsmålet om hvem som bør ha ansvaret. Mange støtter forslaget om at det er fylkeskommunen som skal sørge for tilbudet, men om lag 30 av høringsinstansene mener at ansvaret bør ligge hos kommunen. Departementets vurdering er at fylkeskommunen er best egnet. Fylkeskommunen vil ha god oversikt over skoletilbud og muligheter i nærområdet. En stor andel av målgruppen for introduksjonsprogram skal ha sluttmaal om fullført videregående opplæring, som hører til fylkeskommunens ansvarsområder. Det er også fylkeskommunen som til nå har hatt ansvaret for å gjennomføre karriereveiledning for beboere i mottak. Departementet vurderer at fylkeskommunen i tillegg vil ha god oversikt over det regionale

arbeidsmarkedsbehovet. Departementet har dessuten nylig hatt på høring et forslag om å love feste at alle fylkeskommuner skal ha et tilbud om karriereveiledning, som skal være gratis og åpent for alle innbyggere.

Departementet opprettholder også forslaget om at det ved gjennomført karriereveiledning bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltager, jf. forslag til § 11 fjerde ledd. Anbefalingen skal skje innenfor rammene av §§ 13 og 14 om sluttmaal, varighet og innhold. Dette innebærer at den enkeltes ønsker for videre utdanning og arbeid bør synliggjøres og det bør gis en anbefaling av hvordan deltageren kan komme så langt som mulig på veien mot dette målet innenfor introduksjonsprogrammet. Flere av høringsinstansene er bekymret for at karriereveiledningen skal bli førende for sluttmalet og for kommunens arbeid uten at kommunen selv er involvert. Mange instanser understreker at det er viktig med tett og formalisert samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen, men også med andre aktuelle aktører som NAV og voksenopplæringen. Departementet bemerket at det er en forutsetning at kommunen og fylkeskommunen samarbeider tett slik at prosessen samkjøres og for at deltagerne skal få en helhetlig tjeneste.

Departementet foreslår ikke å legge andre føringer for hvordan fylkeskommunen skal organisere tilbudet om karriereveiledning. Det vil være opp til fylkeskommunen å vurdere hvilke metoder som brukes i karriereveiledningen og å sørge for tilstrekkelig kompetanse i gjennomføringen.

8.4 Ansvar for introduksjonsprogrammet

8.4.1 Gjeldende rett

Kommunen skal sørge for introduksjonsprogram til personer i målgruppen som er bosatt i kommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltagelse blir fremsatt, jf. introduksjonsloven § 3. Det følger av introduksjonsloven § 4 at kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.

8.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre en bestemmelse om kommunens ansvar for introduksjonsprogram. Det ble foreslått å videreføre at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram så snart som

mulig og senest innen tre måneder etter bosetting eller at krav om program fremsettes. Det ble videre foreslått å synliggjøre i ansvarsbestemmelsen at integreringskontrakt og individuell plan skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram. Det fremgikk av teksten i høringsnotatet at departementet foreslo å synliggjøre at det er kommunen som tar endelig beslutning om introduksjonsprogrammet dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte. Ved en feil fremgikk ikke dette forslaget av lovteksten.

Det ble også foreslått å videreføre at kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.

Departementet ba om høringsinstansenes innspill til om fristen for vedtak om og oppstart av program burde være kortere enn tre måneder.

8.4.3 Høringsinstansenes syn

Det var i overkant av 70 høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag til ansvar for introduksjonsprogram, herunder det særskilte spørsmålet om *frist for oppstart i program*. De aller fleste som har uttalt seg om ansvaret for introduksjonsprogrammet har i all hovedsak uttalt seg om fristen.

Om lag 70 høringsinstanser har svart på departementets særlige spørsmål om hvorvidt fristen for oppstart av program bør være kortere enn tre måneder. Bare noen få høringsinstanser mener det bør være en særskilt frist for oppstart av programmet for personer som kommer fra mottak. Dette gjelder *Sunnfjord kommune*, *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)* og *Utlendingsdirektoratet (UDI)*. *Sunnfjord kommune* og *NAFO* uttaler at denne fristen kan settes til to måneder. *NAFO* uttaler:

Når en har ventet lenge på å komme i gang med livet sitt mens en sitter i mottak, er det lenge å vente tre måneder på å starte opplæringen etter bosetting i kommunen. Å vente på oppstart i introduksjonsprogrammet kan påvirke motivasjonen i negativ retning. Introduksjonsprogrammet bør starte opp nokså umiddelbart etter bosetting, og opplæringstilbudet må heller justeres underveis etter en karriereveiledning.

Flertallet av høringsinstansene som har svart støtter ikke en kortere frist, og mener at dagens frist bør videreføres. Det er flere som uttaler at det også i dag er mulighet til å starte opp programmet

før det har gått tre måneder, og at det gjøres når det er mulig. Dette gjelder blant annet *Alvdal kommune*, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, *Nedre Eiker kommune*, *Risør kommune*, *Skien kommune*, *Time kommune* og *Tromsø kommune*. *ffkf* uttaler følgende:

ffkf mener at fristen for å starte programmet bør videreføres slik den er i dag. Vi mener at våre medlemskommuner uansett vil etterstrebe å starte programmet så tidlig som mulig etter bosetting.

Flere instanser trekker frem at det er vanskelig å forkorte fristen, dersom kompetansekartlegging og karriereveiledning skal være gjennomført før oppstart i program. Dette gjelder blant annet *Arendal kommune*, *Elverum kommune*, *Fylkesmannen i Vestfold*, *Regionrådet for Fjellregionen* og *Sarpsborg kommune*. Det er også flere som viser til at det er mye praktisk som må på plass før en kan starte opp i program, blant annet *ffkf*, *Folkeuniversitetet i Asker*, *Harstad kommune*, *Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)*, *Innvandrertjenesten i Sunndal kommune*, *Kongsberg kommune*, *Tromsø kommune* og *Tynset kommune*. *ffkf* uttaler:

I tillegg til at det nå foreslås nye oppgaver som skal gjennomføres før oppstart, så er det fremdeles tilfeller av strukturelle utfordringer som gjør at oppstart ikke lar seg gjøre på et tidligere tidspunkt. Dette gjelder ervervelse av personnummer, skattekort, bankkonto mv. Barn skal få skoleplass eller barnehage, og ikke minst skal man oppnå en grunnleggende stabilisering, før man er klar for å starte i et introduksjonsprogram på fulltid.

ffkf mener det kan, om nødvendig, presiseres at introduksjonsprogrammet skal starte så raskt som mulig, men senest innen tre måneder. Videre er det også flere instanser som peker på at det nå kommer flere overføringsflyktninger, og at det erfaringsvis tar lengre tid for denne gruppen å starte opp programmet.

Enkelte kommuner mener at fristen heller bør utvides, herunder *Hå kommune* og *Namsos opplæringscenter*. *Namsos opplæringscenter* uttaler:

Fristen for oppstart i program må for all del ikke være kortere enn 3 måneder. Fristen bør heller utvides noe. Flyktninger som ankommer et nytt land vil ofte være midt i en personlig dyp krise, i verste fall med tap av sine nærmeste, og

vil da ikke være i noen form for læringsmodus innen så kort tidsfrist. Sannsynligheten for stopp av program eller behov for endringer underveis vil da være høyst sannsynlig.

Det er bare et fåtall av høringsinstansene som uttaler seg om andre deler av forslaget. Når det gjelder å videreføre kommunens ansvar for introduksjonsprogram støtter *Oslo kommune* dette forslaget. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* skriver i sin uttalelse at det bør fremgå tydelig av loven at deltageren skal være delaktig i valgene som tas. Det er ingen av høringsinstansene som uttalte seg om forslaget om å videreføre at kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.

8.4.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre en bestemmelse om kommunens ansvar for introduksjonsprogrammet, se forslag til § 12.

Det er et mål at kvalifiseringen skal starte tidlig. Departementet ba derfor om høringsinstansenes innspill på om fristen for vedtak om og oppstart av program bør være kortere enn tre måneder. Stort sett alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, mener at dagens frist på tre måneder bør videreføres. Dette begrunnes blant annet i at deltakeren har behov for tid til å ordne praktiske ting før oppstart i program og med at kommunen også har plikter før vedtak kan fattes. Departementet opprettholder derfor forslaget om at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller at krav om program fremsettes. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Det følger av forslag til §§ 15 og 16 at integreringsplan og integreringskontrakt skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram. Bakgrunnen er å sikre mer effektivitet på dette området, der de viktigste dokumentene kan samles i samme enkeltvedtak og bidra til rask oppstart av kvalifiseringen. Dette vil også gi deltakeren god oversikt over programmet. Se for øvrig nedenfor i punkt 8.7.4.2 for drøftelse av hvorvidt innføring av integreringskontrakt vil medføre økt byråkrati, slik flere høringsinstanser har uttrykt bekymring for.

Det kan oppstå tilfeller der karriereveiledningen ikke er gjennomført før det har gått tre måneder. Departementet bemerker at introduksjonsprogrammet uansett skal starte opp innen tre måneder. Kommunen må i slike tilfeller sørge for

integreringsplan, integreringskontrakt og oppstart av program innen fristen. Det kan da være behov for å endre den individuelle planen ved gjennomført karriereveiledning. Det er viktig at kommunen og fylkeskommunen har et godt samarbeid, slik at det kun unntaksvis vil oppstå tilfeller der karriereveiledning ikke er gjennomført før vedtak skal treffes.

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre at kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program. Det er viktig at både deltakere som har fullført programmet og deltakere som har avbrutt programmet kan dokumentere hvilken kvalifisering de har mottatt.

Departementet fastholder også forslaget om å synliggjøre at det er kommunen som avgjør innholdet i introduksjonsprogrammet dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte, men foreslår at dette reguleres i bestemmelsen om integreringsplan, se § 15 femte ledd. IMDi uttaler i sitt høringssvar at det bør fremgå tydelig av loven at deltageren skal være delaktig i valgene som tas. Dette følger av bestemmelsen om integreringsplan, se punkt 8.7.4.1 nedenfor.

8.5 Sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet

8.5.1 Gjeldende rett

Dagens lov inneholder ingen regulering av sluttmaal for introduksjonsprogrammet.

Programmet skal vare i inntil to år med tillegg av godkjente permisjoner, jf. introduksjonsloven § 5. Programmet kan avsluttes før, for eksempel hvis deltageren kommer i arbeid. Programmet kan forlenges til inntil tre år når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen. Det fremgår med andre ord forutsetningsvis av § 5 at den individuelle planen skal inneholde en målsetting.

IMDi har utarbeidet en mal for utarbeidelse av deltagerens individuelle plan, se omtale av denne i punkt 8.7.1 under. I malen legger IMDi opp til at programrådgiveren i samråd med deltageren skal definere hovedmaal og delmaal med introduksjonsprogrammet og norskopplæringen.

Det følger av rundskrivet til introduksjonsloven punkt 5.1 at når deltageren har nådd målsettingen i sin individuelle plan, bør vedkommende over fra introduksjonsprogrammet til videre utdanning eller arbeid så fort som mulig.

8.5.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å lovfeste at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet og at sluttmalet skal fastsettes i deltagerens individuelle plan.

Departementet foreslo visse kriterier for fastsettelse av sluttmalet som skulle angi rammene for kommunens skjønnsutøvelse. Kriteriene var utformet på bakgrunn av at flest mulig skal oppnå formell kompetanse i løpet av programmet. Det ble foreslått at sluttmalet skal ta utgangspunkt i deltagerens utdanningsbakgrunn.

Departementet foreslo at sluttmalet for deltagere som har minimum utdanning på videregående nivå fra før skal ta utgangspunkt i at deltageren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid.

For deltagere under 25 år foreslo departementet at de som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før primært skal ha sluttmaal om å fullføre videregående opplæring.

Videre foreslo departementet at for deltagere som er over 25 år og som ikke har minimum utdanning på videregående nivå, skal det legges stor vekt på deltagerens motivasjon. Det ble foreslått at for deltagere som har fullført grunnskolen og er motivert for videregående opplæring bør sluttmalet ta utgangspunkt i at deltageren skal fullføre videregående opplæring. For andre deltagere ble det foreslått at sluttmalet bør ta utgangspunkt i at den enkelte skal få arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring.

Departementet foreslo videre å legge til rette for større grad av differensiering av varigheten av introduksjonsprogrammet ved at varigheten av programmet fastsettes på bakgrunn av sluttmalet.

Departementet foreslo at programmet for deltagere som har minimum utdanning på videregående nivå fra før kan vare i mellom tre og seks måneder. Videre foreslo departementet at deltagere med sluttmaal om gjennomført videregående opplæring kan ha et program på mellom tre måneder og tre år.

For deltagere som har andre sluttmaal enn de nevnte, foreslo departementet at programmet kunne vare mellom tre måneder og to år. Dette ville gjelde deltagere som ikke har minimum utdanning på videregående fra før og deltagere som ikke har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring.

Departementet foreslo å videreføre muligheten for å forlenge introduksjonsprogrammet, men at deltagere som har minimum videregående utdanning fra før ikke kan få forlenget sitt program.

Programmet avsluttes når deltageren når sitt sluttmaal eller når fastsatt programtid er naadd.

8.5.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 130 høringsinstanser har uttalt seg om sluttmaal og varighet i introduksjonsprogrammet. De fleste av høringsinstansene har innspill til forslaget til sluttmaal og differensiert programtid for ulike grupper av deltagere, og særlig til programtiden for deltagere som minimum har utdanning på videregående fra før.

8.5.3.1 Sluttmaal og differensiert programtid

En del av høringsinstansene er positive til forslaget om å lovfeste konkrete sluttmaal for deltagerne i introduksjonsprogrammet, blant annet *Arendal kommune*, *Bærum kommune*, *Drammen kommune*, *Innvandrertjenesten i Sunndal kommune*, *Jussbuss*, *Lillehammer kommune*, *Møre og Romsdal fylkeskommune*, *Skolelederforbundet* og *Ålesund voksenopplæring*. *Skolelederforbundet* er positive til at det søkes å gi deltagerne tiltak med utgangspunkt i deltagers kartlagte kompetanse og behov for tilleggskompetanse. *Innvandrertjenesten i Sunndal kommune* mener at å lovfeste og konkretisere sluttmaal i individuell plan er med på å kvalitetssikre et individuelt tilpasset programinnhold.

Flere høringsinstanser, både blant de som støtter forslaget og de som ikke gjør det, problematiserer at sluttmålene kun skal settes på bakgrunn av utdanning og alder. Dette gjelder blant annet *Alvdal kommune*, *Indre Fosen voksenopplæring og innvandringstjeneste*, *Innvandrertjenesten i Sunndal kommune*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Integreringstenesta i Voss kommune*, *Jussbuss*, *Kommunesektorens Organisasjon (KS)*, *Kompetanse Norge*, *Rauma kommune*, *Risør kommune*, *Rælingen kommune*, *Sogndal kommune*, *Sør-Varanger kommune*, *Tolga kommune* og *Tynset kommune*. *KS* uttaler at forslaget innebærer en betydelig inn snevring av det handlingsrommet både deltageren og kommunen i dag har i samhandlingen om et individuelt tilrettelagt program. *KS* mener det er uheldig at dette handlingsrommet blir mindre, og frykter at rommet for brukermedvirkning vil bli mindre som følge av endringen.

Integreringstenesta i Voss kommune skriver:

Det er mange faktorar som påverkar ein flykting sin progresjon i eit introduksjonsprogram, tidlegare utdanningsnivå er berre ein av desse faktorane. Skal ein laga ein ny lov på

området er det svært utilfredsstillande fagleg sett å berre sjå på ein av desse faktorane når ein besluttar programmets lengde.

Oslo kommune mener det er begrensende og motsetningsfylt å lovfeste varighet for spesifikke grupper all den tid programmet skal være individuelt rettet og ha nytteverdi for den enkelte. *Oslo kommunen* mener en mer fornuftig ordning vil være at kommunen kan utøve skjønn og innvilge varighet etter en individuell vurdering og at programmet kan forlenges i inntil seks måneder av gangen.

Rundt 40 av høringsinstansene som har uttalt seg om varigheten av programtiden er positive til at det foreslås økt grad av differensiering, herunder blant annet *Antirasistisk senter*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Drangedal voksenopplæring*, *IMDi*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)*, *Lindås Vaksenopplæring*, *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*, *Sarpsborg kommune*, *Skjøttvet kommune* og *Verdal kommune*. *Verdal kommune* er positiv til forslaget om å tydeliggjøre varigheten av programmet for kommunene, samtidig som det er rom for skjønnsvurderinger. Også *Drangedal voksenopplæring* synes det er positivt med individuell tilpassing og ulik lengde på introduksjonsprogrammet. *IMDi* og *AVdir* påpeker at det i dag er en utfordring at det i liten grad gis forlenget programtid. Direktoratene mener det er viktig og nødvendig å sikre at de som har behov for det får et lenger kvalifiseringsløp, samtidig som det er viktig å sikre at de som kan komme raskt ut i arbeid eller utdanning får mulighet til det, heller enn å bli værende i et for langt introduksjonsprogram.

Noen høringsinstanser foreslår at dagens ordning hvor alle skal få inntil to års program videreføres og mener det erfaringsmessig tar inntil to år å få tilstrekkelige kvalifikasjoner uansett flyktinggruppe, mens andre mener tre, fire, fem eller syv år er nødvendig for at deltagerne skal nå sine sluttmaal. *Lillehammer kommune* mener at deltagere som har behov for det, fortsatt skal ha mulighet til minimum to år i introduksjonsprogrammet. *Kvinesdal kommune* og *Integreringstenesta i Voss kommune* mener det ville være en bedre løsning at normaltiden i introduksjonsprogrammet ble utvidet til tre år, med mulighet med forlengelse til et fjerde år.

8.5.3.2 Deltakere med minimum utdanning på videregående nivå fra før

Litt over 100 av høringsinstansene har uttalt seg om programtiden på mellom tre og seks måneder for deltagere som har minimum utdanning på

videregående nivå fra før. De aller fleste er negative til forslaget og mener blant annet at den foreslåtte programtiden er urealistisk kort.

Flertallet mener at denne gruppen trenger lenger programtid, blant annet *AVdir*, *Bamble kommune*, *Bærum kommune*, *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune*, *Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)*, *NAV Luster Flyktingteneste og voksenopplæring* og *Sogndal kommune*. *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune* tror individuelt tilpasset lengde på programmet vil være med på å oppfylle formålet med loven, men mener at deltagere med fullført videregående skole kan estimeres til tre og 12 måneders programtid. *Jussbuss*, *JURK*, *Rettspolitisk forening* og *Folkeuniversitet Asker Norsk* mener også at denne gruppen bør ha inntil ett års program. *IKVO* uttaler:

Det er at det er store individuelle forskjeller på deltagere, særlig på flyktninger med tanke på bakgrunn og livserfaringer. Selv om en deltager har høyere utdanning, er de ikke alltid vellykkede. Mange sliter med traumer og helsetilstander.

Bærum kommune fremhever at de har erfaring med at deltagere med videregående eller høyere utdanning fra før ikke klarer å nyttiggjøre seg ordinære tilbud og støtteordninger på grunn av for svake norskerferdigheter, spesielt skriftlig. *Sogndal kommune* uttaler:

Det er ikke realistisk at alle med videregående opplæring fra hjemlandet skal vere kvalifisert for arbeid eller høgare utdanning etter tre til seks måneder. Dei må både tilegne seg norskkompetanse på eit høgt nivå, kanskje B2, og gjennomføre dei obligatoriske elementa i programmet, og det er vanskeleg å sjå dette gjennomført på seks måneder. Vi er bekymra for korleis denne gruppa skal bli kvalifisert.

Utdanningsforbundet fremhever at forslaget ikke tar høyde for at kvaliteten på videregående nivå varierer sterkt i forskjellige land. *Nedre Eiker kommune* mener lovforslaget signaliserer at man har forventninger til at videregående opplæring i et annet land vil kunne gi mulighet for høgskole i Norge. *Fellesorganisasjonen (FO)* understreker at svært mange flyktninger har behov for formell utdanning i Norge til tross for at de har en fullført utdanning fra hjemlandet.

Noen høringsinstanser frykter at deltagerne ikke rekker å få godkjent sin medbrakte utdan-

ning på så kort tid. Blant annet frykter *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune*, *Lillestrøm kommune*, *NAV Luster Flyktingteneste og voksenopplæring* og *Norske Kvinners Sanitetsforening* at programmet for denne gruppen i mange tilfeller vil være ferdig før NOKUT har fått vurdert godkjenningen. *Bodø kommune* uttaler:

Forslaget er godt, forutsatt at de med utdanning fra videregående skole får denne godkjent i Norge. Det vil si at de kan jobbe innen yrket de er utdannet til eller er kvalifisert til å søke studier på høyskole/universitet. Per i dag får nesten ingen nybosatte flyktninger godkjent sin utdanning fra videregående skole og heller ikke godkjent studiekompetanse og kan søke studier. Hvis departementet gjør endringer i forhold til godkjenningsordningene, er forslaget bra. Men slik det er nå fungerer det ikke.

Kompetanse Norge mener at dersom flyktninger skal ha en reell mulighet til å bli realkompetansevurdert tidlig, må det åpnes opp for bruk av tolk i vurderingene.

15 av høringsinstansene påpeker at konsekvensen av forslaget om kort programtid for deltagerne med minimum videregående utdanning fra før vil være at mange i denne gruppen vil måtte gå over på økonomisk sosialhjelp fordi de ikke er klare for overgang til arbeid eller høyere utdanning. Dette gjelder blant annet *Arendal kommune*, *Askøy kommune*, *Fredrikstad kommune*, *KS*, *Nye Orkland kommune*, *Stavanger kommune*, *Time kommune*, *Tolga kommune* og *Tynset kommune*. *Nye Orkland kommune* uttaler:

De vil likevel ha rett til norskopplæring frem til oppnådd sluttmaal, men forslaget risikerer å skape en stor gruppe som tvinges til å leve på livsopphold fra NAV tidlig etter ankomst i Norge.

IMDi viser til at under ti prosent av deltagerne fullfører innen halvannet år og enda færre på under seks måneder. Samtidig viser *IMDi* til at Drammen kommune har gode erfaringer med hurtigspor og at disse som regel har en varighet på omtrent 12–14 måneder.

IMDi mener at denne gruppen også bør få mulighet til å forlenge programmet. Dette støttes av andre høringsinstanser, blant annet av *Arendal kommune*, *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune* og *Time kommune*.

Mange høringsinstanser mener det er uklart hva som ligger i å ha utdanning på minimum vide-

regående nivå. *Kompetanse Norge* er kritiske til forslaget og påpeker at gruppen med fullført videregående opplæring fra utlandet er en svært uensartet gruppe som inkluderer deltagere som bare vil ha grunnskole som høyeste godkjente utdanning og personer med doktorgrad. De mener at det bør differensieres mellom deltagere med høyere utdanning og deltagere med opplæring på videregående nivå og at det er Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) som må legges til grunn ved vurdering av deltagerens utdanningsbakgrunn. *Kompetanse Norge* uttaler:

Vi mener det fremstår som en urimelig forskjellsbehandling at flyktninger som mangler videregående opplæring, skal kunne få slik opplæring som del av introduksjonsprogrammet, mens de som har gjennomført videregående opplæring som ikke godkjennes i Norge, ikke skal kunne ta opplæringen innenfor rammen av programmet.

8.5.3.3 Deltagere under 25 år

I overkant av 20 høringsinstanser har uttalt seg om sluttmaal og programtid for de under 25 år, blant annet *AVdir*, *Bærum kommune*, *Elverum kommune*, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal*, *Grong kommune*, *Kompetanse Norge*, *Oslo kommune*, *Sandnes kommune*, *Stord kommune*, *Trondheim kommune*, *Voss Vaksenopplæring* og *Ørsta kommune*.

Flesteparten av høringsinstansene er positive til forslaget om at unge innvandrere under 25 år skal ha opplæring etter opplæringsloven som eneste tiltak i sitt introduksjonsprogram. For eksempel mener *Stord kommune* det er særlig positivt at unge deltagere skal rettleides inn i videregående skole slik at disse kan oppnå formelle kvalifikasjoner og mulighet for mer varig tilknytning til arbeidslivet. *Voss Vaksenopplæring* anser det som fornuftig at primærmålet for de under 25 skal være fullført videregående opplæring og uttaler:

Vi ser ei utvikling i samfunnet der formell kompetanse er avgjerande for varig deltaging i arbeidslivet. Det er godt investerte pengar å få flest mogleg innvandrarak gjennom VGO både på eit personleg nivå og for samfunnet.

AVdir påpeker at muligheten for et fjerde år gjør at det vil være realistisk for flere å fullføre/være godt i gang med sin videregående opplæring når de avslutter introduksjonsprogrammet.

Selv om flere av høringsinstansene er enig i sluttmalet for de under 25, er en del uenige i programtiden. Noen høringsinstanser mener det er urealistisk med et sluttmaal om å fullføre videregående opplæring på fire år, og uttaler at de erfarer at det tar mer enn tre-fire år, herunder blant annet *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal*, *Kompetanse Norge*, *Oslo kommune*, *Sandnes kommune*, *Voksenopplæringa i Balsfjord*, *Ørsta kommune* og *Ålesund voksenopplæring*. Ifølge *Oslo kommune* skyldes dette at deltagelse i videregående opplæring krever et norsknivå på rundt B1, samt engelsknivå på A2, men at det for de aller fleste deltagere vil ta betydelig tid å oppnå dette nivået, selv med bakgrunn i grunnskole eller videregående skole fra hjemlandet. *Oslo kommune* mener at påbegynt videregående utdanning heller vil være et realistisk sluttmaal. *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal* påpeker at lite skolebakgrunn fra hjemlandet, fluktbakgrunn, mange år i flyktningleir og usikker fremtid er faktorer som gjør det lite sannsynlig at mange vil klare grunnskole og videregående opplæring i løpet av tre til fire år.

Utdanningsdirektoratet (Udir) påpeker at det finnes 16 fag som avviker fra hovedmodellen for fag- og yrkesopplæring (2+2), og som har mer tid i skole eller opplæring i bedrift. Det vil ikke være mulig innenfor disse fagene å ta fagprøven innenfor et fire år langt kvalifiseringsløp.

Andre instanser som støtter at de unge primært skal ha et sluttmaal om fullført videregående opplæring, mener det er urimelig at det er denne gruppen som gis mulighet til fire års programtid. Blant annet mener *ffkf* at denne gruppen lærer norsk forttere og vil danne nettverk i et naturlig læringsmiljø. Flere kommuner, blant annet *Bamble kommune*, *Melhus kommune* og *Tromsø kommune* mener at det er unødvendig å utvide programmet for denne gruppen siden de kan få flyktningstipend og kan klare seg som ordinære elever. Se punkt 9.4. for ytterligere omtale.

8.5.3.4 Øvrige deltagere

Mange av høringsinstansene har også innspill til forslag om sluttmaal og programtid for øvrige deltagere, dette gjelder blant annet *AVdir*, *Bamble kommune*, *Bærum kommune*, *Drammen kommune*, *ffkf*, *Kompetanse Norge*, *Kragerø kommune* og *Trondheim kommune*. Når det gjelder deltagere uten fullført grunnskole, mener *Kompetanse Norge* at forslaget med sluttnivåer ut ifra utdanningsbakgrunn kan gi en uønsket konsekvens

dersom det settes for lave sluttmaal for disse deltagerne. *Kompetanse Norge* uttaler:

Disse deltakerne må sikres muligheten til å ha sluttmaal om å fullføre videregående opplæring og dermed kunne få et treårig løp med mulighet til forlenget program til totalt fire år.

AVdir vurderer at formålet om økonomisk selvstendighet i liten grad vil oppnås for denne gruppen og at mange fortsatt vil ha stort behov for bistand til kvalifisering og inntektssikring etter endt program. *Drammen kommune* mener at det trengs arbeidsrettede tiltak av lengre varighet og som kan kjedes med andre tiltak for denne gruppen. *Bærum kommune* savner en omtale av grunnskole som sluttmaal i programmet. De mener at å fullføre grunnskole vil være avgjørende for videre utdanning og må sees som et viktig delmaal i en langsiktig plan om utdanning.

Noen høringsinstanser mener at deltager med lavest medbrakt kompetanse burde gis mulighet til programtid opptil fire år, herunder blant annet *Bamble kommune*, *ffkf*, *Kragerø kommune*, *Trondheim kommune* og *Volda læringscenter*. Dette begrunnes med at det er denne gruppen som har behov for lange opplæringsløp frem til de er i stand til å nyttiggjøre seg av ordinære opplæringsløp/yrkeskvalifisering. *Volda læringscenter* påpeker:

Det er meir fornuftig å utvide deira introduksjonsprogram til inntil 4 år, for dei har ofte sakte progresjon mtp språkutvikling og samfunnsforståing, og er den gruppa med størst behov for god kvalifisering.

8.5.3.5 Øvrige innspill

Noen høringsinstanser har tolket lovforslaget slik at sluttmalet ikke kan endres, og mener dette er et for rigid system. Høringsinstanser som *AVdir*, *Læringscenteret og integreringstjenesten i Gol kommune* og *Moss kommune* påpeker viktigheten av å kunne endre sluttmalet underveis. *Moss kommune* skriver:

Kommunen mener at det bør være et mål at sluttmaal fastsettes så tidlig som mulig, men vurderer at det er helt urealistisk og lite hensiktsmessig at det skal vedtaksfestes før oppstart, og at det ikke kan endres i løpet av program. En slik bestemmelse vil være til hinder for arbeidet med å utarbeide realistiske og

gode mål. Det vil være uheldig å komme i en situasjon hvor det blir et mål i oppstart å kvalifisere seg til lange program.

Udir stiller spørsmål ved hva det vil innebære at en deltager kan nå sitt sluttmaal med en forlenget.

Drammen kommune mener også at kommunen bør ha et oppfølgingsansvar i en overgangssperiode etter programslutt, for eksempel på to måneder. *AVdir* uttaler:

Godt samarbeid med NAV om videre kvalifisering, oppfølging og livsopphold kan være avgjørende for at bruker på sikt vil få en varig tilknytning til arbeidslivet. Dersom kartlegging og mål tilsier at det vil ta lengre tid å målet, bør dette komme frem tidlig og tydelig, og NAV bør kobles på i starten av prosessen.

13 høringsinstanser mener at forslaget til differensiert programtid, med tydelige føringer på den enkeltes programlengde, vil føre til en økonomisk merbelastning for kommunene som må finansieres med ekstra midler. Dette gjelder blant annet *Bodø kommune*, *Bømlo kommune*, *Nye Orkland kommune* og *Nordre Land kommune*.

Bømlo kommune og *Nye Orkland kommune* stiller seg kritisk til at departementet ikke regner med at kommunen vil få høyere utgifter til deltagere som får et treårig løp, og mener det ikke er realistisk at de som kvalifiserer seg raskere vil føre til en innsparing totalt. *Nordre land kommune* uttaler:

Forventinger om innsparinger virker urealistiske, og vi er ikke enige i at forslaget (slik det foreligger nå) samlet sett vil føre til bedre resultater.

Grong kommune påpeker at det er viktig at kommunene tar ansvar og kvalifiserer de med behov for lengre løp, men mener at i den kommunale virkelighet vil den nye loven kunne skape en klar variasjon i kostnader mellom kommuner ut fra de man bosetter.

Bodø kommune og *Trondheim kommune* trekker frem at de økonomiske konsekvensene av lange og korte kvalifiseringsløp i det nye introduksjonsprogrammet ikke er godt nok belyst i høringsnotatet og bør utredes nærmere.

8.5.4 Departementets vurderinger

8.5.4.1 Innledning

Mange av høringsinstansene er positive til hele eller deler av forslaget, men svært mange har uttalt seg kritisk til forslaget om sluttmaal og varighet for personer med minimum utdanning på videregående nivå fra før. Kritikken går dels på hvem som skal inngå i denne gruppen og begrepet minimum utdanning på videregående nivå og særlig den foreslåtte programtiden (tre til seks måneder). Departementet har på bakgrunn av høringsinnspillene justert forslaget om sluttmaal og varighet for personer som har minimum utdanning på videregående nivå fra før, se punkt 8.5.4.3 under.

Departementet ser også at forslaget om sluttmaal og varighet var formulert på en slik måte at deler av det kunne misforstås, og at det var noe vanskelig tilgjengelig slik det ble foreslått i høringsnotatet. Departementet foreslår derfor å slå sammen forslagene om sluttmaal og varighet i introduksjonsprogrammet i en bestemmelse, se forslag til § 13. Departementet har også sett behov for noen øvrige justeringer i forslagene på bakgrunn av høringsinnspillene.

8.5.4.2 Sluttmaal og differensiert programtid

Departementet opprettholder forslaget om at kommunen skal fastsette sluttmaal og varighet for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. jf. forslag til § 13 første ledd. Det følger av forslag til § 15 at sluttmaal og varighet skal fastsettes i integreringsplanen.

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om sluttmaal og varighet har innvendinger mot bruk av utdanningsbakgrunn og alder som eneste kriterium for fastsettelse av sluttmaal, og at dette også skal være bestemmende for programmets lengde. Departementet viser til at det til nå har vært lite variasjon for ulike deltagere både når det gjelder programlengde og innhold av programmet. En analyse av programlengden for tidligere deltagere i introduksjonsprogram viser at det kun var tre måneder som skilte programtiden mellom deltagere med liten eller ingen skolegang og deltagere med god allmennutdanning. Selv om deltakernes kompetansebehov er ulike, tyder dette på at disse forskjellene ikke gir seg utslag i varigheten av introduksjonsprogrammet.

Som følge av dette ser departementet behov for kriterier som er objektive og enkle å praktisere for kommunene. Utdanningsbakgrunn og alder er svært relevante kriterier når lovens ordninger

handler om kvalifisering til utdanning og arbeid. Deltakere med liten eller ingen utdanning fra før må antas å ha et annet kvalifiseringsbehov enn de som har utdanning fra før. Den enkeltes utdanningsbakgrunn kartlegges gjennom kompetansekartlegging og er dermed lett tilgjengelig for kommunen. Både utdanningsbakgrunn og alder gir indikasjoner på hvilke typer utdanningsløp vedkommende har forutsetninger for å kunne gjennomføre i løpet av programtiden. Det vil for eksempel være lettere for personer som har erfaring med skolegang fra før å tilpasse seg et utdanningsløp i Norge. Departementet mener at kriteriene utdanningsbakgrunn og alder er enkle å praktisere og dermed sikrer likebehandling, forutsigbarhet og etterprøvbarehet. Som det fremgår av drøftingene nedenfor, er det fortsatt rom for individuell tilpasning innenfor de enkelte gruppene, selv om handlingsrommet er mer begrenset enn etter introduksjonsloven.

Departementet opprettholder derfor forslaget om å differensiere deltagernes sluttmaal og programtid ut fra deltagernes utdanningsbakgrunn og alder, se forslag til § 13 annet til fjerde ledd.

Flere av høringsinstansene er positive til forslaget om å innføre differensiert programtid. IMDi og AVdir påpeker i sin høringsuttalelse at det er en utfordring at det i liten grad gis forlenget programtid. IMDi mener det er viktig og nødvendig å sikre at de som har behov for det får et lenger kvalifiseringsløp samtidig som det er viktig å sikre at de som kan komme raskt ut i arbeid eller utdanning får mulighet til det, heller enn å bli værende i et for langt introduksjonsprogram. Departementet er enig i dette. Noen høringsinstanser mener at normaltiden i introduksjonsprogrammet i stedet bør utvides til tre år, med mulighet til forlengelse til et fjerde år. Basert på erfaringene de siste 16 årene mener departementet at å opprettholde en normaltid for alle, selv om denne utvides til tre år, ikke vil bidra til at programmets lengde i større grad blir individuelt tilpasset til den enkeltes behov og sluttmaal for programmet.

Departementet opprettholder forslaget om at sluttmalet skal fastsettes i den enkelte deltagers integreringsplan. Det innebærer også at fastsettelsen av sluttmalet gjøres i samarbeid mellom kommunen og den enkelte deltager. Departementet presiserer at sluttmalet for den enkelte skal fastsettes innenfor de rammene som følger av § 13 andre til fjerde ledd. Kommunen skal ta utgangspunkt i kompetansekartleggingen og karriereveiledningen, inkludert anbefalingen som gis ved gjennomført karriereveiledning, jf. § 11 fjerde ledd. Ved fastsettelse av det konkrete målet, skal

kommunen også se hen til deltagerens utdanningsbakgrunn, alder, interesser, motivasjon og det langsiktige målet. På bakgrunn av kompetansekartlegging og karriereveiledning bør det tas stilling til om det skal gjennomføres realkompetansevurdering på enten grunnskolen eller videregående skoles nivå eller om det skal søkes om godkjenning av medbrakt utdanning. For å unngå lange og unødvendige opplæringsløp er det sentralt at deltagerne får tidlig tilbud om realkompetansevurdering eller at det tidlig søkes om godkjenning av medbrakt utdanning, se punktene 4.2 og 4.3.

Departementet bemerker at deltageren og kommunen skal ha som felles mål at sluttmålet oppfylles. Det betyr at det skal settes et sluttmaal som skal være realistisk å oppnå innen programtiden, men uten å begrense deltagerens ønsker på lang sikt. Deltagerens langsiktige planer skal fremgå av det langsiktige målet i integreringskontrakten, se punkt 8.7.4.2 nedenfor.

Departementet fastholder forslaget om at programtiden angis som et tidsintervall, der den nedre grensen for alle grupper deltakere er tre måneder. Den nedre grensen på tre måneder er satt på bakgrunn av at tilnærmet alle i målgruppen for introduksjonsprogram vil ha behov for noe kvalifisering, blant annet for å gjennomføre de obligatoriske elementene i programmet, se punkt 8.6.4.1. Den øvre grensen på henholdsvis seks måneder, to og tre år er å anse som en øvre ramme og departementet presiserer at disse grensene ikke må bli en hovedregel, men at programtiden skal fastsettes individuelt innenfor rammene av tidsintervallet, med tanke på at den enkelte skal nå sitt sluttmaal.

Det er flere høringsinstanser som stiller spørsmål ved realismen ved forslagene om sluttmaal og programtid, særlig for de med minimum utdanning på videregående nivå fra før og for de som skal ha sluttmaal om fullført videregående opplæring. Departementet vil bemerke at flere forhold er avgjørende for at man skal lykkes med reformen av introduksjonsprogrammet. For det første er det viktig at det i bosettingsprosessen blir tatt hensyn til hvilke tiltak eller opplæring den enkelte har behov for. Dersom en person for eksempel ønsker å ta en fagopplæring, bør det så langt det er mulig legges til rette for at den enkelte bosettes i nærheten av et relevant tilbud, se punkt 7.2.4.2. For det andre er fylkeskommunens planer for kvalifisering av innvandrere viktige. Planene skal omfatte tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov, og hvilken opplæring innvandrere trenger for å møte dette

behovet, se punkt 6.2.4.1. For det tredje bør brudd i kvalifiseringen unngås, se omtale i punkt 8.5.4.8. For det fjerde er det viktig at tjenestetilbudene utvikles og tilrettelegges i større grad for de særskilte behov som nyankomne innvandrere har, se blant annet punktene 3.2.4-3.2.6 og 8.6.4.2.

8.5.4.3 Deltakere med minimum utdanning på videregående nivå fra før

I høringsnotatet ble utdanning på videregående nivå fra før definert som videregående skole fra utlandet. Mange av høringsinstansene har påpekt at gruppen med minimum utdanning på videregående nivå fra før slik den ble definert i notatet ikke er ensartet, og at den rommer alt fra deltakere som vil få grunnskole som høyeste godkjente utdanning i Norge til personer med doktorgrad. På denne bakgrunn ser departementet behovet for å klargjøre hva som menes med «minimum utdanning på videregående nivå fra før».

Kompetanse Norge har i sin høringsuttalelse gitt uttrykk for at utdanning på videregående nivå bør defineres i henhold til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR). Det grunnleggende i NKR er at kvalifikasjoner beskrives gjennom læringsutbytte som innplasseres på ulike nivåer i rammeverket i henhold til læringsutbyttebeskrivelser. NKR er ikke et system for godkjenning av den enkeltes kompetanse, men et system for å sammenligne kompetanse fra ulike land. Det gir en overordnet beskrivelse av hva den enkelte kandidaten forventes å kunne etter fullført utdanning på ulike nivåer. Rammeverket klassifiserer utdanning på syv nivåer hvor to er det laveste og åtte det høyeste. Hvert nivå er beskrevet gjennom læringsutbyttebeskrivelser av kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse. I NKR er fullført videregående opplæring plassert på nivå fire, fagbrev, svennebrev og vitnemål fra yrkesfaglig videregående opplæring på nivå 4A og vitnemål fra studieforbereidende videregående opplæring på nivå 4B.

En alternativ måte å definere minimum utdanning på videregående nivå fra før er å ta utgangspunkt i utdanning som *kan* gi generell studiekompetanse i Norge i henhold til GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere). GSU-listen brukes av norske universiteter og høyskoler ved opptak til utdanning. I tillegg brukes den når NOKUT vurderer søknader om generell godkjenning av utenlandsk utdanning. Listen inneholder informasjon om hva slags utdanning en person må ha for å kunne søke opptak til universiteter og høyskoler i Norge. For en del land kreves det ett års

høyere utdanning, i tillegg til fullført og bestått videregående opplæring for å tilfredsstille utdanningskravet i GSU-listen. For å faktisk få vedtak om godkjent generell studiekompetanse i Norge må man også tilfredsstille språkkrav i norsk og engelsk.

Oppstart i introduksjonsprogrammet skjer for de fleste flyktninger innen relativt kort tid i Norge. Hver enkelt kommune skal i samarbeid med deltagerne i programmet fastsette sluttmaal og programtid for den enkelte deltager. Departementet mener derfor det er nødvendig med en definisjon som raskt og enkelt kan avklare utdanningsbakgrunn. Den enkelte skal gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning. På bakgrunn av denne informasjonen, bør kommunen kunne undersøke om utdanningen den enkelte oppgir å ha gjennomført står på GSU-listen. Departementet legger ikke til grunn at den enkelte må fremlegge dokumentasjon på utdanningen sin. Det er tilstrekkelig at det gjennom kompetansekartlegging og karriereveiledning er sannsynlig at den enkelte har gjennomført en utdanning som står på GSU-listen. Det kan oppstå tilfeller hvor det er tvil eller uenighet om den enkelte har en medbrakt kompetanse som kan gi generell studiekompetanse. I slike tilfeller skal den enkelte ha sluttmaal og program etter forslag til § 13 tredje eller fjerde ledd, men det bør raskt igangsettes realkompetansevurdering. På bakgrunn av realkompetansevurderingen kan sluttmaal og programtid eventuelt justeres, hvis det viser seg nødvendig.

Departementet er av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig at den enkelte må få godkjent sin medbrakte utdanning før det fattes vedtak om program. Det å få godkjent utdanning er en prosess som kan ta noe tid og det er viktig at deltagerne kommer raskt i gang med programmet. Formell godkjenning av medbrakt utdanning kan eventuelt inngå som en del av programmet til den enkelte.

Departementet foreslår derfor at det med minimum utdanning på videregående nivå fra før menes en utdanning som *kan* gi generell studiekompetanse i Norge i henhold til GSU-listen. Deltageren behøver ikke å tilfredsstille språkkravet i norsk og eventuelt engelsk for å være omfattet av definisjonen. For deltagerne fra en del land kreves det, som nevnt, ett års høyere utdanning for å tilfredsstille utdanningskravet i GSU-listen. Denne presiseringen innsnevrer gruppen som skal ha kort programtid noe, sammenlignet med forslaget i høringsnotatet. Innsnevringen innebærer at personer som har en utdanning fra utlandet som ikke kan gi generell studiekompetanse i Norge, ikke

lenger er i gruppen som skal ha introduksjonsprogram på mellom tre til seks måneder. Dette var personer som høringsinstansene uttrykte en særskilt bekymring for. Disse vil nå ha sluttmaal og program etter forslag til § 13 tredje eller fjerde ledd. Etter departementets oppfatning reduserer dette risikoen for at personer som ikke vil få godkjent videregående opplæring fra hjemlandet får kort programtid, slik Kompetanse Norge var bekymret for i sin høringsuttalelse.

Det er egne ordninger for vurdering av fag- og yrkesopplæring fra utlandet. NOKUT vurderer utenlandsk fag- og yrkesopplæring på videregående nivå opp mot norske fag- og svennebrev, men foreløpig er det kun mulig å søke om godkjenning av fag- og yrkesopplæring fra Estland, Latvia, Litauen, Polen og Tyskland. Deltagere i introduksjonsprogram vil per nå derfor ikke være omfattet av denne ordningen. Som følge av dette vil deltagerne som oppgir å ha fag- og yrkesopplæring på videregående nivå fra utlandet ikke omfattes av § 13 andre ledd. Disse vil ha sluttmaal og program etter forslag til § 13 tredje eller fjerde ledd. Også for disse deltagerne bør det raskt igangsettes realkompetansevurdering for å avklare hva de trenger for å kunne ta fag- eller svennebrev i Norge. For å få fag- eller svennebrev må kandidatene gjennomføre en fagprøve (på norsk).

Departementet fastholder med disse presiseringene forslaget om at sluttmaalet for deltagerne som minimum har utdanning på videregående nivå fra før skal være at deltageren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, jf. forslag til § 13 annet ledd.

Departementet har på bakgrunn av innspill fra høringsinstansene vurdert om ordlyden i bestemmelsen bør endres slik at det kan åpnes opp for at deltagerne i denne gruppen kan kvalifiseres for annet enn høyere utdanning og arbeid, for eksempel mot fagbrev. Departementet foreslår ingen slik endring. Bestemmelsene om differensierte sluttmaal og programtid er utarbeidet med tanke på at flest mulig skal oppnå formell kompetanse i løpet av programmet. Deltagere med minimum videregående utdanning fra før har formell kompetanse som kan gi generell studiekompetanse i Norge. Det er dermed ikke denne gruppen som har størst behov for mer formell kompetanse. Dersom personer i denne gruppen ønsker å omskolere seg til noe annet, kan en slik omskolering finansieres gjennom ordinære offentlige tilbud eller det private (arbeidsgiver).

Aktuelle sluttmaal for denne gruppen vil være at deltageren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, definert ned til en bransje, få godkjent høyere utdanning eller påbegynne en kompletterende utdanning.

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om programtiden på mellom tre og seks måneder for deltagerne som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, er negative til forslaget og mener dette er urealistisk kort tid for denne gruppen. Departementet presiserer at sluttmalet i henhold til ordlyden er å kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, og ikke nødvendigvis å bli akseptert for inntak til høyere utdanning.

Departementet har vurdert om programtiden for denne gruppen bør endres, men er fortsatt av den oppfatning at programtiden for denne gruppen bør være kort. Personer som har utdanning på minimum videregående nivå fra før har erfaring med å tilegne seg ny kunnskap, og vil ha bedre forutsetninger enn andre for å nyttiggjøre seg av ordinære tilbud og støtteordninger. Det er også påvist at deltagerne med høy utdanning, som ønsker raskere progresjon gjennom programmet, etter dagens ordning kan ende opp med et tilbud som i liten grad er tilpasset deres individuelle behov (Fafo-rapport 2017:13). Det er derfor viktig å legge til rette for at de som har forutsetninger for å komme raskt ut i arbeid eller utdanning får mulighet til det, heller enn at de blir værende i et introduksjonsprogram som trekker ut i tid. Dette er noe IMDi også påpeker i sin høringsuttalelse.

Departementet vil videre peke på at tjenestetilbudet rettet særskilt mot denne gruppen er under utvikling. En del av dette innovasjonsarbeidet er utviklingen av standardiserte elementer. IMDi har sammen med AVdir fått i oppdrag å gjøre hurtigsporet om til et standardisert element som skal tilpasses rammene for ny lov. Det skal kunne tilrettelegges for deltagerne med etterspurt medbragt kompetanse i form av minimum videregående opplæring fra før og som har arbeid som sluttmaal. Bruk av lønnstilskudd vil være et sentralt virkemiddel i dette elementet.

Departementet mener det også er rom for å gjøre ytterligere tilpasninger i tilbudet. Noen deltagerne som skal inn på høyere utdanning vil måtte jobbe i en periode etter avsluttet introduksjonsprogram for å sikre sitt livsopphold. For denne gruppen vil det være nødvendig at kommunene i større grad tilbyr norskopplæring på deltid, på kvelder og eventuelt i helgene. Kjøp av tjenester fra private aktører og nettbaserte løsninger kan for noen kommuner være relevante løsninger.

Selv med innovasjon og utvikling i tjenestetilbudet ser departementet at det likevel kan være utfordrende for kommunene å gi et tilstrekkelig tilbud til alle i denne gruppen innenfor rammen av seks måneder, også med tanke på at den enkelte deltager skal gjennomføre de obligatoriske elementene, se punkt 8.6.4.1. Forslaget om differensiert programtid er ment å gi bedre individuell tilpassning av programmet, og bidra til at den enkelte deltager får den lengde på introduksjonsprogrammet han eller hun trenger. Departementet foreslår derfor at det åpnes opp for at programmet kan forlenges med inntil seks måneder for denne gruppen hvis det er realistisk at deltageren kan nå sitt sluttmaal med en forlengelse. Gjennom å gi kommunene mulighet til å utvide programtiden med inntil seks måneder, mener departementet at rammene for programtiden er lang nok til at kommunene bør klare å gi et forsvarlig og tilpasset tilbud til hver enkelt deltager. Samtidig vil en ytre ramme på ett år fortsatt være kort nok til at den forutsetter endring og innovasjon i tjenestetilbudet til denne gruppen.

Det er fortsatt slik at hovedregelen for denne gruppen er en programtid på mellom tre til seks måneder, og programmet kan kun forlenges hvis det er realistisk at deltagerne kan oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse, se forslag til § 13 andre ledd andre punktum og femte ledd.

Departementet foreslår dermed at denne gruppen skal ha programtid på mellom tre til seks måneder og at programmet kan forlenges med inntil seks måneder. Kort programtid kan føre til brudd i kvalifiseringen dersom aktørene ikke samarbeider. Se for øvrig punkt 8.5.4.8 om samarbeid for å unngå avbrudd.

Departementet bemerker at flere forhold er avgjørende for at man skal lykkes med å etablere velfungerende korte introduksjonsprogram. For det første er det viktig at muligheten for korte introduksjonsprogram vektlegges av IMDi i bosettingsprosessen. Mange av deltagerne i målgruppen vil ha gjennomført kompetansekartlegging i mottak før bosetting eller ved uttak. Dersom det gjennom denne kartleggingen for eksempel avdekkes at vedkommende har utdanning som kan gi generell studiekompetanse og ønsker å ta høyere utdanning, bør IMDi så langt det er mulig legge til rette for at disse deltagerne bosettes i nærheten av et tilbud om dette, se punkt 7.2.4.2.

For det andre er det viktig at prosessen med å få godkjent medbrakt utdanning raskt settes i gang. For å komme inn på høyere utdanning i Norge må en ha generell studiekompetanse. Som departementet skriver over, må deltagerne som

skal ha kort programtid, ha en utdanning som kan gi generell studiekompetanse i Norge, men de behøver ikke å ha vedtak om godkjent generell studiekompetanse for å bli definert som å ha minimum utdanning på videregående nivå fra før. Hvis den enkelte deltager derimot skal inn på høyere utdanning, må hun/han få vedtak om godkjent generell studiekompetanse.

For deltagere som planlegger å jobbe i ikke-regulerte yrker er godkjenningen frivillig, men erfaringer viser at en slik godkjenning kan gjøre det enklere å få jobb. For personer med utdanning fra et regulert yrke, vil godkjenning og autorisasjon være påkrevd for å kunne utøve yrket. For mer om vurdering av medbrakt utdanning fra utlandet se punkt 4.3. Det er ikke anledning til å fullføre høyere utdanning gjennom introduksjonsprogrammet, og dette kan derfor ikke settes som slutt mål. Deltagere som går over i høyere utdanning kan søke ordinære støtteordninger som for eksempel lån og stipend.

8.5.4.4 Deltagere under 25 år

Flesteparten av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget er positive til at unge innvandrere under 25 år som hovedregel skal ha opplæring etter opplæringsloven som sitt eneste tiltak i sitt introduksjonsprogram og departementet opprettholder forslaget, se § 13 tredje ledd. Dette skal være det klare utgangspunktet. Disse deltagerne er unge og har et langt liv foran seg i yrkesaktiv alder. De aller fleste unge vil ha bedre forutsetninger for å lære seg språk og gjennomføre utdanning enn de som er eldre.

Forslaget til slutt mål for denne gruppen fikk generell støtte i høringen. Enkelte høringsinstanser etterlyste imidlertid en bredere omtale av grunnskole som del- og slutt mål for denne gruppen. Departementet er enig i at flere deltagere vil måtte ha grunnskole som delmål før det er aktuelt å starte opp i og fullføre videregående opplæring. Samtidig mener departementet at mange av disse også vil kunne komme langt i videregående opplæring innenfor rammene av programmet, særlig hvis kommunen og fylkeskommunen legger til rette for realkompetansevurdering og deltagerne bosettes et sted hvor det finnes tilrettelagt tilbud i form av innføringstilbud og/eller kombinasjonsklasser, se punktene 4.2 og 7.2.4.2. Fullført videregående opplæring blir stadig viktigere for å få varig tilknytning til det norske arbeidslivet. Departementet vurderer at ambisjonen bør være å få flest mulig gjennom videregående opplæring. Fullført grunnskole kan settes som slutt mål for

noen, men det vil være mest aktuelt for deltagere som ikke har noe skolebakgrunn fra før. Departementet foreslår derfor at slutt målet som hovedregel skal være fullført videregående opplæring for unge innvandrere under 25 år. Dette har også sammenheng med at det ikke er plikt til å gå i videregående opplæring i Norge, slik det er med grunnskolen for de som er under 16 år.

Som nevnt over har departementet presisert at med *minimum utdanning på videregående nivå fra før* menes en utdanning som tilfredsstillende utdanningskravet i GSU-listen. Dette gjør at unge under 25 år med videregående opplæring fra før som ikke tilfredsstillende utdanningskravet i GSU-listen, vil kunne ha slutt mål om å fullføre videregående opplæring i Norge. Dette kan for eksempel være tilfelle hvis de ikke oppfyller krav om ett års høyere utdanning, som kreves fra flere land. For denne gruppen kan godkjenning av hele eller deler av fag gjennom realkompetansevurdering legge grunnlag for individuell tilpasning av introduksjonsprogram. For å unngå for lange og unødvendige opplæringsløp er det viktig at disse deltagerne får tidlig tilbud om realkompetansevurdering. For mer om realkompetansevurdering, se punkt 4.2.

For de som ikke vil klare å fullføre videregående opplæring innenfor programtiden, bør slutt målet settes til å gjennomføre deler av videregående opplæring. Et slikt slutt mål bør imidlertid bare settes fra start hvis det er helt klart at deltageren ikke vil kunne fullføre hele videregående opplæring innenfor programtiden. Deltagerens skolebakgrunn er særlig relevant i vurderingen. Har deltageren ingen eller svært lite skolebakgrunn er det trolig lite realistisk at den enkelte kan fullføre videregående opplæring innenfor programtiden. Da kan for eksempel slutt mål om gjennomført grunnskole eller Vg1 eller Vg2 være aktuelt. Deltagere som har fullført grunnskole fra utlandet, eller eventuelt også fullført en videregående opplæring som ikke tilfredsstillende utdanningskravet i GSU-listen, vil derimot ha gode forutsetninger for å fullføre videregående opplæring. Denne gruppen bør bosettes i nærheten av et tilbud om videregående opplæring, som gjerne bør ha tilrettelagte tilbud for nyankomne innvandrere.

Når det gjelder de som av ulike grunner ikke bør ha hele eller deler av videregående opplæring som slutt mål, vil det være mest nærliggende å sette et slutt mål om overgang til arbeid, eventuelt etter fullført grunnskole. Vurderingen må gjøres på bakgrunn av kompetansekartlegging og karriereveiledning og ut fra den enkelte deltagers ønsker og motivasjon. Departementet viser til at

det er kommunen som treffer beslutning om introduksjonsprogrammet dersom det ikke oppnås enighet med deltageren, se punkt 8.4.4 ovenfor.

Dersom sluttmålet er satt til fullført videregående opplæring, men kommunen etter hvert ser at deltageren ikke vil kunne oppnå dette innenfor programtiden, kan og bør sluttmålet endres. Det kan for eksempel endres til fullført andre år i videregående opplæring, dersom deltageren kan oppnå dette. Se nærmere om endring av sluttmålet under punkt 8.5.4.6.

Introduksjonsprogrammet for deltagere under 25 år med slutt mål om fullført videregående opplæring kan vare mellom tre måneder og tre år. Deltagere under 25 år med øvrige slutt mål kan ha program på mellom tre måneder og to år. Programmet kan forlenges med inntil ett år dersom det er realistisk at deltageren kan oppnå sluttmålet med en forlengelse.

Noen høringsinstanser, deriblant *ffkf*, peker likevel på at det ikke er denne gruppen som bør få det fjerde året i introduksjonsprogram, da de vil kunne benytte seg av andre støtteordninger, for eksempel flyktningstipend. Departementet viser til at deltagere i introduksjonsprogram får en annen type oppfølging enn mottakere etter andre støtteordninger. Denne oppfølgingen fra en programrådgiver i kommunen kan være sentral for å bidra til at deltagerne fullfører videregående opplæring. Departementet anser det som riktig å satse på de unge mellom 18 og 25 år som har gode forutsetninger til å oppnå en kompetanse som kan benyttes i det norske arbeidslivet og som har et langt liv i yrkesaktiv alder foran seg.

En utfordring for denne gruppen er at det kan ta noe tid før de kan starte opp i videregående opplæring. Dette kan dels skyldes kravet om fullført grunnskole for å få inntak til videregående opplæring og dels søknadsfristen for opptak. De unge som ikke har fullført grunnskole kan starte i grunnskole for voksne, der mange kommuner har jevnlig oppstart gjennom året. Departementet bemerker at flere fylkeskommuner også tilbyr kombinasjonsklasser med løpende inntak gjennom året. Forsinkelse i oppstart av videregående opplæring for den enkelte som følge av søknadsfristen for opptak omtales nærmere nedenfor i punkt 8.6.4.2.

For deltagere som ikke vil klare å fullføre videregående opplæring innenfor rammen av programtiden, er det viktig at det søkes lånekassen eller settes i gang samarbeid med NAV, jf. Rundskriv G27/2017, slik at den enkelte får fullført sitt kvalifiseringsløp uten avbrudd. Endringene i for-

skrift om arbeidsmarkedstiltak åpner for at NAV-brukere kan tilbys fag- og yrkesopplæring dersom de har behov for å fullføre videregående opplæring for å etablere en varig tilknytning til arbeidslivet, se punkt 3.4. Se også punkt 8.5.4.8 under om samarbeid for å unngå avbrudd i kvalifiseringen.

Noen høringsinstanser har gitt uttrykk for bekymring for tilbudet til de som nå ikke lenger kan vokse seg inn i målgruppa for rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram. Synspunktene gjelder også for gruppen i alderen 16 til 18 år som ikke lenger omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se punktene 8.1.4.2 ovenfor og 10.1.4.1 nedenfor.

8.5.4.5 Øvrige deltagere

For øvrige deltagere fastholder departementet at sluttmålet skal være at den enkelte kommer i arbeid eller fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Dette er en stor og heterogen gruppe som vil ha varierende kompetansebehov, og slutt mål og programlengde må vurderes individuelt for hver enkelt deltager.

I høringsnotatet foreslo departementet at motivasjon skulle være et sentralt kriterium i utformingen av sluttmålet for personer som ikke har fullført videregående opplæring fra før og som er over 25 år. Dette innebar at motivasjonen skulle få større betydning ved utforming av sluttmålet for disse deltagerne enn andre. Departementet har vurdert dette på nytt etter høringen. Departementet ser at motivasjon kan være komplekst og variere ut fra ulike faktorer. I tillegg er det risiko for at kommunene forholder seg ulikt til begrepet motivasjon, noe som kan føre til forskjellsbehandling. Etter dette opprettholder departementet ikke forslaget om at motivasjon skal være et sentralt kriterium i utformingen av sluttmålet. Motivasjon vil uansett være ett av kriteriene kommunen må vurdere i fastsettelsen av det konkrete sluttmålet, se ovenfor.

For deltagere som har fullført grunnskole og som ønsker å gå i videregående opplæring bør sluttmålet være at deltageren skal fullføre videregående opplæring. Dette vil for eksempel gjelde de som skal inn i fag- og yrkesopplæring for å oppnå fag- eller svennebrev. Dette kan være personer som for eksempel har erfaring med helsearbeid eller omsorg for barn og som ønsker å formalisere kompetansen. For å stimulere til at fylkeskommuner etablerer, videreutvikler og gjennomfører tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere er det opprettet en egen tilskuddsordning, se punkt 13.4.2.

For deltagere som har fullført grunnskolen og som ikke ønsker å gå i videregående opplæring bør det vurderes om sluttmålet skal være arbeid på hel- eller deltid innen en spesifikk bransje. Alternativt kan en for eksempel vurdere sluttmål som innebærer delkompetanse fra videregående opplæring sammen med mål om del- eller heltidsarbeid.

For deltagere som ikke har fullført grunnskolen bør sluttmålet være at den enkelte skal få arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Det er et mål for departementet at kommunene fremover bidrar til å sette ambisjonsnivået høyt på vegne av deltagerne, og dette skal også gjelde for gruppen uten fullført grunnskole. Også for personer som har lite skolebakgrunn og som vil måtte bruke en del tid på å gjennomføre opplæringen kan for eksempel gjennomført videregående opplæring være et langsiktig mål. Sluttmålet i introduksjonsprogrammet bør da settes som et definert delmål på vei mot det langsiktige målet. Dersom kartlegging og mål tilsier at den enkelte ikke vil klare å nå dette innenfor programtid, bør dette komme frem tidlig og tydelig i den individuelle plan. NAV bør kobles på allerede i starten av prosessen, jf. Rundskriv G27/2017. Ved eventuell overgang til NAV etter endt introduksjonsprogram kan NAVs opplæringstiltak være en mulighet for arbeidssøkere som har behov for å fullføre videregående opplæring for å etablere en varig tilknytning til arbeidslivet, se punkt 3.4.

For deltagere med sluttmål etter § 13 fjerde ledd skal introduksjonsprogrammet vare mellom tre måneder og to år, og kan forlenges med inntil ett år. Har deltageren etter fjerde ledd sluttmål om fullført videregående opplæring skal programmet vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år. Dette innebærer altså at deltagere med sluttmål om gjennomført videregående opplæring kan få inntil fire års introduksjonsprogram. Deltagere med andre sluttmål kan få inntil tre års introduksjonsprogram.

8.5.4.6 Endring av sluttmålet

Sluttmålet settes tidlig i kvalifiseringsløpet og det kan vise seg at det er behov for å endre det underveis. Departementet opprettholder forslaget om at sluttmålet kan endres gjennom endring av integreringsplanen, se punkt 8.7.4.1 nedenfor. Muligheten for å endre sluttmålet fremgår altså forutsetningsvis av bestemmelsen om integreringsplan.

Muligheten til å endre sluttmålet er først og fremst ment å omfatte tilfeller hvor deltagerens

ønsker er endret eller deltageren viser rask progresjon. Hvis for eksempel en deltaker med sluttmål om å fullføre grunnskolen har rask progresjon, bør sluttmålet justeres opp til videregående opplæring.

Ved mangelfull progresjon hos deltageren bør terskelen for å endre sluttmålet være høyere. Det første virkemiddelet er tett oppfølging og tilpassning av integreringsplanen, se punkt 8.7.4.1. Kommunen bør vurdere tilretteleggingen av tilbudet og relevansen av innholdet i programmet. Hvis disse virkemidlene ikke har den ønskede effekten, kan kommunen vurdere å justere sluttmålet.

Terskelen for å nedjustere sluttmålet skal være høy, men hensikten er ikke at kommunen eller deltakeren låses til et kvalifiseringsløp som ikke viser seg å være hensiktsmessig.

Sluttmålet skal fremgå av deltagerens integreringsplan. Fastsettelsen og endring av sluttmålet vil utgjøre et enkeltvedtak som kan påklages, jf. § 46 bokstav c.

8.5.4.7 Forlengelse av programmet

Departementet opprettholder forslaget om programmet bare kan forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil nå sitt sluttmål med en forlengelse.

Departementet presiserer at spørsmålet om forlengelse er underlagt kommunens skjønn. Det er kommunen som vurderer om det skal gis en forlengelse, gjennom en konkret helhetsvurdering av deltagerens progresjon, hvor nært deltageren er å nå sluttmålet sitt, om deltageren er avhengig av kommunens hjelp for å nå sluttmålet og deltagerens motivasjon. Hva som er årsaken til at deltageren ikke har nådd sluttmålet, og om denne årsaken beror på forhold deltageren selv har hatt innvirkning på, vil være sentrale momenter i vurderingen av om forlengelse skal gis. En forlengelse av programtiden er særlig aktuelt hvis det kan føre til at deltageren oppnår formelle kvalifikasjoner, for eksempel fullført videregående opplæring.

Kommunen må foreta en konkret vurdering av hvor mye ekstra tid deltageren trenger. Avgjørelse om forlenget programtid er et enkeltvedtak, jf. § 46 andre ledd bokstav f, se punkt 12.1.4 under om forholdet til forvaltningsloven. Departementet understreker at det ikke er en selvfølge at flere kommer i arbeid/utdanning med forlenget programtid. Det avgjørende er kvaliteten på programtilbudet og at tilbudet tilpasses den enkeltes og arbeidsmarkedets behov. Dette gjelder uansett om programtiden er kort eller lang.

For deltagere som har sluttmaal om fullført fag- og yrkesopplæring, utbetales lærlingelønn de to siste årene av opplæringen. Introduksjonsstønden avkortes mot denne, se punkt 9.4. Dette innebærer at kommunens utgifter ved forlengelse av introduksjonsprogrammet for de som tar fag- og yrkesopplæring vil være lavere enn for de som følger studieforberedende program.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen i samarbeid med andre aktører bør legge til rette for at deltagere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen, se punkt 8.5.4.8. Dersom en deltager ikke når sluttmalet innen tidsrammen er det viktig at overgangen til livsopphold fra Lånekassen og/eller NAV er tilrettelagt i god tid i forveien, slik at den enkelte får fullført sitt kvalifiseringsløp uten opphold i opplæringen. Dette forutsetter et tett samarbeid mellom de aktuelle aktørene. NAV må kobles på tidlig i programmet, slik at kommunen og NAV har et godt samarbeid om videre kvalifisering, oppfølging og livsopphold, jf. rundskriv G27/2017. Dersom kartlegging og mål tilsier at det vil ta lengre tid å nå målet enn den maksimale varigheten av introduksjonsprogrammet, bør dette fremkomme så tidlig som mulig.

Endring av den enkeltes sluttmaal kan få betydning for varigheten av programmet, ettersom deltageren da kan ha behov for kortere eller lengre introduksjonsprogram. Når en deltakers program blir lengre som følge av at sluttmalet endres, utgjør dette ikke en forlengelse av programmet med tilhørende krav om realisme etter § 13 femte ledd. Unntaket er dersom programtiden går utover rammene for varighet i andre, tredje eller fjerde ledd, altså seks måneder og to år eller tre år.

Den enkeltes programtid skal fremgå av vedkommendes integreringsplan, se punkt 8.7.4.1. Det følger av forslag til § 46 andre ledd bokstav c at utarbeidelse av og vesentlige endringer i integreringsplanen vil utgjøre et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Beslutninger vedrørende endringer av deltagerens programtid vil alltid utgjøre en vesentlig endring i planen.

8.5.4.8 Avslutning av programmet og oppfølging etter avsluttet program

Departementet opprettholder forslaget om at programmet avsluttes når den enkelte når sitt sluttmaal om arbeid eller utdanning, se forslag til § 13 sjettede ledd første punktum. Programmet avsluttes senest når den ytre rammen for deltagerens program er nådd. Hvis den enkelte ikke når sitt norskmål innenfor programtiden, skal opplærin-

gen i norsk og samfunnskunnskap fortsette, men opplæringen avsluttes senest etter tre år eller 18 måneder etter oppstart, jf. forslag til § 32.

Departementet foreslo ikke å innføre reaksjoner overfor kommunen eller deltageren dersom sluttmalet ikke nås, og departementet ser ikke grunn til å gjøre noen endringer i lovforslaget på dette punkt. Et viktig formål bak å lovfeste sluttmaal er at flest mulig skal oppnå formell kompetanse i løpet av programmet og å sikre likebehandling. Mange faktorer kan spille inn på hvorvidt sluttmalet nås, og departementet anser det ikke som hensiktsmessig med reaksjoner for dette. Departementet presiserer imidlertid at kommunens tjenester etter loven skal være forsvarlige, jf. punkt 6.1.4.2 ovenfor, og at den enkeltes program kan stanses ved blant annet omfattende fravær, se punkt 8.9.4 nedenfor.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen i samarbeid med andre aktører bør legge til rette for at deltagere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen. Særlig vil samarbeid med NAV være aktuelt for overgang til for eksempel arbeidsmarkedstiltak som omtalt i punkt 3.4. Departementet anser det som sentralt at kommunen, før programmet avsluttes, bistår i mer langsiktig planlegging for deltagere som ikke oppnår sluttmalet sitt. Det kan være av stor betydning for den enkelte å vite at overgang til andre støtteordninger er sikret når introduksjonsprogrammet avsluttes på grunn av oppnådd varighet.

Kommunen har etter introduksjonsloven ingen plikt til å følge opp deltagere som har avsluttet introduksjonsprogrammet, og departementet foreslo heller ingen endringer i dette.

Departementet vil likevel understreke at kommunen ofte vil være tjent med å følge opp den enkelte. Organiseringen av slik oppfølging kan variere. Det kan for eksempel åpnes opp for at tidligere deltagere kan ta kontakt og få oppfølging ved behov eller det kan utarbeides faste rutiner om å avtale oppfølgingsmøter med noen eller alle deltagere noe tid etter de avslutter. Hvilke oppfølgingsbehov som er aktuelt vil også variere. Behovet vil være forskjellig alt etter om den tidligere deltageren er i fast jobb, er under utdanning, er i videre arbeidsrettede tiltak i regi av NAV eller har økonomisk sosialhjelp eller helserelevante ytelser fra NAV. For personer som er i arbeid eller utdanning kan oppfølging på utdanningsstedet eller hos arbeidsgiver være relevant. For andre kan veiledningssamtaler være mest hensiktsmessig. Departementet er enig med AVdir som trekker frem at godt samar-

beid med NAV om videre kvalifisering, oppfølging og livsopphold kan være avgjørende for at deltager på sikt vil få en varig tilknytning til arbeidslivet. Dersom kartlegging og mål tilsier at det vil ta lengre tid å nå målet enn den maksimale varigheten av introduksjonsprogrammet tillater, bør dette komme frem tidlig og tydelig, og NAV bør kobles på i starten av prosessen.

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre dagens ordning med at godkjente permisjoner legges til programtiden, se forslag til § 13 sjettede ledd andre punktum. Det vil si at en deltager som for eksempel har et program som skal vare 11 måneder, vil få en eventuell permisjon lagt til slik at den totale programlengden blir lenger. Når programtiden fastsettes skal det imidlertid ikke tas hensyn til kommende eller mulige permisjoner. Permisjonen legges til i ettertid, se punkt 8.8.4.

Flere av høringsinstansene har merknader til de økonomiske og administrative konsekvensenes av forslagene til sluttmål og differensiert programtid. Se punkt 13.4 for omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

8.6 Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet

8.6.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 4 tredje ledd at introduksjonsprogrammet minst skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak.

De tre elementene må ikke være en del av programmet til enhver tid, men alle elementene må gjennomføres i løpet av programtiden. Det konkrete innholdet i den enkeltes program fremgår av den individuelle planen, jf. § 6.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et sentralt minimumselement i programmet. Innholdet og omfanget av denne opplæringen er regulert i introduksjonsloven §§ 17 og 18, og opplæringen skal gjennomføres i henhold til læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, se punkt 10.3.1 nedenfor.

Med arbeidsrettede tiltak menes tiltak som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er ulike arbeidsmarkedstiltak, språk- eller arbeidspraksis i kommunal regi, arbeidsrettet norskopplæring, yrkesprøving, lønnstilskudd eller ordinært arbeid.

Med utdanningsrettede tiltak menes tiltak for å styrke den enkeltes formelle kompetanse og dermed forutsetninger for å komme inn i, møte

endringer i og oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet.

Deltagere som har behov for det og ønsker det, kan ha grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet, enten på hel- eller deltid. For mer om opplæring etter opplæringsloven, se punkt 3.2.

Høyere utdanning på fulltid er å anse som ordinær utdanning, og kan ikke inngå i introduksjonsprogrammet. Innføringskurs, språkkurs for å fylle inntakskrav til senere utdanning og komplette utdanning kan derimot etter en individuell vurdering inngå i programmet.

Det følger av introduksjonsloven § 4 andre ledd at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på full tid. Det er ikke adgang til å delta på deltid.

At programmet skal være helårlig betyr at kommunen skal tilby introduksjonsprogram hele året, bortsett fra i ferier og helligdager. Den enkelte har rett til introduksjonsstønad hele året, også i ferien. Kommunen skal for hvert kalenderår fastsette ferie i opptil 25 virkedager (eller fem uker) for programdeltagerne. Dette tilsvarer ferielovens alminnelige ferietid, og betyr at programmet skal være 47 uker i året.

I skoleferiene må kommunen sørge for et aktivitetstilbud, opplæring og/eller veiledning. Dette gjelder også for de som har grunnskole eller videregående opplæring på fulltid som sitt program. Deltagerne kan ha sommerjobb i ferien. Inntekts-givende arbeid i ferien skal ikke trekkes fra introduksjonsstønad, se punkt 9.4.

Videre skal programmet være på fulltid. Med dette menes at programmet skal være på 30 til 40 timer i uken, med et gjennomsnitt på 37,5 timer per uke. Arbeidstiden skal ikke overstige 9 timer per dag. Øvre grense på antall timer per dag og i uken følger de ordinære reglene i arbeidslivet, jf. arbeidsmiljøloven § 10-4 første ledd. Program som stiller betydelig krav til egenaktivitet skal være 30 timer per uke.

8.6.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i hovedsak å videreføre dagens regulering av innhold og omfang i introduksjonsprogrammet, med noen endringer.

Departementet foreslo å innføre to nye obligatoriske elementer i tillegg til dagens minimumselementer. Departementet foreslo at livsmestring blir et obligatorisk element for alle deltagerne i programmet. Videre foreslo departementet at deltagere som har barn under 18 år skal delta på kurs

i foreldreveiledning. Det samme gjaldt deltagere som får barn i løpet av programperioden. Det ble foreslått at det øvrige innholdet i den enkeltes introduksjonsprogram skal være behovsbasert, og ta utgangspunkt i deltagerens sluttmaal. Det fremgikk av høringsnotatet at IMDi og Kompetanse Norge utvikler en rekke standardiserte elementer til bruk i programmet.

Departementet foreslo et større fokus på grunnskole og videregående opplæring, og at dette kan utgjøre hele eller deler av introduksjonsprogrammet. Departementet foreslo blant annet at deltagere under 25 år som ikke har fullført videregående opplæring primært skulle ha videregående opplæring i sitt introduksjonsprogram. Departementet presiserte at opplæringen så langt som mulig burde være på heltid.

Også for øvrige deltakere foreslo departementet at opplæring etter opplæringsloven skulle vurderes med utgangspunkt i den enkeltes sluttmaal. Videre fremhevet departementet muligheten for fag- og yrkesopplæring som introduksjonsprogram for flere nyankomne innvandrere. Også slik opplæring burde foregå på fulltid og være det eneste tiltaket i programmet. Departementet foreslo å videreføre kravet om at programmet skal være helårlig og på fulltid, men foreslo å fjerne helårlig fra lovteksten da det ligger implisitt i begrepet fulltid. Departementet foreslo også at deltagere under 25 år som har videregående opplæring på fulltid som sitt program, oppfyller fulltidskravet.

8.6.3 Høringsinstansenes syn

8.6.3.1 Innholdet i introduksjonsprogrammet

I overkant av 80 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til innhold og omfang av introduksjonsprogrammet, og to tredeler støtter hele eller deler av forslaget.

Nesten halvparten av de som uttaler seg om innholdet i programmet, uttrykker at de støtter forslaget om å videreføre reguleringen av minimumsinhold. Blant annet er *Alvdal kommune*, *Regionrådet for Fjellregionen*, *Tolga kommune* og *Tynset kommune* positive til at utdanning og formalisering av kunnskap blir en mer sentral og viktig del av introduksjonsprogrammet. *Innvandrer-tjenesten i Sunndal kommune* og *Volda læringssenter* mener dette er med å kvalitetssikre kvalifiseringen og garantere en minstestandard, uansett hvilken kommune flyktingen blir bosatt i. Andre høringsinstanser påpeker at det er positivt med et

minstekrav til introduksjonsprogrammet. *Bærum kommune* uttaler:

Bærum kommune mener det er positivt å stille krav til et minimumsinhold i programmet og støtter departementets forslag om at flere deltakere skal oppnå formell kompetanse i løpet av programtiden.

Om lag 30 høringsinstanser uttaler seg om innføring av de to nye obligatoriske elementene (livsmestring og foreldreveiledning). Flere kommuner mener at begge temaer er viktige og nyttige og påpeker at de allerede har tilbudt denne type elementer som en del av introduksjonsprogrammet over flere år.

Helsetilsynet og UNICEF Norge savner en drøfting av disse nye obligatoriske elementene opp mot Norges internasjonale forpliktelser. *Helsetilsynet* uttaler:

Deltakelse er for eksempel en forutsetning for å få utbetalt introduksjonsstøtten som er nødvendige penger til livsopphold. Det vil være problematisk dersom deltakerne pålegges å fortelle om sitt privatliv og deretter motta veiledning på temaer familieliv, voldserfaringer og egen livsmestring i gruppeintervensjoner som ikke er basert på frivillighet. *Helsetilsynet* savner en drøfting av disse obligatoriske elementene opp mot Norges internasjonale forpliktelser, og at menneskerettighetskonvensjonens rettigheter skal gjennomføres uten diskriminering.

Helsetilsynet påpeker videre at dersom slike kurs gjøres obligatoriske, bør de innrettes som kurs, og at grensen mot behandlingsrettede gruppeintervensjoner blir tydeliggjort.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og *Fylkesmannen i Agder* bemerker at de har fått tilbakemelding om at navnene livsmestring og foreldreveiledning kan oppleves nedlatende, og foreslår at navnene byttes.

27 av instansene har uttalt seg om innføring av livsmestring som et obligatorisk element, hvorav 24 er positive til forslaget. Blant annet mener *Kvinesdal kommune* at med livsmestringskurs kan forståelsen av samfunnet styrke deltagers muligheter i arbeidslivet. *Oslo kommune* trekker frem at livsmestringskurs vil underbygge arbeidet for å sikre den enkelte gode levekår.

Norsk Friluftsliv støtter forslaget og påpeker at livsmestringsselementet bør reflektere de nye lærerplanene for skolen, hvor helse og livsmest-

ring er et av tre tverrfaglige temaer. Videre foreslår *Norsk friluftsliv* følgende tillegg i lovteksten § 14 c: kurs i livsmestring, kulturkoder og ivaretagelse av egen helse og nytt punkt d): kjennskap til friluftsliv og frivillighet. Både *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* og *Kompetanse Norge* støtter forslaget, men mener begrepet «kurs» ikke vil være dekkende for innholdet i elementet livsmestring. De mener at omtalen av elementet må gjenspeile at elementet vil bestå av ulike tematikk som samlet gir deltageren en styrket forutsetning for mestring av eget liv i et nytt land. De foreslår at § 14 bokstav c endres til «elementer som styrker livsmestring i et nytt land».

Tre høringsinstanser er skeptiske til forslaget om obligatorisk kurs i livsmestring. Dette gjelder *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, *Kommunesektorens Organisasjon (KS)* og *Skolenes landsforbund ved Nygård skole*. Disse reiser spørsmål om kurset vil være nødvendig for alle og om det bør være behovsprøvd. *KS* uttaler:

Vi er kjent med at mange kan ha nytte av et slikt tiltak, og at gode kursopplegg er utviklet og tatt i bruk i kommunene. *KS* mener likevel at kommunene ut fra en skjønsmessig vurdering og i samråd med deltakeren må kunne avgjøre hvorvidt den enkelte vil være tjent med et slikt tiltak for å nå sine mål.

22 høringsinstanser har uttalt seg positivt om forslaget om innføring av foreldreveiledning som obligatorisk element. Dette gjelder blant annet *UNICEF Norge* som påpeker at dette vil styrke barns oppvekst i Norge, og *Innvandrertjenesten i Sunndal kommune* som mener det vil være et viktig bidrag i arbeidet for å forebygge negativ sosial kontroll. Også *ffkf* trekker frem at det er et godt og forebyggende tiltak. *Oslo kommune* uttaler:

Oslo kommune støtter at flyktninger med barn får kurs i hvordan forelderollen er i Norge. Betingelsene for familier er ulike i verden. Foreldre generelt ønsker det beste for sine barn og må få hjelp til å være gode foreldre også her. Erfaringer fra barnevernet har vist at misforståelser kan få dramatiske konsekvenser.

Noen kommuner, deriblant *Bærum kommune* og *Kvalifiseringstjenesten i Grimstad kommune*, påpeker at det er vesentlig at kvaliteten i slike kurs sikres gjennom bruk av anerkjent teori og metoder på feltet og krav til kompetanse hos veiledere. *Kvalifiseringstjenesten i Grimstad kommune* stiller imidlertid spørsmål ved hvordan det er tenkt at

disse foreldreveiledningskursene med sertifiserte veiledere skal finansieres. *Bærum kommune* påpeker også at det vil være en utfordring å gjennomføre *Program for foreldreveiledning (ICDP- kurs)* for alle relevante språk i seks-måneders syklus og det er en bekymring om at dette vil føre til merkostnader for kommunen.

KS uttaler at foreldreveiledning er viktig, men skriver videre at dersom foreldreveiledning blir lovfestet, må kommunene gis fleksible rammer for implementeringen av tiltaket.

Sandnes kommune mener at både foreldreveiledning og livsmestring er viktig og nyttig, men at dette ikke bør innføres som lovbestemt obligatorisk krav. *Sandnes kommune* mener at kommunen bør kunne nytte skjønn med hensyn til deltagelsen, og foreslår at de som har ønsker og/eller behov for det, skal få dette i programtiden.

Flere høringsinstanser uttaler seg positivt til utvikling av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Dette gjelder blant annet *ffkf*, *Fylkesmannen i Agder*, *Fylkesmannen i Nordland*, *IMDi*, *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune*, *Lillestrøm kommune*, *Oslo kommune* og *Nordre Land kommune*. *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune* tror at standardiserte moduler kan være med å oppfylle lovens formål. *Lillestrøm kommune* påpeker at dette vil gjøre det enklere for kommunene å tilby tiltak som er tilpasset deltagere med ulike kompetanse. *Fylkesmannen i Agder* og *ffkf* mener at dette i større grad vil kunne sikre at alle deltagere tilbys et kvalifiserende og tilrettelagt program uavhengig hvilken kommune deltagerne blir bosatt i. *IMDi* hevder at utviklingen av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet er ett av de viktigste grepene som gjennomføres for å heve kvaliteten på introduksjonsprogrammet, og at dette vil kunne bidra til økt kvalitet og mer differensierte introduksjonsprogram. *Fylkesmannen i Nordland* uttaler:

Vi støtter utarbeiding av standardiserte elementer for innholdet i introduksjonsprogrammet som kommunene kan støtte seg på. Etter vår erfaring er det et gjennomgående problem at kommunene bruker tiltak som ikke er i tråd med lovens formål, eller i liten grad egnet til å få deltakeren over i utdanning eller arbeid. Vi anbefaler også at det utarbeides en oversikt over elementer som faller utenfor det kommunene kan bruke i introduksjonsprogrammet. Erfaringsmessig kan det være vanskelig for kommunene å vite hvilke typer tiltak eller kurs de ikke kan benytte seg av.

Oslo kommune er opptatt av å sikre at tiltak som settes inn faktisk har en verdi inn i utdanningssystemet og overfor arbeidsmarkedet. Kommunen mener at det også må gjøres en vurdering av hvilke standardiserte elementer som skal gis plass ved siden av og i etterkant av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at svingdørsproblematikk unngås i etterkant.

Mange av høringsinstansene er positive til forslaget om at innholdet for øvrig skal være behovsbasert og skal ta utgangspunkt i deltagerens slutt-mål.

8.6.3.2 Mer formell opplæring i introduksjonsprogrammet

Når det gjelder grunnskole eller videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet, er flere høringsinstanser positive til departementets forslag. Samtidig reiser høringsinstansene ulike problemstillinger om hva som bør være på plass for at flere skal fullføre videregående opplæring innenfor rammen av introduksjonsprogrammet.

Noen høringsinstanser understreker behovet for grunnleggende opplæring i norsk og andre fag før oppstart i videregående opplæring, herunder *Askøy kommune*, *Bergen katedralskole*, *Bergen kommune*, *Flora kommune*, *Kvalifiseringstjenesten i Grimstad kommune*, *Nore og Uvdal kommune*, *Trondheim voksenopplæringsssenter* og *Vest-Agder fylkeskommune*. *Bergen kommune* og *Nore og Uvdal kommune* mener at årsaken til det store frafallet blant minoritetsspråklige i videregående opplæring er at elevene ikke har tilstrekkelig kompetanse i norsk. *Nore og Uvdal kommune* uttaler:

Det er store krav til muntlig og skriftlig kompetanse i vgo, det bør derfor være krav til bestått B1, på minimum to av de fire delprøvene på norskprøven, og minimum to A2 på resten for å bli tatt inn som elev i videregående opplæring.

Bergen katedralskole har erfaring som tilsier at også elever som ikke er på nivå B1 når de begynner kan gjennomføre videregående opplæring på en god måte, forutsatt riktig tilrettelegging.

Trondheim voksenopplæringsssenter uttaler:

Vi har tro på en intensiv norskopplæring med opplæring i flere fag som forbereder deltagerne på et løp i videregående skole, og et mer tilrettelagt, praksisnært løp over flere år i videregående opplæring. Det foregår mange spennende forsøk i kommuner og fylkeskommuner

med tilrettelagt videregående opplæring, og vi tror at dette bør utvikles og at det også vil kunne være et godt tilbud for flyktninger som er under 25 år.

Flere høringsinstanser trekker frem behovet for tilrettelagte tilbud. Dette gjelder blant annet *Askøy kommune*, *ffkf*, *Fredrikstad kommune*, *Gran og Lunner voksenopplæring*, *Kristiansund kommune*, *KS*, *Lier kommune*, *Oslo kommune*, *Rauma kommune*, *Saltdal kommune*, *Stord kommune*, *Trondheim voksenopplæring* og *Utdanningsforbundet*. *Utdanningsforbundet* uttaler:

En slik ordning vil forutsette både god tilrettelegging og oppfølging av den enkelte deltager. (...) Ordningen vil forsterke behovet for flere kontaktlærere, spesialpedagoger og kvalifiserte lærere med kompetanse i fagene det undervises i.

Rauma kommune fremhever at antallet plasser i tilrettelagte utdanningstilbud for målgruppen bør økes og at det bør være mer samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen om utprøving av forsøksklasser. *Lier kommune* forutsetter at det stilles flere plasser til rådighet i videregående opplæring både for gruppen under og over 25 år enn det er i dag.

Gran og Lunner voksenopplæring mener at virkemidler som kombinasjonsklasser, ekstra år i grunnskolen og innføringsklasser må styrkes. *ffkf* uttaler at det bør ses nærmere på hvilke undervisningstilbud som gis til voksne i videregående opplæring i lys av forsvarlighetskravet, for eksempel der all undervisning tilbys som fjernundervisning. *ffkf* fremhever også viktigheten av å sikre lik forvaltning av inntak og rettigheter til opplæring uavhengig av hvilket fylke man blir bosatt i og viser til et vedtak fra Nordland fylkesting som innebærer at voksne i Nordland ikke lenger kan søke inntak til ordinær videregående opplæring. Også *Saltdal kommune* har vist til dette vedtaket og uttrykt bekymring.

Fylkesmannen i Agder ber departementet om å gi en nærmere avklaring om deltagere som må flytte ut av bosettingskommunen for å gå på videregående opplæring. Dette kan gi problemer for kommunene i tildelingen av integreringstilskuddet og i oppfølgingen av hver enkelt deltager.

Enkelte høringsinstanser, herunder *ffkf*, *Kristiansund kommune* og *Tromsø kommune* understreker behovet for kontinuerlige opptak til grunnskole og videregående opplæring for å unngå ventetid før oppstart.

Hemsedal kommune, Kvalifiseringsenheten i Mandal kommune, Kvalifiseringstjenesten i Grimstad kommune, Stord kommune, Trondheim voksenopplæring, Viken fylkeskommune og Voss voksenopplæring, er blant høringsinstansene som peker på de økonomiske konsekvensene av forslaget. For eksempel viser *Viken fylkeskommune* til at muligheten for å ta i bruk videregående opplæring for voksne på full tid i introduksjonsprogrammet vil gi økte utgifter til fylkeskommunen og at dette må kompenseres.

Noen høringsinstanser uttaler seg om ansvarsfordeling mellom kommune og fylkeskommune. Dette gjelder *Bodø kommune, Leiarnettverka for voksenopplæringssentera i Sogn og Fjordane, Kvalifiseringsenheten i Mandal kommune, Viken fylkeskommune og Voss Voksenopplæring. Bodø kommune* uttaler:

Bodø kommune vurderer at lovforslaget ikke gir en tydelig avgrensing og beskrivelse av fylkeskommunens og kommunens ansvar for deltagere i full tids videregående skole.

8.6.3.3 Omfanget av introduksjonsprogrammet

Tolv høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid. Tre av instansene støtter forslaget, herunder *AVdir, Bærum kommune og Stord kommune*.

De ni høringsinstansene som ikke støtter forslaget er *Alvdal kommune, Hedmark fylkes flerkulturelle råd, JURK, privatperson, NAV Vestre Toten, Odda Voksenopplæring, Redd Barna, Tolga kommune og UNICEF Norge. NAV Vestre Toten, en privatperson, Alvdal kommune, Hedmark fylkes flerkulturelle råd og Tolga kommune* viser til at det er ulike årsaker til at deltagere ikke har mulighet til å gjennomføre programmet på fulltid, og spør om hvilket alternativ disse flyktningene skal tilbys. *Odda Voksenopplæring* påpeker at introduksjonsprogrammet i mange tilfeller har en innlåsningseffekt på deltagerne, og mener at et fulltidsprogram kan hindre deltagerne i å søke jobb eller utdanning på egenhånd.

JURK mener at kravet om fulltidsgjennomføring ikke gjenspeiler forholdene i arbeidslivet, hvor arbeidstakere har frihet til å jobbe deltid eller fulltid, også om man ikke har omsorgsansvar. *Redd Barna* påpeker at det kan være svært krevende for foreldre å sikre god omsorg og oppfølging av sine barn i integreringsfasen ved siden av en 37,5 timers uke og de etterlyser mer tilpassning og fleksibilitet i omfanget av introduksjons-

programmet, spesielt for barnefamilier og enslige forsørgere. *UNICEF Norge* uttaler:

Hvis en eller begge av foreldrene også har særskilte behov blant annet grunnet ny livssituasjon, liten eller ingen tidligere skolegang og traumer vil det kunne være utfordrende å fullføre introduksjonsprogrammet på full tid. *UNICEF Norge* anmoder departementet om å ta hensyn til barnets beste i vurderingen av om loven skal åpne for fleksibilitet og tilrettelegging i gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Tretten høringsinstanser har uttalt seg og støtter forslaget om at deltagere under 25 år som har videregående opplæring på fulltid som sitt program, oppfyller fulltidskravet, herunder *Bærum kommune, ffkf, Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal, IMDi, Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO), Kristiansand kommune, Lier kommune, NAV Gjøvik, Sarpsborg kommune, Skolelederforbundet, Trøndelag fylkeskommune, Voksenopplæringa i Balsfjord og Ålesund voksenopplæring*.

Flertallet av høringsinstansene mener at forslaget også bør utvides til gjelde for alle som tar videregående opplæring på fulltid, også dem over 25 år. Dette gjelder blant annet *ffkf, Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring i Møre og Romsdal, IMDi, Lier kommune og Sarpsborg kommune. IMDi* uttaler:

Departementet foreslår at de under 25 år med videregående på heltid skal anses for å delta i introduksjonsprogrammet på fulltid, mens de som er 25 år eller eldre med samme innhold i programmet ikke skal anses for å delta på fulltid. Dette er et forslag som *IMDi* mener vil kunne være utfordrende å forstå og praktisere for både kommunene og deltagerne. *IMDi* mener det er viktig å se dette i sammenheng med stønadsnivået for personer under og over 25 år, jf. innspill til punkt 7. *IMDi* mener at hensynet til likebehandling tilsier at begge aldersgruppene bør anses å ha program på fulltid når videregående opplæring på heltid er en del av introduksjonsprogrammet.

Noen høringsinstanser, blant annet *Bærum kommune og Skolelederforbundet*, mener at forslaget også bør utvides til å gjelde for elever i aldersgruppen 18–25 år som tar grunnskoleopplæring på fulltid som sitt program.

Enkelte høringsinstanser, herunder *IKVO* og *Ålesund voksenopplæring* påpeker at eksamensrettet grunnskole for voksne over 25 år også bør ivareta kravet til fulltid. *Kristiansand kommune* uttaler:

Kristiansand kommune foreslår at dette gjelder alle deltakere i ordinær utdanning, altså deltagere i grunnskole og videregående skole uavhengig av alder. Det er for øvrig nødvendig at lovgiver gir tydelige bestemmelser om hva som regnes som fulltid for deltagere som ikke omfattes av bestemmelsen i lovforslagets §14.

Et par kommuner, *Ørsta kommune* og *Sogndal kommune*, mener det blir vanskelig å gjennomføre de obligatoriske elementene i programmet dersom fulltidskravet er oppfylt for de som går på videregående opplæring. *Sogndal kommune* uttaler:

Det er positivt at deltakere under 25 år som har videregående opplæring på fulltid som sitt program oppfyller kravet om fulltid, men vi vil likevel stille spørsmålsteikn ved om det er hensiktsmessig. Med busetjinga spreidd utover året, er det vanskeleg å sikre at alle i denne gruppa har gjennomført dei obligatoriske elementa i programmet før dei startar på videregående skule. Om deltakarane ikkje skal ha programtid utover skuletida, må dei bli tatt ut av ordinær undervisning på videregående skule for å gjennomføre denne opplæringa og naudsynte samtalar, til dømes IP-samtalane.

8.6.4 Departementets vurderinger

Flertallet av høringsinstansene støtter departementets forslag til innhold og omfang av introduksjonsprogrammet, og departementet opprettholder forslaget med noen justeringer. Se forslag til § 14.

8.6.4.1 Innholdet i introduksjonsprogrammet

Departementet opprettholder forslaget om at opplæring i norsk og opplæring i samfunnskunnskap skal være obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet. Denne opplæringen er sentral for å kunne delta i det norske arbeids- og samfunnsliv, og bør derfor fortsatt være obligatorisk. Se forslag til § 14 første ledd bokstav a og b.

Departementet opprettholder videre forslaget om at livsmestring skal være et obligatorisk element i introduksjonsprogrammet, se forslag til § 14 første ledd bokstav c. IMDi og Kompetanse Norge har påpekt at omtalen i lovteksten bør gjenspeile at elementet vil bestå av ulike tematikk som samlet gir deltagerne en styrket forutsetning for mestring av eget liv i nytt land og at begrepet «kurs» ikke er dekkende. De foreslår at teksten i § 14 bokstav c endres til «elementer som styrker livsmestring i et nytt land». Departementet viser til at minimumskravene til innholdet i livsmestringselementet vil bli forskriftsfestet, og departementet mener at omtalen i forskrift samt i forarbeidene til ny lov i tilstrekkelig grad vil synliggjøre at elementet vil bestå av ulike tematikk som samlet gir deltagerne en styrket forutsetning for mestring av eget liv i nytt land. Temaene kulturkoder og ivaretagelse av egen helse vil til en viss grad inngå både i opplæringen i samfunnskunnskap og i livsmestringselementet, men departementet ser ikke at det er nødvendig at dette skal fremgå av lovteksten slik Norsk Friluftsliv har foreslått.

speile at elementet vil bestå av ulike tematikk som samlet gir deltagerne en styrket forutsetning for mestring av eget liv i nytt land og at begrepet «kurs» ikke er dekkende. De foreslår at teksten i § 14 bokstav c endres til «elementer som styrker livsmestring i et nytt land». Departementet viser til at minimumskravene til innholdet i livsmestringselementet vil bli forskriftsfestet, og departementet mener at omtalen i forskrift samt i forarbeidene til ny lov i tilstrekkelig grad vil synliggjøre at elementet vil bestå av ulike tematikk som samlet gir deltagerne en styrket forutsetning for mestring av eget liv i nytt land. Temaene kulturkoder og ivaretagelse av egen helse vil til en viss grad inngå både i opplæringen i samfunnskunnskap og i livsmestringselementet, men departementet ser ikke at det er nødvendig at dette skal fremgå av lovteksten slik Norsk Friluftsliv har foreslått.

Formålet med kurs i livsmestring er å styrke deltagerens motivasjon og mestring i møte med nye forventninger og et nytt samfunn. Dette er etter departementets vurdering noe som vil være nyttig for alle deltagere i introduksjonsprogrammet, og ikke noe som bør være behovsbasert. Det vil ikke bli lagt opp til at deltagerne pålegges å fortelle om sitt privatliv og deretter motta veiledning i gruppeintervensjoner, slik Helsetilsynet uttrykker en bekymring for. Departementet opprettholder derfor forslaget om at alle deltagere i introduksjonsprogrammet skal gjennomføre livsmestringselementet. Departementet presiserer at det kan være hensiktsmessig at deler av elementet tilbys i egne grupper for kvinner og menn, for eksempel temaer som vold og voldsforebygging, negativ sosial kontroll og roller i familien, så lenge hovedregelen ikke er delte grupper.

Videre opprettholder departementet forslaget om at deltagere som har barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning, se forslag til § 14 andre ledd. Det samme gjelder deltagere som får barn i løpet av programperioden. I rapporten *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll* (Fafo-rapport 2019:01) beskriver FAFO utfordringene knyttet til foreldrerollen i enkelte innvandrergupper. Rapporten gir blant annet et innblikk i foreldres perspektiver og bekymringer knyttet til sine barn, og rapporten viser at et høyt antall unge med innvandrerbakgrunn opplever alvorlige restriksjoner fra sine foreldre. Rapporten viser også at kunnskap om oppvekst i Norge virker. Formålet med å innføre et obligatorisk foreldreveiledningskurs som del av introduksjonsprogrammet er å gi nyankomne foreldre informasjon om og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst. Dette skal

skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst i Norge og dermed fremme integrering. Kurset bør derfor gjennomføres så tidlig som mulig i programmet.

Departementet bemerker at det finnes flere etablerte foreldreveiledningsprogram i markedet, og noen av disse er i utgangspunktet rettet mot foreldre med barn med særskilte atferdsproblemer. I noen tilfeller vil det kunne være hensiktsmessig at deltagerne i introduksjonsprogrammet tilbys deltakelse i behandlingsprogrammer utviklet for barn med mer omfattende vansker. Dette vil da ikke være det obligatoriske foreldreveiledningsprogrammet, men et element basert på den enkelte deltagers behov. På samme måte som for livsmestringselementet vil minimumskriteriene for foreldreveiledning også forskriftsfestes. Departementet vil i arbeidet med forskriften vurdere hvordan grensen mot behandlingsprogrammer kan tydeliggjøres, jf. Helsetilsynets høringsuttalelse.

Departementet fastholder forslaget om at programmet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, se forslag til § 14 første ledd bokstav d. Departementet presiserer at arbeidsrettede elementer gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet, mens utdanningsrettede elementer skal styrke den enkeltes formelle kompetanse. Hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer den enkelte skal ha i sitt program, og omfanget av disse, må vurderes med utgangspunkt i sluttmålet, se punkt 8.5.4 ovenfor.

Innholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmålet, se forslag til § 14 tredje ledd.

Mange deltagerne vil ha sluttmaal om fullført videregående opplæring, og skal derfor ha opplæring etter opplæringsloven som hele eller deler av sitt introduksjonsprogram. Se mer om opplæring etter opplæringsloven i punkt 3.2 over og 8.6.4.2 under. Andre tiltak for å oppnå formell kompetanse kan for eksempel være realkompetansevurdering, godkjenning av medbrakt utdanning eller ulike kurs som gir kompetanse. Se punktene 4.2 og 4.3 ovenfor om vurdering av medbrakt kompetanse. Det utarbeides også standardiserte elementer som skal støtte opp under eller forberede for deltakelse i formell opplæring, enten som en del av introduksjonsprogrammet eller etter avsluttet program. Kommunene vil også kunne tilby ulike arbeidsrettede standardiserte elementer. Eksempler på slike elementer er blant annet arbeidspraksis og hurtigsporet i introduksjonsprogrammet, hvor bruk av lønnstilskudd er sentralt.

Departementet er klar over at etablering av heldagstilbud, individuell tilpasning av program og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak er en utfordring for flere kommuner i dag. De standardiserte elementene skal gjøre det enklere for kommunene å tilby differensierte introduksjonsprogram for deltagerne. Elementene vil bestå av minimumskrav, kvalitetsstandarder, faglige anbefalinger og verktøy som skal gjøre det enklere for kommunen å planlegge og gjennomføre individuelle kvalifiseringsløp for deltagerne i introduksjonsprogrammet. Innenfor de nevnte rammene vil det være rom for tilpasninger fra kommunens side, som blant annet KS er opptatt av i sin høringsuttalelse. Departementet fastholder forslaget om at det øvrige innholdet i den enkeltes introduksjonsprogram skal være behovsbasert, se forslag til § 14 tredje ledd. Kommunen kan for eksempel i samråd med deltager vurdere behov for kurs i foreldreveiledning hvis deltagerne har barn som er eldre enn 18 år. Hvilke elementer deltagerne skal gjennomføre og når de skal gjennomføres skal fremgå av deltagerens integreringsplan. Elementene skal bidra til at den enkelte når sitt sluttmaal, se punktene 8.7.4.1 og 8.5.4. Kommunene kan også vurdere å tilby kurs eller opplæring i friluftsliv og forskjellige kurs eller aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner hvis de mener det kan bidra til at sluttmalet nås. Fysisk aktivitet kan for noen være et hensiktsmessig tiltak for å kunne klare å gjennomføre øvrige tiltak av mer arbeids- eller utdanningsrettet karakter.

8.6.4.2 Mer formell opplæring i introduksjonsprogrammet

Departementet opprettholder forslaget om at grunnskoleopplæring eller videregående opplæring fortsatt kan utgjøre hele eller deler av introduksjonsprogrammet.

Som omtalt ovenfor i punkt 8.5.4.4 opprettholder departementet forslaget om at deltagerne under 25 år som ikke har fullført videregående opplæring fra før skal ha dette som sluttmaal. Departementet opprettholder dermed også forslaget om at denne gruppen som hovedregel skal ha videregående opplæring som sitt introduksjonsprogram. Departementet presiserer at opplæringen bør være på heltid, slik at videregående opplæring er det eneste innholdet i introduksjonsprogrammet, med unntak av de obligatoriske elementene som kommunen har ansvar for. Unge innvandrere i aldersgruppen som ikke har rett til videregående opplæring fordi de ikke har fullført grunnskolen, må først få grunnskoleopplæring.

Forslaget mottok jevnt over støtte i høringen, samtidig som høringsinstansene påpeker noen utfordringer og forutsetninger for at forslaget skal få ønsket effekt. Særlig behovet for grunnleggende opplæring i norsk og andre fag før oppstart i videregående opplæring og behovet for tilpassede tilbud trekkes frem.

Departementet er klar over at det kan være utfordringer ved at flere nyankomne innvandrere kommer rett inn i vanlig videregående opplæring. Utfordringene kan blant annet være knyttet til den unges faglige grunnlag fra grunnskole, språkkunnskaper, mangel på lærere med kompetanse i norsk som andrespråk eller tilrettelegging av undervisningen i andre fag. Samtidig er det mange minoritetsspråklige elever i videregående opplæring i dag, som fylkeskommunen allerede har et ansvar for.

Departementet bemerker dessuten at det allerede finnes flere tilrettelagte tilbud om videregående opplæring for nyankomne innvandrere, herunder innføringstilbud og kombinasjonsklasser. Tilgjengeligheten av slike tilbud bør være en del av fylkeskommunens anbefaling av hvor mange flykninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket, se punkt 6.2.4.2 over.

Lied-utvalget og Opplæringslovutvalget leverte sine utredninger i desember 2019. Flere av utfordringene som reises av høringsinstansene omtales i disse utredningene, blant annet spørsmålet om språknivå før oppstart i opplæring og faglig grunnlag fra grunnskole. Dette er utfordringer som også gjelder andre elever og voksne i grunnskole og videregående opplæring. Departementet vil vurdere og utrede mulige løsninger samlet.

Søknadsfristen til videregående opplæring kan bidra til forsinkelse i oppstart av videregående opplæring for den enkelte, noe som også fremheves av høringsinstansene. For personer med kort botid i Norge er søknadsfristen 1. februar, én måned tidligere enn for andre med rett etter opplæringsloven § 3-1, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-8 første ledd bokstav c. Fylkeskommunen er ikke forpliktet til å ha inntak etter søknadsfristen for disse elevene. Dette innebærer at nyankomne innvandrere som bosettes i en kommune i mars kan risikere å måtte vente flere måneder før de kan starte i videregående opplæring. Departementet er kjent med at flere fylkeskommuner likevel tar inn elever etter søknadsfristen, også etter at skoleåret har startet. Departementet oppfordrer fylkeskommunene til å gjøre dette og vil vurdere hvordan rettighetene til nyankomne innvandrere som vil søke etter søknadsfristen kan styrkes.

Unge innvandrere som venter på oppstart i videregående opplæring må få et annet tilbud i introduksjonsprogrammet i ventetiden. Den enkelte vil trolig ha størst utbytte av å få norskopplæring i ventetiden, kombinert med å gjennomføre de obligatoriske standardiserte elementene og eventuelle andre tiltak som forbereder til oppstart i videregående opplæring. Hvilket tilbud som gis er opp til kommunen, innenfor rammene av § 14, se punkt 8.6.4.1 ovenfor.

Flere høringsinstanser har påpekt at det er uklart hvordan ansvarsfordelingen mellom kommunen og fylkeskommunen skal være for gruppen av unge deltagere som går heltid i videregående opplæring. Fylkeskommunen har ansvar for selve den videregående opplæringen og for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for denne gruppen, se punkt 10.2.4. Det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammet som helhet ligger likevel til kommunen. Det er også kommunen som utbetaler introduksjonsstønad og sørger for gjennomføring av de obligatoriske elementene. Deltageren skal altså følges opp både av fylkeskommunen og kommunen.

Departementet foreslår ikke at det skal være en plikt for unge innvandrere under 25 år å delta i opplæring etter opplæringsloven som eneste tiltak i introduksjonsprogrammet. De som ikke ønsker opplæring etter opplæringsloven kan få annet sluttmaal og innhold i program, se punktene 8.5.4.4 og 8.6.4.1. Det fremgår av forslaget til § 13 fjerde ledd at sluttmalet for øvrige deltagere skal være at den enkelte skal få arbeid eller fullføre hele eller deler av grunnskole eller videregående opplæring. Sluttmaal om grunnskole eller videregående opplæring forutsetter at slik opplæring inngår i introduksjonsprogrammet.

Mange av deltagerne som har sluttmaal om fullført videregående opplæring bør ha opplæring etter opplæringsloven på fulltid som sitt program. Andre kan ha behov for opplæring på deltid, med andre standardiserte elementer ved siden av. Grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 skal tilpasses behovet til den enkelte. Det samme gjelder videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3. Kommunen og fylkeskommunen må i samarbeid med den enkelte vurdere omfanget av grunnskoleopplæringen eller videregående opplæring.

Departementet ønsker også at flere nyankomne innvandrere skal gis mulighet for å ha fag- og yrkesopplæring i sitt introduksjonsprogram. Slik opplæring bør så langt mulig foregå på full tid og dermed være det eneste tiltaket i programmet.

De samme utfordringene som er nevnt ovenfor gjelder også for denne gruppen, for eksempel behovet for tilrettelegging.

I denne sammenhengen ser departementet at det er behov for flere godt tilrettelagte tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere, se punkt 3.2.4. Dette behovet fremheves også av flere høringsinstanser. I dag er det få tilgjengelige tilbud som er tilrettelagt. Voksne kan søkes inn på samme tilbud som unge under 25 år, men vil da prioriteres lavt ved inntak til videregående opplæring. Dersom fylkeskommunen ikke har tilgjengelig skoleplass, vil altså ikke denne gruppen få et tilbud.

For voksne innvandrere med relevant yrkeserfaring vil realkompetansevurdering være et virkemiddel som kan gi den enkelte mulighet til å dokumentere sin faglige bakgrunn og bidra til en raskere vei til fagbrev, se punkt 4.2.

Departementet vil vurdere hvordan tilgjengeligheten av tilbud om fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere kan styrkes samt hvordan tilretteleggingen kan bedres. I den grad ønsket om fag- og yrkesopplæring er avdekket ved kompetansekartlegging i mottak, bør personer bosettes i nærheten av eksisterende tilrettelagte tilbud. Dette er ett av flere hensyn i bosettingsprosessen. Tilgjengeligheten av slike tilbud bør være en del av fylkeskommunens anbefaling av hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket, se punkt 6.2.4.2 over.

8.6.4.3 Omfanget av introduksjonsprogrammet

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å videreføre kravet om at programmet skal være på fulltid. Etter en nærmere vurdering har departementet kommet frem til at kravet om at programmet skal være helårlig fortsatt skal fremgå av lovteksten.

Programmets omfang skal fortsatt bygge på arbeidslivets regler for arbeidstid. At programmet skal være på fulltid innebærer at omfanget skal være på mellom 30 og 40 timer per uke, med et gjennomsnitt på 37,5 timer. Program som stiller betydelig krav til egenaktivitet skal være 30 timer per uke. Dette prinsippet vil bli videreført i integreringsloven.

Departementet foreslo i høringsnotat at unge mellom 18 og 25 år som har videregående opplæring etter opplæringsloven på heltid som sitt program anses å oppfylle fulltidskravet etter integreringsloven. Dette gjaldt både fulltidskravet og helårskravet. Blant annet IMDi mente at dette forslaget kunne være utfordrende å forstå og prakti-

sere for både kommunene og deltagerne. Det var også flere høringsinstanser som støttet forslaget. I tillegg foreslo noen høringsinstanser at dette også burde gjelde for de over 25 år som går i videregående opplæring på fulltid, samt for deltagere i fulltid på grunnskole.

Grunnskole og videregående opplæring innebærer en god del egenaktivitet i form av forberedelse og lekser. Departementet er derfor av den oppfatning at deltagelse i både grunnskole og videregående opplæring på minimum 30 timer vil ivareta kravet til fulltids introduksjonsprogram. Ettersom dette følger av definisjonen av fulltid ovenfor, er det ikke behov for å presisere det i lovteksten. Deltagere som går i grunnskole eller videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet, men hvor timetallet i snitt pr. uke er mindre enn 30 timer, må ha andre elementer i tillegg i sitt introduksjonsprogram, se punkt 8.6.4.1 over.

Deltagere som har opplæring i grunnskole eller videregående opplæring som sitt fulltidsprogram må uansett gjennomføre de obligatoriske elementene, herunder livsmestring og foreldreveiledningskurs. Det er opp til kommunen å vurdere tidspunktet for gjennomføring av disse elementene. Dersom de ikke er gjennomført i forkant av oppstart i opplæringen, kan det være hensiktsmessig å legge disse elementene til skoleferiene.

Noen høringsinstanser har stilt spørsmål ved om det bør være mulig å tilby introduksjonsprogrammet på deltid, blant annet av hensyn til personer med omfattende omsorgsoppgaver eller helserelaterte utfordringer. Departementet viser til at dette også ble vurdert da introduksjonsloven ble innført i 2003. Bakgrunnen for at det ikke ble åpnet for dette var blant annet at deltidsprogram kunne hindre progresjon og at deltagere i de fleste tilfeller ville måtte få supplerende økonomisk sosialhjelp ved siden av programmet. Departementet mener at disse hensynene fortsatt gjør seg gjeldende.

Det er et stort handlingsrom for kommunen til å tilpasse innholdet i programmet, basert på den enkeltes sluttmaal. Programmet kan inneholde elementer som ikke direkte gjør deltageren i stand til å delta i arbeid eller utdanning, men som for eksempel bidrar til at en kan klarer å gjennomføre introduksjonsprogrammet. Dette kan blant annet være forskjellige typer trening, fysioterapi og uteaktiviteter. Departementet mener at god tilpassning av innholdet vil ivareta de som har særskilte behov.

At programmet skal være helårlig innebærer at det skal tilsvare et normalt arbeidsår og at delta-

gerne mottar introduksjonsstønad hele året. Deltagere som har kortere enn ett års programtid mottar bare stønad for den tiden de deltar i program. Videre innebærer helårskravet at den enkelte deltager for hvert kalenderår skal ha opp til 25 virkedager (eller fem uker) ferie. En deltager som for eksempel kun har seks måneders program, skal ha inntil 12 ½ virkedager ferie.

I høringsnotatet foreslo departementet at deltagere under 25 år som går i videregående opplæring på fulltid skulle oppfylle helårskravet. Bakgrunnen for dette forslaget var blant annet at de unge deltagerne får mindre utbetalt i introduksjonsstønad, og at det derfor kunne være mer rimelig at disse har en lengre ferie med stønad, enn de over 25 år som får full stønad.

Andre unge i videregående opplæring mottar ikke stønad, men kan søke om lån og stipend. Departementet argumenterte for at situasjonen for deltagerne i introduksjonsprogram, som er nyankomne i landet, kan begrunne at disse får utbetalt stønaden også i ferien. Selv med hjelp fra kommunen kan det være utfordrende for denne gruppen å få sommerjobb og det er viktig at de er sikret livsopphold.

På den andre siden ligger det i prinsippet om at programmet skal være helårlig, at en får utbetalt introduksjonsstønad hele året. Dette sikrer livsoppholdet også for denne gruppen.

Departementet har vurdert på nytt spørsmålet om deltagere under 25 år som går i opplæring etter opplæringsloven på heltid skal oppfylle helårskravet. Departementet ser at det stilles spørsmål ved hvorfor deltagere i grunnskole ikke skulle oppfylle kravet og ved begrunnelsen for skillet mellom de over og under 25 år. Etter ny vurdering har departementet endret oppfatning. Deltagerne må uansett gjennomføre de obligatoriske elementene utenfor skoledeltagelsen. I tillegg er det en vesensforskjell mellom deltagere i introduksjonsprogram og andre elever i videregående opplæring, ettersom deltagerne i introduksjonsprogram får introduksjonsstønad for å gjennomføre opplæringen.

Etter dette foreslår departementet at programmet for alle deltagere skal være helårlig. De under 25 år vil dermed ikke få lengre ferie enn øvrige deltagere i introduksjonsprogrammet.

Mange elever i videregående opplæring har deltidsjobb og/eller sommerjobb ved siden av opplæringen. Departementet anser det som en fordel dersom også deltagere i introduksjonsprogram som går i opplæring etter opplæringsloven på fulltid får slik jobb ved siden av opplæringen. Det vil være en fordel om kommunen kan bidra til

dette. Lønnet arbeid kan inngå som del av programmet, og stønaden blir da trukket time for time, eller krone for krone hvis dette er til gunst for deltageren, se punkt 10 om introduksjonsstønad. Lønn fra arbeid i ferier kommer ikke til fratrekk i introduksjonsstønaden.

Flere av høringsinstansene har merknader til de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene til innhold og omfang. Se punkt 13.4.2 for omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

8.7 Integreringsplan og integreringskontrakt

8.7.1 Gjeldende rett

Det skal utarbeides en individuell plan for den som deltar i introduksjonsprogram og for den som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven §§ 6 og 19. Deltagere i introduksjonsprogram skal ha en individuell plan for innholdet i programmet og en individuell plan for innholdet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planene kan samles i samme dokument. For deltagere i introduksjonsprogram skal den individuelle planen i programmet ses i sammenheng med den individuelle planen i norsk og samfunnskunnskap.

Planen for introduksjonsprogrammet skal beskrive programmets start og tidsfaser og angi tiltakene i programmet. Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som er valgt og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltagelse i yrkeslivet.

Planen skal bygge videre på tiltak som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd tredje punktum. Det betyr at for deltagere som for eksempel har begynt kvalifiseringen i mottak, skal dette tas hensyn til ved utarbeidelse av den individuelle planen.

Planen skal utarbeides i samråd med deltageren og utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg.

Som regel er det programrådgiver som lager den individuelle planen sammen med deltageren. Det kan også være aktuelt å involvere andre relevante instanser ved utarbeidelse av den individuelle planen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltageren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold.

IMDi har utarbeidet maler for individuelle planer for deltagere i både introduksjonsprogram og

i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg har direktoratet laget veiledere for utarbeidelse av de individuelle planene for kommunen og for deltageren. Veilederen til deltagerne foreligger på flere språk.

Etter introduksjonsloven skal kommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter deltagerens bosetting i kommunen eller etter at krav om deltagelse blir fremsatt, tilrettelegge for introduksjonsprogram eller sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Planen skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet.

Deltagerens individuelle plan utgjør hovedinnholdet i vedtaket om tildeling av introduksjonsordning og utgjør et enkeltvedtak. Vesentlige endringer i deltagerens individuelle plan vil også utgjøre et enkeltvedtak, jf. introduksjonsloven § 21.

Det finnes ingen integreringskontrakt i dagens regelverk.

8.7.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre bruken av individuell plan for deltagere i introduksjonsprogram, men med noen endringer i innholdet.

Departementet foreslo å videreføre dagens individuelle plan for deltagere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og at den individuelle planen for introduksjonsprogram slås sammen med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at deltagere i introduksjonsprogrammet bare får én individuell plan. Det ble foreslått at den sammenslåtte planen minst skal angi deltagerens sluttmål og norskmål, omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet, elementene i programmet og deltagerens klagemuligheter.

Videre foreslo departementet å innføre en integreringskontrakt for deltagere i introduksjonsprogram. Det ble foreslått at kommunen skal utarbeide kontrakten sammen med deltageren og at kontrakten skal angi kommunens og deltagerens overordnede forpliktelser som følger av deltagerens individuelle plan og loven. Departementet foreslo at integreringskontrakten skal gjengi målene og programmets varighet fastsatt i den individuelle planen og angi det langsiktige målet til deltageren. Departementet presiserte at kontrakten ikke skal gi rettigheter og plikter utover det som følger av loven, verken for kommunen eller deltageren, men være et virkemiddel for å

synliggjøre kommunens plikter og klargjøre at deltageren har plikter så vel som rettigheter.

Det ble foreslått at den individuelle planen og integreringskontrakten skal utarbeides så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen, eller etter krav om deltagelse er fremsatt.

Departementet ba om høringsinstansenes innspill på om navnet på individuell plan bør endres. Det ble vist til at betegnelsen kan skape forvirring fordi begrepet individuell plan brukes på andre områder, slik som i Arbeids- og velferdsetaten og i helsesektoren.

8.7.3 Høringsinstansenes syn

8.7.3.1 Individuell plan

Nærmere 50 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til individuell plan. Flere høringsinstanser er generelt positive til individuell plan.

Om lag 20 høringsinstanser støtter forslaget om å slå sammen den individuelle planen for introduksjonsprogrammet med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltagere som har introduksjonsprogram. Dette gjelder blant annet *Bodø kommune*, *Fylkesmannen i Oslo og Viken*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kompetanse Norge*, *Kristiansand kommune*, *Lillestrøm kommune*, *Oslo kommune*, *Oslo Voksenopplæring* og *Trondheim kommune*. *Oslo Voksenopplæring* mener det er positivt med en felles plan og at den er dynamisk. *Bodø kommune* trekker frem at de i dag har praksis med at planene slås sammen, og at det kreves samarbeid og gode rutiner for at det skal fungere.

Oslo kommune mener forslaget vil gi deltageren en bedre, samkjørt plan, som også vil være enklere å forholde seg til. *Oslo kommune* uttaler:

Sammenslåing av individuell plan vil kreve at lærer og programrådgiver tidlig setter seg sammen med deltaker for å utforme denne. Slik *Oslo kommune* ser det, vil det bli utfordrende system- og tidsmessig å utforme den individuelle planen før oppstart i program eller samtidig som det treffes vedtak om deltagelse i program.

Kristiansand kommune viser til at det er bra å vektlegge deltagerens medvirkning i utformingen av individuell plan slik at de får ansvar for å planlegge sin egen kvalifisering.

Fylkesmannen i Oslo og Viken støtter en tydeliggjøring av krav til innhold, og *Lillestrøm kom-*

mune trekker frem at en tydeligere definering av innholdet i planen vil bidra til å heve kvaliteten i oppfølgingen. *IMDi* etterlyser i tillegg tydeligere krav til samordning på tvers av sektorene. *IMDi* uttaler:

IMDi mener departementets forslag til regler om individuell plan er utformet fleksibelt og rammepreget, slik at arbeidet med planene kan tilpasses ulike organisasjonsmodeller samtidig som den enkeltes rett til individuell plan blir ivaretatt, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» punkt 12. på s. 6. *IMDi* mener likevel at det kunne vært stilt tydeligere krav til samordning på tvers av sektorer. Fylkeskommunens ansvar på utdanningsområdet og NAVs ansvar på arbeidsmarkedsområdet burde blant annet ha vært regulert klarere.

Noen høringsinstanser er negative til forslaget, blant annet *KS* og *Vaksenopplæringa i Vinje kommune*. *Vaksenopplæringa i Vinje kommune* er usikker på om endringene i individuell plan kommer til å bedre gjennomføringen og at flyktningene oppnår målene. *KS* er kritisk til forslaget om mer detaljerte regler for individuell plan, og mener at disse vil redusere kommunenes og deltagerens handlingsrom. *KS* mener det er uheldig at dette handlingsrommet blir mindre, og frykter at rommet for brukermedvirkning vil bli mindre som følge av endringen.

Av de ti høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å endre begrepet individuell plan, er alle positive til forslaget. Dette gjelder blant annet *Barne- og familiedepartementet (BFD)*, *Bufetat region øst*, *Elverum kommune*, *Fylkesnettverket for kommunal Vaksenopplæring i Møre og Romsdal*, *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune*, *Kristiansand kommune*, *Nye Ålesund kommune*, *Rælingen kommune*, *Skien kommune* og *Ålesund vaksenopplæring*. *BFD* uttaler:

Det er uheldig at dette begrepet benyttes, når det er snakk om noe annet en individuell plan i tradisjonell forstad. Individuell plan etter barnevernloven, helse og NAV skal være et samarbeidsverktøy på tvers av sektorene og bruker skal alltid bare ha én plan, ikke flere individuell planer.

Noen høringsinstanser har også spilt inn forslag til nytt begrep, for eksempel «integreringsplan», «individuell kvalifiseringsplan», «introplan» «kom-

petanseplan» og «norskplan». Noen foreslår også at individuell plan skal hete integreringskontrakt.

IMDi og *Kompetanse Norge* støtter ikke forslaget om å endre begrepet individuell plan. Disse to høringsinstansene mener begrepsbruken er innarbeidet og etablert i tilknytning til introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og at begrepet «individuell plan» derfor bør beholdes i integreringsloven.

8.7.3.2 Integreringskontrakt

Om lag 15 høringsinstanser støtter forslaget om å innføre en integreringskontrakt. Dette gjelder blant annet *AVdir*, *Drangedal vaksenopplæring*, *Høgskolen på Vestlandet*, *Kongsberg kommune*, *Kvinesdal kommune*, *Lillestrøm kommune*, *Næringsforeningen i Stavanger-regionen*, *Namsos opplæringscenter*, *Sarpsborg kommune*, *Skien kommune*, *Time kommune*, *Trøndelag fylkeskommune* og *Vaksenopplæringa i Vinje kommune*. Disse høringsinstansene mener blant annet at integreringskontrakten vil forsterke deltagerens følelse av forpliktelse og ansvar. *AVdir* mener at kontrakten understreker at begge parter har forpliktelser til å bidra og at integrering er en toveisprosess. *Lillestrøm kommune* uttaler:

Kommunen mener at en integreringskontrakt vil tydeliggjøre både kommunens plikter og deltagers overordnede forpliktelser og rettigheter. Dette bidrar til å øke bevisstheten om hvilke krav som stilles til kommunes tilbud, og deltager må reflektere over hva som forventes av vedkommende i forbindelse med signering av en slik kontrakt. Kommunen støtter forslaget.

Det er også rundt 20 høringsinstanser som ser både fordeler og ulemper ved å innføre en integreringskontrakt, og flere av disse støtter intensjonen ved forslaget. *Bærum kommune* uttaler:

En integreringskontrakt vil kunne fremheve kommunens og deltagers plikter. Samtidig vil *Bærum kommune* peke på at et slikt tilleggsdokument også kan skape forvirring da mye av innholdet er det samme som i individuell plan og i vedtak om program. Det er videre bekymring knyttet til at et konkret og meningsfullt innhold i disse dokumentene skal avklares innen tre måneder.

Et klart flertall av høringsinstansene, både de som støtter innføringen av kontrakt og de som ikke

støtter innføringen, mener innholdet i en eventuell kontrakt bør slås sammen med den individuelle planen. *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune* uttaler:

Tanken om å forplikte mer er vi positive til. Deltakere med formell kompetanse vil nok kanskje kunne begripe dette etter relativt kort tid i kommunen, men for mange tror vi det blir vanskelig å forstå forskjellen på plan og kontrakt. Er det nødvendig med to ulike dokument?

Melhus kommune foreslår at det kan tas inn punkter fra den danske integreringskontrakten, og trekker frem viktigheten av å begynne tidlig med å snakke om forventningen til selvforløp.

IMDi støtter departementets vurderinger knyttet til at det er behov for at både kommunen og deltageren i enda større grad oppfyller forpliktelsene sine og faktisk utarbeider individuell plan, og skriver:

Departementet bør videre vurdere om det vil kunne være tilstrekkelig at deltakerens mål kun fremgår av den individuelle planen og dermed at disse målene ikke gjentas i integreringskontrakten. Ved endringer av målene er det dermed kun nødvendig å revidere den individuelle planen. Dette vil gjøre det enklere og mer oversiktlig for både deltakeren, kommunen og fylkesmannen. Kommunen vil slippe unødig gjengivelse av mål fra den individuelle planen i integreringskontrakten og det vil ikke være nødvendig å vurdere revidering av begge dokumentene ved endringer.

Om lag 40 høringsinstanser støtter ikke at det innføres en integreringskontrakt. Dette gjelder blant annet flere kommuner, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, *Fylkesmannen i Agder*, *Fylkesmannen i Innlandet*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Fylkesmannen i Vestland*, *KS*, *Utdanningsforbundet* og *Troms fylkeskommune*. Høringsinstansene uttaler at en integreringskontakt kun vil være enda et dokument som deltageren må forholde seg til, og som vil skape merarbeid og mer byråkrati for kommunen uten at det vil ha den ønskede effekten. *KS* påpeker at lignende kontrakter er prøvd ut i forbindelse med forsøkene med integreringsmottak, uten at evalueringen gir støtte for at et slikt virkemiddel har noen effekt for deltagerens videre integrering.

Fylkesmannen i Vestland uttaler:

Forslaget om å innføre ei integreringskontrakt i tillegg til vedtak om introduksjonsprogram og individuell plan, vil innebære at kommunen må utarbeide eit tredje dokument for introduksjonsdeltakere. Fylkesmannen har erfart at kommunane allereie har utfordringar med å oppfylle krava til enkeltvedtak, i tillegg til å lage gode individuelle planar. Fylkesmannen vil heller foreslå at prosessen vert forenkla for kommunen, i staden for å pålegge kommunen meir arbeid. Etter vårt syn er det ikkje nødvendig med enda eit dokument for å klargjere rettar og pliktar etter lova.

Enkelte høringsinstanser, herunder *Fylkesmannen i Agder*, *Fylkesmannen i Vestland*, *JURK*, *Jussbuss*, *Justis- og beredskapsdepartementet (JD)* og *Rettspolitisk forening* mener at begrepet kontrakt er misvisende og at det må komme klarere frem hva som er virkningene av eventuelle brudd.

Jussbuss påpeker at dersom departementet velger å ta i bruk en integreringskontrakt, er det viktig å presisere at kommunene har en plikt til å informere den enkelte om at kontrakten ikke er juridisk bindende, men bare er et virkemiddel for å bevisstgjøre om den enkeltes rettigheter og plikter.

Kompetanse Norge, *Integreringstenesta i Voss kommune* og *Utdanningsforbundet* uttaler seg om bruken av tolk, og trekker også frem behovet for bruk av tolk i utarbeidingen av individuell plan og kontrakt. *Kompetanse Norge* uttaler:

Kompetanse Norge mener at bruk av tolk bør reguleres strengt i denne sammenheng, og at det i loven bør komme tydelig frem at kommunen er pliktig til å bruke kvalifisert tolk i arbeidet med individuelle planer om integreringskontrakt. En regulering må ses i sammenheng med forslaget til ny tolkelov som har vært på høring.

8.7.4 Departementets vurderinger

8.7.4.1 Integreringsplan

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre bruken av individuell plan for deltagere i introduksjonsprogram og for deltagere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se forslag til § 15. Departementet opprettholder også forslaget om at planen for introduksjonsprogram slås sammen med planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at deltagere i introduk-

sjonsprogram bare får én plan. Ettersom planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap normalt utarbeides av en norsklærer, mens planen for introduksjonsprogrammet normalt utarbeides av en programrådgiver, vil sammenslåingen av de to planene kreve samarbeid mellom lærer og programrådgiver. En samlet plan vil dermed gi deltageren og kommunen en bedre oversikt og bidra til mer samarbeid mellom aktørene som er involvert i introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

De fleste høringsinstansene var positive til dette, men Oslo kommune mener at sammenslåingen gjør det utfordrende system- og tidsmessig å utforme planen før oppstart i program. Departementet viser til at det er gjeldende rett i dag at planen skal foreligge innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller krav om deltagelse fremsettes. Det er opp til kommunene hvordan de vil utforme planen i praksis, kjernen er at deltageren kun skal forholde seg til ett dokument istedenfor to. Kommunen kan finne andre løsninger enn felles møte mellom lærer, programrådgiver og deltager hvis dette blir vanskelig å få til innen fristen.

Høringsinstansene ble bedt om å gi innspill på om begrepet individuell plan burde endres. Begrepet individuell plan er innarbeidet blant de som jobber med introduksjonsprogram, men brukes samtidig også på andre områder, slik som i Arbeids- og velferdsetaten og helsesektoren. Planen har da et annet innhold enn den individuelle planen etter introduksjonsloven. Flertallet av høringsinstanser er positive til å endre begrepet individuell plan. For å unngå forvirring mener departementet at begrepsbruken bør opphøre på integreringsområdet og foreslår at planen endrer navn til integreringsplan. Det nye begrepet markerer også overgangen fra introduksjonsloven til integreringsloven, og gir rom for et videre innhold dersom kommunen ønsker det.

Integreringsplanen skal utarbeides i tråd med kriterier og vilkår som følger av forslag til §§ 13 og 14. Planen skal utformes i samarbeid mellom kommunen og den enkelte deltager. Dette er en videreføring av gjeldende rett og vil etter departementets syn bidra til at den enkelte tar eierskap over sin fremtid i Norge. For at medvirkningen skal være reell og konstruktiv, forutsetter departementet at kommunen sørger for at deltageren mottar relevant informasjon. Kommunen må vurdere om det er nødvendig å bruke tolk ved utarbeidelse av integreringsplanen. Bruk av tolk vil være nødvendig dersom kommunen og deltageren ikke kan kommunisere forsvarlig på et felles

språk, noe som blant annet påpekes av Kompetanse Norge i høringen. Tolk som brukes bør være kvalifisert, altså oppfylle kravene for å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister. Ved endring av integreringsplanen på et senere tidspunkt, må det vurderes om deltagerens språknivå er på et tilstrekkelig nivå til at tolk ikke er nødvendig.

Kravet om at planen skal utarbeides i samarbeid mellom kommunen og den enkelte deltager, innebærer ikke at den enkelte deltager ensidig kan stoppe prosessen med å utarbeide integreringsplanen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltageren og kommunen, foreslår departementet at det er kommunen som avgjør innholdet i planen. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon. Hvis deltageren motsetter seg innholdet i planen og nekter å delta på opplæringsløpet som kommunen har lagt opp til, vil dette kunne føre til stans av programmet, se punkt 8.9.4.

Departementet opprettholder forslaget om at planen skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak om tildeling av program. Integreringsplanen skal dermed utarbeides så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller krav om deltagelse fremsettes.

Departementet opprettholder videre forslaget om at integreringsplanen minst skal angi deltagerens slutt mål og norskmål, jf. §§ 13 og 31, programmets varighet, omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, elementene i programmet og deltagerens klagemuligheter.

Departementet bemerker at integreringsplanen også bør inneholde hvilke delmål deltageren skal oppnå på veien mot slutt målet. Delmålene skal bidra til at deltageren når slutt målet om utdanning eller arbeid innenfor programmets varighet. Delmålene bør ha kortere frister, for eksempel at man skal ha fullført truckfører kurs eller et fag i grunnskolen innen et visst tidspunkt. I noen tilfeller vil et delmål kunne tilsvare det å fullføre et element. Tidsfristene som settes for delmålene vil variere ut ifra innholdet i delmålet. Innholdet i delmålene med tilhørende frister må være realistiske innenfor den konkrete tiden som er gitt og innenfor programtiden.

Integreringsplanen skal også angi hvilke elementer som inngår i deltagerens program. Dette er for det første de obligatoriske elementene, som opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer samt kurs i foreldreveiledning for deltagerer som har barn under 18 år. Videre skal planen angi de øvrige elementene den

enkelte skal gjennomføre for å nå sluttmålet, samt tidspunkt for gjennomføringen.

Planen skal utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan nyttiggjøre seg av for å nå sluttmålet. Planen skal også bygge videre på elementer vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen. Dette skal sikre at deltagerer som alt har gjennomført elementer eller noe norskundervisning i mottak, ikke skal måtte ta elementene på nytt eller gjenta samme undervisning.

Integreringsplanen skal være et dynamisk dokument som skal kunne endres ved behov. Departementet fastholder forslaget om å lovfeste at planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlige endringer i deltagerens livssituasjon. Dette skal sikre at planen i større grad tilpasses deltagerens behov ved at den endres når det er nødvendig. Dette støttes av flere høringsinstanser.

Når planen tas opp til vurdering, skal kommunen og deltageren vurdere om deltageren har tilstrekkelig progresjon til å nå sluttmålet sitt. At planen skal tas opp til vurdering betyr ikke at den må endres, men at kommunen og deltageren skal ha en dialog for å vurdere progresjon og innhold. Hyppige vurderinger av planen skal sikre at både kommunene og deltageren har et bevisst forhold til planene og at planen raskt endres om den viser seg å være urealistisk eller for lite ambisiøs. Delmålene kan benyttes som veiledning underveis. Hvis delmålene ikke er nådd innen de gitte tidsfristene eller deltageren viser raskere progresjon enn forutsatt, bør deltagerens plan vurderes endret i lys av progresjonen. Hvis det ved vurderingen av planen viser seg at deltageren ikke har den nødvendige progresjonen for å nå sluttmålet, bør omfanget av elementene i planen vurderes, slik at deltageren kan oppnå sluttmålet innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Dersom det viser seg at deltageren ikke vil kunne nå sluttmålet sitt innenfor programtiden inkludert en forlengelse, bør sluttmålet endres. Se punkt 8.5.4.7 om forlengelse av programmet og punkt 8.5.4.8 om samarbeid for å unngå avbrudd i kvalifiseringen.

Integreringsplanen utgjør et enkeltvedtak, og det vil også utgjøre et enkeltvedtak dersom innholdet i planen endres vesentlig. Hva som er en vesentlig endring må vurderes konkret. Mindre endringer og tilpasninger slik som endring av tidspunkter for enkeltelementer skal ikke anses som et enkeltvedtak. Det er først når endringene i innholdet kan sies å være bestemmende for den enkeltes rettigheter og plikter at avgjørelsen om å

endre integreringsplanen utgjør et enkeltvedtak. Se ellers punkt 12.1.4 om forholdet til forvaltningsloven. Det foreslås at deltagerens mulighet til å klage over innholdet i programmet skal fremgå av integreringsplanen. Dette vil skape bedre oversikt for deltageren over hvilke rettigheter og muligheter vedkommende har.

Kommunenes frist til å treffe vedtak om deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap løper fra personen er folkeregistrert i kommunen, se forslag til § 30. Det betyr at opplæringen skal starte i mottak dersom den enkelte bor i mottak i mer enn tre måneder etter innvilget oppholdstillatelse. Kommunenes frist til å treffe vedtak om deltagelse i introduksjonsprogram løper først fra personen er bosatt etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene, se forslag til §§ 8 og 12. Vertskommunen for mottak skal utarbeide en norskplan for deltagerer som starter opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i mottak, jf. § 34. Når deltageren deretter blir bosatt etter avtale med kommunen, skal det utarbeides en ny integreringsplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogram i bosettingskommunen. Integreringsplanen i bosettingskommunen skal da bygge på tiltak som er gjennomført i vertskommunen for mottak, se forslag til § 15 andre ledd andre punktum. For en nærmere redegjørelse av innholdet i norskplanen, se punkt 10.6.4.

Hvis deltageren ikke har nådd sitt norskmål når introduksjonsprogrammet er avsluttet, skal norskopplæringen fortsette innenfor den ytre rammen på 3 år eller 18 måneder. Kommunen må da sørge for at den enkelte har en norskplan for den resterende opplæringen, se punkt 10.6.4.

Avsluttes opplæringen i norsk og samfunnskunnskap før deltageren har avsluttet programmet, vil norskmålet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ikke lenger være en del av deltagerens integreringsplan.

Departementet vil sørge for at det utarbeides en standardmal for integreringsplanen som skal være tilgjengelig for kommunene.

8.7.4.2 Integreringskontrakt

Departementet opprettholder forslaget om å innføre en integreringskontakt for deltagerer i introduksjonsprogram, men foreslår noen justeringer i hva som skal inngå i kontrakten, se forslag til § 16. Det foreslås ikke å innføre en integreringskontrakt for deltagerer som bare deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet ser at det er mange høringsinstanser som ikke støtter forslaget om å innføre en integreringskontrakt. Det er også blandede tilbakemeldinger fra høringsinstansene om hvorvidt en kontrakt eventuelt vil ha ønsket effekt, og det er flere som viser til at kontrakten vil føre til mer byråkrati. Samtidig er det en del høringsinstanser som støtter forslaget eller som støtter intensjonen bak forslaget. Disse høringsinstansene påpeker blant annet at innføring av en integreringskontrakt vil bidra til å øke bevisstheten om hvilke krav som stilles til kommunens tilbud, og til at deltagerne må reflektere over hva slags innsats som forventes.

Departementet viser til at integrering er en toveisprosess hvor kommunen skal sørge for et individuelt tilpasset tilbud, og den enkelte innvandrere må stille opp med egeninnsats for å nå sine mål. Integreringskontrakten skal angi de overordnede og gjensidige forpliktelsene kommunen og deltageren har, uten å gi rettigheter og plikter utover det som følger av loven. Hvilke plikter kommunen har overfor deltageren fremgår kun av loven og integreringsplanen synliggjør ikke deltagerens overordnede plikter. Departementet mener det er en fordel at forpliktelsene angis på et overordnet nivå, i et dokument som er lettere tilgjengelig for deltageren enn loven. Innføring av en integreringskontrakt vil sende et tydelig signal til kommunen om at den må oppfylle sine plikter og bidra til at den enkelte får det den har krav på, til riktig tid, og at den enkelte må bidra med egeninnsats. Departementet presiserer at integreringskontrakten primært er et virkemiddel som synliggjør forpliktelsene mellom kommunen og deltageren.

I høringsnotatet ble det foreslått at kontrakten skulle gjengi målene og programmets varighet som fastsatt i planen. Blant annet på bakgrunn av høringsinnspillene om at kontrakten ville medføre økt byråkrati, opprettholder ikke departementet at sluttmaal og programmets varighet skal gjengis i kontrakten. Det foreslås imidlertid fortsatt at kontrakten skal angi deltagerens langsiktige mål. Det langsiktige målet viser hva som er deltagerens målsetting på lengre sikt, for eksempel et spesifikt yrke eller utdanning. Det langsiktige målet angir en retning både for programtiden og videre etter avsluttet program. Noen deltagere vil kunne oppnå det langsiktige målet innen programtiden. Det langsiktige målet og sluttmalet vil da være sammenfallende. I mange tilfeller vil det ikke være realistisk for deltageren å nå det langsiktige målet innenfor programtiden. Hvorvidt det langsiktige målet nås innenfor programmet eller etter programmet er

avsluttet, beror blant annet på hvor ambisiøst målet er og deltagerens motivasjon og progresjon.

Med disse endringene er kontrakten mer atskilt fra integreringsplanen, og det vil ikke være behov for å endre den med mindre deltagerens langsiktige mål endrer seg. Som varslet i høringsnotatet vil departementet vurdere om det skal utarbeides en mal for kontrakten, som kommunene kan velge å bruke og eventuelt supplere. Selv om kontrakten utgjør et ekstra dokument, er departementet av den oppfatning at den ikke vil medføre vesentlig merarbeid for kommunene.

Flertallet av høringsinstansene som uttalte seg om forslaget om å innføre en integreringskontrakt mente at integreringskontrakten burde slås sammen med integreringsplanen. Kontrakten og planen er to ulike typer dokumenter, blant annet med den forskjellen at planen utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Departementet vil derfor ikke legge opp til at de to dokumentene slås sammen. Ettersom sluttmaal og programmets varighet ikke skal gjengis i kontrakten, blir kontrakten heller ikke et dokument deltageren og kommunen må forholde seg til i det daglige. Så lenge skillelinjene mellom integreringskontrakten og integreringsplanen beholdes, står kommunen imidlertid fritt til å slå de sammen til ett fysisk dokument med adskilte deler.

Noen høringsinstanser har oppfattet forslaget slik at kontrakten skulle utgjøre et enkeltvedtak, som ville medføre ytterligere krav ved utarbeidelsen. Departementet presiserer at kontrakten ikke skal anses for å være et enkeltvedtak, i motsetning til integreringsplanen.

Det foreslås at kommunen skal utarbeide kontrakten sammen med deltageren, av samme grunn som for utarbeidelse av integreringsplanen, se punkt 8.7.4.1. Både deltageren og kommunen skal signere kontrakten.

Departementet foreslår at kontrakten skal inngås samtidig som integreringsplanen utarbeides. Integreringsplanen skal utarbeides så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen, eller etter krav om deltagelse er fremsatt, se forslag til § 15.

Både deltageren og kommunen skal ha som felles mål at kontrakten oppfylles. Ettersom kontrakten kun angir forpliktelsene som følger av loven, vil det ikke være egne rettsvirkninger ved brudd på kontrakten, verken for kommunen eller deltageren. I henhold til loven har deltageren mulighet til å klage til fylkesmannen dersom kommunen ikke gir et tilbud i samsvar med kravene i loven og kommunen kan blant annet trekke i introduksjonsstøtten ved deltagerens fravær.

Kontrakten gjelder så lenge deltageren er i programmet. Programmet skal avsluttes når deltageren har nådd sitt sluttmaal eller varigheten av programmet er nådd, jf. § 13.

Forslag til § 16 fastsetter bare minimumsinnholdet i kontrakten. Kommunen kan supplere minimumsinnholdet i kontrakten, så lenge tilleggene ikke er i strid med loven. Departementet vil sørge for at det utarbeides en standardmal for integreringskontrakten som skal være tilgjengelig for kommunene.

8.8 Fravær og permisjoner

8.8.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 10 at introduksjonsstønaden reduseres ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til. En nærmere regulering av fraværsreglene følger av forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltagelse i introduksjonsordning. I forskriften reguleres blant annet fravær på grunn av egen sykdom eller skade, fri som følge av barn eller barnepassers sykdom, fri ved svangerskap og fødsel samt helge- og høytidsdager og ferie. En deltager i introduksjonsprogram har rett til opptil 25 virkedager ferie per år.

Introduksjonsloven § 5 regulerer varighet av introduksjonsprogrammet. Programmet kan vare inntil to år med tillegg av godkjent permisjon.

Kommunen kan innvilge permisjon fra programmet. Hvilke tilfeller det kan søkes permisjon for og når det kan innvilges permisjon med rett til stønad, er regulert i forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltagelse i introduksjonsordning. I forskriften kapittel 5 reguleres for eksempel velferdspermisjoner, permisjon ved egen sykdom eller barns sykdom, permisjon ved fødsel og adopsjon og permisjon ved overgang til arbeid.

8.8.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo en egen bestemmelse om fravær og permisjon fra introduksjonsprogram for å synliggjøre reglene om fravær og permisjon i loven.

8.8.3 Høringsinstansenes syn

Et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg om fravær og permisjon fra introduksjonsprogrammet. Dette gjelder *Bergen katedralskole*, *Kompe-*

tanse Norge, *Oslo kommune*, *Skolens landsforbund ved Nygård skole* og *Vergeforeningen følgesvenn*.

Oslo kommune støtter forslaget om en egen bestemmelse om fravær og permisjon fra introduksjonsprogrammet for å synliggjøre reglene mer. *Bergen Katedralskole* uttaler:

Elever som kombinerer videregående skole med introduksjonsprogrammet bør slippe å forholde seg til ulike fraværsregler på skolen og i introduksjonsprogrammet. Skolens fraværsreglement bør være gjeldende. Det kan ikke være lærerens jobb å rapportere fravær til introduksjonsprogrammet. Det setter tillitsforholdet mellom lærer og elev på spill.

Skolens landsforbund ved Nygård skole støtter at det åpnes for større mulighet for permisjon fra programmet. Samtidig presiserer *Skolens landsforbund ved Nygård skole* at de utvidete permisjonsmulighetene det legges opp til, ikke må gå ut over den totale programtiden. *Vergeforeningen Følgesvennen* skriver:

Vergeforeningen mener at det bør bli lettere å få innvilget søknad om permisjon, enn det som er tilfelle i dag. Vår erfaring er at det er en ulik praksis i kommunene, det er et vidt skjønn og kan avhenge av hvilken saksbehandler en har om permisjon innvilges eller ikke. For å sikre god integrering vil det å gi enkeltmennesker mer frihet, bidra til bedre trivsel og følelse av å ha kontroll over eget liv.

8.8.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om en egen bestemmelse om fravær og permisjoner fra introduksjonsprogram, se forslag til § 17. Det foreslås at det kan søkes om tillatelse til fravær og innvilges permisjon fra introduksjonsprogrammet. Forslaget er ikke ment som en realitetsendring, men skal synliggjøre reglene om fravær og permisjoner i loven.

Bergen Katedralskole er negativ til at de som kombinerer introduksjonsprogrammet med videregående opplæring må forholde seg til ulike fraværsreglement og uttaler at det setter tillitsforholdet mellom lærer og elev på spill hvis læreren må rapportere fravær til introduksjonsprogrammet. Departementet viser til at deltagere som har videregående opplæring i sitt program får utbetalt introduksjonsstønad. Alle andre introduksjonsprogramdeltagere risikerer å bli trukket i stønad ved

fravær av et visst omfang. Hensynet til likebehandling tilsier at introduksjonslovens fraværsregler også må gjelde for de som går i videregående opplæring som del av programmet. Fylkeskommunen må dermed rapportere deltagerens fravær til kommunen.

De nærmere reglene for hva som er gyldig fravær og når det kan innvilges permisjon skal reguleres i forskrift slik som i dag. Departementet vil vurdere om det er behov for endringer i permisjonsreglene som er regulert i forskrift.

8.9 Stans av introduksjonsprogrammet

8.9.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 7 at kommunen kan stanse introduksjonsordningen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Vedtak om stans innebærer at deltageren, enten for en periode eller permanent, ikke lenger er deltager og derfor ikke har rett til introduksjonsstønad. Hva som er saklig grunn må vurderes konkret i hvert tilfelle. Blant forhold som kan medføre stans er omfattende ugyldig fravær, atferd i og utenfor programmet som kan skade vedkommende eller andre deltageres muligheter til å gjennomføre programmet, samt ved sykdom som enten er så alvorlig eller så langvarig at det er usikkert om han eller hun kan gjennomføre programmet, eller det er usikkert på hvilket tidspunkt det kan skje.

Vedtak om stans skal kun fattes i situasjoner der deltager og kommune ikke er av samme oppfatning, og det er kommunen som ønsker å stanse ordningen. Kommunen skal ikke fatte vedtak om stans i tilfeller der deltager og kommunen er enige i at programmet avsluttes fordi deltagers målsetting er oppnådd. Da skal ordinær avslutning av programmet registreres.

Programmet kan stanses enten midlertidig eller permanent. Midlertidig stans kan være for en periode på inntil tre måneder. Ved midlertidig stans skal det fattes vedtak om hvor lenge opplæringen skal opphøre.

For deltagere i introduksjonsprogrammet som også har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18, må det i vedtaket om stans av introduksjonsprogrammet, vurderes om opplæringen i norsk og samfunnskunnskap også skal stanses.

En avgjørelse om stans av introduksjonsprogram utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

8.9.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre dagens rettsstilstand som gir kommunen mulighet til å stanse deltagerens introduksjonsprogram dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold.

8.9.3 Høringsinstansenes syn

Fem høringsinstanser har uttalt seg om stans av introduksjonsprogrammet, herunder *Alvdal kommune*, *Fylkesmannen i Oslo og Viken*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Justis- og beredskapsdepartementet (JD)* og *Tolga kommune*. *IMDi* støtter departementet forslag om å presisere at opplæringen kan stanses permanent eller midlertidig. *Fylkesmannen i Oslo og Viken* uttaler:

Etter denne paragrafen kan kommunen stanse introduksjonsprogram midlertidig eller permanent. Det er utydelig for Fylkesmannen i Oslo og Viken hvorvidt kommunen må gjøre en tydelig vurdering av hvorfor de vedtar å stanse programmet midlertidig framfor permanent, og omvendt.

JD mener at midlertidig eller permanent stans av introduksjonsprogrammet er et inngripende tiltak som blant annet medfører at retten til introduksjonsstønad faller bort. *JD* anbefaler at det vurderes om det kan angis klarere i loven i hvilke tilfeller det vil være grunnlag for å treffe vedtak om stans.

Alvdal kommune og *Tolga kommune* reiser spørsmål om hvordan de som på grunn av helseutfordringer eller andre forhold får stanset sitt introduksjonsprogram, skal forsørge seg selv. *Tolga kommune* uttaler:

Hvilket grunnlag for å forsørge seg selv skal de, som pga helseutfordringer eller andre forhold, får stans i sitt introduksjonsprogram ha? Arbeidsavklaring er det redskapet andre innbyggere i landet har, men botidskravet, som Regjeringen i forslaget til Statsbudsjett for 2020 foreslår å øke fra 3 til 5 år, fratrar kommunene dette tiltaket. Hvilket alternativ er det fra regjeringens side tenkt at skal tilbys flyktninger med uavklarte årsaker som hindrer de i å kunne delta fulltid?

8.9.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å videreføre at kommunen kan stanse programmet midlertidig eller permanent

når det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Departementet foreslår imidlertid noen justeringer i lovteksten og en utdypende omtale av bestemmelsen.

All stans av programmet må være saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Hva som ligger i saklig begrunnet må vurderes konkret. Det sentrale må være at det er en logisk sammenheng mellom vedtaket om stans og begrunnelsen for det. Departementet foreslår å legge inn noen konkrete eksempler i lovteksten, slik JD har anbefalt. Opplistingen er ikke uttømmende.

Programmet kan blant annet stanses ved omfattende fravær. Hvorvidt fraværet er omfattende må vurderes opp mot hvor lenge vedkommende har vært i programmet, progresjonen og hvor hyppig fraværet har forekommet. Det er også av betydning om fraværet har vært ugyldig, ut fra grunnlaget for fraværet, om det er søkt om permisjon og om fraværet hadde gitt rett til permisjon dersom det hadde vært søkt om det.

Programmet kan videre stanses ved atferd i eller utenfor programmet som kan skade deltagerens eller andres muligheter til å gjennomføre programmet.

Ved sykdom bør kommunen først og fremst vurdere permisjon fra programmet. Midlertidig eller permanent stans er kun aktuelt dersom sykdommen enten er så alvorlig eller må antas å bli så langvarig at det er usikkert om vedkommende kan gjennomføre programmet eller det er usikkert på hvilket tidspunkt det kan skje.

Fylkesmannen i Oslo og Viken har vist til at det er utydelig hvorvidt kommunen må gjøre en tydelig vurdering av hvorfor det vedtas å stanse programmet midlertidig fremfor permanent og omvendt. Departementet viser til at en avgjørelse om stans av programmet utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om blant annet begrunnelse

gjelder. Det vil være en fordel om kommunens begrunnelse også omfatter hvorfor det er valgt henholdsvis midlertidig eller permanent stans.

Hvorvidt programmet stanses midlertidig eller permanent er opp til kommunen. Det skal mye til for å stanse programmet og terskelen er høy. I praksis vil det være situasjonens grovhet og deltagerens situasjon som avgjør om programmet stanses midlertidig eller permanent. Midlertidig stans bør ikke vare lenger enn tre måneder og kan for eksempel brukes hvis kommunen ønsker å gi deltageren mulighet til å endre sin atferd eller hvis deltageren har helseutfordringer av midlertidig karakter. Det kan være en fordel å forsøke midlertidig stans før eventuell permanent stans, men det er ikke noe krav. Dersom det ikke er utsikter til bedring kan altså programmet stanses permanent med en gang.

Vedtaket om stans innebærer at deltageren ikke lenger har rett til introduksjonsstønaden. Alvdal kommune har uttrykt bekymring overfor de som får sitt program stanset på grunn av helseutfordringer eller andre forhold og hvordan de da skal forsørge seg. Det skal mye til før programmet kan stanses, særlig dersom det skal stanses permanent. Når programmet stanses på grunn av helseutfordringer, vil dette i de fleste tilfeller innebære at deltageren er i en situasjon som gjør at vedkommende uansett ikke er i stand til å delta i et fulltidsprogram, noe som ville ha resultert i trekk i introduksjonsstønaden. I slike tilfeller finnes det andre støtteordninger som kan sette deltageren i stand til å forsørge seg selv.

Bestemmelsen regulerer ikke ordinær avslutning av programmet ved oppnådd sluttmaal eller ved overgang til arbeid. Stans av programmet etter § 18 er i utgangspunktet kun aktuelt der det ikke oppnås enighet mellom kommunen og deltageren og det er kommunen som ønsker å stanse programmet.

9 Introduksjonsstønad

9.1 Gjeldende rett

Deltagelse i introduksjonsprogrammet utløser rett til introduksjonsstønad, jf. introduksjonsloven § 8 første ledd. Vilkåret for å motta stønad er at vedkommende deltar i et fulltids introduksjonsprogram. Det stilles ikke krav om at deltageren har et økonomisk behov for å motta introduksjonsstønaden.

Stønaden er individbasert, og uten hensyn til individuelle behov eller familiesituasjon. Stønaden skal i utgangspunktet dekke alle de løpende utgifter deltageren (og familien) måtte ha til et nøkternt forbruk. Hvis deltageren har utgifter til livsopphold som ikke dekkes av stønaden, må vedkommende eventuelt søke om økonomisk sosialhjelp til dekning av utgiftene på lik linje med andre.

Stønaden utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp (G) på årsbasis, jf. introduksjonsloven § 8 andre ledd. Med utgangspunkt i grunnbeløpet per mai 2019 utgjorde dette 199 716 kroner. Deltagere under 25 år har rett til en introduksjonsstønad som utgjør 2/3 av stønaden på årsbasis, jf. introduksjonsloven § 8 tredje ledd. I 2019 tilsvarer dette 133 144 kroner.

For at stønaden skal kunne reduseres forholdsmessig fremgår det av § 9 at stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Stønaden per time utgjør 1/1 850 av stønaden på årsbasis.

Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres introduksjonsstønaden tilsvarende, jf. § 9. Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres introduksjonsstønaden tilsvarende, jf. § 9. Det fremgår uttrykkelig av forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning i hvilke tilfeller det gis permisjon med eller uten introduksjonsstønad.

I motsetning til økonomisk sosialhjelp påvirkes ikke deltagerens stønad dersom andre familiemedlemmer også mottar introduksjonsstønad, eller har annen form for inntekt. Det er et mål at

introduksjonsordningen skal ivareta likestillingsperspektivet og gi deltagerne mulighet til å forsørge seg selv upåvirket av inntekten til andre i husstanden.

En deltager kan ha ordinært lønnet arbeid som en del av introduksjonsprogrammet. I slike tilfeller trekkes arbeidsinntekten fra introduksjonsstønaden. Fradraget gjøres time for time i introduksjonsstønaden, og ikke krone for krone, jf. § 11.

Introduksjonsstønaden reduseres i den utstrekning vedkommende har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger og retten til disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar, jf. § 12 første ledd. Der deltager mottar ytelser som listet opp i lovbestemmelsen, reduseres introduksjonsstønaden krone for krone.

Ytelser fra folketrygden som ikke er nevnt ovenfor, reduserer ikke introduksjonsstønaden. Barnetrygd og kontantstøtte kommer heller ikke til fradrag i stønaden, jf. introduksjonsloven § 12 tredje ledd.

Deltagere som har krav på overgangsstønad, beholder denne fullt ut. Introduksjonsstønaden reduseres imidlertid på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp, jf. introduksjonsloven § 12 andre ledd.

Ytelser fra Statens lånekasse for utdanning eller andre former for stipender eller støtte til utdanning er ikke omtalt i lovbestemmelsen, og samordnes ikke med introduksjonsstønaden. Unntatt fra dette er flyktningstipendet. Retten til flyktningstipend faller bort hvis en deltager mottar introduksjonsstønad, jf. forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2011–2012, kapittel 44.

Utbetaling av introduksjonsstønaden skjer etterskuddsvis på grunnlag av registrert fremtøte, dvs. at stønaden skal være opptjent før utbetaling skjer.

Dersom vedkommende har fått utbetalt høyere stønad enn det hun eller han har krav på, kan

det overskytende trekkes i fremtidig stønad, jf. § 14. Det er ikke en forutsetning at deltageren kan bebreides for feilen, eller at vedkommende burde ha oppdaget den.

Har noen fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan det vedtas at stønaden skal betales tilbake, jf. § 15.

Vilkårene for tilbakebetaling er strengere enn vilkårene for å kunne trekke deltageren i fremtidige utbetalinger, jf. § 14.

Det følger av introduksjonsloven § 16 at dersom en mottaker av introduksjonsstønad med tilbakevirkning får innvilget ytelser som nevnt i § 12, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløp som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

Dersom introduksjonsstønaden i enkelte perioder overstiger trygdens ytelser for samme perioder, kan det overskytende ikke kreves refundert ved fratrekk i trygden.

9.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i det vesentlige å videreføre dagens regler om introduksjonsstønad, men at det gjøres noen endringer i størrelsen på stønaden for deltagere under 25 år. Videre foreslo departementet at stønaden reduseres krone for krone for arbeid som inngår i programmet hvis det er til gunst for deltageren.

Departementet foreslo å ikke gjøre endringer i introduksjonsstønaden for deltagere over 25 år i introduksjonsprogrammet. For disse ble det foreslått å videreføre en stønad på 2 G årlig. For deltagere under 25 år, foreslo departementet at introduksjonsstønaden differensieres mer enn i dag. Departementet foreslo at personer under 25 år mottar 2/3 G som i dag, men at personer under 25 år som bor med mor og/eller far mottar 1/3 stønad.

Departementet foreslo å videreføre reglene om at fravær kan føre til reduksjon i stønaden. Dette gjelder også deltagere i introduksjonsprogram som går i videregående opplæring. Fylkeskommunen må i disse tilfellene rapportere fravær til kommunen.

Departementet foreslo å videreføre reglene om at inntekt av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue ikke fører til reduksjon av stønaden. Departementet foreslo også å videreføre at stønaden reduseres ved lønnet arbeid som

inngår i programmet og at stønaden reduseres tilsvarende den tid arbeidet tar. Departementet foreslo videre at stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltageren.

Departementet foreslo også å videreføre reglene for samordning med andre offentlige ytelser.

9.3 Høringsinstansenes syn

I overkant av 40 høringsinstanser har uttalt seg om forslagene om introduksjonsstønaden. Et mindretall av disse støtter forslaget om å redusere stønaden for personer under 25 år som bor med foreldrene sine. Dette gjelder *Arendal kommune, Brønnøy kommune, Bømlo kommune, Harstad kommune, Kristiansand kommune, Moss kommune, Nedre Eiker kommune, Nordre Land kommune, Oslo kommune* og *Sarpsborg kommune*. *Nedre Eiker kommune* uttaler:

Det støttes en reduksjon til utbetaling av introduksjonslønn til 1 / 3 av 2 G for ungdom under 25 år som bor med foreldre. Det vil være større samsvar med disse ungdommene, og annen norsk ungdom som bor i foreldrehjemmet, og det har til tider opplevdes som at ungdom med introduksjonslønn får urimelig høy utbetaling om de bor hjemme.

Flertallet støtter ikke forslaget, blant annet *Antirasistisk senter, Drammen kommune, Jussbuss, Larvik kommune, Nordfjordkommunene, Risør kommune, Skien kommune, Sogndal kommune, Stord kommune* og *Tynset kommune*. *Skien kommune* ser det positive ved at unge flyktninger likestilles med andre i en økonomisk vanskelig situasjon og støtter i utgangspunktet dette, men de ser også utfordringer ved dette forslaget. *Skien kommune* uttaler:

Samtidig ser våre ansatte som jobber med Lov om sosiale tjenester at for stor familier/familier som har store boutgifter, vil dette kunne ha en negativ konsekvens i form av at de muligens vil være avhengig av å få noe supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønaden sin. Hvordan vil dette påvirke bekjempelsen av barnefattigdom, da spesielt med tanke på store familier?

Helsetilsynet er enig med departementet at det ikke er rimelig at deltagere som går på videregående skole skal ha inntekt som er mye høyere enn

sine medelever. Videre uttaler de at det er viktig å motvirke at ungdom avslutter skolegangen. Samtidig påpeker *Helsetilsynet* at foreldre ikke har forsørgelsesplikt for barn over 18 år som ikke gjennomfører vanlig skolegang, jf. barnelova § 68. *Helsetilsynet* uttaler:

For disse deltakerne vil det kunne forekomme tilfeller der foreldrene vil kreve husleie. Med en så lav stønad vil disse deltakerne måtte søke økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven for å dekke sine løpende utgifter, noe vi anser som uheldig. Helsetilsynet savner en analyse av hvor mange mottakere av introduksjonsstønad som vil bli avhengige av økonomisk stønad som følge av innstramningen.

Samtidig som de støtter forslaget om 1/3 stønad for unge deltagere som bor sammen med foreldrene sine, uttaler noen av de samme høringsinstansene, blant annet *Brønnøy kommune*, *Moss kommune*, *Nedre Eiker kommune* og *Nordre Land kommune*, at personer under 25 år som ikke bor med foreldre bør motta full stønad. *Nedre Eiker kommune* uttaler:

Imidlertid mener vi at skille bør være på om ungdom bor hjemme eller ikke. Ungdom under 25 år som bor i egen husholdning, gjøres i de fleste tilfeller til brukere av NAV – systemet, da 2 / 3 av 2 G ikke gir rom for å bo i egen husholdning med de utgifter det medfører. Når lovforslaget nå ser mulighet for differensiering på ungdom som bor hjemme kontra de som ikke bor hjemme, bør man i tillegg legge introduksjonslønnen for ungdom som bor i egen husholdning på 2 G så de kan slippe å søke NAV om supplering og starte sitt liv i Norge som sosialhjelpsmottager.

Dette synet støtter også blant annet *Bamble kommune*, *Drammen kommune*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Integreringstenesta i Voss kommune* og *Lier kommune*. *IMDi* mener at personer under 25 år med forsørgeransvar bør motta full introduksjonsstønad. Direktoratet mener det er viktig at det tilrettelegges for at deltagere i introduksjonsprogram med barn kan forsørge disse. *IMDi* er videre av den oppfatning at kommunene selv skal kunne vurdere å innvilge full stønad dersom de ønsker det. *IMDi* uttaler:

Når det gjelder den øvrige gruppen under 25 år, mener imidlertid *IMDi* at kommunen bør kunne velge å innvilge full stønad dersom de

ønsker det. I praksis gir en del kommuner full stønad til denne gruppen i dag. (...) Å overlate denne vurderingen til kommunen vil bidra til at det er mulig å tilpasse utbetalingen til aldersgruppen blant annet etter individuelle behov og lokale variasjoner. Videre harmonerer en slik løsning med at det ellers ikke er lagt føringer for kommunenes bruk av integreringstilskuddet.

Bare *Kristiansand kommune* har uttalt seg om forslaget om å endre avkortingen av stønaden fra time for time til krone for krone. *Kristiansand kommune* har god erfaring med at introduksjonsstønad reduseres time for time dersom deltager har lønnet arbeid som del av programmet, men uttaler:

Kommunen mener at departementets forslag om trekk krone for krone dersom det er til gunst for deltaker, vil innebære unødvendig merarbeid på grunn av at kommunen da må etterspørre lønnsopplysninger før beregning av introduksjonsstønad.

Det har også kommet innspill om at det bør ses nærmere på om Lånekassens ordninger i større grad kan tilpasses målgruppen for introduksjonsprogram, eventuelt i kombinasjon med utprøving av en grunnskolestønad, fremfor en ytterligere utvidelse av tid med introduksjonsstønad for enkelte grupper.

Når det gjelder deltagere under 25 år mener *Bamble kommune*, *Melhus kommune*, *Tromsø kommune* og *Volda læringscenter* at det er unødvendig at programtiden kan utvides til inntil fire år, ettersom denne gruppen vil ha rett til flyktningstipend fra Lånekassen og kan fullføre videregående opplæring på den måten. *Elverum kommune* mener at det vil bli en økt kostnad for kommunen i utbetaling av introduksjonsstønad til denne gruppen, fordi de det gjelder i dag benytter ordningen med flyktningstipend når de skal fullføre videregående opplæring etter avsluttet introduksjonsprogram.

9.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å differensiere stønaden for personer under 25 år, se forslag til § 20 tredje ledd. Det vil ikke foreslås å gjøre endringer i introduksjonsstønaden for deltagere over 25 år i introduksjonsprogrammet.

Departementet opprettholder forslaget om at personer under 25 år mottar 2/3 G som i dag, men at personer under 25 år som bor med mor og/

eller far mottar 1/3 stønad. Med endringene som foreslås i introduksjonsprogrammet skal disse deltagerne primært ha fullført videregående opplæring som sitt sluttmaal. Det vil være en del i denne gruppen hvor fullført videregående opplæring ikke vil være et realistisk sluttmaal, men de vil likevel kunne ha sluttmaal relatert til opplæring etter opplæringsloven. Formålet med endringen i introduksjonsstønad er å likestille dem med andre ungdommer som går i videregående opplæring. Departementet mener det ikke er rimelig at deltagerer som bor med foresatte skal ha inntekt som er mye større enn sine medelever. Forslaget vil i større grad likestille unge i introduksjonsprogram med andre unge i tilsvarende økonomisk situasjon.

Forslaget innebar at også deltagerer under 25 som bor hjemme og ikke går i videregående opplæring vil motta 1/3 stønad. Årsaken til det er å unngå at unge deltagerer velger seg bort fra videregående opplæring som følge av at de da får lavere introduksjonsstønad. For de som av ulike årsaker ikke ønsker å gå i opplæring, vil en lavere stønad også kunne virke som et insentiv for å komme raskere ut i ordinært arbeid.

Departementet mener unge deltagerer i introduksjonsprogrammet i størst mulig grad bør likestilles med jevnaldrende. Flyktninger utgjør ofte den delen av befolkningen med lavest inntekt og med størst behov for offentlig støtte. Det vil imidlertid kunne virke urimelig om unge flyktninger får vesentlig mer i økonomisk støtte enn andre unge i lavinntektsfamilier.

Departementet ser at selv om flere høringsinstanser støtter intensjonen om at unge flyktninger likestilles med andre i en økonomisk vanskelig situasjon, er det også en del høringsinstanser som uttaler at personer under 25 år med forsørgeransvar bør motta full introduksjonsstønad. Statistikk fra SSB over husholdningsinntekter for husholdninger med deltagerer i introduksjonsprogram viser at forskjellen i gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet for husholdninger over og under 25 år varierer fra år til år, om ikke så mye. I 2016 hadde par under 25 år med barn omtrent 1 000 kroner mer enn par over 25 år, mens enslige forsørgere under 25 hadde omtrent 15 000 mindre enn enslige forsørgere over 25 år. I 2014 var det motsatt. Da hadde par under 25 år med barn omtrent 9 000 kroner mindre enn par over 25 år med barn, mens enslige forsørgere under 25 år hadde litt over 1 000 kroner mer enn enslige forsørgere over 25 år. I 2015 hadde de under 25 år rundt 3 000 kroner mindre for begge gruppene.

Statistikken fra SSB gir ikke noe helt entydig bilde. Selv om det i enkelte kommuner kan ha en effekt på husholdningens gjennomsnittlige inntekt at deltagerer under 25 år får full stønad, viser SSBs statistikk at forskjellen i gjennomsnittsinntekten for disse husholdningene ikke er veldig stor, og at den varierer noe fra år til år. Departementet opprettholder derfor forslaget om at deltagerer under 25 år som ikke bor med mor og/ eller far skal motta 2/3 stønad. Det er likevel mulig for enkeltkommuner å utbetale full introduksjonsstønad for unge under 25 år etter en egen vurdering, som IMDi foreslår.

Departementet opprettholder forslaget om at stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltageren. Dette vil sikre at deltagerer som mottar lønn som ligger under stønaden per time, vil få stønaden redusert krone for krone og ikke time for time. Regelen om at stønaden reduseres tilsvarende den tid arbeidet tar kan gi et disinsentiv til å jobbe hvis lønnen er lavere enn stønaden. Dette vil for eksempel være aktuelt for deltagerer som har fagopplæring som del av sitt program og mottar lærlinglønn. Lærlinglønn kan i noen tilfeller være lavere enn stønaden per time. Bakgrunnen for forslaget er at flere skal få formelle kvalifikasjoner i introduksjonsprogrammet, herunder fagbrev.

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre reglene om at fravær kan føre til reduksjon i stønaden. Forslaget gjelder også deltagerer i introduksjonsprogram som går i videregående opplæring. Fylkeskommunen må i disse tilfellene rapportere fravær til kommunen.

Departementet viderefører også reglene om utbetaling og reglene for samordning med andre offentlige ytelser.

Intensjonen med de foreslåtte endringene i ny integreringslov er at grunnskole eller videregående opplæring tas som en del av introduksjonsprogrammet. Den individuelle oppfølgingen deltagerer i introduksjonsprogrammet får, vil være fordelaktig for deltagerer som har grunnskole eller videregående opplæring som del av sitt program. Påbegynt opplæring i introduksjonsprogrammet kan ved behov fullføres med flyktningstipend.

Alternativt kan påbegynt videregående opplæring i introduksjonsprogrammet fullføres med livsopphold fra Arbeids- og velferdsetaten, hvis den enkelte ikke rekker å fullføre opplæringen innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Det nye opplæringstiltaket til Arbeids- og velferdsetaten åpner for at registrerte arbeidssøkere som har behov for å fullføre videregående opplæ-

ring for å etablere en varig tilknytning til arbeidslivet, kan tilbys fag- og yrkesopplæring, se punkt 3.4. Det er sentralt at deltageren som avslutter sitt introduksjonsprogram uten fullført videregående

opplæring, ikke opplever brudd i opplæringen som følge av manglende livsopphold, jf. punkt 8.5.4.8.

10 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en ordning med en egen læreplan, krav til varighet og omfang og en egen prøve. Opplæringen er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet og for andre innvandrere som omfattes av målgruppen. Målgruppen defineres med utgangspunkt i alder og oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven. Noen har rett og plikt til opplæringen, andre har bare plikt til opplæringen. Rett til opplæring innebærer at den enkelte har krav på opplæring, og at den er gratis. Å ha plikt til opplæring innebærer at vedkommende har plikt til å gjennomføre opplæringen. De som kun har plikt til å delta i opplæring må betale for opplæringen selv.

Kommunen har ansvar for opplæringen for alle, også de som går i grunnskole eller videregående opplæring. I praksis er det imidlertid en del av de som går i grunnskole eller videregående opplæring som ikke går i den kommunale opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ved siden av og heller søker om fritak fra opplæringen i ettertid.

I dette kapitlet foreslås det flere endringer i dagens opplæring i norsk og samfunnskunnskap, blant annet når det gjelder ansvarsfordeling, krav til opplæringen i norsk og frister for gjennomføring av opplæring i samfunnskunnskap. I tillegg foreslås endringer i varigheten av opplæringen samt mindre endringer i øvrige deler av ordningen.

Kommunen beholder hovedansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Samtidig foreslås det at fylkeskommunen skal ha ansvar for opplæringen for de som går fulltid i videregående opplæring. Forslaget innebærer blant annet at denne gruppen kan oppfylle sin plikt til opplæring gjennom å gå i videregående opplæring og dermed ikke trenger å søke om fritak i ettertid. Fylkeskommunens opplæring vil primært gis etter læreplaner etter opplæringsloven, mens kommunen i hovedsak vil følge læreplanen etter integreringsloven.

Videre foreslås det å gå fra dagens krav om et visst antall gjennomførte timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap til krav om å nå et minimumsnivå i norsk. Forslaget innebærer at kom-

munene i større grad må tilpasse opplæringen slik at deltakerne kan oppnå minimumsnivået. Det innføres en frist for opplæringen i samfunnskunnskap på ett år, som skal sikre at opplæringen gjennomføres tidlig og på et språk den enkelte forstår. Tilsvarende frist foreslås for å ta avsluttende prøve i samfunnskunnskap.

Når det gjelder varigheten av opplæringen foreslås det å skille mellom de som har minimum utdanning på videregående nivå fra før og de som har mindre utdanning fra før. Maksimal varighet for den førstnevnte gruppen er 18 måneder, mens sistnevnte gruppe kan få opplæring i tre år.

10.1 Målgruppe for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

10.1.1 Gjeldende rett

Hvem som har rett og plikt eller bare plikt til deltagelse i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere reguleres av introduksjonsloven § 17.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap gjelder for utlending mellom 16 til 67 år. Den nedre aldersgrensen er satt på bakgrunn av alderen for opphør av plikt til grunnskoleopplæringen på 16 år. Den øvre aldersgrensen reflekterer den alminnelige pensjonsalderen i Norge.

Rett til gratis opplæring i 600 timer gjelder i 3 år, og regnes fra tidspunktet for innvilgelse av den første oppholdstillatelsen eller fra ankomst til riket for utlending som har fått oppholdstillatelse før innreise, jf. § 17 fjerde ledd. Det betyr at en person som omfattes av målgruppen og kommer til Norge som 14- eller 15-åring får rett og plikt til å delta i opplæringen idet vedkommende fyller 16 år (vokser seg inn i målgruppen). Utlendinger som ellers inngår i målgruppen faller ut ved fylte 67 år, uavhengig av tidspunktet for ankomst til landet (vokser seg ut av målgruppen).

Målgruppen for rett og plikt til deltagelse i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap omfatter personer som har rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram, jf. § 2 og øvrige utlendinger som har en oppholdstillatelse som danner

grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. § 17 bokstav a, for eksempel familiegjenforente til personer som har permanent oppholdstillatelse.

Videre omfatter målgruppen personer med innvilget kollektiv beskyttelse, selv om de ikke har en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Også enslige mindreårige og medlemmer av barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Målgruppen for plikt til deltagelse i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA og deres familiegjenforente, jf. § 17 andre ledd.

Det er den til enhver tid gjeldende oppholdstillatelse som er avgjørende for hvilke rettigheter og plikter utlendingen har etter introduksjonsloven.

Avgrensingen av målgruppen beror på en vurdering av hvilke grupper som har et særskilt behov for opplæringen. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS og deres familiegjenforente har ikke rett til gratis opplæring da de antas å være selvforsørget og kan dekke norskopplæringen selv. Ordningen er dessuten, av ressursmessig grunner, forbeholdt utlendinger som har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold i Norge.

Utlendinger som kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i samfunnskunnskap og norsk eller samisk er fritatt fra opplæringen, jf. § 17 tredje ledd. Det forutsettes at den som ønsker fritak fra plikten til å delta i opplæringen søker om dette.

Hva som anses som dokumenterte tilstrekkelige kunnskaper følger av forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3. Kravet vil blant annet være oppfylt hvis den enkelte kan dokumentere bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve eller gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring, og hvor det er satt standpunkt karakter i faget.

Kommunen kan også fritta personer i målgruppen fra plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker tilsier det, jf. § 4. Den enkelte beholder likevel retten til opplæring.

Dersom den særlige helsemessige eller tungtveiende årsaken har oppstått underveis eller etter at opplæringen er gjennomført, kan det søkes fritak fra plikt til å fullføre opplæringen og plikten til å avlegge prøver. Vilåårene særlige hel-

semessige eller andre tungtveiende årsaker er alternative og skal vurderes adskilt.

Utgangspunktet er at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal tilpasses den enkelte deltager, også den som av helsemessige årsaker har begrensede muligheter til å delta i opplæringen. Adgangen til fritak fra plikt til å delta i opplæringen gjelder derfor bare for personer som overhodet ikke kan delta i og gjennomføre opplæringen i løpet av tre år.

Utlendinger som har fritak fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere er også fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Det er ulik praksis i dag om hvordan opplæringen i norsk og samfunnskunnskap foregår for deltagere som går i grunnskole eller videregående opplæring. Noen følger opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven utenfor opplæringen etter opplæringsloven, mens andre går fulltid i grunnskole eller videregående opplæring og søker fritak fra opplæring etter introduksjonsloven på et senere tidspunkt.

10.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i all hovedsak å videreføre dagens målgruppe. Departementet foreslo imidlertid å heve den nedre aldersgrensen for deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 16 til 18 år, da personer i denne gruppen heller bør gå i grunnskole eller videregående opplæring med jevnaldrende enn i kommunal norskopplæring. Departementet foreslo også at det ikke skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Videre foreslo departementet å videreføre dagens regler for hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt eller bare plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men at disse skilles ut i en egen bestemmelse og justeres språklig. Det ble også foreslått at rett og plikt for den største delen av målgruppen skulle inntre på tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir rett og plikt. Det ble foreslått å videreføre at rett og plikt for personer som har fått kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon skulle inntre på tidspunktet for bosetting etter avtale. Videre ble det foreslått å videreføre at rett og plikt for personer med begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie skulle inntre ved førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen.

Departementet foreslo også å videreføre muligheten for fritak fra opplæringen på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk

og om samfunnet. Hvilke kunnskaper som er tilstrekkelige reguleres i forskrift. Departementet presiserte at enkelte av dagens regler for fritak vil bli foreslått endret, blant annet unntaket for gjennomført opplæring i norsk eller samisk i grunnskole hvor det bør stilles krav om at den enkelte må dokumentere et høyere karakternivå i fagene enn i dag og ikke kun standpunkt-karakter. Departementet ba om høringsinstansenes syn på dette.

Det ble også foreslått å videreføre kommunenes mulighet til å gi fritak fra den enkeltes plikt til å delta på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker.

10.1.3 Høringsinstansenes syn

10.1.3.1 Alderskravet

Om lag 45 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om målgruppe for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Om lag 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å heve alderskravet for opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 16 til 18 år.

Det er 11 høringsinstanser som støtter forslaget om å heve alderskravet, herunder flere kommuner og bruker- og interesseorganisasjoner, samt *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kompetanse Norge* og *Universitet i Bergen*. Høringsinstansene er enig i at det er hensiktsmessig at ungdom i alderen 16–18 år får sin opplæring etter opplæringsloven.

I underkant av 15 høringsinstanser uttrykker bekymring for innskrenkningen av målgruppen og etterspør tilbud for 16- og 17-åringer uten ungdomsrett i videregående skole. Blant annet mener *Bærum kommune* at forslaget vil være vanskelig for personer som dropper ut fra grunnskolen eller videregående. *Trøndelag kommune* påpeker at gruppen på 16–17 år bør ha rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap hvis de ikke får opplæring etter opplæringsloven, og viser til at opplæring etter opplæringsloven er frivillig. *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)* uttaler:

NAFO mener at det er viktig å sørge for at innvandrerungdom ikke faller mellom to stoler i utdanningssystemet og står uten rett til, eller uten tilbud om, opplæring som gir nødvendig kvalifisering.

Brønnøy kommune, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)* og *Fredrikstad kommune* sav-

ner en avklaring på når unge innvandrere i alderen 16–18 år skal få komme i gang med sitt videregående tilbud, og påpeker at 16–18-åringer kanskje må vente på inntak til videregående. I verste fall vil de måtte vente 18 måneder på et tilbud.

Flere av høringsinstansene bekymrer seg for de økonomiske konsekvensene av forslaget. For eksempel stiller flere kommuner spørsmål ved hvordan tilskuddet skal deles og frykter at norsktilskuddet for 16- og 17-åringene faller bort. *Hemsedal kommune* og *Lillehammer kommune* er opp-tatt av om de videregående skolene klarer å følge opp lovforslaget dersom det ikke følger med nødvendige tilskudd til dette.

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om forslaget om at deltagere ikke lenger kan vokse seg inn i målgruppen, men at deltagere fortsatt kan vokse seg ut. *Oslo voksenopplæring* og *Nordfjordkommunene* er positive til forslaget. *Kristiansand kommune* støtter ikke forslaget.

10.1.3.2 Oppholdstillatelser og når rett og plikt inntre

Noen høringsinstanser har uttalt seg om når rett og plikt skal inntre.

Politidirektoratet (POD) støtter å videreføre dagens regler for hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De støtter videre departementets presisering av at dersom det oppstår uklarheter rundt den enkeltes utlendingsrettslige status, skal vedkommende anses for å være i målgruppen frem til situasjonen er avklart. *POD* mener at dette vil harmonere med regelverket for tilbakekall av tillatelser, da en utlending vil ha lovlig opphold på samme vilkår som tillatelsen gir inntil denne er endelig tilbakekalt.

Fylkesmannen i Oslo og *Fylkesmannen i Viken* har spilt inn at det er uklart hva som menes med «førstegangs fornyelse av tillatelsen for personer som har oppholdstillatelse nevnt i § 9 bokstav f», og at dette bør fremgå klarere.

IMDi mener at bestemmelsen om oppholdstillatelser bør formuleres mer generelt og at tittelen er misvisende. De foreslår blant annet at andre og siste ledd flyttes til § 32 om varighet og omfang. *IMDi* skriver videre:

IMDi ønsker å påpeke at departementets forslag om at rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tidligst skal inntre på tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir slik rett, vil få økonomiske og administrative konsekvenser.

Det er også noen høringsinstanser som har gitt uttrykk for at flere grupper bør inkluderes i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. *PRIO* uttaler:

Arbeidsinnvandrere fra innenfor EØS-området omfattes ikke, og det er noe uklart hvordan andre grupper – herunder familieinnvandrere fra utenfor og innenfor EØS-området – i praksis vil omfattes. At språkopplæring (og samfunnskunnskap) er noe som er sentralt for integreringen også for arbeidsinnvandrere, både fra EØS-området og utenfra EØS-området, er velkjent. Likefullt mangler det – så vidt vi klarer å forstå – en helhetlig tilnærming til hvordan man skal møte behovet for språkopplæring og samfunnskunnskap for disse øvrige innvandrergруппene på en mest mulig effektiv måte.

Særlig arbeidsinnvandrere, både fra land innenfor og utenfor EØS, trekkes frem som en gruppe som bør tilbys gratis opplæring. *Næringsforeningen i Stavanger-regionen* mener også arbeidsinnvandrere på lokale kontrakter bør tilbys gratis opplæring. *Oslo kommune* ber departementet vurdere om også EØS-borgere og deres familiemedlemmer bør tilbys opplæring i norsk og samfunnskunnskap. *Norske Kvinners Sanitetsforening (N.K.S)* trekker frem at eldre innvandrere bør få gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap og uttaler:

N.K.S. er bekymret for eldre innvandrere og deres muligheter for eksempel i møte med helsevesen samt deres muligheter til å gi og få helseinformasjon. Eldre innvandrere bør få tilbud om samfunnskunnskap og norsk opplæring slik at de også får mulighet til å delta i sine lokalsamfunn og få kjennskap til sine rettigheter.

10.1.3.3 Fritak fra plikt til opplæring

Departementet stilte spørsmål til høringsinstansene om karakterkravet for å få fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som følge av gjennomført opplæring i grunnskolen i norsk eller samisk etter opplæringsloven, bør heves fra dagens krav om standpunkt karakter. I underkant av 60 høringsinstanser uttaler seg om dette.

I underkant av 30 høringsinstanser støtter forslaget om å heve karakternivået, og litt over halvparten av disse foreslår karakternivå 2.

Time kommune støtter forslaget om å stille krav om at den enkelte må dokumentere et høyere karakternivå enn i dag og uttaler:

Departementet foreslår å endre reglane for fritak frå opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at det vert stilt krav om at den enkelte må dokumentera eit høgare karakternivå i faga enn i dag. *Time kommune* vil støtta eit forslag om å standardisera eit krav om minstekarakter, men meiner at dette kravet ikkje bør setjast for høgt. Vårt forslag til minstekarakter er 2.

Enkelte høringsinstanser foreslår at karakterkravet settes til 3. *Lillestrøm kommune* mener at karakterkravet fra grunnskolen bør være 2, mens karakterkravet fra videregående opplæring bør være 3.

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om karakternivået, uttaler seg om karakternivået i norsk, men noen skriver også at det samme karakterkravet bør gjelde for å få fritak fra opplæring i samfunnskunnskap.

De som er imot mener at standpunkt karakter fra grunnskole eller videregående opplæring bør være tilstrekkelig for å få fritak. *Tynset kommune* skriver:

Tynset kommune går imot forslaget om å stille krav om et visst nivå ved standpunkt karakter fra vgs og grunnskole i fagene norsk og samfunnskunnskap for å få fritak. *Tynset kommune* mener at det bør være tilstrekkelig å ha bestått og gjennomført faget.

Gran og Lunner voksenopplæring og Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO) påpeker at fritak på grunn av vurderinger fra grunnskolen kan være diskriminerende for elever som følger læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (GNO). Ettersom det ikke gis vurdering etter denne læreplanen, kan ikke elever som følger den få fritak fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) bemerker:

Det bør fremgå klart av bestemmelsen hva som er et akseptabelt kunnskapsnivå om det norske samfunnet. Dette må minimum være en forståelse for norske verdier, norsk kultur, kvinners rettigheter, likestilling, LHBTI-rettigheter og frihet til å avstå fra religion, som er viktige minstekrav for å kunne fungere i et vestlig demokrati.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), *Jussbuss*, *Jusshjelpe i NordNorge* og *Rettspolitisk forening* mener alle at opplæring i samfunnskunnskap gjen-

nom introduksjonsprogrammet er viktig, men at resultatet på en flervalgsprøve ikke kan være avgjørende for hvilke rettigheter og plikter en lengværende innvandrere skal ha. Noen høringsinstanser uttaler at dagens fritak på grunn av helsemessige årsaker eller andre tungtveiende årsaker bør konkretiseres.

10.1.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om i all hovedsak å videreføre dagens målgruppe for deltagere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og for deltagere med plikt til slik opplæring, se forslag til § 26.

Departementet opprettholder også forslaget om å skille ut hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt eller bare plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i en egen bestemmelse, se forslag til §§ 27 og 28.

10.1.4.1 Alderskravet

Departementet opprettholder forslaget om at den nedre aldersgrensen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap settes til 18 år og at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen. Alle under 18 år har rett til grunnskole eller videregående opplæring, se punkt 3.2. Departementet ser det som hensiktsmessig at 16- og 17-åringer deltar i grunnskole eller videregående opplæring sammen med jevnaldrende. Videre er integreringsloven i hovedsak tilpasset voksne og deres behov.

Forslaget har fått blandede tilbakemeldinger fra høringsinstansene. Flere støtter forslaget og mener det er riktig at de unge under 18 år går i grunnskole eller videregående opplæring sammen med jevnaldrende. Det trekkes også frem som positivt at disse unge ved endringen ikke vil måtte dokumentere kunnskaper i norsk muntlig og samfunnskunnskap ved søknad om permanent oppholdstillatelse. Samtidig er mange høringsinstanser bekymret for hvilket tilbud denne gruppen får, særlig dersom de enten ikke ønsker å gå i videregående opplæring eller venter på oppstart. Det vises til at grunnskole for voksne og videregående opplæring er frivillig å delta i, mens opplæring i norsk og samfunnskunnskap til nå har vært en plikt for denne gruppen.

Departementet er kjent med at unge under 18 år i noen kommuner ikke har fått mulighet til å gå i grunnskole eller videregående opplæring på grunn av plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Dette mener departementet er uheldig. Unge inn-

vandrere har gode forutsetninger for å lære seg språk og andre fag, og vil ha stort utbytte av å delta i opplæring sammen med jevnaldrende. Det kan oppleves demotiverende å delta i den samme norskopplæringen som foreldre og andre eldre, samtidig som de unge kan miste verdifull tid i utdanning. Elever i videregående opplæring har rett til særskilt norskopplæring frem til de har tilstrekkelige kunnskaper til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven § 3-12. Dette innebærer altså at elevene i videregående opplæring ikke står uten tilbud om språkopplæring.

Når det gjelder de som ikke ønsker å gå i grunnskole for voksne eller videregående opplæring, viser departementet til at formelle kvalifikasjoner er stadig viktigere for varig tilknytning til arbeidslivet og deltagelse i det norske samfunnet. I lys av dette bør kommunen oppfordre de unge til å gå i grunnskole eller videregående opplæring, noe som også vil gi dem en god mulighet til å lære norsk.

Integreringsloven er i utgangspunktet rettet mot voksne. Departementet vurderer at risikoen for at ungdommen ikke får gå i opplæring med jevnaldrende er et hensyn som må veie tyngre enn hensynet til de som ikke ønsker å gå i grunnskole eller videregående opplæring for å skaffe seg formelle kvalifikasjoner. Sistnevnte gruppe er liten og de velger selv å ikke benytte seg av muligheten til å få opplæring i norsk gjennom grunnskole eller videregående opplæring. De må da selv ta ansvar for å tilegne seg kunnskaper i norsk og om samfunnet for å oppfylle vilkår for statsborgerskap. Departementet viser dessuten til at det stilles krav om opphold i Norge av en viss varighet for å få norsk statsborgerskap (for denne gruppen som hovedregel fem av de siste syv årene), se punkt 3.1.3 over.

Departementet oppfordrer kommuner og fylkeskommuner til å sikre at unge i denne aldersgruppen så raskt som mulig får starte opp i et opplæringstilbud etter opplæringsloven. Der det er mulig bør personer i denne aldersgruppen bosettes et sted der det finnes et tilrettelagt tilbud med mulighet for rask oppstart. Departementet vil vurdere om fylkeskommunen kan gis plikt til å ta inn elever i videregående opplæring mellom søknadsfristen og frem til oppstart.

Flere kommuner uttrykker bekymring for å miste tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for denne gruppen, og mener det vil svekke tilbudet ellers i kommunen. Til dette bemerker departementet at målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap uansett ikke er konstant og at kommunen må innrette sitt til-

bud deretter. Videre er gruppen det her er snakk om liten. IMDi anslår at det i 2021 vil være rundt 800 personer på landsbasis som er 16 eller 17 år og som etter gjeldende rett ville være i målgruppen for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Ut fra de samme hensynene som nevnt over opprettholder departementet forslaget om at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen. Departementet mener det er uheldig at personer som har fått innvilget oppholdstillatelse, blitt bosatt og som starter opp i et opplæringstilbud plutselig får nye plikter fra fylte 16 år eller fra fylte 18 år etter forslaget ovenfor. Høringsinstansene har hatt blandede tilbakemeldinger til dette forslaget. Blant de som ikke støtter forslaget, er bekymringene de samme som for forslaget om å heve den nedre aldersgrensen til 18 år. Se ovenfor om dette.

Departementet opprettholder også forslaget om å videreføre den øvre aldersgrensen på 67 år for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Denne grensen er sammenfallende med den alminnelige pensjonsalderen i Norge. Forslaget om å videreføre dagens ordning med at vedkommende vokser seg ut av målgruppen ved fylte 67 år opprettholdes også. Norske Kvinners Sanitetsforening mener det er aldersdiskriminerende at ikke personer eldre enn 67 år får tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De eldre sin kontakt med helsevesenet trekkes særlig frem som en utfordring ved manglende språkkunnskaper. Departementet viser til at deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap krever mye tid og egeninnsats. Språklæring generelt blir også vanskeligere ved høyere alder. Innvandrere som vokser seg ut av målgruppen har nådd den alminnelige pensjonsalderen på 67 år. Departementet vurderer dermed at det vil være urimelig å pålegge dem en plikt til å delta i opplæring. I mange tilfeller kan det imidlertid være hensiktsmessig at kommunen tilbyr norskopplæring til innvandrere over 67 år. Denne vurderingen overlates til den enkelte kommune.

10.1.4.2 Oppholdstillatelser og når rett og plikt inntre

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre dagens regler for hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt eller bare plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Se forslag til §§ 27 og 28.

Det presiseres at dersom det oppstår uklarheter rundt den enkeltes oppholdstillatelse, for eksempel hvis den vurderes tilbakekalt, skal vedkommende anses for å være i målgruppen frem til situasjonen er avklart. Hvis oppholdstillatelsen tilbakekalles går vedkommende ut av målgruppen fra tidspunktet for endelig vedtak.

Forslaget om at personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogrammet, jf. § 9 andre ledd, også skal ha rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap opprettholdes også. Se omtale av dette forslaget i punkt 8.1.4.3 ovenfor.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at rett og plikt til opplæring for den største delen av målgruppen inntre når oppholdstillatelsen som gir rett og plikt innvilges, se forslag § 26 annet ledd. I dag regnes fristen for opplæring fra innvilgelse av den første oppholdstillatelsen vedkommende får etter utlendingsloven, selv om den første oppholdstillatelsen ikke gir rett og plikt til opplæring. Departementet mener at rett og plikt tidligst bør inntre på tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelsen som gir rett og plikt. Endringen innebærer at ingen lenger vil få kortere frist på å gjennomføre gratis opplæring fordi de tidligere har hatt en annen oppholdstillatelse i Norge som ikke ga rett til opplæring. Høringsinstansene som har uttalt seg om dette støtter forslaget. Det foreslås tilsvarende endring for de som kun har plikt til opplæring.

For noen deler av målgruppen inntre rett og plikt på andre tidspunkter. Rett og plikt for personer som har fått innvilget oppholdstillatelse før innreise til Norge inntre ved ankomst til Norge. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 9 første ledd bokstav d, begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie, inntre rett og plikt ved førstegangs fornyelse av tillatelsen. Fylkesmannen i Oslo og Viken har pekt på at det er uklart hva som menes med «førstegangs fornyelse av tillatelsen for de som har oppholdstillatelse etter § 9 første ledd bokstav f». Departementet bemerker at det var inntatt feil henvisning i høringsnotatet og forslaget til lovtekst. Henvisningen skulle vært til bokstav d, altså begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie. Departementet viser til at mens rett og plikt for øvrige i målgruppen inntre fra tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelsen, må medlemmer av barnefamilier vente til tillatelsen er fornyet én gang før de inngår i målgruppen. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 9 første ledd bokstav e, altså kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, inntre rett og plikt på tidspunktet personen

bosettes etter avtale mellom integreringsmyndighetene og kommunen.

I særlige tilfeller kan rett og plikt inntre fra det tidspunktet krav om opplæring settes frem. Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som særlige tilfeller.

For bedre systematikk i loven foreslår departementet at tidspunktet for når rett og plikt eller bare plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntre fremgår av den overordnede målgruppebestemmelsen istedenfor bestemmelsen om oppholdstillatelse.

IMDi mener at bestemmelsen om oppholdstillatelse bør formuleres mer generelt og viser til flere som er i målgruppen i dag, men som ikke omfattes etter departementets nye forslag. Det er ikke intensjonen å begrense målgruppen ytterligere sammenlignet med introduksjonsloven. Departementet ser at det er risiko for at noen ikke omfattes når oppholdstillatelsene listes opp så spesifikt. Kjernen er at de fleste som har oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, skal ha rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet foreslår derfor å justere ordlyden, slik at den formuleres mer generelt.

Flere høringsinstanser reiser spørsmål om opplæringen også bør kunne tilbys andre enn de som i dag inngår i målgruppen, deriblant arbeidsinnvandrere både fra land innenfor og utenfor EØS. Avgrensningen av målgruppen for rett og plikt til opplæring er gjort ut fra en vurdering av ulike grupper innvandrere, deres forutsetninger og behovet for å få gratis opplæring. Departementet finner ikke grunn til å gjøre endringer i målgruppen på nåværende tidspunkt. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS har i dag plikt til å delta i 300 timer opplæring. Vurderingen er at disse har gode forutsetninger og motivasjon til å lære seg norsk, samt at de ved å være i Norge som arbeidsinnvandrere har økonomisk kapasitet til å betale for opplæringen selv eller få opplæring betalt av arbeidsgiver. Arbeidsinnvandrere fra EØS-land kan ikke pålegges en tilsvarende plikt til å delta i opplæring. En av de helt sentrale delene av EØS-avtalen, er prinsippet om fri bevegelse av arbeidskraft innenfor EØS-området. Det vil kunne virke begrensende på den frie bevegelsen å pålegge EØS-borgere pliktig norskopplæring. Kommunen kan tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til andre enn innvandrere nevnt i første ledd, for eksempel EØS-borgere og deres familiegjenforrente. Kommunen kan kreve egenbetaling for slik opplæring.

10.1.4.3 *Fritak på grunn av dokumenterte kunnskaper*

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre dagens regler om fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap, med enkelte justeringer. Se forslag til § 29 første ledd.

Sammenlignet med dagens fritaksregel i introduksjonsloven § 17 tredje ledd, foreslår departementet to språklige justeringer. For det første foreslås det å endre fra «rett og plikt foreligger ikke» til «kan søke om fritak». Dette utgjør ikke en realitetsendring, ettersom det er slik fritaksreglene praktiseres i dag. Endringen er altså kun en tydeliggjøring av dagens praksis.

For det andre foreslås det å endre dagens krav om å dokumentere «tilstrekkelige kunnskaper» til å dokumentere «et minimum av kunnskaper» i norsk og samfunnskunnskap. Denne endringen foreslås i lys av forslaget om å gå fra antall timer opplæring til et krav om at deltagere skal nå et minimumsnivå i norsk, se punkt 10.3.4. Endringen innebærer ikke i seg selv en realitetsendring, ettersom det fortsatt vil fremgå av forskrift hva som kreves for å oppfylle vilkåret om fritak.

Forslagene om hva som kreves for å oppfylle vilkåret om fritak vil bli en del av arbeidet med forskrift til integreringsloven, men omtales kort her.

En av dagens sentrale fritaksgrunner er bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve. På bakgrunn av forslaget i punkt 10.3.4 under, vil det foreslås å endre denne fritaksgrunnen til at den enkelte må ha oppnådd minimum nivå B1 på avsluttende prøve i norsk, i både skriftlige og muntlige ferdigheter, for å kunne få fritak fra opplæringen.

En annen sentral fritaksgrunn i dag er gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner i faget i grunnskolen eller videregående opplæring, og hvor det er satt standpunkt karakter i faget. Standpunkt karakter i faget i videregående opplæring tilsvarer karakterene 2 til 6. Standpunkt karakter i faget fra grunnskolen tilsvarer imidlertid karakterene 1 til 6. Etter forskrift til opplæringsloven § 3-4 uttrykker karakteren 1 at eleven har svært lav kompetanse i faget. Departementet vil foreslå å heve kravet til karakternivå for fritak på grunnlag av gjennomført opplæring i norsk eller samisk i grunnskolen. Det er departementets vurdering at karakteren 1 fra grunnskolen ikke gir dokumentasjon på at vedkommende kan tilstrekkelig norsk eller samisk til å komme i utdanning eller få en varig tilknytning til arbeidslivet. Departementet ba i

høringen om høringsinstansenes syn på dette forslaget, og flertallet av høringsinstansene støtter at karakternivået for fritak fra opplæringen heves. Utdanningsdirektoratet og Kompetanse Norge er blant dem som støtter dette. I likhet med over halvparten av høringsinstansene som støtter en heving av karakternivået for fritak, foreslår de to direktoratene at nivået heves til karakteren 2 fra grunnskolen. Karakteren 2 indikerer at eleven stort sett kan uttrykke seg hensiktsmessig skriftlig og kommunisere og begrunne egne oppfatninger og meninger muntlig. Norsk i henhold til læreplaner etter opplæringsloven er dessuten et mer omfattende fag enn norsk etter integreringsloven og omfatter mer enn bare språklige krav. Samlet sett gir dette departementet grunnlag for å foreslå at det kan søkes om fritak fra opplæringen i norsk dersom den enkelte kan dokumentere gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen, og hvor det er satt standpunkt-karakter 2 eller høyere i faget.

Departementet vil vurdere tilsvarende endring i karakterkravet for å få fritak fra opplæringen i samfunnskunnskap.

Når det gjelder videregående opplæring mener departementet at det bør være tilstrekkelig med halvårsvurdering med karakter i faget for å få fritak. Fritak fra plikt til opplæring i norsk etter integreringsloven kan dermed gis hvis det er gitt halvårsvurdering med karakter eller satt standpunkt-karakter i norsk eller samisk i videregående opplæring med karakterene 2 til 6. Tilsvarende gjelder ved gjennomført opplæring i samfunnskunnskap i videregående opplæring.

Undervisning etter *Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*, hvor det ikke gis en sluttvurdering i form av karakter, gir derfor ikke fritak fra plikt til opplæring etter integreringsloven.

Det er den enkelte selv som må dokumentere at ett av grunnlagene for fritak som vil fremgå av forskrift er oppfylt og søke om fritak. Det kan også søkes om fritak fra plikten til å gå opp til prøver, se punkt 10.9.4.

10.1.4.4 Fritak på grunn av helsemessige årsaker

Departementet opprettholder også forslaget om å videreføre at det kan søkes om fritak fra opplæringen på grunn av helsemessige utfordringer eller andre tungtveiende årsaker, se forslag til § 29 andre ledd. Flere høringsinstanser uttaler at dagens fritak på grunn av helsemessige årsaker eller andre tungtveiende årsaker bør konkretiseres.

Fritaksgrunnen er kort omtalt under gjeldende rett i punkt 10.1.1. I det følgende vil departementet utdype hva som kreves for å få fritak på dette grunnlaget.

Fritak på grunn av helsemessige utfordringer forutsetter en sykdom eller skade. Relevante momenter i vurderingen av om vilkåret er oppfylt er blant annet sykdommens eller skadens art, varighet og omfang. Personer som er alvorlig eller kronisk syke kan være aktuelle for fritak. Sykdommen eller lidelsen kan være av fysisk eller psykisk art. Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende er varig arbeidsufør. Som et minimum må det oppstilles vilkår om at sykdommen eller tilstanden er av langvarig og/eller stadig tilbakevendende karakter, og ikke en akutt (plutselig) sykdom eller lidelse av forbigående karakter. Følgelig skal vilkåret om særlige helsemessige årsaker tolkes strengt.

Vilkåret andre tungtveiende årsaker er ment som en sikkerhetsventil for tilfeller som ikke dekkes av særlige helsemessige årsaker. Kommunen må foreta en konkret helhetsvurdering for å avgjøre om fritak skal innvilges. Vilkåret er ment å fange opp tilfeller som ikke skyldes sykdom eller skade, men som har samme alvorlighetsgrad og gjør deltagelse i opplæring like vanskelig som ved alvorlig eller kronisk sykdom. Fritak skal bare innvilges når det er urimelig å pålegge vedkommende et krav om å gjennomføre opplæring. Tungtveiende årsaker kan for eksempel foreligge hvis personens sikkerhetssituasjon tilsier at vedkommende ikke kan delta i opplæringen. Dette kan for eksempel være i tilfeller der personen frykter represalier etter brudd med familie og bor på fortrolig adresse.

For å få fritak på grunn av særlige helsemessige årsaker eller på grunn av tungtveiende årsaker må sykdommen/skaden eller det som hindrer deltagelse være av en viss varighet slik at opplæringen ikke kan gjennomføres i løpet av fristen for gjennomføring på tre år.

10.2 Ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

10.2.1 Gjeldende rett

Kommunen skal sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap jf. introduksjonsloven § 18. Dette skal skje så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt. Kommunens plikt til å sørge for tilbud om opplæring gjelder også overfor personer som bor

midlertidig på et asylmottak i kommunen. Fylkeskommunen har i dag ikke ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, selv om flere i målgruppen går i videregående opplæring. Det følger av § 19 at kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring. Innholdet i opplæringen er nærmere regulert i læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere som er en forskrift til introduksjonsloven.

10.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å dele ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap mellom kommunen og fylkeskommunen. Kommunen skal fortsatt ha hovedansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens fylkeskommunen skal ha ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring etter opplæringsloven.

Det ble også foreslått å videreføre at tilbud om opplæring skal gis så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt. Departementet foreslo også å videreføre at kommunen kan kreve at deltagere som kun har plikt til opplæring betaler for opplæringen.

Departementet foreslo å videreføre at kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring. Departementet foreslo også å videreføre at innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap reguleres i forskrift.

10.2.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 60 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å dele ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap mellom kommunen og fylkeskommunen. I overkant av 30 høringsinstanser støtter forslaget og mener det er positivt at fylkeskommunen i større grad får ansvar for norskopplæringen for ungdom, herunder flere kommuner, *Aust-Agder fylkeskommune*, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, *Innlandet fylkeskommune*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kommunesektorens Organisasjon (KS)* og *Ålesund voksenopplæring*. *IMDi* uttaler at forslaget om delt ansvar vil kunne sikre bedre koordinering mellom norskopplæring og videregående opplæring. Flere av kommunene fremhever behovet for tilrettelagt tilbud innenfor videregående opplæring og muligheten for et samarbeid mellom fylkeskommune og kommune. Også andre høringsinstanser, blant annet *Alvdal kommune*, *Odda Voksenopplæring* og

Rauma kommune, viser til at dette krever et godt samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen.

Nedre Eiker kommune uttaler:

Nedre Eiker er positive til at fylkeskommunene tilføres nye oppgaver knyttet til kvalifisering og inkludering av nyankomne innvandrere og at disse oppgavene lovfestes. Nedre Eiker kommune håper en lovfesting og tydeliggjøring av fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet vil bidra til at de i større grad imøtekommer denne gruppens behov for mer tilrettelagte tilbud om videregående opplæring.

KS skriver:

Det kan være hensiktsmessig at opplæringen gjennomføres i et samarbeid med kommunen, som fra før plikter å tilby undervisning i påvente av inntak til videregående opplæring. *KS* vil påpeke at høringsnotatet ikke gir svar på hvordan per-capita tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal fordeles mellom kommune og fylkeskommune, i tilfeller der personer først starter med opplæring i kommunal regi for deretter å bli overført til fylkeskommunen. *KS* mener dette må klargjøres, og at god økonomisk kompensasjon må sikres både til kommuner og fylkeskommuner for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

ffkf og *Tromsø kommune* støtter forslaget og foreslår at kompetansekravet til lærere også bør gjelde for fylkeskommunens norskopplæring. *Viken fylkeskommune* fremhever at språkinnlæring er en egen profesjon som ikke ligger innenfor ordinære lærerutdanninger, og anser det derfor som viktig at den som skal ha ansvar for opplæring av flerspråklige elever innehar kompetanse om språkinnlæring.

Lier kommune mener det er naturlig at tilskuddet til norskopplæring går til fylkeskommunen når deltageren starter der, men at det er svært viktig at kommunen får dekket sine kostnader ved opplæringen dersom oppstart i videregående skole blir senere enn ankomst til kommunen. *Lier kommune* trekker frem at dette vil være tilfelle for svært mange deltagere siden inntaket til videregående skole er mindre fleksibelt enn inntak i kommunens voksenopplæring, og forutsetter at kommunene blir kompensert for dette. *Kristiansand kommune* mener det er positivt at deltagere i

aldersgruppa 16–24 år skal sortere under fylkeskommunen, men påpeker at det da må legges opp til et like fleksibelt inntak for alle deltagerne i denne gruppa som enten skal motta grunnskoleopplæring eller videregående opplæring.

ffkf uttaler:

ffkf mener det er et godt forslag at fylkeskommunene skal få ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for dem som går fulltid i videregående opplæring. Videre mener vi at det bør kunne vurderes om de også skal kunne gi slik opplæring til de elevene som ikke har fulltid.

Flere høringsinstanser uttrykker bekymring over forslaget. Dette gjelder blant annet *Bamble kommune*, *Bømlo kommune*, *Drammen kommune*, *Indre Fosen voksenopplæring og innvandringstjeneste*, felles uttalelse fra *Eidskog kommune*, *Kongsvinger kommune*, *Nord-Odal kommune*, *Sør-Odal kommune* og *Glåmdal interkommunale voksenopplæringscenter*, *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)*, *Sogndal kommune*, *Viken fylkeskommune* og *Volda læringscenter*. Flere av disse høringsinstansene mener at splitting av opplæring på to aktører vil gi begge utfordringer med å differensiere opplæringen optimalt og at finansieringen ikke vil strekke til for noen av aktørene. Andre er bekymret for at kompetansen på feltet vil svekkes og at elevgrunnlaget blir så lite at man ikke får til differensiering. En del nevner også bekymringen for at en svekkelse av inntektsgrunnlaget til kommunen kan føre til et dårligere opplæringstilbud for deltagere i kommunal voksenopplæring.

Sogndal kommune uttaler:

Vi meiner at opplæring i norsk og samfunnskunnskap framleis bør vere eit kommunalt ansvar. Meir ansvar for fylkeskommunen fører til at økonomien i kommunale opplæringssentra blir trongare, og det vil føre til mindre tilpassa undervisning enn vi har i dag. Fylkeskommunane har ikkje naudsynt kompetanse på dette feltet, og slik vi ser det, er det ikkje hensiktsmessig å byggje ned ei kompetent teneste for å byggje opp ei ny.

Viken fylkeskommune påpeker at overføring av ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til fylkeskommunen for de som skal gå fulltid i videregående opplæring vil kreve økt bruk av

særskilt språkopplæring, utvidet tid og krav til økt kompetanse hos lærere som underviser i språkinnlæringen.

Indre Fosen voksenopplæring og innvandrings-tjeneste stiller spørsmål ved når på dagen opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal legges til, og hva slags utbytte deltagerne vil ha av fulltidsundervisning på videregående skole hvis de har så lavt språknivå at de trenger norskopplæring samtidig. *Drammen kommune* uttrykker bekymring over opplæringen i samfunnskunnskap og spør om fylkeskommunen skal gi tilbudet på et språk deltageren forstår. Det vises til at dette i så fall vil bli kostbart. *Bærum kommune* uttaler:

Bærum kommune vil uttrykke bekymring hva gjelder administrative konsekvenser ved fordeling av persontilskuddet knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap mellom fylkeskommunen og kommunen, da dette ikke beskrives i høringsnotatet. Bærum kommune stiller spørsmål ved hva som for eksempel skjer dersom deltager slutter («drop out») og trenger ytterligere norskopplæring i kommunen.

IMDi mener det bør presiseres dersom departementet mener at kommunenes utgifter til norskopplæring før oppstart i videregående opplæring skal dekkes av for eksempel integreringstilskuddet.

10.2.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å dele ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap mellom kommunen og fylkeskommunen, se forslag til § 30. Det foreslås å videreføre at tilbud om opplæring skal gis så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt. Fylkeskommunens ansvar inntreder ved oppstart i videregående opplæring.

Det var blandede tilbakemeldinger til departementets forslag om å legge deler av ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til fylkeskommunen. Om lag halvparten av høringsinstansene mener det er positivt at fylkeskommunen får større ansvar på integreringsfeltet og støtter forslaget. Samtidig er det flere kommuner som er bekymret for konsekvensene av at ansvaret for opplæringen deles, blant annet av frykt for å miste kompetanse i kommunene. I tillegg viser flere til at særlig små kommuner vil få utfordringer med å differensiere tilbudet når elevgrunnlaget blir mindre, og at finansieringen kanskje ikke vil strekke til.

Departementet er av den oppfatning at opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring, så langt som mulig, bør gis som en del av øvrig opplæring. Bakgrunnen for dette er at opplæringen da blir en integrert del av hverdagen. For de unge som går i videregående opplæring, bidrar dette til at de får opplæring sammen med jevnaldrende. At ansvaret legges til fylkeskommunen, som har ansvar for videregående opplæring, vil ansvarliggjøre fylkeskommunen på dette området og sikre at opplæring i norsk og samfunnskunnskap gis i tilknytning til øvrig opplæring. Det foreslås at fylkeskommunens ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap bare skal gjelde overfor de som har rett og plikt til opplæring og går fulltid i videregående opplæring. Forslaget gjelder altså ikke de som kun har plikt til opplæring. Dersom personer i plikt-gruppen går fulltid i videregående opplæring, må de enten søke om fritak fra opplæringen på grunn av dokumenterte kunnskaper eller delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen.

Flere av høringsinstansene har påpekt at det kan være utfordrende for fylkeskommunene å ha tilstrekkelig kompetanse tilgjengelig på de videregående skolene som den enkelte skal gå på. Departementet viser til at fylkeskommunen allerede har ansvar for særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring i dag og at om lag 12 prosent av deltakerne i introduksjonsprogram har fag i videregående opplæring som del av sitt program. Som følge av dette ansvaret bør fylkeskommunen ha en viss kompetanse i språkopplæring. Denne kompetansen vil også komme de som i dag ikke har rett til særskilt språkopplæring til gode, for eksempel voksne i videregående opplæring. En konsekvens av forslaget er imidlertid at fylkeskommunen må sikre at de har tilstrekkelig kompetanse på språkopplæring for å møte behovene til de nye personene som nå skal benytte seg av sine rettigheter etter opplæringsloven.

Kommunene har kompetanse på dette feltet i dag. Dersom fylkeskommunen ikke har eller får tak i personer med tilstrekkelig kompetanse, er det et alternativ å etablere samarbeid med kommunen om utlån av ansatte. Kommunen og fylkeskommunen vil uansett måtte samarbeide om denne målgruppen. Departementet viser også til at det er en fordel om deltagerne som skal inn i videregående opplæring bosettes et sted der det finnes tilrettelagte tilbud, for eksempel innførings-tilbud og kombinasjonsklasser. Se punktene 8.5.4.4 og 8.6.4.2 om dette.

Det legges til grunn at fylkeskommunens opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil følge læreplanene etter opplæringsloven. Fylkeskommunen pålegges altså ikke å følge læreplanen etter integreringsloven. Se punkt 3.2 om opplæring etter opplæringsloven. Deltagere i denne gruppen som er under 25 år vil vanligvis ha rett til særskilt språkopplæring. Deltagere som er over 25 år har ikke samme rett, men omfattes av de samme kravene etter integreringsloven som deltagerne under 25 år. Departementet viser derfor til muligheten for å ta inn særskilt språkopplæring i enkeltvedtaket om hvilket opplæringstilbud den voksne skal ha, se punkt 3.2.5.

Deltagerne som går i videregående opplæring er også omfattet av krav om å nå et minimumsnivå i norsk etter forslaget til § 31. Fylkeskommunen skal derfor sørge for opplæring slik at deltagerne kan nå minimumsnivået etter forslaget til § 32. Fristen på tre år gjelder også for deltagerne som går i videregående opplæring, men det presiseres at fylkeskommunen fortsatt kan ha plikt til å gi særskilt norskopplæring etter opplæringsloven selv om fristen har utløpt. Dersom opplæringen etter opplæringsloven ikke medfører at deltageren kan oppnå minimumsnivået i norsk, må fylkeskommunen sørge for ekstra opplæring. Det samme gjelder dersom deltageren går i fag- og yrkesopplæring, der det etter den nye fag- og timefordelingen ikke er undervisning i norskfaget i løpet av det første året (Vg1). Elevene vil for øvrig ha rett til særskilt norskopplæring på vanlig vilkår selv om de ikke skal ha norskfaget på Vg1.

Det er sentralt for deltagelsen i resten av opplæringen at deltagerne så raskt som mulig oppnår gode norskerferdigheter. I de tilfellene fylkeskommunen må sørge for ekstra opplæring i norsk utenfor den ordinære videregående opplæringen, er det opp til fylkeskommunen hvordan denne opplæringen organiseres. Det kan for eksempel gis flere timer opplæring etter læreplaner i norsk etter opplæringsloven eller fylkeskommunen kan benytte læreplanene etter integreringsloven. Departementet mener at fylkeskommunen er nærmere til å vurdere hvordan den enkelte bør få ekstra opplæring enn departementet, og vil derfor ikke legge flere føringer her.

Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål ved hvilket tidspunkt opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal gis, ettersom deltagerne dette gjelder tar videregående opplæring på fulltid. Det er også stilt spørsmål ved opplæringen i samfunnskunnskap, og om fylkeskommunen skal tilby opplæringen på et språk den enkelte forstår. Som nevnt ovenfor vil opplæringen i de fleste til-

fellene gis som del av fag som inngår i den videregående opplæringen. Da vil det ikke være spørsmål om å måtte ta opplæringen etter vanlig skoletid. Ved behov for ekstra opplæring må fylkeskommunen vurdere tidspunktet opp mot den enkeltes timeplan for øvrig.

Når det gjelder samfunnskunnskap, følger det av forslag til § 33 at opplæringen skal gjennomføres på et språk deltageren forstår og innen ett år etter vedkommende kom inn i målgruppen. Disse kravene gjelder ikke for gruppen som fylkeskommunen har ansvar for etter § 30 andre ledd. Dette innebærer for det første at fylkeskommunen ikke må gi opplæringen på et språk deltageren forstår, men at opplæringen kan følge læreplanene og reglene etter opplæringsloven, blant annet regler om tospråklig fagopplæring. For det andre innebærer det at de som ikke har undervisning i samfunnskunnskap før på Vg2, kan gjennomføre opplæringen da. Samtidig kan det være deltagere i denne gruppen som skal søke om permanent oppholdstillatelse før de kommer til Vg2. Det kan også være deltagere som ikke består faget samfunnskunnskap, og dermed ikke oppfyller vilkår for fritak fra å ha bestått prøve i samfunnskunnskap ved søknad om permanent oppholdstillatelse. I disse tilfellene må den enkelte ta prøven i samfunnskunnskap for å få permanent oppholdstillatelse. Fylkeskommunen bør da vurdere å gi opplæring etter læreplanen i samfunnskunnskap etter integreringsloven, slik at deltageren får gjennomgått temaene på prøven i forkant. Fylkeskommunen kan også i andre tilfeller vurdere å gi opplæring i samfunnskunnskap etter læreplanen etter integreringsloven dersom fylkeskommunen mener at det er hensiktsmessig.

Fylkeskommunen får tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for denne gruppen, se punkt 13.6 nedenfor. Dette er midler som bør brukes til å tilrettelegge opplæringen i form av ekstra språk- og læringsstøtte.

Departementet merker seg bekymringene fra kommunene om mindre elevgrunnlag og tilhørende utfordringer med differensiering av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Som omtalt under punkt 10.1.4.1 er elevgrunnlaget for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap uansett ikke konstant, ettersom det varierer hvor mange som kommer til Norge. Kommunene må derfor være forberedt på å skalere kapasiteten opp eller ned etter behov. For gruppen av deltagere som vil få opplæring fra fylkeskommunen, kan delingen ha stor betydning. De slipper å delta i opplæring på ulike steder og opplæringen gis i tilknytning til

annen opplæring. Etter departementets vurdering veier disse hensynene tungt.

Departementet opprettholder forslaget om at fylkeskommunens ansvar inntreer ved oppstart i videregående opplæring. Dette innebærer at kommunen har ansvar for opplæringen frem til deltageren starter i videregående opplæring. Som redegjort for i punktene 8.5.4.4 og 8.6.4.2 kan noen deltagere måtte vente en stund på oppstart i videregående opplæring. Det er viktig at kommunen da sørger for opplæring i norsk og samfunnskunnskap så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen.

Når opplæringen starter i kommunen og deretter fortsetter i fylkeskommunen skal tilskuddet deles etter reglene som fremgår av tilskuddsregelverket. Det samme gjelder dersom deltageren slutter i videregående opplæring og returnerer til kommunen før vedkommende har nådd norskmålet eller maksimal varighet av opplæringen.

For elever i grunnskolen vil det være kommunens ansvar å organisere tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For unge elever som starter i innføringstilbud bør opplæringen fortrinnsvis gis i tilknytning til øvrig opplæring, slik det legges opp til for de som går i videregående opplæring.

Det foreslås også å presisere at kommunen kan kreve at deltagere som kun har plikt til opplæring og deltagere som tilbys opplæring uten å være omfattet av loven betaler for opplæringen selv.

Forslaget om å videreføre at kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring opprettholdes.

Departementet gir forskrift om innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

10.3 Krav til opplæring i norsk

10.3.1 Gjeldende rett

I dag har kommunen plikt til å tilby et antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Deltagere med rett og plikt skal ha 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap. Kommunene har i tillegg plikt til å tilby deltagere ytterligere inntil 2 400 timer opplæring ved behov.

Deltagere med bare plikt skal ha 250 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap. Opplæringen er nærmere regulert i læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere som er en forskrift til introduksjonsloven.

Kravene til opplæringen gjelder for alle i målgruppen. Deltagere som går i grunnskole eller videregående opplæring vil imidlertid kunne få fri-

tak fra disse kravene ved gjennomført grunnskole eller videregående opplæring.

Målet for opplæringen i norsk er at deltagerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnsliv for øvrig. Læreplanen bygger på *Det felles europeiske rammeverket for språk* og angir nivåer for språkferdigheter (Basisnivåer: A1 og A2, Selvstendig bruker: B1 og B2). Det følger av læreplanen at opplæringen skal organiseres i form av tre spor med ulik tilrettelegging og progresjon.

Læreplanen stiller ingen krav til hvilket minimumsnivå i norsk som den enkelte deltager bør oppnå etter fullført opplæring, men fastsetter veiledende språknivåer for de tre sporene: Spor 1: A2 til B1 muntlig og A1 til A2 skriftlig. Spor 2: A2 til B1 muntlig og skriftlig. Spor 3: B1 muntlig og skriftlig.

Deltagere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har plikt til å ta avsluttende prøve både i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 10.9.4 nedenfor. Norskprøven består av delprøver i lytteforståelse, leseforståelse, skriftlig fremstilling og muntlig kommunikasjon. Deltageren får resultater per delprøve og ikke en samlet vurdering.

10.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at dagens krav om opplæring i et visst antall timer erstattes med at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk og at minimumsnivået for ulike grupper skal fremgå av forskrift.

Det ble foreslått at minimumsnivået skal reflektere hvilket nivå deltageren bør oppnå for å komme i utdanning eller få en varig tilknytning til arbeidslivet på sikt. Departementet vurderte at dette nivået burde tilsvare B1 i alle delferdigheter og at nærmere fastsettelse av minimumsnivået skal fremgå av forskrift.

Videre ble det foreslått at minimumsnivået er veiledende og differensieres både etter ulike delferdigheter og etter deltagerens utdanningsbakgrunn ved ankomst til landet:

- Deltagere som ikke har fullført grunnskole fra før bør oppnå minimum nivå A2 i skriftlige ferdigheter og nivå B1 i muntlige ferdigheter.
- Deltagere som har fullført grunnskole fra før bør oppnå minimum nivå B1 i skriftlige og muntlige ferdigheter.
- Deltagere som minimum har fullført videregående opplæring fra før, bør minimum oppnå nivå B1 i skriftlige ferdigheter og nivå B2 i muntlige ferdigheter.

For deltagere som skal ha sin norskopplæring i videregående skole foreslo departementet at minimumsnivået skal være å bestå faget norsk.

For deltagere med rett og plikt til opplæring foreslo departementet en plikt til å oppnå et minimumsnivå i norsk, men at denneplikten opphører etter tre år med tillegg av godkjent permisjon. For deltagere med minimum videregående opplæring foreslo departementet atplikten opphører etter 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon.

For deltagere som kun har plikt til opplæring, foreslo departementet plikt til å oppnå et minimumsnivå i norsk, men at denneplikten opphører når 300 timer opplæring er gjennomført.

Departementet foreslo at minimumsnivået den enkelte deltager bør oppnå skal være norskmålet til deltageren og fremgå av vedkommendes individuelle plan. Dersom vedkommende deltar i introduksjonsprogram, skal norskmålet også fremgå av integreringskontrakten.

Departementet fremhevet at minimumsnivået er veiledende og at nivået kan endres eller fravikes dersom en konkret helhetsvurdering tilsier det. Det ble presisert at terskelen for å sette et norskmål som er høyere enn det som følger av de veiledende minimumsnivåene, skal være lav. Terskelen for å sette et lavere mål skal derimot være høy. Vurderingen av om norskmålet skal settes ned skal være streng, og målet bør ikke settes ned før det har gått noe tid.

10.3.3 Høringsinstansenes syn

Omtrent 90 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at dagens krav om opplæring i et visst antall timer erstattes med at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Et klart flertall støtter forslaget om å gå bort fra krav om timetall til nivå for opplæringen, herunder blant annet *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Brønnøy kommune*, *Drangedal voksenopplæring*, *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf)*, *Indre Fosen voksenopplæring og innvandringsstjeneste*, *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kompetanse Norge*, *Oslo voksenopplæring*, *Rogaland fylkeskommune* og *Time kommune*. *Indre Fosen voksenopplæring og innvandringsstjeneste* uttrykker at måloppnåelse fremfor antall norsktimer i mange tilfeller kan være et mer nyttig verktøy i pedagogisk øyemed. *Drangedal voksenopplæring* fremhever at de har mange deltagere med sammensatte, emosjonelle, psykiske og fysiske vansker, og at de derfor er enig i at norskopplæringen styrkes ved å

endre krav fra antall gjennomførte timer til et minimumsnivå i norsk. *Time kommune* gir sin tilslutning til forslaget ved å påpeke at flyktninger ikke får jobb på bakgrunn av antallet gjennomførte timer i norsk, men på bakgrunn av norsk nivå. *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune* uttrykker seg slik:

Vi er positive til å gå fra et visst antall gjennomførte timer til et minimumsnivå i norsk. Dette er med på å ansvarliggjøre for at læring foregår, i stedet for at undervisning er gitt. Både personen som skal lære norsk blir ansvarlig, men også kommunene blir pålagt større ansvar for å ha et tilbud som er så bra at elevene faktisk har mulighet til å komme på et visst nivå.

AVdir uttaler:

Dagens ordning er ikke god nok, og mange som avslutter introduksjonsprogrammet har for svake norskkunnskaper til å kunne få seg en jobb eller nyttiggjøre seg av NAVs arbeidsmarkedstiltak. Departementet foreslår å sette krav til at kommunen skal sørge for opplæring til vedkommende har oppnådd et minimumsnivå i norsk. Deltageren får en tilsvarende plikt til å nå dette nivået. Etter Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdering er dette gode forslag.

Seks høringsinstanser er negative til forslaget i sin helhet. Dette gjelder *Hemsedal kommune*, *Kommunesektorens organisasjon (KS)*, *Skiptvet kommune*, *Troms fylkeskommune*, *Vaksenopplæringa i Vinje kommune* og *Ørsta kommune*. *Skiptvet kommune* beskriver departementets forslag som usosialt og omtaler det foreslåtte minimumsnivået som overraskende høyt og som et urealistisk krav. *Hemsedal kommune* og *Vaksenopplæringa i Vinje kommune* uttaler at de ikke tror de foreslåtte endringene vil gi deltagerne høyere norskferdigheter. *KS* skriver:

KS mener at departementets forventninger til resultater i norskopplæringen generelt er satt urealistisk høyt, og at en gjennomgående svakhet er at forslaget ikke tar hensyn til foreliggende kunnskap om hva som kreves for voksne for å tilegne seg et nytt språk. *KS* mener departementet generelt undervurderer den læringsmengden og innsatsen som kreves for å gå fra ett nivå til neste, og heller ikke tar høyde for at opplæringen for mange foregår under krevende personlige omstendigheter.

Flere av høringsinstansene, blant annet *Drangedal voksenopplæring*, *Flyktningtjenesten og voksenopplæringen i Levanger kommune*, *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring Møre og Romsdal*, *Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)*, *Karmøy voksenopplæringscenter*, *Kompetanse Norge*, *Sandnes kommune* og *Tromsø kommune*, er positive til at timetallet erstattes av et minimumsnivå, men har merknader til det foreslåtte minimumsnivået og de veiledende minimumsnivåene. *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring Møre og Romsdal* uttaler:

Vi er enige i intensjonen om at flere enn i dag må lykkes i å nå et høyere nivå i norsk. Vi mener likevel at de foreslåtte norskmålene er høye, spesielt gjelder dette kravet om B1 muntlig for deltager som ikke har fullført grunnskole. Vår erfaring er at kun et lite fåtall av spor 1- deltagerer oppnår nivå B1 muntlig. Det fremstår som urealistisk og uetisk å foreslå mål som kun et fåtall elever vil ha mulighet til å klare innenfor 3-årsperioden som er satt.

Om lag 15 av høringsinstansene, herunder flere kommuner og *Kompetanse Norge*, problematiserer at inndelingen i ulike grupper gjøres kun etter utdanningsbakgrunn. *Lier kommune* skriver at utdanningsbakgrunn er en for snever kategorisering for å forutsi hvor mye tid en deltager trenger på å lære seg norsk på ønsket nivå. De hevder at faktorer som deltagers alder, avstand mellom deltagers morsmål og norsk, om deltager har lært et fremmedspråk tidligere og hvordan skolesystemet i deltagerens hjemland er, har betydning for hvor raskt den enkelte tilegner seg norsk. *Kompetanse Norge* skriver:

Kompetanse Norge mener ikke at man skal se bort fra utdanningsbakgrunn og andre forutsetninger for læring når man setter mål for løpet, men vi mener at fokus i sterkere grad bør dreies fra kjennetegn ved deltagerne til hva som er målet med opplæringen. Sluttnivået for opplæringen bør settes basert på kartlegging av både utdanningsbakgrunn, kompetanse, karriereplanlegging, helse, livssituasjon og arbeidserfaring.

Flere høringsinstanser uttaler at det ikke er realistisk at deltager med lite eller ingen skolebakgrunn skal kunne nå de foreslåtte minimumsnivåene i muntlige og skriftlige ferdigheter. Dette gjelder blant annet *Askøy kommune*, *Bærum kommune*, *Fredrikstad kommune*, *Fylkesmannen i*

Rogaland, Kristiansand kommune, Lillestrøm kommune, Læringscenteret i Nedre Eiker, Risør kommune, Volda læringscenter og Utdanningsforbundet. Bærum kommune uttaler:

Bærum kommune erfarer at det er en gruppe spor 1- og spor 2 deltagerer (for definisjon vises til det Europeiske rammeverket) som har langsom progresjon og som til tross for mange norsktimer ikke har klart å nå de veiledende sluttmålene som er angitt i dagens læreplan. Årsakene til dette er sammensatte.

Askøy kommune skriver:

Askøy kommune er enig i intensjonen med lovendringen om at flere enn i dag må lykkes i å nå et høyere nivå i norsk. Samtidig vurderer vi at norskmålene som høye, særlig norskmålet om B1 muntlig for deltagerer som ikke har fullført grunnskole i sitt hjemland.

Noen få høringsinstanser uttaler seg om departementets forslag om når minimumsnivåene kan endres eller fravikes. *Kompetanse Norge* uttaler at det i loven må sikres lik praksis i kommunene slik at opplæringen ikke avsluttes dersom sluttmålet til en deltager er satt for lavt. De mener at dette særlig vil kunne gjelde deltagerer uten fullført grunnskole og deltagerer som minimum har fullført videregående skole som underveis i løpet vil kunne oppnå høyere progresjon enn forventet. Disse deltagerne vil dermed ha mulighet til å nå et høyere sluttmål enn det som er satt som veiledende nivå. Eksempelvis kan det, ifølge *Kompetanse Norge*, vise seg at deltagerer i gruppen uten fullført grunnskole kan klare å nå nivå B1 i skriftlig fremstilling innenfor tre år. *Fredrikstad kommune* uttaler:

Departementet fastslår at kommunene skal føre en streng praksis når det gjelder å sette sluttmålet på norskferdighetene til et lavere nivå enn det som foreslås i høringsnotatet. Ved mangelfull progresjon hos deltageren skal også terskelen for å endre sluttmålet være høy. Vi mener at kommunene må få utøve skjønn i forhold til den enkelte deltager, men at det kan settes nasjonale retningslinjer på ønsket/anbefalt måloppnåelse ut fra den enkeltes medbrakte kompetanse.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) ber departementet om å følge med på om språkkravet vil ramme noen grupper på en særlig

uheldig måte og eventuelt vurdere kompensere tiltak. *Statped* mener en må være spesielt oppmerksom på de utfordringer det kan være for innvandrere med en funksjonsnedsettelse å nå et gitt språknivå, eksempelvis for de med lærevan-sker, og at dette må gjenspeiles i kravet om språknivå.

Noen høringsinstanser stiller spørsmål ved departementets økonomiske og administrative vurdering av forslaget om deltagerens norskmål, herunder blant annet *Bergen kommune, Elverum kommune, Integreringstenesta i Voss kommune, KS, Nordfjordkommunene* og *Sør-Varanger kommune*. *KS* er positive til at det stilles høye krav, men mener samtidig det må erkjennes at en mer individuelt tilrettelagt opplæring som det her legges opp til, generelt vil være mer ressurskrevende enn dagens opplæring. *Bergen kommune* skriver:

Departementet vurderer at eventuelle merutgifter som følge av forslaget kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer, (...) At konsekvensene av departementets forslag vil bli et slikt nullsumsspill fremstår som lite sannsynlig all den tid det er snakk om en betydelig endring. Dette understreker at det er viktig at det foretas mer grundige analyser av konsekvensene før en eventuell endring trer i kraft. *Bergen kommune* vil gjerne legge til i denne sammenhengen at dagens ordning allerede er underfinansiert fra statens side.

10.3.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at dagens krav om opplæring i et visst antall timer erstattes med at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk, se forslag til § 31. Et klart flertall av høringsinstansene støtter dette forslaget og trekker blant annet fram at dette kan være et nyttig verktøy i pedagogisk øyemed og at det er med på å ansvarliggjøre kommunene for at deltagerne oppnår et visst nivå i norsk.

Kompetanse Norges rapport *Arbeidsgiveres kjennskap til og bruk av norskprøver for voksne innvandrere* fra 2018 viser at det er en svak økning i andelen arbeidsgivere som stiller formelle norskkrav ved ansettelse i 2017 sammenlignet med 2014. I tillegg er det lovregulerte krav om et visst nivå i norsk ved ansettelse i flere sektorer, se nedenfor. Gode norskkunnskaper er videre avgjørende for at minoritetsspråklige skal kunne fullføre grunnskole eller videregående opplæring, og få tilgang til høyere utdanning.

På bakgrunn av dette mener departementet at målet for opplæringen bør være et oppnådd minimumsnivå i norsk, istedenfor et visst antall timer gjennomført opplæring. Forslaget skal bidra til at flere i målgruppen får gode norskkunnskaper, og dermed tilgang til formell opplæring og varig tilknytning til arbeidslivet. Forslaget vil gi kommunene større grad av fleksibilitet til å legge opp opplæringen på en måte som den enkelte deltager vil ha utbytte av.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det veiledende minimumsnivået bør være B1 i alle delferdigheter. Bakgrunnen var at minimumsnivået skal reflektere hvilket nivå deltageren bør oppnå for å komme i utdanning eller få en varig tilknytning til arbeidslivet på sikt.

Tilbakemeldingene fra høringsinstansene til denne delen av forslaget er mer blandet. Mange høringsinstanser mener dette nivået er for høyt, særlig for deltagere med lite eller ingen skolebakgrunn, og noen er usikre på forslaget på bakgrunn av den foreslåtte rammen for opplæringen.

Hvilket nivå i norsk deltagerne bør oppnå for å komme i utdanning eller få en varig tilknytning til arbeidslivet på sikt, beror etter departementets oppfatning blant annet på hva som er nødvendig for å få tilgang til eller utbytte av formell opplæring, hvilke lovregulerte krav som stilles for å bli ansatt i enkelte yrker og hvilke krav som stilles av arbeidsgivere.

Når det gjelder utdanning, stilles det ikke spesielle krav til norskkunnskaper for inntak til videregående opplæring. Samtidig foreligger det indikasjoner på at man trolig bør ha norskerferdigheter utover basisnivå for å kunne gjennomføre videregående opplæring, uten særskilt tilrettelegging av opplæringen. For opptak til høyere utdanning kreves det som hovedregel dokumenterte ferdigheter i norsk på nivå B2.

Hvorvidt det stilles norskkrav i arbeidslivet varierer, og hvorvidt en virksomhet stiller et formelt eller uformelt norskkrav ved ansettelse varierer også. Den nevnte rapporten fra Kompetanse Norge viste at flertallet av norske arbeidsgivere ikke stiller formelle norskkrav ved ansettelser tross en svak økning i andelen som gjør det. I en ny undersøkelse gjennomført av Kompetanse Norge i 2019, ble ni arbeidsgivere intervjuet. Funnene viser at alle de spurte stiller krav til norskerferdigheter ved ansettelser. Fem av arbeidsgiverne stiller formelle norskkrav, i form av krav til spesifikke norsknivå. Øvrige fire stiller uformelle norskkrav uten å spesifisere norsknivå. Felles for arbeidsgiverne er at de ønsker seg medarbeidere med gode språkerferdigheter, slik at de kan utføre

arbeidsoppgavene, men også kommunisere godt med kollegene og eventuelt andre personer de må samhandle med.

I enkelte sektorer følger krav om et visst nivå i norsk ved ansettelse av lov. Fra 1. august 2018 kreves det blant annet at søkere til stillinger som barnehageassistent må ha nivå A2 på delprøven i skriftlig fremstilling og nivå B1 på delprøvene i leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. Kravene er veiledende og kommunen kan stille høyere krav. Det foreligger ikke kunnskap om hvilken virkning lovendringen har hatt på rekrutteringen til barnehageassistentstillinger.

I 2017 innførte Helsedirektoratet nye krav til autorisasjon for helsepersonell med utdanning utenfor EU/EØS, hvor det oppstilles krav om B2 for å bli autorisert. Departementet er også kjent med at flere kommuner stiller særskilte språkkrav for ansettelse i barnehager, pleie- og omsorgssektoren og andre kommunale tjenesteområder. Oslo kommune stiller for eksempel krav om at barnehage- og skoleassistenter må ha fullført videregående opplæring og ha norskerferdigheter på et nivå mellom B1 og B2. Kommunen stiller videre krav om at alle som skal ansettes i faste- eller deltidstillinger som helsefagarbeider må ha nivå B2, mens alle sykepleiere og leger må ha nivå C1.

En god del norske virksomheter bruker engelsk som kommunikasjonsspråk, særlig i industrien. To av ti bedrifter i industrien i Norge har ifølge Språkrådet engelsk som offisielt arbeidsspråk. Norsk er likevel det mest brukte språket i norsk arbeidsliv, og et stort flertall av innvandrere til Norge har ikke engelsk som morsmål. Departementet er derfor av den oppfatning at gode norskerferdigheter er en forutsetning for å få en varig tilknytning til arbeidslivet. På denne bakgrunn mener departementet at det veiledende minimumsnivået som hovedregel bør være B1 i alle delferdigheter. Dette tilsvarer det språklige målet i integreringsopplæringen i Finland, hvor målet for opplæringen er at innvandrere skal få fungerende, elementære språkerferdigheter i finsk eller svensk og at deltagerne i gjennomsnitt oppnår ferdighetsnivå B1.

Flere høringsinstanser er av den oppfatning at forslaget om B1 som et minimumsnivå ikke tar hensyn til hva som må til for å tilegne seg et nytt språk som voksen. Noen høringsinstanser påpeker at forskning viser at det tar ett til tre år å lære norsk på et basisnivå, og fem til syv år for å lære et nytt språk på akademisk nivå. Departementet erkjenner at språkinnlæring er en krevende og langvarig prosess, og at hvilket norsknivå den enkelte deltager har forutsetninger for å oppnå vil

varierte, blant annet ut fra deltagerens utdanningsbakgrunn. Det er behov for å understreke at språkkinnlæringen også er en prosess som vil fortsette etter avsluttet opplæring etter integreringsloven. Departementet viser imidlertid til at det er opp til kommunen å organisere opplæringen på en slik måte at deltageren kan nå sitt norskmål. Forslaget kan føre til endringer i hvordan opplæringen organiseres i kommunen og til økt bruk av digitale opplæringsverktøy.

Videre vil departementet fremheve at resultatene på avsluttende prøve i norsk viser at 87,7 prosent av deltagerne oppnådde A2 eller høyere på muntlig prøve i norsk i 2019. Resultatene har vært relativt stabile de siste årene. Den nasjonale målsetningen om at 90 prosent av deltagerne i opplæringen i norsk skal nå nivå A2 eller høyere på muntlig prøve i norsk, har med andre ord vært tilnærmet nådd de siste årene. Departementet ser at den nasjonale målsetningen, slik den har vært formulert til nå, har vært for lav og gir lite retning for opplæringen. Det er også bakgrunnen for at den nasjonale målsetningen for opplæringen i norsk er hevet fra 2020 og nå reflekterer forventninger om norskferdigheter på nivå B1. Den justerte nasjonale målsetningen for opplæringen og det foreslåtte veiledende minimumsnivået B1 i alle delferdigheter, skal angi ambisjonsnivået opplæringsstedene bør ha på vegne av deltagerne. Det skal også reflektere kravene som stilles i utdanning og arbeid og forventningen om bedre resultater i opplæringen. B1 som veiledende minimumsnivå for opplæringen er også i tråd med målene i den tidligere læreplanen i norsk og samfunnskunnskap fra 2005. Der var B1 muntlig formulert som et realistisk mål for samtlige deltagere.

Resultater fra andre nordiske land viser at det bør være mulig for flere deltagere å oppnå nivå B1 innenfor rammen av opplæringen. I Danmark oppnår, ifølge det danske integrationsbarometeret, 68 prosent av flyktninger og familiegjenforente minimum Danskprøve 1, som måler ferdigheter på nivå B1 muntlig og A2 skriftlig, innen fem år fra påbegynt danskutdannelse, se punkt 3.6.1. Danmark oppnår disse resultatene med et noe lavere timeomfang for opplæringen enn det gjennomsnittlige timeomfanget per deltager i Norge, jf. punkt 10.4.4.

Departementet vil på denne bakgrunn opprettholde forslaget om at det veiledende minimumsnivået bør være B1 i alle delferdigheter. Kravet må ses i sammenheng med innføringen av kompetansekrav for lærere og standardiserte elementer, som samlet sett vil bidra til å heve kvaliteten i opplæringen.

Forslaget innebærer at flere deltagere enn i dag må gå raskere gjennom opplæringen, noe som vil skape rom for at andre deltagere kan bruke lengre tid på å lære norsk. For deltagere med medbrakt høyere utdanning bør det iverksettes særskilte tiltak som sikrer et bedre tilpasset tilbud til denne gruppen. Departementet oppfordrer kommunene til å samarbeide om å utvikle et slikt tilbud, herunder vurdere samlokalisering av opplæringen for målgruppen og nettbaserte opplæringstilbud.

10.3.4.1 *Differensierte veiledende minimumsnivåer*

Departementet foreslo i høringsnotatet å fastsette veiledende minimumsnivåer for grupper av deltagere på grunnlag av utdanningsbakgrunn. Det er kommunen i samråd med deltageren som skal fastsette minimumsnivået for den enkelte. Minimumsnivået for den enkelte kan endres eller fravikes, se nedenfor.

En del høringsinstanser har problematisert bruken av utdanningsbakgrunn som eneste kriterium for fastsettelse av norskmål, og at dette også skal være bestemmende for opplæringens varighet, se punkt 10.4.3 under. Departementet viser til at det til nå har vært lite variasjon for ulike deltagere, både når det gjelder innhold og progresjon i opplæringen. Som følge av dette ser departementet behov for kriterier som er objektive og enkle å praktisere for kommunene. Utdanningsbakgrunn er et svært relevant kriterium når lovens ordninger handler om kvalifisering til utdanning og arbeid. For deltagere i introduksjonsprogram kartlegges utdanningsbakgrunn gjennom kompetansekartlegging og er dermed lett tilgjengelig for kommunen. Utdanningsbakgrunn gir klare indikasjoner på hvilke typer språkopplæring vedkommende har forutsetninger for å kunne nyttiggjøre seg av i opplæringen. Det vil for eksempel være lettere for personer som har skolegang fra før å tilpasse seg språkopplæring i Norge. Departementet mener at kriteriet utdanningsbakgrunn er enkelt å praktisere og dermed sikrer likebehandling, forutsigbarhet og etterprøvbarhet. Som det fremgår av drøftingene nedenfor, er det fortsatt rom for individuell tilpasning innenfor de enkelte gruppene, selv om handlingsrommet er mer begrenset enn etter introduksjonsloven.

Departementet vil foreslå at følgende veiledende minimumsnivåer fastsettes i forskrift:

- Deltagere som ikke har fullført grunnskole fra før bør oppnå minimum nivå A2 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og nivå B1 i delprøve i muntlig kommunikasjon.

- Deltagere som har fullført grunnskole fra før bør oppnå minimum nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og i delprøve i muntlig kommunikasjon.
- Deltagere som har minimum utdanning på videregående nivå fra før, bør minimum oppnå nivå B1 i delprøvene i lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling og B2 i delprøve i muntlig kommunikasjon.

Hva som skal være minimumsnivået for den enkelte skal fastsettes med utgangspunkt i de veiledende nivåene og skal utgjøre norskmålet til deltageren.

Sammenlignet med dagens veiledende slutt-nivåer i læreplanen i norsk og samfunnskunnskap, vil nivåene bli hevet noe på bakgrunn av vurderingen over om at minimumsnivået som en hovedregel bør være B1.

De veiledende nivåene vil være differensiert på bakgrunn av hvilke forutsetninger den enkelte har for å lære seg norsk, med utgangspunkt i tidligere skolegang. Hvilke mål den enkelte har med opplæringen vil også påvirke norskmålet som settes. For eksempel kan det i gruppen uten fullført grunnskole fra før, ifølge Kompetanse Norge, vise seg å være enkelte deltagere med raskere progresjon enn antatt, som har mulighet til å nå eksempelvis nivå B1 i skriftlige ferdigheter innenfor tre år. Deltagere som har fullført minimum grunnskole bør etter departementets syn ha forutsetninger for å oppnå nivå B1 i både skriftlige og muntlige ferdigheter i løpet av opplæringen.

For personer som skal ha sin norskopplæring i videregående skole, vil departementet foreslå at minimumsnivået bør være å bestå faget norsk. Dette innebærer at den enkelte bør oppnå karakteren 2 eller bedre etter å ha gjennomført opplæring etter læreplaner etter opplæringsloven, se punkt 10.1.4.3 for detaljer. Departementet vil vurdere hvorvidt det bør settes et tilsvarende minimumsnivå for de som har sin norskopplæring i grunnskolen. Det bemerkes at fastsettelse av norskmål ikke gir deltagere som får sin norskopplæring i videregående opplæring en rett til å bestå faget, slik enkelte høringsinstanser har påpekt. Norskmålet gir heller ikke deltagere i norskopplæringen rett til opplæring inntil målet er nådd. Retten til opplæring gjelder til oppnådd norskmål, men ikke lenger enn henholdsvis tre år eller 18 måneder med tillegg av godkjente permisjoner, jf. punkt 10.4.4 under.

For deltagere i introduksjonsprogram må deltagerens norskmål ses i sammenheng med slutt-målet for introduksjonsprogrammet, jf. § 13. Del-

tagere som skal over til høyere utdanning bør ha B2 som veiledende minimumsnivå for alle delferdigheter. Tilsvarende gjelder for deltagere som skal inn i yrker hvor B2 kreves.

Norskmålet settes med utgangspunkt i de differensierte veiledende nivåene over, men skal justeres opp underveis dersom deltageren viser seg å ha en raskere progresjon enn antatt.

Den enkeltes norskmål vil fremgå av norsklånen, jf. punkt 10.6.4, eller av integreringsplanen for deltagere som går i introduksjonsprogram, jf. punkt 8.7.4.1. For deltagere i introduksjonsprogram som avslutter programmet og ikke har nådd sitt norskmål, vil opplæringen i norsk og samfunnskunnskap fortsette og det skal utarbeides en egen norsklåneplan. Når deltageren når sitt norskmål, vil deltageren ikke lenger ha plikt til å delta i opplæring og kommunen vil ikke lenger ha plikt til å sørge for ytterligere opplæring. Deltagerens plikt til å nå sitt norskmål opphører innen enten tre år eller 18 måneder med tillegg av godkjente permisjoner, jf. punkt 10.4.4, samtidig med at deltagerens og kommunens øvrige plikter opphører.

For deltagere som kun har plikt til opplæring etter § 28 andre ledd, foreslår departementet at vedkommende må oppnå et minimumsnivå i norsk, men at denne plikten opphører ved gjennomførte 300 timer opplæring. Det vil si at det øvre timetallet for denne gruppen videreføres. Begrunnelsen for at timetallet videreføres for denne gruppen, er at disse må betale for opplæringen selv, og departementet vurderer at det vil være urimelig å kreve at denne gruppen skal betale for opplæring utover 300 timer.

10.3.4.2 *Tilfeller hvor de veiledende minimumsnivåene kan fravikes*

Departementet opprettholder forslaget om at norskmålet, som kommunen har fastsatt i samråd med deltageren, i enkelte tilfeller kan endres eller fravikes. De veiledende nivåene skal være det klare utgangspunktet, men terskelen for å sette et mål som er høyere enn det som følger av de veiledende minimumsnivåene, skal være lav. Terskelen for å sette et lavere mål skal derimot være høy.

Alle deltagere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal starte opplæringen med et mål om å oppnå språknivået som følger av de veiledende nivåene, eventuelt et høyere mål. Ved høyere progresjon enn forventet må kommunen påse at opplæringen ikke avsluttes på et for lavt norsknivå.

Vurderingen av om nivået i en delferdighet skal settes ned, skal være streng, og målet bør ikke settes ned før det har gått noe tid. Hvorvidt

deltagerens norskmål skal justeres beror på en konkret helhetsvurdering, hvor sentrale momenter er deltagerens progresjon og motivasjon til å lære over en lengre periode. Høyt udokumentert fravær og at deltageren ikke legger ned den nødvendige innsatsen for å nå sine mål, er eksempler på momenter som kan inngå i denne vurderingen. Det er først når deltagerens progresjon tilsier at vedkommendes norskmål er urealistisk at målet bør justeres ned.

Også andre momenter kan være relevante, for eksempel endret livssituasjon, som gjør at det blir en urimelig byrde for deltageren å oppnå målet. Vurderingen må ta utgangspunkt i at opplæringen skal tilpasses den enkelte, og at det først er når det foreligger forhold som det ikke kan tilpasses for, at deltagerens norskmål kan settes ned. Det må vurderes konkret om det å sette ned norskmålet kan få negative konsekvenser for fremtiden til den enkelte, og om dette veier tyngre enn den antatte byrden det vil være for vedkommende å oppnå norskmålet.

Endringer av deltagerens norskmål skal tas inn i norskplanen og i integreringsplanen for deltageren i introduksjonsprogram. Endring av deltagerens norskmål vil være en vesentlig endring av innholdet i norskplanen og utgjøre et enkeltvedtak som kan påklages, jf. punkt 10.6.4.

10.4 Varighet og omfang av opplæring i norsk

10.4.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 17 fjerde ledd at rett til deltagelse i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap gjelder i tre år, og i fem år for deltagere som har behov for ytterligere opplæring, jf. § 18 andre ledd. Kommunen skal tilby opplæring i fem år, som hovedregel fra det tidspunktet den enkelte utlending har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Retten inntreder på forskjellige tidspunkter etter som hvilken oppholdstillatelse deltageren har. Rett eller plikt til deltagelse etter § 17 første ledd bokstav a og d og andre ledd, inntreder ved innvilgelse av førstegangs oppholdstillatelse. For personer som fikk slik tillatelse før innreise til Norge, inntreder retten og/eller plikten fra vedkommendes ankomst til Norge.

For personer som omfattes av § 17 første ledd bokstav b (kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjoner), inntreder rett og plikt til deltagelse fra vedkommende er bosatt i kommunen etter avtale, se punkt 4.1. For personer som omfattes av § 17 før-

ste ledd bokstav c, inntreder rett og plikt til deltagelse fra førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen. I særlige tilfeller kan rett og plikt til deltagelse inntre fra det tidspunktet krav om opplæring settes frem.

Omfanget av opplæringen er i dag angitt til henholdsvis 600 timer for de som har rett og plikt og 300 timer for de som kun har plikt. Timene fordeles seg på henholdsvis 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap og 250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap.

Retten til gratis opplæring (600 timer) opphører etter tre år, og ytterligere opplæring (inntil 2 400 timer) må være gjennomført innen fem år. Rammene på tre og fem år utvides ikke med tillegg av godkjente permisjoner.

10.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at deltagerens og kommunens forpliktelse til å delta i eller tilby opplæring i norsk er oppfylt når deltageren når sitt norskmål.

Departementet foreslo at kommunens plikt og deltagerens forpliktelser under alle omstendigheter opphører senest etter tre år med tillegg av godkjent permisjon. For deltagere som minimum har gjennomført videregående opplæring fra før, ble det foreslått at opplæringen opphører etter 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon. Departementet foreslo å videreføre dagens timeangivelse på 300 timer for deltagere som kun har plikt til å delta i opplæring.

Videre foreslo departementet at retten til gratis opplæring løper fra innvilgelse av oppholdstillatelsen.

10.4.3 Høringsinstansenes syn

I underkant av 30 høringsinstanser har uttalt seg isolert om forslaget om varighet og omfang for opplæringen, slik forslaget fremgikk av høringsnotatet. Mange instanser har også uttalt seg om varighet og omfang for opplæringen under spørsmålet om krav til opplæringen i norsk, jf. punkt 10.3.3.

Flertallet støtter ikke forslaget om at kommunens plikt og deltagerens forpliktelser under alle omstendigheter opphører senest etter tre år eller etter 18 måneder for deltagere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før. Dette gjelder blant annet *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Askøy kommune*, *Kompetanse Norge*, *Lier kommune*, *Oslo voksenopplæring*, *Stord kommune*, *Trøndelag fylkeskommune*, *Viken fylkeskommune*

og *Ålesund voksenopplæring*. *Lier kommune* mener at dersom det er nivå og ikke antall timer som skal gi rammer for opplæringen, må begrensningen på tre år fjernes. *Trøndelag fylkeskommune* etterspør en mer fleksibel ramme, slik at deltagerne kan få mulighet til å nå norskmålet. *AVdir* understreker at det er en risiko for at forslagene om differensierte minimumsnivåer ikke vil ha ønsket effekt, ettersom det foreslås at kommunenes forpliktelser opphører etter henholdsvis tre år eller 18 måneder. *Viken fylkeskommune* skriver:

Viken fylkeskommune er kritiske til at retten og plikten til å oppnå et språknivå utgår etter langt kortere tid enn det språkforskningen viser at er nødvendig.

Flere høringsinstanser er særlig skeptiske til at opplæringen for de med minimum fullført videregående opplæring skal ha en ytre ramme på 18 måneder, eksempelvis, *Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kristiansand kommune*, *Skolelederforbundet*, *Sør-Varanger kommune* og *Trøndelag fylkeskommune*. *Kristiansand kommune* uttaler:

Det er tidligere kommentert at det er store ulikheter på nivået på utenlandsk utdanning, så å sette maksimaltid i programmet på 18 måneder for deltaker med minst videregående utdanning og forvente at de skal nå de nasjonale målene på B2 både muntlig og skriftlig, vil bli en krevende eller nærmest en umulig øvelse.

Bodø kommune vurderer det som utfordrende at deltagerne som har minimum videregående opplæring bare skal ha rett og plikt til opplæring i 18 måneder, og mener varighet på opplæring må være en individuell vurdering. *Bærum kommune* uttaler:

Opplæringen for deltakere som minimum har fullført videregående opplæring skal i henhold til høringsnotatet oppnå B2 muntlig og B1 skriftlig, maksimalt i løpet av 18 måneder. *Bærum kommune* erfarer at svært mange bruker mer enn 18 måneder på å nå B1 skriftlig. Videre erfares det at personer med akademisk utdanning og skolelært engelsk (spor 3) minimum bruker 18 måneder for å oppnå B2. De som klarer dette er personer som legger inn betydelig egeninnsats gjennom hele perioden.

Flere instanser er også skeptiske til definisjonen av fullført videregående opplæring som ligger til grunn for forslaget. Tilsvarende motforestillinger er også fremsatt i forbindelse med forslaget til slutt mål og varighet for introduksjonsprogrammet, se punkt 8.5.3. *Kompetanse Norge* mener at disse deltagerne bør sikres rett til tilstrekkelig norskopplæring på lik linje med deltagerne som får rett til norskopplæring inntil tre år, da de mener det kun vil være en liten andel som har mulighet til å lære seg norsk med rask progresjon. *Bærum kommune* uttrykker bekymring for at flere deltagerne som heretter skal tilbys 18 måneders opplæring skal ende opp med ukvalifiserte jobber.

Flere instanser problematiserer dessuten konsekvensen av forslaget om at deltagerne med minimum videregående opplæring fra før kun skal ha program og tilhørende stønad i inntil seks måneder, og den betydning det vil ha for norskopplæringen. Dette gjelder blant annet *Faggruppe for migrasjon og transnasjonalitet ved OsloMet*, *Høy skolen i Innlandet*, *Kompetanse Norge* og *NAV Luster Flyktningteneste og voksenopplæring*. *Faggruppe for migrasjon og transnasjonalitet ved OsloMet* skriver:

Vår bekymring her dreier seg om hvordan det er tenkt at flyktninger som følger norskopplæring skal forsørge seg etter det forkortede introduksjonsprogrammet. Verken dagpenger eller sosialhjelp er egnet til å støtte under kvalifiserende studier i norsk som denne gruppa kommer til å trenge.

Kompetanse Norge uttaler:

Det vil være vanskelig å ta ut retten om norskopplæring ut over 6 måneder ved siden av fulltidsjobb, fordi det krever stor arbeidsinnsats å lære seg et nytt språk opp til nivå B2. Samtidig er det få kommuner som har tilpasset tilbud om norskopplæring på for eksempel kveldstid eller helg.

Lillestrøm kommune mener at forslaget vil føre til at kommunen må endre organiseringen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å kunne tilby forsvarlig opplæring over en mer konsentrert tidsperiode, og mener dette på kort sikt vil gi en merutgift for kommunen.

Noen høringsinstanser ser ut til å ha tolket forslaget om en ytre ramme på 18 måneder for gruppen med minimum fullført videregående opplæring fra før, dithen at også norskopplæring skal

skje innenfor rammen av den foreslåtte programtiden på seks måneder for denne gruppen.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til at godkjente permisjoner foreslås lagt til den ytre rammen for rett og plikt til opplæring på tre år, og samtlige er positive til forslaget. Dette gjelder blant annet *AVdir*, *Bergen kommune*, *IMDi*, *MiRA-Senteret*, *Sogndal kommune* og *Troms fylkeskommune*. *MiRA-Senteret uttaler*:

MiRA-Senteret er svært glad for å se at regjeringen nå foreslår at fristen for rett til norskopplæring forskyves ved fødselspermisjon. Vi støtter argumentasjonen til Likestillings- og diskrimineringsombudet om at nåværende regler rammer kvinner særlig hardt, da perioden kvinner vanligvis tar lengre fødselspermisjon enn menn, og at de dermed får redusert tid til å gjennomføre opplæringen. Da vi vet at mange minoritetskvinner også strever med å få jobb, er det spesielt viktig at de ikke får dårligere betingelser enn menn til å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnsfag.

Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål til konsekvenser av å ikke nå sitt norskmål innen den ytre rammen på henholdsvis tre år og 18 måneder. Dette gjelder blant annet *Fredrikstad kommune*, *Indre Fosen voksenopplæring og innvandringstjeneste*, *Kompetanse Norge* og *Oslo voksenopplæring*. *Kompetanse Norge* skriver:

Kompetanse Norge kan ikke se at det er omtalt noe sted i forslaget hvordan det er tenkt løst dersom deltakeren ikke oppnår nivået på norskprøven som han/hun har som norskmål. Slik vi forstår forslaget fra departementet har deltakeren i et slikt tilfelle fortsatt rett til gratis norskopplæring inntil vedkommende når sitt norskmål, innenfor de ytre rammene på 18 måneder eller 3 år. Det må komme tydelig frem av forslaget hvorvidt deltakeren har rett på mer enn én gratis prøve eller delprøve dersom deltageren ikke når sitt norskmål på avsluttende prøve i norsk.

Kompetanse Norge mener det må stilles tydelige krav til vertskommuner for mottak når det gjelder tilbud, omfang og kvalitet på opplæring i norsk til deltagere med rett og plikt, gitt at varigheten på opplæringen for noen grupper vil være kortere enn i dag.

Bergen kommune og *Kompetanse Norge* etter spør en tydeliggjøring av hvor mange timer deltageren minimum skal få tilbud om per uke.

Noen høringsinstanser har uttalt seg spesifikt om departementets forslag om å videreføre dagens timeangivelse på 300 timer for deltagere som kun har plikt til å delta i opplæring, og samtlige støtter forslaget.

10.4.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at deltagerens, kommunens og fylkeskommunens forpliktelse til å delta i eller tilby opplæring i norsk er oppfylt når deltageren når sitt norskmål, se forslag til § 32. Norskmålet er satt ut i fra det som er tilstrekkelig nivå i norsk til å komme i utdanning eller få varig tilknytning til arbeidslivet for den enkelte, og innebærer at forpliktelsene er oppfylt når norskmålet er nådd. For fylkeskommunen innebærer dette at forpliktelsen etter integreringsloven opphører når norskmålet nås, mens forpliktelsene etter opplæringsloven fortsatt kan bestå.

Departementet foreslår at forpliktelsene etter integreringsloven under alle omstendigheter opphører senest etter tre år eller etter 18 måneder for deltagere med minimum utdanning på videregående nivå fra før. Når det gjelder gruppen med rett og plikt til norskopplæring i 18 måneder bemerker departementet at ordlyden er justert sammenlignet med forslaget som var på høring. I høringsnotatet ble gruppen med rett og plikt til norskopplæring i inntil 18 måneder avgrenset noe annerledes enn gruppen med introduksjonsprogram på mellom tre og seks måneder. Departementet vil bemerke at dette beror på en feil, og at det ikke har vært meningen å operere med ulike begrepsbruk. Ordlyden er nå justert, slik at begrepsbruken er lik i de to bestemmelsene.

Enkelte høringsinstanser er negative til at dagens behovsprøvde frist på fem år, som i dag følger av introduksjonsloven § 18 andre ledd siste punktum, ikke videreføres.

Etter dagens regelverk gjelder rett til deltakelse i 600 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tre år, og i fem år for deltagere som har behov for ytterligere opplæring. Tall fra IMDi for perioden våren 2014 til og med 30. juni 2018 viser at gjennomsnittlig antall timer i norskopplæring, for alle deltagere i den aktuelle perioden, er om lag 1 100 timer. Kommunene bruker i snitt mer enn minimumsgrensen på 600 timer, men samtidig tilbys spor 1- deltagere (lite eller ingen skolebakgrunn) langt mindre enn maksimumsgrensen på til sammen 3 000 timer. Tallene fra IMDi viser at de i snitt får 1479 timer, mens spor 2 deltagere (noe skolebakgrunn) i

snitt får 1110 timer. Spor 3 deltagere (god allmennutdanning) får i underkant av 850 timer, mens de som ikke er registrert på spor får i overkant av 850 timers opplæring.

På bakgrunn av disse tallene deler ikke departementet høringsinstansenes bekymring om at forslaget vil innebære en innskjerping fra i dag for deltagere med kun grunnskole eller lite/ingen utdanning.

Det at godkjente permisjoner foreslås lagt til den ytre rammen på tre år, se under, innebærer at en stor andel av deltagerne i denne gruppen vil ha tilnærmet like lang tid som i dag på å nå sitt norskmål. I tillegg mener departementet at utvikling av et opplæringstilbud som er individuelt tilpasset og som har tilstrekkelig intensitet, vil legge til rette for at deltagerne i gruppen med lite eller ingen utdanning kan nå sitt norskmål innen fristen.

Mange høringsinstanser er også skeptiske til forslaget om at rett og plikt til norskopplæring opphører etter 18 måneder for deltagere med minimum utdanning på videregående nivå fra før. Bakgrunnen for dette forslaget er at denne gruppen skal ut i arbeid eller høyere utdanning raskt og vil både ha behov for og forutsetninger for å lære seg norsk raskt.

I høringen var flere instanser skeptiske til hvilken innvirkning foreslått varighet for introduksjonsprogram og tilhørende stønad for deltagere med minimum videregående opplæring fra før kunne ha på norskopplæringen. Som det fremgår av punkt 8.5.4.3 over, foreslår departementet at introduksjonsprogramtiden for denne gruppen kan forlenges med seks måneder, hvis det er realistisk at deltageren kan oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse. Dette innebærer at deltagere i denne gruppen kan motta introduksjonsstønad i inntil 12 måneder dersom programtiden forlenges.

Videre har departementet sett behov for å tydeliggjøre definisjonen av *minimum utdanning på videregående nivå fra før*. I punkt 8.5.4.3 presiseres det at det med dette menes utdanning som kan gi generell studiekompetanse i Norge ifølge GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere).

De deltagerne som nå inngår i gruppen med minimum utdanning på videregående nivå fra før bør, med et tilpasset og fleksibelt norskopplæringstilbud, ha mulighet til å oppnå sitt norskmål innen 18 måneder. Departementet påpeker at det er viktig å se utvikling av fleksible tilbud og digitalisering i sammenheng, for eksempel i form av opplæring på kveld og i helger ved hjelp av nettbaserte ressurser. På dette grunnlag opprett-

holdes forslaget om at opplæringen opphører etter 18 måneder for deltagere med minimum utdanning på videregående nivå fra før, se forslag til § 32 første ledd andre punktum.

Departementet foreslår som nevnt at den ytre rammen for opplæringen kan utvides med godkjente permisjoner. Dette er en endring sammenlignet med gjeldende rett. Forslaget har fått bred støtte i høringen. Bakgrunnen for forslaget er Likestillings- og diskrimineringsombudets behandling av sak 12/2423 hvor ombudet tok stilling til om dagens absolutte frister for å gjennomføre norskopplæring innen tre og fem år er kjønnsdiskriminerende. Ombudet mente at introduksjonsloven § 18 andre ledd hadde en kjønnskjev effekt da vesentlig flere kvinner enn menn tok lengre foreldrepermisjon og risikerte å ikke fullføre norskopplæringen innen fem år. Forskjellsbehandlingen hadde heller ikke saklig formål ettersom en absolutt frist som ikke tok høyde for kvinners fravær på grunn av fødsels- og foreldrepermisjon kunne bidra til å svekke minoritetskvinnens tilgang til arbeidsmarkedet. Det ble vist til at både FNs kvinnekomité og FNs rasediskrimineringskomité har uttrykt bekymring for minoritetskvinnens tilgang til arbeidsmarkedet og frafall fra introduksjonsprogrammet. Departementet ser at dagens ordning kan virke diskriminerende, spesielt overfor kvinner i fødselspermisjon.

Departementet foreslår derfor å endre den absolutte fristen for å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at godkjent permisjon blir lagt til.

Forslaget om å utvide opplæringens varighet med godkjente permisjoner innebærer at regelverket for opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir likt med regelverket for introduksjonsprogrammet.

Videre opprettholder departementet forslaget om at retten til gratis opplæring løper fra innvilgelse av oppholdstillatelse som nevnt i § 28 første ledd, jf. punkt 10.1.4.2. Etter dagens regelverk gjelder retten til deltagelse i gratis norskopplæring som hovedregel fra tidspunktet for innvilgelse av førstegang oppholdstillatelse i Norge, selv om førstegangstillatelsen ikke ga rett til opplæring. Dette fører til at en person som endrer oppholdstillatelse får kortere frist for gjennomføring av gratis opplæring enn den som får rett og plikt til deltagelse med en gang. Denne situasjonen vil ikke oppstå med den foreslåtte endringen.

Deltagere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil ha rett til å nå et minimumsnivå i norsk, jf. forslag til § 32, oppad begrenset til tre år. Kompetanse Norge har gitt

innspill om at det bør stilles krav overfor vertskommuner for asylmottak når det gjelder tilbud, omfang og kvalitet på opplæring i norsk for beboere i mottak med rett og plikt til opplæring etter innvilget oppholdstillatelse, for å motvirke lang ventetid. Departementet vurderer at det ikke er hensiktsmessig å sette særskilte krav til vertskommunen, da retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for beboere i mottak som har fått innvilget oppholdstillatelse er den samme som for øvrige deltagere som er bosatt i en kommune. Vertskommuner for mottak får altså de samme pliktene som bosettingskommunen når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer i målgruppen etter lovens kapittel 6.

En del av høringsinstansene har etterlyst en omtale av hvilke konsekvenser det får for den enkelte å ikke nå sitt norskmål innenfor den foreslåtte ytre rammen for norskopplæringen. Departementet foreslår ingen sanksjoner hvis norskmålet ikke nås innen fristen. Å ikke bestå norskprøve eller unnlattelse av å gå opp til prøve medfører ingen sanksjoner etter gjeldende rett og departementet foreslår heller ingen endringer på dette punkt. Å nå norskmålet og bestå prøve er imidlertid viktig for den enkelte av andre grunner, se punkt 10.3.4. over.

Kommunen og fylkekommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren realistisk kan oppnå minimumsnivået i norsk. Omfanget av opplæringen i kommunen skal fremgå av deltagerens norskplan, se punkt 10.6.4 nedenfor. Det vil dermed være opp til kommunen å eventuelt tydeliggjøre hvor mange timer deltageren minimum skal få tilbud om per uke. Kommunens plikt til å gi tilbud om norskopplæring gjelder under forutsetning av at den enkelte deltar aktivt i opplæringen. Kommunen kan ellers stanse norskopplæringen, se punkt 10.8.4.

Departementet foreslår å videreføre dagens timeangivelse på 300 timer for deltagere som kun har plikt til å delta i opplæring, se forslag til § 32 andre ledd. Det foreslås likevel at plikten opphører når deltageren oppnår nivå B1 på alle delferdigheter, se punkt 10.3.4 ovenfor. Etter dette vil plikten enten opphøre ved oppnådd nivå B1 på alle delferdigheter eller ved 300 gjennomførte timer opplæring. Høringsinstansene som har uttalt seg om dette gir sin støtte til forslaget.

10.5 Krav til opplæring i samfunnskunnskap

10.5.1 Gjeldende rett

Deltagere i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal ha 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltageren forstår.

Opplæringen i samfunnskunnskap, skal beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet. Opplæringen skal gi deltageren informasjon om rettigheter, plikter, muligheter og formidle kjennskap til sentrale verdier. Opplæringen i samfunnskunnskap bør starte så tidlig som mulig, slik at innvandrere raskt etter ankomst til Norge får kunnskap om det norske samfunnet. At opplæringen skal gis på et språk innvandreren forstår, innebærer ikke nødvendigvis at opplæringen skal være på morsmålet.

Det nærmere innholdet i opplæringen er regulert i læreplanen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

10.5.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre dagens ordning med opplæring i samfunnskunnskap, men ga uttrykk for at det vurderes å gjøre endringer i opplæringen.

Departementet ba om høringsinstansenes innspill på om opplæringen og prøven i samfunnskunnskap bør gjennomføres innen en gitt frist, for eksempel innen seks måneder etter oppstart av kvalifisering.

10.5.3 Høringsinstansenes syn

I underkant av 70 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om videreføring av dagens ordning med opplæring i samfunnskunnskap og gitt innspill om hvorvidt opplæringen bør gjennomføres innen en gitt frist. Fem høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å videreføre dagens ordning med opplæring i samfunnskunnskap, og alle uttrykker at de er positive til å videreføre dagens ordning med opplæring. Dette gjelder *Askøy kommune*, *Bærum kommune*, *Hå kommune*, *Kompetanse Norge* og *Kontaktutvalet for innvandrere og flyktinger i Stord kommune*. *Kontaktutvalet for innvandrere og flyktinger i Stord kommune* påpeker at det er viktig å sikre at deltagere tidlig får kunnskap om det norske samfunn. *Kompetanse Norge* uttaler:

Kompetanse Norge støtter forslaget om en videreføring av dagens ordning med opplæring i samfunnskunnskap, og er positive til at det vurderes endringer i opplæringen i forbindelse med utviklingen av standardiserte elementer.

Det er primært departementets ønske om innspill til å sette en frist for gjennomføring av opplæringen og prøve, høringsinstansene har uttalt seg om. Enkelte instanser støtter forslaget om en frist på seks måneder for gjennomføring av opplæring og prøve. Dette gjelder *Nye Ålesund kommune*, *Sola kommune* og *Tromsø kommune*. *Tromsø kommune* uttrykker seg slik:

Tromsø kommune støtter i utgangspunktet forslaget om en frist til å gjennomføre samfunnskunnskapsprøven innen seks måneder. Det vil imidlertid være enkelte språkgrupper hvor det er meget få deltakere, samt få morsmålsstøtter/tolker, hvor det vil bli både ressurs- og kostnadskrevenende å gjennomføre. Videre er det foreslått å endre/sette ned antall prøvesteder, noe som også kan påvirke muligheten til å gjennomføre prøven innen foreslått frist. Dersom Tromsø skulle være ett av de nasjonale prøvestedene, vil dette ikke være en problemstilling.

Flertallet av høringsinstansene er negative til at det settes en frist for å gjennomføre opplæring og prøve i samfunnskunnskap, blant annet *Bærum kommune*, *Drammen kommune*, *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune*, *Karmøy voksenopplæringscenter*, *Kommunesektorens organisasjon (KS)*, *Melhus kommune* og *NAV Luster Flyktingteneste og voksenopplæring*. *NAV Luster Flyktingteneste og voksenopplæring* skriver at det vil skape store utfordringer for distriktskommunene på bakgrunn av at opplæringen skal være på et språk som deltageren forstår, fordi det ikke er høy tilgang på kvalifiserte språkhjelpere, og kjøp av slike kurs eksternt har høye kostnader. *Drammen kommune* advarer sterkt mot en annen frist enn «innen 3 år etter første oppholdstillatelse, som gir status rett og plikt eller plikt», da dette vil resultere i enten ekstremt dårlig og dyrt tilbud eller manglende tilbud. Kommunen påpeker at det ikke er forsvarlig hverken pedagogisk eller kostnadsmessig å starte kurs med en eller to deltagere, noe som vil være nødvendig ved forkortet frist. *KS* uttaler:

Sammen med de andre reglene som er foreslått, som eksempelvis tidlig kvalifisering og nye obligatoriske emner i introduksjonspro-

grammet, vil en slik regel [frist for gjennomføring av opplæring] ytterligere bidra til å redusere kommunenes handlingsrom og mulighet til å organisere tjenesten på en hensiktsmessig måte innenfor egne rammer.

Melhus kommune og *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune* mener at dette bør vurderes individuelt og at det bør være frihet for den enkelte kommune å legge opp dette slik det passer. *Melhus kommune* synes formuleringen «så snart som mulig» i dagens lov er bedre, mens *Innvandrertjenesten i Oppdal kommune* foreslår at det kan være en frist for å komme i gang med opplæring i samfunnskunnskap.

Flere høringsinstanser er positive til at opplæringen bør komme tidlig, men er imot at det settes en frist. Begrunnelsen er blant annet at det er lite fleksibelt og at det kan være utfordrende å samle nok deltagere og lærere i en språkgruppe før kurset må holdes. Høringsinstansene trekker også frem at deltagerne får større utbytte av opplæringen etter å ha bodd i landet i noen måneder. Blant annet mener *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* at det bør gis en anbefaling om å gi opplæringen tidlig, men ikke at dette blir et krav. Noen høringsinstanser er positive til at det settes en frist for når opplæring og prøve i samfunnskunnskap skal gjennomføres, men at fristen ikke bør være kortere enn ett år blant annet grunnet praktiske gjennomføringshensyn. Dette gjelder *Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid (ffkf)*, *Flyktingtjenesten og voksenopplæringen i Levanger kommune*, *Folkeuniversitetet Asker Norsk*, *Kvinesdal kommune*, *Nordre land kommune*, *Sola kommune* og *Tønsberg Læringscenter*. *ffkf* uttaler:

ffkf støtter ikke forslaget til en frist på seks måneder for gjennomføring av opplæring og prøve i samfunnskunnskap. (...) Dersom det skal settes en frist for gjennomføring, bør ikke denne være kortere enn 1 år. Det kan likevel fortsatt anmodes om at opplæringen skal starte så tidlig som mulig. Enkelte av våre medlemskommuner har forøvrig stilt spørsmål ved om det medfølger sanksjoner, overfor deltager eller kommunen, dersom prøven ikke gjennomføres innen frist.

10.5.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre ordningen med opplæring i samfunnskunnskap, se forslag til § 33, men har foretatt enkelte justeringer med utgangspunkt i rapporten *Under-*

søkelse av informasjons- og opplæringstilbud for nyankomne innvandrere (Proba-rapport nr. 2019-15), utarbeidet på oppdrag for Kompetanse Norge.

Proba-rapport 2009-15 viser at det er høy grad av tematisk overlapp mellom opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak og opplæring i samfunnskunnskap. Videre viser den at opplæringen i norsk kultur og norske verdier oppfattes som organisatorisk utfordrende på grunn av manglende tilgang til tospråklige lærere, og fordi deltagergruppen endrer seg raskt. Departementet foreslår derfor at opplæringen i norsk kultur og norske verdier innlemmes i læreplanen i samfunnskunnskap etter integreringsloven. Departementet vil utrede hva som skal være det eksakte timeomfanget for opplæringen. Utredningen vil gjøres i forbindelse med revisjon av læreplanen etter integreringsloven. Departementet foreslår at det nye faget gis navnet *samfunnskunnskap*.

Utviklingen av den nye opplæringen i samfunnskunnskap vil innebære at opplæringen i norsk kultur og norske verdier opphører som eget tilbud når revidert læreplan implementeres august 2021. Det eksisterende kursmateriellet som er utarbeidet til opplæringen i norsk kultur og norske verdier vil kunne tilpasses og benyttes inn i den nye opplæringen.

Departementet foreslår at målgruppen for den nye opplæringen i samfunnskunnskap både skal være de som omfattes av rett og plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og de som omfattes av plikt til deltagelse i opplæring for asylsøkere i mottak, se punktene 10.1.4 og 7.1.4.

Departementet foreslår at denne opplæringen deles inn i avsluttende moduler. På denne måten kan opplæringen begynne i mottak og fortsette etter bosetting i en kommune. Departementet vil utrede hvilket omfang opplæringen skal ha, og hvilke moduler som skal være obligatorisk for hvem. Omfanget av opplæringen vil bli regulert i forskrift.

Departementet vurderer ikke at det er behov for justering når det gjelder forholdet mellom kulturorienteringsprogrammet, UDIs informasjonsprogram og opplæring i samfunnskunnskap og opplæring i norsk kultur og norske verdier.

Når det gjelder spørsmålet om opplæringen og prøven i samfunnskunnskap bør gjennomføres innen en gitt frist, ser departementet at en kort frist kan gjøre gjennomføring av opplæringen lite fleksibel og at det kan være utfordrende å samle nok deltagere og lærere i en språkgruppe før kurset må holdes. Departementet har også merket seg at flere høringsinstanser er

positive til en frist så fremt den ikke blir satt for tidlig. På bakgrunn av Proba-rapport 2019-15 har Kompetanse Norge foretatt en ny vurdering av spørsmålet om frist for gjennomføring av opplæringen i samfunnskunnskap, og anbefaler at fristen settes til ett år.

Departementet erkjenner at en frist for gjennomføring av opplæring kan gi kommunen noen utfordringer, men departementet er likevel av den oppfatning at frist for gjennomføring av opplæringen vil være den beste måten å sørge for at opplæringen i samfunnskunnskap kommer tidlig i kvalifiseringsløpet. Departementet foreslår derfor at det settes en frist for gjennomføring av opplæring i samfunnskunnskap på ett år fra tidspunktet man omfattes av rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Enkelte høringsinstanser er opptatt av eventuelle konsekvenser av å oversitte denne fristen. Departementet bemerker at hvorvidt fristen overholdes eller ikke kan bli et tilsynsystema.

Fylkeskommunen vil i hovedsak følge læreplaner etter opplæringsloven for deltagere som går fulltid i videregående opplæring. Det kan også variere mellom ulike utdanningsprogram på hvilket år samfunnskunnskap inngår. På dette grunnlaget foreslår departementet at kravene som er foreslått i § 33 første ledd ikke gjelder når fylkeskommunen har ansvar for opplæringen etter § 30 andre ledd, se forslag til § 33 andre ledd.

10.6 Norskplan

10.6.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 19 at det skal utarbeides en individuell plan for deltagere i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Den individuelle planen skal utarbeides etter de samme prinsippene som den individuelle planen for deltagere i introduksjonsprogrammet, jf. § 6.

Det følger av § 6 sjette ledd at de individuelle planene for deltagelse i henholdsvis introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal ses i sammenheng.

Det fremgår ikke av §§ 6 eller 19 når den individuelle planen skal utarbeides. Det følger imidlertid av § 18 at kommunen skal sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt. Den individuelle planen er en forutsetning for at kommunen kan legge opp et opplæringsløp.

10.6.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre dagens krav om at det skal utarbeides en individuell plan for deltagere i norsk og samfunnskunnskap og at den individuelle planen for norsk og samfunnskunnskap utarbeides og vurderes etter de samme kriteriene som den individuelle planen i introduksjonsprogrammet.

Det ble videre foreslått at det skal utarbeides en samlet individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og deltagelse i introduksjonsprogrammet for deltagere som deltar i introduksjonsprogrammet.

For deltagere som bare deltar i norsk og samfunnskunnskap ble det foreslått at deltagerne skal ha en plan i norsk og samfunnskunnskap som minst inneholder deltagerens norskmål, og en angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som deltageren skal gjennomføre og kommunen skal tilby for at deltageren kan nå sitt norskmål. Planen skal også angi deltagerens klagemuligheter.

Departementet foreslo ikke at kravet om å utarbeide individuell plan for deltagere i norskopplæringen skal gjelde der fylkeskommunen har ansvar for opplæringen. Kommunen og deltageren skal likevel utarbeide en individuell plan for introduksjonsprogram hvor det fremgår at deltageren går i videregående opplæring, men trenger ikke en individuell plan som angir omfanget av norskopplæring.

Departementet foreslo også å videreføre dagens krav om at planen skal utarbeides i samarbeid med deltageren på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke elementer vedkommende kan nyttiggjøre seg for å nå sitt norskmål. Planen skal bygge videre på elementer som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen. Planen skal angi omfanget av opplæringen. Dette vil si at den individuelle planen skal inneholde en timeplan.

I høringsnotatet ble det bedt om innspill til om individuell plan bør endre navn.

10.6.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser uttalte seg kun om individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Se punkt 8.7.3 for høringsinstansenes syn på individuell plan i introduksjonsprogrammet.

10.6.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å videreføre dagens krav om at det skal utarbeides en individuell plan for deltagere i norsk og samfunnskunnskap, se forslag til § 34. Det foreslås at den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal utarbeides og vurderes etter de samme kriteriene som den individuelle planen i introduksjonsprogrammet. Det er redegjort for disse kriteriene i punkt 8.7.4.1 over.

Som tidligere nevnt i punkt 8.7.4.1 foreslås det at det skal utarbeides en samlet individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og deltagelse i introduksjonsprogrammet for deltagere som deltar i introduksjonsprogrammet. Som gjort rede for der foreslår departementet at denne planen etter integreringsloven kalles integreringsplan. Departementet foreslår også å endre begrep på individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til norskplan.

Deltagere som bare deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal ha en norskplan som minst inneholder deltagerens norskmål etter § 31. Norskplanen skal angi omfanget for opplæringen som deltageren skal gjennomføre og kommunen skal tilby. Omfanget skal være tilstrekkelig til at deltageren kan nå sitt norskmål. Planen skal også angi deltagerens klagemuligheter. Endring av deltagerens norskmål vil være en vesentlig endring av innholdet i norskplanen og utgjøre et enkeltvedtak som kan påklages.

Departementet opprettholder forslaget om at kravet om å utarbeide norskplan ikke gjelder der fylkeskommunen har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For personer i denne gruppen som deltar i introduksjonsprogram, skal kommunen og deltageren likevel utarbeide en integreringsplan, jf. § 15, hvor det fremgår at deltageren går i videregående opplæring, men det er ikke behov for å angi omfanget av norskopplæring. Bakgrunnen for dette er at opplæringen gis i tilknytning til opplæring etter opplæringsloven, og at fylkeskommunen derfor ikke skal måtte forholde seg til andre planer enn de som gjelder for organiseringen av det ordinære tilbudet. Dette innebærer at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal ivaretas gjennom læreplanene etter opplæringsloven, se punkt 3.2. ovenfor.

Departementet mener det er viktig at den enkelte gis mulighet og ansvar for å planlegge sin egen opplæring. Departementet foreslår å videreføre dagens krav om at norskplanen skal utarbei-

des i samarbeid med deltageren på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke elementer vedkommende kan nyttiggjøre seg for å nå sitt norskmål. Planen skal bygge videre på elementer som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen. Dette er nærmere omtalt i punkt 8.7.4.1 over. Deltagerens norskmål skal ta utgangspunkt i de veiledende nivåene, se punkt 10.3.4.1. Kommunens og deltagerens påvirkning på nivået ved utarbeidelse av deltagerens norskmål er derfor begrenset, men deltageren og kommunen skal sammen legge opp et opplæringsløp som gjør det mulig for deltageren å nå sitt norskmål. Det er viktig at kommunen sørger for at deltageren får relevant informasjon slik at vedkommende forstår betydningen og konsekvensene av at vedkommende forventes å nå sitt norskmål. Kommunen må vurdere om det er nødvendig å bruke tolk ved utarbeidelse og inngåelse av planen.

Norskplanen bør også angi hvem som er ansvarlig for å gi opplæringen og hvordan tilbudet skal gis, for eksempel om opplæringen gjennomføres i den kommunale norskopplæringen, i grunnskole/FVO eller på annen måte. Planen skal angi omfanget av opplæringen. Dette vil si at norskplanen skal inneholde en timeplan. Hvis deltageren er borte fra en planlagt time anses dette som fravær, se punkt 10.7.4. Det foreslås at planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon. Det kan derfor være hensiktsmessig at planen angir en timeplan som dekker noen måneder frem i tid. Det er viktig at det ikke oppstår opphold mellom timeplanene som forsinker opplæringen.

Omfanget av opplæringen skal tilpasses den enkelte deltager. Deltagere som kan ha rask progresjon og deltagere med lærevansker, skal få et tilbud som ivaretar dette. Dette innebærer ikke et krav om at kommunen skal skreddersy opplæringstilbudet til hver enkelt deltager. Opplæringen kan organiseres i grupper som ivaretar interessene til flere deltagere.

10.7 Fravær og permisjoner

10.7.1 Gjeldende rett

Reglene om fravær og permisjoner fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap er regulert i forskrift av 20. april 2005 om norskopplæring mv. for innvandrere.

Deltagere med rett og plikt til deltagelse i norsk og samfunnskunnskap kan ha kortvarig fravær og fortsatt beholde sin rett til det totale time-

tallet på 600 timer gratis opplæring innenfor rammen på tre år. Kortvarig fravær er fravær som ikke overstiger 10 prosent av det totale timetallet på 600 timer i løpet av tre år, altså 60 timer, jf. forskriften § 6.

Har deltageren fravær utover ti prosent av det totale timetallet på 600 timer opplæring i løpet av tre år, mister vedkommende retten til å ta timene igjen gratis innenfor fristen på tre år, jf. forskriften § 8. Dette gjelder ikke hvis deltageren kan dokumentere fraværet med legeerklæring, jf. forskriften § 7. Kommunen kan kreve betaling for timene deltageren må ta igjen som følge av langvarig fravær som ikke er dokumentert. Deltagere som kan dokumentere fravær utover 600 timer med legeerklæring, har rett til å ta timene igjen gratis innen fem år, jf. forskriften § 9 første ledd.

Kommunen kan vedta å stanse programmet hvis deltageren har omfattende fravær, jf. forskriften § 8 fjerde ledd. Med omfattende fravær menes fravær som er hyppig, som er vesentlig lenger enn ti prosent av det totale timetallet på 600 timer, og som ikke er dokumentert med legeerklæring eller på annen måte varslet til kommunen. Deltager kan fratras rett til opplæring enten midlertidig eller permanent. Dersom rett til opplæring fratras midlertidig, skal deltager få et nytt tilbud om opplæring innen tre måneder, og en mulighet til å fullføre timene som gjenstår for å gjennomføre 600 timer opplæring innenfor fristen på tre år.

Deltagere med plikt til 300 timer opplæring, betaler for denne opplæringen selv og må gjennomføre 300 timer opplæring uavhengig av fravær.

Kommunen plikter å tilrettelegge opplæringen for den enkelte når det oppstår et forhold som gjør at deltager ikke kan følge opplæringstilbudet. Det er bare i tilfeller der individuell tilpasning ikke er mulig, at permisjon kan innvilges. Permisjonstiden legges ikke til fristen for å gjennomføre gratis opplæring på tre og fem år, jf. forskriften § 10 tredje ledd.

Kommunen kan innvilge permisjon i inntil ti virkedager i året når det foreligger viktige velferdsgrunner, jf. forskriften § 11. Det kan også innvilges permisjon for egen eller barns sykdom, jf. forskriften § 12 og for permisjon ved fødsel eller adopsjon, jf. forskriften § 13. Kommunen skal tilby oppfølging og opplæring til deltagere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra og med fjerde permisjonsmåned.

Det er opp til kommunen å avtale med deltageren hva som skal være innholdet og kontinuiteten i oppfølgingen. Oppfølgingen kan for eksempel være at læreren på voksenopplæringen jevnlig tar

kontakt med deltageren, eller at det avtales at deltageren tar kontakt ved behov.

10.7.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo en egen bestemmelse om fravær og permisjoner fra deltagelse i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, og at permisjonstiden legges til den ytre rammen for å gjennomføre opplæringen.

Videre ble det foreslått at deltageren mister retten til videre opplæring ved omfattende ugyldig fravær. Med ugyldig fravær siktes det til fravær som ikke kan dokumenteres med legeerklæring eller innvilget permisjon. Forslaget er ikke ment som en realitetsendring, men skal synliggjøre reglene om fravær og permisjoner i loven. Departementet foreslo at de nærmere reglene for når det kan innvilges permisjon og hvilke regler som gjelder for fravær, skal reguleres i forskrift slik som i dag.

10.7.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun fire høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag om fravær og permisjoner fra deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt forslaget om at deltageren kan miste retten til opplæring. Dette er *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*, *Kristiansand kommune*, *Oslo voksenopplæring* og *Troms fylkeskommune*. Tre av instansene uttaler spesifikt at de støtter at permisjonstiden legges til maksimumsgrensen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap på 18 måneder og tre år. *AVdir* og *Troms fylkeskommune* uttrykker at det at den ytre rammen for opplæring kan utvides med godkjente permisjoner, er hensiktsmessig i et likestillingsperspektiv. *Troms fylkeskommune* skriver:

Vi stiller oss positive til at den ytre rammen for opplæringen kan utvides med godkjente permisjoner. Dette styrker minoritetskvinnens muligheter til både utdanning og arbeid.

Det har også kommet høringsinnspill om permisjoner fra deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap under departementets forslag til norskmål jf. punkt 10.3.3 og departementets forslag om varighet og omfang for opplæringen jf. punkt 10.4.3. Samtlige høringsuttalelser har gitt støtte til at permisjonstiden legges til den ytre rammen for å gjennomføre opplæringen.

Kristiansand kommune uttaler seg ikke om permisjoner, men gir sin støtte til departementets

presisering om at deltagere kan miste retten til videre opplæring ved omfattende fravær.

10.7.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å opprettholde forslaget om en egen bestemmelse om fravær og permisjoner fra deltagelse i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og at de nærmere reglene for når det kan innvilges permisjon og hvilke regler som gjelder for fravær skal reguleres i forskrift slik som i dag, se forslag til §35. Det er ingen høringsinstanser som har hatt innvendinger mot dette. Departementet foreslår også å opprettholde forslaget om at permisjonstiden legges til den ytre rammen for å gjennomføre opplæring. Sistnevnte forslag er det bred støtte til fra høringen.

Som et resultat av forslaget om at deltageren ikke må gjennomføre et visst antall timer, men oppnå et minimumsnivå i norsk, vil omfanget av undervisningen fremgå av deltagerens norskplan, se punkt 10.6.4. Hva som er omfattende fravær vil måtte vurderes opp mot omfanget av opplæringen som fremgår av deltagerens norskplan.

10.8 Stans av opplæringen

10.8.1 Gjeldende rett

Kommunen kan stanse opplæringen midlertidig eller permanent for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, jf. introduksjonsloven § 19 fjerde ledd. Det følger av rundskriv til introduksjonsloven at midlertidig stans av opplæringen kan vare i inntil tre måneder.

Vilkåret om at stansen må være saklig begrunnet i den enkelte deltagers forhold er tilsvarende vilkåret for stans av introduksjonsprogrammet. Se punkt 8.9.1 for en nærmere redegjørelse av vilkåret. Som ved stans av introduksjonsprogrammet kan opplæringen stanses dersom vedkommende har hyppig og vedvarende ugyldig fravær, se punkt 10.7.1 om fravær.

Stans av opplæringen innebærer at deltagerne fratras retten til opplæring i 600 timer. Midlertidig stans endrer ikke vedkommendes rett til 600 timer opplæring og mulighet til ytterligere 2 400 timer opplæring ved behov. Fortsatt gjelder det at retten til gratis opplæring må tas ut i løpet av tre år og all opplæring i løpet av fem år fra det tidspunktet vedkommendes rett og plikt til opplæring inntrådte i henhold til § 17. De som har fått stanset sin opplæring permanent har selv ansvaret for å oppfylle plikten på annen måte. De må eventuelt selv betale for den opplæringen som gjenstår for

at de skal oppfylle sin plikt. Deltagere som ikke har oppfylt sin plikt vil blant annet ikke oppfylle kravet til permanent opphold, jf. utlendingsloven § 62, eller til statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 8 første ledd andre punktum.

Når kommunen beslutter å stanse opplæringen, er dette et enkeltvedtak og deltageren kan påklage vedtaket til fylkesmannen.

10.8.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre dagens retts-tilstand som gir kommunene mulighet til å stanse opplæringen midlertidig eller permanent dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Det ble også foreslått å videreføre at kommunen kan stanse opplæringen midlertidig i inntil tre måneder eller permanent, og at en avgjørelse om stans av opplæringen utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

10.8.3 Høringsinstansenes syn

To høringsinstanser har uttalt seg om stans av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, herunder *Kristiansand kommune* og *Oslo voksenopplæring*. *Kristiansand kommune* støtter departementets presisering om at deltagere kan miste retten til videre opplæring ved omfattende fravær. *Oslo voksenopplæring* etterlyser retningslinjer for hva som er omfattende fravær, og mener det er uklart om forskriftsbestemmelsene som ikke er nevnt videreføres.

10.8.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre dagens rettsstilstand som gir kommunene mulighet til å stanse opplæringen midlertidig eller permanent dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, se forslag til § 36. I likhet med forslaget om stans av introduksjonsprogrammet, foreslår departementet justeringer i lovteksten og gir en utdypende omtale av bestemmelsen.

All stans av opplæringen må være saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Hva som ligger i saklig begrunnet må vurderes konkret. Det sentrale må være at det er en logisk sammenheng mellom vedtaket om stans og begrunnelsen for det. Departementet foreslår å legge inn noen konkrete eksempler i lovteksten. Opplistingen er ikke uttømmende.

Opplæringen kan blant annet stanses ved omfattende fravær. Hvorvidt fraværet er

omfattende må vurderes opp mot hvor lenge vedkommende har vært i opplæringen, progresjonen og hvor hyppig fraværet har forekommet. Det er også av betydning om fraværet har vært ugyldig, ut fra grunnlaget for fraværet, om det er søkt om permisjon og om fraværet hadde gitt rett til permisjon dersom det hadde vært søkt om det.

Opplæringen kan videre stanses ved atferd som kan skade deltagerens eller andres muligheter til å gjennomføre opplæringen. Dette er ikke begrenset til atferd i opplærings situasjonen.

Ved sykdom bør kommunen først og fremst vurdere permisjon fra opplæringen. Midlertidig eller permanent stans er kun aktuelt dersom sykdommen enten er så alvorlig eller må antas å bli så langvarig at det er usikkert om vedkommende kan gjennomføre opplæringen eller det er usikkert på hvilket tidspunkt det kan skje.

En avgjørelse om stans av opplæringen utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om blant annet begrunnelse gjelder. Det vil være en fordel om kommunens begrunnelse også omfatter hvorfor det er valgt henholdsvis midlertidig eller permanent stans.

Hvorvidt opplæringen stanses midlertidig eller permanent er opp til kommunen. Det skal mye til for å stanse opplæringen og terskelen er høy. I praksis vil det være situasjonens grovhet og deltagerens situasjon som avgjør om opplæringen stanses midlertidig eller permanent. Midlertidig stans bør ikke vare lenger enn tre måneder og kan for eksempel brukes hvis kommunen ønsker å gi deltageren mulighet til å endre sin atferd eller hvis deltageren har helseutfordringer av midlertidig karakter. Det kan være en fordel å forsøke midlertidig stans før eventuell permanent stans, men det er ikke noe krav. Dersom det ikke er utsikter til bedring kan altså opplæringen stanses permanent med en gang.

Bestemmelsen regulerer ikke ordinær avslutning av opplæringen ved oppnådd norskmål eller ved overgang til arbeid. Stans av opplæringen etter § 36 er i utgangspunktet kun aktuelt der det ikke oppnås enighet mellom kommunen og deltageren og det er kommunen som ønsker å stanse opplæringen.

10.9 Prøver i norsk og samfunnskunnskap

10.9.1 Gjeldende rett

Alle i målgruppen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har plikt til å ta en

avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 andre ledd. Departementet har gitt nærmere regler om gjennomføringen av de avsluttende prøvene og fritaksregler i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere.

Krav om en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap ble innført i 2013 for å understreke samfunnets forventning om at innvandrere skal lære seg norsk og tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet, og samfunnets ansvar for å tilrettelegge for det. Ikke bestått prøve eller unnlattelse av å gå opp til prøve medfører ingen sanksjoner etter introduksjonsloven. Å bestå prøvene er imidlertid viktig for den enkelte av flere grunner, blant annet for å dokumentere ferdigheter i norsk muntlig i forbindelse med søknad om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, se punkt 3.1, for å komme i arbeid, ved inntak til høyere utdanning og for autorisasjon til enkelte yrker, se punkt 10.3.4. Antallet avlagte prøver har økt de siste årene.

Kravet i introduksjonsloven om å ta en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap gjelder ikke utlendinger som kun har plikt til opplæring. Disse kan ta prøvene som privatister, men må da betale for prøvene selv.

Vedtak om fritak fra opplæring innebærer også fritak fra prøvene. Den enkelte må selv søke kommunen om fritak. Kommunens vedtak om fritak er enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 21 andre ledd bokstav a.

Det fremgår av forskriften § 22 fjerde ledd at kommunen plikter å sørge for tilbud om å avlegge prøver til alle som ønsker å melde seg opp til avsluttende prøver og som er folkeregistrert i kommunen, og at dette omfatter både deltakere i opplæringen og privatister utenfor målgruppen for introduksjonsloven. I tillegg kan kommunen velge å tilby prøver til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen. Dagens ordning innebærer at samtlige kommuner som ønsker å opprette et prøvested får muligheten til det. Kommunene står fritt til å inngå interkommunalt samarbeid om prøvegjennomføringen.

Prøver i norsk skal avholdes minimum to ganger i året, jf. forskriften § 23 andre ledd. I veiledningen til tilskudd for 2019 er det fastslått at kommunen skal avholde minst to prøveperioder i året og inntil fire etter en konkret behovsvurdering. Det er Kompetanse Norge som har ansvaret for å utvikle og vedlikeholde prøvene.

Den avsluttende prøven skal teste deltagerens ferdigheter i lytte, lese, skrive, snakke og samtale slik de er beskrevet i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Den avsluttende prøven i samfunnskunnskap tester deltagerens grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet etter målene for samfunnskunnskap, slik de er beskrevet i læreplanen. Samfunnskunnskapsprøven kan gjennomføres på norsk eller på et språk vedkommende forstår.

10.9.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre dagens ordning med obligatorisk avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap. Videre ble det foreslått at kommunens ansvar for å gjennomføre prøver lovfestet. En nærmere regulering av kravene til og gjennomføringen av prøvene ble foreslått regulert i forskrift.

For å bidra til bedre kapasitet og kvalitet i gjennomføringen av prøver, foreslo departementet en reduksjon av antall prøvesteder.

Det ble også presisert at selv om det foreslås at integreringsloven også kan gjelde utenfor det norske territoriet når oppgaver etter loven skal gjennomføres før en person ankommer Norge, skal prøvene gjennomføres på prøvesteder i Norge. Det ble ikke foreslått at bestemmelsen gir personer mulighet til å avlegge prøver på norske utenriksstasjoner i utlandet.

I høringsnotatet ble det bedt om innspill til om opplæringen og prøven i samfunnskunnskap burde gjennomføres innen en gitt frist, for eksempel innen seks måneder etter oppstart av kvalifisering.

10.9.3 Høringsinstansenes syn

Fire høringsinstanser har uttalt seg konkret om forslaget om å videreføre dagens ordning med obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, og forslaget om at kommunens ansvar for å gjennomføre prøver lovfestet. Dette er *Drammen kommune*, *Jussbuss*, *Kompetanse Norge* og *Nordre Land kommune*.

Kompetanse Norge støtter forslaget om å lovfeste kommunens ansvar for å sørge for gjennomføring av prøvene og at en nærmere regulering av innholdet og gjennomføringen av prøvene forskriftsfestes. De mener imidlertid at oppbyggingen av lovforslaget kan skape misforståelser. *Kompetanse Norge* uttaler:

Vi mener imidlertid at oppbyggingen av lovforslagets § 37 kan forstås som at deltakere med rett og plikt til opplæring, som dermed har plikt til å gå opp til avsluttende prøver, er de eneste kommunen må sørge for prøvegjennomføring for, jf. § 37 første og annet ledd. Vi antar at en

slik tolkning ikke er etter intensjonen, men mener dette er utydelig. Vi ønsker derfor å videreføre, i lovs form, det som har vært formuleringen i gjeldende forskrift § 22 fjerde ledd, om at kommuns ansvar retter som mot alle kommunens innbyggere som tar prøver.

Kompetanse Norge ønsker videre å lovfeste sitt tilretteleggingsansvar for gjennomføring av prøver og at prøveavgiften blir fastsatt nasjonalt, av hensyn til likhetsprinsippet. *Kompetanse Norge* mener også at det bør vurderes hvorvidt prøven i samfunnskunnskap bør videreføres, eller om prøven eventuelt kan utformes på en annen måte.

Drammen kommune går tilbake til utgangspunktet og formålet med opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap, og hevder at innføringen av obligatoriske prøver i 2013 har påvirket innholdet i opplæringen. *Drammen kommune* uttaler:

Det ligger i flervalgsprøvens natur at man har konkrete spørsmål som krever konkrete svar, som igjen er basert på konkret faktakunnskap. På den måten har man måttet skifte fokus i undervisningen fra forståelse av samfunnet, herunder kultur og verdier, til faktakunnskaper som skal måles i form av tall etter en test. Dette har vært en uheldig utvikling når man tenker på integrering som noe som i stor grad innebærer forståelse av et samfunn, og forståelse av konsekvensene av ens egne handlinger i et samfunn.

Drammen kommune er positive til at man skal se samfunnskunnskap og opplæring i norsk kultur og norske verdier i sammenheng og foreslår å utvide opplæringen i samfunnskunnskap til 75 timer. *Drammen kommune* foreslår videre at deltageren bør ha B2 nivå i norsk dersom vedkommende skal få samfunnskapsundervisning på norsk.

Som gjort rede for i punkt 10.5.3 har i underkant av 70 høringsinstanser gitt innspill om frist for opplæring og prøve i samfunnskunnskap, og departementets spørsmål om en slik frist eksempelvis bør settes til seks måneder. De fleste av instansene som uttaler seg vurderer spørsmålet om å sette en frist for opplæring og prøve i samfunnskunnskap under ett. Som nevnt i 10.5.3 er flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg negative til at det settes en frist for å gjennomføre opplæring og prøve i samfunnskunnskap. Mange er positive til at opplæringen og prøven bør komme tidlig, men er imot at det settes en frist. Når det gjelder frist for gjennomføring av prøven

er begrunnelsen blant annet at mange deltagere, på et tidlig tidspunkt etter ankomst til Norge, ikke har den digitale kompetansen de trenger for å kunne gjennomføre en digital flervalgsprøve.

Når det gjelder spørsmålet om reduksjon av prøvesteder, er det 25 høringsinstanser som har uttalt seg. Flertallet er negative til en reduksjon av prøvesteder, med begrunnelsen at det vil føre til lenger reisevei, et mindre fleksibelt system og at ansvar for gjennomføring av norskprøver har betydning for utvikling av lærernes kompetanse. Av de som støtter forslaget trekkes det frem at det vil føre til større likhet i prøvegjennomføringen, høyere kvalitet på sensorene og økt tilgjengelighet for alle typer prøver.

10.9.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre dagens ordning med obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, se forslag til § 37. Departementet foreslår imidlertid å justere den foreslåtte bestemmelsen om kommunens ansvar for prøvene.

Departementet viderefører dagens ordning med at vedtak om fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap også innebærer fritak fra prøvene, jf. punkt 10.1.4.3 over. Det foreslås regulert at det også kan gis fritak fra kun prøvene. Den enkelte må selv søke kommunen om fritak.

Deltagere som får sin opplæring i norsk og samfunnskunnskap i videregående opplæring er også omfattet av plikten til å gå opp til prøver. De vil imidlertid få innvilget fritak etter søknad hvis de består fagene norsk og samfunnskunnskap, se punkt 10.1.4.3 ovenfor.

Departementet opprettholder videre forslaget om at den nærmere reguleringen av innholdet i prøvene, gjennomføringen av prøvene og reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser om gjennomføring av prøvene, reguleres i forskrift.

Deltagere med plikt til å gå opp til prøve, kan gå opp til avsluttende prøve gratis én gang. De som ønsker det kan melde seg opp til ny prøve, men må i så fall betale prøveavgiften selv.

Antall prøver og delprøver som skal gjennomføres vil trolig øke fremover, og prøvene vil få økt betydning for den enkelte. Det er derfor departementets vurdering at antall prøvesteder bør reduseres for å sikre bedre kvalitet og kapasitet i gjennomføringen av avsluttende prøver. Kriterier for utvelgelse av prøvesteder bør være for eksempel volum, geografisk spredning, kapasitet og kvalitet/kompetanse. Departementet vurderer at større og færre prøvesteder vil bidra til mer stan-

dardisert og profesjonalisert prøvegjennomføring. Dette gjelder særlig delprøve i muntlig kommunikasjon hvor det benyttes ekstern eksaminator og sensor, og hvor resultatene på prøvene har store konsekvenser for den enkelte, jf. punkt 10.9.1 over. Departementet hadde på høring et forslag om at fylkesmannen skulle få i oppgave å velge ut prøvesteder, men foreslår ikke dette nå. Det pågår et arbeid med å gjennomgå ordningen med gjennomføring av prøver. Hvem som bør ha hvilken rolle, hvor langt plikten til å sørge for tilbud om prøver strekker seg og spørsmål om prøveavgift, er en del av dette arbeidet.

Det foreslås at kommunen skal sørge for at deltagere som har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap får gjennomført prøvene. Denne plikten gjelder uavhengig av hva som blir resultatet av den pågående gjennomgangen av ordningen med gjennomføring av prøver.

I høringen har Kompetanse Norge gitt uttrykk for at deres tilretteleggingsansvar for gjennomføring av prøvene bør lovfestes. Departementet vurderer at det ikke er nødvendig å lovfeste Kompetanse Norges tilretteleggingsansvar. Tilrettelegging for gjennomføring av prøver er en statlig oppgave, og departementet mener det er mer hensiktsmessig å styre denne oppgaven gjennom andre virkemidler enn lov.

Å kunne dokumentere sine ferdigheter i norsk er, som det fremgår over, nødvendig i flere sammenhenger. Det er ikke bare personer som omfattes av integreringsloven som avlegger avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap. Blant annet er det flere som tar prøver i norsk for å dokumen-

tere norskkunnskaper for opptak til norske utdanningsinstitusjoner. Disse kan både være norske og utenlandske statsborgere, som kan være bosatt i eller utenfor Norge. Både personer som omfattes av integreringsloven og andre tar de samme prøvene, og det er ikke naturlig å regulere prøvegjennomføringen i et annet regelverk. Som følge av dette har integreringslovens regler om prøver et videre virkeområde enn resten av loven.

Flere høringsinstanser hadde innspill til når samfunnskunnskapsprøven skal gjennomføres, og flertallet var negative til forslaget om å innføre en frist. Mange er positive til at opplæringen og prøven i samfunnskunnskap bør komme tidlig, men er likevel imot at det settes en frist. Noen instanser er positive til at det settes en frist for gjennomføring av prøven i samfunnskunnskap, men mener fristen ikke bør være kortere enn ett år.

Departementet erkjenner at det kan være noen negative sider ved å sette en frist for gjennomføring av prøven i samfunnskunnskap. Departementet er likevel av den oppfatning at en frist for gjennomføring av både opplæringen og prøven vil være den beste måten å sørge for at opplæringen i samfunnskunnskap kommer tidlig i kvalifiseringsløpet. Departementet foreslår derfor at det settes en frist for gjennomføring av prøve i samfunnskunnskap på ett år fra det tidspunktet man omfattes av rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Dette vil bidra til at man når formålet med opplæringen i samfunnskunnskap, som er å gi deltagere en grunnleggende innføring i det norske samfunnet på et tidlig stadium.

11 Forskjellige bestemmelser

11.1 Forsøk

11.1.1 Gjeldende rett

Introduksjonsloven § 27 fastsetter at departementet etter søknad fra kommunen kan godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede lokale forsøk. Forsøkene kan være utprøving av modeller som innebærer behov for unntak fra bestemmelser som gjelder pedagogiske eller organisatoriske forhold. Rammene for forsøk og hvilke krav som stilles til en søknad om forsøk, er omtalt i rundskriv til introduksjonsloven.

For en nærmere redegjørelse av bakgrunnen for forsøkshjemmelen, se Prop.146 L (2015–2016) og Innst. 103 L (2016–2017).

11.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre muligheten til å søke om unntak fra bestemmelser i introduksjonsloven for å gjennomføre tidsbegrensede forsøk, men det ble foreslått å utvide dagens forsøkshjemmel til også å omfatte forsøk av økonomisk art.

Videre ble det foreslått at departementet kan gi forskrift om kriteriene for å få godkjent forsøk.

11.1.3 Høringsinstansenes syn

Fire høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å innføre en mulighet for å bruke økonomiske forsøk, herunder *Fylkesmannen i Agder*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kompetanse Norge* og *Trøndelag fylkeskommune*.

Tre instanser støtter forslaget. *IMDi* støtter forslaget, men mener det er uheldig å gjennomføre forsøk som bidrar til å begrense enkeltpersoners rettigheter, i form av for eksempel økonomiske sanksjoner. *Kompetanse Norge* støtter også forslaget, men mener kriteriene for når forsøk kan iverksettes bør bygge på kravene Fafo viser til i sin rapport *Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet* (Fafo-rapport 2019:29). *Trøndelag fylkeskommune* støtter forslaget hvis det formuleres på en

måte som gir den enkelte mulighet for å få økt introduksjonsstønad hvis norskmålet nås innen en viss tid.

Fylkesmannen i Agder mener det er viktig å kunne søke om forsøk som er av pedagogisk eller organisatorisk art, tilsvarende opplæringsloven § 1-5, men støtter ikke forslaget om å innføre en mulighet for økonomiske forsøk. *Fylkesmannen i Agder* anser at reglene om trekk i stønad på grunn av fravær og stans er tilstrekkelige.

Fylkesmannen i Agder påpeker også at departementet i 2016 foreslo å innføre en forsøkshjemmel som gikk lenger en lov om forsøk i offentlig forvaltning, men forslaget ble ikke tatt med i lovendringen. Høringsinstansen kan ikke se at det foreligger nye opplysninger som tilsier at det nå bør åpnes for økonomiske forsøk. Videre mener fylkesmannen at det må komme klart frem hva som er vilkårene for at departementet skal kunne innvilge unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift.

11.1.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre muligheten til å søke om unntak fra bestemmelsene i integreringsloven for å gjennomføre tidsbegrensede forsøk, og at forsøkshjemmelen utvides til å omfatte forsøk av økonomisk art, se forslag til § 38.

En utvidelse av forsøkshjemmelen til å omfatte forsøk av økonomisk karakter innebærer at det kan gjennomføres forsøk der det gjøres unntak fra kapittel 5 om introduksjonsstønad. Redusert introduksjonsstønad i en periode mot å motta det resterende beløpet når deltageren oppnår sine mål er én mulig modell, men også andre modeller kan være aktuelle for forsøk. Slike forsøk kan bidra til bedre resultater i ordningene som reguleres i loven, for eksempel ved å gi insentiver til at flere deltagere kommer på et høyere språklig nivå enn de ellers ville gjort og at flere kommer i utdanning og arbeid.

I introduksjonsloven i dag er det åpnet for tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Da forsøkshjemmelen i introduksjonsloven ble innført i 1. januar 2017 inkluderte forslaget

økonomiske forsøk i tillegg til pedagogiske og organisatoriske. Flertallet i Stortinget ønsket den gangen ikke ytterligere hjemler som tar sikte på å bruke kutt i stønad som et insentiv for bedre læring, se Innst. 103 L (2016–2017).

Forsøksloven gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, der særlovgivningen ikke åpner for det. Forsøksloven gir imidlertid ikke mulighet til å godkjenne forsøk som fører til innskrenkning av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har eller gjeldende lover, se forsøksloven § 4 andre ledd. Som nevnt er én mulig modell for forsøk å gi redusert introduksjonsstønad i en periode mot å motta det resterende beløpet ved oppnådd mål. Slike forsøk dekkes ikke av nåværende forsøkshjemmel i introduksjonsloven og kan heller ikke foretas med hjemmel i forsøksloven. Hensikten med denne typen forsøk er å gi insentiver til at flere deltakere kommer på et høyere språklig nivå enn de ellers ville gjort. For å tydeliggjøre i loven at forsøk kan innebære inngrep i rettigheter etter loven, foreslår departementet å presisere i § 38 første ledd at det kan godkjennes forsøk som innskrenker rettigheter eller utvider plikter etter loven.

Fylkesmannen i Agder har i sin høringsuttalelse vist til at de ikke kan se at det foreligger nye opplysninger som tilsier at det nå bør åpnes for økonomiske forsøk. Departementet bemerker at forslaget til integreringslov innebærer mer mål-fokuserte kvalifiseringsordninger enn det er lagt opp til i introduksjonsloven. Det innføres krav om sluttmaal og norskmål, og disse utformes etter fastsatte kriterier. I tillegg arbeides det med å utarbeide standardiserte elementer og revidere læreplanene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Departementet mener at denne målrettingen av ordningene etter loven aktualiserer økonomiske forsøk. Å nå målene som blir satt vil uansett være en stor fordel for deltageren, både på kort og lengre sikt.

Rammene for forsøk og kriteriene for godkjenning vil bli fastsatt i forskrift. Det er ikke aktuelt å godkjenne forsøk som vil være i strid med Grunnloven § 98 om usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling eller internasjonale konvensjoner, herunder blant annet FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og det generelle diskrimineringsforbudet i artikkel 26 og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Sistnevnte innebærer at inngrep i rettigheter som rammer enkelte personer eller grupper, må tilfredsstille krav til begrunnelse og forholdsmessighet. Dette er særlig viktig i vurderingen av om det skal gis adgang til å gjøre unn-

tak fra rettigheter deltagerne er gitt i integreringsloven, for eksempel til introduksjonsstønad. Selv om verken Grunnloven eller internasjonale konvensjoner i seg selv gir noen rett for eksempel til introduksjonsstønad på et visst nivå, innebærer de likevel at inngrep i særlig økonomiske rettigheter som rammer enkelte personer eller grupper, må være saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig. De samlede fordelene ved forsøksordningen må oppveie ulempene som inngrepet i rettigheter etter loven medfører.

Som følge av dette er en forutsetning for å få godkjent forsøk, særlig unntak fra bestemmelsene om introduksjonsstønad, at kommunen i søknaden må begrunne hvorfor den mener at forsøket kommunen ønsker å prøve ut kan ha en effekt på resultatene. Kommunen må beskrive hvilke ulemper et slikt forsøk vil få for deltagerne i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og gi en vurdering av hvordan de samlede fordelene med forsøksordningen for deres deltakere oppveier ulempene inngrepet i rettigheter etter loven medfører. Søknader om forsøk som ikke oppfyller denne forutsetningen vil ikke bli godkjent.

11.2 Kompetansekrav for lærere

11.2.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 19 tredje ledd at den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap som hovedregel skal ha faglig og pedagogisk kompetanse. Dette forstås som at den som underviser som hovedregel må ha godkjent lærerutdanning og i tillegg bør ha norsk som andrespråk som fag.

Flere av lærerne som underviser i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven underviser også i grunnopplæring etter opplæringsloven og er omfattet av kompetansekravene som følger av opplæringsloven. Kompetansekravene er regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Kravene til formell kompetanse i grunnopplæringen varierer mellom 30 og 60 studiepoeng i forskjellige fag.

Over 90 prosent av lærerne som underviser i norsk etter introduksjonsloven har pedagogisk kompetanse.

11.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innføre et krav om at lærere som underviser etter integreringsloven skal ha generell formell pedagogisk kompetanse. Departementet presiserte i høringsnotatet at

begrepet generell formell pedagogisk utdanning tilsvarende det som omtales som faglig og pedagogisk kompetanse i introduksjonsloven i dag og som i dagens rundskriv omtales som godkjent lærerutdanning.

Videre ble det foreslått å innføre et krav om minimum 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk for lærere som underviser i norsk etter integreringsloven.

Det ble foreslått at kravet skal gjelde for lærere som underviser i norsk etter integreringsloven. Kravene skal både gjelde for offentlig og privat ansatte lærere som er ansatt i fast eller midlertidig stilling, dette innebærer at det ikke vil gjelde for lærere som underviser etter opplæringsloven.

Departementet foreslo også at det innføres overgangsregler for lærere som allerede underviser, men som ikke oppfyller de nye kompetansekravene. Det ble foreslått at lærere som allerede underviser må oppfylle de nye kompetansekravene innen 2029. Departementet innførte i 2019 en stipendordning som lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven kan søke på. Fristen ble satt på bakgrunn av at dette er ti år etter innføringen av denne ordningen.

Det ble også foreslått å innføre en overgangsperiode som innebærer at opplæringsstedene kan ansette nye lærere som ikke oppfyller kompetansekravene under forutsetning av at lærerne påbegynner videreutdanning innen ett år, og gjennomfører 30 studiepoeng innen tre år. Det foreslås at denne overgangsperioden også skal vare frem til 2029. Dette vil tilsvare dispensasjonsordningene som er gjeldende for lærere i grunnopplæringen. Det ble foreslått at overgangsreglene skal fremgå av forskrift.

11.2.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 80 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om innføring av kompetansekrav for lærere. I underkant av 70 høringsinstanser støtter forslaget, herunder flere kommuner i tillegg til blant annet *Antirasistisk senter, Fylkesmannen i Nordland, Leiarnettverka for voksenopplæringssentera i Sogn og Fjordane, Norsk lektorlag* og *Skolelederforbundet*. *Antirasistisk senter* mener at alle burde ha rett å undervises av en lærer med godkjent utdanning. *Skolelederforbundet* uttaler at det er på høy tid at det kommer krav til pedagogisk kompetanse og fagkunnskap også for norskopplæring etter integreringsloven. *Rælingen kommune* uttaler:

Det er svært fornuftig at det endelig blir et kompetansekrav for lærere som skal undervise i norsk for innvandrere og flyktninger. Det er dessverre en altfor utbredt bruk av lærere uten god nok kompetanse på fagfeltet med norsk for minoritetsspråklige og voksenopplæring og vi mener at en kvalitetssikring på dette feltet er på høy tid. Riktig og god kompetanse hos lærerne vil gi bedre tilpasset opplæring som vil kunne gi bedre deltagelse i og mestring av det norske arbeidslivet og samfunnet.

Sola kommune påpeker at kompetansekrav markerer at dette er et område som må prioriteres, og at det kan bidra til å øke statusen til lærerne som underviser i norsk etter introduksjonsloven. *Fylkesmannen i Nordland* mener at det at de nyankomne innvandrerne har en god forståelse av norsk, både skriftlig og muntlig, legger grunnlaget for deltagelse i samfunnet og en varig tilknytning til arbeidslivet.

Selv om forslaget om innføring av kompetansekrav har klar støtte, har en rekke instanser innspill til justeringer, tilføyelser eller mindre endringer av forslaget. Dette gjelder blant annet *Askøy kommune, Utdanningsforbundet* og *Voss voksenopplæring* som vurderer at begrepet generell formell pedagogisk utdanning er utydelig og lett kan misforstås, og mener at departementet i loven bør bytte begrepet med godkjent lærerutdanning.

Også *Trøndelag fylkeskommune* støtter forslaget, men bemerker at det kan være problematisk å fylle kravet i områder av landet der det er liten tilgang på lærere med pedagogisk utdanning. *Flyktningtjenesten og voksenopplæringen i Levanger kommune* trekker frem at realkompetanse bør telle med i beregningen av lærernes samlede kompetanse.

Enkelte instanser mener kravet burde utvides til 60 studiepoeng i faget norsk som andrespråk, deriblant *Kompetanse Norge* og *Nye Orkland kommune*. *Nye Orkland kommune* uttaler:

For lærere som ønsker å utvide til 60 studiepoeng, bør det opprettes studietilbud (nettbaserte og/eller samlingsbaserte) for å muliggjøre dette.

Omtrent 20 instanser kommer med innspill om at kompetansekravet også burde gjelde andre grupper. I sær fremheves det at lærere i videregående opplæring som skal gi deltagere i fulltid videregående skole opplæring i norsk, burde omfattes av samme kompetansekrav. Eksempelvis er *Elverum kommune, Faglig forum for kommunalt flykt-*

ningarbeid (ffkf), Høgskolen på Vestlandet og Kristiansand kommune av denne oppfatningen.

Det er også flere høringsinstanser som uttaler at kompetansekravet burde gjelde lærere i grunnskolen for voksne. Noen instanser har merknader om at det burde stilles kompetansekrav overfor andre grupper, for eksempel lærere i samfunnskunnskap og programrådgivere. Dette fremheves blant annet av *Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)*, *Gran og Lunner voksenopplæring* og *Kompetanse Norge*. *Kompetanse Norge* skriver:

Det er et klart behov for sterkere satsing på kompetanseheving av lærere som underviser i samfunnskunnskap. Kompetanse Norge anbefaler at det utredes hvordan dette kan gjøres og hvilke kompetansekrav som kan være hensiktsmessige for denne lærergruppa.

Flere instanser har merknader om at det er andre fag som burde sidestilles med faget norsk som andrespråk, blant annet *Bømlo kommune*, *Folkeuniversitetet Asker*, *Melhus kommune* og *Skolelederforbundet*. *Melhus kommune* uttaler at 30 studiepoeng i begynneropplæring for grunnskolen, og 30 studiepoeng innenfor språkdelen av nordisk, favner mye av det samme som norsk som andrespråk. *Bømlo kommune* mener at utdanning i voksenpedagogikk burde sidestilles med norsk som andrespråk.

Det har også kommet innspill, blant annet fra *Bodø kommune* og *Seljord kommune*, om at satsingen på kompetanseheving for lærere i norsk etter ny integreringslov burde inn under eller ses i sammenheng med Utdanningsdirektoratets satsing *Kompetanse for kvalitet*.

Leiarnettverka for voksenopplæringssentra i Sogn og Fjordane og *Voss voksenopplæring* mener at deltagerne i norskopplæringen også burde gis rett til kontaktlærer og rådgiver (tilsvarende opplæringsloven).

Noen instanser er skeptiske til forslaget, eksempelvis *Grong kommune*, *Kommunesektorens Organisasjon (KS)* og *Vaksenopplæringa i Vinje kommune*. Enkelte høringsinstanser trekker frem at forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. *Vaksenopplæringa i Vinje kommune* mener at forslaget kan få økonomiske konsekvenser fordi erfarne og dyktige lærere må sendes på etterutdanning, som igjen fører til utfordringer med vikarer og dårlig kvalitet på undervisninga. *KS* mener at de administrative og økonomiske konsekvensene ikke er godt nok utredet. Dette gjelder først og fremst at man ikke ser forslaget i

sammenheng med kommunens øvrige plikter og utfordringer knyttet til rekruttering av lærere og læreres kompetanse innen oppvekstfeltet.

KS er videre bekymret for at departementet i sin styringsiver fratar kommunene et viktig styringsvirkemiddel når det gjelder å kvalitetssikre opplæringen, og at tiden blir brukt til å administrere formelle krav fremfor å sikre en god samlet undervisningskompetanse i undervisningen i norsk og samfunnskunnskap.

Vaksenopplæringa i Vinje kommune mener også at forslaget kan gi store utfordringer i mange kommuner og uttaler:

Det blir og ei ny «avskilting» av dyktige lærerar med lang erfaring med norskopplæring for flyktningar. Fleire skuleslag kjem og til å måtte konkurrere om dei same lærekreftene.

Grong kommune problematiserer at svingninger i bosettingen kan føre til rekrutteringsproblemer til voksenopplæring, og at disse utfordringene vil bli ytterligere forsterket ved innføring av krav. *Grong kommune* mener at mange lærere kan vurdere å søke seg bort fra fagfeltet fremfor å satse på en videreutdanning til en jobb som man ikke vet om det er behov for i fremtida.

11.2.4 Departementets vurdering

Et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg støtter forslaget om å innføre et kompetansekrav for lærere som underviser i norsk etter integreringsloven.

God kompetanse hos lærerne har stor betydning for kvaliteten i opplæringen i norsk for voksne innvandrere, jf. omtale i punkt 2.2. Departementet mener at innføringen av kompetansekrav for lærere i norsk etter integreringsloven vil bidra til bedre resultater og mindre variasjon i resultatene mellom kommunene. En undersøkelse utført av Kompetanse Norge viser at 73 prosent av lederne av opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven er positive til innføring av kompetansekrav.

Enkelte av høringsinstansene vurderer at begrepet generell formell pedagogisk utdanning er utydelig og lett kan misforstås, og mener at departementet i loven bør bruke et annet begrep. Departementet ser at formell pedagogisk utdanning ikke er et entydig begrep og at det kan misforstås. Departementet foreslår derfor at det benyttes samme ordlyd som i opplæringsloven § 10-1, hvor det fremgår at den som skal ansettes må ha relevant faglig og pedago-

gisk kompetanse. Hva som ligger i dette er nærmere regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 14, og det stilles ulike kompetansekrav ut fra hvilket trinn det skal undervises på. Det er imidlertid gjort unntak for de som skal undervise voksne etter opplæringsloven kapittel 4A, der kan også personer uten formell pedagogisk kompetanse ansettes. Forslaget om kompetansekrav i integreringsloven innebærer at kommuner som organiserer opplæring i norsk etter integreringsloven i voksenopplæringen vil måtte ha lærere med relevant faglig og pedagogisk kompetanse, selv om dette ikke følger av kravene i opplæringsloven. Hvilke krav til relevant faglig og pedagogisk kompetanse som skal gjelde etter integreringsloven vil bli regulert i forskrift. I forskriftsarbeidet vil det vurderes unntak tilsvarende unntakene i opplæringsloven kapittel 10, for tilfeller hvor kommunen ikke har eller får rekruttert personer som oppfyller kravene.

I tillegg til de generelle kravene i forskrift til opplæringsloven kapittel 14, foreslår departementet at det skal stilles krav om dokumentert kompetanse i faget norsk som andrespråk, tilsvarende 30 studiepoeng. Dette vil også bli regulert i forskrift.

Noen høringsinstanser hadde innspill til at 30 studiepoeng er for lavt og mener det bør stilles krav om 60 studiepoeng. Et krav om 60 studiepoeng i norsk som andrespråk etter integreringsloven, vil bidra til mer faglig bredde og dybde hos lærerne. Departementet vurderer likevel at det ikke bør settes et krav om 60 studiepoeng i norsk som andrespråk for lærere i norsk etter integreringsloven. Et krav om 60 studiepoeng i norsk som andrespråk vil gjøre det vanskelig for mange kommuner å få tak i kvalifiserte norsklærere. De fleste videreutdanningstilbudene som er etablert, dekker et pensum på 30 studiepoeng. Et krav om flere studiepoeng enn 30 forutsetter at tilbudet utvides og at påbyggingsemner opp til et høyere nivå må prioriteres. Det vil også være kostbart å videreutdanne dagens lærere slik at de oppnår 60 studiepoeng i norsk som andrespråk, blant annet fordi det ikke finnes en stipendordning som dekker 60 studiepoeng.

Departementet mener at dagens utdanningstilbud for 30 studiepoeng i norsk som andrespråk er tilstrekkelig til å håndtere en første økning i antall søkere som følge av forslaget. Departementet vil også legge til rette for å utvikle studietilbudet videre. Det er etablert en stipendordning til videreutdanning i 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk. Ordningen gir stipend til om lag 200 lærere årlig.

Departementet opprettholder også forslaget om å innføre overgangsregler i forskrift for kravet om 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Flere høringsinstanser er positive til at det innføres overgangsregler med en dispensasjonsordning for allerede tilsatte lærere og en overgangsperiode for ansettelse av nye lærere som ikke oppfyller kompetansekravene. Overgangsregler vil være sentrale for å redusere økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene, beholde allerede ansatte lærere og styrke rekrutteringsgrunnlaget av nye lærere. Overgangsreglene vil også gi kommunene tid til å ha en helhetlig tilnærming til rekruttering av lærere, hvor de ser lærernes kompetanse både innen grunnopplæringen og voksenopplæringen i sammenheng. Det er anslagsvis 3 500 lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven. Om lag 53 prosent av disse vil trenge kompetanseheving hvis krav om 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk innføres, viser en undersøkelse fra Kompetanse Norge. De aller fleste, om lag 43 prosent (ca. 1500 lærere), vil trenge 30 studiepoeng. En mindre del, om lag 10 prosent, vil trenge noen færre studiepoeng for å fylle kompetansekravet om norsk som andrespråk.

Flere instanser har innspill til at andre lærergrupper også burde omfattes av kompetansekravet. For departementet har det vært sentralt å lovfeste et krav til lærere som underviser i norsk etter integreringsloven. På sikt kan det imidlertid være aktuelt å innføre krav til særskilt kompetanse også for andre som underviser voksne innvandrere i norsk, og departementet vil også vurdere om det er hensiktsmessig å innføre kompetansekrav for lærere i samfunnskunnskap. Departementet har i utredningen av kompetansekrav for norsklærere sett hen til Utdanningsdirektoratets satsing *Kompetanse for kvalitet*, men har ikke funnet det hensiktsmessig å legge kompetanseheving av lærere som underviser etter integreringsloven inn under denne satsingen.

Departementet har også bemerket seg at flere instanser mener at andre fagretninger burde sidestilles med faget norsk som andrespråk. Forslaget om at det er norsk som andrespråk det skal stilles krav om, opprettholdes med bakgrunn i at dette er en særlig relevant kompetanse for lærere som gir norskopplæring til voksne innvandrere. Innspillene om at deltaere i norsk og samfunnskunnskap burde gis rett til kontaktlærere og rådgiver, vil eventuelt bli utredet på et senere tidspunkt.

Departementet vil presisere at kompetansekravet som foreslås er et minimumskrav, og at det er henholdsvis kommunen og fylkeskommunen

som vurderer hvilken kompetanse de mener er nødvendig for å kunne gi et tilbud i henhold til kravene i integreringsloven og opplæringsloven til sine deltagere.

Lærere som har yrkeskvalifikasjoner fra en annen EØS-stat og som skal undervise i norsk etter denne loven, skal godkjennes etter reglene i yrkeskvalifikasjonsloven med tilhørende forskrift. Det er NOKUT som godkjenner lærere med yrkeskvalifikasjoner fra utlandet. Departementet vil i forskriftsarbeidet vurdere om det skal inntas tilsvarende regler som i forskrift til opplæringsloven § 14-7 om godkjenning for personer som ikke er omfattet av yrkeskvalifikasjonsloven.

11.3 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

11.3.1 Gjeldende rett

Fra 1. august 2018 ble det innført forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i opplæring etter introduksjonsloven i introduksjonsloven § 27 a. Forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg i introduksjonsloven ble innført samtidig med et lignende forbud i barnehager og i andre undervisningssituasjoner. Forbudet gjelder i både offentlig og private institusjoner.

Bakgrunnen for forslaget var behandlingen av representantforslag 3 S (2016–2017) hvor Stortinget i Innst. 63 S (2016–2017) ba regjeringen om å utarbeide og eventuelt foreslå nasjonale regler som sikrer at ansiktene til elever, studenter og lærere skal være fullt ut synlige på skoler, universitet og høyskoler.

Forbudet omfattet hele utdanningsløpet fra barnehage via skole til fagskoler, høyskoler og universitet, i tillegg til deltagere i introduksjonsprogram og opplæring etter introduksjonsloven.

Dersom ansatte, elever, studenter eller deltagere i opplæring etter introduksjonsloven bruker plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, kan dette være til hinder for god samhandling og kommunikasjon. God samhandling og kommunikasjon er avgjørende for et godt læringsutbytte.

Forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, omfatter plagg som nikab og burka. Nikab er en kombinasjon av hode- og ansiktsplagg som kan brukes på flere måter, men vanligvis dekker plagget hele ansiktet så nær som øynene. Burka dekker hele kroppen og har et tekstilgitter foran øynene. Forbudet omfatter også andre plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, som finlandshetter med stoff foran ansiktet. Hijab, som bare dekker håret og halsen, er ikke et plagg

som dekker ansiktet. For en grundigere redegjørelse for forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg, se Prop. 51 L (2017–2018).

11.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre forbudet mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i integreringsloven, men foreslo en liten språklig justering slik at bestemmelsens første ledd første punktum endres fra «opplæringssituasjoner og vurderingssituasjoner» til «opplærings- og vurderingssituasjoner».

11.3.3 Høringsinstansenes syn

Seks høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å videreføre forbudet mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i opplæring etter introduksjonsloven, og ingen av dem støtter forslaget. Dette gjelder *Antirasistisk senter, Fylkesmannen i Agder, Jussbuss, Lillehammer kommune, Utdanningsforbundet* og *Vergeforeningen Følgesvennen*. *Antirasistisk senter, Fylkesmannen i Agder, Utdanningsforbundet* og *Vergeforeningen Følgesvennen* uttaler at bruken av ansiktsdekkende plagg er marginal og at det er unødvendig å ha et eget lovforslag om dette. *Fylkesmannen i Agder* ser at behovet for kommunikasjon og samspill gjør seg gjeldende, men mener likevel at et forbud vil kunne få større negativ innvirkning for den enkelte deltager enn for andre elever, studenter og ansatte når det gjelder personlige, økonomiske og juridiske forhold. *Fylkesmannen i Agder* uttaler:

En deltaker som i en årrekke har brukt nikab eller burka vil kunne oppleve det som en ytterligere belastning å ta av seg det ansiktsdekkende plagget etter kort botid i Norge. Det vil kunne gjelde uavhengig om årsaken til det ansiktsdekkende plagget er kulturelt og/eller religiøst betinget, eller som resultat av ytre press.

Fylkesmannen i Agder, Jussbuss, og Vergeforeningen Følgesvennen påpeker at et forbud i praksis vil føre til at disse kvinnene ikke møter til pliktig opplæring, som vil resultere i at enkelte kan miste sin inngangsport til det norske samfunnet. De mener at dette vil få konsekvenser for norskopplæring og på sikt søknad om permanent opphold og statsborgerskap. Det vil også innebære tap av introduksjonsstønad. *Jussbuss* fremhever at forbudet strider mot hensikten bak lovforslaget, som nettopp er å fremme integrering. *Utdanningsforbundet*

mener at det kan åpnes for innføring av lokale forbud om nødvendig.

Fylkesmannen i Agder foreslår at kommunen i stedet bør få en plikt til jevnlig å samtale med de aktuelle deltagerne, og forklare hvorfor det ikke er ønskelig at de bruker ansiktsdekkende plagg i arenaer for læring, integrering og kommunikasjon. Også *Antirasistisk senter* understreker at god dialog og godt samarbeid lokalt best løser utfordringer av denne typen.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om en liten språklig justering.

11.3.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre forbudet mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i opplæring etter integreringsloven, se forslag til § 40. Bestemmelsen ble innført i 2018 samtidig som lignende bestemmelser ble innført i flere andre lover. Det har ikke kommet innvendinger mot bestemmelsen som ikke er vurdert i Prop. 51 L (2017–2018).

Departementet opprettholder også forslaget om en liten språklig justering slik at bestemmelsens første ledd første punktum endres fra «opplæringssituasjoner og vurderingssituasjoner» til «opplærings- og vurderingssituasjoner». Til dette punktet har det ikke kommet noen uttalelser.

11.4 Behandling av personopplysninger

11.4.1 Gjeldende rett

Introduksjonsloven §§ 25 til 25 b regulerer behandling av personopplysninger. Etter introduksjonsloven § 25 kan offentlige organer behandle personopplysninger, inkludert sensitive personopplysninger, når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med:

- tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv
- tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet
- gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkunnskaper og samfunnskunnskap
- bosetting av innvandrere
- utbetaling av tilskudd for tiltakene nevnt ovenfor

Personopplysninger kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, jf. § 25 andre ledd. Når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig, kan personopplysninger også innhentes

fra barnevernet og krisesentre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Personopplysningene kan utveksles mellom offentlige organer som har behov for opplysningene for å utføre oppgaver nevnt i første ledd, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Organisasjoner og private som utfører oppgaver nevnt i første ledd anses som offentlige organer i denne sammenheng.

Introduksjonsloven § 25 a gir hjemmel for opprettelse av nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 25 første ledd. Det mest sentrale registeret er Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), som inneholder opplysninger om enkeltpersoners deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring etter loven. Utlevering av personopplysninger kan skje gjennom direkte søketilgang i registrene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), kommunene og Arbeids- og velferdsetaten er blant aktørene som har direkte tilgang til NIR, og som derfor kan se relevante opplysninger om enkeltpersoner. Etter introduksjonsloven § 25 a har kommunen plikt til å registrere personopplysninger om personer som omfattes av introduksjonsloven i slike registre. Plikten er presisert i forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven.

Etter introduksjonsloven § 25 b kan offentlige organer pålegge følgende organer å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere uten hinder av lovbestemt taushetsplikt:

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Kompetanse Norge
- Arbeids- og velferdsetaten
- Utlendingsdirektoratet
- Utlendingsnemnda
- folkeregistermyndigheten
- kommunene

Hvilke personopplysninger som kan behandles reguleres i forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven. Dette gjelder blant annet opplysninger om den enkeltes kompetanse, gjennomført opplæring og tiltak i introduksjonsprogrammet, bosetting, prøveavvikling og tilskudd.

I forskriften reguleres også ansvaret til IMDi, Kompetanse Norge og kommunene. IMDi og Kompetanse Norge er behandlingsansvarlige for registre med opplysninger om deltagere i ordningene etter introduksjonsloven. I tillegg har direktoratene ansvar for å overføre opplysninger til utlendingsmyndighetene til bruk for behandling av søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven. Kommunene er behandlingsansvarlig for

behandling av personopplysninger som ikke skjer i registre etter introduksjonsloven § 25a.

Se Prop. 45 L (2017–2018) Endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv.) for utdypende omtale av gjeldende rett.

11.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i hovedsak å videreføre dagens regulering av behandling av personopplysninger, men at det inntas en hjemmel for å behandle tilsvarende opplysninger om personer som får innvilget norsk statsborgerskap.

Det ble også foreslått å oppdatere begrepsbruken til den nye personopplysningsloven. Begrepet «sensitive personopplysninger» ble foreslått erstattet med en henvisning til personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Dette innebærer ingen realitetsendring.

Departementet foreslo også et nytt andre ledd som gir hjemmel for å behandle personopplysninger om personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap etter å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Departementet foreslo videre at plikten til å registrere personopplysninger i personregister også skal gjelde for fylkeskommunen, ettersom fylkeskommunen i forslaget får oppgaver etter loven. Hvilke opplysninger som skal registreres ble foreslått regulert i forskrift. Det ble også foreslått at fylkeskommunene inntas i listen over organer som kan pålegges å utlevere personopplysninger.

Departementet foreslo videre at den enkelte skal kunne reservere seg mot bruk av egne personopplysninger til forskningsformål, når opplysningene direkte kan identifisere vedkommende. Slike opplysninger inkluderer blant annet navn, adresse, fødselsnummer, telefonnummer m.m. Det ble ikke foreslått at reservasjonsadgangen skulle gjelde indirekte identifiserbare personopplysninger eller pseudonymiserte personopplysninger. Departementet foreslo at dette reguleres i forskrift.

Videre foreslo departementet at det kan gis forskrift om bruk av automatiserte avgjørelser.

Departementet foreslo også at hjemmelen for behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister videreføres i integreringsloven frem til tolkeloven trer i kraft. Bestemmelsen i introduksjonsloven § 25 c trådte i kraft 1. januar 2020.

11.4.3 Høringsinstansenes syn

Tolv høringsinstanser uttalte seg om forslaget til bestemmelser om behandling av personopplysninger, herunder *Barne- og familiedepartementet (BFD)*, *Bufetat region øst*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Justis- og beredskapsdepartementet (JD)*, *Kompetanse Norge*, *MiRA-Senteret*, *Telemark fylkeskommune*, *Utlendingsdirektoratet (UDI)*, *Utlendingsnemnda (UNE)*, *Vergeforeningen Følgesvennen*, *Vestfold fylkeskommune* og *Viken fylkeskommune*. De fleste støtter forslaget.

Telemark fylkeskommune, *Vestfold fylkeskommune* og *Viken fylkeskommune* peker på at det ikke fremkommer av forslaget til § 42 at fylkeskommunene har plikt til å registrere opplysninger i NIR eller Kompass, og at dette må presiseres.

JD mener at behandling av personopplysninger og bestemmelser om informasjonsdeling og unntak fra taushetsplikt bør reguleres i atskilte paragrafer. Videre uttaler *JD*:

Forholdet mellom § 41 annet og tredje ledd og § 43 bør klargjøres. Det er videre uklart hvordan bestemmelsene i § 41 annet og tredje ledd forholder seg til forvaltningslovens generelle regler om unntak fra taushetsplikten, jf. forvaltningsloven § 13 b. Selv om reglene er en videreføring av gjeldende rett, anbefaler vi at en benytter det videre lovarbeidet til å vurdere behovet for og utformingen av eventuelle særregler nærmere.

BFD og *Bufetat region øst* viser til at det er uklart hva som menes med «barnevernet» i forslaget til § 41 og den gjeldende introduksjonsloven § 25. *BFD* uttaler:

Når det gjelder adgangen til å innhente opplysninger i utkastets § 41 henvises det til «barnevernet». Det synes uklart om dette gjelder den kommunale barneverntjenesten, eller også statlig barneverntjeneste (dvs. Bufetat), eller også eventuelt omsorgssenteret hvor barnet er plassert. Det synes som om tolkningen av dette begrepet kan få betydning dersom «barnets beste» er til hinder for at det oversendes opplysninger.

Bufetat region øst uttaler videre:

Bufetat, region øst er opptatt av at det ikke åpnes opp for at kartlegging som gjennomføres av omsorgssentrene etter § 5A-6 kan oversendes uten samtykke fra barnet/vergen. Dette

spesielt etter det i forslag til ny barnevernslov ble forslått å fjerne kravet til samtykke med begrunnelse i harmonisering med introduksjonsloven. Med bakgrunn i dette er det derfor ønskelig at forholdet mellom bestemmelsene, men også forståelsen av barnevernet i § 41 annet ledd tydeliggjøres ytterligere i forarbeidene til ny lov.

UDI har merknader til forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven, blant annet om innhenting av prøveresultater og pålegg om utlevering av personopplysninger. *UDI* har ikke merknader til de foreslåtte bestemmelsene om behandling av personopplysninger i integreringsloven. *UNE* ser behovet for den foreslåtte hjemmelen i andre ledd ut fra departementets beskrivelse, og viser til at nødvendighetsvilkåret setter grenser for når opplysninger kan innhentes. *UNE* kommenterer ikke hvorvidt det bør være en slik hjemmel.

Vergeforeningen Følgesvennen mener at lovforslaget viderefører en for vid adgang til å utlevere personopplysninger. *Vergeforeningen Følgesvennen* uttaler:

Regjeringen ønsker at informasjon skal videreformidles til bosettingsmyndighetene uten samtykke. Etter vår mening er en slik bestemmelse ikke forenlig med personvern. Det er flyktningen som eier opplysningene og de bør selv kunne få velge hvilke andre instanser og personer som skal få videreformidlet informasjonen. Om det er noe flyktningen ikke ønsker at andre skal vite om, må dette respekteres.

Vi erfarer at mange flyktninger har negative erfaringer med myndigheter og andre autoritetspersoner fra sine hjemland. I ytterste konsekvens vil en slik vid bestemmelse kunne føre til at de holder tilbake essensiell informasjon samt at opplysninger kommer på avveie.

På grunnlag av dette anbefaler *Vergeforeningen Følgesvennen* at asylgrunnlaget og andre sensitive opplysninger i noen tilfeller ikke blir gitt ut, og at opplysninger som skal gis videre krever samtykke fra flyktningen.

MiRA-Senteret har også merknader til videreføringen av bestemmelsene om utlevering av tauts belagte opplysninger, og uttaler at det ikke sies noe om hvilke kriterier som må oppfylles for at utlevering skal være nødvendig. *MiRA-Senteret* mener at det er nødvendig med en nærmere presisering av til hvilke formål og i hvilke situasjoner en slik utleveringsplikt vil være aktuell.

Kompetanse Norge støtter forslaget og er positiv til at det foreslås å innta en utvidet hjemmel for behandlingsansvaret i § 41, slik at personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap omfattes av loven. Samtidig uttaler *Kompetanse Norge*:

Vi oppfatter at det er behov for å utvide den nye hjemmelen som omfatter norske borgere, slik at også personer som har vært norske borgere hele livet, kan omfattes av myndighetenes behandlingsansvar. Slik lovteksten nå er formulert, vil personer som alltid har vært norske statsborgere falle utenfor offentlige organers behandlingsansvar, ref. formuleringen i utkastets § 41 annet ledd; «.. personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap etter [vår kursivering] å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven». Det finnes norske borgere som f. eks. har behov for å ta norskprøver i Kompetanse Norges administrative prøvesystem (PAD). En kan blant annet tenke seg en norsk borger som har bodd i utlandet hele livet, men som i voksen alder vil flytte til Norge for å studere og/eller arbeide. Det er nærliggende å tro at vedkommende raskt vil få et behov for å kunne dokumentere språknivå i norsk gjennom prøveresultater etter prøvegjennomføring i PAD. Utfordringen med hjemmelen slik den nå er formulert, er at norske myndigheter ikke har grunnlagshjemmel for å behandle personopplysninger fra slike borgere. Vi ser derfor et behov for at også norske borgere blir omfattet av behandlingsansvaret som skrives inn i den aktuelle bestemmelsen. For øvrig antar vi at departementet har ment å omfatte denne gruppen norske borgere da den er omtalt i høringsnotatet i tilknytning til § 41 første ledd bokstav c), s. 189 som en del av den såkalte privatistgruppen som har mulighet for å gjennomføre prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Kompetanse Norge støtter også departementets forslag om at det kan gis forskrift om automatiserte avgjørelser.

IMDi støtter forslaget, men viser til at det er behov for å endre forskrift om behandling av personopplysninger.

11.4.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder i hovedsak forslaget om å videreføre bestemmelsene om behandling av personopplysninger, men foreslår å dele en av bestemmelsene slik at det blir fire bestemmelser

istedenfor tre. Se forslag til §§ 41 til 44. Introduksjonsloven § 25 om behandling av personopplysninger ble endret 1. september 2018. Da ble også §§ 25 a og 25 b lagt til. Oppdelingen av bestemmelsene innebærer ingen realitetsendring, og det vises til Prop. 45 L (2017–2018) for omtale av bestemmelsene. Departementet foreslår også å videreføre bestemmelsen om Nasjonalt tolkeregister, se forslag til § 45. Det vises til Prop. 6 L (2019–2020) for omtale av bestemmelsen.

Da endringene i introduksjonsloven ble vedtatt i juni 2018 hadde ikke den nye personopplysningsloven trådt i kraft. Begrepsbruken var derfor tilpasset den gamle personopplysningsloven og det er nå behov for å oppdatere. Begrepet «sensitive personopplysninger» er i den nye personvernforordningen erstattet med «særlige kategorier av opplysninger». Innholdet er i hovedsak det samme, med unntak av at opplysninger som kan avsløre siktelse o.l. i straffbare forhold ikke lenger omfattes. Opplysninger som kan avsløre straffbare forhold reguleres isteden i personvernforordningen artikkel 10. Bestemmelsene om behandling av personopplysninger i integreringsloven viser til opplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Flere høringsinstanser ber om at fylkeskommunene inkluderes i hjemmelen for behandling av personopplysninger. Slik bestemmelsene i §§ 41 til 44 er formulert, gjelder behandlingsgrunnlaget alle offentlige organer som har oppgaver innenfor formålene. Ved regionreformen og oppgavene som foreslås i integreringsloven, vil fylkeskommunene være omfattet av hjemmelen.

Departementet opprettholder forslaget om et nytt andre ledd i § 41 som gir hjemmel for å behandle personopplysninger om personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap etter å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Dette har sammenheng med at man skal ha rett til å fullføre påbegynt introduksjonsprogram dersom man får statsborgerskap, og at det kan være behov for å prøve ut nye tiltak som også kan omfatte personer med norsk statsborgerskap. Forslaget begrenses av at også denne behandlingen må være nødvendig for å utføre oppgaver som nevnt i bestemmelsens første ledd. Det vil trolig dreie seg om et lite antall personer, som i mange tilfeller også vil ha samtykket til deltagelse i utprøvinger og lignende. I høringen har Kompetanse Norge spilt inn at også personer som har vært norske statsborgere hele livet bør omfattes av denne bestemmelsen. Departementet viser til at § 41 første ledd bokstav c om prøver allerede har et videre virkeområde enn de andre formålene i bestemmelsen. Mens bokstav a, b og d er

begrenset til å gjelde for henholdsvis asylsøkere og innvandrere, viser bokstav c til «gjennomføring av prøver for dokumentasjon...». Departementet ser at forslaget til andre ledd kan skape en uklarhet ved tolkningen av første ledd bokstav c. Samtidig kan en presisering i lovteksten av at det nye andre leddet henviser til bokstav a, b og d tolkes som en begrensning av bokstav c. Det foreslås derfor ikke endringer i dette.

BFD og Bufetat region øst har etterlyst presiseringer om barnevernets adgang til å utlevere opplysninger, og barnets beste som vilkår for utlevering av personopplysninger. Det fremgår av forslaget til § 42 første ledd andre punktum (og introduksjonsloven § 25 andre ledd andre punktum) at personopplysninger kan innhentes fra den kommunale barnevernstjenesten og krisesentre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig. I merknaden til bestemmelsen i Prop. 45 L (2017–2018) fremgår at det dette for eksempel kan være nødvendig dersom det har foregått vold i familien. Bakgrunnen for bestemmelsen er særlig bosettingsprosessen, og situasjoner der medlemmer av en familie ikke bør bosettes i samme kommune. Bufetat region øst har konkret vist til kartleggingen av enslige mindreårige som bor på omsorgssentre. Denne kartleggingen oversendes til bosettingskommunene. Forslag til ny barnevernslov er sendt på høring, og der er det foreslått å fjerne dagens krav om samtykke fra barnet eller vergen for å oversende kartleggingen til integreringsmyndighetene. Begrunnelsen for forslaget er dels å harmonisere regelverket med introduksjonsloven, der det ikke kreves samtykke for slike oversendelser, og dels å sikre at integreringsmyndighetene har tilgang til god informasjon om barnets situasjon og behov, slik at barnet bosettes på best mulig måte. Intensjonen bak bestemmelsen om innhenting av informasjon fra barnevernet og krisesentre har ikke vært å innføre en vurdering av barnets beste ved oversendelse av denne kartleggingen. Departementet foreslår derfor å presisere at denne bestemmelsen gjelder ved tiltak fra den kommunale barnevernstjenesten.

Når det gjelder høringsuttalelsene fra Vergeforeningen og MiRA-Senteret om adgangen til å utlevere opplysninger, viser departementet til Prop. 45 L (2017–2018) punkt 8 som inneholder en gjennomgang av hvorfor samtykke ikke kan brukes som behandlingsgrunnlag, formålene for behandling av personopplysninger og nødvendighetskriteriet.

I Prop. 45 L (2017–2018) ble det varslet at departementet ville utrede en bestemmelse som sikrer at den enkelte skal kunne reservere seg mot bruk av personopplysninger til forskningsformål, med bakgrunn i retten til å råde over egne personopplysninger.

Departementet opprettholder forslaget om at den enkelte skal kunne reservere seg mot bruk av egne personopplysninger til forskningsformål når opplysningene direkte kan identifisere vedkommende.

Retten til å råde over egne personopplysninger er et utslag av det grunnleggende prinsippet om medbestemmelse. Utgangspunktet er at personer selv skal kunne bestemme om opplysninger om dem skal samles inn, og hva opplysningene skal kunne brukes til. Prinsippet om medbestemmelse har særlig stor betydning ved behandling av direkte identifiserbare personopplysninger, for eksempel navn, personnummer, DUF-nummer eller andre personentydige kjennetegn. Indirekte identifiserbare opplysninger er opplysninger som kun kan identifisere enkeltpersoner gjennom kombinasjon med tilleggsopplysninger, for eksempel bostedskommune kombinert med alder og kjønn. Graden av identifikasjon kan reduseres eller fjernes helt med ulike tiltak, for eksempel pseudonymisering eller anonymisering. Pseudonymiserte opplysninger er opplysninger der navn, personnummer eller andre personentydige kjennetegn er erstattet med et nummer eller lignende, som viser til en atskilt liste med de direkte identifiserbare personopplysningene. Anonyme opplysninger er opplysninger som ikke kan identifisere enkeltpersoner i et data-materiale, verken direkte eller indirekte.

Personopplysninger skal i utgangspunktet kun behandles til formål som er forenlige med formålene opplysningene har blitt samlet inn for. Det fremgår av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at viderebehandling av personopplysninger for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning, eller for statistiske formål, ikke anses som uforenlig med de opprinnelige formålene.

Forskning er helt sentralt i videreutviklingen av integreringslovens ordninger. Statistikk, evalueringer og kunnskapsoppsummeringer gir kunnskap om hva som fungerer og ikke fungerer, og hvilke forbedringspunkter som finnes. Dette gir et sterkere grunnlag for å videreutvikle ordningene og sette i gang nye tiltak som forbedrer tilbudet for de som allerede er her, og nye innvandrere

som kommer til Norge. Det er viktig å både se på helheten og å dykke ned på individnivå. Erfaringer fra enkeltpersoner kan gi verdifull kunnskap som statistiske undersøkelser ikke fanger opp. Departementet viser til omtalen i Prop. 45 L (2017–2018) punkt 8.4 for mer om viderebehandling av personopplysninger til forskningsformål.

Reservasjonsadgangen skal ikke gjelde indirekte identifiserbare personopplysninger eller pseudonymiserte personopplysninger. Bakgrunnen er den viktige rollen statistikk og forskning spiller i videreutviklingen av ordningene etter loven. Det er for eksempel behov for statistikk som kan detaljeres ned til alder og nasjonalitet til deltagere i introduksjonsprogrammet. Dersom ulike grupper enten jevnt over, eller ved noen utvalgte steder, oppnår dårligere resultater enn andre, er det enklere å utvikle særskilte tiltak for disse. Opplysninger om alder og nasjonalitet i kombinasjon med for eksempel bostedskommune kan særlig på små steder identifisere enkeltdeltagere, men vil altså ikke være mulig å reservere seg mot.

Departementet viser til Prop. 47 L (2019–2020) der forskriftshjemmelen i introduksjonsloven § 25 foreslås endret slik at det kan gis forskrift om bruk av automatiserte avgjørelser. Departementet opprettholder det tilsvarende forslaget i integreringsloven. Det følger av personvernforordningen artikkel 22 nr. 1 at den registrerte har rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, og som har rettsvirkning for vedkommende. Etter artikkel 22 nr. 2 gjelder dette ikke hvis avgjørelsen er tillatt etter nasjonal rett, eller hvis avgjørelsen er basert på den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. bokstav b og c.

Bakgrunnen for forslaget er at noen av de avsluttende prøvene sensureres av et automatisk system, og at resultatet derfor kan utgjøre en automatisert avgjørelse. Prøveresultatene har stor betydning for den enkelte ved at de er bestemmende for retten til permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap. Departementet mener derfor at integreringsloven bør åpne for bruk av automatiserte avgjørelser. Hjemmelen inntas i forskrift.

Kompetanse Norge, UDI og IMDi viser til at det er behov for justeringer i forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven. Departementet vil følge opp disse innspillene i arbeidet med forskrift til integreringsloven.

12 Saksbehandlingsregler mv.

12.1 Forholdet til forvaltningsloven

12.1.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her. Utgangspunktet er at forvaltningsloven gjelder fullt ut for saker som behandles etter introduksjonsloven. At forvaltningsloven gjelder betyr blant annet at regler om inhabilitet, veiledning, saksbehandlingstid, nedtegning av muntlige opplysninger, advokat eller annen fullmektig, taushetsplikt, forhåndsvarsel, utredningsplikt, partsinnsyn, begrunnelse, skriftlig underretning, klage, omgjøring og partsrettigheter gjelder ved behandlingen av saker etter introduksjonsloven. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som for eksempel normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling og veiledning og informasjon til deltagerne.

Hva som utgjør et enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som generelt, eller konkret, er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Spørsmålet om en avgjørelse er å anse som et enkeltvedtak er av sentral betydning, da det er bestemmende for om de særlige reglene i forvaltningslovens kapittel IV til VI kommer til anvendelse. Dette har blant annet betydning for de formelle kravene til saksforberedelsen og vedtaket, samt den enkeltes mulighet til å klage.

I introduksjonslovens § 21 andre ledd presiseres det hva som skal anses som et enkeltvedtak etter loven. Listen er ikke uttømmende. Beslutninger som ikke er listet opp i § 21 andre ledd kan være enkeltvedtak, slik som vedtak om tilbakebetaling av stønad på grunn av uriktige opplysninger, avgjørelser om fritak fra prøver, tilrettelegging ved prøve, eller bortvisning fra prøve på grunn av fusk.

Tildeling av plass i introduksjonsprogram med tilhørende stønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap regnes som enkeltvedtak, jf. andre ledd bokstav a. Også beslutninger om for-

lengelse av programmet utover to år, jf. § 5 er å anse som enkeltvedtak.

Revidering av deltagerens individuelle plan er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal imidlertid avgjørelsen regnes som nytt enkeltvedtak. Hva som er vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering. Endringens omfang og betydningen for den enkelte deltager er relevante momenter i denne vurderingen.

Det følger av § 21 andre ledd bokstav c at også permanent eller midlertidig stans av introduksjonsprogrammet skal anses som et enkeltvedtak. Det samme gjelder avgjørelser om permisjon. Avgjørelse om å stanse programmet kan påklages til fylkesmannen, jf. § 22.

Videre vil trekk i stønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling utgjøre et enkeltvedtak, jf. § 21 andre ledd bokstav e. Trekket i den enkelte utbetalingen må minst utgjøre 1/12 av G. Mindre trekk i introduksjonsstønaden på grunn av illegitimt fravær regnes i utgangspunktet ikke som selvstendige enkeltvedtak.

Avslag eller innvilgelse av søknad om fritak fra plikt til opplæring etter § 20 a annet eller tredje ledd utgjør også et enkeltvedtak, jf. § 21 andre ledd bokstav f.

Listen er som nevnt ikke uttømmende, og listen er blant annet supplert av forskrift om norskopplæring mv. for innvandrere § 31. Når avgjørelsen ikke er listet opp i lov eller forskrift, må det vurderes om avgjørelsen utgjør et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Det følger av § 21 tredje ledd at kandidater til å motta tjenester etter denne loven ikke regnes som parter i samme sak. Det kan ikke klages over at en annen har fått ytelsen. Det betyr at vedkommende for eksempel ikke får partsinnsyn i andre søknader, selv om de konkurrerer om de samme plassene/ressursene. Vedkommende får heller ikke klage rett. Den enkelte som søker om delttagelse i introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil i avgjørelser som fattes etter introduksjonsloven være part i saken. Det samme vil gjelde den som deltar i en av ordningene. Avgjø-

relser som retter seg mot andre søkere eller deltagere vil den enkelte ikke kunne kreve å gjøre seg kjent med, eller kunne se dokumenter i saken. Bestemmelsen er hentet fra sosialtjenesteloven § 8-1 andre ledd, som nå er opphevet.

Det følger i dag av utlendingsloven § 95 at forvaltningsloven §§ 24 og 25 om begrunnelse og §§ 28 til 34 om klage ikke gjelder for utlendingsmyndighetenes vedtak om tildeling av botilbud og overføring til nytt innkvarteringssted. Videre vil forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage ikke gjelde for utlendingsmyndighetenes vedtak om kommunebosetting og bortfall av botilbud.

12.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre at utgangspunktet for integreringsloven er at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Videre ble det foreslått å oppdatere listen over hva som utgjør et enkeltvedtak, men at listen likevel ikke er uttømmende, og at kommunen selv må vurdere hvilke avgjørelser som vil være bestemmende for en persons rettigheter og plikter.

Når det gjelder spørsmålet om partsstilling, foreslo departementet å videreføre det begrensede partsbegrepet og klageretten.

12.1.3 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet (UDI) hadde merknader til forslaget. *UDI* viste til omtalen av utlendingsloven § 95 om at utlendingsmyndighetenes vedtak om kommunebosetting ikke kan påklages etter reglene i forvaltningsloven. *UDI* mener at bestemmelsen i dag skaper en uklarhet, ettersom det ikke er utlendingsmyndighetene som fatter vedtak om bosetting. Som følge av dette mener *UDI* at bestemmelsens innhold bør flyttes til integreringsloven.

12.1.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i integreringsloven, og at listen over hva som utgjør enkeltvedtak etter loven oppdateres, se forslag til § 46. Oppstillingen er forsøkt gjort uttømmende.

Det foreslås også å videreføre det begrensede partsbegrepet og klageretten.

Departementet er enig med *UDI* om at dagens utlendingslov § 95 tredje ledd andre punktum om vedtak om bosetting i en kommune bør flyttes til integreringsloven. Departementet foreslår derfor

at bestemmelsen inntas som nytt tredje ledd i integreringsloven § 46. Departementet foreslår også å endre utlendingsloven § 95 tredje ledd andre punktum slik at bestemmelsen kun gjelder bortfall av botilbud, se forslag til § 52.

12.2 Klage

12.2.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 22 at enkeltvedtak truffet etter introduksjonsloven kan påklages til fylkesmannen. Hva som utgjør enkeltvedtak følger av introduksjonsloven § 21.

Fylkesmannen kan som hovedregel prøve alle sider av et vedtak som påklages, unntatt den delen av vedtaket som gjelder kommunens frie skjønn.

I den alminnelige overprøvingsadgang, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd, ligger at fylkesmannen skal kunne prøve vedtaket om det foreligger feil ved saksbehandlingen som kan ha hatt betydning for resultatet. Det vil si hvorvidt vedtaket er lovstridig, eller om det foreligger feil eller ufullstendigheter ved grunnlaget for avgjørelsen som har betydning for resultatet.

Ved prøving av det frie skjønn, er fylkesmannens adgang til å endre vedtaket begrenset til de tilfeller hvor skjønnet er åpenbart urimelig. I dette ligger også at fylkesmannen kan endre vedtaket dersom det er tatt utenforliggende hensyn ved vurderingen, dersom avgjørelsen er vilkårlig, eller hvor det er gjort usaklig eller urimelig forskjellsbehandling.

Forvaltningsloven fastsetter at kommunenes selvstyre skal vektlegges ved utøvelse av prøvingsretten. Introduksjonsloven går her lengre, og slår i § 22 andre ledd annet punktum fast at fylkesmannen bare kan endre et vedtak der skjønnet er «åpenbart urimelig». Dette er en begrensning av første punktum om prøving av «alle sider av saken». Ved denne vurderingen må det ses hen til lovens formål, og særlig hvor tyngende vedtaket vil virke for den enkelte deltager. Det må foretas en konkret vurdering av deltagerens situasjon. Den enkelte kommune anses også å være best skikket til å fatte visse beslutninger på grunnlag av sin særlige kompetanse og nærhet til deltagerens situasjon.

12.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre reglene om klageadgang fra introduksjonsloven og at klagead-

gangen skulle fremgå av deltagerens integreringskontrakt.

12.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser hadde merknader til forslaget.

12.2.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å videreføre dagens regler om klageadgang i ny integreringslov, se forslag til § 47. Hva som er et enkeltvedtak, og som dermed kan påklages, følger av forslag til § 46. Klagemuligheten skal beskrives i deltagerens integreringsplan, slik at informasjonen blir lett tilgjengelig for den enkelte. Avgjørelser etter opplæringsloven følger klagereglene der.

12.3 Tilsyn

12.3.1 Gjeldende rett

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven. Det vil si introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak og kommunens registrering i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), jf. introduksjonsloven § 23.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kapittel 2 og 3 om introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. Det betyr at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene oppfyller sin plikt til å tilrettelegge for introduksjonsprogram innen tre måneder, at minimumskravene til programinnhold er oppfylt, at programmet er helårig og på fulltid at det er utarbeidet en individuell plan som er tilpasset den enkeltes opplæringsbehov.

Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med at kommunen overholder sin plikt til å utbetale introduksjonsstønad i tråd med bestemmelsene i kapittel 3.

Fylkesmannen skal også føre tilsyn med at kommunen overholder sin plikt til å sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap innen tre måneder, at deltagerne blir tilbudt 600 eller 300 timer opplæring, og at det utarbeides en individuell plan.

Videre slår bestemmelsen fast at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sin plikt til å tilby opplæring i norsk, og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak.

Det skal føres tilsyn med at kommunen overholder forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg etter introduksjonsloven § 27a.

Fylkesmannen skal også etter § 25 a andre ledd føre tilsyn med registrering i personregister av opplysninger om deltagelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i mottak.

Tilsyn med kommunens plikter etter introduksjonsloven skal gjennomføres etter prosessreglene for tilsyn i kommuneloven kapittel 30. Fylkesmannen kan etter kommuneloven føre tilsyn med kommunenes etterlevelse av lovpålagte krav (lovlighetstilsyn). Det innebærer blant annet at fylkesmannen ikke kan overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Kommuneloven gir regler om utlevering av opplysninger og innsyn, samt adgang til å foreta de undersøkelsene som fylkesmannen mener er nødvendige. Det fremgår også at fylkesmannen kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med loven.

Fylkesmannen gjennomfører statlig tilsyn med kommunenes virksomhet på en rekke områder, som for eksempel opplæringsområdet. Etter kommuneloven kapittel 10A har de plikt til å samordne tilsynsvirksomheten og bruk av reaksjoner rettet mot kommunen.

Det følger av tildelingsbrev og instruks til fylkesmennene at de skal gjennomføre to tilsyn etter introduksjonsloven i hvert fylke per år. Temaet for tilsyn fastsettes av IMDi. Siden 2017 har tema for tilsyn vært kravene til individuell plan for deltagere i introduksjonsprogram, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. IMDi har utarbeidet en metodehåndbok som fylkesmennene skal bruke i sitt arbeid med tilsyn, og en tilsynsinstruks. Tilsynsinstruksen beskriver lovgrunnlaget for det som er tema for tilsynet i den aktuelle tidsperioden.

For private tilbydere som har fått godkjenning fra Kompetanse Norge til å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er det Kompetanse Norge som kontrollerer at grunnlaget for godkjenningen er oppfylt.

Aktiviteten til studieforbund og nettskoler er regulert i lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven). Studieforbund og nettskoler er forhåndsgodkjent til å drive opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kunnskapsdepartementet kan etter voksenopplæringsloven §§ 11 og 15 føre tilsyn med deres aktivitet. Kunnskapsdepartementet har delegert denne oppgaven til Kompetanse Norge.

Der en kommune har inngått et etablert samarbeid med et studieforbund, en nettskole eller en

privat tilbyder som har fått godkjenning til å drive opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra Kompetanse Norge, vil disse kunne bli underlagt tilsyn av fylkesmannen. Tilsynet skjer dersom temaet for tilsynet gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap og kommunen som har inngått et samarbeid blir underlagt tilsyn.

12.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre fylkesmannens tilsyn med kommunens lovpålagte krav etter integreringsloven. Det ble foreslått at fylkesmannen kan føre tilsyn med kapittel 3 til 6 og §§ [4], 39, 40 og 42. Klammene rundt § 4 ble satt fordi departementet ikke hadde konkludert på hvorvidt det skal kunne føres tilsyn med forslaget om forsvarlighetskrav, men stilte dette som er særlig spørsmål i høringen.

Departementet foreslo også å videreføre tilsyn med bestemmelsen som regulerer forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet, og med bestemmelsen om registrering i personregister.

I høringsnotatet ble det også foreslått noen nye plikter for kommunene. Flere av de nye pliktene i lovforslaget har sterk tilknytning til eksisterende plikter etter introduksjonsloven. Dette gjelder for eksempel de nye kravene til individuell plan om å også fastsette slutt- og norskmål, integreringskontrakt, samt nytt obligatorisk innhold i introduksjonsprogrammet. Det ble foreslått å føre tilsyn med de nye pliktene om krav til informasjonflyt, kompetansekartlegging før og etter bosetting, utarbeidelse av integreringskontrakt, og kompetansekrav for lærere. Det ble også stilt spørsmål om det skulle kunne føres tilsyn med forslaget om et forsvarlighetskrav.

Departementet foreslo ikke å øke antallet tilsyn etter introduksjonsloven eller å innføre tilsyn med fylkeskommunenes overholdelse av pliktene etter loven.

12.3.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 30 høringsinstanser har uttalt seg om departementets forslag om tilsyn. Over halvparten støtter forslaget om videreføring av tilsyn med lovens ordninger, herunder *Fylkesmannen i Agder*, *Fylkesmannen i Innlandet*, *Fylkesmannen i Nordland*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Kompetanse Norge*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)*, *Oslo kommune*, *Statens Helsetilsyn* og *Sør-Varanger kommune*. *Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)*

støtter også videreføringen av tilsyn, og fremhever viktigheten av at det må følges opp at den nye loven etterleves for at loven skal kunne ha ønsket effekt. *Oslo kommune* viser blant annet til at tilsyn bidrar til å avdekke eventuell svikt og forbedringsområder i tjenestene, og gir innbyggerne trygghet på at tjenestene de mottar er forsvarlige. *LDO* uttaler at tilsynsordningen bør følges opp videre og evalueres. *Kompetanse Norge* støtter forslaget, men ber om at det klargjøres hvorvidt fylkesmannens tilsyn også skal omfatte fylkeskommunens ansvar etter loven.

Noen av høringsinstansene som støtter forslaget mener at det fordrer tydelighet og klarhet fra myndighetens side på lovgrunnlaget for tilsynet. Blant disse høringsinstansene er *Alvdal kommune*, *Hedmark fylke flerkulturelle råd*, *Regionrådet for Fjellregionen*, *Tolga kommune* og *Tynset kommune*.

Fylkesmennene som har uttalt seg mener at det bør føres tilsyn med forsvarlighetskravet. *Fylkesmannen i Rogaland* uttaler:

Det er ikkje avklart om Fylkesmannen skal ha tilsyn med § 4 om kommunen sitt ansvar for eit forsvarleg tilbod. I det aktuelle tilfellet gjeld det nye landsmenn og ofte spesielt sårbare enkeltindivid, som skal gjennomføre eit introduksjonsprogram. Deira einaste moglegheit for klage er knytt til enkeltvedtaka. Det er ikkje andre instansar som kan fanga opp lovstridige forhold, og det kan få store følgjer for enkeltindividida sitt liv dersom deira introduksjonsprogram eller andre rettar vert forsømte. Fylkesmannen i Rogaland meiner derfor at det viktig å føre tilsyn etter § 4.

Det kjem fram i høyringa at også (...) Klageordningen, ombudsmannsordningen og saker for domstoler er viktige rettsikkerhetsordninger. Fylkesmannen er einig i at dette krev at den enkelte deltakaren har kjennskap til systemet og sine rettar. Det er kommunen sitt ansvar å sørge for samfunnskunnskap som informerer om systemet og rettar. Fylkesmannen i Rogaland finn det lite sannsynleg at deltagarar som ikkje mottok undervisninga dei har rett på, sjølv skal klare å ta opp saka si opp for ein domstol. Etter Fylkesmannen i Rogaland si vurdering vil det å gi Fylkesmannen tilsynsheimel på dette området være viktig for å bevare deltagarane sin rettstryggleik.

Fylkesmannen i Nordland viser til at tiltakene kommunen velger i stor grad vil være avgjørende for hvor raskt innvandrerne blir integrert, og om de

får en varig overgang til arbeidslivet. *Fylkesmannen i Nordland* uttaler:

Det fremstår for oss som uheldig hvis fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med om et program er på fulltid, men ikke om det samlede programmet er forsvarlig. Vi anser det som viktig kommunene tilbyr et godt og egnet introduksjonsprogram. Tilsyn på dette feltet vil også kunne hjelpe kommunene til å finne gode løsninger på lokalt nivå. Vi er enig med departementet om at tilsyn på forsvarlighetskravet vil kunne by på utfordringer innledningsvis. Fylkesmennene har lang erfaring med å vurdere kommunenes skjønsmessige vurderinger. Etter vår oppfatning vil et tilsyn på forsvarlighetskravet ikke medføre andre utfordringer enn klagebehandling knyttet til kommunens frie skjønn. Vi legger til grunn at det vil utarbeides en praksis for gjennomføring av disse tilsynene over tid. Fylkesmannen mener at muligheten for tilsyn vil kunne gi et bedre og mer systematisk tilbud til innvandrerne, og at fordelene er større enn ulemper.

Noen få høringsinstanser er skeptiske til fylkesmannens tilsyn med forsvarlighetskravet. *Askøy kommune* mener det kan være vanskelig å sette gode kriterier til hva fylkesmannen bør legge til grunn ved tilsyn etter et slikt forsvarlighetskrav, fordi det er skjønsmessige vurderinger som vil ligge til grunn. *Sola kommune* mener at økt kvalitet kan oppnås på andre måter, blant annet gjennom god informasjon og veiledning til kommunene. *Røyrvik kommune* uttaler:

Vurderinger hvorvidt kommunene virkelig tilbyr tjenester etter dagens lov og hvorvidt disse er tilgjengelige, innehar kompetanse, har et innhold, et omfang, holder tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang, bør være basert på et bredere grunnlagsmateriale enn tilfeldige funn ved enkelte tilsyn av fylkesmannen.

Nordre Land kommune bemerker at det er utfordringer når det kommer til vurderingskriteriene. De trekker frem at tilsyn med kommunes interne informasjonsflyt og om hvorvidt tilbudet som gis anses som forsvarlig i lys av formålsparagrafen er områder som vil kreve ytterligere avklaringer.

Det er flere høringsinstanser som har hatt innspill til hvilke kriterier som eventuelt skal legges til grunn for fylkesmannens tilsyn med forsvarlig-

hetskravet, blant annet *AVdir*, *Alvdal kommune*, *Sør-Varanger kommune*, *Hedmark fylke flerkulturelle råd* og *Caritas*. Høringsinstansene trekker særlig frem tydelig oppgave- og ansvarsfordeling, samsvar mellom kompetansekartlegging, karriereweiledning og de øvrige tjenestene, god kompetanse blant personalet og saksbehandling i samsvar med forvaltningsloven, samt overholdelse av frister.

Fylkesmannen i Nordland mener at det bør opprettes felles nasjonale retningslinjer for hva som er akseptable kurs og tiltak innenfor introduksjonsprogrammet. *Fylkesmannen i Nordland* uttaler:

Vi opplever at kommunen synes det er vanskelig å finne gode og egne tiltak for å fylle programmet på heltid. Som følge av dette har kommunene tidvis tiltak eller kurs som faller utenfor rammene av introduksjonsloven og formålet med loven. Slike retningslinjer kan legge et grunnlag for tilsyn fra fylkesmannen. Fylkesmannen kan også føre tilsyn med om tiltak som er arbeids- eller utdanningsrettet, inneholder de foreslåtte elementene som livsmestring og foreldreveiledning, eller med utgangspunkt i de standardiserte elementene som skal utarbeides av IMDi og Kompetanse Norge. De standardiserte elementene vil kunne gi et grunnlag for hvilke kurs og tiltak kommunene bør se hen til utformingen av deres program. Vi anser også at formålet i loven kan gi veiledning på tilsyn på forsvarlighetskravet.

Fylkesmannen i Agder og *IMDi* er opptatt av at det bør kunne føres tilsyn med kommunenes internkontroll. *Fylkesmannen i Agder* uttaler:

Kvaliteten på et introduksjonsprogram er i stor grad avhengig av kommunens internkontroll, og det er en sammenheng mellom statlig tilsyn og kommunal plikt til egenkontroll. Fylkesmannen mener vi må kunne føre tilsyn med kommunens internkontroll. Kunnskapsdepartementet forvalter også opplæringsloven, og etter denne loven har Fylkesmannen hjemmel til å kunne føre tilsyn med kommunens internkontroll (forsvarlig system). Internkontroll skal sikre at lover og forskrifter følges, nettopp det et lovlig tilsyn har mulighet til å undersøke. Målet for tilsyn er størst mulig læring og nytte, og å unngå unødvendig dobbeltarbeid. I veileder til «Plikt med kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven» (utgitt av daværende Barne-, Likestillings- og

Inkluderingsdepartementet) heter det at ved å se «sammenhengen mellom kommunens egenkontroll og statlig tilsyn, kan en oppnå mer effektiv ressursutnyttelse og bedre vilkår for læring og forbedring i kommunene».

IMDi viser til lovbruddene som er avdekket i gjennomførte tilsyn, og uttaler:

Tilsyn med internkontrollplikten vil gi fylkesmannen mulighet til å vurdere om kommunen arbeider systematisk med å sikre at de aktuelle pliktene overholdes. Dette vil kunne ha fordel for tilsynsmetodisk, blant annet når det gjelder innhenting av informasjons- og dokumentasjonsgrunnlag, for dialogen med kommuneledelsen og for vurderingen av om kommunen har på plass et system sikrer regelverksetterlevelse fremover i tid ved retting av eventuelle lovbrudd. *IMDi* mener det er viktig at det legges til rette for at synergien mellom den kommunale internkontrollen og fylkesmannens tilsyn kan utnyttes. Formålet med begge er å sikre etterlevelse av lov og forskrift, slik at deltagere får det tilbudet de har krav på og kommunene når egne og nasjonale mål. At kommunens internkontroll og tilsyn ses i sammenheng kan gi effektiviseringsgevinster for både fylkesmannen og kommunen. Det vil også kunne gi mulighet for større grad av læring og forbedring i kommunen. I tillegg vil det kunne bidra til at behovet for tilsyn med pliktene i integreringsloven på sikt reduseres. Dette fordi regelverksetterlevelsen i større grad vil bli ivaretatt gjennom kommunens egen internkontroll.

IMDi viser videre til forslaget om at det skal kunne føres tilsyn med internkontrollplikten etter blant annet opplæringsloven, barnehageloven, sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven og folkehelseloven. For at tilsynsmetodikken og gjennomføringen av tilsynet etter ny integreringslov skal kunne samordnes med tilsyn på andre områder, må regelverkene for tilsyn være utformet likt. *IMDi* uttaler videre:

IMDi kan ikke se at det foreligger holdepunkter for at det skal være annerledes etter integreringsloven enn etter de nevnte regelverkene. Hensynene som begrunner tilsyn med internkontrollplikten etter disse regelverkene, vil gjelde tilsvarende på integreringslovens område. *IMDi* mener det vil være enklere å føre tilsyn med det foreslåtte for-

svarlighetskravet, dersom det også føres tilsyn med kommunens internkontroll. De alminnelige reglene om tilsyn i ny kommunelov kapittel 30 vil gjelde for fylkesmannens tilsyn med kommunens internkontroll. Det betyr at tilsyn med internkontrollkravet skal være et lovighetstilsyn. Fylkesmannen skal dermed kun kontrollere at kommunelovens minstekrav til internkontroll er oppfylt. Hvilke metoder og fremgangsmåter kommunen velger innenfor lovens krav, vil ligge utenfor tilsynet. *IMDi* mener en hjemmel for statlig tilsyn med kommunens internkontrollplikt ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser. Formålet er å gjøre tilsynet mer målrettet, effektivt og samordnet. I tillegg vil slike tilsyn kunne øke læringseffekten for kommunen. Tilsyn med internkontrollplikten etter kommuneloven vil ikke i seg selv påvirke omfanget av tilsyn med kommunene.

AVdir er positive til forsvarlighetskravet, og viser til at fylkesmannen ved et tilsyn må operasjonalisere kravet:

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslaget om å videreføre fylkesmannens tilsyn med kommunenes lovpålagte krav etter integreringsloven. Med innføring av ny lov, vil kommunen få nye oppgaver og det er viktig at det følges opp at den nye loven etterleves for at den skal kunne ha ønsket effekt.

Departementet spør høringsinstansene om hvorvidt et eventuelt forsvarlighetskrav skal legges til i fylkesmannens tilsyn. Arbeids- og velferdsdirektoratet er positive til forslaget om et forsvarlighetskrav. Slik vi ser det vil et krav til forsvarlighet sikre bedre kvalitet på det tilbudet som gis. Vi legger til grunn at forsvarlighetskravet vil fungere som en rettslig standard. Det betyr at forsvarlighetskravet vil bli en bindende rettsregel som er dynamisk og endrer seg over tid.

12.3.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å føre tilsyn med kapittel 3 til 6 og §§ 39, 40 og 43, se forslag til § 48, men foreslår ikke å føre tilsyn med forsvarlighetskravet i § 3. Tilsyn er et virkemiddel for å sikre at kommuner og andre aktører oppfyller sine lovpålagte krav.

Når det vurderes å innføre statlig tilsyn, skal vurderingen bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne

forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse, jf. Prop. 46 L (2017–2018) og Innst. 369 L (2017–2018). Det fremgår av veilederen Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016), at der det foreslås å videreføre eksisterende tilsynshjemler, skal det vises til den risiko- og sårbarhetsanalyse og kost- og nytteanalyse som ble gjort da hjemmelen ble innført.

Risikovurderingen skal knyttes til sannsynligheten for at loven brytes, og hvilke konsekvenser dette vil få. Hva som vil være konsekvensen av brudd på loven vil ofte følge av formålet med loven.

En kost- og nytteanalyse av tilsyn skal tilstrebe å få frem hva som ville ha skjedd dersom det ikke hadde vært tilsyn på det aktuelle området. Pålagte kontrolltiltak i eller overfor kommunene skal være forholdsmessige, blant annet med tanke på kostnader og hensynet til enkeltmenneskers liv, helse og integritet.

Departementets forslag innebærer i stor grad at det kan føres tilsyn med de samme pliktene som følger av introduksjonsloven i dag, men også at det kan føres tilsyn med nye plikter som følger av lovforslaget, herunder krav til at tilbudet skal være forsvarlig, krav til informasjonsflyt, kompetansekartlegging, integreringskontrakt, og kompetansekrav for lærere.

I det følgende gjennomgås behovet for å videreføre tilsyn med pliktene som i dag følger av introduksjonsloven, samt behovet for tilsyn med de nye pliktene.

Fylkesmannens tilsyn med introduksjonsloven ble innført da evalueringer av loven viste at ikke alle kommuner oppfyller minstekravene som loven stiller, blant annet kravet om at programmet skal tilpasses den enkeltes behov, kravet om fulltidsprogram og fristen for å gi tilbud om program innen tre måneder. Departementet vurderte i Prop. 79 L (2010–2011) *Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven* at statlig tilsyn ville kunne bidra til å redusere risikoen for lovbrudd, og til å styrke rettssikkerheten for den enkelte deltager. Det føres to tilsyn per år i hvert fylkesmannsembete. Fylkesmennenes årsrapporter viser at tilsyn er et effektivt virkemiddel, og at kommunene retter opp lovbrudd som påpekes i tilsynene.

Fylkesmennene har til nå ført tilsyn på to temaer: kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid, og kravet om individuell plan. Det er avdekket lovbrudd i flere kommuner på begge temaene.

Også evalueringer av introduksjonsloven viser at ikke alle kommuner oppfyller de minstekrav

som loven stiller. Det er blant annet en rekke kommuner som ikke oppfyller lovens krav om å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkelte deltagers kvalifiseringsbehov. Noen kommuner tilbyr heller ikke tiltak som forbereder for deltagelse i arbeidslivet. Tall fra IMDi viser at bare rundt 65 prosent starter opp i introduksjonsprogrammet innen tre måneder. Fafo sin evaluering av loven (Fafo-rapport 2017:31) viser at over 20 prosent av kommunene ikke tilfredsstillt kravet om å tilby heldagstilbud til deltagerne, og at over 15 prosent ikke møter kravet om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. Fafo sin brukerundersøkelse (Fafo-rapport 2018:35) viser også påfallende lite variasjon i programinnhold hos deltagerne i de kommunene de besøkte, og selv om den enkelte hadde en individuell plan, var ikke programmet nødvendigvis individuelt tilpasset. Enkelte kommuner oppfyller ikke kravet om individuell tilrettelegging av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Noen kommuner oppfyller heller ikke plikten til å gi opplæring i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår tidlig i opplæringsløpet, slik det forutsettes i regelverket.

Resultater fra 28 tilsyn i 2017 viser at det var 53 lovbrudd knyttet til utarbeidelse, innhold og endringer i deltagerens individuelle plan. Det betydelige antallet lovbrudd var bakgrunnen for at individuell plan ble videreført som tilsynsystema også i 2020.

Kommunens pliktige registrering av personopplysninger i NIR er i flere tilfeller mangelfull. Opplysningene i NIR har avgjørende betydning for den enkeltes rettigheter etter flere andre lover. Blant disse er utlendingsloven, som for eksempel stiller krav om gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse.

Registrering i NIR er også viktig for å få et godt datagrunnlag som kan brukes både av kommunen selv og av andre organer, som for eksempel NAV. Opplysningene i NIR brukes dessuten også til statistikk og forskning som er viktig for å kunne evaluere loven.

Brudd på kravene som stilles i loven kan ha store konsekvenser for den enkelte deltager. Svikt i kommunens ansvar for å tilby introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kan føre til at personer må vente lenge før de får startet opplæringen, eller ikke får den opplæringen de har krav på. Dette har igjen konsekvenser for personenes mulighet til å raskt lære seg norsk, og komme i arbeid eller utdanning. Videre kan et mangelfullt introduksjonsprogram som ikke fyller gapet mellom hva slags kompe-

tanse deltagerne har når de kommer til Norge, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet, bidra til at færre flyktninger blir sysselsatt og får en varig tilknytning til arbeidslivet. Det kan også føre til at en større andel faller ut av arbeidslivet.

Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom kommunen ikke oppfyller lovens forpliktelser. Manglende overholdelse av fristen for å tilby introduksjonsprogram, medfører i mange tilfeller at den enkelte må få økonomisk sosialhjelp til livsopphold i mangel av utbetalt introduksjonsstønad. Forsinkelser i den enkelte deltagers overgang til arbeid og utdanning vil også føre til at det tar lengre tid før deltageren blir økonomisk selvstendig. Slike forsinkelser kan medføre økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere økonomisk sosialhjelp. Dersom flere faller ut av arbeidslivet kan dette også bidra til at bruken av inntektssikringsordninger for denne gruppen forsetter å øke relativt til norskfødte.

Mangelfull registrering i NIR har ringvirkninger også for andre organer som er avhengig av opplysningene i registeret. Som nevnt har opplysningene betydning for blant annet søknader etter utlendingsloven, og mangelfull registrering kan forsinke innvilgelse av permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Dersom opplysninger ikke er tilgjengelig for andre organer, må opplysninger oppgis eller innhentes flere ganger, noe som innebærer en ineffektiv forvaltning.

På bakgrunn av mengden lovbrudd som er dokumentert, og de store konsekvensene slike brudd har for den enkelte og for samfunnet for øvrig, mener departementet at det er nødvendig å videreføre tilsyn med kapitlene som regulerer tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Formålet med tilsynet er å styrke deltagerens rettsikkerhet og bidra til at målene med ordningene i loven blir nådd. Departementet viser også til vurderingen i Prop. 79 L (2010–2011) *Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven* punkt 6 om behovet for tilsyn.

Det foreslås også å videreføre tilsyn med bestemmelsen som regulerer forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet, jf. § 40, og bestemmelsen om registrering i personregister, jf. § 43. Bakgrunnen for forbudet i § 40 er at det ikke er ønskelig at personer som deltar i opplærings- og vurderingssituasjoner dekker til ansiktet, da dette kan hindre samhandling, kommunikasjon og et godt læringsmiljø. Brudd på forbudet vil motvirke disse formålene. Det føres også tilsyn med de

tilsvarende forbudene blant annet i opplæringsloven, barnehageloven og friskoleloven.

Kompetansekartlegging utgjør et viktig grunnlag for utarbeidelse av integreringsplan og for hvilket innhold introduksjonsprogrammet skal ha for den enkelte. Brudd på bestemmelsene om kompetansekartlegging kan føre til at programmet ikke blir individuelt tilrettelagt, og kan ha konsekvenser for deltagerens mulighet til å komme i arbeid eller utdanning.

Integreringskontrakten synliggjør kommunens plikter, og klargjør at deltageren også har plikter så vel som rettigheter. Kontrakten utgjør dermed et viktig informasjonsgrunnlag for både kommunen og deltageren. Det vil først og fremst være aktuelt å føre tilsyn med at kommunene utarbeider integreringskontrakt og at minimumskravene etter § 16 overholdes.

Tilstrekkelig kompetanse hos lærerne er avgjørende for kvaliteten i norskopplæringen og departementet mener det er viktig å sikre at kommunen overholder de foreslåtte kravene i § 39. Målet med å innføre kompetansekrav for lærere er å heve kvaliteten i opplæringen og bidra til at deltagerne raskere får et høyere nivå i norsk.

Samlet vurderer departementet at de nye pliktene nære tilknytning til eksisterende plikter og konsekvensene ved brudd på disse, medfører at det er behov for å inkludere pliktene i tilsynshjemmelen.

Departementet ba om høringsinstansenes innspill på hvorvidt det burde føres tilsyn med forsvarlighetskravet i § 3, dersom det ble innført. Etter høringen foreslår departementet å innføre forsvarlighetskravet, se punkt 6.1.4.2 ovenfor. Forsvarlighetskravet innebærer et krav til kvaliteten i tilbudet, og har nær sammenheng med eksisterende plikter om blant annet innholdet i programmet. På dette grunnlaget kan det være hensiktsmessig at fylkesmannen også kan føre tilsyn med kvaliteten på tilbudet som gis, når det allerede kan føres tilsyn med de øvrige pliktene som kravet har sammenheng med. Dette har også langt på vei fått støtte i høringen.

Likevel ser departementet at forsvarlighetskravet innebærer noe nytt for kommunene, som også må innrette tilbudet sitt etter nye og andre krav enn det som følger av introduksjonsloven. I tillegg arbeider departementet med økt tilgjengeliggjøring av det faglige grunnlaget for forsvarlighetskravet. Dette kan tale for at loven bør virke i en periode før det bør kunne føres tilsyn med det nye forsvarlighetskravet. I lys av dette foreslår departementet ikke å innføre tilsyn med

forsvarlighetskravet nå, men vil vurdere dette på et senere tidspunkt.

Departementet har vurdert om det finnes andre måter å forebygge brudd på loven. Statlig tilsyn er bare ett av flere alternative virkemidler som kan vurderes, og valg av virkemiddel beror på en vurdering av de ulike virkemidlenes formåls- og kostnadseffektivitet. Svikt i kommunens forpliktelser kan for eksempel forebygges ved andre sikkerhetstiltak, slik som klage- og tilsynsordninger, sivilombudsmannsordningen, og domstolskontroll. I tillegg kan kommunenes internkontroll etter ny kommunelov § 25-1 forebygges svikt.

Klageordningen, ombudsmannsordningen og saker for domstoler er viktige rettsikkerhetsordninger, men forutsetter at den enkelte deltager har kjennskap til systemet, til sine rettigheter og at vedkommende selv tar et initiativ. Disse mulighetene benyttes i praksis av få deltagere i ordningene etter introduksjonsloven. I 2016 var det totalt 122 klager, og i 2017 var det 204 klager. En stor del av målgruppen til introduksjonsloven har ikke de samme forutsetningene som befolkningen for øvrig til å benytte seg av klageordningen, da de som regel har kort botid i landet, og dårligere norskkunnskaper. Det kan også bare klages over enkeltvedtak.

Fylkesmannens tilsyn bidrar til å redusere risikoen for lovbrudd, styrke rettssikkerheten for den enkelte deltager, og til å redusere risikoen for negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Tilsyn med kommunens plikter kan også bidra til at kommunene praktiserer loven likt, noe som reduserer risikoen for vilkårlige forskjeller for deltagerne. Som nevnt viser fylkesmennenes årsrapporter at tilsyn er et effektivt virkemiddel og at kommunene retter opp lovbrudd som påpekes. På dette grunnlaget vurderer departementet at tilsyn er nødvendig, og egnet, for å forebygge brudd på loven. Selv om tilsyn medfører ressursbruk for den kommune som det føres tilsyn i, mener departementet at de mulige konsekvensene ved brudd på loven gjør dette nødvendig.

Departementet viser også til at høringsinstansene som har uttalt seg støtter den foreslåtte videreføringen av tilsyn med kommunenes overholdelse av pliktene etter loven.

Tilsynsystema for hver tilsynsperiode fastsettes i tilsynsinstruks. Fylkesmannsembetene involveres i fastsettelsen av tilsynsystema. Utvidelsen av hvilke plikter som det kan føres tilsyn med får derfor ikke konsekvenser for fylkesmannen før en av de nye pliktene fastsettes som tilsynsystema.

Det ble ikke foreslått i høringsnotatet at fylkesmannen skulle føre tilsyn med at kommunen oppfyller sin plikt til internkontroll etter ny kommunelov § 25-1. IMDi, Fylkesmannen i Agder og Fylkesmannen i Rogaland har uttalt seg om dette. Fylkesmannen i Rogaland uttaler at det ikke er behov for å føre tilsyn med internkontrollplikten dersom det kan føres tilsyn med forsvarlighetskravet. Både IMDi og Fylkesmannen i Agder mener derimot at det bør kunne føres tilsyn med kommunenes internkontroll etter kommuneloven § 25-1. IMDi viser til at tilsyn med internkontrollplikten vil gi fylkesmannen mulighet til å vurdere om kommunen arbeider systematisk med å sikre at de aktuelle pliktene overholdes, og mener det er viktig å utnytte synergien mellom internkontroll og tilsyn. Fylkesmannen i Agder viser også til sammenhengen mellom kommunenes internkontroll og tilsyn, som begge har som formål å sikre at lover og forskrifter følges. Begge viser til sammenhengen med annet regelverk, som for eksempel opplæringsloven, der det åpnes for at Fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunenes internkontroll, og mener at de samme hensynene som begrunner tilsyn der også gjør seg gjeldende for integreringsloven. Departementet er enig med IMDi og Fylkesmannen i Agder om at de samme hensynene som begrunner tilsyn med internkontrollplikten etter opplæringsloven gjør seg gjeldende for integreringsloven. Departementet foreslår derfor at fylkesmannen også skal kunne føre tilsyn med kommunenes internkontrollplikt.

Kompetanse Norge har bedt om klargjøring av om fylkesmannens tilsynsmyndighet også gjelder overfor fylkeskommunens ansvar for denne målgruppe etter ny lov. Departementet foreslår ikke å innføre tilsyn med fylkeskommunenes overholdelse av pliktene etter integreringsloven. Som det fremgår ovenfor, ble fylkesmannens tilsyn med introduksjonsloven først innført da evalueringer av loven viste at minstekravene ikke ble fulgt. Fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet inntreder 1. januar 2020. Fylkeskommunen er dermed en ny aktør på integreringsfeltet, og det er foreløpig ikke grunnlag for å hevde at oppgavene ikke vil bli utført. De mulige konsekvensene av at fylkeskommunen ikke overholder sine forpliktelser kan være store, for eksempel forsinket oppstart av introduksjonsprogram, eller et program som ikke er tilpasset det enkeltes behov. Likevel mener departementet at tilsyn ikke bør innføres før det finnes holdepunkter for at lovens minstekrav ikke blir overholdt.

12.4 Internkontroll

12.4.1 Gjeldende rett

Kommunens plikt til å føre internkontroll er lovfestet i introduksjonsloven § 24. Bestemmelsens første ledd pålegger kommunene en plikt til å føre internkontroll. Plikten til internkontroll har nær sammenheng med kommunens lovpålagte plikter og statens tilsyn med kommunene. Det skal føres internkontroll med de samme områdene som er underlagt statlig tilsyn, jf. § 23. Det vil si at det skal føres internkontroll med kommunens arbeid etter kapitlene 2 til 4, og registrering av deltagelse i introduksjonsordningen, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og norskopplæring for asylsøkere i personregister etter § 25 første ledd. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan kommunen oppfyller denne plikten, men fylkesmannen fører ikke tilsyn med kommunens internkontroll. Statlig tilsyn kan likevel ta hensyn til egenkontrollen ved at kommunen fremlegger sitt system for internkontroll på et område, som dokumentasjon på at de oppfyller sine lovpålagte oppgaver.

Generelle bestemmelser om kommunens egenkontroll er gitt i kommuneloven. Kommuneloven gir i kapittel 12 generelle regler om kontrollutvalg, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Administrasjonssjefens ansvar for internkontroll er regulert i kommuneloven § 23. Bestemmelsen her er en supplerende regel på dette forvaltningsområdet.

Det er laget en veileder om plikt til kommunal internkontroll, se Q-2014-1221 B. Veilederen gir veiledning til kommunene om formålet med internkontroll, hva plikt til internkontroll innebærer, og hvem som skal føre internkontroll.

I den nye kommuneloven innføres det en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse. Det fremgår av Prop. 46 L (2017–2018) at det er en forutsetning med en gjennomgang av særlovgivningens regler om internkontroll, med sikte på at disse i utgangspunktet skal oppheves. Forslag om å oppheve blant annet introduksjonsloven § 24 ble sendt på høring 26. april 2019 med frist 16. september 2019.

Ny kommunelov § 25-1 første ledd regulerer at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det fremgår av Prop. 46 L (2017–2018) at internkontrollbestemmelsen skal gjelde for alle lovpålagte plikter kommunen har, noe som både inkluderer kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) og aktør-

plikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste).

12.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo ikke en bestemmelse om internkontroll i den nye loven.

12.4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser hadde merknader.

12.4.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet, og foreslår ikke en bestemmelse om internkontroll i den nye loven. Pliktene som pålegges kommuner og fylkeskommuner etter introduksjonsloven er i hovedsak å anse som kommuneplikter. For slike plikter er det kommunelovens bestemmelse som skal regulere internkontrollen, jf. Prop. 46 L (2017–2018).

I tråd med ny kommunelov § 25-1 skal kommuner og fylkeskommuner føre internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. Pliktene som følger av loven er derfor gjenstand for internkontroll. Internkontrollen er et middel for kommunene og fylkeskommunene til å sikre bedre styring og bidra til gode kommunale og fylkeskommunale tjenester.

Internkontrollen etter kommuneloven § 25-1 skal sikre at lover og forskrifter følges. Pliktene i introduksjonsloven dreier seg blant annet om tilbud av opplæring i mottak, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsprogram, og registrering av personopplysninger. Alle kommunens og fylkeskommunens plikter etter introduksjonsloven vil være omfattet av interkontrollen etter kommuneloven.

12.5 Opplysningsplikt til barnevernet

12.5.1 Gjeldende rett

Det følger av introduksjonsloven § 26 at personell som arbeider innenfor rammen av loven skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Det skal meldes fra til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikt og uten ugrunnet opphold:

- når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt,

- b) når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring,
- c) når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd,
- d) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Personell som arbeider innenfor rammen av introduksjonsloven, plikter også å gi opplysninger etter pålegg i samsvar med barnevernloven § 6-4, jf. introduksjonsloven § 26 tredje ledd. Dette leddet ble innført 1. juli 2018, se Prop. 169 L (2016–2017) for omtale av endringen.

12.5.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre gjeldende regulering av opplysningsplikten til barnevernet.

12.5.3 Høringsinstansenes syn

Det Felles Innvandrerråd i Hordaland og Oslo kommune kommenterte forslaget. *Oslo kommune* støtter videreføringen av bestemmelsen, men mener terskelen for opplysningsplikt til barnevernet er satt for høyt. *Det Felles Innvandrerråd i Hordaland* støtter også forslaget om videreføring, og fremhever behovet for kompetanseheving i flerkulturell forståelse for barnevernsansatte.

12.5.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å videreføre reguleringen av opplysningsplikt til barnevernet, se forslag til § 49. Opplysningsplikten er viktig for å sikre at barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til

rett tid. Bestemmelsene om opplysningsplikt til barnevernet er likelydende i flere lover, og departementet foreslår derfor ikke endringer etter høringsuttalelsen fra Oslo kommune.

12.6 Overgangsregler

12.6.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at den nye loven gjelder for de som starter i opplæring i mottak eller får vedtak om opplæring eller introduksjonsprogram etter lovens ikrafttredelse.

12.6.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser hadde merknader til forslaget.

12.6.3 Departementets vurdering

Forslaget til ny lov innebærer andre rettigheter og plikter enn dagens introduksjonslov. Departementet mener det er viktig å gi overgangsregler for å hindre usikkerhet om hvilket regelverk som gjelder for hvem.

Departementet ser imidlertid at det er behov for et annet skjæringstidspunkt enn det som ble foreslått i høringsnotatet, blant annet av hensyn til systemutvikling og forutsigbarhet for den enkelte. Departementet foreslår derfor at integreringsloven gjelder for de som får innvilget oppholdstillatelse etter lovens ikrafttredelse, se forslag til § 51. De som har fått innvilget oppholdstillatelse før integreringsloven trer i kraft, omfattes altså av introduksjonsloven. Det kan være behov for å fastsette ytterligere overgangsregler og i noen tilfeller kan det også være grunn til å gjøre unntak fra overgangsregelen som er fastsatt i loven. På dette grunnlaget foreslås det at departementet kan gi forskrift om overgangsreglene og at det i forskrift kan gjøres unntak fra den fastsatte overgangsregelen.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

13.1 Innledning

Med dette lovforslaget vil store deler av dagens introduksjonslov videreføres. Samtidig innebærer lovforslaget flere små og store endringer for kommuner, fylkeskommuner og staten. Formålet med endringene er å bidra til at flere innvandrere får en varig tilknytning til arbeidslivet.

Hoveddelen av integreringsarbeidet skjer i kommunene. Forslaget til ny integreringslov er en sentral del av arbeidet med å reformere introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Den enkelte kommune vil blant annet få tilgang til standardiserte elementer og en digital ressurs, og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Kompetanse Norge vil veilede kommunen og fylkeskommunen med dette. For å lykkes med reformen er det imidlertid også nødvendig med økt bruk av digitale løsninger og endringer i måten kommunen og fylkeskommunen løser sine oppgaver på.

Enkelte av tiltakene som foreslås fører isolert sett til moderate merutgifter for kommunene, mens andre fører til moderate innsparinger. Departementet mener at de økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene samlet sett kan gjennomføres innenfor gjeldende rammer. Forslagene vil gi kommunene tydeligere rammer og bedre verktøy til å gjennomføre integreringsarbeidet, for eksempel gjennom innføring av standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet. Det skal bli lettere for kommunene å oppnå gode resultater. At flere personer er i arbeid er lønnsomt for kommunene, både i form av at personene er (mer) økonomisk selvhjulpne, og fordi de bidrar med skatteinntekter.

Mange av høringsinstansene mener at kommunene, og i noen grad fylkeskommunene, må kompenseres særskilt for merutgifter som følge av lovforslaget. Enkelte av høringsinstansene påpeker også at forventningen om at loven skal bidra til at innvandrere får formelle kvalifikasjoner og varig tilknytning til arbeidslivet, vil få økonomiske konsekvenser for kommunene. Nordfjordkommunene frykter større økonomiske conse-

kvenser, særlig for små og mellomstore kommuner med få flyktninger.

Bosatte flyktninger inngår i grunnlaget for rammetilskuddene til kommunene og fylkeskommunene på linje med øvrige innbyggere. I tillegg er merutgiftene knyttet til bosetting og integrering finansiert særskilt i form av tilskudd fra staten per person i målgruppen for tilskuddene. Tilskuddene skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig bosettings- og integreringsarbeid. Kommunene står fritt til å disponere de fleste tilskuddsmidlene innenfor rammen av gjeldende lovverk, og de beholder eventuelle overskudd av midlene. At kommunene beholder eventuelle overskudd av tilskuddene, gir et insentiv til å få flyktninger raskt over i arbeid eller utdanning.

Beregningsutvalget kartlegger hvert år kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Utvalgets siste kartlegging viser en samlet gjennomsnittsutgift per person over femårsperioden for integreringstilskudd på 766 200 kroner for 2018. De største utgiftsområdene er utgifter til introduksjonsstønad, økonomisk sosialhjelp, integreringstiltak, utgifter til barne- og ungdomsvern, sosialrådgivning- og veiledning, introduksjonsprogram, bolig og boligadministrasjon og helseutgifter. Når det gjelder utgifter for tilrettelegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet per person i målgruppen i programmet, viser kartleggingen en gjennomsnittsutgift på om lag 92 000 kroner per person i 2018 over femårsperioden for integreringstilskudd. Utgifter per person varierte fra 19 000 kroner til 162 500 kroner blant utvalgskommunene.

I beregningsutvalgets kartlegging sees utgiftene opp mot integreringstilskuddet, særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og gir en gjennomsnittlig dekningsgrad for kommunene som deltar i kartleggingen. En dekningsgrad på 100 prosent betyr at tilskuddene dekker kommunens utgifter, mens en dekningsgrad over eller under 100 prosent betyr at kommunen har henholdsvis et overskudd eller et underskudd. Det innebærer at enkelte kommuner

har høyere utgifter enn tilskuddene, mens andre kommuner vil ha lavere utgifter enn det tilskuddene dekker. Dekningsgradene har variert gjennom årene. Integreringstilskuddets dekningsgrad har eksempelvis økt fra 90 prosent i 2014 til 99,6 i 2018. Dekningsgraden for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er særlig følsom for antall personer i målgruppen i kommunene. Der som man ser på kommuner som har 12 og 14 personer i målgruppen, er dekningsgraden 87 og 101 prosent i 2018. I 2017 ble refusjonsordning for kommunale barnevernsutgifter for enslige mindreårige avviklet. Midlene ble overført til særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige. Det er ikke hensiktsmessig å vurdere dekningsgraden for tilskuddet før omleggingen. Dekningsgraden for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap var på om lag 113 prosent i både 2017 og 2018.

Tilskuddenes dekningsgrader har med andre ord vært relativt høye de siste årene. Kommunene har dermed hatt gode økonomiske forhold for integreringsarbeidet. Departementet mener at dersom noen kommuner får noe høyere utgifter i en periode som følge av nye krav i loven, vil kommunene likevel kunne finansiere dette innenfor dagens økonomiske rammer. En dekningsgrad som ligger noen prosentpoeng lavere enn dagens, vil fortsatt være en god dekningsgrad, både i faktisk dekningsgrad og relativt til tidligere år. Departementet presiserer at dersom kommunene skulle få høyere utgifter, så legges det til grunn at det bare vil være midlertidig, til kommunene har gjort de nødvendige investeringene for å sikre tilstrekkelig kvalitet i tilbudet, og til man ser resultatene av endringene. Beregningsutvalgets kartlegging vil, som tidligere, fange opp eventuelle fremtidige endringer i kommunenes utgifter som følge av endringer i sammensetning av målgruppen for tilskudd. Departementet vil følge tilskuddenes dekningsgrad gjennom Beregningsutvalgets årlige kartlegginger.

Under følger omtale av forslag i proposisjonen som ventes å ha økonomiske og administrative konsekvenser.

13.2 Kommunens og fylkeskommunens ansvar

Flere integreringsoppgaver er overført fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) regionkontorer til fylkeskommunene, jf. Meld. St. 6 (2018–2019). Dette gjaldt blant annet oppgaver

relatert til bosetting og oppfølging av kommunene i arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere. Videre ble det overført midler til fylkeskommunene for tre tilskuddsordninger, henholdsvis Jobbsjansen del B, tilskudd til etablereropplæring for innvandrere og tilskudd til mentor- og traineeordninger. Fylkeskommunene har fått overført stillingsmidler som følge av oppgaveoverføringen fra IMDi til fylkeskommunene.

Fylkeskommunene har også ansvar for å utarbeide regionale kompetanseplaner for kvalifisering av innvandrere.

For omtale av fylkeskommunens ansvar for karriereveiledning, videregående opplæring og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 13.4 og 13.6.

13.3 Tidlig kvalifisering

Departementet foreslår i kapittel 7.2.4 å lovfeste kartlegging av kompetanse før bosetting i en kommune. Departementet foreslår at ansvaret overføres til vertskommunene for asylmottak. Lovforslaget vil medføre økte utgifter til vertskommunene for asylmottak. Departementet legger til grunn vertskommunene i snitt vil bruke 70 minutter per person på kartleggingen. Anslaget er beregnet ut fra gjennomsnittlig tidsbruk for de seks mottakene som var med i forsøket med utprøving av kompetansekartlegging i mottak. Utgiftene for vertskommuner for asylmottak finansieres gjennom et øremerket tilskudd. Kunnskapsdepartementet (KD) vil sammen med Justis- og beredskapsdepartementet vurdere størrelsen på overføring av midler til vertskommunetilskuddet for arbeidet. Økning i tilskudd til vertskommunene vil finansieres innenfor KD sitt budsjett.

Videre foreslår departementet at asylsøkere som er 16 og 17 år ikke skal inngå i målgruppen for plikt til å delta i opplæring i mottak. Kommunene vil dermed ikke få utgifter til opplæring i mottak for denne gruppen, og de vil heller ikke motta tilskudd til opplæring i mottak for denne gruppen.

13.4 Introduksjonsprogrammet

Departementet foreslår i kapittel 8.5.4 bestemmelser om differensiert programtid. Endret programlengde får innvirkning på antall måneder/år kommunen vil ha utgifter til program og introduksjonsstønad for den enkelte deltager.

13.4.1 Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet

Noen av høringsinstansene har påpekt at gruppefordelingen vil endres ut fra hvilke flyktninggrupper som kommer. Det er flere forhold som påvirker fordelingen, blant annet deltagerens landbakgrunn, alder og utdanningsnivå. Departementets beregninger tar primært utgangspunkt i utdanningsbakgrunn og alder. Departementet er enig i at det hefter noe usikkerhet ved beregningene og at gruppesammensetningen vil variere over tid.

På bakgrunn av tall fra IMDi og SSB la departementet i høringsnotatet til grunn at omtrent 20 prosent av deltagerne i introduksjonsprogrammet skulle ha program på inntil seks måneder. 30 prosent skulle ha slutt mål om gjennomført videregående opplæring og programtid på inntil tre år, med mulighet til et års forlengelse hvis det er realistisk at slutt målet kan nås. De resterende skulle ha inntil to års program, med mulighet til et års forlengelse hvis det er realistisk at slutt målet kan nås. Departementet har foretatt enkelte justeringer i forslaget om differensiert programtid som har betydning for disse anslagene.

Departementet har presisert hva som menes med *minimum utdanning på videregående nivå fra tidligere*, se punkt 8.5.4.3. Dette innebærer at gruppen som har rett og plikt til kort programtid blir tydeligere avgrenset, og at det kun er personer med utdanning som kan gi generell studiekompetanse i Norge som vil inngå i gruppen. Avgrensningen antas ikke å føre til økte kostander for kommunen. Tall fra SSB over utdanningsnivået per 1.10.2018 viser at blant flyktningene som kom i 2017 og 2018 hadde 20 prosent utdanning på universitets- og høyskolenivå. Departementet legger derfor fortsatt til grunn at omtrent 20 prosent av deltagerne skal ha kort programtid.

Departementet har også sett nærmere på anslaget om at 30 prosent skal ha slutt mål om gjennomført videregående opplæring og programtid på inntil tre år, med mulighet til et års forlengelse. Enkelte høringsinstanser har påpekt at det kan ta noe tid før de unge mellom 18 og 25 år, som primært skal ha gjennomført videregående opplæring som slutt mål, kan starte i videregående opplæring. Ventetiden kan både skyldes manglende rett til videregående opplæring, og søknadsfristen for opptak. Ved manglende rett til videregående opplæring på grunn av at grunnskolen ikke er fullført kan vedkommende starte i grunnskole for voksne, der mange kommuner har jevnlig oppstart gjennom året. Tilsvarende utfordringer er gjeldende for de over 25 år som skal ta videregå-

ende opplæring. Disse utfordringene vil i en viss utstrekning gjøre at det for en del av deltagerne ikke vil være realistisk å fullføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Departementet legger derfor til grunn at en noe mindre andel enn det som ble anslått i høringsnotat (30 prosent), anslagsvis 20 prosent, vil ha gjennomført videregående opplæring som sitt slutt mål, dvs. programtid på inntil tre år med mulighet til et års forlengelse. For de øvrige deltagere, omtrent 60 prosent, kan programmet vare i inntil to år, og kan utvides med inntil ett år hvis det er realistisk at deltageren kan nå sitt slutt mål med en forlengelse.

Anslagene over de forskjellige gruppene er usikre, og fordelingen vil endres ut fra hvilke flyktninggrupper som ankommer. Departementet presiserer at det ikke er slik at alle som har fullført videregående opplæring som sitt slutt mål skal ha fire år med introduksjonsstønning. Noen av disse vil ha påbegynt videregående skole fra før, og vil trenge kortere tid til å gjennomføre opplæringen. Videre vil de som går i fagopplæring få utbetalt lærlinglønn de to siste årene av opplæringen. Introduksjonsstønningen skal avkortes mot lærlinglønnen.

Departementet viser videre til endringene i forskrift om arbeidsmarkedstiltak som åpner for at flere kan tilbys yrkesopplæring dersom de har mål om å oppnå enten fagbrev, praksisbrev, eller kompetansebevis gjennom lærekandidatordningen, se punkt 3.4. Endringene i forskriften åpner også opp for muligheten til at kommunen og Arbeids- og velferdsetaten kan samarbeide om lengre løp for deltagere i introduksjonsprogrammet.

Departementet fastholder at de samlede økonomiske og administrative konsekvensene ved forslaget til slutt mål og differensiert programtid for kommunene kan gjennomføres innenfor gjeldende rammer.

13.4.2 Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet

Det er et mål at introduksjonsprogrammet skal gi mer formelle kvalifikasjoner for deltagere som har behov for det, og lovforslaget legger til rette for at flere skal få muligheten til å ta videregående opplæring på fulltid som del av sitt introduksjonsprogram. Forslaget innebærer at kommunene ikke lenger skal tilby hoveddelen av innholdet i introduksjonsprogrammet for deltagerne som har videregående opplæring på fulltid, men kun ha ansvar for en mindre del av innholdet i

programmet, blant annet de obligatoriske elementene. Forslaget innebærer at kommunene vil få reduserte utgifter til innhold i introduksjonsprogram for denne gruppen. Gruppen vil fortsatt ha rett til introduksjonsstønad.

For at flere voksne innvandrere skal få formell kompetanse, må de få tilrettelagt opplæring. Voksne innvandrere trenger annen tilrettelegging av fag- og yrkesopplæring enn andre voksne. Tilbudet bør være på fulltid og med tilrettelegging av ekstra/forsterket språk- og læringsstøtte, og kostnadene ved dette vil være høyere enn for annen videregående opplæring for voksen etter opplæringslova § 4A-3. Det er derfor opprettet en tilskuddsordning som skal stimulere fylkeskommuner til å etablere, videreutvikle og gjennomføre tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere.

Utgiftene til en videregående opplæringen tilfaller fylkeskommunene. Departementet legger til grunn at fylkeskommunen gjennomfører endringen innenfor gjeldende rammer.

Relevant for forslaget er også at det fra 2020 ble overført 95 millioner kroner i fylkeskommunens ramme til forsterket grunnskoleopplæring (tidligere Jobbsjansen del B).

Det er flere høringsinstanser som mener at kurs i livsmestring og foreldreveiledning vil føre til merkostnader for kommunene, og som må bli kompensert. Det er allerede mange kommuner som tilbyr denne type kurs i dag. Ifølge rapporten Foreldreveiledning til deltakere i introduksjonsprogrammet (2020) utarbeidet av Rambøll på oppdrag av IMDi, tilbyr nesten 60 prosent av kommunene foreldreveiledning i introduksjonsprogrammene. Departementet har også gitt i oppdrag til IMDi om å samarbeide med Barne-, ungdoms og familiedirektoratet om å arrangere ICDP-veiledningskurs for ansatte i kommunene. ICDP er et av flere relevante foreldreveiledningskurs, se punkt 8.6.4.1 for mer om innholdet i foreldreveiledningen. Departementet vil også sørge for at det utarbeides informasjonsmaterieell og øvrig nødvendig informasjon til kommunene om elementet som omhandler livsmestring.

Det er godt dokumentert at etablering av hel-dagstilbud, individuell tilpasning av program og tilgjengelig tilgang på gode og relevante tiltak er en utfordring for kommunene. Særlig gjelder dette deltagerne med liten eller ingen utdanning. De standardiserte elementene skal bidra til å gjøre det enklere for kommunene å tilby differensierte introduksjonsprogram på fulltid av god kvalitet, og de skal være tilpasset deltagerne med ulik kompetanse, og ønsker og muligheter i arbeidsmarkedet. Det vil

bli utviklet en digital ressurs med lett tilgjengelige kvalitetsstandarder, faglige anbefalinger og verktøy som skal gjøre det enklere for kommunene å få på plass relevante tiltak. Utover at kommunene må ivareta kravene etter § 14 til innholdet i programmet, er det ikke pliktig for kommunene å ta i bruk de standardiserte elementene.

Kommunene får ansvar for gjennomføring av elementene og dekker det innenfor den samlede inntektsrammen. For deltagerne som har videregående opplæring på hel- eller deltid i sitt program vil kommunen få et mindre ansvar for innholdet i programmet. Forslaget innebærer at kommunene vil få reduserte utgifter til innhold i introduksjonsprogram for denne gruppen.

13.4.3 Øvrige forslag

Departementet foreslår å regulere karriereveiledning for personer i målgruppen for introduksjonsprogram. Det er tilført 5,2 millioner kroner til dette arbeidet i fylkeskommunenes ramme, jf. Kunnskapsdepartementets og Kommunal- og moderniseringsdepartementets Prop. 1 S (2019–2020). Kunnskapsdepartementet vil fremme forslag for Stortinget om å innlemme helårseffekt av disse midlene fra loven trer i kraft. Det er lagt til grunn at deltagerne får tilbud om en og en halv time individuell veiledning, og en og en halv time gruppeveiledning.

Departementet foreslår at kommunen skal utarbeide en integreringsplan og en integreringskontrakt mellom deltageren og kommunen. Integreringsplanen vil i stor grad være en videreføring av dagens individuelle plan. Departementet anslår at kommunen vil bruke marginalt mer tid på arbeidet som følge av forslaget, enn de gjør i dag.

Departementet foreslår at det ikke skal være mulig å vokse seg inn og ut av målgruppen for introduksjonsprogram, se punkt 8.1.4.2. I henhold til departementets beregninger vil det etter forslaget samlet sett være noe færre deltagerne i introduksjonsprogrammet. Kommunene får integreringstilskudd per bosatte flyktning uavhengig av om personene er i målgruppen for introduksjonsprogram. Kommunene vil derfor, når man kun ser på inntekter fra integreringstilskuddet, tjene noe på en slik endring.

Departementet foreslår at vilkåret om at innvandreren må ha et behov for grunnleggende kvalifisering ikke videreføres. Departementet legger til grunn at endringen vil gi marginalt utslag i hvor mange som omfattes av målgruppen. Personer som ikke vil ha behov for, eller har et svært lite behov for, grunnleggende kvalifisering vil gjerne

være personer med medbrakt kompetanse. Uansett er minstetiden i programmet kun tre måneder for alle grupper. For personer som for eksempel er i arbeid, så kan dette være en del av programmet, i tillegg til de obligatoriske elementene. Departementet legger til grunn at de samlede økonomiske og administrative konsekvensene ved forslagene kan gjennomføres innenfor gjeldende rammer.

13.5 Introduksjonsstønad

Departementet foreslår i kapittel 9.4 å redusere introduksjonsstønaden for personer under 25 år som bor med foreldrene sine. Forslaget innebærer at kommunene får lavere utgifter til introduksjonsstønad for denne gruppen. Departementet påpeker imidlertid at deltakere under 25 år som bor hjemme har rett til individuell behandling etter sosialtjenesteloven, og kan søke om å få supplerende økonomisk sosialhjelp for livsoppholdsutgifter de ikke kan dekke på annen måte.

For deltakere som går i fagopplæring som en del av introduksjonsprogrammet skal introduksjonsstønaden de to siste årene av opplæringen avkortet mot lærlinglønnen.

Stønaden skal reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltageren, se punkt 9.4. Dette vil sikre at deltakere som mottar lønn som ligger under stønaden per time, vil få stønaden redusert krone for krone, og ikke time for time. Regelen om at stønaden reduseres tilsvarende den tid arbeidet tar kan gi et dissensitiv til å jobbe hvis lønnen er lavere enn stønaden. Dette vil for eksempel være aktuelt for deltakere som har fagopplæring som del av sitt program og mottar lærlinglønn. Lærlinglønn kan i noen tilfeller være lavere enn stønaden per time. Endringen skal bidra til at flere skal få formelle kvalifikasjoner i introduksjonsprogrammet, herunder fagbrev.

13.6 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Departementet foreslår i kapittel 10.3.4 at dagens krav om at det skal gjennomføres et visst antall timer, erstattes med krav om at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk. I dag er gjennomsnittlig antall timer i norskopplæring, for alle deltakere, om lag 1 100 timer. Det betyr at kommunene i dag bruker i gjennomsnitt mer enn minimumsgrensen på 600 timer. Departementet er kjent med at det er stor kommunal variasjon i

omfanget av gjennomførte timer norskopplæring. Departementet er også kjent med at det er stor variasjon i kvalitet og intensitet i opplæringen.

Et stort flertall av høringsinstansene er positive til å erstatte timer med et norskmål, men flere reiser spørsmål om den foreslåtte ordningen er mer ressurskrevende enn dagens og gir uttrykk for at oppgaven allerede er underfinansiert. Som nevnt i 10.3.4 forutsetter departementet at forslaget om å gå bort fra dagens krav om opplæring i et visst antall timer skal bidra til innovasjon og endringer i hvordan opplæringen tilbys i kommunen. Individuelt tilpasset opplæring, innføring av kompetansekrav for lærere, standardiserte elementer og økt bruk av digitale løsninger i opplæringen vil bidra til å heve kvaliteten i norskopplæringen.

Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at kommunene vil kunne oppnå den enkeltes mål på færre timer enn i dag for noen deltakere. Det er dermed også mulig å finansiere de som trenger flere timer innenfor samme ramme som i dag.

Departementet foreslår videre at fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen som går fulltid i videregående opplæring etter opplæringsloven, både for de unge under 25 år og for voksne. I overkant av halvparten av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget støtter det og mener det er positivt at fylkeskommunen i større grad får ansvar for norskopplæring for ungdom. Samtidig er det også noen høringsinstanser som mener at splitting av opplæring på to aktører vil gi begge aktørene utfordringer med å differensiere opplæringen optimalt og at finansieringen ikke vil strekke til for noen av dem. Departementet erkjenner at endringene som er foreslått kan skape enkelte utfordringer i en overgangsperiode. Som omtalt under punkt 10.1.4.1 og 10.2.4 er elevgrunnlaget for opplæring i norsk og samfunnskunnskap uansett ikke konstant, ettersom det varierer hvor mange som kommer til Norge. Kommunene har derfor allerede erfaring med, og må fortsatt være forberedt på å skalere kapasiteten opp eller ned etter behov.

Når ansvaret for en del av målgruppen overføres til fylkeskommunen, mener departementet at det er rimelig at fylkeskommunene får tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som i dag tilfaller kommunen for disse personene. Tilskuddet skal gå til fylkeskommunens ekstra tilrettelegging til gruppen. Eventuelle behov for å dele tilskudd mellom kommuner og fylkeskommuner, vil reguleres i tilskuddsordningens rundskriv.

Departementet opprettholder i all hovedsak dagens målgruppe for deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men foreslår en mindre innskrenking ved å heve den nedre aldersgrensen for deltagelse i opplæringen fra 16 til 18 år og at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn i målgruppen, jf. punkt 10.1.4.1. Forslaget innebærer at kommunene får utbetalt tilskudd for færre personer. Etter departementets beregninger vil dette utgjøre en liten andel. Det ventes at dette heller ikke får store konsekvenser for eventuelle stordriftsfordeler og at det dermed ikke vil påvirke kommunens økonomi i særlig grad.

Departementet foreslår at dagens individuelle plan for deltagere i norsk og samfunnskunnskap skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon. Det foreslås også at for deltagere som i tillegg deltar i introduksjonsprogram, skal det utarbeides en samlet integreringsplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deltagelse i introduksjonsprogram. Siden dette vil innebære at kommunen kun skal utarbeide én plan for denne målgruppen, legger departementet til grunn at dette vil føre til noe redusert arbeid for kommunen.

Som omtalt i punkt 10.1.4.3 foreslår departementet en innsnevring i vilkårene for fritak. Dette gjelder fritaksgrunnen ved bestått norskprøve som er foreslått hevet fra minimum A2 til B1 (skriftlig og muntlig), og forslaget om at det kan søkes om fritak fra opplæringen i norsk dersom den enkelte kan dokumentere gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen, og hvor det er satt standpunktarakter 2 eller høyere i faget. Sistnevnte innebærer en heving fra dagens fritaksgrunn som er karakter 1 eller høyere. Samlet sett vil dette innebære at noe færre personer vil få innvilget fritak fra opplæringen.

Departementets forslag til innføring av et norskmål vil trolig føre til at det vil bli avlagt flere prøver i norsk. Departementet legger imidlertid til grunn at de samlede konsekvensene for kommunene blir små.

Departementet legger til grunn at de samlede økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene kan gjennomføres innenfor gjeldende rammer.

Det vises også til at departementet foreslår at antall prøvesteder reduseres. Departementet vil vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene når det foreligger en beslutning om antall prøvesteder.

13.7 Forskjellige bestemmelser

Departementet foreslår i kapittel 11.2.4 at det innføres et krav om at lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Departementet mener dette vil bidra til at flere deltagere oppnår et høyere nivå i norsk, og at flere deltagere avslutter opplæringen tidligere. Siden kommunene mottar tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap uavhengig av hvor lenge en person deltar i opplæringen, vil dette isolert sett kunne være en innsparing for kommunene. Det ventes at flere personer får jobb som følge av bedre resultater i norsk. Dette vil være lønnsomt for kommunene, både i form av at personene er (mer) økonomisk selvhjulpne og fordi de bidrar med skatteinntekter.

Over 90 prosent av lærerne som underviser i voksenopplæringen har relevant pedagogisk kompetanse. Forslaget om å innføre krav om denne kompetansen vil dermed ikke være vanskelig å oppfylle, og de økonomiske konsekvensene av denne delen av forslaget vil være små. Anslagsvis underviser om lag 3 500 lærere i norsk etter introduksjonsloven i dag. Omtrent 43 prosent av disse vil ha behov for 30 studiepoeng i norsk som andrespråk når kravet om relevant faglig kompetanse innføres i ny integreringslov. 10 prosent vil ha behov for færre en 30 studiepoeng for å oppfylle kravet. Stortinget har bevilget midler til at om lag 200 lærere kan tildeles stipend til videreutdanning i 30 studiepoeng i norsk som andrespråk i 2020. Med denne ordningen vil mellom 1 000 til 2 000 lærere kunne oppnå 30 studiepoeng innen 5 til 10 år. Det legges opp til dispensasjonsordning for tilsatte lærere, og en overgangsperiode til ansettelse av nye lærere som ikke oppfyller kompetansekravene.

Departementet foreslår at forsøkshjemlene i loven utvides til å omfatte økonomiske forsøk. Forslaget vil i seg selv ikke føre til merkostnader for den enkelte kommune. Eventuelle kostnader for den enkelte kommune vil avhenge av innretningen på det enkelte forsøket. Kostnadene dekkes innenfor kommunens gjeldende rammer, eksempelvis fra integreringstilskuddet og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Avhengig av innretningen på forsøket kan kommunen også søke om prosjektmidler fra *tilskuddsordningen for utvikling av kommunale integreringstiltak*. Forslaget vil også ha mindre administrative konsekvenser for kommuner som gjennomfører forsøkene.

Forslaget vil ha administrative konsekvenser for departementet og underliggende etater i forbindelse med ressursbruk til behandling og godkjenning av søknader om unntak fra integre-

ringsloven. Økonomiske konsekvenser som følge av dette vil dekke innenfor Kunnskapsdepartementets og underliggende etaters gjeldende budsjettammer.

14 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1

Bestemmelsen regulerer formålet med integreringsloven. Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige, jf. *første ledd første punktum*. Begrepet «integreres» er et vidt begrep og sikter til innvandreres deltagelse på ulike områder av samfunnet, deriblant arbeid, utdanning, frivillighet, nærmiljø, og oppfølging av barn i barnehage og skole med videre. Lovens ordninger er i hovedsak kvalifisering til arbeid eller utdanning. Også andre tiltak enn integreringslovens ordninger skal bidra til integrering. Det er viktig at den enkelte raskt kan bli en del av små og store samfunn. Frivilligheten er for eksempel sentral for at innvandrere så raskt som mulig skal komme inn i en ny hverdag med skole, arbeid og deltagelse i lokalsamfunnet.

Loven skal etter *første ledd andre punktum* bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner, og en varig tilknytning til arbeidslivet. Denne delen av formålet retter seg mot de konkrete ordningene som reguleres i loven, herunder opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet.

Etter *andre ledd* skal loven legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv. Denne delen av formålet retter seg mot opplæringen som gis til asylsøkere i mottak. Mange asylsøkere blir værende på mottak en stund før de får søknaden sin behandlet. Det er viktig at de settes i stand til å kommunisere på enkel norsk på mottaket, og at de har kjennskap til det norske samfunnslivet.

Formålsbestemmelsen har ikke selvstendig rettslig betydning, men andre bestemmelser i loven skal tolkes i lys av formålet.

Til § 2

Bestemmelsen definerer noen utvalgte begreper i loven. Med asylsøker menes en person som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28, jf. *bokstav a*. Med innvandrere menes etter *bokstav b* en person

med oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven. Definisjonen av innvandrere er dermed vid, og omfatter flere enn de som omfattes av integreringslovens ordninger.

Til § 3

Bestemmelsen synliggjør kommunens ansvar etter integreringsloven. I *første ledd* fremheves det at kommunen er ansvarlig for tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lovens kapittel 3, 4 og 6. Dette er de sentrale ordningene etter loven, og er kommunens kjerneansvar.

I *andre ledd* reguleres et forsvarlighetskrav til opplæring og andre tjenester som kommunen yter etter loven. Krav til forsvarlighet er en rettslig standard. Det innebærer at innholdet er forankret blant annet i fagkunnskap og faglige retningslinjer. Innholdet i kravet endrer seg dermed også i takt med utviklingen av fagkunnskap og endringer i verdioppfatninger. Forsvarlighetskravet har en dobbel funksjon. Det er en rettesnor for kommunen og viser til normer som beskriver hvordan tilbudet bør være. Disse normene utgjør kjernen i forsvarlighetskravet, og kan betegnes som god praksis. Samtidig danner normene utgangspunkt for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går. Det vil si de konkrete vurderingene av hvor store avvik fra god praksis som kan aksepteres før avviket medfører at tjenestetilbudet blir uforsvarlig. Mellom god praksis og forsvarlighetskravets nedre grense vil det være rom for at kommunen kan utøve skjønn. Det følger av forsvarlighetskravet at opplæringen og andre tjenester må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang. Kravet må ses i sammenheng med de øvrige pliktene i loven.

Det følger av *tredje ledd* at kommunens plikter etter loven ikke gjelder overfor personer som har avbrutt eller avvist deltagelse i opplæring i mottak, introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det må som utgangspunkt kreves uttrykkelig avbrytelse eller avvisning fra den enkelte. Fravær er ikke tilstrekkelig, da opp-

læringen eller programmet under disse omstendighetene kan stanses. Personer som flytter eller forsvinner anses for å ha avbrutt eller avvist deltagelse.

Kommunen kan etter *fjerde ledd* gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter integreringsloven. Dette innebærer for eksempel at kommunen kan engasjere private eller ideelle aktører til å tilby hele eller deler av opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller introduksjonsprogram. Kommunen har fortsatt overordnet ansvar for tilbudet selv om oppgaven gis til en annen aktør.

Til § 4

Bestemmelsen synliggjør og regulerer fylkeskommunens ansvar for regionale oppgaver på integreringsfeltet. Fylkeskommunens oppgaver og ansvar strekker seg lengre enn det som reguleres særskilt i loven, se punkt 6.2.4.1.

Det fremgår av *første ledd første punktum* at fylkeskommunen er ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet. Bestemmelsen synliggjør fylkeskommunens nye rolle etter regionreformen. Flere oppgaver ble overført fra IMDi til fylkeskommunen som en del av regionreformen, blant annet det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltagelse og samarbeid med regionale sektormyndigheter om kvalifisering av innvandrere.

Etter *første ledd andre punktum* skal fylkeskommunen utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Slike planer er et virkemiddel for å bidra til at flere innvandrere deltar i arbeidslivet. Planene skal omfatte tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedets behov. Det er særlig aktuelt å fremheve hvilken opplæring innvandrere trenger for å møte regionale behov for arbeidskraft.

Fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket, jf. *andre ledd*. Anbefalingen skal ta utgangspunkt i anmodningstall fra Nasjonalt utvalg. Anbefalingen skal være basert på nasjonale føringer, herunder anmodningskriterier. Fylkeskommunen skal i sin anbefaling også legge vekt på regionale planer for kvalifisering av innvandrere, samt fylkeskommunens kjennskap til regionen og den enkelte kommune. Det forutsettes at fylkeskommunen har kunnskap om hvilke tilpassede opplæringstilbud som finnes, herunder innførings-tilbud, kombinasjonsklasser og fag- og yrkesopplæring for voksne, samt kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet og avstander til sentrale tilbud.

Tredje ledd synliggjør forpliktelsene fylkeskommunen har etter øvrige deler av integreringsloven. Det er for det første tilbud om karriereveiledning og for det andre opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltagere som går fulltid i videregående opplæring. Se merknader til §§ 11 og 30 om dette.

Fjerde ledd gir departementet myndighet til å gi forskrift om fylkeskommunens ansvar for det regionale integreringsarbeidet. Det kan blant annet gis forskrift om ansvaret for regionalt arbeid mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse samt regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltagelse. Det kan også gis forskrift om ansvaret for oppgavene som det er overført midler til fra de tidligere tilskuddsordningene etablerer opplæring for innvandrere, mentor- og traineeordninger og Jobbsjansen del B. Rammene for fylkeskommunens ansvar, og dermed hva det kan gis forskrift om, fremgår av Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*.

Til § 5

Bestemmelsen regulerer opplæring i mottak for asylsøkere og viderefører store deler av reglene i introduksjonsloven kapittel 4A, som ble innført 1. september 2018.

Det følger av *første ledd første punktum* at asylsøkere som bor i mottak og som er over 18 år har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplæringen kan foregå utenfor mottaket.

Første ledd andre punktum regulerer unntak fra plikten til å delta i opplæring i mottak. Asylsøkere som får sin søknad behandlet etter hurtigprosedyrer i Utlendingsdirektoratet, som nektes å få asylsøknaden realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32, som bor på ankomstsenter eller i transittmottak eller som har fått avslag på søknad om beskyttelse av Utlendingsdirektoratet, har ikke plikt til å delta i opplæringen. Sistnevnte unntak innebærer at plikten opphører ved første avslag på søknad om beskyttelse, selv om vedkommende klager på vedtaket, og dermed ikke har fått endelig avslag. Plikten opphører også hvis den enkelte får innvilget søknad om beskyttelse, ettersom vedkommende da ikke lenger er asylsøker.

Andre ledd regulerer kommunens plikt til å sørge for opplæring så snart som mulig etter at asylsøkere som omfattes av plikten er registrert i et mottak i kommunen. Dette innebærer at kommunen skal ta initiativ til å sette i gang opplæringen for de som har plikt til deltagelse etter første ledd. Kommunen kan ta hensyn til når det er prak-

tisk og fornuftig å starte opplæringen, særlig med tanke på andre prosesser asylsøkeren skal gjennom i den innledende asylfasen. Det stilles ikke et absolutt krav om å ha gjennomført helseundersøkelse, asyLintervju eller utvidet registrering. Det skal legges vekt på å komme tidlig i gang med opplæringen. Plikten følger direkte av loven og kommunen skal ikke treffe enkeltvedtak om deltakelse i opplæringen. Det skal ikke være nødvendig for den enkelte å fremsette en søknad.

Asylsøkerens plikt til å delta etter første ledd inntreder idet opplæringen tilbys av kommunen.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi forskrift om omfanget av og innholdet i opplæringen. Blant annet vil antallet timer opplæring bli regulert i forskrift.

Til § 6

Bestemmelsen regulerer kompetansekartlegging før bosetting i en kommune.

Personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, skal etter *første ledd* kartlegges av vertskommunen for mottak. De som skal kartlegges er fremtidige deltagere i introduksjonsprogrammet.

Etter *andre ledd* skal IMDi kartlegge kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge, jf. § 10. De overføringsflyktningene som IMDi ikke kartlegger, kartlegges etter ankomst i Norge. Det presiseres at en overføringsflyktning etter bestemmelsen er en person som har fått flyktningstatus etter utlendingsloven § 28 før innreise til Norge, eller som har fått en innreisetillatelse i påvente av behandling av sin søknad om flyktningstatus.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at kartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Utdanning i denne sammenhengen inkluderer også grunnskole. Kompetansekartleggingen er ett av flere hensyn som vektlegges i bosettingsarbeidet. Den er videre et sentralt grunnlag for et tilpasset introduksjonsprogram etter bosetting.

Det følger av *tredje ledd andre punktum* at den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen. Dette innebærer at den enkelte både har krav på tilbud om kartlegging, og at vedkommende må gjennomføre kartleggingen. Personer som av ulike grunner ikke kartlegges før bosetting skal kartlegges etter bosetting, jf. § 10.

I *fjerde ledd* fremgår det at kravene til kartleggingen i § 10 andre ledd og forskrift etter § 10

fjerde ledd gjelder tilsvarende. Det vises til merknadene til § 10.

Til § 7

Bestemmelsen synliggjør muligheten for at vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 9. Hensikten med å tilby slike tiltak er å bidra til en mer smidig overgang til introduksjonsprogram i bosettingskommunen. Det kan for eksempel settes i gang praksis, en prosess for realkompetansevurdering eller godkjenning av medbrakt høyere utdanning. Karriereveiledning er et annet eksempel, som imidlertid krever samarbeid med fylkeskommunen. Vertskommunen for mottak har ikke plikt til å tilby slike tiltak.

Til § 8

Bestemmelsen regulerer målgruppen for introduksjonsprogrammet. Det er flere kriterier som må møtes for at en person skal ha rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. *første ledd*. Vedkommende må være innvanderer, altså ha en oppholdstillatelse etter utlendingsloven, jf. § 2. Ikke alle oppholdstillatelser gir grunnlag for rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Det er gitt en liste over oppholdstillatelser i § 9. Videre må den enkelte være mellom 18 og 55 år. Det er alderen da oppholdstillatelsen nevnt i § 9 ble innvilget som er avgjørende for om personen inngår i målgruppen, jf. *første ledd andre punktum*. En person som er 17 år på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse får altså ikke rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram når vedkommende fyller 18 år. Personen må være bosatt i kommunen etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene.

Bare innvandrere som har bodd i en kommune med en oppholdstillatelse nevnt i § 9 i mindre enn to år når vedtak etter § 12 treffes, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. *første ledd tredje punktum*. Dette viderefører introduksjonslovens krav om at den enkelte må være «nyankommet», men knytter vilkåret tydeligere opp mot oppholdstillatelsen. Ved innvilgelse av noen oppholdstillatelser nevnt i § 9, kan vedkommende ha bodd i kommunen i mer enn to år fra før med en annen oppholdstillatelse, for eksempel oppholdstillatelse etter § 9 første ledd bokstav g. Det er likevel bare den første oppholdstillatelsen som er gitt i medhold av § 9 som gir rett og plikt til deltagelse.

Det følger av *andre ledd* at kravet om å være bosatt etter avtale med integreringsmyndighetene ikke gjelder personer som har fått oppholdstillatelse som nevnt i § 9 første ledd bokstav f og g. Bokstav f gjelder oppholdstillatelse som familiemedlem etter utlendingsloven kapittel 6. Bokstav g gjelder fortsatt oppholdstillatelse for de som tidligere har hatt oppholdstillatelse som familiemedlem, men som gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie. Disse personene bosetter seg direkte i kommunen, uten at det inngås avtale mellom IMDi og kommunen. Personer med slike oppholdstillatelser omfattes altså ikke av kravet om å være bosatt etter avtale.

I *tredje ledd* reguleres kommunens mulighet til å tilby introduksjonsprogram til andre enn de som inngår i målgruppen. Det er kun noen utvalgte grupper kommunen kan tilby introduksjonsprogram til. Disse gruppene er innvandrere med oppholdstillatelse i henhold til utlendingsloven kapittel 6 og som er familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 9 første ledd bokstav f, innvandrere over 55 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 9, og innvandrere nevnt i første ledd, som er bosatt uten avtale med kommunen. Også for disse gruppene er det et vilkår at innvandreren har bodd i en kommune i mindre enn to år når vedtak etter § 12 treffes.

Fjerde ledd presiserer at nordiske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen ikke er omfattet av bestemmelsen.

Til § 9

Bestemmelsen lister i *første ledd* opp hvilke oppholdstillatelser som gir rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Dette er henholdsvis oppholdstillatelse som flyktning, oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om beskyttelse, begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, oppholdstillatelse som familiemedlem til person med en av de nevnte oppholdstillatelsene, og fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd.

Personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har etter *andre ledd* rett til å fullføre sitt program uavhengig av om oppholdstillatelsen

endres eller om de får innvilget statsborgerskap. Dette innebærer at personer som endrer tillatelse fra en tillatelse som gir rett og plikt til introduksjonsprogram, til en tillatelse som ikke gir rett og plikt, kan fullføre programmet. Retten gjelder kun dersom den enkelte fortsatt har lovlig opphold i Norge, altså ikke hvis oppholdstillatelsen blir tilbakekalt eller utløper.

Til § 10

Bestemmelsen regulerer kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune.

Det følger av *første ledd* at personer som omfattes av § 8 første ledd, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune. Rett og plikt innebærer at den enkelte både har krav på tilbud om kartlegging, og at vedkommende må gjennomføre denne. Retten ogplikten gjelder ikke personer som har gjennomført kompetansekartlegging etter § 6.

Formålet med kompetansekartlegging fremgår av *andre ledd første punktum*. Kartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Dette må ses i lys av blant annet kriteriene for fastsettelse av slutt mål i § 13, der utdanningsbakgrunn er sentralt. Informasjon om tidligere arbeidserfaring og annen kompetanse er også svært relevant for å planlegge hvilke elementer som skal være en del av introduksjonsprogrammet. *Andre ledd andre punktum* regulerer hvilke opplysninger som minst skal inngå i kartleggingen. Dette er opplysninger om hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse den enkelte har. Regulering av hvilke opplysninger som minst skal inngå i kartleggingen skal bidra til at de samme opplysningene kartlegges uansett hvilken kommune den enkelte bosettes i, slik at kartleggingen kan følge vedkommende videre.

Det følger av *tredje ledd* at det er kommunen som skal sørge for kompetansekartlegging. Kommunen er ansvarlig for introduksjonsprogrammet, og vet hvilke opplysninger den har behov for i sitt arbeid.

Fjerde ledd gir departementet myndighet til å gi forskrift om hvilke opplysninger som kan kartlegges.

Til § 11

Bestemmelsen regulerer karriereveiledning for personer i målgruppen for introduksjonsprogrammet, jf. § 8. Karriereveiledningen danner et viktig

grunnlag for fastsettelse av sluttmaal etter § 13, og for utforming av introduksjonsprogrammet for den enkelte. Gjennomføring av karriereveiledning er en rett og plikt for den enkelte, jf. *første ledd første punktum*. Rett og plikt innebærer at den enkelte både har krav på tilbud om karriereveiledning og at vedkommende må gjennomføre denne. Etter *første ledd andre punktum* skal karriereveiledningen bygge på kompetansekartleggingen etter §§ 6 eller 10. Karriereveiledningen må altså gjennomføres etter kompetansekartleggingen. Videre bør karriereveiledningen gjennomføres før det treffes vedtak om introduksjonsprogram etter § 12, slik at karriereveiledningen kan brukes i fastsettelsen av sluttmaal og utformingen av programmet.

Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov, jf. *andre ledd*. Som for kompetansekartleggingen må dette ses i sammenheng med kriteriene for fastsettelse av sluttmaal i § 13.

Etter *tredje ledd* er det fylkeskommunen som skal sørge for karriereveiledning. Fylkeskommunen har også ansvar for karriereveiledning for andre målgrupper. Det er viktig at fylkeskommunen og kommunen samarbeider tett, ettersom karriereveiledningen må gjennomføres etter kompetansekartleggingen, og bør gjennomføres før kommunen treffer vedtak om introduksjonsprogram.

Når karriereveiledningen er gjennomført, følger det av *fjerde ledd* at det bør gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltager innenfor rammen av §§ 13 og 14, som regulerer sluttmaal, varighet og innhold av introduksjonsprogrammet. Det er den som gjennomfører karriereveiledningssamtalen på vegne av fylkeskommunen som gir en slik anbefaling. En slik anbefaling vil være nyttig for kommunen i fastsettelsen av sluttmaal og i utformingen av introduksjonsprogrammet.

Til § 12

Bestemmelsen regulerer ansvaret for introduksjonsprogrammet. Det følger av *første ledd* at kommunen skal sørge for introduksjonsprogram. Med «sørge for» menes at kommunen har ansvar for at den enkelte får et tilbud, selv om oppgaven kan være satt ut til noen andre.

Etter *andre ledd* skal kommunen treffe vedtak om, og sørge for oppstart av, introduksjonsprogram til innvandrere som omfattes av § 8 første

ledd så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting eller krav om program fremsettes. Fristen på tre måneder gjelder altså både for vedtaket og oppstart av programmet. Integreringsplan og integreringskontrakt skal utarbeides samtidig som det treffes vedtak, jf. §§ 15 og 16. Både kompetansekartleggingen og karriereveiledningen bør være gjennomført i forkant av vedtaket og utarbeidelse av integreringsplanen og integreringskontrakten. Dette innebærer at kommunen bør sette i gang med arbeidet så snart som mulig etter bosetting.

Kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program, jf. *tredje ledd*. Deltagerbevis gir dokumentasjon på hva den enkelte har gjennomført, både når vedkommende gjennomfører hele introduksjonsprogrammet og dersom vedkommende avbryter det.

Til § 13

Bestemmelsen regulerer sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet. Det fremgår av *første ledd* at kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Sluttmalet skal reflektere hva deltageren skal oppnå innen programmet avsluttes, og skal være så konkret som mulig. Hvilket sluttmaal som settes for den enkelte får betydning for varigheten av programmet. Både sluttmalet og varigheten av programmet fastsettes i integreringsplanen, jf. § 15. Slik får deltageren samlet informasjon om maal, varighet og annet innhold av programmet.

Det gis kriterier for fastsettelse av sluttmaal og varighet i andre til fjerde ledd.

Etter *andre ledd første punktum* skal sluttmalet for deltagere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, være at deltageren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid. Med minimum utdanning på videregående nivå fra før menes en utdanning som tilfredsstillende utdanningskravet etter GSU-listen. Deltageren behøver ikke å tilfredsstillende språkkravet ifølge GSU-listen for å være omfattet av definisjonen. For deltagere fra en del land kreves det ett års høyere utdanning i tillegg til videregående opplæring for å tilfredsstillende utdanningskravet i GSU-listen. Bestemmelsen omfatter også de som har mer utdanning enn videregående nivå. Aktuelle sluttmaal for denne gruppen vil være at deltageren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, definert ned til en bransje, få godkjent høyere utdanning, eller påbegynne en kompletterende utdanning. Varigheten av programmet for denne gruppen reguleres i *andre ledd andre punktum*. Programmet skal vare

mellom tre og seks måneder. Hvilken varighet som fastsettes innenfor denne rammen avhenger av sluttmålet og deltagerens behov. Programmet kan forlenges med inntil seks måneder hvis deltageren ikke vil nå sitt sluttmål innenfor programtiden, og det er grunn til å forvente at deltageren oppnår sluttmålet med en forlengelse, se *femte ledd*.

Sluttmaal for deltagere under 25 år, som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, reguleres i *tredje ledd*. Det følger av *tredje ledd første punktum* at sluttmalet for disse deltagerne som hovedregel skal være fullført videregående opplæring. Unge i denne aldersgruppen har et langt liv i yrkesaktiv alder foran seg, og formell kompetanse i form av fullført videregående opplæring blir stadig viktigere for varig tilknytning til arbeidslivet. Etter *tredje ledd andre punktum* skal programmet vare mellom tre måneder og tre år, og kan forlenges med inntil ett år. Dette gir mulighet for fire års program. Dersom deltagere i denne gruppen har andre sluttmaal enn fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og to år, og kan forlenges med inntil ett år, jf. *tredje ledd tredje punktum*. Disse deltagerne kan altså ikke ha introduksjonsprogram på mer enn tre år til sammen, unntatt hvis kommunen i løpet av programtiden ser at deltageren vil kunne fullføre videregående opplæring, og dermed endrer sluttmalet.

For øvrige deltagere skal sluttmalet være at den enkelte kommer i arbeid, eller fullfører hele eller deler av grunnskolen eller videregående opplæring, jf. *fjerde ledd første punktum*. Med øvrige deltagere menes deltagere over 25 år som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før. Dette er en stor gruppe deltagere, og det er derfor et større spenn i hvilket sluttmaal som kan settes. Hvilket sluttmaal som settes må vurderes konkret ut fra deltagerens ønsker og forutsetninger, samt tilbudet i kommunen. Mange deltagere bør ha sluttmaal som er relatert til formell kompetanse, herunder grunnskole eller videregående opplæring. Det kan settes sluttmaal om å fullføre hele eller deler av opplæringen, ut fra hvilken bakgrunn deltageren har. Sluttmaal om å komme i arbeid bør detaljeres ned til en bransje. Programmet for deltagere i denne gruppen skal etter *fjerde ledd andre punktum* vare mellom tre måneder og to år, og kan forlenges med inntil ett år. Dersom deltagere i denne gruppen har sluttmaal om fullført videregående opplæring, skal imidlertid programmet vare mellom tre måneder og tre år, og kan forlenges med inntil ett år, jf. *fjerde ledd tredje punktum*.

I *femte ledd* fremgår kriteriet for forlengelse av introduksjonsprogrammet. Det er bare anledning til å forlenge programmet hvis det er grunn til å forvente at deltageren kan oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse. Dersom deltageren har sluttmaal om fullført videregående opplæring, og programmet kan forlenges med inntil et år, er det altså kun aktuelt med forlengelse hvis deltageren da vil kunne fullføre. Hvor lang tid programmet kan forlenges med fremgår av andre til fjerde ledd for de ulike gruppene deltagere.

Sjette ledd regulerer avslutning av programmet. I *sjette ledd første punktum* fremgår det at programmet avsluttes ved oppnådd sluttmaal eller varighet. Dersom deltageren oppnår sluttmalet sitt før den fastsatte varigheten av programmet utløper, avsluttes programmet før avtalt tid. Programmet avsluttet også dersom varigheten av programmet utløper før deltageren har oppnådd sluttmalet. Etter *sjette ledd andre punktum* legges godkjent permisjon til i programmets varighet. Dette innebærer at deltagere som har fått godkjent permisjon i for eksempel to måneder, får programmet utvidet med to måneder, uten at dette anses som forlengelse etter femte ledd. Det følger av *sjette ledd tredje punktum* at kommunen i samarbeid med andre aktører bør legge til rette for at deltagere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden, unngår avbrudd i kvalifiseringen. Slike avbrudd er uheldige, ettersom det er mer utfordrende å komme i gang igjen jo lengre tid det går fra programmet ble avsluttet. Avbrudd i kvalifiseringen etter avsluttet introduksjonsprogram kan ha flere årsaker. Manglende støtte til livsopphold er en vanlig årsak, og det kan særlig være aktuelt for kommunen å planlegge overgang til Arbeids- og velferdsetatens ordninger eller lån/flyktningstipend ved avsluttet program.

Til § 14

Bestemmelsen regulerer innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet.

Første ledd angir minstekravene til innholdet i introduksjonsprogrammet. Programmet skal som et minimum inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring, og arbeids- eller utdanningsrettede elementer, jf. bokstavene a til d.

For deltagere som har barn under 18 år følger det av *andre ledd* at kurs i foreldreveiledning er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet. Det samme gjelder deltagere som får barn i løpet av programmet.

Det fremgår av *tredje ledd* at det øvrige innholdet i introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmålet, jf. § 13. Programmet kan altså inneholde mer enn det som følger av første og andre ledd, men sluttmålet er utgangspunktet for hvilket innhold programmet kan ha.

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid, jf. *fjerde ledd*. At programmet skal være helårlig innebærer at det skal tilsvare et normalt arbeidsår, og at deltagerne mottar introduksjonsstønad hele året. Deltagere som har kortere enn ett års programtid mottar bare stønad for den tiden de deltar i programmet. Videre innebærer helårskravet at den enkelte deltager for hvert kalenderår skal ha opptil 25 virkedager ferie. En deltager som kun har seks måneders program, skal ha inntil 12 ½ virkedager ferie. Hva som utgjør fulltid følger arbeidslivet, noe som innebærer at programmet skal ha et omfang på mellom 30 og 40 timer per uke, med et gjennomsnitt på 37,5 timer per uke. Deltagelse i grunnskole eller videregående opplæring oppfyller fulltidskravet dersom opplæringen er på minimum 30 timer i uken.

Femte ledd gir departementet myndighet til å gi forskrift om minstekrav for kurs i livsmestring og foreldreveiledning. Dette er obligatoriske elementer i programmet, og det vil derfor bli gitt mer detaljerte regler i forskrift for å sikre at tilbudet i kommunene oppfyller visse minstekrav.

Til § 15

Bestemmelsen regulerer integreringsplan for deltager i introduksjonsprogrammet.

Det følger av *første ledd* at kommunen skal utarbeide en integreringsplan samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram etter § 12. Fristen for utarbeidelse av planen er dermed tre måneder etter bosetting eller krav om program fremsettes, jf. § 12 andre ledd.

Planen skal utarbeides sammen med deltageren, jf. *andre ledd første punktum*. Det er likevel kommunen som tar endelig beslutning, jf. første ledd. Planen skal utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg av. Kompetansekartlegging utgjør et viktig grunnlag for arbeidet. Planen skal etter *andre ledd andre punktum* også bygge videre på elementer vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen. Dette kan for eksempel være kartlegging, veiledning, godkjenning av kompetanse og kompletterende utdan-

ning. Bestemmelsen skal sikre at kommunen tar hensyn til og vektlegger tidligere kartlegginger, karriereveiledning og andre tiltak når individuell plan skal utformes. Bestemmelsen skal videre sikre at dette arbeidet ikke starter på nytt ved bosetting, og at innvandreren ikke opplever unødvendige gjentakelser eller avbrudd i sin kvalifisering. I formuleringen «bygge videre på» ligger det et rom for skjønn, slik at kommunene kan vurdere innholdet i den individuelle planen ut fra lokale forhold. Elementene kan både være påbegynt og fullført.

Minimumskravene til innholdet i integreringsplanen reguleres i *tredje ledd*. Planen skal minst inneholde deltagerens sluttmaal og norskmål etter §§ 13 og 31, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Deltageren skal kunne bruke integreringsplanen som en timeplan eller kalender. De opplistede kravene er minimumskrav. Planen kan også inneholde andre punkter.

Etter *fjerde ledd* skal det begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltagelse i yrkeslivet.

Det følger av *femte ledd* at kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte. I praksis betyr dette at kommunen for eksempel kan ta endelig beslutning om sluttmålet og innholdet i introduksjonsprogrammet.

Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon, jf. *sjetste ledd*. Planen skal være et dynamisk dokument, og kommunen skal derfor jevnlig vurdere den. Dersom det avdekkes behov for å endre planen, skal planen endres. Det kreves imidlertid ikke at planen endres hvis det ikke er behov for det. Vesentlige endringer i deltagerens livssituasjon kan for eksempel være sykdom, svangerskap eller familieinnvandring, som i en periode kan forsinke fremdriften eller kreve ekstra innsats fra deltageren.

Det følger av *sjuende ledd* at deltager i introduksjonsprogram skal ha én samlet integreringsplan for deltagelse i programmet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Disse deltagerne skal ikke ha to planer, og dermed skal det ikke utarbeides en egen norsklplan etter § 34.

Til § 16

Bestemmelsen regulerer integreringskontrakt for deltager i introduksjonsprogrammet. Det

følger av *første ledd første punktum* at kommunen og deltageren skal inngå en integreringskontrakt samtidig som det utarbeides en integreringsplan. Fristen er altså tre måneder etter bosetting eller krav om program fremsettes også for inngåelse av kontrakten. Kontrakten skal angi kommunens og deltagerens gjensidige forpliktelser, jf. *første ledd andre punktum*. Dette gjøres på et overordnet nivå. Kontrakten skal også angi deltagerens langsiktige mål. Det langsiktige målet utgjør hva deltageren ønsker å gjøre på lengre sikt, for eksempel arbeid i en konkret bransje. Det langsiktige målet og sluttmålet kan være sammenfallende eller ulike.

Etter *andre ledd* skal kommunen forplikte seg til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 og 6, slik at deltageren kan oppfylle sitt sluttmål og sitt norskmål. Dette er forpliktelser som følger direkte av loven allerede, men de skal altså også synliggjøres i integreringskontrakten.

Deltageren skal etter *tredje ledd* forplikte seg til å følge opp målene og elementene som er fastsatt i integreringsplanen etter § 15. Også dette følger av loven, men skal synliggjøres i kontrakten i tillegg.

Til § 17

Bestemmelsen regulerer fravær og permisjoner fra introduksjonsprogrammet.

Deltagere kan etter *første ledd* søke kommunen om tillatelse til fravær fra introduksjonsprogram.

Deltageren kan også innvilges permisjon fra introduksjonsprogram etter søknad til kommunen, jf. *andre ledd*. Det følger av § 13 at godkjent permisjon legges til programtiden.

Tredje ledd regulerer departementets myndighet til å gi forskrift om fravær og permisjoner fra introduksjonsprogram. Departementet vil blant annet gi regler om hva som utgjør gyldig og ugyldig fravær, samt hvilke permisjoner som kan innvilges, og for hvor lenge.

Til § 18

Bestemmelsen regulerer stans av introduksjonsprogrammet.

Kommunen kan stanse programmet midlertidig eller permanent for en deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Bestemmelsen gjelder ikke ved frivillig avslutning av pro-

grammet, eller der programmet avsluttes som følge av oppnådd sluttmål eller endt programtid. Forhold som kan begrunne stans er blant annet omfattende fravær fra programmet, særlig ugyldig fravær, atferd i eller utenfor programmet som kan skade deltagerens eller andres muligheter til å gjennomføre programmet eller alvorlig eller langvarig sykdom.

Til § 19

Bestemmelsen regulerer rett til introduksjonsstønad. Deltagere i introduksjonsprogram har rett til introduksjonsstønad for deltagelsen.

Til § 20

Bestemmelsen regulerer beregning av introduksjonsstønaden. Etter *første ledd* utgjør stønaden to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis. Per måned er stønaden 1/12 av stønaden på årsbasis, jf. *andre ledd*. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Per time utgjør den 1/1 850 av stønaden på årsbasis. Deltagere under 25 år som ikke bor med foreldre mottar 2/3 stønad, jf. *tredje ledd*. Deltagere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene mottar 1/3 stønad.

Til § 21

Bestemmelsen regulerer reduksjon i stønad på grunn av fravær. Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende lengden på fraværet, jf. § 20 *andre ledd*.

Til § 22

Bestemmelsen regulerer samordning med andre offentlige ytelser. Det følger av *første ledd* at stønaden reduseres i den utstrekning deltageren har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger, og retten til disse er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar. Etter *andre ledd* reduseres stønaden på årsbasis for deltagere som mottar overgangsstønad med 40 prosent av den overgangsstønaden som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp. Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden, jf. *tredje ledd*.

Til § 23

Bestemmelsen regulerer forholdet mellom stønaden og deltagerens egne midler. Stønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet, eller som følge av formue, jf. *første ledd*. Den reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag. I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 20 *andre ledd*. Hvis det er til gunst for deltageren, reduseres stønaden krone for krone.

Til § 24

Bestemmelsen regulerer utbetaling av stønaden. Stønaden utbetales etterskuddsvis på grunnlag av registrert fremmøte. Det er kommunen som beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

Til § 25

Bestemmelsen regulerer trekk i og tilbakebetaling av stønad. Dersom deltageren har fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan kommunen trekke det overskytende i fremtidig stønad, jf. *første ledd*. Det følger av *andre ledd* at kommunen kan vedta at stønaden skal betales tilbake dersom noen har fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommende sine vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt, har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger. Hvis mottakeren av introduksjonsstønad med tilbakevirkning får innvilget ytelse som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 22, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløp som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom, jf. *tredje ledd*.

Til § 26

Bestemmelsen regulerer målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Første ledd regulerer hvem som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens tredje ledd regulerer hvem som kun har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Det er flere kriterier som må møtes for at en person skal ha rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. *første ledd*. Vedkommende må være innvandrere, altså ha en oppholdstillatelse etter utlendingsloven, jf. § 2. Ikke

alle oppholdstillatelser gir grunnlag for rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er gitt en liste over oppholdstillatelser som gir rett og plikt til deltagelse i opplæringen i § 27. Vedkommende må også være mellom 18 og 67 år for å inngå i målgruppen.

I *andre ledd* reguleres tidspunktet for når rett og plikt til opplæring inntreer. Rett og plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreer når oppholdstillatelsen som gir rett og plikt til opplæring innvilges, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelsen før innreise til landet. For personer med oppholdstillatelse som nevnt i § 9 første ledd bokstav d inntreer rett og plikt til opplæring ved førstegangsfornyelse av tillatelsen. Slike oppholdstillatelser har normalt ett års varighet, og ved den første fornyelsen inntreer rett og plikt til opplæring. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 9 første ledd bokstav e, inntreer rett og plikt til opplæring på tidspunktet personen bosettes etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene, se merknad til §§ 2 og 9. I særlige tilfeller kan rett og plikt til deltagelse i opplæringen inntre fra det tidspunkt krav om opplæring settes frem, for eksempel ved store omsorgsforpliktelser eller tilbakeholdelse mot sin vilje. Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som særlige tilfeller.

Bestemmelsens *tredje ledd* regulerer hvem som har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er gitt en liste over oppholdstillatelser som gir plikt til deltagelse i opplæringen i § 28. Den enkelte må være mellom 18 og 67 år. Det følger av § 30 fjerde ledd at kommunen kan kreve betaling fra deltagere som kun har plikt til å delta i opplæring.

Etter *fjerde ledd* inntreer plikten når oppholdstillatelsen som gir plikt innvilges, eller ved ankomst til Norge for de som har fått innvilget oppholdstillatelse før innreise.

Det følger av *femte ledd første punktum* at det er alderen da oppholdstillatelsen etter §§ 27 eller 28 ble innvilget som er avgjørende for om personen omfattes av første eller tredje ledd. En person som er 17 år på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse, får altså ikke rett og plikt eller bare plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap når vedkommende fyller 18 år. Rett og plikt til opplæring opphører ved fylte 67 år, jf. *femte ledd andre punktum*. En person som er 66 år får bare rett og plikt til å delta i opplæringen frem til vedkommende fyller 67 år.

I *sjetteste ledd* fremgår det at personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogrammet etter

§ 9 andre ledd, også har rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Se merknad til § 9 andre ledd.

Kommunen kan tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til andre enn de som har rett og plikt eller bare plikt til deltagelse i opplæring, jf. *sjuende ledd*. Det kan for eksempel være aktuelt å tilby opplæring til arbeidsinnvandrere fra EØS-land og deres familiegjenforente, eller til personer som ikke omfattes av målgruppen på grunn av alderskravet. Når kommunen tilbyr opplæring til andre, kan det kreves egenbetaling for opplæringen, jf. § 30 fjerde ledd.

Til § 27

Bestemmelsen regulerer hvilke oppholdstillatelse som gir rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Oppholdstillatelse som er nevnt i § 9 gir rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet. Dette er henholdsvis beskyttelse, oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om beskyttelse, begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, oppholdstillatelse som familiemedlem til person med en av de nevnte oppholdstillatelsene og fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd.

Også andre oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse gir rett og plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette gjelder for eksempel oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som har permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62, eller personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til norske og andre nordiske borgere. Unntaket er oppholdstillatelse nevnt i § 28, som gjelder plikt til opplæring. Se merknad til § 28.

Til § 28

Bestemmelsen regulerer hvilke oppholdstillatelse som gir plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven §§ 23 eller 25 har plikt til å delta i opplæringen, forutsatt at oppholdstillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. De som har oppholdstillatelse etter de nevnte bestemmelsene er i hovedsak arbeids-

innvandrere fra land utenfor EØS. Også personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer med slike oppholdstillatelse, har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Til § 29

Bestemmelsen regulerer fritak fra plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Det følger av *første ledd første punktum* at personer som kan dokumentere et minimum av kunnskaper i norsk eller samisk, etter søknad, kan fritas fra plikten til å delta i opplæring i norsk. Videre kan personer som kan dokumentere et minimum av kunnskaper om det norske samfunnet, etter søknad, fritas fra plikten til å delta i opplæring i samfunnskunnskap, jf. *første ledd andre punktum*. Hva som utgjør et minimum av kunnskaper i norsk og samisk og om det norske samfunnet, reguleres i forskrift. Dersom dokumentasjonen er i orden skal kommunen innvilge fritak.

Bestemmelsens *andre ledd* regulerer fritak på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker som hindrer deltagelse i opplæringen. Også i disse tilfellene må den enkelte selv søke om fritak. Det må foretas en helhetlig vurdering av situasjonen i den enkelte sak av om det foreligger helsemessige eller tungtveiende årsaker som forhindrer vedkommende fra å delta i opplæring i lang tid fremover. Dersom den særlige helsemessige eller tungtveiende årsaken har oppstått underveis eller etter at opplæringen er gjennomført, kan det søkes fritak fra plikt til å fullføre opplæringen og plikt til å avlegge prøver.

Vilkårene særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er alternative, og skal vurderes adskilt. Utgangspunktet er at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal tilpasses den enkelte deltager, også den som av helsemessige årsaker har begrensede muligheter til å delta i opplæringen. Adgangen til fritak fra plikt til å delta i opplæring gjelder derfor bare for personer som overhodet ikke kan delta i og gjennomføre opplæringen i løpet av opplæringsperioden på tre år eller 18 måneder. Se punkt 10.1.4.4 om fritaksgrunnene.

Personer som har fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap er også fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, jf. § 37.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi forskrift om hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å få fritak fra plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det vil blant annet bli gitt

forskrift om hva som utgjør et minimum av kunnskaper i norsk og samisk, samt kunnskap om det norske samfunnet.

Til § 30

Bestemmelsen regulerer ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Det fremgår av bestemmelsens *første ledd* at kommunen skal treffe vedtak om, og sørge for, opplæring til personer som omfattes av § 26 første og tredje ledd som er folkeregistret i kommunen. Det vil si både deltager med rett og plikt til opplæring, og deltager som bare har plikt til opplæring. Kommunens plikt gjelder også overfor personer som er i målgruppen, men som bor midlertidig på asylmottak i kommunen i påvente av bosetting.

Etter bestemmelsens *andre ledd* er det fylkeskommunen som skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av § 26 første ledd som går i videregående opplæring etter opplæringsloven, så fremt denne opplæringen er på full tid. Med full tid menes minimum 30 timer i uken. Opplæringen i fylkeskommunen kan gis etter læreplaner i fagene norsk og samfunnskunnskap etter opplæringsloven. Dersom den ordinære undervisningen ikke medfører at deltageren kan oppnå minimumsnivået i norsk etter § 31, må fylkeskommunen sørge for ekstra opplæring. Utover dette er det opp til fylkeskommunen å organisere opplæringen slik den mener er hensiktsmessig.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig, og innen tre måneder, etter folkeregistrering i kommunen eller krav om deltagelse blir fremsatt. Det følger av *tredje ledd andre punktum* at fylkeskommunens ansvar inntreder ved oppstart i videregående opplæring. I praksis vil mange starte opplæringen i kommunen før fylkeskommunen overtar ansvaret.

I *fjerde ledd* er det presisert at kommunen kan kreve betaling fra deltager som har plikt til å delta i opplæringen, jf. § 26 tredje ledd, eller deltager som tilbys opplæring etter § 26 sjuende ledd. Kommunen må ikke kreve betaling, men har mulighet til det etter loven.

Kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring, jf. *femte ledd*. Deltagerbevis gir dokumentasjon på hva den enkelte har gjennomført, både dersom vedkommende gjennomfører hele opplæringen eller avbryter den.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i opplæringen, jf. *sjette ledd*. Det er i hovedsak aktuelt å forskriftsfeste læreplaner for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Til § 31

Bestemmelsen regulerer krav til opplæring i norsk.

Det følger av *første ledd første punktum* at deltager i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Hvilket minimumsnivå deltageren skal oppnå vil bli regulert i forskrift, jf. andre ledd. Videre følger det av *første ledd andre punktum* at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren når minimumsnivået. Det må altså tilbys opplæring med tilstrekkelig intensitet og kvalitet slik at deltageren kan nå minimumsnivået innenfor varigheten som følger av § 32. Kommunen har ikke plikt til å sørge for opplæring lenger enn det som følger av § 32, men fylkeskommunens plikter etter opplæringsloven kan likevel strekke seg lengre. Etter *første ledd tredje punktum* utgjør minimumsnivået deltagerens norskmål. Norskmålet fastsettes i integreringsplanen eller norskplanen etter §§ 15 eller 34, og utgjør et enkeltvedtak som kan påklages.

Departementet kan gi forskrift om veiledende minimumsnivåer for ulike grupper deltager, jf. *andre ledd*. De veiledende minimumsnivåene vil bli differensiert ut fra bakgrunnen til deltagerne.

Til § 32

Bestemmelsen regulerer varighet og omfang av opplæring i norsk.

Det følger av *første ledd første punktum* at rett og plikt til opplæring i norsk for deltager med oppholdstillatelse etter § 27, gjelder til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31. Utgangspunktet er altså at vedkommende både har rett til å delta i opplæring og plikt til å møte opp i opplæringen, frem til norskmålet er nådd. Rett og plikt gjelder likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon. I *første ledd andre punktum* fremgår det at en deltager som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, ikke har rett eller plikt til opplæring i lenger enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon.

Reglene om varighet gjelder også deltagerne som går fulltid i videregående opplæring og som fylkeskommunen dermed har ansvar for. Fylkeskommunen har også plikter etter opplæringsloven overfor denne gruppen. Disse pliktene kan fort-

satt bestå, selv om fylkeskommunens plikt etter integreringsloven opphører.

Etter *andre ledd* gjelder plikt til opplæring i norsk for deltagere med oppholdstillatelse etter § 28 frem til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk, eller ved gjennomførte 300 timer. Deltagere som bruker færre enn 300 timer opplæring på å nå sitt norskmål, må altså ikke delta i flere timer norskopplæring.

Til § 33

Bestemmelsen regulerer krav til opplæring i samfunnskunnskap.

Etter *første ledd første punktum* skal opplæringen i samfunnskunnskap gjennomføres på et språk deltageren forstår. For mange deltagere vil dette være morsmålet eller et annet språk vedkommende har lært før ankomst til Norge. Videre følger det av *første ledd andre punktum* at opplæringen skal gjennomføres innen ett år etter at rett og plikt inntrådte etter § 26 andre ledd, eller plikten inntrådte etter § 26 fjerde ledd. Dette innebærer at kommunen må sørge for tidlig oppstart av opplæringen, slik at opplæringen gjennomføres før fristen utløper.

Det fremgår av *andre ledd* at kravene i *første ledd* ikke gjelder når fylkeskommunen har ansvar for opplæringen i samfunnskunnskap etter § 30 andre ledd. Dette innebærer at personer som går i videregående opplæring på fulltid ikke må ha gjennomført opplæringen innen ett år og at det ikke stilles samme krav om opplæring på et språk deltageren forstår.

Til § 34

Bestemmelsen regulerer norskplan for deltagere i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 30, utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. *første ledd første punktum*. Dette innebærer at fristen er innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt. Det følger av *første ledd andre punktum* at § 15 om integreringsplan gjelder tilsvarende, som innebærer at minimumsinnholdet som reguleres der også gjelder for norskplanen. Norskplan skal kun utarbeides for deltagere i opplæringen som ikke også deltar i introduksjonsprogrammet. Planen skal da kun inneholde det som er relevant for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, blant annet deltagerens norskmål og omfanget av opplæringen. Deltagere i introduksjonsprogrammet skal ha én sam-

let plan som omfatter både programmet og opplæringen, se merknad til § 15.

Etter *første ledd tredje punktum* gjelder ikke kravet om å utarbeide en plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap når fylkeskommunen har ansvar for norskopplæringen. Det forutsettes at opplæringen da følger læreplaner etter opplæringsloven, eventuelt at fylkeskommunen velger å følge læreplanene etter integreringsloven.

Til § 35

Bestemmelsen regulerer fravær og permisjoner fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Det følger av *første ledd* at deltageren kan søke kommunen om tillatelse til fravær fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dersom deltageren har omfattende ugyldig fravær kan opplæringen stanses etter § 36. Se merknader til § 36.

Etter *andre ledd* kan deltageren etter søknad til kommunen innvilges permisjon fra opplæringen. Det følger av § 32 at godkjent permisjon legges til den maksimale varigheten av opplæringen.

I *tredje ledd* fremgår det at departementet gir forskrift om regler for fravær og permisjoner fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Det vil blant annet bli gitt regler for hva som utgjør gyldig og ugyldig fravær, samt hvilke permisjoner som kan innvilges, og for hvor lenge.

Til § 36

Bestemmelsen regulerer stans av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen kan stanse opplæringen midlertidig eller permanent for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Når opplæringen stanses midlertidig bør ikke perioden være lengre enn tre måneder. Forhold som kan begrunne stans er blant annet omfattende fravær fra opplæringen, særlig fravær som det ikke er gitt tillatelse til, atferd i eller utenfor opplæringen som kan skade deltagerens eller andres muligheter for å gjennomføre opplæringen eller alvorlig eller langvarig sykdom.

Til § 37

Bestemmelsen regulerer prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Det følger av *første ledd første punktum* at deltagere som er omfattet av § 26 første ledd, har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Dette innebærer at gjennomføring av prøvene er obligatorisk. Personer som har

fritak fra å delta i opplæringen, jf. § 29, har også fritak fra å gjennomføre prøve i faget vedkommende har fritak fra, jf. *første ledd andre punktum*.

Etter *andre ledd første punktum* skal avsluttende prøve i samfunnskunnskap gjennomføres innen ett år etter at rett og plikt til opplæring inntrådte etter § 26 andre ledd. Dette må ses i sammenheng med at opplæringen også skal være gjennomført innen samme frist, jf. § 33. Dette gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar for opplæring i samfunnskunnskap etter § 30 andre ledd, jf. *andre ledd andre punktum*.

Det følger av *tredje ledd* at deltagere etter søknad kan fritas fra plikten i første ledd. I disse tilfellene gjelder § 29 tilsvarende, slik at fritaksgrunnene nevnt der også kan danne grunnlag for fritak fra prøver. Se merknad til § 29.

Kommunen skal sørge for at deltagere som har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap får gjennomført prøvene, jf. *fjerde ledd*. Ansvaret gjelder overfor deltagere som er folkeregistrert i kommunen.

Femte ledd regulerer departementets myndighet til å gi forskrift om innholdet i, og gjennomføringen av, prøver i norsk og samfunnskunnskap, og om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser om gjennomføringen av prøvene.

Til § 38

Bestemmelsen regulerer forsøk etter integreringsloven.

Det følger av *første ledd* at departementet etter søknad fra kommunen kan godkjenne unntak fra loven og forskriftene i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske forsøk. Forsøkene kan være utprøving av modeller som innebærer behov for unntak fra bestemmelser som gjelder pedagogiske, organisatoriske eller økonomiske forhold. Bestemmelsen er knyttet til gjennomføring av konkrete forsøk hvor kommunen søker om og får innvilget unntak fra klart angitte bestemmelser i lov eller forskrift for en avgrenset periode. Den gir ingen generell adgang til å gjøre unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift. De samlede fordelene ved forsøksordningen må oppveie ulempene som inngrepet i rettigheter etter loven medfører. At det kan gjennomføres økonomiske forsøk innebærer at det kan gjøres unntak fra integreringsloven kapittel 5 om introduksjonsstønad. Redusert introduksjonsstønad i en periode mot å motta det resterende beløpet når deltageren oppnår sine mål er én mulig modell, men også andre modeller kan være aktuelle for forsøk. Det presiseres uttrykkelig at

det kan godkjennes forsøk som innskrenker rettigheter eller utvider plikter etter integreringsloven.

Etter *andre ledd* kan departementet gi forskrift om rammene for forsøk og kriteriene for godkjenning.

Til § 39

Bestemmelsen regulerer kompetansekrav for lærere.

Det følger av *første ledd* at den som skal under vise i norsk i kommunen etter integreringsloven skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Departementet vil legge til grunn samme forståelse av pedagogisk kompetanse som etter opplæringsloven, altså pedagogisk bakgrunn i samsvar med krav i rammeplanene for lærerutdanningene med forskrifter. Med relevant faglig kompetanse menes 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk. Hva som menes med relevant faglig og pedagogisk kompetanse, vil bli regulert i forskrift. Kompetansekravet gjelder for offentlige og private ansatte lærere i fast eller midlertidig stilling. Kompetansekravet gjelder ikke for lærere i norsk og samfunnskunnskap i fylkeskommunen.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i overgangsregler til kravet i første ledd, jf. *andre ledd*.

Til § 40

Bestemmelsen regulerer forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg.

Første ledd fastslår at personer som deltar i introduksjonsprogram eller opplæring etter integreringsloven, ikke skal bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i forbindelse med opplærings- og vurderingssituasjoner. Med opplærings situasjoner menes opplæring etter integreringsloven og opplæringslignende tiltak. Opplæringslignende tiltak kan for eksempel være språk- og arbeidspraksis, eller andre elementer etter § 14 første ledd bokstav d. Turer som innebærer opplæring vil være omfattet av forbudet. Forbudet gjelder også ved gjennomføring av avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap og statsborgerprøven. Det skal tilrettelegges for deltagerne ved gjennomføring av prøver. Aktuell tilrettelegging kan for eksempel være identifisering foran bare én person, og gjennomføring av prøven på et eget rom. Forbudet gjelder ikke når bruk av ansiktsdekkende plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold. Det er for eksempel tillatt å bruke

ansiktsdekkende plagg ved opplæring ute i sterk kulde.

Andre ledd angir reaksjoner ved brudd på forbudet i første ledd. Kommunen kan stanse introduksjonsprogram eller opplæring midlertidig etter §§ 18 og 36, for personer som tross skriftlig advarsel bruker klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Skriftlig advarsel kan gis flere ganger. Kommunen skal alltid forsøke å få den det gjelder til å rette seg etter forbudet gjennom samtale før den setter i verk reaksjoner. Terskelen for å stanse introduksjonsprogrammet eller opplæringen midlertidig skal være høy.

Tredje ledd slår fast at forbudet i første ledd gjelder tilsvarende for lærere og andre personer som i opplærings- og vurderingssituasjoner bidrar til at kommunen oppfyller pliktene i loven. Dette gjelder også personer med lignende roller som arbeider for private rettssubjekter, når disse har etablert samarbeid med kommunen om oppfyllelse av pliktene kommunen har etter integreringsloven. Ved brudd på forbudet skal den det gjelder bli pålagt å fjerne klesplagget. Gjentatte brudd på forbudet kan gi grunnlag for oppsigelse etter arbeidsrettslige regler. Oppsigelse må gjøres i tråd med regelverket for dette.

Til § 41

Bestemmelsen regulerer behandling av personopplysninger. Bestemmelsen gjelder både behandling av personopplysninger etter integreringsloven og behandling av personopplysninger ved andre integreringstiltak. Virkeområdet er således videre enn andre bestemmelser i loven.

Første ledd gir en overordnet regulering av behandling av personopplysninger, også personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Offentlige organer som har oppgaver i forbindelse med formålene kan behandle personopplysninger etter bestemmelsen. Dette inkluderer også private som utfører oppgaver for de nevnte formålene for stat, fylkeskommune eller kommune, jf. bestemmelsens tredje ledd. For at behandling skal være tillatt, må behandlingen og personopplysningene være nødvendige for å utføre oppgaver for formålene. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig at opplysningene er nyttige.

Bestemmelsen lister opp hvilke formål det kan behandles personopplysninger for i bokstav a til e. Tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk og samfunnsliv i *bokstav a* omfatter blant annet opplæring i norsk og samfunnskunnskap i mottak. Tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet i *bok-*

stav b dekker for eksempel introduksjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidstrening, språkpraksis og andre lignende tiltak.

Gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskferdigheter i *bokstav c* har et videre virkeområde enn § 41 for øvrig. Bestemmelsen gir hjemmelsgrunnlag for å behandle personopplysninger om personer som avlegger prøver for å dokumentere norskkunnskaper og samfunnskunnskap. Dokumentasjon av norskkunnskaper er et av vilkårene for permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap, etter henholdsvis utlendingsloven og statsborgerloven. Det kreves også dokumentasjon av norskkunnskaper for å få opp-tak til høyere utdanning i Norge. Selv om mange av de som avlegger prøver er innenfor integreringslovens målgruppe, er det også flere andre grupper som avlegger disse prøvene som privatis-ter. Dette kan for eksempel være norske statsborgere med grunnskole fra utlandet og EU/EØS-borgere. Statsborgerprøven er en prøve som dokumenterer samfunnskunnskap, og omfattes derfor av bestemmelsen.

Etter *bokstav d* kan det behandles personopplysninger for bosetting av innvandrere. Dette dekker hele bosettingsprosessen, herunder IMDis anmodning til kommunene om bosetting, kommunenes tilrettelegging av botilbud og lignende. *Bokstav e* gjelder utbetaling av tilskudd til kommunene for tiltakene i bokstav a, b og d. Tilskuddsordningen reguleres i rundskriv, og adgangen til å behandle personopplysninger for dette formålet gjelder for den til enhver tid gjeldende tilskuddsordning.

Andre ledd gir hjemmel for behandling av personopplysninger om personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap etter å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven, når det er nødvendig for å utføre oppgaver som nevnt i første ledd. Dette har særlig relevans for formålene i første ledd bokstav a, b og d. Første ledd bokstav c har allerede et videre virkeområde enn de andre formålene, og omfatter blant annet også personer som har vært norske statsborgere hele livet dersom de har behov for å dokumentere kunnskaper i norsk, se ovenfor.

Tredje ledd presiserer at også private aktører som for eksempel har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i en kommune, kan behandle personopplysninger for disse formålene. Private aktører må utføre oppgaver for formålene nevnt i første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune, for at de skal ha adgang til å behandle personopplysninger med hjemmel i § 41.

Fjerde ledd gir departementet adgang til å gi forskrift om behandlingen av personopplysninger etter loven. Det kan for eksempel gis forskrift om krav til behandlingen, bruk av automatiserte avgjørelser, hvilke organer som kan behandle personopplysninger og hvilke opplysninger som kan behandles.

Til § 42

Bestemmelsen regulerer innhenting og utveksling av personopplysninger.

Første ledd første punktum presiserer at personopplysninger nevnt i § 41 første ledd kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Med utlendingsmyndighetene menes i hovedsak Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. *Første ledd andre punktum* gir hjemmel for innhenting av opplysninger fra den kommunale barnevernstjenesten og krisesentre uten hinder av taushetsplikt, når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig. Slike opplysninger kan for eksempel være nødvendig dersom det har foregått vold i familien. Den kommunale barnevernstjenesten og krisesentre innhenter personopplysninger for andre formål enn de som fremgår av § 41 første ledd.

Andre ledd regulerer utveksling av personopplysninger mellom organer som har behov for det for å utføre oppgaver i forbindelse med formålene nevnt i § 41 første ledd. Det gjøres unntak fra lovbestemt taushetsplikt. Utvekslingsadgangen gjelder når personopplysningene er innsamlet for formålene i første ledd, eller er innsamlet for formål som er forenlige med formålene i første ledd. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Personopplysninger skal utleveres i statistisk form, eller ved at individualiserende kjenne tegn utelates på annen måte, dersom det er tilstrekkelig for formålet.

Tredje ledd presiserer at også private som for eksempel har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i en kommune kan behandle personopplysninger for disse formålene. Private må utføre oppgaver for formålene nevnt i § 41 første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune, for at de skal ha adgang til å utveksle personopplysninger med hjemmel i § 42.

Fjerde ledd regulerer departementets mulighet til å gi forskrift om innhenting og utveksling av personopplysninger, herunder innhenting av personopplysninger fra helsepersonell og utlevering av personopplysninger til utlendingsmyndighetene.

Til § 43

Bestemmelsen regulerer personregister og plikt til å registrere personopplysninger.

Første ledd første punktum gir hjemmel for å opprette nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 41 første ledd. I *første ledd andre punktum* presiseres det at utlevering av opplysninger kan skje gjennom direkte søketilgang i personregister. Dette tillater at for eksempel kommuner har egen brukerinnlogging til registrene.

Etter *andre ledd* har kommunen plikt til å registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av loven i personregister. Det samme gjelder fylkeskommunen. Plikten vil presiseres i forskrift.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om personregistre og om kommunens og fylkeskommunens plikt til å registrere personopplysninger.

Til § 44

Bestemmelsen regulerer pålegg om å utlevere personopplysninger.

Organ som har oppgaver etter loven, kan pålegge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kompetanse Norge, Arbeids- og velferdsetaten, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, folkeregistermyndigheten, kommunene og fylkeskommunene å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere, jf. *første ledd*. Adgangen gjelder når det er nødvendig for å utføre et offentlig organs oppgaver etter loven, og uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Andre ledd begrenser unntaket fra taushetsplikten, slik at taushetsplikt etter helsepersonelloven ikke omfattes.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi forskrift om adgangen til å pålegge utlevering av personopplysninger. Det kan for eksempel gis forskrift om hvilke personopplysninger som kan pålegges utlevert.

Til § 45

Bestemmelsen regulerer behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister.

Bestemmelsens *første ledd* viser til at det skal være et nasjonalt register over kvalifiserte tolker for å øke bruken av kvalifiserte tolker i offentlig sektor. Bestemmelsen hjemler et register som allerede finnes, og tydeliggjør at registeret forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

I *andre ledd første punktum* gis det hjemmel for å innhente personopplysninger om tolker fra Folkeregisteret og utlendingsmyndighetenes registre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, når det er nødvendig for å oppnå formålet med registeret. I *andre ledd andre punktum* fremgår det at direktoratet kan behandle opplysninger om etnisk opprinnelse når det er nødvendig for å oppnå formålet med registeret. Opplysninger om etnisk opprinnelse er en særlig kategori av personopplysninger etter personvernforordningen. Språk kan i visse tilfeller avsløre etnisk opprinnelse, og det gis derfor særlig hjemmel for å behandle slike opplysninger. Det fremgår av *andre ledd tredje punktum* at opplysninger i registeret kan gjøres tilgjengelig for offentligheten. Dette gjelder kun opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Opplysninger om for eksempel fødsels- og personnummer vil ikke bli offentliggjort selv om disse opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt.

Tredje ledd gir departementet myndighet til å gi forskrift om formelle krav for oppføring i Nasjonalt tolkeregister, hvilke språklige og tolkefaglige ferdigheter som kreves, tolkers opplysningsplikt, krav til forvaltningen av registeret og hvilke opplysninger som kan registreres. Det fremgår også at departementet kan gi forskrift om advarsel og utestengelse fra Nasjonalt tolkeregister.

Til § 46

Bestemmelsen regulerer forholdet til forvaltningsloven.

Det følger av *første ledd* at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i integreringsloven. Dette innebærer blant annet at reglene i forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring kommer til anvendelse på enkeltvedtak etter integreringsloven.

Andre ledd gir en oversikt over avgjørelsene etter loven som regnes som enkeltvedtak. Dette gjelder blant annet tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, utarbeidelse og vesentlig endring av integrerings- og norskplan, fravær og permisjoner, forlengelse og refusjon i ytelse fra folketrygden, samt oppføring i og utestengelse fra Nasjonalt tolkeregister.

I *tredje ledd* presiseres at personer som har rett til tjenester etter integreringsloven ikke regnes som parter i samme sak. Det kan ikke klages over at en annen har fått ytelsen.

Fjerde ledd viderefører deler av utlendingsloven § 95, og presiserer at forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage ikke gjelder for vedtak om til-

deling av bosettingskommune. Dette innebærer at personer ikke kan klage på slike vedtak.

Til § 47

Bestemmelsen regulerer klage på enkeltvedtak etter integreringsloven.

Det følger av *første ledd første punktum* at enkeltvedtak truffet etter integreringsloven kan påklages til fylkesmannen. Etter *første ledd andre punktum* er departementet klageinstans for enkeltvedtak om oppføring i og utestengelse fra Nasjonalt tolkeregister.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket, jf. *andre ledd*. Ved prøving av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.

Til § 48

Bestemmelsen regulerer tilsyn.

Det følger av *første ledd første punktum* at fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av pliktene etter lovens kapittel 3 til 6 og §§ 39, 40 og 43. Dette innebærer at det kan føres tilsyn med bestemmelsene om kommunens oppfyllelse av plikter ved tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt bestemmelsene om kompetansekrav til lærere, forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet og plikten til å registrere personopplysninger i personregister. Videre kan fylkesmannen etter *første ledd andre punktum* føre tilsyn med plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

I *andre ledd* fremgår det at kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.

Til § 49

Bestemmelsen regulerer oppmerksomhetsplikten og opplysningsplikten til barnevernet ved alvorlig omsorgssvikt, og alvorlige atferdsvansker for personell som arbeider innenfor loven.

Første ledd regulerer personelletts særskilte oppmerksomhetsplikt om forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.

Andre ledd regulerer personelletts meldeplikt til den kommunale barneverntjenesten. Plikten omfatter alle som utfører tjeneste eller arbeid etter loven. De materielle vilkårene for meldeplikt er nærmere regulert i bokstav a til d. Det nærmere innholdet i plikten er omtalt i merknaden til barnevernloven § 6-4 første ledd.

Tredje ledd lovfester opplysningsplikten ved pålegg fra barneverntjenesten eller andre barnevernmyndigheter. Det nærmere innholdet i plikten er omtalt i merknad til barnevernloven § 6-4.

Til § 50

Bestemmelsen regulerer ikrafttredelse. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Integreringsloven erstatter introduksjonsloven, og introduksjonsloven oppheves derfor fra samme tidspunkt.

Til § 51

Bestemmelsen regulerer overgangsregler mellom introduksjonsloven og integreringsloven. Integreringsloven gjelder etter *første punktum* for de som får innvilget oppholdstillatelse etter lovens ikrafttredelse. De som har fått oppholdstillatelse i

Norge før integreringsloven trer i kraft omfattes av introduksjonsloven. Det kan være behov for å fastsette ytterligere overgangsregler og i noen tilfeller kan det også være grunn til å gjøre unntak fra overgangsregelen som er fastsatt i loven. Departementet kan derfor gi forskrift om overgangsreglene og det kan gjøres unntak fra regelen som følger av første punktum, jf. *andre punktum*.

Til § 52

Bestemmelsen endrer folketrygdloven, NAV-loven, utlendingsloven og skatteforvaltningsloven. Utlendingsloven § 95 tredje ledd andre punktum endres fordi deler av innholdet er flyttet til integreringsloven § 46 fjerde ledd. De øvrige lovene endres slik at de henviser til integreringsloven istedenfor introduksjonsloven.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)

Kapittel 1 Almennelige bestemmelser

§ 1 Lovens formål

Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.

Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv.

§ 2 Definisjoner

I denne loven menes med:

- a) asylsøker: en person som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28
- b) innvandrere: en person med oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven

Kapittel 2 Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven

§ 3 Kommunens ansvar

Kommunen er ansvarlig for tidlig kvalifisering etter kapittel 3, introduksjonsprogram etter kapittel 4 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 6.

Opplæring og tjenester som kommunen yter etter denne loven, skal være forsvarlige.

Kommunens plikter gjelder ikke overfor personer som har avbrutt eller avvist deltagelse i opplæring i mottak, introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunen kan gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter loven.

§ 4 Fylkeskommunens ansvar

Fylkeskommunen er ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet. Fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere.

Fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket.

Fylkeskommunen skal sørge for tilbud om karriereveiledning etter § 11 og opplæring i norsk

og samfunnskunnskap for deltagere som går fulltid i videregående opplæring etter § 30.

Departementet kan gi forskrift om fylkeskommunens ansvar for det regionale integreringsarbeidet.

Kapittel 3 Tidlig kvalifisering

§ 5 Plikt til å delta i opplæring i mottak

Asylsøkere som bor i mottak og som er over 18 år, har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Plikten gjelder ikke dersom asylsøkeren

- a) får sin søknad behandlet etter hurtigprosedyrer i Utlendingsdirektoratet
- b) nektes å få asylsøknaden realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32
- c) bor på ankomstsenter eller i transittmottak
- d) har fått avslag på søknad om beskyttelse av Utlendingsdirektoratet

Kommunen skal sørge for opplæringen så snart som mulig etter at asylsøkere som omfattes av plikten etter første ledd, er registrert i et mottak i kommunen.

Departementet kan gi forskrift om omfanget av og innholdet i opplæringen.

§ 6 Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune

Vertskommuner for mottak skal kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 9.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal kartlegge kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge. Med overføringsflyktning menes en person som har fått flyktningstatus, jf. utlendingsloven § 28 første ledd, før innreise til Norge, eller som har fått en innreisetillatelse i påvente av behandling av sin søknad om flyktningstatus.

Kartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen.

Kravene til kartleggingen i § 10 andre ledd og forskrift etter § 10 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

§ 7 Andre integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune

Vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet, jf. § 14 første og andre ledd, og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 9.

Kapittel 4 Introduksjonsprogrammet

§ 8 Målgruppe for introduksjonsprogrammet

Innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av første punktum. Personen må ha bodd i en kommune med en oppholdstillatelse nevnt i § 9 i mindre enn to år når vedtak etter § 12 treffes.

Kravet om å være bosatt etter avtale gjelder ikke personer som har fått oppholdstillatelse som nevnt i § 9 første ledd bokstav f og g.

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til innvandrere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som er familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 9 første ledd bokstav f, til innvandrere over 55 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 9 og til innvandrere som nevnt i første ledd som er bosatt uten avtale med kommunen. Den som tilbys program må ha bodd i en kommune i mindre enn to år når vedtak etter § 12 treffes.

Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), omfattes ikke av denne bestemmelsen.

§ 9 Oppholdstillatelser som gir rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet

Følgende oppholdstillatelser gir rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram:

- a) oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28
- b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning etter utlendingsloven § 35 tredje ledd
- c) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om beskyttelse
- d) begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b

e) oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34

f) oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som nevnt i bokstav a til e, forutsatt at referansepersonen har vært bosatt i en kommune i mindre enn fem år før det søkes om familiegjenforening

g) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd

Personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har rett til å fullføre sitt program uavhengig av om oppholdstillatelsen endres eller om de får innvilget statsborgerskap.

§ 10 Kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune

Personer som omfattes av § 8 første ledd, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune, med mindre personen har gjennomført kompetansekartlegging etter § 6.

Kompetansekartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kartleggingen skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har.

Kommunen skal sørge for kompetansekartleggingen.

Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger som kan kartlegges.

§ 11 Karriereveiledning

Personer som omfattes av § 8 første ledd, har rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning. Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartleggingen etter §§ 6 eller 10, og bør gjennomføres før det fattes vedtak etter § 12.

Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.

Fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledningen.

Når karriereveiledningen er gjennomført bør det gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltager innenfor rammen av §§ 13 og 14.

§ 12 Ansvar for introduksjonsprogrammet

Kommunen skal sørge for introduksjonsprogram etter dette kapitlet.

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram til innvandrere som omfattes av § 8 første ledd så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting eller krav om program fremsettes.

Kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.

§ 13 *Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet*

Kommunen skal sette et slutt mål for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet.

Slutt målet for deltagere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, skal være at deltageren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid. Programmet skal vare mellom tre og seks måneder og kan forlenges med inntil seks måneder.

Slutt målet for deltagere under 25 år som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, skal som hovedregel være fullført videregående opplæring. Programmet skal vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år. Har deltageren andre slutt mål enn fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil ett år.

Slutt målet for øvrige deltagere skal være at den enkelte kommer i arbeid eller fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Programmet skal vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil ett år. Har deltageren slutt mål om fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år.

Introduksjonsprogrammet kan bare forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt slutt mål med en forlengelse.

Programmet avsluttes ved oppnådd slutt mål eller varighet. Godkjent permisjon legges til programmets varighet. Kommunen bør i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltagere som ikke oppnår sitt slutt mål innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifisering.

§ 14 *Innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet*

Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde:

- a) opplæring i norsk
- b) opplæring i samfunnskunnskap
- c) kurs i livsmestring
- d) arbeids- eller utdanningsrettede elementer

Deltagere som har barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning. Det samme gjelder deltagere som får barn i løpet av programmet.

Innholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte slutt målet etter § 13.

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid.

Departementet kan gi forskrift om minstekrav for kurs i livsmestring og foreldreveiledning.

§ 15 *Integreringsplan*

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 12, utarbeide en integreringsplan.

Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på elementer deltageren har gjennomført før bosetting i kommunen.

Integreringsplanen skal minst inneholde deltagerens slutt mål og norskmål etter §§ 13 og 31, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet etter § 13, elementene i programmet og klagemuligheter.

Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltagelse i yrkeslivet.

Kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte.

Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon.

Deltagere i introduksjonsprogram skal ha én samlet integreringsplan for deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

§ 16 *Integreringskontrakt*

Kommunen og deltageren skal inngå en integreringskontrakt samtidig som det utarbeides en integreringsplan etter § 15. Kontrakten skal angi kommunens og deltagerens gjensidige forpliktelser og deltagerens langsiktige mål.

Kommunen skal i kontrakten forplikte seg til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 og 6, slik at deltageren kan oppfylle sitt slutt mål og sitt norskmål etter §§ 13 og 31.

Deltageren skal i kontrakten forplikte seg til å følge opp målene og elementene som er fastsatt i integreringsplanen, jf. § 15.

§ 17 Fravær og permisjoner

Deltageren kan søke kommunen om tillatelse til fravær fra introduksjonsprogrammet.

Deltageren kan innvilges permisjon fra introduksjonsprogrammet etter søknad til kommunen.

Departementet kan gi forskrift om fravær og permisjoner fra introduksjonsprogram.

§ 18 Stans av introduksjonsprogrammet

Kommunen kan stanse introduksjonsprogrammet midlertidig eller permanent for en deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Forhold som kan begrunne stans i introduksjonsprogrammet er blant annet omfattende fravær, atferd som kan skade deltagerens eller andres mulighet til å gjennomføre programmet eller alvorlig eller langvarig sykdom.

Kapittel 5 Introduksjonsstønad**§ 19 Rett til introduksjonsstønad**

Deltagere i introduksjonsprogram har rett til introduksjonsstønad.

§ 20 Beregning av introduksjonsstønad

Introduksjonsstønaden er på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp.

Stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Stønaden per time utgjør 1/1 850 av stønaden på årsbasis.

Deltagere under 25 år som ikke bor med foreldre, mottar 2/3 stønad. Deltagere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad.

§ 21 Reduksjon i stønad på grunn av fravær

Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende lengden på fraværet, jf. § 20 andre ledd.

§ 22 Samordning med andre offentlige ytelser

Introduksjonsstønaden reduseres i den utstrekning deltakeren har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger, og retten til disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar.

Dersom deltakeren mottar overgangsstønad, reduseres introduksjonsstønaden på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som oversviger halvparten av folketrygdens grunnbeløp.

Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.

§ 23 Egne midler

Stønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue. Stønaden reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag.

I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 20 andre ledd. Stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltageren.

§ 24 Utbetaling

Utbetaling skjer etterskuddsvis på grunnlag av registrert fremmøte. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

§ 25 Trekk i og tilbakebetaling av stønad

Har deltageren fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan kommunen trekke det overskytende i fremtidig stønad.

Har noen fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan kommunen vedta at stønaden skal betales tilbake.

Får en mottaker av introduksjonsstønad innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 22 med tilbakevirkende kraft, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

Kapittel 6 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap**§ 26 Målgruppe for opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

Innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 27 har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Retten og plikten til opplæring inntreer når oppholdstillatelsen innvilges, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelsen før innreise. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 9 første ledd bokstav d inntreer retten og plikten ved førstegangsfornyelse av tillatelsen. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 9 første ledd bokstav e inntreer retten og plikten på tidspunktet personen bosettes etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene. I særlige tilfeller kan retten og plikten inn-

tre fra det tidspunktet krav om opplæring settes frem. Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som særlige tilfeller.

Innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 28 har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Plikten til opplæring inntreer når oppholdstillatelsen innvilges, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelse før innreise.

Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av første eller tredje ledd. Retten ogplikten opphører ved fylte 67 år.

Personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogrammet etter § 9 andre ledd, har også rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunen kan tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til andre enn personer nevnt i denne bestemmelsen.

§ 27 Oppholdstillatelser som gir rett og plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Oppholdstillatelser som nevnt i § 9 gir rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det samme gjelder andre oppholdstillatelser som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, med unntak av oppholdstillatelser nevnt i § 28.

§ 28 Oppholdstillatelser som gir plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Følgende oppholdstillatelser gir plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, forutsatt at oppholdstillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse:

- a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 23
- b) oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 25
- c) oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer nevnt i bokstav a og b

§ 29 Fritak fra plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Personer som kan dokumentere et minimum av kunnskaper i norsk eller samisk kan etter søknad fritas fra plikten til å delta i opplæring i norsk. Personer som kan dokumentere et minimum av kunnskaper om det norske samfunnet kan etter søknad fritas fra plikten til å delta i opplæring i samfunnskunnskap.

Det kan gis fritak dersom det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker som hindrer deltagelse i opplæringen.

Departementet kan gi forskrift om hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å få fritak fra plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

§ 30 Ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av § 26 første og tredje ledd, som er folkeregistrert i kommunen. Dette gjelder også for personer i målgruppen som bor midlertidig på asylmottak i kommunen.

Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av § 26 første ledd, som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid.

Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt. Fylkeskommunens ansvar inntreer ved oppstart i videregående opplæring.

Kommunen kan kreve at personer som omfattes av § 26 tredje og sjuende ledd, betaler for opplæringen.

Kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

§ 31 Krav til opplæring i norsk

Deltagere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren oppnår minimumsnivået. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål.

Departementet kan gi forskrift om veiledende minimumsnivåer i norsk for ulike grupper deltagere.

§ 32 Varighet og omfang av opplæring i norsk

Retten ogplikten til opplæring for en deltager med oppholdstillatelse etter § 27 gjelder til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31, men likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon. En deltager som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, har ikke rett eller plikt til opplæring i lenger enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon.

Plikten til opplæring for en deltager med oppholdstillatelse som nevnt i § 28 gjelder til deltakeren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31 eller til gjennomførte 300 timer norskopplæring.

§ 33 *Krav til opplæring i samfunnskunnskap*

Opplæring i samfunnskunnskap skal gjennomføres på et språk deltageren forstår. Opplæringen skal gjennomføres innen ett år etter at retten og plikten inntrådte etter § 26 andre ledd eller plikten inntrådte etter § 26 fjerde ledd.

Kravene i første ledd gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar for opplæring i samfunnskunnskap etter § 30 andre ledd.

§ 34 *Norskplan*

Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 30, utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. § 15 gjelder tilsvarende. Kravet om å utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar for opplæringen etter § 30 andre ledd.

§ 35 *Fravær og permisjoner*

Deltageren kan søke kommunen om tillatelse til fravær fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Deltageren kan innvilges permisjon fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter søknad til kommunen.

Departementet kan gi forskrift om fravær og permisjoner fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

§ 36 *Stans av opplæringen*

Kommunen kan stanse opplæringen midlertidig eller permanent for en deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Forhold som kan begrunne stans i opplæringen er blant annet omfattende fravær, atferd som kan skade deltagerens eller andres mulighet til å gjennomføre opplæringen eller alvorlig eller langvarig sykdom.

§ 37 *Prøver*

Deltagere som er omfattet av § 26 første ledd, har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Plikten gjelder ikke deltagerer som har fritak etter § 29.

Avsluttende prøve i samfunnskunnskap skal gjennomføres innen ett år etter at retten og plikten inntrådte etter § 26 andre ledd. Dette gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar for opplæring i samfunnskunnskap etter § 30 andre ledd.

Deltagere kan etter søknad fritas fra plikten i første ledd. § 29 gjelder tilsvarende.

Kommunen skal sørge for at deltagere som har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, får gjennomført prøvene.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver i norsk og samfunnskunnskap og om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser om gjennomføringen av prøvene.

Kapittel 7 *Forskjellige bestemmelser*

§ 38 *Forsøk*

Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske forsøk. Det kan godkjennes forsøk som innskrenker retigheter eller utvider plikter etter loven.

Departementet kan gi forskrift om rammene for forsøk og kriterier for godkjenning.

§ 39 *Kompetansekrav for lærere*

Den som skal undervise i norsk i kommunen etter denne loven skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i og overgangsregler til kravet i første ledd.

§ 40 *Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet*

Personer som deltar i introduksjonsprogram eller opplæring etter loven, skal i forbindelse med opplærings- og vurderingssituasjoner ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Med opplæringssituasjon menes opplæring etter loven og opplæringslignende tiltak, inkludert praksis og turer. Forbudet gjelder ikke når bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold.

Kommunen kan midlertidig stanse introduksjonsprogrammet eller opplæringen etter §§ 18 og 36, for personer som tross skriftlig advarsel bruker klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med forbudet i første ledd. Personer som opptrer i strid med forbudet i vurderingssituasjoner, kan bortvises fra prøvelokalet.

Første ledd gjelder tilsvarende for lærere og andre personer som i opplærings- og vurderingssituasjoner bidrar til kommunens oppfyllelse av pliktene i loven. Det samme gjelder personer med liknende roller som arbeider for private aktører som har etablert samarbeid med kommunen om gjennomføring av kommunens plikter etter loven.

Dersom en person som nevnt i første eller andre punktum opptrer i strid med forbudet i første ledd, skal personen bes om å fjerne klesplagget som dekker ansiktet. Gjentatte brudd på forbudet kan være grunnlag for oppsigelse.

§ 41 *Behandling av personopplysninger*

Offentlige organer kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med:

- a) tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk og samfunnsliv
- b) tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunns livet
- c) gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkunnskaper og samfunnskunnskap
- d) bosetting av innvandrere
- e) utbetaling av tilskudd for tiltak som nevnt i bokstav a, b og d

Når det er nødvendig for å utføre oppgaver nevnt i første ledd kan offentlige organer også behandle personopplysninger om personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap etter å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

Private som utfører oppgaver nevnt i første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune regnes som offentlige organer etter denne paragrafen.

Departementet kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger etter denne loven, herunder om krav til behandlingen, bruk av automatiserte avgjørelser, hvilke personopplysninger som kan behandles og reservasjonsadgang for behandling av personopplysninger.

§ 42 *Innhenting og utveksling av personopplysninger*

Personopplysninger nevnt i § 41 første ledd kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig, kan personopplysninger nevnt i § 41 første ledd innhentes fra den kommunale barnevernstjenesten og krisesentre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Personopplysninger nevnt i § 41 første ledd kan utveksles mellom offentlige organer som har behov for opplysningene for å utføre oppgaver nevnt i § 41 første ledd, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Dersom det er tilstrekkelig for å oppnå formålet, skal opplysningene kun utleveres i statistisk form eller

ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

Private som utfører oppgaver nevnt i § 41 første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune regnes som offentlige organer etter denne paragrafen.

Departementet kan gi forskrift om innhenting og utveksling av personopplysninger, herunder innhenting av personopplysninger fra helsepersonell og utlevering av personopplysninger til utlendingsmyndighetene.

§ 43 *Personregister og plikt til å registrere opplysninger*

Det skal opprettes nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 41 første ledd. Utlevering av personopplysninger til organer nevnt i § 41 første ledd kan skje gjennom direkte søketilgang i slike personregistre.

Kommunen har plikt til å registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av loven i personregister nevnt i første ledd. Det samme gjelder fylkeskommunen.

Departementet kan gi forskrift om nasjonale personregistre etter denne paragrafen og om kommunens og fylkeskommunens plikt til å registrere personopplysninger.

§ 44 *Pålegg om å utlevere personopplysninger*

Når det er nødvendig for å utføre et offentlig organs oppgaver etter loven, kan organet pålegge følgende organer å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere uten hinder av lovbestemt taushetsplikt:

- a) Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- b) Kompetanse Norge
- c) Arbeids- og velferdsetaten
- d) Utlendingsdirektoratet
- e) Utlendingsnemnda
- f) folkeregistermyndigheten
- g) kommunene
- h) fylkeskommunene

Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven.

Departementet kan gi forskrift om adgangen til å pålegge utlevering av personopplysninger etter denne paragrafen.

§ 45 *Nasjonalt tolkeregister*

For å øke bruken av kvalifisert tolk i offentlig sektor skal det være et register over kvalifiserte tolker (Nasjonalt tolkeregister). Registeret skal forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Direktoratet kan innhente personopplysninger om tolker fra Folkeregisteret og utlendingsmyndighetenes registre uten hinder av lovbestemt

taushetsplikt når det er nødvendig for å oppnå formålet med registeret. Direktoratet kan behandle opplysninger om etnisk opprinnelse når det er nødvendig for å oppnå formålet med registeret. Personopplysninger fra Nasjonalt tolkeregister som ikke er underlagt taushetsplikt, kan gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Departementet kan gi forskrift om formelle krav for oppføring i Nasjonalt tolkeregister, hvilke språklige og tolkefaglige ferdigheter som kreves, tolkers opplysningsplikt, krav til forvaltningen av registeret og hvilke opplysninger som kan registreres. Departementet kan også gi forskrift om advarsel og utestengelse fra Nasjonalt tolkeregister.

Kapittel 8 Saksbehandlingsregler

§ 46 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her.

Som enkeltvedtak etter denne loven regnes avgjørelser om:

- a) tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 til 6
- b) fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap og prøver etter §§ 29 og 37
- c) utarbeidelse av og vesentlig endring av integrerings- og norskplan etter §§ 15 og 34
- d) stans av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte etter §§ 18 og 36
- e) fravær og permisjon
- f) forlengelse av introduksjonsprogram
- g) trekk i introduksjonsstønad med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp
- h) tilbakebetaling av stønad på grunn av uriktige opplysninger
- i) refusjon i ytelser fra folketrygden
- j) oppføring i og utestengelse fra Nasjonalt tolkeregister

Personer som har rett til tjenester etter denne loven regnes ikke som parter i samme sak. Det kan ikke klages over at en annen har fått ytelsen.

Forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for vedtak om tildeling av bosettingskommune.

§ 47 Klage

Enkeltvedtak truffet etter loven kan påklages til fylkesmannen. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter § 46 første ledd bokstav j.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.

§ 48 Tilsyn

Fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av pliktene etter lovens kapittel 3 til 6 og §§ 39, 40 og 43. Fylkesmannen kan også føre tilsyn med plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

Kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.

§ 49 Opplysningsplikt til barnevernet

Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.

Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold:

- a) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt,
- b) når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring,
- c) når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd,
- d) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, plikter også å gi opplysninger etter pålegg i samsvar med barnevernloven § 6-4.

Kapittel 9 Sluttbestemmelser

§ 50 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

§ 51 Overgangsregler

Loven gjelder for de som får innvilget oppholdstillatelse etter lovens ikrafttredelse. Departementet kan gi forskrift om overgangsreglene. I

forskrift kan det gjøres unntak fra reglene i første punktum.

§ 52 Endringer i andre lover

Fra den tid loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd skal § 3-15 annet ledd bokstav d lyde:
 - d) introduksjonsstønad beregnet etter *lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid kapittel 5*.
2. I lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen skal § 8 fjerde ledd lyde:

Reglene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for etatens rett og plikt til å gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om introduksjonsstønad etter *integreringsloven*.
3. I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 95 tredje ledd annet punktum lyde:

Forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om *bortfall* av botilbud.

4. I lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning skal § 7-2 første ledd bokstav b lyde:
 - b) pensjon, uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12, uføreytelser fra andre ordninger, introduksjonsstønad etter *integreringsloven*, kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven, føderåd i jord- og skogbruk, livrente som ledd i pensjonsordning i arbeidsforhold, engangs- og avløningsbeløp for slike ytelser, underholdsbidrag, foreldrepenger, dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger og lignende ytelser som skal regnes som skattepliktig inntekt for mottakeren

Vedlegg 1**Lovspeil**

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
Kapittel 1 Almennelige bestemmelser		
§ 1 Lovens formål		
Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.	Første ledd andre punktum er ny. For øvrig en videreføring og presisering av gjeldende rett.	Intrl. § 1: Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.
Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv.		
§ 2 Definisjoner		
I denne loven menes med:	Ny.	
a) asylsøker: en person som søker beskyttelse etter utlendingsloven § 28		
b) innvandrer: en person med oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven		
Kapittel 2 Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven		
§ 3 Kommunens ansvar		
Kommunen er ansvarlig for tidlig kvalifisering etter kapittel 3, introduksjonsprogram etter kapittel 4 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 6.	Ny. Tredje ledd viderefører og utvider dagens § 3 andre ledd andre punktum (gjelder i dag bare introduksjonsprogram).	
Opplæring og tjenester som kommunen yter etter denne loven, skal være forsvarlige.		
Kommunens plikter gjelder ikke overfor personer som har avbrutt eller avvist deltagelse i opplæring i mottak, introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap.		
Kommunen kan gi andre i oppdrag å utføre kommunens oppgaver etter loven.		

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 4 Fylkeskommunens ansvar</p> <p>Fylkeskommunen er ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet. Fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere.</p> <p>Fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket.</p> <p>Fylkeskommunen skal sørge for tilbud om karriereveiledning etter § 11 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltagere som går fulltid i videregående opplæring etter § 30.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om fylkeskommunens ansvar for det regionale integreringsarbeidet.</p>	Ny.	
<p>Kapittel 3 Tidlig kvalifisering</p>		
<p>§ 5 Plikt til å delta i opplæring i mottak</p> <p>Asylsøkere som bor i mottak og som er over 18 år, har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Plikten gjelder ikke dersom asylsøkeren</p> <ol style="list-style-type: none"> får sin søknad behandlet etter hurtigprosedyrer i Utlendingsdirektoratet nektes å få asylsøknaden realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 bor på ankomstsenter eller i transittmottak har fått avslag på søknad om beskyttelse av Utlendingsdirektoratet <p>Kommunen skal sørge for opplæringen så snart som mulig etter at asylsøkere som omfattes av plikten etter første ledd, er registrert i et mottak i kommunen.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om omfanget av og innholdet i opplæringen.</p>	Delvis videreføring og presisering av intrl. §§ 20 a, 20 b og § 20 c.	<p>Intrl. § 20 a:</p> <p>Plikt til deltakelse i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier gjelder for asylsøkere over 16 år i mottak. Plikten til deltakelse inntreffer etter registrering i mottaket. Plikten gjelder ikke for</p> <ol style="list-style-type: none"> asylsøkere som er omfattet av 48-timersprosedyren asylsøkere som er omfattet av Dublin-prosedyren 1 asylsøkere over 18 år som har blitt nektet realitetsbehandling av søknad om oppholdstillatelse asylsøkere som har fått vedtak fra Utlendingsdirektoratet om avslag eller innvilgelse av søknad om oppholdstillatelse. <p>Dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende grunner tilsier det, kan kommunen etter søknad fritas asylsøkeren fra plikten til deltakelse etter første ledd.</p> <p>Dersom asylsøkeren deltar i opplæring i norsk etter opplæringslova, kan kommunen etter søknad fritas asylsøkeren fra plikten til deltakelse i opplæring i norsk etter første ledd.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 6 Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune</i></p> <p>Vertskommuner for mottak skal kartlegge kompetansen til personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 9.</p> <p>Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal kartlegge kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge. Med overføringsflyktning menes en person som har fått flyktningstatus, jf. utlendingsloven § 28 første ledd, før innreise til Norge, eller som har fått en innreisetillatelse i påvente av behandling av sin søknad om flyktningstatus.</p> <p>Kartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om arbeid eller utdanning og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen.</p> <p>Kravene til kartleggingen i § 10 andre ledd og forskrift etter § 10 fjerde ledd gjelder tilsvarende.</p>	Ny.	<p>Intrl. § 20 b:</p> <p>Kommunen skal sørge for opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier så snart som mulig etter at asylsøkere som omfattes av plikten etter § 20 a, er registrert i et mottak i kommunen.</p> <p>Intrl. § 20 c:</p> <p>Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av kapitlet her, herunder om kommunens ansvar, omfanget av og innholdet i opplæringen.</p>
<p><i>§ 7 Andre integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune</i></p> <p>Vertskommuner for mottak kan tilby</p>	Ny.	

NY LOV

Tidligere plassering

Tidligere bestemmelsers ordlyd

Kapittel 4 Introduksjonsprogrammet*§ 8 Målgruppe for introduksjonsprogrammet*

Innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av første punktum. Personen må ha bodd i en kommune med en oppholdstillatelse nevnt i § 9 i mindre enn to år når vedtak etter § 12 treffes.

Kravet om å være bosatt etter avtale gjelder ikke personer som har fått oppholdstillatelse som nevnt i § 9 første ledd bokstav f og g.

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til innvandrere med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som er familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 9 første ledd bokstav f, til innvandrere over 55 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 9 og til innvandrere som nevnt i første ledd som er bosatt uten avtale med kommunen. Den som tilbys program må ha bodd i en kommune i mindre enn to år når vedtak etter 12 treffes.

Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), omfattes ikke av denne bestemmelsen.

Intrl: § 2. Endret ordlyd, men innholdet delvis videreført og presisert.

Intrl. § 2:

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder for nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått

- a) asyl, jf. utlendingsloven § 28,
- b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 35 tredje ledd,
- c) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie eller som enslig mindreårig, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b eller kollektiv beskyttelse i massefluksituasjon, jf. utlendingsloven § 34,
- d) oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a, b og c, jf. utlendingsloven kapittel 6. For å være omfattet av denne bestemmelsen er det et vilkår at personer som nevnt i bokstav a, b og c ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjenforening eller
- e) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd. For personer som nevnt i første punktum gjelder retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram i to år fra det tidspunkt det er gitt oppholdstillatelse på grunnlagene som er nevnt.

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder bare for personer som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Kravet om særskilt avtale gjelder likevel ikke for personer som nevnt i § 2 første ledd bokstav d eller e.

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 9 Oppholdstillatelse som gir rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet</i></p> <p>Følgende oppholdstillatelse gir rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28 b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning etter utlendingsloven § 35 tredje ledd c) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om beskyttelse d) begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b e) oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34 f) oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som nevnt i bokstav a til e, forutsatt at referansepersonen har vært bosatt i en kommune i mindre enn fem år før det søkes om familie-gjenforening g) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd <p>Personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har rett til å fullføre sitt program uavhengig av om oppholdstillatelsen endres eller om de får innvilget statsborgerskap.</p>	<p>Ny. Delvis videreføring av intrl. 2 første ledd.</p>	<p>Som nyankommet regnes den som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsordning skal treffes.</p> <p>Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), omfattes ikke av paragrafen her.</p>
<p><i>§ 10 Kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune</i></p> <p>Personer som omfattes av § 8 første ledd, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune, med mindre personen har gjennomført kompetansekartlegging etter § 6.</p>	<p>Ny. Første ledd er en delvis videreføring av intrl. § 6 første ledd andre punktum.</p>	

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>Kompetansekartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kartleggingen skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har.</p> <p>Kommunen skal sørge for kompetansekartleggingen.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger som kan kartlegges.</p>		
<p><i>§ 11 Karriereveiledning</i></p> <p>Personer som omfattes av § 8 første ledd, har rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning. Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartleggingen etter §§ 6 eller 10, og bør gjennomføres før det fattes vedtak etter § 12.</p> <p>Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.</p> <p>Fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledningen.</p> <p>Når karriereveiledningen er gjennomført bør det gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltager innenfor rammen av §§ 13 og 14.</p>	Ny.	
<p><i>§ 12 Ansvar for introduksjonsprogrammet</i></p> <p>Kommunen skal sørge for introduksjonsprogram etter dette kapitlet.</p> <p>Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram til innvandrere som omfattes av § 8 første ledd så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting eller krav om program fremsettes.</p> <p>Kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.</p>	Videreføring og presiering av intrl. § 3 og 4 andre ledd.	<p>Intrl. § 3:</p> <p>Kommunen sørger for introduksjonsprogram etter dette kapittel til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen.</p> <p>Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, tilrettelegge introduksjonsprogram i henhold til dette kapittel til person som omfattes av § 2. Kommunens plikt gjelder ikke personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i introduksjonsprogram.</p> <p>Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til nyankommet utlending med oppholdstillatelse i henhold til utlendingsloven kapittel 6 som er</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 13 Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet</i></p> <p>Kommunen skal sette et slutt mål for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet.</p> <p>Slutt målet for deltagere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, skal være at deltageren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid. Programmet skal vare mellom tre og seks måneder og kan forlenges med inntil seks måneder.</p> <p>Slutt målet for deltagere under 25 år som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, skal som hovedregel være fullført videregående opplæring. Programmet skal vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år. Har deltageren andre slutt mål enn fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil ett år.</p> <p>Slutt målet for øvrige deltagere skal være at den enkelte kommer i arbeid eller fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Programmet skal vare mellom tre måneder og to år og kan forlenges med inntil ett år. Har deltageren slutt mål om fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og tre år og kan forlenges med inntil ett år.</p> <p>Introduksjonsprogrammet kan bare forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt slutt mål med en forlengelse.</p>	<p>Ny.</p>	<p>familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 2, til nyankommet utlending over 55 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 2 første ledd, og til nyankommet utlending som nevnt i § 2 som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen.</p> <p>Departementet kan fastsette nærmere retningslinjer om kommunens ansvar.</p> <p>Intrl. § 4 (se under)</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>Programmet avsluttes ved oppnådd sluttmaal eller varighet. Godkjent permisjon legges til programmets varighet. Kommunen bør i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltagere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen.</p>		
<p><i>§ 14 Innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet</i></p>		
<p>Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde:</p> <ol style="list-style-type: none"> opplæring i norsk opplæring i samfunnskunnskap kurs i livsmestring arbeids- eller utdanningsrettede elementer <p>Deltagere som har barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning. Det samme gjelder deltagere som får barn i løpet av programmet.</p> <p>Innholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmalet etter § 13.</p> <p>Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om minstekrav for kurs i livsmestring og foreldreveiledning.</p>	<p>Delvis ny. Videreføring og presisering av intrl. § 4 første ledd.</p>	<p>Intrl. § 4:</p> <p>Introduksjonsprogrammet tilrettelegges for person som har behov for grunnleggende kvalifisering. Introduksjonsprogrammet tar sikte på å</p> <ol style="list-style-type: none"> gi grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, forberede for deltakelse i yrkeslivet. Programmet skal være helårlig og på full tid. <p>Programmet skal minst inneholde</p> <ol style="list-style-type: none"> norskopplæring, samfunnskunnskap, arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. <p>Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis.</p>
<p><i>§ 15 Integreringsplan</i></p>		
<p>Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 12, utarbeide en integreringsplan.</p> <p>Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på elementer deltageren har gjennomført før bosetting i kommunen.</p> <p>Integreringsplanen skal minst inneholde deltagerens sluttmaal og norskmål etter §§ 13 og 31, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet etter § 13, elementene i programmet og klagemuligheter.</p>	<p>Delvis videreføring og presisering av intrl. § 6. Nytt navn på planen. Syvende ledd (én samlet integreringsplan) er nytt.</p>	<p>Intrl. § 6:</p> <p>Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på tiltak som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen.</p> <p>Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.</p> <p>Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, jf. § 4 tredje ledd bokstav c, som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.</p> <p>Kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte.</p> <p>Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon.</p> <p>Deltagere i introduksjonsprogram skal ha én samlet integreringsplan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.</p>		<p>Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende.</p> <p>Planen skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5.</p> <p>Den individuelle planen i introduksjonsprogrammet skal ses i sammenheng med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.</p>
<p><i>§ 16 Integreringskontrakt</i></p> <p>Kommunen og deltageren skal inngå en integreringskontrakt samtidig som det utarbeides en integreringsplan etter § 15. Kontrakten skal angi kommunens og deltagerens gjensidige forpliktelser og deltagerens langsiktige mål.</p> <p>Kommunen skal i kontrakten forplikte seg til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 og 6, slik at deltageren kan oppfylle sitt sluttmaal og sitt norskmål etter §§ 13 og 31.</p> <p>Deltageren skal i kontrakten forplikte seg til å følge opp målene og elementene som er fastsatt i integreringsplanen, jf. § 15.</p>	<p>Ny.</p>	
<p><i>§ 17 Fravær og permisjoner</i></p> <p>Deltageren kan søke kommunen om tillatelse til fravær fra introduksjonsprogrammet.</p> <p>Deltageren kan innvilges permisjon fra introduksjonsprogrammet etter søknad til kommunen.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om fravær og permisjoner fra introduksjonsprogram.</p>	<p>Regulert i forskrift til intrl. (forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandre- res deltakelse i introduksjonsordningen).</p>	<p>https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-07-18-973?q=introduksjonsloven forskrift introduksjonsprogram</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 18 Stans av introduksjonsprogrammet</i> Kommunen kan stanse introduksjonsprogrammet midlertidig eller permanent for en deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Forhold som kan begrunne stans i introduksjonsprogrammet er blant annet omfattende fravær, atferd som kan skade deltagerens eller andres mulighet til å gjennomføre programmet eller alvorlig eller langvarig sykdom.</p>	<p>Videreføring og presisering av intrl. § 7.</p>	<p>Intrl. § 7: Kommunen kan stanse ordningen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold.</p>
<p>Kapittel 5 Introduksjonsstønad</p>		
<p><i>§ 19 Rett til introduksjonsstønad</i> Deltagere i introduksjonsprogram har rett til introduksjonsstønad.</p>	<p>Delvis videreføring av intrl. § 8.</p>	<p>Intrl. § 8: For den tid en person deltar i program som nevnt i § 4, har vedkommende krav på introduksjonsstønad. For deltakelse i program er stønaden på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltaker under 25 år mottar 2/3 stønad.</p>
<p><i>§ 20 Beregning av introduksjonsstønad</i> Introduksjonsstønaden er på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Stønaden per time utgjør 1/1 850 av stønaden på årsbasis. Deltagere under 25 år som ikke bor med foreldre, mottar 2/3 stønad. Deltagere under 25 år som bor med en eller begge foreldrene, mottar 1/3 stønad.</p>	<p>Delvis videreføring og presisering av intrl. § 9.</p>	<p>Intrl. § 9: Stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Stønaden per time utgjør 1/1850 av stønaden på årsbasis.</p>
<p><i>§ 21 Reduksjon i stønad på grunn av fravær</i> Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende lengden på fraværet, jf. § 20 andre ledd.</p>	<p>Videreføring av intrl. § 10.</p>	<p>Intrl. § 10: Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende, jf. § 9. Departementet fastsetter ved forskrift nærmere regler om fravær og permisjon.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 22 Samordning med andre offentlige ytelser</i></p> <p>Introduksjonsstønaden reduseres i den utstrekning deltakeren har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger, og retten til disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar.</p> <p>Dersom deltakeren mottar overgangsstønad, reduseres introduksjonsstønaden på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp.</p> <p>Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.</p>	<p>Videreføring av intrl. § 12.</p>	<p>Intrl. § 12:</p> <p>Introduksjonsstønaden reduseres i den utstrekning vedkommende har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger, og retten til disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i et introduksjonsprogram. Stønaden reduseres tilsvarende for uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger vedkommende mottar.</p> <p>Dersom vedkommende mottar overgangsstønad, reduseres introduksjonsstønaden på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp.</p> <p>Barnetrygd og kontantstøtte kommer ikke til fradrag i stønaden.</p>
<p><i>§ 23 Egne midler</i></p> <p>Stønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue. Stønaden reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag.</p> <p>I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 20 andre ledd. Stønaden reduseres krone for krone hvis det er til gunst for deltageren.</p>	<p>Delvis videreføring av intrl. § 11. Andre ledd, andre punktum er nytt.</p>	<p>Intrl. § 11:</p> <p>Stønaden reduseres ikke på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue. Stønaden reduseres heller ikke på grunn av mottatt barnebidrag.</p> <p>I den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar.</p>
<p><i>§ 24 Utbetaling</i></p> <p>Utbetaling skjer etterskuddsvis på grunnlag av registrert frammøte. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.</p>	<p>Videreføring av intrl. § 13.</p>	<p>Intrl. § 13:</p> <p>Utbetaling skjer etterskuddsvis på grunnlag av registrert frammøte. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.</p>
<p><i>§ 25 Trekk i og tilbakebetaling av stønad</i></p> <p>Har deltageren fått utbetalt høyere stønad enn det vedkommende har krav på, kan kommunen trekke det overskytende i fremtidig stønad.</p>	<p>Videreføring av intrl. §§ 14, 15 og 16.</p>	<p>Intrl. § 14:</p> <p>Dersom vedkommende har fått utbetalt høyere stønad enn det hun eller han har krav på, kan det overskytende trekkes i framtidig stønad.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>Har noen fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan kommunen vedta at stønaden skal betales tilbake.</p> <p>Får en mottaker av introduksjonsstønad innvilget ytelser som gir grunnlag for trekk i stønaden etter § 22 med tilbakevirkende kraft, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.</p>		<p>Intrl. § 15: Har noen fått utbetalt en ytelse fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan det vedtas at stønaden skal betales tilbake.</p> <p>Intrl. § 16: Dersom en mottaker av introduksjonsstønad med tilbakevirkning får innvilget ytelser som nevnt i § 12, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløp som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.</p>
<p>Kapittel 6 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap</p>		
<p><i>§ 26 Målgruppe for opplæring i norsk og samfunnsfag</i></p>		
<p>Innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 27 har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.</p> <p>Retten og plikten til opplæring inntreer når oppholdstillatelsen innvilges, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelsen før innreise. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 9 første ledd bokstav d inntreer retten og plikten ved førstegangsfornyelse av tillatelsen. For personer med oppholdstillatelse nevnt i § 9 første ledd bokstav e inntreer retten og plikten på tidspunktet personen bosettes etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene. I særlige tilfeller kan retten og plikten inntre fra det tidspunktet krav om opplæring settes frem. Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som særlige tilfeller.</p> <p>Innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 28 har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.</p> <p>Plikten til opplæring inntreer når oppholdstillatelsen innvilges, eller ved ankomst til Norge for personer som har fått innvilget oppholdstillatelse før innreise.</p>	<p>Delvis videreføring og presisering av intrl. § 17.</p>	<p>Intrl. § 17: Rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer gjelder for utlending mellom 16 og 67 år som har fått</p> <ol style="list-style-type: none"> oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34, begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b, eller begrenset oppholdstillatelse som enslig mindreårig i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b. <p>Rett til deltakelse etter første ledd gjelder ikke for utlending med oppholdstillatelse etter utlendingsloven §§ 23 og 25 og deres familiemedlemmer med tillatelse etter utlendingsloven kapittel 6. Utlending mellom 16 og 67 år med tillatelse som nevnt i første punktum som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 300 timer, jf. § 18 første ledd annet punktum.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>Alderen da oppholdstillatelsen ble innvilget er avgjørende for om personen omfattes av første eller tredje ledd. Retten og plikten opphører ved fylte 67 år.</p> <p>Personer som har rett til å fullføre introduksjonsprogrammet etter § 9 andre ledd, har også rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.</p> <p>Kommunen kan tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til andre enn personer nevnt i denne bestemmelsen.</p>		<p>Rett eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk foreligger ikke dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Rett eller plikt til deltakelse i opplæring i samfunnskunnskap foreligger ikke dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet. Plikt til deltakelse i opplæring i norsk foreligger ikke dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i samisk. Dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker tilsier det, kan kommunen fritta den enkelte fra plikt til deltakelse. Den enkelte må selv søke kommunen om fritak fra plikt til opplæring i norsk eller samfunnskunnskap etter leddet her.</p> <p>Rett eller plikt til deltakelse etter første ledd bokstav a og d og annet ledd inntreer ved innvilgelse av førstegangs oppholdstillatelse etter utlendingsloven, eller fra ankomst til riket for utlending som har fått slik tillatelse før innreise. For personer som omfattes av første ledd bokstav b, inntreer rett og plikt til deltakelse fra det tidspunkt vedkommende blir bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. For personer som omfattes av første ledd bokstav c, inntreer rett og plikt til deltakelse fra førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen. Rett til deltakelse etter første og annet ledd gjelder i tre år. I særlige tilfeller kan rett og plikt til deltakelse inntre fra det tidspunktet krav om opplæring settes fram. Departementet kan i forskrift gi utfyllende regler om hva som her skal være å anse som særlige tilfeller.</p>
<p><i>§ 27 Oppholdstillatelser som gir rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap</i></p> <p>Oppholdstillatelser som nevnt i § 9 gir rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det samme gjelder andre oppholdstillatelser som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, med unntak av oppholdstillatelser nevnt i § 28.</p>	<p>Ny. Delvis videreføring av intrl. § 17.</p>	<p>Se over.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 28 Oppholdstillatelse som gir plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap</i></p> <p>Følgende oppholdstillatelse gir plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, forutsatt at oppholdstillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse:</p> <p>a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 23</p> <p>b) oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 25</p> <p>c) oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer nevnt i bokstav a og b</p>	<p>Ny. Delvis videreføring av intrl. § 17.</p>	<p>Se over</p>
<p><i>§ 29 Fritak fra plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap</i></p> <p>Personer som kan dokumentere et minimum av kunnskaper i norsk eller samisk kan etter søknad fritas fra plikten til å delta i opplæring i norsk. Personer som kan dokumentere et minimum av kunnskaper om det norske samfunnet kan etter søknad fritas fra plikten til å delta i opplæring i samfunnskunnskap.</p> <p>Det kan gis fritak dersom det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker som hindrer deltakelse i opplæringen.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om hvilken dokumentasjon som er nødvendig for å få fritak fra plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.</p>	<p>Ny. Videreføring av gjeldende rett regulert i forskrift (forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap).</p>	<p>https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-04-20-341</p>
<p><i>§ 30 Ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap</i></p> <p>Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av § 26 første og tredje ledd, som er folkeregistrert i kommunen. Dette gjelder også for personer i målgruppen som bor midlertidig på asylmottak i kommunen.</p> <p>Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av § 26 første ledd, som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid.</p>	<p>Delvis videreføring av intrl. § 18 om kommunens ansvar. Andre ledd om fylkeskommunens ansvar er nytt.</p> <p>Videreføring av intrl. § 19 femte ledd (se under).</p>	<p>Intrl. § 18:</p> <p>Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt, sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til § 17 for personer som er bosatt i kommunen eller bor midlertidig på asylmottak i kommunen. Kommunen kan kreve at personer som omfattes av § 17 annet ledd, betaler for opplæringen.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt. Fylkeskommunens ansvar inntreer ved oppstart i videregående opplæring.</p> <p>Kommunen kan kreve at personer som omfattes av § 26 tredje og sjuende ledd, betaler for opplæringen.</p> <p>Kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.</p>		<p>Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter at søknad om deltakelse blir fremsatt, sørge for tilbud om ytterligere gratis opplæring i norsk til personer som omfattes av § 17 første ledd innenfor rammen av 2400 timer, dersom vedkommende har behov for det. Kommunen kan kreve at vedkommende gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for slik opplæring. Kommunens plikt etter dette leddet gjelder i fem år fra det tidspunktet rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreer, jf. § 17 fjerde ledd.</p> <p>Opplæringen skal gis av kommunen eller av andre som kommunen godkjenner.</p>
<p><i>§ 31 Krav til opplæring i norsk</i></p> <p>Deltagere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren oppnår minimumsnivået. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om veiledende minimumsnivåer i norsk for ulike grupper deltagere.</p>	Ny.	
<p><i>§ 32 Varighet og omfang av opplæring i norsk</i></p> <p>Retten og plikten til opplæring for en deltager med oppholdstillatelse etter § 27 gjelder til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31, men likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon. En deltager som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, har ikke rett eller plikt til opplæring i lenger enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon.</p> <p>Plikten til opplæring for en deltager med oppholdstillatelse som nevnt i § 28 gjelder til deltakeren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31 eller til gjennomførte 300 timer norskopplæring.</p>	Ny. Andre ledd er delvis videreføring av intrl. § 17 andre ledd.	

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 33 Krav til opplæring i samfunnskunnskap</i></p> <p>Opplæring i samfunnskunnskap skal gjennomføres på et språk deltageren forstår. Opplæringen skal gjennomføres innen ett år etter at retten og plikten inntrådte etter § 26 andre ledd eller plikten inntrådte etter § 26 fjerde ledd.</p> <p>Kravene i første ledd gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar for opplæring i samfunnskunnskap etter § 30 andre ledd.</p>	<p>Ny. Første punktum følger av forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.</p>	<p>https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358</p>
<p><i>§ 34 Norskplan</i></p> <p>Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 30, utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. § 15 gjelder tilsvarende. Kravet om å utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar for opplæringen etter § 30 andre ledd.</p>	<p>Videreføring av intrl. § 19 første ledd. Nytt navn.</p>	<p>Intrl. § 19</p> <p>Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. § 6 gjelder tilsvarende.</p> <p>Utlending med rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 første ledd har plikt til å ta en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap.</p> <p>Den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap skal som hovedregel ha faglig og pedagogisk kompetanse.</p> <p>Kommunen kan stanse opplæringen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Ved gjennomført eller avbrutt opplæring skal det utstedes et deltakerbevis.</p>
<p><i>§ 35 Fravær og permisjoner</i></p> <p>Deltageren kan søke kommunen om tillatelse til fravær fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.</p> <p>Deltageren kan innvilges permisjon fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter søknad til kommunen.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om fravær og permisjoner fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.</p>	<p>Regulert i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.</p>	<p>https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-04-20-341</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 36 Stans av opplæringen</i></p> <p>Kommunen kan stanse opplæringen midlertidig eller permanent for en deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Forhold som kan begrunne stans i opplæringen er blant annet omfattende fravær, atferd som kan skade deltagerens eller andres mulighet til å gjennomføre opplæringen eller alvorlig eller langvarig sykdom.</p>	<p>Viderefører og presiserer intrl. § 19 fjerde ledd.</p>	<p>Se over.</p>
<p><i>§ 37 Prøver</i></p> <p>Deltagere som er omfattet av § 26 første ledd, har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Plikten gjelder ikke deltagere som har fritak etter § 29.</p> <p>Avsluttende prøve i samfunnskunnskap skal gjennomføres innen ett år etter at retten og plikten inntrådte etter § 26 andre ledd. Dette gjelder ikke når fylkeskommunen har ansvar for opplæring i samfunnskunnskap etter § 30 andre ledd.</p> <p>Deltagere kan etter søknad fritas fra plikten i første ledd. § 29 gjelder tilsvarende.</p> <p>Kommunen skal sørge for at deltagere som har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, får gjennomført prøvene.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver i norsk og samfunnskunnskap og om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser om gjennomføringen av prøvene.</p>	<p>Videreføring av intrl. § 19 andre ledd. Andre og tredje ledd er nye.</p>	<p>Se over.</p>
<p>Kapittel 7 Forskjellige bestemmelser</p>		
<p><i>§ 38 Forsøk</i></p> <p>Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske forsøk. Det kan godkjennes forsøk som innskrenker rettigheter eller utvider plikter etter loven.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om rammene for forsøk og kriterier for godkjenning.</p>	<p>Videreføring og utvidelse av intrl. § 27.</p>	<p>Intrl. § 27: Departementet kan etter søknad fra kommunen godkjenne unntak fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.</p>
<p><i>§ 39 Kompetansekrav for lærere</i></p> <p>Den som skal undervise i norsk i kommunen etter denne loven skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse.</p>		

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>Departementet kan gi forskrift om innholdet i og overgangsregler til kravet i første ledd.</p>	Ny.	
<p>§ 40 <i>Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet</i></p>		
<p>Personer som deltar i introduksjonsprogram eller opplæring etter loven, skal i forbindelse med opplærings- og vurderingssituasjoner ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Med opplæringssituasjon menes opplæring etter loven og opplæringslignende tiltak, inkludert praksis og turer. Forbudet gjelder ikke når bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold.</p>	Videreføring av intrl. § 27 a.	Intrl. § 27 a: Personer som deltar i introduksjonsprogram eller opplæring etter loven, skal i forbindelse med opplæringssituasjoner og vurderingssituasjoner ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Med opplæringssituasjon menes opplæring etter loven og opplæringslignende tiltak, inkludert praksis og turer. Forbudet gjelder ikke når bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold.
<p>Kommunen kan midlertidig stanse introduksjonsprogrammet eller opplæringen etter §§ 18 og 36, for personer som tross skriftlig advarsel bruker klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med forbudet i første ledd. Personer som opptrer i strid med forbudet i vurderingssituasjoner, kan bortvises fra prøvelokalet.</p>		Kommunen kan midlertidig stanse introduksjonsprogrammet eller opplæringen, jf. §§ 7 og 19 fjerde ledd, for personer som tross skriftlig advarsel bruker klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med forbudet i første ledd. Personer som opptrer i strid med forbudet i vurderingssituasjoner kan bortvises fra prøvelokalet.
<p>Første ledd gjelder tilsvarende for lærere og andre personer som i opplærings- og vurderingssituasjoner bidrar til kommunens oppfyllelse av pliktene i loven. Det samme gjelder personer med liknende roller som arbeider for private aktører som har etablert samarbeid med kommunen om gjennomføring av kommunens plikter etter loven. Dersom en person som nevnt i første eller andre punktum opptrer i strid med forbudet i første ledd, skal personen bes om å fjerne klesplagget som dekker ansiktet. Gjentatte brudd på forbudet kan være grunnlag for oppsigelse.</p>		Første ledd gjelder tilsvarende for lærere og andre personer som i opplæringssituasjoner og vurderingssituasjoner bidrar til kommunens oppfyllelse av pliktene i loven. Det samme gjelder personer med liknende roller som arbeider for private aktører som har etablert samarbeid med kommunen om gjennomføring av kommunens plikter etter loven. Dersom en person som nevnt i første eller andre punktum opptrer i strid med forbudet i første ledd, skal personen bes om å fjerne klesplagget som dekker ansiktet. Gjentatte brudd på forbudet kan være grunnlag for oppsigelse.
<p>§ 41 <i>Behandling av personopplysninger</i></p>		
<p>Offentlige organer kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med:</p>	Delvis Videreføring og presisering av intrl. § 25.	Intrl. § 25: Offentlige organer kan behandle personopplysninger, herunder sensitive personopplysninger, når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>a) tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk og samfunnsliv</p> <p>b) tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet</p> <p>c) gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkunnskaper og samfunnskunnskap</p> <p>d) bosetting av innvandrere</p> <p>e) utbetaling av tilskudd for tiltak som nevnt i bokstav a, b og d</p> <p>Når det er nødvendig for å utføre oppgaver nevnt i første ledd kan offentlige organer også behandle personopplysninger om personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap etter å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven.</p> <p>Private som utfører oppgaver nevnt i første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune regnes som offentlige organer etter denne paragrafen.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger etter denne loven, herunder om krav til behandlingen, bruk av automatiserte avgjørelser, hvilke personopplysninger som kan behandles og reservasjonsadgang for behandling av personopplysninger.</p>		<p>a) tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv</p> <p>b) tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet</p> <p>c) gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkunnskaper og samfunnskunnskap</p> <p>d) bosetting av innvandrere</p> <p>e) utbetaling av tilskudd for tiltak som nevnt i bokstav a, b og d</p> <p>Personopplysninger nevnt i første ledd kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig, kan personopplysninger nevnt i første ledd innhentes fra barnevernet og krisesentre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.</p> <p>Personopplysninger nevnt i første ledd kan utveksles mellom offentlige organer som har behov for opplysningene for å utføre oppgaver nevnt i første ledd, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikten etter helsepersonelloven. Dersom det er tilstrekkelig for å oppnå formålet, skal opplysningene kun utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.</p> <p>Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver nevnt i første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger etter denne loven, herunder om krav til behandlingen, innhenting av personopplysninger og hvilke personopplysninger som kan behandles. Det kan også gis forskrift om innhenting av personopplysninger fra helsepersonell og om utlevering av personopplysninger til utlendingsmyndighetene.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 42 Innhenting og utveksling av personopplysninger</i></p> <p>Personopplysninger nevnt i § 41 første ledd kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig, kan personopplysninger nevnt i § 41 første ledd innhentes fra den kommunale barnevernstjenesten og krisesentre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.</p> <p>Personopplysninger nevnt i § 41 første ledd kan utveksles mellom offentlige organer som har behov for opplysningene for å utføre oppgaver nevnt i § 41 første ledd, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Dersom det er tilstrekkelig for å oppnå formålet, skal opplysningene kun utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.</p> <p>Private som utfører oppgaver nevnt i § 41 første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune regnes som offentlige organer etter denne paragrafen.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om innhenting og utveksling av personopplysninger, herunder innhenting av personopplysninger fra helsepersonell og utlevering av personopplysninger til utlendingsmyndighetene.</p>	<p>Delvis videreføring og presisering av intrl. § 25.</p>	<p>Se over</p>
<p><i>§ 43 Personregister og plikt til å registrere opplysninger</i></p> <p>Det skal opprettes nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 41 første ledd. Utlevering av personopplysninger til organer nevnt i § 41 første ledd kan skje gjennom direkte søketilgang i slike personregistre.</p> <p>Kommunen har plikt til å registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av integreringsloven i personregister nevnt i første ledd. Det samme gjelder fylkeskommunen.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om nasjonale personregistre etter denne paragrafen og om kommunens og fylkeskommunens plikt til å registrere personopplysninger.</p>	<p>Videreføring av intrl. § 25 a.</p>	<p>Intrl: § 25 a:</p> <p>Det skal opprettes nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 25 første ledd. Utlevering av personopplysninger til organer nevnt i § 25 første ledd kan skje gjennom direkte søketilgang i slike personregistre.</p> <p>Kommunen har plikt til å registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av introduksjonsloven¹ i personregister nevnt i første ledd.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om nasjonale personregistre etter denne paragrafen og om kommunens plikt til å registrere personopplysninger.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 44 Pålegg om å utlevere personopplysninger</i></p> <p>Når det er nødvendig for å utføre et offentlig organs oppgaver etter loven, kan organet pålegge følgende organer å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere uten hinder av lovbestemt taushetsplikt:</p> <ol style="list-style-type: none"> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet Kompetanse Norge Arbeids- og velferdsetaten Utlendingsdirektoratet Utlendingsnemnda folkeregistermyndigheten kommunene fylkeskommunene <p>Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om adgangen til å pålegge utlevering av personopplysninger etter denne paragrafen.</p>	<p>Videreføring av intrl. § 25 b.</p>	<p>Intrl. § 25 b:</p> <p>Når det er nødvendig i den enkelte sak, kan offentlige organer som har oppgaver etter denne loven, pålegge følgende organer å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere uten hinder av lovbestemt taushetsplikt:</p> <ol style="list-style-type: none"> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet Kompetanse Norge Arbeids- og velferdsetaten Utlendingsdirektoratet Utlendingsnemnda folkeregistermyndigheten kommunene <p>Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om adgangen til å pålegge utlevering av personopplysninger etter denne paragrafen.</p>
<p><i>§ 45 Nasjonalt tolkeregister</i></p> <p>For å øke bruken av kvalifisert tolk i offentlig sektor skal det være et register over kvalifiserte tolker (Nasjonalt tolkeregister). Registeret skal forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.</p> <p>Direktoratet kan innhente personopplysninger om tolker fra Folkeregisteret og utlendingsmyndighetenes registre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt når det er nødvendig for å oppnå formålet med registeret. Direktoratet kan behandle opplysninger om etnisk opprinnelse når det er nødvendig for å oppnå formålet med registeret. Personopplysninger fra Nasjonalt tolkeregister som ikke er underlagt taushetsplikt, kan gjøres tilgjengelig for offentligheten.</p>	<p>Videreføring av intrl. § 25 c.</p>	<p>Intrl. § 25 c:</p> <p>For å øke bruken av kvalifisert tolk i offentlig sektor skal det være et nasjonalt register over kvalifiserte tolker (Nasjonalt tolkeregister).</p> <p>Registeret skal forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.</p> <p>Direktoratet kan innhente personopplysninger om tolker fra Folkeregisteret og utlendingsmyndighetenes registre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt når det er nødvendig for å oppnå formålet med registeret. Direktoratet kan behandle opplysninger om etnisk opprinnelse når det er nødvendig for å oppnå formålet med registeret. Personopplysninger fra Nasjonalt tolkeregister som ikke er underlagt taushetsplikt, kan gjøres tilgjengelig for offentligheten.</p> <p>Avgjørelser om oppføring i og utestengelse fra registeret regnes som enkeltvedtak og kan påklages til departementet.</p>

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>Departementet kan gi forskrift om formelle krav for oppføring i Nasjonalt tolkeregister, hvilke språklige og tolkefaglige ferdigheter som kreves, tolkers opplysningsplikt, krav til forvaltningen av registeret og hvilke opplysninger som kan registreres. Departementet kan også gi forskrift om advarsel og utestengelse fra Nasjonalt tolkeregister.</p>		<p>Departementet kan gi forskrift om formelle krav for oppføring i Nasjonalt tolkeregister, hvilke språklige og tolkefaglige ferdigheter som kreves, tolkers opplysningsplikt, krav til forvaltningen av registeret og hvilke opplysninger som kan registreres. Departementet kan også gi forskrift om advarsel og utestengelse fra Nasjonalt tolkeregister.</p>

Kapittel 8 Saksbehandlingsregler

§ 46 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her.

Som enkeltvedtak etter denne loven regnes avgjørelser om:

- a) tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 til 6
- b) fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap og prøver etter §§ 29 og 37
- c) utarbeidelse av og vesentlig endring av integrerings- og norskplan etter §§ 15 og 34
- d) stans av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte etter §§ 18 og 36
- e) fravær og permisjon
- f) forlengelse av introduksjonsprogram
- g) trekk i introduksjonsstønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp
- h) tilbakebetaling av stønad på grunn av uriktige opplysninger
- i) refusjon i ytelser fra folketrygden
- j) oppføring i og utestengelse fra Nasjonalt tolkeregister

Personer som har rett til tjenester etter denne loven regnes ikke som parter i samme sak. Det kan ikke klages over at en annen har fått ytelsen.

Forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for vedtak om tildeling av bosettingskommune.

Videreføring og presisering av intrl. § 21. Fjerde ledd er nytt.

Intrl.: § 21:

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her.

Som enkeltvedtak etter denne loven regnes avgjørelser om

- a) tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- b) vesentlig endring av individuell plan
- c) stansning av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte
- d) permisjon
- e) trekk i introduksjonsstønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp
- f) avslag eller innvilgelse av søknad om fritak fra plikt til opplæring etter § 20 a annet og tredje ledd.

Kandidater til å motta tjenester etter denne loven regnes ikke som parter i samme sak. Det kan ikke klages over at en annen har fått ytelsen.

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 47 Klage</p> <p>Enkeltvedtak truffet etter loven kan påklages til fylkesmannen. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter § 46 første ledd bokstav j.</p> <p>Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.</p>	<p>Videreføring og presisering av intrl. § 22.</p>	<p>Intrl. § 22:</p> <p>Enkeltvedtak truffet etter denne lov kan påklages til fylkesmannen.</p> <p>Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.</p>
<p>§ 48 Tilsyn</p> <p>Fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av pliktene etter lovens kapittel 3 til 6 og §§ 39, 40 og 43. Fylkesmannen kan også føre tilsyn med plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.</p> <p>Kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.</p>	<p>Delvis videreføring av intrl. § 23.</p>	<p>Intrl. § 23:</p> <p>Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 A, § 27 a og registrering i personregister etter § 25 a annet ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak.</p> <p>Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsyn etter første ledd.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om tilsynet.</p>
<p>§ 49 Opplysningsplikt til barnevernet</p> <p>Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.</p> <p>Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold:</p> <ol style="list-style-type: none"> når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt, når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring, 	<p>Videreføring av intrl. § 26.</p>	<p>Intrl. § 26:</p> <p>Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.</p> <p>Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli</p> <ol style="list-style-type: none"> mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt, når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>c) når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd,</p> <p>d) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.</p> <p>Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, plikter også å gi opplysninger etter pålegg i samsvar med barnevernloven § 6-4.</p>		<p>dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring, når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig</p> <p>c) eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd,</p> <p>d) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.</p> <p>Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven, plikter også å gi opplysninger etter pålegg i samsvar med barnevernloven § 6-4.</p>

Kapittel 9 Sluttbestemmelser

§ 50 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov av 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

Ny. Tilsvarende bestemmelse i intrl. § 28.

Intrl.: § 28

Loven trer i kraft 1. september 2003. Fram til 31. august 2004 gjelder loven ikke den enkelte kommune med mindre kommunen selv treffer vedtak om det. Rett og plikt for personer nevnt i § 2 gjelder fra 1. september 2004. § 3 annet ledd trer i kraft fra 1. september 2004.

Fra 1. september 2004 gjelder loven alle kommuner og omfatter de personene loven gjelder for som er bosatt etter 1. september 2003.

§ 51 Overgangsregler

Loven gjelder for de som får innvilget oppholdstillatelse etter lovens ikrafttredelse. Departementet kan gi forskrift om overgangsreglene. I forskrift kan det gjøres unntak fra reglene i første punktum.

Ny.

NY LOV	Tidligere plassering	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p><i>§ 52 Endringer i andre lover</i></p>		
<p>Fra den tid loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:</p>	Ny.	
<p>1. I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folke-trygd skal § 3-15 annet ledd bokstav d lyde:</p>		
<p>d) introduksjonsstønad beregnet etter lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid kapittel 5.</p>		
<p>2. I lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen skal § 8 fjerde ledd lyde:</p>		
<p>Reglene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for etatens rett og plikt til å gi opplysninger til kommunen til bruk i saker om introduksjonsstønad etter integreringsloven.</p>		
<p>3. I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 95 tredje ledd annet punktum lyde:</p>		
<p>Forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om bortfall av botilbud.</p>		
<p>4. I lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning skal § 7-2 første ledd bokstav b lyde:</p>		
<p>b) pensjon, uføretrygd etter folke-trygdloven kapittel 12, uføreytelser fra andre ordninger, introduksjonsstønad etter integreringsloven, kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven, føderåd i jord- og skogbruk, livrente som ledd i pensjonsordning i arbeidsforhold, engangs- og avløsningsbeløp for slike ytelser, underholdsbidrag, foreldrepenger, dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger og lignende ytelser som skal regnes som skattepliktig inntekt for motakeren</p>		

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2020

