

## **Høringsnotat om endringer i introduksjonsloven - for økt kvalitet i og bedre gjennomføring av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

I dette høringsnotatet presenterer Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) tre forslag til endringer i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter:

- Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid eller utdanning
- Kommunene skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- Man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra opplæring i 50 timer samfunnskunnskap

Endringene er en oppfølging av regjeringsplattformen og regjeringens målsetting om å styrke språkopplæringen for kvinner og gi flere muligheter til å delta i arbeidslivet.

Endringene er også en oppfølging av Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk (Integreringsmeldingen), som omtaler flere tiltak for økt kvalitet i og bedre gjennomføring av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

## Innholdsfortegnelse

Endringsforslaget.....	3
1. Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid eller utdanning .....	3
1.1 Kort om dagens ordning .....	3
1.2 Forslag i rapport fra OECD i 2009 .....	4
1.3 Forslaget i NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon.....	4
1.4 Forslaget i Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk .....	5
1.5 Endringsforslaget .....	5
2. Kommunene skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....	11
2.1 Kort om dagens ordning.....	11
2.2 Forslaget i Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk .....	13
2.3 Endringsforslaget .....	13
3. Man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra opplæring i 50 timer samfunnskunnskap.....	17
3.1 Kort om dagens ordning.....	17
3.2 Forslaget i Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk .....	20
3.3. Endringsforslaget .....	20
4. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	22
5 Forslag til endringer i lov og forskrift .....	24
5.1 Lovendringer.....	24
5.2 Forskriftsendringer .....	24

## Endringsforslaget

### 1. Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid eller utdanning

#### 1.1 Kort om dagens ordning

Formålet med introduksjonsordningen er å styrke nyankomne innvandreres muligheter for en rask og effektiv overgang til arbeid eller utdanning. Det sies i lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) pkt. 12.10.3 at det bør være adgang til å stanse programmet når deltakeren har fått tilbud om høvelig arbeid: *”Formålet med programmet er nettopp å forberede til arbeidslivet. Kommunen må imidlertid her utvise et skjønn. Dersom arbeidet for eksempel er av kortvarig karakter eller av andre grunner er uegnet for den enkelte, bør programmet ikke avsluttes. Et moment av betydning ved vurderingen er om vedkommende kan forsørge seg med det alternative arbeidet.”*

Samtidig sies det at programdeltakere bør kunne ta seg arbeid ved siden av kvalifiseringen, jf. pkt. 13.8.4 i Ot.prp. nr. 28 (2002-2003), og det er mulig å legge lønnet arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet. Av rundskriv Q-20/2012 med utfyllende retningslinjer til introduksjonsloven, følger det av pkt. 4.4 at det å legge ulike former for arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet, gir en viktig forberedelse til å delta i arbeidslivet.

Det følger av introduksjonsloven § 11 annet ledd at i den utstrekning lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar. Fradraget i introduksjonsstønaden skal gjøres på grunnlag av antall timer i uken med lønnet arbeid. Fradraget i introduksjonsstønad gjøres time for time, og ikke krone for krone. Dersom timelønnen i arbeidet er høyere enn stønaden per time i introduksjonsordningen, vil en person som har ordinært arbeid som en del av sitt introduksjonsprogram, tjene mer enn en person som bare mottar introduksjonsstønad. Dette er i tråd med introduksjonsordningens mål at deltakerne raskt skal komme i arbeid, og det vil kunne være et insitament for den enkelte til å gjennomføre kvalifiseringen.

Fafo og ISF sin evaluering av introduksjonsordningen viser at det i stor grad varierer om kommunene har arbeidsrettede tiltak generelt og ordinært arbeid spesielt som en del av introduksjonsprogrammet<sup>1</sup>. Det er en betydelig andel kommuner som ikke tilbyr arbeidsrettede tiltak, som lønnstilskudd og yrkesrettede kurs. Kommuner med få deltakere bruker i relativt stor grad hospiteringsplasser og ordinært arbeid som ledd i programmet. Fafo og ISF vurderer at dette trolig henger sammen med at de i mindre grad enn de større kommunene har tilgang på spesifikke kvalifiseringstiltak, men i større grad må spille på de ressursene som er tilgjengelige i det ordinære arbeidslivet. I evalueringens survey-undersøkelse svarer 67 prosent av alle mellomledere i kommunene at ordinært arbeid kan inngå som en del av tiltaksviften i deres kommune. Samtidig svarer 40 prosent av programrådgiverne at arbeid inngår som en del av programmet av og til, 32 prosent sjelden og kun 4 prosent at dette skjer svært ofte.

---

<sup>1</sup> Fafo-rapport 2007:34: *Med rett til å lære og plikt til å delta.*

Grunnskoleopplæring/basiskompetanse og deler av videregående opplæring kan sammen med andre kvalifiserende tiltak, inngå som innhold i introduksjonsprogrammet. Det er ikke fastsatt noen grense på timefordelingen for grunnskolefag og øvrige kvalifiserende opplæringstiltak.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet har fått flere henvendelser om hvorvidt og hvordan grunnskoleopplæring for voksne kan inngå i introduksjonsprogrammet til flyktninger, og sendte i desember 2011 ut et særskilt brev om dette til alle kommuner og voksenopplæringssentra. Brevet slår fast at deltakere som mangler grunnleggende ferdigheter bør få dette som en del av introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogram må imidlertid også inneholde tiltak som forbereder tilknytning til yrkeslivet, jf. lovens krav til introduksjonsprogrammets minimumsinhold i introduksjonsloven § 4 tredje ledd.

Brevet finner du på IMDIs nettside, [www.imdi.no](http://www.imdi.no) eller her [http://www.imdi.no/Documents/Grunnskoleopplaering\\_for\\_voksne\\_i\\_introprogrammet.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Grunnskoleopplaering_for_voksne_i_introprogrammet.pdf).

## **1.2 Forslag i rapport fra OECD i 2009**

OECD gjorde i 2009 en studie av innvandreres integrering på arbeidsmarkedet<sup>2</sup> hvor OECD både beskriver situasjonen i Norge og kommer med forslag til endringer i politikken. I rapporten fra 2009 vurderes introduksjonsprogrammet som en målrettet ordning, men det bemerkes at det er få insentiver for å gå tidlig ut i arbeidslivet for de deltakerne som kan være klare for det. OECD uttaler at siden introduksjonsstønadene er relativt høy og programmet er på fulltid, kan kvalifiseringen ha en innlåsingseffekt. Denne effekten vil særlig gjøre seg gjeldende for de deltakerne som ellers ville forlate programmet for å finne arbeid. Utfordringen er å finne en balanse mellom målsettingen om rask overgang til arbeid, og målsettingen om overgang til varig arbeid. OECD foreslår at insentivene for å gå tidligere ut i arbeid økes.

## **1.3 Forslaget i NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon**

Velferds- og migrasjonsutvalget mener at introduksjonsordningen er et riktig metodisk grep for å forberede innvandrere på å møte det norske arbeidslivet, og at introduksjonsordningen har gitt mer systematikk i arbeidet med nyankomne flyktninger<sup>3</sup>. Utvalget mener det er et potensial for å bedre måloppnåelsen ved at kommunene i større grad tilrettelegger ordningens innhold og varighet for ulike grupper av deltakere, avhengig av deltakernes forutsetninger. Utvalget påpeker at det så langt som mulig må legges til rette for at opplæring kan skje i arbeidslivet, og det understrekes videre at en tidsramme på to år kan være for mye for enkelte, og for lite for andre. Utvalget påpeker at deltakere mister retten til introduksjonsordningen

---

<sup>2</sup> OECD, Directorate for Employment, Labour, and Social Affairs: Labour market integration of immigrants and their children in Norway

<sup>3</sup> jf. NOU 2011:7 Velferd og migrasjon, pkt. 14.4.1

dersom ordningen avbrytes før toårsperioden er over. Dette kan ha en innlåsningseffekt, siden det i prinsippet ikke gis mulighet for å vende tilbake til ordningen etter for eksempel å ha vært i jobb. Utvalget tilrår at permisjon for overgang til ordinære stillinger blir en rettighet for den enkelte programdeltaker. En mulighet for å få permisjon kan senke terskelen for å prøve seg i det ordinære arbeidslivet.

#### **1.4 Forslaget i Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk**

Integreringsmeldingen omtaler i pkt. 3.2.3 flere tiltak for økt kvalitet i introduksjonsordningen, herunder behovet for at arbeidsgivere involveres mer i introduksjonsprogrammet, særlig på lokalt nivå. I meldingen sies det at regjeringen vil utrede om introduksjonsloven skal endres slik at deltakere får rett til permisjon fra introduksjonsprogram ved overgang til arbeid. Dette skal gjøre det lettere å forsøke seg i arbeidslivet med den tryggheten at man kan vende tilbake til introduksjonsprogrammet.

Under behandlingen av Integreringsmeldingen i Kommunal- og forvaltningskomiteen i Stortinget, støttet komiteen forslaget<sup>4</sup>.

#### **1.5 Endringsforslaget**

##### *Permisjon ved tilbud om ordinært arbeid*

Departementet foreslår å endre introduksjonsloven slik at det åpnes for permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogrammet ved tilbud om ordinært arbeid. Dette vil bidra til å styrke deltakernes mulighet til rask overgang til arbeidslivet, og gi større fleksibilitet i ordningen. Deltakerne får en mulighet til å få konkret erfaring fra arbeidslivet. Tall fra SSB på tilknytning til arbeidslivet året etter avsluttet introduksjonsprogram, viser at det er en klar sammenheng mellom deltakelse i tiltak med direkte tilknytning til en arbeidsgiver og graden av deltakelse i arbeidslivet året etter avsluttet program. Det er også slik at personer som slutter i introduksjonsprogrammet til fordel for lønnet arbeid eller fordi de begynte i utdanning, har den høyeste andelen i arbeid eller utdanning året etter<sup>5</sup>. Adgangen til permisjon bidrar også til å redusere faren for en innlåsningseffekt i programmet. Deltakerne kan fortsatt få oppfølging fra kommunen under permisjonstiden, og de har en trygghet om at de kan komme tilbake til programmet dersom de ønsker det. Dette bidrar til at deltakerne i større grad enn i dag kan prøve seg i arbeidslivet når de er motivert for det, men ikke er sikre på om de har tilstrekkelige kvalifikasjoner til en varig tilknytning til arbeidslivet. Økt fleksibilitet i ordningen kan samtidig bidra til at deltakerne ikke avslutter kvalifiseringen for tidlig.

Departementet foreslår at permisjon fra programmet ved tilbud om ordinært arbeid blir en rettighet for deltakerne. Med ordinært arbeid menes her arbeid hvor deltaker søker

---

<sup>4</sup> jf. Innst. 248 S (2012-2013), pkt. 2.2

<sup>5</sup> Jf. SSB rapport 2014/15 Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011, Enes, Anette Walstad, pkt. 3.7 og 3.6.

på ordinær måte, ikke arbeid med lønnstilskudd eller tiltaksplass. Det skal også gis en mulighet for å komme tilbake til programmet dersom erfaringen fra arbeidslivet gjør at deltakerne ser at de har behov for ytterligere grunnleggende kvalifisering. Deltakere som innvilges permisjon fra introduksjonsprogrammet ved tilbud om ordinært arbeid, er fortsatt å anse som deltakere i programmet, og kommunen har fortsatt et oppfølgingsansvar for dem.

Deltakere som har permisjon fra introduksjonsprogrammet ved tilbud om ordinært arbeid, beholder sin rett til deltakelse i programmet, jf. introduksjonsloven § 2, og kommunen har fortsatt plikt til å sørge for program, jf. introduksjonsloven § 3.

Dersom deltaker ønsker å prøve seg i arbeidslivet og få en erfaring, men samtidig ønsker å fortsette med kvalifiseringen, bør kommunen framfor å gi permisjon, vurdere å justere den individuelle planen og legge ordinært arbeid inn som en del av den enkeltes introduksjonsprogram, slik det er mulighet for i dagens ordning, jf. pkt. 1.1 foran.

#### ***Permisjon ved tilbud om utdanning***

Departementet har vurdert om det også skal innføres rett til permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogrammet ved tilbud om utdanning utover grunnskole. Det er i dag mulig å ta grunnskole og deler av videregående opplæring inn i introduksjonsprogrammet. Formålet med introduksjonsprogrammet er overgang til arbeid eller utdanning. Dersom deltaker går over til ordinær utdanning på fulltid og på et høyere nivå enn grunnskolen, er målsettingen med ordningen oppnådd og kvalifiseringen skal avsluttes.

Noen deltakere kan være i tvil om hva som faktisk forventes og kreves av dem i utdanning eller om de har tilstrekkelig motivasjon for å gå i gang med et utdanningsløp. Støtte og oppfølging fra kommunen i den første tiden i et utdanningsløp, og sikkerhet om at de kan komme tilbake til kvalifisering dersom de erfarer at de ikke ønsker å gå videre i utdanning på daværende tidspunkt eller ikke har tilstrekkelig grunnleggende kvalifisering, kan være et bidrag til å legge til rette for at flere søker seg til utdanning.

Departementet foreslår på denne bakgrunn også rett til inntil ett års permisjon ved tilbud om utdanning på fulltid enten i videregående opplæring eller høyere utdanning på høyskole eller universitet. På samme måte som ved tilbudet om ordinært arbeid beholder deltaker sin rett til deltakelse i programmet, jf. introduksjonsloven § 2, og kommunen har fortsatt plikt til å sørge for program, jf. introduksjonsloven § 3.

#### ***Utfyllende bestemmelser bør reguleres i forskrift***

Det er viktig at muligheten for permisjon skaper klarhet og forutsigbarhet både for den enkelte deltaker, og for kommunen. Samtidig er det en avveining hvor detaljert regelverket skal være. For å sikre noenlunde lik praksis bør rammene være like for alle deltakere og de bør reguleres i forskrift. Departementet foreslår utfyllende regler i

forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning.

Det er flere hensyn som må vektlegges i vurderingen av rammene for retten til permisjon. Departementet foreslår at deltaker skal få rett til permisjon på gitte premisser. I dette forslaget omtales følgende forhold:

- Rett til permisjon skal gjelde alle deltakere etter en søknad
- Permisjon innvilges når deltaker har et konkret tilbud om arbeid eller er innvilget studieplass
- Den enkeltes mulighet for deltakelse i arbeidslivet bør faktisk bli styrket
- Arbeidstilbudet kan være et vikariat, et engasjement eller en fast stilling
- Det stilles ikke vilkår om at arbeidet eller utdanningen det gis permisjon til må være i tråd med målsettingen i den enkeltes individuelle plan
- Arbeids- eller studietilbud skal være på fulltid
- Permisjonen er uten introduksjonsstønad
- Permisjonen kan gis på et hvilket som helst tidspunkt i kvalifiseringsløpet
- Informasjon om mulighet til permisjon ved ordinært arbeid eller ved innvilget studieplass, bør inngå i kommunenes systematiske arbeid med den individuelle planen
- Permisjonen bør innvilges for en avgrenset periode
- Det kan gis flere permisjoner i løpet av introduksjonsprogrammet, men permisjonstiden kan til sammen ikke overskride ett år
- Kommunen bør fortsatt ha ansvar for å følge opp deltaker under permisjonstiden
- Ved permisjonens utløp har den enkelte rett til å komme tilbake til introduksjonsprogrammet. Det bør være kontakt mellom deltaker og kommunen noe tid før returen slik at innholdet i kvalifiseringen etter permisjonen kan planlegges
- Deltaker kan etter søknad også komme tilbake til introduksjonsprogrammet før permisjonen er utløpt
- Det foreslås ingen endring i programmets varighet, programmet kan vare inntil to år med tillegg av godkjent permisjon.

Formålet med introduksjonsloven står sentralt i vurderingen av rammene for rett til permisjon ved tilbud om ordinært arbeid eller utdanning. Den enkeltes mulighet for deltakelse i arbeidslivet bør bli styrket gjennom det arbeidet eller utdanningen vedkommende gis permisjon for å prøve ut.

Departementet foreslår at permisjonen er uten introduksjonsstønad. Arbeidstilbudet skal være på fulltid eller tilnærmet normal arbeidstid på 37,5 timer per uke. Dette vil gi deltaker en reell mulighet til å erfare hva arbeidslivet krever i en fulltidsstilling. Inntekten bør være tilstrekkelig for at deltaker kan forsørge seg selv og ikke behøve å søke økonomisk sosialhjelp. Arbeidstilbudet kan være et vikariat, et engasjement eller en fast stilling. Det bør som hovedregel ikke være adgang til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved tilbud om deltidsjobb. Ved et konkret tilbud om

deltidsjobb, kan kommunen vurdere å legge ordinært arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet, slik det er mulighet for i dagens ordning.

Siden permisjonen er uten introduksjonsstønad må den enkelte selv eller gjennom andre ordninger dekke sine utgifter til livsopphold ved permisjon til utdanning.

Det er viktig at ordningen blir en trygghet for deltaker i betydningen at hun eller han kan søke seg ut til ordinært arbeid, og samtidig vet at det er en mulighet for å komme tilbake til kvalifiseringen hvis erfaringene i arbeidslivet viser at den enkelte har behov for ytterligere grunnleggende kvalifisering. Det samme vil gjelde ved permisjon for overgang til utdanning. Samtidig er det viktig at ordningen blir såpass fleksibel at den enkelte kan få innvilget permisjon når det foreligger et konkret arbeids- eller studietilbud, og ikke at hun eller han må vente lenge på at kommunen vurderer om permisjon skal innvilges eller ikke. Beslutningen kan gis muntlig, og etterfølges av et vedtak med skriftlig begrunnelse.

Det stilles ikke vilkår om at arbeidet eller utdanningen det gis permisjon til, må være i tråd med målsettingen i den enkeltes individuelle plan, utover at den skal bidra til å styrke mulighetene for rask overgang og varig tilknytning til arbeidslivet. For noen deltakere er målsettingen ikke klar i betydningen at målet er en bestemt type jobb eller utdanning. For noen deltakere er det ønskelig med en jobb eller utdanning som er i tråd med medbrakt kompetanse, men for deltakere som ikke har noen arbeidserfaring eller tidligere skolegang kan det være ønskelig med en jobb først og fremst for å få en erfaring og en referanse fra det norske arbeidslivet.

Dersom deltaker ønsker å gå ut i en stilling som ikke er i tråd med hennes eller hans målsetting i den individuelle planen eller i tråd med deltakers kompetanse, er det deltakers egen beslutning, men det er viktig at kommunen da veileder deltaker om betydningen dette kan få for inntekt og for videre progresjon i arbeidslivet.

Kommunens behov for planlegging og forutsigbarhet må veies opp mot den enkeltes ønske om et fleksibelt og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp.

Departementet foreslår at retten til permisjon ved overgang til arbeid eller utdanning skal gjelde alle deltakere, og at permisjon kan gis på et hvilket som helst tidspunkt i kvalifiseringsløpet. Informasjon om muligheten for å legge ordinært arbeid eller utdanning inn i programmet, og om rett til permisjon ved ordinært arbeid eller utdanning på fulltid bør inngå i kommunenes systematiske arbeid og samtaler rundt utforming og revisjon av den enkeltes individuelle plan. Forutsetningen for at permisjon innvilges, bør være at den enkelte har et konkret tilbud om arbeid eller er innvilget studieplass til videregående opplæring eller høyere utdanning.

Departementet foreslår at det gis rett til permisjon etter en søknad. Dette gjør at deltaker må vurdere om hun eller han ønsker å gjøre noe annet enn å delta i kvalifisering på fulltid, og deltaker må formulere en begrunnelse for hvorfor hun eller

han ønsker permisjon til det konkrete jobb- eller studietilbudet. En søknad vil også gjøre det noe mer forutsigbart for kommunen å tilrettelegge for et individuelt tilpasset introduksjonsprogram. Det er viktig her at en søknadsprosess innebærer en hurtig vurdering fra kommunens side slik at den enkelte ikke mister mulighet for et konkret jobb- eller studietilbud fordi kommunen har en søknad om permisjon til vurdering. Departementet understreker at kommunens beslutning kan gis muntlig for å sikre effektiv behandling, og at vedtaket så skriftliggjøres i etterkant og begrunnes i tråd med reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel V.

Permisjonen bør innvilges for en avgrenset periode. Hensynet til en effektiv kvalifisering tilsier at den enkelte ikke bør ha rett til permisjon over flere år. Det vil gjøre det vanskelig både for den enkelte og for kommunen å opprettholde kontinuitet i kvalifiseringen. Etter lang tid i ordinært arbeidsliv eller i studier kan det også stilles spørsmål ved om den enkelte fortsatt har behov for grunnleggende kvalifisering, eller om introduksjonslovens formål om overgang til arbeid eller utdanning er oppnådd. En tydelig avgrensning gjør også at den enkelte må gjøre seg opp en klar mening om hun eller han ønsker å komme tilbake til kvalifiseringen før det er gått for lang tid. Departementet foreslår at permisjon kan gis for en avgrenset periode på maks ett år. Den enkelte kan ha flere permisjoner til arbeid eller utdanning i løpet av introduksjonsprogrammet, men permisjonstiden kan til sammen ikke overskride ett år.

Ved innvilgelse av permisjon for overgang til arbeid eller utdanning foreslår departementet at den enkeltes individuelle plan justeres for den perioden den enkelte har permisjon, jf. introduksjonsloven § 6. Tidspunkt for permisjonstidens start og slutt må avtales med deltaker og framgå tydelig av den individuelle planen.

For å sikre tryggheten for den enkelte deltaker, bør kommunen fortsatt ha et ansvar for å følge opp vedkommende under permisjonstiden. Innholdet i og omfanget av denne oppfølgingen bør avtales i samråd med deltaker, og det bør nedfelles i den enkeltes reviderte individuelle plan. For noen kan det være behov for jevnlig kontakt og oppfølging for å høre hvordan det går, og for andre kan det være tilstrekkelig med en avtale om at den enkelte kan ta kontakt med sin programrådgiver hvis hun eller han selv mener det er behov for det.

Ved permisjonens utløp har den enkelte automatisk rett til å komme tilbake til introduksjonsprogrammet hvis hun eller han ønsker det. For at kommunen skal ha en mulighet til å planlegge for at vedkommende kommer tilbake, bør det gjennomføres en samtale en viss tid før permisjonstiden utløper. Departementet vurderer at fire uker før permisjonstidens utløp vil være et rimelig tidspunkt. Det bør være kommunen som tar kontakt med deltaker i permisjon og foreslår et tidspunkt for en samtale. Dette bør avtales i forbindelse med endring av individuell plan når permisjon innvilges, enten fastsettes dato for en slik samtale da eller så tar kommunen kontakt for å avtale dato for samtalen på et senere tidspunkt.

En slik samtale bør i hovedsak gjelde to spørsmål: om deltaker ønsker å komme tilbake til kvalifiseringen eller ikke, og hvis vedkommende ønsker det, hva som skal være innholdet i programmet når hun eller han kommer tilbake. En obligatorisk samtale vil bidra til at den enkelte tar en beslutning om hva hun eller han vil videre, og kommunen blir nødt til å vurdere hva som kan være aktuelle veier videre hvis den enkelte ønsker å fortsette kvalifiseringen. Fire uker gir kommunen rimelig tid til å finne tiltak i samråd med deltakers ønske dersom hun eller han ønsker å komme tilbake til kvalifiseringen. Deltakers individuelle plan bør som hovedregel justeres etter en slik samtale.

Dersom den enkelte ikke svarer på henvendelser fra kommunen før permisjonstidens utløp, kan kommunen vurdere å stanse programmet midlertidig for en periode inntil tre måneder, jf. merknader til introduksjonsloven § 7 i Rundskriv Q-20/2012 kapittel 7. Det samme gjelder hvis deltaker ikke møter til kvalifisering fire uker etter at det ble avtalt at deltaker skulle komme tilbake etter permisjonstiden. Forvaltningsloven § 16 regulerer at den enkelte skal varsles før vedtak treffes og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Begrunnelsen er, i tillegg til at den enkelte skal få en anledning til å uttale seg, at den enkelte skal gis mulighet til å opptre aktivt for å ivareta sine interesser. Varsel skal gis i god tid før vedtak treffes, og det skal som hovedregel være skriftlig.

Hvis deltakeren ønsker å komme tilbake til introduksjonsprogrammet før permisjonen er over, har hun eller han rett til det etter søknad. På samme måte som ved søknad om permisjon, er det viktig at kommunen ikke bruker lang tid på å vurdere en slik søknad, og at kvalifiseringen kan gjenopptas uten ugrunnet opphold. Beslutningen kan gis muntlig, og etterfølges av et vedtak med skriftlig begrunnelse.

Departementet foreslår ingen endring i bestemmelsen om programmets varighet, jf. introduksjonsloven § 5. Programmet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Permisjon for overgang til arbeid eller utdanning blir i denne sammenhengen dermed å anse på samme måte som for eksempel omsorgspermisjon ved fødsel eller adopsjon.

Som en følge av forslaget om rett til permisjon ved tilbud om arbeid, foreslår departementet også en endring i introduksjonsloven § 7. Endringen innebærer at den siste delen av andre setning i bestemmelsen fjernes: *"herunder om deltakeren har tilbud om høvelig arbeid"*. Det er ikke logisk sammenheng mellom bestemmelsene når tilbud om ordinært arbeid kan gi rett til permisjon, og samtidig kan være grunn til å stanse programmet. Introduksjonsloven § 7 om stans endres ikke ut over dette.

Den enkeltes rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 endres ikke dersom deltaker har permisjon fra deltakelse i introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid eller utdanning. Dette innebærer at den enkelte kan fortsette med opplæring i norsk og samfunnskunnskap på del- eller kveldstid under permisjonstiden hvis hun eller han ønsker det. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap bygger på prinsippet om tilrettelagt opplæring. Kommunen skal ta

utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når de skal organisere opplæringen. Kommunen har en plikt til å tilrettelegge opplæringen også for deltakere som har en jobb eller studier på dagtid, og dette følger av kravet om en individuell plan, jf. introduksjonsloven § 19 og læreplanen, se merknader til § 19 i rundskriv Q-20/2012 punkt 19.1.

At rett og plikt til opplæring etter introduksjonsloven § 17 ikke endres, innebærer også at fristen for gjennomføring av opplæring, jf. § 17 femte ledd ikke utvides i de tilfeller der deltaker har permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid eller utdanning. Kommunen må gi god veiledning om dette, jf. introduksjonsloven § 18 og merknadene til denne bestemmelsen i rundskriv Q-20/2012 punkt 18.1.

Kommunens avgjørelser om permisjon ved overgang til arbeid eller utdanning regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan påklages til fylkesmannen, jf. forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning § 7-2.

Departementet foreslår at retten til permisjon for overgang til arbeid eller utdanning lovfestes som et nytt annet ledd i introduksjonsloven § 5 som regulerer programmets varighet, og at utfyllende regler gis i forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning, kapittel 5. permisjoner.

Se punkt 5 for forslag til endringer i lov og forskrift.

## **2. Kommunene skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

### **2.1 Kort om dagens ordning**

#### *Opplæring i norsk og samfunnskunnskap*

Introduksjonsloven gir personer som er omfattet av personkretsen i § 17 en rett og/eller pålegger en plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Etter introduksjonsloven § 18 skal kommunen tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap så snart som mulig og senest innen tre måneder etter at den enkelte setter fram krav eller søker om opplæring. De som har rett til opplæring, setter fram krav. De som har plikt uten rett til opplæring, søker. Når kravet eller søknaden er framsatt, skal kommunen fatte vedtak om tildeling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Begrunnelsen for at den enkelte selv må sette fram krav eller søke om opplæring (såkalt handlingsplikt), er beskrevet i lovens forarbeider<sup>6</sup>. Plikten til å delta i opplæring

---

<sup>6</sup> jf. Ot.prp. nr 50 (2003-2004) Om lov om endringer i introduksjonsloven mv. kap. 8

understreker den enkeltes ansvar for å lære seg språket og å sette seg inn i norske samfunnsforhold. Plikten innebærer for det første en plikt til å påbegynne opplæringen, og for det andre en plikt til å delta i opplæringen. Den individuelle plikten innebærer at den enkelte selv må ta initiativ ved å henvende seg til kommunen for å påbegynne norskopplæringen.

Kommunens plikt til å sørge for opplæring er regulert i introduksjonsloven § 18. Kommunen har plikt til å tilrettelegge for den enkeltes opplæring i norsk og samfunnskunnskap så snart som mulig og innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse blir framsatt. Kommunens plikt gjelder personer som er omfattet av lovens personkrets. Disse må som hovedregel være registrert i Folkeregisteret som bosatt i kommunen. Plikten vil imidlertid også gjelde for personer innenfor lovens personkrets som har fått oppholdstillatelse og venter på bosetting, og derfor bor midlertidig i asylmottak i kommunen. Det er også hjemkommunen som har ansvar for å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er innsatt i fengsel, innlagt på institusjon eller er under utdanning i en annen kommune.

Kommunen har i tillegg en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven på dette området som på en rekke andre forvaltningsområder. Formålet med veiledningsplikten er å gi de som kan ha rett til offentlige tjenester en mulighet til å få sin rettighet oppfylt. Kommunen skal av eget tiltak vurdere behovet for veiledning både generelt til hele gruppen innvandrere bosatt i kommunen, og til den enkelte som kommunen kommer i kontakt med<sup>7</sup>. Kommunen har også et ansvar etter forvaltningsloven for å sørge for at en enkeltsak er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak om tildeling av offentlige tjenester. I veiledningen av og kommunikasjonen med nyankomne innvandrere må kommunen vurdere om vedkommende faktisk har forstått innholdet i og omfanget av sine rettigheter og plikter.

### ***Introduksjonsprogrammet***

For deltakelse i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven kapittel 2, er kommunens ansvar annerledes. Den enkelte som inngår i personkretsen og oppfyller vilkårene i introduksjonsloven § 2, har rett til et tilbud fra kommunen og må ikke selv sette fram krav eller søke om deltakelse, jf. introduksjonsloven § 3 og formuleringen *"kommunen sørger for introduksjonsprogram etter dette kapittel til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen"*. Begrunnelsen for kommunens ansvar er beskrevet i lovens forarbeider.<sup>8</sup> Begrunnelsen er at språk og kunnskap om arbeids- og samfunnsnivå er en nøkkel til likestilling og inkludering. En obligatorisk ordning både for kommunene og de som blir bosatt, gjør at alle får sin rett. Hensynet til likebehandling, rettsikkerhet og like rammebetingelser for hele landet er begrunnelsen for at alle landets kommuner pålegges en plikt til å tilby deltakelse i introduksjonsordningen til alle i lovens personkrets som har behov for grunnleggende kvalifisering. Rettighetsfestingen for den enkelte er begrunnet med at det vil styrke den enkeltes

---

<sup>7</sup> jf. RS Q-20 pkt. 18.1

<sup>8</sup> jf. Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) pkt. 10.2.4

rettsstilling, og det vil sikre likebehandling og forutberegnelighet. Begrunnelsen om språk, kunnskap om arbeids- og samfunnsliv og argumentene om likebehandling og rettsikkerhet er også gjeldende for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Familiegjenforente til personer som nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav a, b og c, og familiegjenforente som har fått opphold på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling eller utøvelse av tvang bosetter seg i en kommune uten særskilt avtale mellom kommunen og IMDi, og de må selv fremme krav om deltakelse i introduksjonsprogram.

Personer som inngår i den såkalte ”kan-gruppen”, jf. introduksjonsloven § 3 tredje ledd, må selv søke kommunen om deltakelse i introduksjonsprogram.

## **2.2 Forslaget i Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk**

Integreringsmeldingen beskriver i pkt. 3.2.2 flere tiltak som er innført for å bedre kommunenes implementering av opplæringen. Det legges vekt på å stimulere kommunene til å fremme effektivitet, elevgjennomstrømming og resultater i opplæringen. Det er viktig at flest mulig kommer raskt i gang med opplæringen. Etersom retten og plikten til opplæring er utvidet fra 300 til 600 timer, blir det viktigere enn før å komme tidlig i gang med opplæringen for at den enkelte skal få oppfylt sin plikt innen tre år. Det sies at regjeringen derfor vil utrede om introduksjonsloven skal endres slik at det er kommunene som tar initiativ til å sette i gang opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

## **2.3 Endringsforslaget**

Departementet foreslår at kommunene får ansvaret for å ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd.

For personer med plikt til å delta i opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd, foreslår departementet ingen endring. Dette betyr at de selv må ta initiativet ved å søke kommunen om å få begynne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen har likevel et veiledningsansvar også for disse, se omtale nedenfor.

Formålet med forslaget er at flere personer skal komme raskere i gang med opplæringen, og da særskilt personer som ikke deltar i noen form for kvalifisering, som er hjemmeværende og som ikke mottar noen ytelser fra Nav. Mange i denne gruppen er kvinner. Formålet er også å sikre bedre gjennomstrømming i opplæringen og medvirke til at flere fullfører opplæringen innen fristen på tre år etter innvilgelse av første gangs oppholdstillatelse eller ankomst til riket, jf. introduksjonsloven § 17 femte ledd.

Den enkeltes plikt endres noe. Personer som er i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd, vil fortsatt ha en plikt til; for det første å påbegynne opplæringen, og for det andre til å delta i opplæringen. Forslaget her innebærer at den enkelte ikke lenger selv må ta initiativ til å starte opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved å henvende seg til kommunen. Den såkalte handlingsplikten ligger ikke lenger på individet. Unntatt fra dette er personer med plikt til å delta i opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd.

Også kommunens ansvar endres noe. Kommunen vil fortsatt ha en plikt til å sørge for opplæringstilbud for den enkelte i lovens personkrets så snart som mulig og innen tre måneder, jf. introduksjonsloven § 18 første ledd. Kommunens veiledningsplikt, både generelt til hele gruppen innvandrere bosatt i kommunen, og til den enkelte som kommunen kommer i kontakt med, skjerpes imidlertid sett i forhold til dagens ordning.

Kommunen pålegges i dette forslaget et ansvar for å ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd. I praksis innebærer dette at kommunen må drive målrettet informasjonsarbeid, om rettigheter og plikter etter introduksjonsloven, om tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen og om hvordan den enkelte skal gå fram for å begynne opplæring i den aktuelle kommunen. Informasjonsarbeidet må rettes direkte mot nyankomne personer i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt til opplæring. Overfor gruppen med plikt til opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd, må kommunen drive et generelt informasjonsarbeid.

Kommunen vil i tillegg til å få ansvaret for å gi informasjon og veiledning, også få ansvar for å ha oversikt over personer i personkretsen for rett og plikt eller rett uten plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og ansvar for å ta kontakt med disse med målrettet informasjon. Kommunen har oversikten over hvem som er i personkretsen gjennom Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), og rapporter fra NIR benyttes allerede i dag når kommunen søker om tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra IMDi.

NIR er et hjelpemiddel når kommunen forvalter ordningene i introduksjonsloven og treffer enkeltvedtak etter introduksjonsloven, men registeret gir ikke i seg selv rettigheter og plikter etter loven. Det er oppholdstillatelsen til den enkelte som gir rettigheter og/eller plikter etter introduksjonsloven, i tillegg til vilkåret om den enkeltes alder. Selv om en person ikke er registrert i NIR, kan vedkommende likevel ha rettigheter og/eller plikter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Den enkelte kommune forvalter introduksjonsloven, og dette innebærer at kommunen har en plikt til å foreta en konkret og selvstendig vurdering av om, og eventuelt hvilke rettigheter og/eller plikter den enkelte har etter introduksjonsloven når han eller hun søker kommunen om opplæring. Kommunens plikt til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder selv om NIR ikke skulle fungere eller inneholde feil.

### ***Begrunnelse for forslaget***

Argumentene for å gi kommunene ansvaret for å ta initiativet til å starte opplæringen er flere. Forslaget er begrunnet i ønskene om at flere kommer raskere i gang med opplæring, gjennomstrømming i opplæringen og å medvirke til at flere fullfører opplæringen innen fristen på tre år. Å delta i og fullføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er for mange nyankomne en forutsetning for å kunne ta del i arbeid eller utdanning. Mange av deltakerne har rett og plikt til å delta i 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og det er da viktig at de kommer så tidlig som mulig i gang med opplæringen. Deltakerne med rett og plikt til opplæring er fra 1. september 2013 også pålagt å gå opp til en avsluttende prøve i norsk og i samfunnskunnskap, og det er derfor sentralt at de har gjennomført tilstrekkelig opplæring til å bestå en avsluttende prøve.

Et skjerpet krav til kommunene, herunder til god og målrettet informasjon til alle som er omfattet av ordningen er også begrunnet i ønsket om å styrke den enkeltes rettsstilling, sikre likebehandling og forutberegnelighet. Nyankomne innvandrere har ulike forutsetninger og behov. Blant annet vil språklig kompetanse og skolebakgrunn være ulik og det vil variere i hvilken grad den enkelte faktisk forstår innholdet i og omfanget av sine rettigheter og plikter. Når den enkelte ikke selv må ta initiativet til å begynne i opplæring, vil det øke sannsynligheten for at den enkelte blir oppmerksom på og får oppfylt sine rettigheter og plikter.

Forslaget medfører også at kommunen må ha fleksibilitet i sitt inntak til opplæring. Kommunen må være beredt til å kunne ta inn nye deltakere i opplæring fortløpende gjennom skoleåret. Samtidig vil dette gjøre at kommunen får noe større forutsigbarhet i sin planlegging. Kommunen kan gjennom sin oversikt for å kunne drive målrettet informasjon, få en mulighet til å planlegge tilbudet. I dag, når initiativet ligger på individet, har ikke kommunen de samme forutsetninger for å kunne vite når personer tar kontakt og søker om å få delta i opplæring.

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Begrepet "bosetting" skal her forstås på en videre måte enn i introduksjonsloven § 2, kommunens plikt skal ikke kun gjelde de som blir bosatt etter avtale mellom utledningsmyndighetene og kommunen, men alle i personkretsen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som flytter til kommunen og etablerer seg der. Med denne fristen på tre måneder vil kommunen ha bedre forutsetninger for å kunne vite når den enkelte faktisk begynner i opplæring enn tilfellet er i dag.

I dag drives det informasjonsarbeid om muligheter for norskopplæring på en rekke nettsider, for eksempel [www.nyinorge.no](http://www.nyinorge.no) og enkeltpersoner blir der oppmerksomme på sine rettigheter og/eller plikter i god tid før de får oppholdstillatelse. Basert på en undersøkelse om hvordan kommunene informerer om norskopplæringen, har IMDi utviklet informasjonsmateriale på flere språk som kommunene kan bruke til å

informere om norskopplæringstilbudet<sup>9</sup>. Dette informasjonsmaterialet består av tre forskjellige verktøy:

- Brosjyre/plakat
- Nettannonse
- Informasjonsbrev til utsendelse

Selv om initiativet overføres til kommunen, bør det fortsatt være slik at personer som ønsker opplæring straks etter ankomst til Norge, selv kan ta kontakt med kommunen og søke om slik opplæring.

***Kommunens avgjørelse om tildeling av opplæring er et enkeltvedtak***

Det følger av introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav a) at kommunens avgjørelse om tildeling av hhv. introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er enkeltvedtak. Av § 22 følger det at enkeltvedtak truffet etter forvaltningsloven kan påklages til fylkesmannen.

Dette endres ikke selv om kommunen får ansvaret for å ta initiativet til å starte opplæringen. På samme måte som for introduksjonsprogrammet må personer som har rett og plikt eller plikt uten rett til opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd, sette fram et krav om opplæring. Personer med plikt, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd, må søke om opplæring.

At kommunens avgjørelse om tildeling av hhv. introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er enkeltvedtak innebærer at forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling for enkeltvedtak kommer til anvendelse, jf. forvaltningsloven kapittel IV – VI. Forvaltningsloven inneholder en rekke viktige bestemmelser om for eksempel formen på vedtaket, begrunnelse, underretting om vedtaket, og om klage og omgjøring, se <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven> .

Departementet foreslår at kommunens utvidede ansvar lovfestes med en endring av ordlyden i introduksjonsloven § 18.

Se punkt 5 for forslag til endringer i lov og forskrift.

---

<sup>9</sup> Opinion (2010): *Hvordan informerer kommunene innvandrerne om norskopplæring?*

### **3. Man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra opplæring i 50 timer samfunnskunnskap**

#### **3.1 Kort om dagens ordning**

Retten og plikten til deltakelse i opplæring i 600 timer norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17, gjelder ikke dersom den enkelte dokumenterer at hun eller han har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, jf. introduksjonsloven § 17 fjerde ledd. Både deltakere med rett og plikt til opplæring og deltakere med *kun* plikt til opplæring kan søke om fritak fra plikt til opplæring.

Det er gitt nærmere regler om fritak i *forskrift av 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere*, §§ 3 og 4. Ved innvilgelse av fritak fra plikt til opplæring bortfaller hele plikten, det vil si både plikten til opplæring i norsk og plikten til å delta i 50 timer samfunnskunnskap. Kommunen kan i vedtaket om fritak fra plikt beslutte at fritaket også innebærer et bortfall av *retten* til opplæring. Personer som har tilstrekkelige kunnskaper i samisk, fritas fra plikt, men beholder sin rett til opplæring i 600 timer norsk og samfunnskunnskap.

#### ***Fritak på grunn av tilstrekkelige kunnskaper***

Det er i forskriften § 3 regulert hva som gjelder som dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk:

- a) bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve eller
- b) gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring, og hvor det er satt karakter i faget, eller
- c) gjennomført studier i norsk eller samisk på universitets- eller høyskolenivå i Norge eller i utlandet tilsvarende 30 studiepoeng, eller
- d) at deltaker fyller inntakskrav for norsk eller samisk for universitet eller høyskole.

For utfyllende omtale, se Rundskriv Q-20/2012 punkt 29.3.2.

#### ***Fritak på grunn av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker***

Det kan også gis fritak fra opplæring på grunn av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, men det er ikke tema i denne høringen. Nærmere regler om dette er gitt i forskriften § 4. Grunnlaget for slike fritak er annerledes i sin karakter enn fritak på grunn av tilstrekkelig kompetanse i forskriftens § 3. Kommunen må vurdere den enkeltes situasjon konkret. Momenter i vurderingen vil blant annet være sykdommens/skadens art, varighet og omfang. Personer som kan være aktuelle for fritak, er i hovedsak de som er alvorlig eller kronisk syke, eller hvor en helhetsvurdering av personens situasjon tilsier at det vil være svært urimelig å ikke fritta vedkommende fra plikten til opplæring, jf. rundskriv Q-20/2012 punkt 29.4.

### ***Vilkår om gjennomført opplæring ved søknad om hhv. permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap***

En utlending som de siste tre årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har etter søknad rett til permanent oppholdstillatelse dersom utlendingen har gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven, jf. *lov 15. mai 2008 nr 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 62 første ledd*. Ved søknader om permanent oppholdstillatelse sjekker UDI at søkeren har gjennomført både plikten til opplæring i norsk og plikten til opplæring i samfunnskunnskap. Personer som er fritatt fra plikten til å delta i opplæring etter introduksjonsloven, jf. § 17 fjerde ledd, er i dag også fritatt fra vilkåret om å dokumentere gjennomført opplæring ved søknad om permanent oppholdstillatelse. Dette kravet gjelder kun personer som har fått oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter 1. september 2005.

I *lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) § 7 første ledd bokstav f*, jf. § 8 er det et vilkår om at søker mellom 18 og 55 år må ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. For søkere mellom 18 og 55 år som er omfattet av plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, er det et krav at de må ha oppfylt sin plikt etter loven. For søkere som ikke er omfattet av plikt til opplæring etter introduksjonsloven, er det i dag ikke noe vilkår om at de må dokumentere å ha gjennomført opplæring i samfunnskunnskap. For å oppfylle språkvilkåret på den alternative måten, det vil si gjennom dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper, er kompetanse om samfunnet ikke tilstrekkelig. Forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften) kapittel 4, definerer hva som skal anses som tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk ved søknad om statsborgerskap. Personer som er fritatt fra plikten til å delta i opplæring etter introduksjonsloven (jf. § 17 fjerde ledd), er i dag også fritatt fra vilkåret om å dokumentere gjennomført opplæring ved søknad om statsborgerskap.

### ***Opplæring i 50 timer samfunnskunnskap***

Det er et mål at innvandrere får kunnskaper om det norske samfunnet forholdsvis raskt etter ankomst til Norge. Hensikten med opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap er å beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet, gi informasjon om rettigheter, plikter og muligheter og formidle kjennskap til sentrale verdier, jf. mål for opplæringen i forskrift 19. april 2012 nr. 358 om *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* (læreplanen). Opplæringen i samfunnskunnskap skal gis på et språk deltakeren forstår (ikke nødvendigvis morsmålet), og det anbefales at opplæringen finner sted tidlig i opplæringsløpet, se Rundskriv Q-20/2012, punkt 18.1.

Gjennom tidligere evaluering av opplæringen og tilbakemeldinger til departementet, har det kommet fram at mange kommuner har hatt utfordringer med å arrangere opplæring i samfunnskunnskap slik departementet har lagt opp til. Rambølls evaluering i 2007 viste at mindre kommuner i langt mindre grad enn større kommuner tilbød

opplæring på morsmål eller et språk deltakeren forstod. Mange av de mindre kommunene tilbød opplæring i samfunnskunnskap sent i opplæringsløpet når deltakeren kunne norsk. Årsakene kan være flere, for eksempel tilgang til kvalifisert personale og få deltakere, men med mange ulike språkbakgrunner.<sup>10</sup>

### ***Dagens ordning har uheldige konsekvenser***

En konsekvens av dagens ordning er at bestått norskprøve gir fritak også fra plikt til å delta i opplæring i samfunnskunnskap. Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, meldte til departementet gjennom en høringsuttalelse i 2009 en økende tendens til at flere velger å ta Norskprøve 2 selv om de har en utdanningsbakgrunn som tilsier at de burde tatt Norskprøve 3<sup>11</sup>. Norskprøve 2 er på et lavere språknivå etter *Det felles europeiske rammeverket for språk: Læring, undervisning, vurdering* enn Norskprøve 3<sup>12</sup>. Ved å bestå Norskprøve 2 for deretter å søke fritak fra opplæring, vil man ut fra dagens ordning også fritas fra å delta i opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Når man er fritatt fra plikten til å delta i opplæring, vil kommunen heller ikke ha noen plikt til å tilby opplæring til disse deltakerne. Vox nevner at en slik praksis kan ha flere uheldige konsekvenser. For det første avslutter mange norskopplæringen på et lavere nivå enn de har forutsetninger for å beherske. For det andre er det mange som ikke får kunnskapen som formidles gjennom 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. For det tredje vil en tendens der flere og flere velger og eventuelt oppmuntres til å avslutte med Norskprøve 2, føre til at kommunene i stadig mindre grad prioriterer å tilby 50 timer opplæring i samfunnskunnskap.

Departementet har innført flere tiltak for å styrke opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. I revidert læreplan i norsk og samfunnskunnskaper det innført egne læringsmål for hvert av emnene i opplæring i 50 timer samfunnskunnskap<sup>13</sup>. Fra 1. september 2013 er det obligatorisk for personer som på grunn av sin oppholdstillatelse kommer inn i personkretsen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, å avslutte opplæringen med en prøve i norsk og en prøve i samfunnskunnskap. Vox har utviklet et nettbasert læremiddel til bruk i opplæringen: [www.samfunnskunnskap.no](http://www.samfunnskunnskap.no). Læremiddelet dekker pensum i 50 timer samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det er tilgjengelig på flere språk, åpent for alle og gratis å bruke. Samfunnskunnskapsprøven vil kunne avlegges på flere språk. Spørsmålene i denne prøven vil være basert på målene for opplæringen som beskrives i læreplanen og den digitale læringsressursen. De beskrevne tiltakene signaliserer at departementet ønsker en større jevnbyrdighet mellom opplæringen i norsk og opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap.

---

<sup>10</sup> Rambøll Management (2007): *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring*

<sup>11</sup> Knyttet til høring om *Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utledningsforskriften*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet 26.06.09

<sup>12</sup> Europarådet (2011)

<sup>13</sup> Gjeldende fra 1. september 2012

### **3.2 Forslaget i Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk**

Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk (Integreringsmeldingen) beskriver i pkt. 3.2.2 flere tiltak som er innført for å bedre kommunenes implementering av opplæringen, og det foreslås å utrede flere endringer i introduksjonsloven. Det sies blant annet at regjeringen vil utrede om introduksjonsloven skal endres slik at man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra opplæring i samfunnskunnskap.

### **3.3. Endringsforslaget**

Departementet foreslår en endring i adgangen til å få fritak fra plikt til opplæring etter introduksjonsloven § 17 fjerde ledd. Kunnskaper i norsk eller samisk skal fortsatt kunne gi fritak fra plikt til opplæring i norsk, men man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra plikt til opplæring i 50 timer samfunnskunnskap.

Formålet med forslaget er for det første å sikre at deltakerne gjennomfører opplæring i samfunnskunnskap og tilegner seg kunnskaper om det norske samfunnet, jf. formålet med opplæringen og læringsmålene for de ulike emnene i læreplanen. Formålet er også at kommunene tilbyr samfunnskunnskap i tråd med intensjonene i introduksjonsloven og læreplanen. På denne måten ønsker departementet å styrke den enkeltes mulighet til å delta i arbeids- og samfunnsliv.

Innføring av et selvstendig fritaksgrunnlag for opplæring i 50 timer samfunnskunnskap understreker departementets ønske om økt jevnbyrdighet mellom opplæring i norsk og opplæring i 50 timer samfunnskunnskap.

De samme rammer som hittil har vært gjeldende for fritak fra opplæring på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, bør også gjelde for fritak fra samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet. Det vil si at den enkelte selv må søke om fritak. Den enkelte kan søke fritak fra plikt til opplæring i henholdsvis norsk og samfunnskunnskap separat eller i samme søknad. Det er kommunen som behandler søknad om fritak. Kommunen kan i vedtak om fritak fra plikt til opplæring i samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet, beslutte at fritaket også innebærer at retten til opplæring i samfunnskunnskap faller bort. Kommunene kan ikke på eget initiativ fatte vedtak om fritak fra plikt og bortfall av rett til opplæring i samfunnskunnskap.

#### ***Ingen endring i fritak fra plikt til å delta i opplæring på grunn av helsemessige eller andre tungtveiende grunner***

Departementet foreslår ingen endring i fritak fra plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap på grunn av helsemessige eller andre tungtveiende grunner. Personer som oppfyller kriteriene i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 4, fritas fra plikten til opplæring i både norsk og samfunnskunnskap, og de beholder sin rett til opplæring både i norsk og i samfunnskunnskap.

### *Utfyllende regler bør gis i forskrift*

På samme måte som for fritak på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, bør det reguleres i forskrift hva som vil være gyldig dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper som samfunnet. Departementet foreslår at dette reguleres i foran nevnte forskrift § 3, og at det i et nytt tredje ledd beskrives hva som i denne sammenhengen menes med tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet.

Departementet foreslår følgende som dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet:

- a) bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap, jf. kapittel 7 i denne forskriften, eller
- b) gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring i Norge, og hvor det er satt standpunktarakter i faget, eller
- c) gjennomført og bestått studier i samfunnsfag som gir kunnskap om Norge, på universitets- eller høghskolenivå tilsvarende minimum 20 studiepoeng

Alternativ c) innebærer at studiene kan være gjennomført i Norge eller andre steder i verden, så lenge studiet gir kunnskap om Norge. Kommunene vil måtte foreta skjønnsmessige vurderinger for å vurdere dette punktet. Kommunens skjønnsmessige vurdering må gjelde hvorvidt innholdet i det faget som søkeren har gjennomført har gitt en kunnskap om Norge som minst oppfyller målene for faget 50 timer samfunnskunnskap som beskrevet i læreplanen.

Vi ber høringsinstansene om særskilt tilbakemelding på departements vurdering av hva som bør gjelde som dokumentasjonsgrunnlag for tilstrekkelig kunnskaper om samfunnet.

Departementet gjør oppmerksom på endringen i forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere som nylig er fastsatt. Endringene omfatter utfyllende bestemmelser om avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, og er regulert i forskriftens kapittel 7. Det følger av forskriften § 20 at den som er fritatt fra plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, eller av helsemessige eller andre tungtveiende grunner, jf. §§ 3 og 4 i forskriften, også er fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap. Man kan søke om fritak fra plikt til å delta i opplæring og plikt til å avlegge obligatoriske avsluttende prøver på samme tidspunkt, og fritak fra plikt til både opplæring og plikt til å avlegge prøver kan innvilges i det samme vedtaket.

Et krav om dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra plikt til opplæring i samfunnskunnskap som foreslås her, innebærer et behov for justering av formuleringen i forskriften § 20. Det er nær sammenheng mellom fritak fra

plikt til opplæring og fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøve. Fritak fra plikt til å delta i opplæring i norsk på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, skal fortsatt innebære at den enkelte er fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk. Fritak fra plikt til å delta i opplæring i 50 timer samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet, skal innebære at den enkelte er fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i samfunnskunnskap. Den enkelte kan søke fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøve i hhv. norsk og samfunnskunnskap separat eller i samme søknad.

#### ***Ingen endring i vilkårene for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap***

Departementets forslag her innebærer ingen endring knyttet til vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62 første ledd eller vilkårene for statsborgerskap etter statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f) jf. § 8.

Se punkt 5 for forslag til endringer i lov og forskrift.

## **4. Økonomiske og administrative konsekvenser**

#### ***Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved overgang til arbeid eller utdanning***

Det foreslås her at deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha rett til permisjon ved tilbud om ordinært arbeid eller ved innvilget studieplass. Kommunens ansvar for oppfølging av den enkelte endres noe ved at kommunen må drive veiledning underveis i programmet om muligheten for permisjon ved tilbud om arbeid eller utdanning, og ved at kommunen må vurdere søknader om permisjon. Dette vil innebære noe økt ansvar og administrativt arbeid fra kommunens side. Kommunen vil fortsatt ha ansvar for oppfølging underveis i permisjonstiden, men det antas at dette vil være mindre arbeidskrevende for kommunen enn om personen var deltaker i introduksjonsprogrammet på fulltid. Den enkelte deltaker har ikke rett til introduksjonsstønning i permisjonstiden, men kommunen mottar fortsatt integreringstilskudd for vedkommende. Når deltaker er i permisjon pga. tilbud om ordinært arbeid eller utdanning, vil kommunen få redusert sitt oppfølgingsansvar og administrative arbeid, og dette vil totalt sett innebære en innsparing for kommunen.

#### ***Kommunene skal ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap***

Det foreslås her at kommunene skal få ansvar for å ta initiativ til å sette i gang opplæring, og dermed et skjerpet krav til å drive målrettet veiledning til personer som inngår i personkretsen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Dette vil innebære et økt ansvar. Noen kommuner kan få noe høyere kostnader knyttet til informasjonsarbeid. Dette vil særlig gjelde kommuner som ikke tidligere har oppfylt sin veiledningsplikt overfor denne gruppen. I følge en undersøkelse utført av Opinion

på oppdrag for IMDi<sup>14</sup>, vurderer imidlertid ni av ti kommuner at de lykkes med å nå ut med informasjon til innvandrere om norskopplæring. Dette gir oss en indikasjon på at flertallet av landets kommuner allerede gjør et godt informasjonsarbeid, og at endringen som nå foreslås ikke vil føre til omfattende merarbeid.

Som tidligere beskrevet eksisterer det dessuten informasjonsmateriale på flere språk, som kommunene kan ta i bruk uten omkostninger. Dette betyr at det allerede finnes redskaper som kommunene kan benytte i sin målrettede veiledning og kommunikasjon med personene i målgruppen.

#### ***Fritak fra opplæring i samfunnskunnskap***

Det foreslås her at den enkelte kan søke fritak fra plikt til å delta i opplæring i henholdsvis norsk og samfunnskunnskap separat eller i samme søknad. Det kan også søkes fritak fra både plikt til opplæring og plikt til å avlegge avsluttende prøver samtidig. Kommunen kan i søknad om fritak fra opplæring innvilge fritak fra både opplæring i norsk og opplæring i samfunnskunnskap hvis det foreligger dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper både i norsk og samfunnskunnskap. Dette vil ikke medføre økte administrative byrder for kommunene. Dersom det kun er søkt på fritak enten i opplæring i norsk eller i samfunnskunnskap, vil den enkelte kunne komme til å søke på nytt om fritak på et senere tidspunkt. Det vil da kunne føre til noe flere søknader om fritak, og vil dermed kunne medføre noe mer administrativt arbeid for kommunene til søknadsbehandling. Med klare angivelser i forskrift av hva som skal anses som dokumentasjon på henholdsvis tilstrekkelige kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap, antas det likevel at kommunens ressursbruk til behandling av søknader vil være begrenset ettersom søknadsbehandlingen vil innebære liten grad av skjønnsutøvelse.

Kommunene som fram til nå ikke eller i liten grad har prioritert å tilby opplæring i samfunnskunnskap, vil som følge av forslaget kunne få økte utgifter. Dette fordi de som følge av forslaget her i større grad må tilby opplæring i 50 timer samfunnskunnskap for personer som tidligere har fått fritak fra plikt til opplæring i både norsk og samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Å tilby opplæring i samfunnskunnskap er imidlertid en lovpålagt oppgave som kommunene allerede mottar tilskudd for. Målet med denne tilskuddsordningen er å sikre at kommunene oppfyller sin plikt etter introduksjonsloven og tilbyr opplæring til voksne innvandrere med rett og plikt eller bare rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunens utgifter til 50 timer samfunnskunnskap inngår i det tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er forutsatt å dekke. Departementet vurderer derfor at forslaget på dette punktet ikke medfører utgifter for kommunene som tilskuddsordningen ikke allerede dekker.

Departementet vurderer på denne bakgrunn at de tre endringsforslagene som er presentert her, ikke gir behov for økonomisk kompensasjon til kommunene.

---

<sup>14</sup> Opinion (2010): *Hvordan informerer kommunene innvandrerne om norskopplæring?*

## 5 Forslag til endringer i lov og forskrift

### 5.1 Lovendringer

I lov 4. juni 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) foreslås følgende endringer, endringene er merket med *kursiv*:

§ 7. Stans av introduksjonsordning på grunn av den enkeltes forhold

Kommunen kan stanse ordningen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes *forhold*.

§ 17 fjerde ledd skal lyde:

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 frita den enkelte fra plikt til deltakelse.

§ 18 første ledd skal lyde:

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter *bosetting i kommunen eller 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 tredje ledd betaler for opplæringen.

### 5.2 Forskriftsendringer

I forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning, foreslås følgende endring, endringene er merket med *kursiv*:

En ny § 5-4 skal lyde:

*§ 5-4. Permisjon uten introduksjonsstønad ved overgang til arbeid eller utdanning*  
*Ved tilbud om arbeid eller utdanning på heltid har deltakeren etter søknad rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet.*

*Permisjonen kan innvilges for flere avgrensede perioder, og totalt for en periode på inntil ett år.*

*Deltakers individuelle plan justeres for den tiden det innvilges permisjon, jf. introduksjonsloven § 6. Start- og sluttdato for permisjonen samt kommunens oppfølging i permisjonstiden omtales i den individuelle planen.*

*Fire uker før permisjonstidens utløp gjennomføres en obligatorisk samtale hvor deltaker svarer på om hun eller han ønsker å komme tilbake til introduksjonsprogrammet. Dersom deltaker ønsker å fortsette kvalifiseringen, avtales det hva som skal være innholdet i introduksjonsprogrammet når vedkommende kommer tilbake.*

*Dersom deltaker ønsker å returnere til introduksjonsprogrammet før permisjonens utløp, har hun eller han rett til det etter søknad.*

**I forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, foreslås følgende endring, endringene er merket med kursiv:**

*§ 3. Fritak fra plikt til opplæring i norsk eller samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper*

Personer som omfattes av introduksjonsloven § 17 første til tredje ledd, skal etter søknad fritas fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom tilstrekkelige kunnskaper dokumenteres, jf. introduksjonsloven § 17 fjerde ledd første og annet punktum. Kommunen kan i vedtak om fritak fra plikt beslutte at fritaket også innebærer et bortfall av rett til opplæring. Personer som har tilstrekkelige kunnskaper i samisk, fritas fra plikt, men beholder sin rett til opplæring i 600 timer norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17 fjerde ledd tredje punktum.

Med dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk menes her:

- a) bestått norskprøve eller avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve eller
- b) gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring, og hvor det er satt karakter i faget, eller
- c) gjennomført studier i norsk eller samisk på universitets- eller høgsolenivå i Norge eller i utlandet tilsvarende 30 studiepoeng, eller
- d) at deltaker fyller inntakskrav for norsk eller samisk for universitet eller høgscole.

*Med dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper om det norske samfunnet menes her:*

- a) bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap, jf. kapittel 7 i denne forskriften, eller
- b) gjennomført opplæring i samfunnsfag i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller i videregående opplæring i Norge, og hvor det er satt standpunktkarakter i faget, eller
- c) gjennomført og bestått studier i samfunnsfag som gir kunnskap om Norge, på universitets- eller høgsolenivå tilsvarende minimum 20 studiepoeng

**§ 20 Fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøve**

Den som er fritatt fra plikten til å delta i opplæring i norsk og/eller samfunnskunnskap på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, på

*grunn av tilstrekkelige kunnskaper om det norske samfunnet, eller av helsemessige eller andre tungtveiende grunner, jf. § 3 og § 4 i denne forskriften, er også fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og/eller samfunnskunnskap.*