



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 17

(2023–2024)

Melding til Stortinget

## Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp



Fiskeindustri – foto: Terje Rakke / Nordic Life / NTB  
Ungdommer med ball – foto: Eric Cederlund / Johner/ NTB  
Leger/sykepleiere – foto: Maskot / NTB  
Tre ungdommer som ser på telefon – foto: Maskot / NTB  
Ung kvinne foran tavle – foto: Maskot / NTB  
Skoleklasse – foto: Maskot / NTB  
Hytte – foto: Maskot / NTB



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 17

(2023–2024)

Melding til Stortinget

---

Om integreringspolitikken:  
Stille krav og stille opp



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	7	3.4.3	Prognoser framover .....	42
1.1	En integreringspolitikk for flere i arbeid .....	8	3.5	Historiske erfaringer .....	43
1.2	Den første tiden i Norge .....	8	3.6	Lærdommer .....	45
1.3	En effektiv, helhetlig og målrettet integreringspolitikk .....	8	3.6.1	Ankomst, mottak og bosetting ....	45
1.4	Barrierer for integrering .....	9	3.6.2	Behovet for beredskapshjemler ...	46
1.5	Lærdommer fra Ukraina .....	10	3.6.3	Avveining mellom innsats for integrering og midlertidighet .....	46
1.6	En styrket integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere .....	11	3.6.4	Erfaringer med frivillighetens innsats for ukrainere .....	47
1.7	Leseveiledning .....	11	3.6.5	Kort introduksjonsprogram og erfaringer med kvalifisering for fordrevne fra Ukraina .....	48
<b>2</b>	<b>Migrasjon og integrering</b> .....	14			
2.1	Globale trender i migrasjon .....	14	<b>Del I</b>	<b>Den første tiden i Norge</b> .....	51
2.2	Flyktnings situasjonen i verden .....	16	<b>4</b>	<b>Innledning</b> .....	53
2.3	Innvandringen til Norge .....	17	<b>5</b>	<b>Arbeidsinnvandreres første tid i Norge</b> .....	54
2.4	Status for integreringen blant innvandrere og etterkommere .....	21	5.1	Arbeidsinnvandringen til Norge ..	54
2.4.1	Økonomisk integrering .....	21	5.2	Registrering og informasjon .....	54
2.4.2	Deltakelse på sosiale og kulturelle arenaer .....	23	<b>6</b>	<b>Personer med fluktbakgrunn og den første tiden i Norge</b> .....	57
2.4.3	Deltakelse i sivilsamfunnet og på politiske arenaer .....	24	6.1	Registrering, søknadsbehandling og avklaring av identitet .....	57
2.4.4	Mottakelsen av innvandrere i samfunnet .....	25	6.2	Informasjon .....	57
2.5	Arbeidsinnvandrerrutvalget .....	26	6.3	Asylmottak .....	58
2.6	Internasjonalt samarbeid .....	27	6.3.1	Tilbudet i asylmottak .....	59
2.7	FNs bærekraftsmål .....	28	6.3.2	Enslige mindreårige asylsøkere ...	60
2.8	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	29	6.4	Tilbakevending og retur .....	62
<b>3</b>	<b>Høye ankomster av fordrevne fra Ukraina</b> .....	32	<b>7</b>	<b>Bosetting av flyktninger</b> .....	64
3.1	Utviklingen i krigen og flyktningssituasjonen .....	32	7.1	Styrt, spredt, rask og treffsikker bosetting .....	65
3.2	Fordrevne fra Ukraina til Norge ...	32	7.2	Bosettingsordningen .....	67
3.3	Håndteringen i Norge .....	33	7.2.1	Anmodning om å bosette flyktninger i løpet av et år .....	67
3.3.1	Regjeringens overordnede strategi og behov for tilpasninger i regelverk .....	34	7.2.2	Bosetting i en kommune .....	68
3.3.2	De fordrevnes rettigheter i Norge .....	35	7.2.3	Bosetting av enslige mindreårige flyktninger .....	69
3.3.3	Samordning og koordinering .....	37	7.2.4	Selvbosetting, avtalt selvbosetting og privatboende .....	69
3.3.4	Rask bosetting i hele landet .....	37	7.2.5	Tilskudd til kommuner som bosetter flyktninger .....	70
3.3.5	Press på bosettingen og tiltak for økt arbeidsretting .....	38	7.3	Kartlegging før bosetting .....	71
3.3.6	Tiltak for en mer bærekraftig innvandring .....	39	7.3.1	Bosettingsforberedende kartlegging .....	71
3.4	Status for bosetting og integrering av de fordrevne .....	40	7.3.2	Kompetansekartlegging .....	72
3.4.1	Situasjonen i kommunene .....	40	7.4	Utfordringer i bosettingsarbeidet .....	73
3.4.2	Integreringsresultater så langt ....	41	7.4.1	Svingninger i bosettingen .....	73

7.4.2	Mangel på boliger .....	73	11.1.1	Utfordringer for videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet .....	102
7.4.3	Utilstrekkelig kartlegging før bosetting .....	74	11.1.2	Fag- og yrkesopplæring og tilrettelagte opplæringsløp .....	104
7.4.4	Bosettingen kan bli mer treffsikker for arbeid og utdanning .....	75	11.1.3	Ny opplæringslovs betydning for introduksjonsprogrammet .....	105
7.4.5	Sekundærflytting .....	76	11.2	Samarbeid om opplæringstilbud for voksne .....	105
7.4.6	Enkelte venter lenge på å bli bosatt .....	78	11.2.1	Fullføring av formell kvalifisering i etterkant av introduksjonsprogrammet .....	105
<b>Del II</b>	<b>Integrering gjennom arbeid og utdanning .....</b>	<b>79</b>	11.2.2	Arbeidssøkere med svake formelle ferdigheter .....	108
<b>8</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>81</b>	11.3	Godkjenningsordninger .....	110
<b>9</b>	<b>Innvandrerens deltakelse i arbeidslivet .....</b>	<b>83</b>	<b>12</b>	<b>Bedre norskferdigheter .....</b>	<b>113</b>
9.1	Syssetingssituasjonen .....	83	12.1	Norskferdigheter som barriere for å komme inn i og delta i arbeidslivet .....	113
9.1.1	Botid .....	85	12.2	Styrket tilbud om opplæring i norsk .....	115
9.1.2	Kjønnforskjeller .....	85	12.2.1	Fleksibel norskopplæring .....	115
9.1.3	Alder .....	87	12.2.2	Opplæring i norsk tegnspråk .....	116
9.1.4	Utdanningsnivå .....	88	12.2.3	Norskopplæring for arbeidsinnvandrere .....	116
9.1.5	Tilknytningsformer .....	88			
<b>10</b>	<b>Styrket samarbeid og samordning .....</b>	<b>92</b>	<b>13</b>	<b>Styrket deltakelse i arbeidslivet .....</b>	<b>120</b>
10.1	Samarbeid om deltakere i introduksjonsprogrammet .....	92	13.1	Et godt og trygt arbeidsliv for alle .....	120
10.1.1	Organisering og koordinering .....	93	13.1.1	Diskriminering i arbeidslivet .....	120
10.1.2	Fylkeskommunens rolle .....	94	13.1.2	Mangfold i arbeidslivet .....	121
10.1.3	NAV-kontorets rolle .....	94	13.2	Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og fagorganisering .....	123
10.1.4	Samarbeid med arbeidsgivere .....	95	13.2.1	Organisasjonsgrad .....	123
10.1.5	Oppfølging etter avsluttet introduksjonsprogram .....	96	13.2.2	Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet .....	125
10.1.6	Statsforvalterens rolle .....	96			
10.1.7	Følgeevaluering av integreringsloven .....	97	<b>Del III</b>	<b>Fellesskap og mangfold .....</b>	<b>129</b>
10.2	Kvalifiseringstilbud for dem som står langt unna arbeidsmarkedet og for eldre flyktninger .....	98	<b>14</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>131</b>
10.2.1	Jobbsjansen .....	98	<b>15</b>	<b>Levekår og barrierer for deltakelse .....</b>	<b>133</b>
10.2.2	Kvalifiseringsprogrammet .....	98	15.1	Levekår .....	133
10.2.3	Tilbud til sosialhjelpsmottakere .....	99	15.1.1	Lavinntekt .....	133
10.2.4	Utvikling og anskaffelse av tiltak på tvers av ordninger for innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet .....	99	15.1.2	Inntektssikring .....	136
10.2.5	Utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogrammet .....	100	15.1.3	Boforhold .....	140
<b>11</b>	<b>Økt formell kompetanse .....</b>	<b>101</b>	15.2	Rasisme og diskriminering .....	141
11.1	Videregående opplæring i introduksjonsprogrammet .....	101	15.3	Likestilling og kjønns- og seksualitetsmangfold .....	143
			15.4	Vold i nære relasjoner .....	144

15.5	Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold .....	145	<b>17</b>	<b>Offentlige tjenester for en mangfoldig befolkning .....</b>	<b>165</b>
15.6	Kriminalitet .....	147	17.1	Informasjon og tolking i offentlig sektor .....	165
15.6.1	Omfang av kriminalitet .....	147	17.1.1	Tilrettelagt informasjon .....	165
15.6.2	Unge som begår kriminalitet .....	148	17.1.2	Bruk av kvalifisert tolk i offentlige virksomheter .....	167
15.6.3	Tiltak for å forebygge kriminalitet .....	149	17.2	Barnevern og familievern .....	168
15.6.4	Spesiell innsats i Oslo .....	151	17.2.1	Familievern .....	168
15.7	Ekstremisme .....	152	17.2.2	Barnevern .....	169
<b>16</b>	<b>Hverdagsintegrering og fellesarenaer .....</b>	<b>154</b>	17.3	Barnehage og skole .....	170
16.1	Frivillighet .....	154	17.3.1	Barnehage .....	170
16.1.1	Tilskudd til frivillig arbeid .....	154	17.3.2	Grunnskole .....	172
16.1.2	Deltakelse og representasjon .....	155	17.3.3	Skolefritidsordning .....	176
16.1.3	Dialog og fellesarenaer .....	157	17.3.4	Samarbeid med foresatte .....	176
16.2	Kultur og fritid .....	158	17.3.5	Videregående opplæring .....	177
16.3	Tros- og livssynssamfunnenes rolle .....	160	17.3.6	Høyere utdanning .....	178
16.4	Valgdeltakelse og representasjon .....	161	17.4	Helse .....	179
16.5	Statsborgerskap .....	163	17.4.1	Variasjon i helsetilstand .....	179
			17.4.2	Helse- og omsorgstjenester .....	180
			17.4.3	Virkemidler og tiltak .....	181
			<b>Referanser .....</b>	<b>183</b>	







DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 17

(2023–2024)

Melding til Stortinget

## Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 22. mars 2024,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Innledning

Innvandringen til Norge skaper både muligheter og utfordringer. For å gripe mulighetene og svare på utfordringene, må integreringspolitikken utvikles fortløpende. I denne meldingen vil regjeringen stake ut kursen for en effektiv, helhetlig og målrettet integreringspolitikk for Norge.

Innvandrere og barna deres er viktige ressurser i samfunnet. Et mangfold av mennesker med ulike bakgrunn, kompetanse og erfaringer beriker samfunnet og kan bidra til innovasjon og verdiskaping. Innvandring kan gi økonomisk vekst og utvikling, ikke minst ved å bidra med ressurser i deler av arbeidsmarkedet. Høy innvandring, særlig gjennom 2010-tallet, har vært en viktig bidragsyter til befolkningsvekst i Norge, særlig i de minst sentrale kommunene.

Samtidig som innvandringen har mange positive sider, er det også utfordringer. Flertallet av innvandrerne er i arbeid, men likevel er det for mange som ikke kommer i jobb eller som faller ut av arbeidslivet for tidlig. Lav utdanning og svake norskferdigheter er med på å gjøre det vanskelig

for mange innvandrere å komme godt inn i samfunnet. En særlig høy andel kvinner og personer med bakgrunn fra enkelte land står utenfor arbeidslivet. Diskriminering utgjør i tillegg et betydelig hinder for tilgangen til arbeid. Selv med utdanning fra Norge og formelle kvalifikasjoner på plass er det en risiko for å bli stående utenfor.

Integreringspolitikken skal bidra til at vi som samfunn kan høste godene ved innvandring, mens vi begrenser de negative sidene. På mange områder har integreringspolitikken lyktes godt med å legge til rette for at innvandrere og barna deres kan delta i arbeids- og samfunnsniv. Mange kommer inn i og blir værende i jobb, og mange deltar og finner seg til rette i sine lokalsamfunn. Ikke minst klarer mange barn av innvandrere seg godt både i skole, arbeid og samfunnslivet. Norge har over tid hatt gode resultater med å få flyktninger inn i arbeid sammenliknet med andre nordiske land, og siden 2015 har sysselsettingsgraden økt mer blant innvandrere enn i den øvrige befolkningen.

## 1.1 En integreringspolitikk for flere i arbeid

---

Regjeringens hovedmål for integreringsarbeidet er å få flere i arbeid, bygge sterke felleskap og gode fellesarenaer, fremme likestilling, og bekjempe negativ sosial kontroll. Integreringspolitikken skal legge vekt på raskere saksbehandling og arbeidslinja.

Regjeringen vil ha en politikk der samfunnet både stiller krav og stiller opp. Voksne som får opphold i Norge, skal så raskt som mulig bli en del av og bidra i samfunnet på lik linje med alle andre. Det gjelder både for kvinner og menn. Innvandrere må oppleve at de møter de samme forventningene, og får de samme mulighetene, som alle andre.

Regjeringen vil at flere skal komme inn i og få stabil tilknytning til det seriøse arbeidslivet. Deltakelse og selvforsørgelse er viktig for hver enkelt, for den norske økonomien og for den politiske oppslutningen både om velferdsordningene og om en rettferdig og konsekvent innvandringspolitikk. I en tid der andelen eldre øker og andelen i arbeidsfør alder synker, kan innvandringen bidra med hender og hoder i mange deler av arbeidslivet. Høy deltakelse er også viktig for å begrense sosiale forskjeller og spenninger som kan oppstå som resultat av ulikheter i økonomi, verdier eller levemåter. Samtidig vil regjeringen verne om det seriøse arbeidslivet og unngå sosial dumping. Det avhenger både av et godt regelverk og en konsekvent praksis, og av en sterk forankring hos partene i arbeidslivet. Da er det blant annet en utfordring at det er en lav andel fagorganiserte i mange innvandrergupper.

## 1.2 Den første tiden i Norge

---

For mange innvandrere er den første tiden den mest krevende, der en skal komme på plass i samfunnet og få fotfeste i arbeidslivet. Regjeringen er opptatt av at systemene for å ta imot nyankomne skal være fleksible i møte med store svingninger i hvor mange som kommer. Språkferdigheter og klar, korrekt og tilgjengelig informasjon er blant de viktigste faktorene for at nyankomne skal kunne navigere et nytt land, bruke sine ressurser og komme i kontakt med sine lokalsamfunn. Det gjelder både dem som kommer som flyktninger, som arbeidsinnvandrere, som familieinnvandrere eller av andre grunner. For å utvikle gode språkferdigheter trengs det tilgjengelige og gode muligheter til språkopplæring og jevn kontakt

med lokalsamfunn og arbeidsliv. Regjeringen har etablert et nasjonalt digitalt språkopplæringstilbud som skal gjøre det lettere å kombinere språkopplæring og arbeidsdeltakelse. Regjeringen vil også jobbe for bedre og mer tilgjengelig informasjon om både plikter, forventninger og rettigheter i Norge.

For dem som søker beskyttelse fra krig eller forfølgelse, fungerer dagens bosettingsordning i all hovedsak godt. Den frivillige bosettingsmodellen, med et godt og nært samarbeid mellom staten og kommunene, har vært viktig for å bosette rekordmange flyktninger og fordrevne de siste årene. Regjeringen vil videreføre målet om at bosettingen skal være styrt, spredt, rask og treffsikker. Samtidig vil regjeringen at muligheter til arbeid og utdanning skal tillegges større vekt ved fordeling av flyktninger til bosettingskommune. Bosetting skal fortsatt være en frivillig oppgave for kommunene. Regjeringen er samtidig opptatt av å adressere utfordringene for dem som må vente lenge på bosetting, både ved å jobbe for at arbeidet med kvalifisering kan starte allerede i asylmottaket, og ved å se på hvordan vi kan sikre at alle som har lovlig opphold i Norge, blir bosatt innen rimelig tid.

Introduksjonsprogrammet gir flyktninger og fordrevne mellom 18 og 55 år en god start etter bosetting. Programmet er fleksibelt og skal tilpasses den kompetansen og de behovene den enkelte flyktningen har. Regjeringen ønsker å styrke ordningene for nyankomne innvandrere i integreringsloven. De som har utdanning, skal som hovedregel raskt ut i arbeid. De som ikke har utdanning, skal få mulighet til å gjennomføre formell opplæring som kan gi en stabil tilknytning til det norske arbeidslivet. Regjeringen ønsker også å styrke samarbeidet mellom kommunene og Arbeids- og velferdsetaten om oppfølging av deltakerne, og styrke samarbeidet med arbeidsgivere og bruken av ordinært arbeidsliv som opplærings- og kvalifiseringsarena. Regjeringen vil komme med en egen melding til Stortinget om arbeidsmarkedspolitikk der blant annet arbeids- og velferdsforvaltningens innsats for å få flere i arbeid vil bli tatt opp.

## 1.3 En effektiv, helhetlig og målrettet integreringspolitikk

---

Integrering er en kompleks og langvarig prosess der mange aktører er involvert. Det finnes få enkle løsninger, og mye av det som kan være viktig for den enkelte, ligger utenfor hva det offent-

lige har kontroll over. Vellykket integrering er avhengig av innsats i mange deler av samfunnet, både fra en lang rekke myndigheter, i stat, kommuner og fylkeskommuner, og fra et engasjert og inkluderende sivilsamfunn. Innvandrere er en sammensatt gruppe med forskjellige utgangspunkt og ulike behov.

God integrering er avhengig av den enkeltes innsats. Samtidig må systemene rundt legge godt til rette. Integreringen avhenger også av at lokal- og samfunnene stiller opp – naboer, arbeidsgivere, kolleger og frivillighet. Da må tjenestene være tilpasset slik at de er tilgjengelige og av like god kvalitet for alle brukere. Dersom samarbeidet mellom sektorer ikke fungerer, kan det forsinke integreringen.

Regjeringen vil at integreringspolitikken skal være effektiv, helhetlig og målrettet. For å legge til rette for et godt og rettferdig samfunn for alle, må innvandrere og barna deres kunne delta på alle samfunnsarenaer, uavhengig av bakgrunn. Barn skal ha en trygg og god oppvekst og like muligheter. De skal få delta i barnehage, gå på skole og være med i fritidsaktiviteter der de kan oppleve inkludering, fellesskap og vennskap, og der de kan lære og utvikle seg. Regjeringen forventer at alle innbyggere i Norge benytter seg av mulighetene til å delta innenfor rammene av sine plikter og rettigheter. Integreringspolitikken skal bidra til at innvandrere får innsikt i og slutter opp om de grunnleggende verdiene som er nedfelt både i lovverk og i skrevne og uskrevne regler i det samfunnet de blir en del av.

Alle myndigheter har et selvstendig ansvar for å sikre at politikk og tiltak inkluderer hele befolkningen. Samordning er særlig viktig i krise- og beredskapssituasjoner som krever rask informasjonssjelding og handling. Dette ble ikke minst tydelig under koronapandemien og i den siste tiden med høye ankomster av fordrevne fra Ukraina.

#### **1.4 Barrierer for integrering**

Personer med innvandrerbakgrunn møter barrierer som kan hindre deltakelse og begrense mulighetene for sosial omgang og livsutfoldelse. Barrierene kan blant annet bunne i dårlige levekår, vedvarende lavinntekt og utilfredsstillende boforhold, diskriminering og rasisme på ulike arenaer i samfunnet eller negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i enkelte familier og miljøer. Barrierene kan forverre levekårene og forsterke virkningene av blant annet lav utdanning og begrensede norsk-

kunnskaper. De som ikke kommer inn i arbeid, eller ikke får delta på ordinære samfunnsarenaer, kan bli stående på utsiden eller søke seg mot fellesskap og tilhørighet i randsonen av storsamfunnet. Iblant kan dette skje gjennom kriminalitet eller ulike former for ekstremisme.

Personer med innvandrerbakgrunn er betydelig overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt, særlig blant dem med flyktningsbakgrunn. Innvandrerbarn utgjør nesten seks av ti barn i familier med vedvarende lavinntekt, tre ganger høyere enn deres andel av befolkningen, selv om både andelen og antallet har sunket de siste årene. Barn som vokser opp i familier med lavinntekt, kan ha flere og sammensatte utfordringer: dårligere helse, dårligere boforhold, lavere deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter og økt risiko for å falle fra videregående opplæring. I enkelte byområder er slike problemer utbredt, noe som kan gi krevende oppvekst-, bo- og nærmiljøer. Personer fra grupper med lavinntekt og sammensatte levekårsproblemer involveres også oftere i kriminalitet. Regjeringen vil utjevne forskjeller i levekår, sikre sosial mobilitet og redusere fattigdom. Å gi mulighet for arbeid og utdanning er det viktigste. Dette gjøres blant annet gjennom introduksjonsprogrammet. Regjeringen vil i 2025 legge fram en egen melding til Stortinget om sosial mobilitet og sosial utjevning.

Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er særlig et problem i noen innvandrer miljøer. Både kvinner og menn blir utsatt, men om lag tre av fire saker gjelder kvinner. En mangeårig innsats har gitt resultater, og flere får hjelp. Samtidig er utfordringene sammensatte og vedvarende. Det er fortsatt viktig med forebyggende tiltak og å styrke kompetansen til ansatte i barnevernet, politiet, i arbeids- og velferdsforvaltningen og i helse- og skolesektoren. Foreldre må kjenne sitt ansvar, og det er viktig med målrettede informasjonstiltak om tjenestene og forebyggende tiltak. Regjeringen vil styrke innsatsen med flere spissede og målrettede tiltak for å møte disse utfordringene, og vil legge fram en ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold for 2025–2028.

Integreringspolitikken kan bidra til å gjøre samfunnet mindre utsatt for kriminalitet, hvor blant annet tilgang på utdanning og arbeid inngår i en helhetlig tilnærming til kriminalitetsforebygging. Tiltak for å bekjempe kriminalitet må ta hensyn til at befolkningen er mangfoldig, sammensatt av mennesker med ulike bakgrunn og erfaringer. Tidlig innsats, for eksempel i hjemmet og på skolen, kan bidra til å forebygge negativ utvikling,

atferdsvansker og kriminalitet. Regjeringen vil forebygge bedre og jobbe for trygghet for alle. Regjeringen vil blant annet forsterke arbeidet mot gjengkriminalitet, forbedre de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging og styrke innsatsen for å forebygge kriminalitet blant unge. Trygge lokalsamfunn vil også kunne forebygge levekårsproblemer og stimulere til deltakelse og inkludering.

## 1.5 Lærdommer fra Ukraina

Russlands angrepskrig mot Ukraina har siden februar 2022 gitt det størst antallet fordrevne i Europa siden andre verdenskrig. I februar 2024 har over 70 000 personer fra Ukraina søkt om beskyttelse i Norge. På samme tidspunkt var over 60 000 fordrevne registrert bosatt i Norge. Det har gitt den raskeste økningen i antall innvandrere fra ett enkelt land i Norge noensinne. Personer med bakgrunn fra Ukraina er med det den nest største innvandrerguppen i Norge. Aldri før har bosettingen gått så raskt, og aldri er så mange blitt bosatt på så kort tid.

Norge skal stille opp for Ukraina, både med sivil og militær bistand og ved å gi beskyttelse til dem som kommer hit. Fordrevne er i Norge midlertidig, og det skal legges til rette for at de kan vende tilbake når det er mulig. Samtidig skal de fordrevne ha trygge og gode opphold i Norge med en meningsfull hverdag mens de er her. Regjeringen vil at fordrevne raskt skal komme i jobb, forsørge seg selv og kunne delta i det norske samfunnet. Barn skal få gå på skole eller i barnehage og møte andre barn. Det skal legges til rette for at voksne så raskt som mulig kommer i arbeid eller annen aktivitet.

Situasjonen har endret seg betydelig i løpet av de to årene krigen har pågått. Regjeringen har fulgt situasjonen og justert kursen underveis. Også framover vil det kunne dukke opp nye utfordringer som gjør det nødvendig å justere kursen og sette inn nye tiltak.

Regjeringen er opptatt av fortsatt å ha kontroll på innvandringen og integreringen. Når det kommer svært mange over tid, gir det et betydelig press på systemene både for mottak og integrering. Regjeringen har derfor kommet med en rekke innstramminger som skal bidra til å få ankomstene nærmere nivået i nabolandene. Regjeringen er forberedt på raskt å komme med ytterligere tiltak dersom situasjonen skulle tilsi det.

Selv om krigen mot Ukraina fortsatt pågår, uten utsikter til en snarlig løsning, er regjeringen opptatt av å oppsummere noen lærdommer av håndteringen til nå. Regjeringen har fra starten fulgt situasjonen tett, blant annet gjennom følgeevalueringer, og vil legge opp til at å evaluere håndteringen samlet når situasjonen tilsier det. Siden ankomstene stadig er høye, og mange har vært i Norge i kort tid, vil vurderingene her med nødvendighet bli foreløpige.

De høye ankomstene av fordrevne har satt ankomst-, mottaks- og bosettingsapparatet på prøve. Overordnet har systemene fungert godt. Forenklet kartlegging i den tidlige fasen var avgjørende, men gir samtidig en risiko for at bosettingen blir lite treffsikker, og at viktig informasjon om den enkelte først blir avdekket etter bosetting. Gode digitale systemer for å dele informasjonen er viktig for at den informasjonen som samles inn, kan komme til nytte.

Innsats fra kommuner over hele landet har vært avgjørende for å bosette rekordmange, og kommunene har vist stor evne og vilje til å ta imot. Bosettingen har gått raskt, også for flyktninger fra andre land. Samtidig legger rekordhøy bosetting flere år på rad et betydelig press på mange kommuner, ikke minst på kapasiteten i boligmarkedet, men også på kapasiteten og kompetansen i tjenestene innen blant annet helse, skole og barnehage. De midlertidige lovendringene som ble vedtatt sommeren 2022, bidrar både til håndteringen nå og er viktige for beredskapen framover. Regjeringen vil komme med forslag om videreføring av disse lovene om kort tid.

Regjeringens utgangspunkt er at fordrevne fra Ukraina skal vende tilbake når det er mulig. I en slik situasjon har det vært aktuelt å gjøre enkelte tilpasninger sammenlignet med det ordinære systemet for flyktninger. En tosporet tilnærming til fordrevne innebærer at myndighetene tar høyde for både integrering, deltakelse og ordinære rettigheter og plikter i tilfluktslandet, samtidig som en legger til rette for tilbakevending og aktiv deltakelse i gjenoppbygging og samfunnsutvikling i hjemlandet. En slik politikk innebærer i praksis en krevende balanse mellom innsats for deltakelse i norsk arbeids- og samfunnsnivå og hensynet til hjemlandets behov, og mellom investeringer i dag og muligheten for høye kostnader i framtiden. Regjeringen jobber med å tilpasse de ordinære systemene for bosetting og integrering av flyktninger for i større grad å kunne legge til rette både for integrering i Norge og tilbakevending til hjemlandet.

Regjeringen vil også bruke erfaringene med korte arbeidsrettede kvalifiseringstilbud for fordrevne fra Ukraina i videre utvikling av det ordinære regelverket og vurdere behovene for å innføre permanente beredskapshjemler i ulike lover for å håndtere en framtidig situasjon med høye ankomster av asylsøkere.

## 1.6 En styrket integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere

Arbeidsinnvandrerne har siden 2004 vært den største innvandrergruppen til Norge, før Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022. Av de nesten 300 000 arbeidsinnvandrerne som flyttet til Norge i perioden 2004 til 2020, er over to tredeler fortsatt bosatt i Norge. Over 60 prosent av dem som kom fra Sentral- og Øst-Europa de første årene etter EU-utvidelsen i 2004, var fortsatt bosatt i 2020. En stor andel av arbeidsinnvandrerne opplever betydelige integreringsutfordringer. De har mangelfulle norskferdigheter, lav deltakelse i frivillighet og politikk og liten opplevelse av tilhørighet. Dette gjelder særlig dem med bakgrunn fra Sentral- og Øst-Europa. Mange befinner seg dessuten i deler av arbeidsmarkedet som har dårligere lønns- og arbeidsvilkår, lav fagorganisering og få muligheter for å bytte arbeidsgiver.

Regjeringen mener det er behov for en styrket politikk for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i Norge. Arbeidsinnvandrerutvalget har anbefalt en differensiert integreringspolitikk, som kombinerer generelle arbeidslivs- og kompetansepolitiske tiltak med målrettede integreringstiltak for å understøtte den norske modellen. Det viktigste er å sikre videreutviklingen av et ryddig og organisert arbeidsliv. Det krever blant annet en vedvarende innsats mot sosial dumping, økt kontroll mot arbeidslivskriminalitet og mer effektive sanksjoner. Bedre lønns- og arbeidsvilkår gir tid og rom til å delta på andre arenaer og vil i seg selv kunne bidra til bedre integrering. Samtidig er bedre norskferdigheter og andre målrettede integreringstiltak sentralt.

Regjeringen vil jobbe for at arbeidsinnvandrerne får tilgang til korrekt, klar og lett tilgjengelig informasjon om blant annet rettigheter og plikter i det norske arbeidslivet. Regjeringen vurderer å gi arbeidsinnvandrere og deres familie rett til opplæring i norsk og i samfunnskunnskap og vil utrede nærmere hvordan opplæringene bør innrettes.

## 1.7 Leseveiledning

Meldingen starter i kapittel 2 med en overordnet framstilling av migrasjon og integrering. Kapitlet drøfter det globale utfordringsbildet når det gjelder migrasjon innvandringen til Norge og status for integreringen i Norge per i dag. Kapittel 3 gir deretter en samlet framstilling av erfaringene med de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina siden februar 2022.

*Del I Den første tiden i nytt land* presenterer politikken som retter seg mot asylsøkere, nyankomne flyktninger og arbeidsinnvandrere i den første tiden etter ankomst til Norge, og drøfter utfordringene som oppstår i denne perioden. Et sentralt tema i denne delen er systemene for bosetting av flyktninger og fordrevne.

*Del II Integrering gjennom arbeid og utdanning* handler om utfordringene med å få flere innvandrere i arbeid og drøfter mulige tiltak langs fire hovedspor: Styrket samarbeid og samordning, økt formell kompetanse, bedre norskferdigheter og styrket deltakelse i et ryddig og seriøst arbeidsliv.

*Del III Fellesskap og mangfold* viser fram integreringspolitikken som et bredt, sektorovergripende felt. Situasjonen for og tilbudet til barn og unge er et gjennomgående tema. Først drøftes innvandrernes levekår og de barrierene for deltakelse de møter. Deretter beskrives tilknytningen til lokal- og storsamfunnet blant annet gjennom frivillig arbeid, gjennom deltakelse i valg, i trossamfunn og på kulturarenaer, og gjennom statsborgerskap. Til slutt presenteres viktigheten av et bredt og likeverdig offentlig tjenestetilbud for en mangfoldig befolkning.

*Arbeidsinnvandrerutvalgets utredning* behandles tematisk gjennom meldingen. I Del I drøftes behovet for at nyankomne arbeidsinnvandrere og deres familier får tilgang til korrekt, klar og lett tilgjengelig informasjon om blant annet rettigheter og plikter i det norske arbeidslivet. I Del II trekkes norskferdigheter frem som grunnleggende for også arbeidsinnvandreres integrering, og de særlige utfordringene ved arbeidsinnvandrernes arbeidsforhold, arbeidsmiljø og lav andel fagorganiserte. I Del III drøftes utvalgets anbefalinger for økt deltakelse og dialog med personer med innvandrerbakgrunn.

### Boks 1.1 Rammeverk – lover og konvensjoner

Integreringspolitikken utformes innenfor et omfattende nasjonalt og internasjonalt rammeverk i form av lover og forskrifter, overordnede politiske mål og prioriteringer fra regjering og Storting, statsbudsjettet, internasjonale forpliktelser og internasjonalt samarbeid. Det er verken mulig eller hensiktsmessig å lage en uttømmende oversikt. Under nevnes lovverk som er spesielt relevant.

- *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (Integreringsloven)* regulerer introduksjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og kvalifisering i mottak.
- *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)* gir offentlige virksomheter en plikt til å bruke kvalifisert tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettsikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Tolkeloven legger viktige føringer for å sikre alle innbyggere et likeverdig offentlig tjenestetilbud.
- *Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)* omhandler vilkårene for å bli norsk statsborger og eventuelt bli fratatt statsborgerskapet. Vilårene henger blant annet sammen med utlendingslovgivningen og integreringsloven.
- *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)* gir offentlige myndigheter en plikt til å fremme likestilling og ikke-diskriminering. Diskrimineringsvernets kjerne er at alle mennesker har rett til å bli behandlet ut fra sine individuelle egenskaper og ikke på bakgrunn av gruppebaserte kjennetegn.
- *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* som i tillegg til mange generelle bestemmelser av betydning for barn- og unge med innvandrerbakgrunn, også gir barn med et annet morsmål enn norsk eller samisk, rett til tilpasset opplæring inntil de kan dra fullt nytte av det ordinære tilbudet. De aktuelle bestemmelsene videreføres i ny lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), som ble vedtatt våren 2023 og etter planen skal tre i kraft august 2024.
- *Lov om barnehager (barnehageloven)* som regulerer barnehagens virksomhet. Loven er retningsgivende for den daglige driften og for

den pedagogiske tilretteleggingen, som også gjelder barn med andre morsmål.

- *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)* skal bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Dette er viktig med tanke på integrering og mangfold.
- *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)* regulerer blant annet kommunens ansvar for økonomisk sosialhjelp, som utgjør samfunnets siste økonomiske sikkerhetsnett. Dette er særlig relevant for nyankomne som ennå ikke har opparbeidet seg rettigheter i folketrygden.

I tillegg til nasjonalt regelverk gir en rekke internasjonale konvensjoner viktige rammebetingelser for integreringsarbeidet. Dette gjelder særlig:

- *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)* omfatter de mest sentrale menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av og som er inkorporert i norsk lov. Det gjelder den europeiske menneskerettskonvensjonen, FN-konvensjonene om hhv. økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og om sivile og politiske rettigheter, konvensjonen om barnets rettigheter og konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner. Alle disse konvensjonene legger noen overordnede føringer på utforming og gjennomføring av integreringspolitikken. Det er dessuten periodisk rapportering til FN og påfølgende gjennomgang av hvordan Norge følger opp forpliktelsene.
- *Konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering* legger klare føringer på lov og regelverk når det gjelder diskriminering og hvordan innsatsen mot diskriminering skal følges opp av statene som har signert konvensjonen. Norge rapporterer også her regelmessig til FN om oppfølgingen, og rapporteringen blir gjenstand for en kritisk gjennomgang.
- *Konvensjon om flyktningers stilling (flyktningkonvensjonen)* har en rekke bestemmelser som gjelder flyktningers rettigheter, inkludert rettssikkerhet, velferd og sysselsetting. Dette utgjør også en ramme for integreringspolitikken.

## Boks 1.2 Innvandrere og innvandringsgrunner

### *Innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og personer med innvandrerbakgrunn*

Meldingen legger til grunn Statistikk sentralbyrås begrepsbruk. Innvandrere brukes om personer som selv har innvandret til Norge, og som er født i utlandet av utenlandsfødte foreldre og har fire utenlandsfødte besteforeldre. *Norskfødte med innvandrerforeldre* er personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, og som har fire utenlandsfødte besteforeldre. *Personer med innvandrerbakgrunn* brukes som en samlebetegnelse for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

### *Arbeidsinnvandrere*

En arbeidsinnvandrer er en person som har fått lovlig opphold i Norge for å jobbe. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland må søke om opphold, ha et arbeidsforhold i Norge før de kommer og er i hovedsak faglærte med etterspurt kompetanse. Statsborgere fra EØS-området kan bo i Norge og arbeide uten å søke om oppholdstillatelse, men må registrere seg hos politiet for opphold på over tre måneder. Personer fra de andre nordiske landene behøver verken oppholdstillatelse eller å registrere seg hos politiet. Det er også en stor gruppe arbeidsinnvandrere, både fra EØS-området og tredjeland, som kommer på korttidsopphold, og som ikke blir registret bosatt i Norge.

### *Asylsøkere*

Personer som kommer til den norske grensen og søker beskyttelse (asyl) på bakgrunn av flyktningkonvensjonen, eller som ikke kan vende tilbake til hjemlandet fordi de risikerer dødsstraff, tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, skal få søknaden behandlet av Utlendingsdirektoratet (UDI).

### *Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse – fordrevne*

For personer som er fordrevet fra Ukraina, iverksatte regjeringen i mars 2022 en ordning

med midlertidig kollektiv beskyttelse. Ordningen er en beredskapsbestemmelse i utlendingsloven som er tilpasset masseflyktsituasjoner. Ett av hensynene bak ordningen er å avlaste utlendingsforvaltningen i en situasjon med høye ankomster. Ordningen åpner for å gi fordrevne fra Ukraina midlertidig beskyttelse i ett år av gangen, i maksimalt tre år. Et forslag fra regjeringen om å utvide ordningen slik at det gis mulighet til å gi midlertidig kollektiv beskyttelse i maksimalt fem år, har vært på høring.

### *Overføringsflyktninger*

Overføringsflyktninger er personer som vanligvis er registrert som flyktninger hos FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), men som ikke kan tilbys en varig løsning i det landet de befinner seg i. UNHCR anmoder land som Norge om å ta imot og bosette slike flyktninger.

### *Familieinnvandrere*

Familieinnvandrere er en fellesbetegnelse på utenlandske personer som får opphold i Norge fordi de enten har familie som bor lovlig i Norge, eller de er i familie med en norsk statsborger. De som søker om familieinnvandring, er vanligvis ektefelle, samboer eller barn av en som bor i Norge. Andre typer familiemedlemmer som kan søke, er foreldre som har barn i Norge, de som skal gifte seg med en i Norge (forlovede), fosterbarn og helsøsken.

### *Utdanningsinnvandrere*

Noen innvandrere kommer til Norge for å ta hele eller deler av utdanningen sin her som internasjonale studenter. En oppholdstillatelse på grunnlag av utdanning er i utgangspunktet midlertidig og danner ikke grunnlag for permanent opphold. En del av disse innvandrerne får imidlertid opphold på grunnlag av faglært arbeid eller en familietilknytning og bosetter seg i Norge. Begrepet 'utdanningsinnvandrer' er ikke mye brukt, men gjenspeiler den siste av de fire sentrale innvandringsgrunnene (familie, arbeid, beskyttelse, utdanning) som brukes i statistikk og forskning.



## 2 Migrasjon og integrering

Stadig flere mennesker flytter mellom land, også over store avstander. Antall migranter i verden passerer snart 300 millioner mennesker. De fleste kommer til andre land for å bo sammen med familiemedlemmer, for å arbeide eller for å studere, og mange er på flukt. Den demografiske og økonomiske utviklingen fører til stor etterspørsel etter mobil arbeidskraft. Det er særlig etterspørsel etter arbeidstakere med høy kompetanse, men i noen land er det også etterspørsel etter andre grupper arbeidstakere. Det gjelder blant annet ulike former for personlig tjenesteyting, som hittil ikke har vært mulig å automatisere. Det er også konkurranse mellom land om å tiltrekke seg internasjonale studenter, som gir inntekter for utdanningsinstitusjoner og kan bidra til å dekke behov for arbeidskraft. Familieinnvandring følger i kjølvannet av annen innvandring og vil derfor normalt øke i takt med øvrig migrasjon. I mange land er familie den viktigste grunnen til innvandring over tid. I Norge var dette også tilfelle ved inngangen til 2023.

Det er vanskelig å se for seg en verden uten ulike former for mobilitet og migrasjon. Tendensen på 2000-tallet er at omfanget øker. Ett spørsmål er hvordan migrasjon mellom land best kan reguleres gjennom asyl-, flyktning- og innvandringspolitikken. Reguleringen skjer både i regi av det enkelte land og gjennom mellomstatlig samarbeid. Enkelte land i Europa har en liberal innvandringspolitisk tilnærming, mens andre land er svært restriktive. Det betyr at fordelingen av flyktninger og andre migranter i ulike land blir skjev, noe som kan påvirke viljen til å ta imot innvandrere.<sup>1</sup>

I neste omgang er spørsmålet hvordan landene skal ta imot og innlemme nye befolkningsgrupper i samfunnet slik at de kan bli aktive deltakere og bidragsyttere i det landet de er kommet til. Det er dette som er kjernen i integreringspolitikken. Den berører mange ulike samfunnsområder, blant annet arbeid, opplæring, bolig, helse, kultur og frivillighet.

<sup>1</sup> Innarbeidet fra Verdens flyktningkrise – årsaker, konsekvenser og mulige løsninger, NUPI.

Dette kapitlet beskriver først globale trender i migrasjon, migrasjonen i OECD-land og flyktningssituasjonen i verden. Deretter følger en mer utfyllende presentasjon av innvandringen til Norge de siste tiårene og av hvordan gruppen med innvandrerbakgrunn er sammensatt. Deretter er det en overordnet beskrivelse av status for innvandrere og integrering. Til slutt kommer en oppsummering av Arbeidsinnvandrerrutvalget, og internasjonalt samarbeid, samt en drøfting av FNs bærekraftsmål og økonomisk og administrative konsekvenser.

### 2.1 Globale trender i migrasjon

Utviklingen i de globale migrasjonstrendene påvirker rammene for hvordan integreringspolitikken utformes, finansieres og styres. Fem globale trender kan få stor betydning:<sup>2</sup>

- Demografiske endringer vil øke migrasjonspresset, men også ønsket migrasjon.
- Uforutsigbarhet i arbeidsmarkedet gjør det vanskeligere å forutsi hvilken innvandrings- eller integreringspolitikk som vil gi størst effekt.
- Klimaendringer vil gjøre det vanskeligere å forutsi migrasjon, men øke omfanget.
- Økt mobilitet og raske endringer vil kunne vanskeliggjøre integrering og offentlig tjenesteyting.
- Større avstand mellom prioriteringene til folk flest og eliter kan gjøre politikken mer ustabil.

Prognoser for det neste tiåret peker mot store demografiske endringer. Befolkningen i høyinntektsland vil eldes, mens befolkningen fortsatt vil

<sup>2</sup> Denne framstillingen bygger i første rekke på et upublisert notat, utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet: *Integration Policy in a New Age of Mixed Migration: Predictions and Implications for Norway*. Memo prepared by the Transatlantic Council on Migration team, Migration Policy Institute. September 20, 2023. En revidert og utvidet versjon av notatet blir publisert våren 2024: Benton M. and Salgado L. *Integration Policy in Europe in a New Age of Mixed Migration*. Brussels. Migration Policy Institute Europe.



vokse raskt i mange lav- og mellominntektsland i Afrika sør for Sahara og i enkelte land i Latin-Amerika og Asia. Mange land er både opprinnelses- og destinasjonsland for migranter på samme tid. På grunn av demografiske endringer og klimaendringer, vil migrasjon bli stadig mer nødvendig i løpet av de neste tiårene for land på alle inntektsnivåer.<sup>3</sup> Noen lavinntektsland kan ha som mål at en del av egen befolkning utvandrer, og noen høynntektsland kan legge mer vekt på innvandring som et befolkningspolitisk virkemiddel. Selv om dette scenariet kan være gjensidig fordelaktig, kan politiske og praktiske begrensninger gjøre det vanskelig både for avsenderland og mottakerland å dra nytte av en slik ulik befolkningsutvikling. For eksempel er det sjelden et direkte svar mellom dem som ønsker å flytte, og tilgjengelige jobber der de kommer. Det vil kreve betydelige langsiktige investeringer i utvikling, utdanning, kvalifisering og integrering for at migrasjon skal fungere godt for alle, både for avsender- og mottakerland og for migrantene.

Mangel på arbeidskraft er en utfordring i mange land, for eksempel innenfor helse, omsorg og utdanning. Behovene i disse sektorene vokser raskt. Samtidig er mange av oppgavene vanskelige å automatisere, blant annet fordi direkte menneskelig kontakt kan ha stor betydning. I andre sektorer, for eksempel i detaljhandel og reiseliv, kan det forventes betydelig automatisering av rutineoppgaver, men fortsatt etterspørsel etter noen former for høyere kompetanse, for eksempel innen kommunikasjon og ledelse. Den raske framveksten av kunstig intelligens kan bidra til å endre hvilke typer oppgaver som kan automatiseres, og i sin tur få betydning for hvilke jobber som er sårbare for automatisering og hvor raskt automatiseringen kan skje.<sup>4</sup> For å tilpasse seg endrede arbeidsmarkeder vil mange arbeidstakere, ikke bare blant innvandrere, trenge større tilgang til livslang læring, anerkjennelse av realkompetanse og karriereveiledning.<sup>5</sup> Ulike former for fjernarbeid kan gjøre byer og regioner med lavere levekostnader eller med høy livskvalitet attraktive. Det kan skape nye muligheter for lokal integreringspolitikk som sikter mot arbeidsmuligheter lengre unna bostedet.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Verdensbanken, 2023.

<sup>4</sup> Hooper, 2023, 1–12.

<sup>5</sup> Halvparten av jobbene i Norge som har lave kvalifikasjonskrav utføres av innvandrere. Det betyr at det er en stor befolkningsgruppe i jobber som kan bli borte. Se OECD, 2022. En framstilling av det synkende behovet for ufaglært arbeidskraft finnes i Walbækken mfl., 2019.

<sup>6</sup> Hooper & Benton, 2022, 1–31.

Antallet som blir fordrevet på grunn av ulike former for naturkatastrofer, øker. I 2022 ble det registrert at nesten 32 millioner mennesker ble fordrevet av hendelser som skyldtes været. Samtidig er denne typen migrasjon ofte intern, over kortere avstander og midlertidig. Langsomme klimaendringer ser ut til å øke både intern og internasjonal migrasjon. Stigende havnivå vil gjøre lavtliggende øysamfunn ubeboelige, varme og tørke påvirker landbruket, og ørkenspredning og lokal mangel på vann vil forsterke konflikter om naturressurser. Selv om det for de fleste vil være vanskelig å peke mot klimaendringer i seg selv som årsak til migrasjon, vil klimaendringene være et bakteppe for nye migrasjonsmønstre, både for flukt og for andre former for migrasjon.<sup>7</sup> Klimaendringer kan også gjøre at vi vil få flere alvorlige epidemier og pandemier.<sup>8</sup> Det kan indirekte bidra til økt sosial ulikhet og arbeidsledighet blant innvandrere, slik vi så under Covid-19-pandemien.

Et økende antall migranter, større mobilitet og mer sirkulær migrasjon, der migrantene reiser mellom ulike land og opprinnelseslandet, innebærer nye utfordringer for integreringspolitikken. Land med begrenset erfaring med omfattende migrasjon må raskt utforme systemer og programmer for mottak og integrering fra bunnen av. Samtidig kan stater som har en veletablert integreringspolitikk måtte tilpasse politikken til grupper som blir boende i kortere tid enn før. Mange stater har ikke tenkt nøye igjennom hva slags tiltak og ordninger som bør gjelde for migranter som etter en periode kommer til å reise ut igjen. Uventet og rask ankomst av mennesker på flukt kan sette offentlige tjenester og infrastruktur under stort press. Det gjelder spesielt boliger, skoler og helsetjenester. Det kompliserer også den samfunnsøkonomiske analysen av integreringstiltak rettet mot nyankomne innvandrere. Hvilke typer ferdigheter, spesielt språkferdigheter, bør vektlegges i introduksjonsprogrammer og lignende, når det er uklart om de som kommer, vil bli boende?

Den offentlige opinionen ser ut til å bevege seg mellom to ytterpunkter når det gjelder migrasjons- og integreringsspørsmål. På den ene siden viser mange undersøkelser sterk støtte til å ta imot fordrevne ukrainere i mange land. Det er også overveiende positive holdninger i høynntektsland til innvandring av kvalifisert arbeidskraft. På den andre siden viser noen meningsmålinger i land som er vertskap for de største grup-

<sup>7</sup> Huang, 2023.

<sup>8</sup> Mora mfl., 2022.

### Boks 2.1 Innvandring til OECD-land

Innvandringen til medlemslandene i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) var på et rekordhøyt nivå i 2022, med mer enn seks millioner nye innvandrere med mulighet for varig opphold.<sup>1</sup> Veksten ble drevet av flere mennesker på flukt, av mer arbeidsinnvandring og av tilhørende familieinnvandring. Mer enn ett av tre OECD-land registrerte sine høyeste innvandringsnivåer på minst 15 år, og flere land opplevde de høyeste tallene som noensinne er registrert. Det var også en sterk økning i midlertidig arbeidsmigrasjon, særlig av sesongarbeidere. I tillegg nærmet antall nye internasjonale studenter seg for første gang to millioner. Foreløpige tall for 2023 tyder på at tendensen til økende migrasjon har fortsatt.

Antallet ordinære asylsøknader i OECD-land har vært svært høyt de siste to årene. Over to millioner nye søknader ble innlevert i 2022. Dette var det høyeste antallet registrert noensinne, godt over den forrige rekorden fra 2015/16 på 1,7 millioner søknader, og det dobbelte av nivået i 2021. Økningen var i stor grad drevet av

en svært stor økning i antall søknader i USA, fra under 190 000 i 2021 til 730 000 i 2022. Trenden med et økende antall ordinære asylsøkere fortsatte i 2023.

Mellom 2021 og 2022 forbedret sysselsettingsraten for migranter seg i alle OECD-land unntatt Polen, dit det kom svært mange fordrevne fra Ukraina. Dette var det høyeste nivået som er registrert i snitt for hele OECD. Det var en særlig sterk forbedring i sysselsettingen for innvandrerkvinner, noe som minsket kjønnsgapet i flere land.

Økningen både i ny arbeidsinnvandring og i sysselsettingen for bosatte innvandrere henger sammen med at mange land i OECD opplever mangel på arbeidskraft. Det har satt arbeidsinnvandring høyt på den politiske dagsordenen. Flere land planlegger betydelige endringer i rammeverket for arbeidsinnvandring, mens andre har økt sine årlige måltall for arbeidsinnvandring.

<sup>1</sup> OECD, 2023a.

pene av mennesker på flukt og irregulære migranter, økende frykt for negative konsekvenser av å gi beskyttelse til flyktninger. Partier og organisasjoner som er sterkt imot innvandring, får også økende innflytelse i flere høyinntektsland i Europa.<sup>9</sup> Støtten til en aktiv arbeidsinnvandringspolitikk og en humanitær asyl- og flyktningpolitikk kan bli svekket dersom store befolkningsgrupper opplever at integreringspolitikken ikke fungerer. Det kan også føre til negative reaksjoner mot innvandrere som allerede bor i landet. Motstand mot politikken og mistillit til myndighetene kan bli forsterket dersom mange får inntrykk av at flyktninger og andre innvandrere får tilgang til flere goder og gunstigere ordninger enn andre innbyggere.

## 2.2 Flyktningssituasjonen i verden

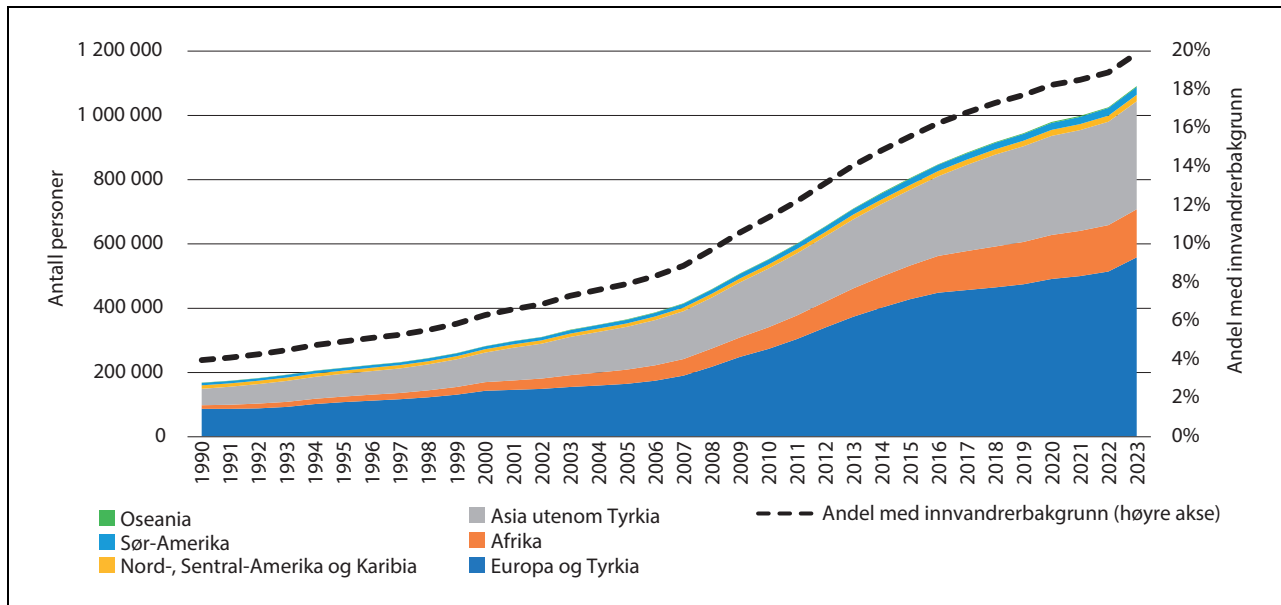
Siden Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022, har over seks millioner mennesker flyktet fra landet. Dette har gitt den største flyktningkrisen i Europa siden andre verdenskrig.

<sup>9</sup> Banulescu-Bogdan, 2022.

Samtidig kommer det mange asylsøkere og andre migranter til Sør- og Vest-Europa i båter over Middelhavet eller over land i Midtøsten og på Balkan. Antallet som kommer via Sør-Europa nærmer seg nivået i 2015, da det kom spesielt mange, i forbindelse med krigen i Syria. Samtidig bidrar klimaendringene til å drive mennesker bort fra sine hjem, på flukt fra ekstremvær, tørke og flom, og på søken etter bedre livsbetingelser.

Midtveis i 2023 var det 110 millioner flyktninger og internt fordrevne i verden, ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Tallet er fire ganger så høyt som for 20 år siden og fortsetter å vokse. To av tre er internt fordrevne innenfor grensene av sitt eget land. Men også antall flyktninger på tvers av landegrenser har økt markant de siste 20 årene, og utgjorde om lag 36,5 millioner på samme tidspunkt. Dette inkluderer 6 millioner palestinske flyktninger.

Mennesker flykter fra krig og voldelige konflikter, fra undertrykking og fra forfølgelse, men også fra naturkatastrofer og virkningene av store klimaendringer. En rapport fra Verdensbanken peker mot at over 200 millioner mennesker kan bli drevet på flukt innen 2050 som følge av klimaendringer.<sup>10</sup> De fleste flyktninger og internt for-



Figur 2.1 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre etter landbakgrunn (verdensregion). Antall (venstre akse) og andel (høyre akse)

Kilde: Olsen (2023), SSB 05183, 07459.

drevne finnes i land i Afrika, Asia og Latin-Amerika. I en verden der flere er fordrevet fra sine hjem, må vi være forberedt på at det kan være flere som søker seg til Europa og til Norge. EU er i sluttfasen med arbeidet med den nye pakten om migrasjon og asyl, som er en regelverkspakke for å sikre en bedre og mer effektiv håndtering av ankomster av migranter på yttergrensene og innad i EU+. Norge vil bli bundet av regelverkene som er relevante for Schengen- og Dublinsamarbeidet.

### 2.3 Innvandringen til Norge

De siste tretti årene har innvandrere utgjort en stadig større andel av befolkningen. Det har kommet mange arbeidsinnvandrere, flyktninger, familieinnvandrere og internasjonale studenter. I tillegg kommer en del grupper som i utgangspunktet oppholder seg i Norge midlertidig, slik som sesongarbeidere. I 1990 utgjorde innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre litt over fire prosent av befolkningen, se figur 2.1. I dag bor det over 1 million innbyggere med innvandrerbakgrunn i Norge. Det utgjør om lag 20 prosent av befolkningen, en femdobling siden 1990.

Innvandrere er en svært sammensatt og mangfoldig gruppe. De har bakgrunn fra 200 ulike land

og varierer betydelig i alder, utdanning, helse, økonomi, livssituasjon og botid i Norge. Om lag halvparten av innvandrerne i Norge kommer fra nordiske eller andre europeiske land, mens én av tre kommer fra Asia og en tittel fra Afrika.<sup>11</sup> Fordi det stadig kommer nye grupper hit, utvides og endres Norges befolkning.

Norskfødte med innvandrerforeldre utgjør en relativt liten, men stadig økende andel av befolkningen. De største gruppene har landbakgrunn fra Pakistan, Polen, Somalia og Irak. Ved inngangen til 2023 utgjorde denne gruppen over 200 000 personer.

Både hvor mange som har kommet til Norge, og bakgrunnen for at de har kommet, har variert betydelig over tid. Familieinnvandring har vært den viktigste innvandringsgrunnen for ikke-nordiske statsborgere siden 1990, og må ses i sammenheng med innvandringen generelt til Norge, se boks 2.2.<sup>12</sup>

Av alle innvandrere fra land utenfor Norden som har kommet til Norge siden 1990, har rundt en tredel kommet på grunn av arbeid. Antall og andel økte særlig etter EU-utvidelsen på 2000-tallet da EU fikk mange nye medlemsland i Sentral- og Øst-Europa. Disse utgjør nå en stor gruppe i Norge. Om lag 10 prosent av dem som har kommet til Norge, har kommet for å studere. Innvand-

<sup>10</sup> Clement mfl., 2021.

<sup>11</sup> Steinkellner mfl., 2023; Steinkellner, 2022.

<sup>12</sup> Molstad mfl., 2022.

### Boks 2.2 Familieinnvandring

Familieinnvandring skjer ved familiegjengforening eller familieetablering til en referanseperson som har lovlig opphold i Norge. De som søker om familieinnvandring er vanligvis ektefelle, samboer eller barn av noen som bor i Norge, men også foreldre som har barn i Norge, de som skal gifte seg med en i Norge, fosterbarn og helsøsken kan søke. Det er i tillegg en åpning i regelverket for at også andre familiemedlemmer kan søke om familieinnvandring, dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn. Familieinnvandring skjer både til norske borgere, flyktninger, arbeidsinnvandrere og andre grupper med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for familieinnvandring.

Det er ulike krav til familieinnvandring avhengig av blant annet familieforholdet, både til den som skal innvandre og til referansepersonen. Det er som hovedregel krav til voksen referanseperson om bolig og inntekt på minst 320 274 kroner i året før skatt, samt krav om dokumentert identitet. For familieinnvandring til ektefelle eller forlovet er det krav om at begge parter er fylt 24 år og at ekteskapet ikke er inngått eller inngås ved tvang eller proforma.

I perioden 1990–2020 kom det 334 000 familieinnvandrere fra land utenfor Norden til Norge. To av tre ble gjenforent med familie, mens en av tre etablerte seg med noen i Norge. Det var en klar overvekt av barn (17 år eller yngre) blant dem som ble gjenforent. Siden 1990 har det vært størst familieinnvandring til flyktninger. I perioden 2015–2017 økte antallet betydelig som følge av at mange flyktninger fikk opphold i Norge. De fleste som kommer gjennom familieetablering, er kvinner. Det gjelder både der referansepersonen selv er innvandrere eller en person i den øvrige befolkningen.<sup>1</sup>

I 2023 kom om lag en av tre familieinnvandrere til en referanseperson som var arbeidsinnvandreren, mens om lag like mange kom til norske eller nordiske borgere. Om lag en av ti kom til en person med fluktbakgrunn.<sup>2</sup> Blant dem som fikk beskyttelse i Norge i perioden 1990–2015, var det en av seks som i 2016 hadde fått familieinnvandring til seg. I gjennomsnitt var det kommet 0,32 familiemedlemmer til hver flyktning.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Molstad mfl., 2022.

<sup>2</sup> Utlendingsdirektoratet, 2024a.

<sup>3</sup> Dzamarija & Sandnes, 2016

ring med ukjent grunn har økt kraftig de siste årene, se figur 2.2. Dette skyldes særlig manglende registrering for borgere i EØS-land, som flytter fritt i området. De siste årene har flere førstegangsinnvandrere fra EØS-land ikke registrert seg hos politiet, men har gått direkte til folkeregisteret for å bli registrert som bosatt.<sup>13</sup>

Om lag en av fem innvandrere som har kommet til Norge siden 1990, har kommet som asylsøkere og flyktninger. Krigene på Balkan bidro til en økning av antall asylsøkere på 1990-tallet mens det i løpet av 2015 var en kraftig økning i antall asylsøkere fra Syria og Afghanistan. Krigen i Ukraina har ført til at det i 2022 og 2023 har vært en historisk høy innvandring til Norge. De høye ankomstene har ført til et rekordhøyt antall flyktninger og fordrevne har blitt bosatt i norske kommuner, se figur 2.3. På to år har ukrainere blitt den nest største gruppen av innvandrere i Norge etter innvandrere fra Polen. Fordrevne fra Ukraina får midlertidig, kollektiv beskyttelse i Norge. I det lig-

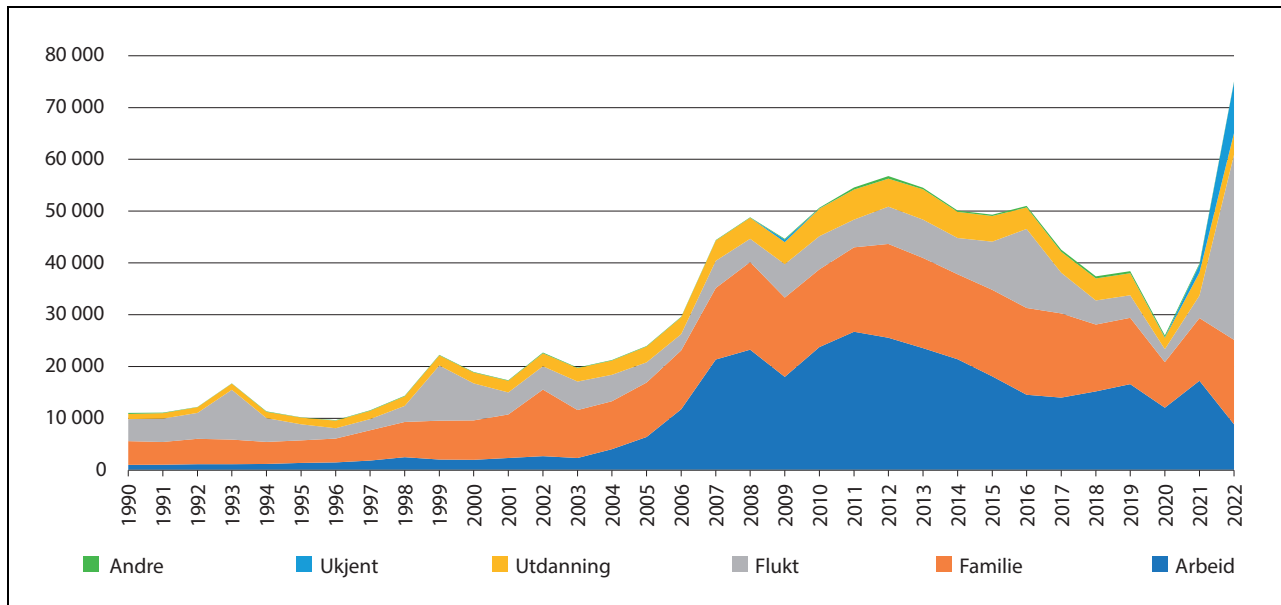
ger det en forventning om at de skal reise tilbake til Ukraina når dette eventuelt blir mulig. Regjeringen må imidlertid også ta høyde for at konfliktsituasjonen kan vedvare og at noen vil kunne komme til å bli værende. Det vil i så fall kunne bidra til ytterligere å endre befolkningssammensetningen framover.

Over tid har det også variert betydelig hvor mange av dem som har søkt om asyl, som har fått oppholdstillatelse i Norge. I 2015 var det betydelig forskjell mellom antall asylsøkere og antall bosatte flyktninger. Figur 2.3 viser at det da var over 30 000 asylsøkere, men i overkant av 10 000 flyktninger som fikk innvilget opphold og ble bosatt i norske kommuner. Dette skyldtes først og fremst lang tid til saksbehandling og bosetting.

Blant innvandrere fra europeiske land er det en overvekt av menn, mens kvinner dominerer i innvandreregrupper fra blant annet Asia og Sør-Amerika. Blant flyktninger er over halvparten av dem som ankommer først, menn.<sup>14</sup> Det er færre

<sup>13</sup> Kirkeberg, 2023.

<sup>14</sup> Steinkellner mfl., 2023.



Figur 2.2 Innvandring til Norge etter 1990 etter innvandringsgrunn. Land utenfor Norden.

Kilde: SSB (2023), SSB 07113.

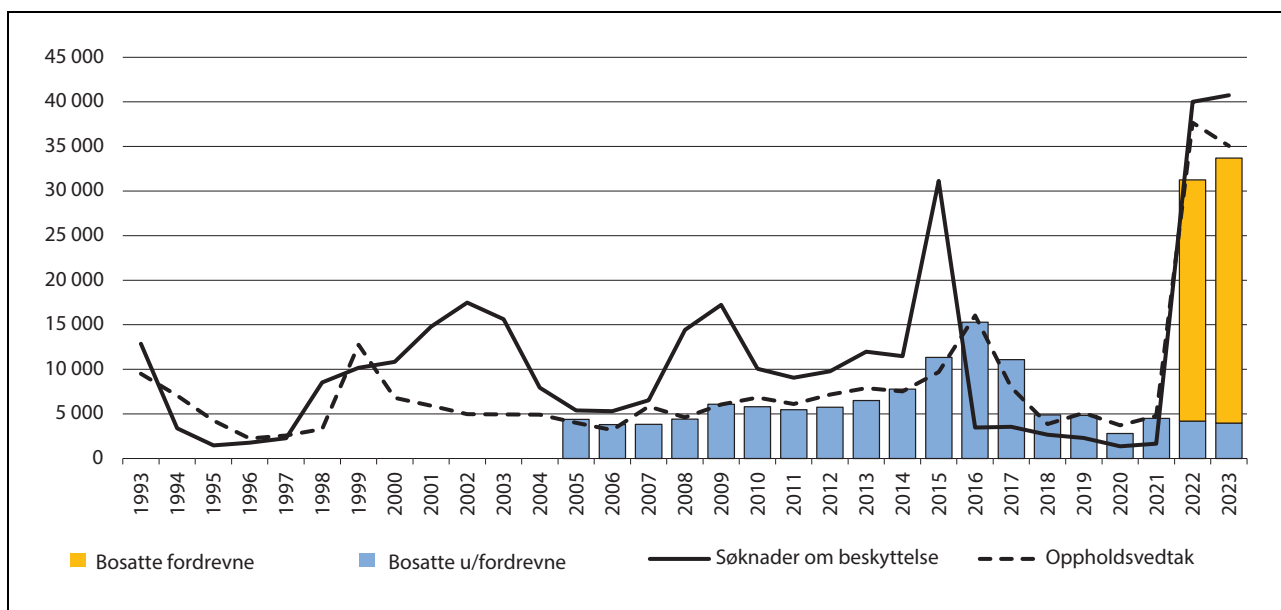
barn og eldre blant innvandrere, sammenliknet med den øvrige befolkningen. Tre av fire innvandrere er mellom 20 og 59 år, mot halvparten i resten av befolkningen. Andelen over 60 år har holdt seg stabil på om lag 11 prosent, mot 24 prosent i resten av befolkningen, og det har vært en økning i absolutte tall i takt med økt innvandring.<sup>15</sup> Det er særlig få innvandrere i de eldste

<sup>15</sup> Dzamarija, 2022.

aldersgruppene, og kun 4 prosent av alle innvandrere er 70 år og eldre, mot 13 prosent i hele befolkningen.

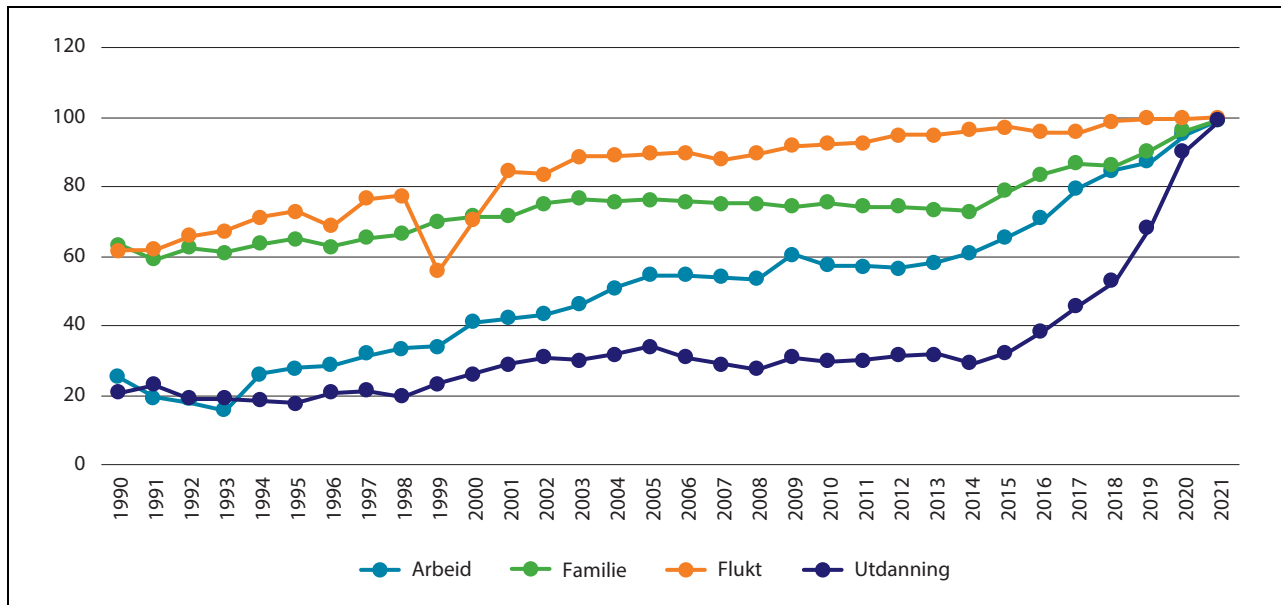
Selv om gruppen av eldre innvandrere fortsatt er relativt liten, vil denne gruppen bli større i framtiden. Hver fjerde innvandrer i Norge i 2060 vil være 60 år eller mer.<sup>16</sup> Økningen i antallet eldre innvandrere i Norge henger først og fremst

<sup>16</sup> Dzamarija, 2022.



Figur 2.3 Søknader om beskyttelse, oppholdsvedtak og bosetting i Norge, 1993–2024.

Kilde: 1993–2022: UDI og IMDi, 2023–2024: Prognose fra Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen, anmodningstall fra IMDi.



Figur 2.4 Andel av ulike grupper innvandrere som er folkeregistrerte i Norge per 1.1.2022 etter innvandringsår

Kilde: SSB (2023), Innvandrerne og deres barn – en mangfoldig gruppe (ssb.no)

sammen med at innvandrerne som allerede bor i Norge, blir eldre.<sup>17</sup> Svært mange av dem som kom som arbeidsinnvandrere for om lag 50 år siden, er blant de eldre. Det gjelder også noen av de tidlige flyktningsgruppene som kom til Norge. Dette vil ha betydning både for arbeids- og samfunnsliv og for integrerings- og seniorpolitikk i Norge.

Blant innvandrere er det en større andel som mangler utdanning eller som bare har utdanning på grunnskolenivå sammenliknet med den øvrige befolkningen.<sup>18</sup> Samtidig varierer utdanningsnivået betydelig mellom ulike innvandrergupper. Andelen som har utdanning på universitets- eller høyskolenivå er noe høyere blant innvandrere enn i resten av befolkningen, henholdsvis 40 og 37 prosent.<sup>19</sup> Blant arbeidsinnvandrerne har mange yrkesfaglig kompetanse som det er stor etterspørsel etter i arbeidsmarkedet, samtidig som mange ikke har formalisert fagutdanning.

Ikke alle innvandrere som kommer til Norge, forblir her livet ut. Omtrent 30 000 personer utvandrer fra Norge hvert år, og om lag 20 000 av disse er personer som tidligere har innvandret til Norge. Fra 1990 til 2022 har det førstegangsinnevandret til sammen 1 048 000 ikke-nordiske statsborgere. Av disse var 734 000 (70 prosent) fortsatt registrert bosatt her i landet ved inngangen til 2023.<sup>20</sup> De fleste innvandrere som utvandrer fra

Norge, har kort botid, er unge voksne og et flertall er menn.<sup>21</sup>

Personer som har kommet på grunnlag av utdanning, er betydelig mindre bofaste enn personer med andre innvandringsgrunner, se figur 2.4.<sup>22</sup> Det kan ha sin naturlige forklaring i at de har et midlertidig perspektiv på tiden i Norge, blant annet fordi utvekslingsprogrammer har en midlertidig karakter, at det er forholdsvis vanlig å ta studier i utlandet for så å reise hjem for å fullføre utdanningen eller jobbe, og at de ikke har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Man har samtidig antatt at arbeidsinnvandrere også har et slikt midlertidig perspektiv og ville reise tilbake når behovet etter arbeidskraft reduseres. Likevel viser tallene at blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som kom til Norge like etter EU-utvidelsen i 2004, bodde 62 prosent fremdeles her i 2021.<sup>23</sup> Det er grunn til å tro at de som har fått tilknytning til lokalsamfunn, har etablert et nettverk, og med har barn som går i skole og familie-medlemmer som har kommet etter, i mindre grad ønsker å flytte tilbake til sine hjemland. Blant familieinnvandrere og personer med flyktningsbakgrunn finner vi også svært mange som fortsatt

<sup>20</sup> Kirkeberg, 2023.

<sup>21</sup> Skjerpen mfl., 2015.

<sup>22</sup> Molstad mfl., 2022.

<sup>23</sup> NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv.*

<sup>17</sup> Tønnesen & Syse, 2021.

<sup>18</sup> Olsen, 2020.

<sup>19</sup> SSB, 2023k.



bor i Norge, se figur 2.4. For disse gruppene er tilsvarende andel bosatte henholdsvis 77 og 87 prosent blant alle som førstegangsinnvandret i årene 1990–2022.<sup>24</sup>

## 2.4 Status for integreringen blant innvandrere og etterkommere

Integrering er en sammensatt prosess. Integrering handler om økonomi, om arbeid og om utdanning. Det handler også om deltakelse i sivilsamfunnet, i politikken og i kulturlivet. Samtidig er integreringen avhengig av den mottakelsen innvandrere får i storsamfunnet. Mens innvandrere kan være godt integrert i arbeids- og boligmarkedet, kan de samtidig ha et begrenset sosialt nettverk og i liten grad være integrert i samfunnet ellers.

I denne delen gir vi et overblikk over hvordan det står til med integreringen blant innvandrere og deres etterkommere. I de enkelte kapitlene i meldingen gis det en nærmere beskrivelse av utfordringene og status på utvalgte områder. Framstillingen bygger delvis på IMDis indikatorrapport som årlig oppsummerer tilgjengelig kunnskap om tilstand og utviklingstrekk ved integreringen i Norge.<sup>25</sup>

Tallene for 2022 viser at det er en positiv utvikling på mange områder. Stadig flere barn og unge med innvandrerbakgrunn går i barnehage, får gode karakterer i grunnskolen, fullfører videregående opplæring og tar høyere utdanning. Relativt færre ungdommer med innvandrerbakgrunn står utenfor arbeid, opplæring og utdanning nå enn for ti år siden. Siden 2015 har også sysselsettingsgraden økt mer blant innvandrere enn i den øvrige befolkningen og har redusert forskjellene i arbeidsmarkedsdeltakelse mellom disse to gruppene.

Samtidig er det fortsatt forskjeller mellom innvandrere generelt og den øvrige befolkningen der innvandrere i snitt kommer noe dårligere ut. Innvandrere har lavere sysselsettingsgrad, mindre formell utdanning, lavere valgdeltakelse, er dårligere representert i politikken, og driver mindre med frivillighet. Rasisme og diskriminering er for mange en barriere for integrering og inkludering. Mye tyder på at innvandrere også har dårligere helse, boforhold og mer omfattende økonomiske vansker. Særlig barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant husholdninger med vedva-

rende lavinntekt. Det er også forskjell mellom innvandrergrupper.

Der noen innvandrergrupper skårer godt på en rekke indikatorer, for eksempel ut fra landbakgrunn eller utdanningsnivå, står andre innvandrergrupper langt unna den øvrige befolkningen. Et eksempel på dette er kvinner med fluktbakgrunn og kort botid i Norge. Disse kommer dårligere ut enn andre grupper på en rekke indikatorer.

### 2.4.1 Økonomisk integrering

Store forskjeller i levekår mellom innvandrere og den øvrige befolkningen kan være til hinder for integreringen. Deltakelse i arbeid er grunnleggende for inkludering og integrering. Det å være i arbeid bidrar til selvstendighet, selvrealisering og til å bygge nettverk. Det gir økt tilhørighet til samfunnet, motvirker fattigdom og utjevner forskjeller. Høy sysselsetting blant innvandrere er også av samfunnsøkonomisk betydning og er en forutsetning for en velfungerende velferdsstat på sikt.

Økonomisk integrering avhenger særlig av sysselsetting, inntekt og bruk av velferdsytelser, men handler også om innvandrernes arbeidsforhold og tilknytningsform. Vellykket integrering avhenger av om innvandrere får muligheten til å anvende sin faktiske kompetanse i arbeidslivet eller om de forblir overkvalifisert i et yrke over lengre tidsperioder. For barn og unge er utdanning en viktig nøkkel for å senere komme ut i arbeidslivet.

I Norge er sysselsettingsraten i snitt lavere blant innvandrere sammenlignet med den øvrige befolkningen. I 2022 var om lag 69 prosent av innvandrere sysselsatt, 11 prosentpoeng lavere enn i befolkningen utenom innvandrere.<sup>26</sup> Det er samtidig betydelige forskjeller i sysselsetting mellom grupper når vi ser på innvandringsgrunn, landbakgrunn, utdanningsnivå botid, kjønn og alder.

Sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere ligger på samme nivå som den øvrige befolkningen utenom innvandrere, det vil si 80 prosent.<sup>27</sup> Den høye sysselsettingsgraden har sammenheng med at de fleste arbeidsinnvandrere har en avtale om arbeid allerede før de kommer til Norge. For flyktninger og deres familiegjenforente er sysselsettingsgraden lavere, henholdsvis om lag 53 prosent og 59 prosent. Dette kan forklares med at det for denne gruppen ofte tar lengre tid å tilegne seg relevant kompetanse og komme seg ut i arbeid.

<sup>24</sup> Kirkeberg, 2023.

<sup>25</sup> Fedoryshyn mfl., 2023.

<sup>26</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023a.

<sup>27</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023b.

Dette kan ha sammenheng med blant annet at man ikke oppfyller kvalifikasjonskravene til utdanning og norskferdigheter som stilles i Norge, og at mange kan ha traumeerfaringer som trenger bearbeiding.

Samtidig er det store variasjoner mellom landgrupper og med botid. Flyktninger fra Myanmar og Sri Lanka hadde høyest sysselsetting i 2021 med 73–74 prosent. Flyktninger fra Syria og Somalia hadde lavest sysselsetting, henholdsvis 39 og 43 prosent. Den syriske gruppen har kortest gjennomsnittlig botid i Norge (5,3 år), mens den somaliske har lengre botid (14,7 år).<sup>28</sup>

Totalt sett øker sysselsettingen for flyktninger og familieinnvandrere over tid. Blant flyktninger med botid under fire år var sysselsettingsgraden om lag 13 prosent, mens den økte til om lag 63 prosent blant de med sju års botid eller mer.<sup>29</sup> Sysselsettingen blant menn som kom som flyktninger, begynner imidlertid å falle etter sju års botid. Dette viser at det er nødvendig å se på sysselsettingen over tid for å se om man lykkes med arbeidsmarkedsintegreringen.

Alder ved innvandring er også en viktig faktor for hvordan det går med integreringen. Innvandrere som kommer i tidlig alder og går i barnehage og skole i Norge, gjør det generelt klart bedre enn dem som kommer i høyere alder. De som innvandrer i midten av tenårene, har opp mot 20 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å fullføre videregående eller en kort universitetsutdanning. De har også en vesentlig lavere sannsynlighet for å være i arbeid.<sup>30</sup> Blant nyankomne som kommer til Norge sent i skoleløpet, vil imidlertid omfang av tidligere skolegang ha stor betydning for progresjon.<sup>31</sup>

Innvandrere er overrepresenterte i enkelte manuelle yrker uten krav til utdanning sammenliknet med øvrige sysselsatte. I flere av disse yrkene er det forhold i arbeidsmiljøet som kan gi økt risiko for arbeidsrelaterte helseproblemer. Dette er også en mulig forklaring på at mange innvandrergupper har en økt risiko for å falle ut av arbeidslivet. Innvandrere opplever oftere å være midlertidig ansatt, ha dårlige lønns- og arbeidsvilkår, ha lavere jobbsikkerhet, lavere selvbestemmelse, og bli plaget eller ertet i arbeidslivet.<sup>32</sup> Manglende kunnskap om rettigheter og begrensede norskferdigheter kan bidra til at man får en

svakere forhandlingsposisjon på arbeidsplassen, og gjøre det lettere å bli utnyttet av useriøse arbeidsgivere.

Innvandrere har i gjennomsnitt lavere inntekt enn befolkningen som helhet.<sup>33</sup> I 2022 utgjorde den månedlige gjennomsnittsinntekten for innvandrere 47 600 kroner, mot 55 800 kroner i den øvrige befolkningen. Samtidig varierer inntektsnivået mellom ulike innvandrergupper, blant annet på grunn av forskjeller i kompetanse, innvandringsgrunn og botid. Inntekten til flyktninger som har bodd i Norge i under fire år, er særlig lav. At lengre botid har betydning for lønn, henger blant annet sammen med at de som innvandret i ung alder, har hele eller større deler av skolegangen sin i Norge. I denne gruppen er utdanningsnivået høyere, og vi finner større innslag av jobber med høyere kompetansekrav og lønnsnivå enn hos dem med kortere botid. Etter innvandring som har kommet til Norge på grunn av utdanning, er det arbeidsinnvandrere som har høyest gjennomsnittsinntekt. De har likevel noe lavere inntekt enn øvrig befolkning. Generelt henger lønnsnivået sammen med at de med lite utdanning i stor grad befinner seg i deler av arbeidsmarkedet som er preget av lave lønninger. For innvandrere kan også diskriminering i arbeidslivet være en ytterligere faktor som bidrar til lavere lønn.

Selv om det har vært en liten nedgang de siste to årene i *antall* barn med innvandrerbakgrunn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, er de fortsatt sterkt overrepresentert blant barn som vokser opp i slike husholdninger.<sup>34</sup>

Det er alvorlig. En av årsakene til dette er lav sysselsetting blant innvandrere. *Andelen* barn med innvandrerbakgrunn som vokser opp i lavinntekts-husholdninger, er derimot relativt stabil. Inntektsmobiliteten er også klart mindre i denne gruppen enn i resten av befolkningen. Generelt vil barn som vokser opp i lavinntekts-husholdninger både ha lavere karakterer i grunnskolen, og lavere sannsynlighet for å fullføre videregående skole, ta høyere utdanning og bli sysselsatt i voksenalder.

Mange elever med innvandrerbakgrunn gjør det også svært godt i det norske skolesystemet. Samtidig er det større avstand mellom elever som lykkes og ikke lykkes blant unge med innvandrerbakgrunn enn i den øvrige befolkningen. Sosial bakgrunn og svake norskferdigheter er to viktige forklaringer på at en del elever med innvandrerbakgrunn ikke presterer på nivå med andre

<sup>28</sup> Olsen, 2023.

<sup>29</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023b.

<sup>30</sup> Hermansen 2017.

<sup>31</sup> Lødding mfl., 2022.

<sup>32</sup> Bakke mfl., 2021.

<sup>33</sup> Bye, 2023.

<sup>34</sup> Normann & Epland, 2023.



elever. Det er særlig elever som selv har innvandret til Norge og har kort botid i landet, som har utfordringer med norsksferdigheter og skoleresultater. Andel som fullfører videregående opplæring i løpet av fem eller seks år etter skolestart, økte i perioden 2014–2022 for både innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og resten av befolkningen. Blant innvandrere er andelen fortsatt klart lavere enn for norskfødte med innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen. Andelen er særlig lav for gutter som tok yrkesfaglig utdanning.

Norskfødte med innvandrerforeldre gjør det i gjennomsnitt klart bedre på arbeidsmarkedet enn sine foreldre. I 2022 var 75 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre mellom 20 og 66 år sysselsatt, mot 69 prosent av innvandrere.<sup>35</sup> Norskfødte med innvandrerforeldre tar også i vesentlig større grad høyere utdanning ikke bare sammenlignet med innvandrere, men også den øvrige befolkningen.<sup>36</sup> Dette er viktig for den økonomiske mobiliteten fra generasjon til generasjon. I det norske arbeidsmarkedet, hvor kvalifisert arbeidskraft er særlig etterspurt, er fullført videregående utdanning ofte avgjørende for å lykkes. Den store andelen som kun har grunnskoleutdanning, særlig blant flyktninger, er en viktig årsak til ulikhetene i sysselsetting mellom innvandrere og øvrig befolkning.

Bruk av velferdstjenester varierer mellom innvandrergrupper. Det er også ulikhet i bruk av velferdstjenester mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. Dette er særlig tydelig blant mottakere av sosialhjelp (se pkt. 15.1.2).

#### 2.4.2 Deltakelse på sosiale og kulturelle arenaer

Tilhørighet er et grunnleggende behov for alle. Tillit og tilhørighet skapes gjennom sosiale relasjoner i hverdagen. Fravær av slike relasjoner kan føre til utenforskap eller segregering, som kan bidra til ensomhet, psykisk uhelse og passivitet. Særlig for barn og unge er det viktig at de tidlig får mulighet til å bygge relasjoner og føle at de er del av et fellesskap. Deltakelse på ulike sosiale og kulturelle arenaer bidrar til at innvandrere opplever tilhørighet og kan utvikle norsksferdigheter. Det er en forutsetning for at innvandrere slutter opp om felles grunnverdier i samfunnet og har tillit til andre mennesker og til myndigheter.

Det å forstå norsk handler også om å forstå kulturelle koder, sosiale og uskrevne regler og samværsformer. Det å kunne norsk og kommunisere på norsk er av stor betydning for integrering og bidrar til å forhindre marginalisering og utstøting. Resultater fra norskprøver viser at andelen innvandrere som oppnådde selvstendig brukernivå (B1 og høyere), har økt fra 32 prosent i 2019 til 44 prosent i 2022.<sup>37</sup> Deltakere i norskopplæring med høyere utdanning oppnår oftere språknivå B1 eller høyere. I tillegg varierer resultatene med kjønn, alder og landbakgrunn. 46 prosent av prøvene tatt av kvinner, har resultat på selvstendig brukernivå, mot 40 prosent av prøvene tatt av menn. Norsksferdigheter gir bedre muligheter i arbeidsmarkedet. Mens om lag 66 prosent av innvandrere med nivå B1/B2 var sysselsatt, var sysselsettingsgraden om lag 47 prosent blant innvandrere med nivå A1/A2.<sup>38</sup>

Det har vært hyppigere kontakt mellom innvandrere og den øvrige befolkningen på tvers av ulike arenaer de siste tjue årene; på jobb, i nabolaget, i nær familie og blant venner og kjente. Kontakt bidrar både til læringsarenaer, kulturutveksling og nettverk. Samtidig kan kontakt med innvandrere bidra til mer positive holdninger til innvandring blant dem de kommer i kontakt med.<sup>39</sup>

Negativ sosial kontroll forstås som press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og egen framtid. Unge med innvandrerbakgrunn er i større grad utsatt for negativ sosial kontroll enn øvrig ungdom. Negativ sosial kontroll kan ha uheldige konsekvenser for skolegang og integrering i det norske samfunnet. En undersøkelse viser at jenter som i 16-årsalderen opplevde at de sjelden fikk lov til å være sammen med venner på fritiden, på klassefester og liknende, og som hadde foreldre som ikke ville at de skulle være sammen med noen av det motsatte kjønn på fritiden uten at voksne passer på, hadde flere problemer. De falt oftere ut av videregående skole, var oftere brukere av sosialhjelp, og hadde økt sannsynlighet for å være gift og ha barn i starten av 20-årene.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Norsksferdigheter måles gjennom norskprøver, og resultatene evalueres basert på et rammeverk som deler språksferdighetene inn i tre overordnede nivåer: basisbruker (A), selvstendig bruker (B) og avansert bruker (C). Hvert av disse nivåene består av to undernivåer (A1 og A2, B1 og B2, C1 og C2). Statistisk sentralbyrå, 2023d.

<sup>38</sup> Lunde, 2023.

<sup>39</sup> Brekke & Fladmoe, 2022.

<sup>40</sup> Friberg & Sterri, 2023.

<sup>35</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023c.

<sup>36</sup> Kalcic & Ye, 2023.

Det ser ut til at det er en sammenheng mellom statsborgerskap og langsiktig sosial integrering. Sammenhengen er sterkere hvis det ikke går veldig mange år før man får innvilget statsborgerskap, og særlig for flyktninger.<sup>41</sup> Statsborgerskap kan ha betydning for opplevelsen av tilhørighet. For flere innvandrere kan det bety en sikkerhet i å få et norsk pass, både som bevis på nasjonal tilhørighet, som inngangsport til mobilitet, som forsikring mot å bli utvist, og som vern når folk stiller spørsmål ved hvor norske de er.<sup>42</sup> Det har vært en markant økning i overganger til norsk statsborgerskap de siste to årene. Dette henger sammen med at det fra 2020 ble tillatt å ha flere statsborgerskap i tillegg til det norske.<sup>43</sup> Flest overganger var det blant dem med statsborgerskap fra Sverige (4 600), Eritrea (3 600) og Russland (3 200).

Ifølge SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere<sup>44</sup> oppgir de fleste innvandrergrupper en større tilhørighet til Norge enn til opprinnelseslandet. Dette er mest tydelig for dem fra Iran, Afghanistan, Vietnam og Irak. Tilhørigheten til Norge øker i takt med økende botid, og tilhørigheten med opprinnelseslandet synker tilsvarende. Innvandrergruppen fra Polen, som består hovedsakelig av arbeidsinnvandrere, ser derimot ut til å skille seg ut ved å ha en noe sterkere orientering mot hjemlandet enn andre grupper. De opplever også i mindre grad tilhørighet til Norge.

### 2.4.3 Deltakelse i sivilsamfunnet og på politiske arenaer

Sivilsamfunnets arenaer må engasjere og speile mangfoldet i befolkningen. Det forutsetter at også innvandrere deltar i sivilsamfunnet gjennom medlemskap eller tillitsverv i frivillige eller religiøse lag eller foreninger, i fagforeninger eller i politiske partier. Deltakelse kan også skje gjennom å delta i eller å stille til valg. At innvandrere deltar på slike arenaer, gir dem mulighet til påvirkning og inkludering. Det kan også bidra til å øke følelsen av tilhørighet og tillit i det norske samfunnet. Bred representasjon er viktig for å bevare tillit og oppslutning til valg og institusjoner. Deltakelse i sivilsamfunnet kan gi tilgang til viktige sosiale nettverk, som igjen kan gjøre det lettere å komme inn på arbeidsmarkedet. Deltakelse kan gi tilgang til informasjon om samfunnet og mulighet til å utøve

sine rettigheter, ikke minst gjennom medlemskap i fagforeninger.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre stemmer i klart mindre grad enn den øvrige befolkningen, både i stortings- og kommunevalg.<sup>45</sup> Forskjellene i valgdeltakelse var stabile fram til stortingsvalget 2021 da deltakelsen blant innvandrere var på om lag 50 prosent. Tilsvarende andel for befolkningen ellers var på rundt 80 prosent.

Landbakgrunn har stor betydning for hvem som stemmer. Ved stortingsvalget 2021 var deltakelsen blant innvandrere fra nordiske og vesteuropeiske land på 74 prosent, mens blant innvandrere fra afrikanske og asiatiske land var deltakelsen 48 prosent. Valgdeltakelsen varierer også med kjønn. Deltakelsen er høyere blant kvinner enn menn, både med og uten innvandrerbakgrunn.<sup>46</sup> Det finnes ulike forklaringer på variasjoner i valgdeltakelse mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. Mange innvandrere kommer fra land der politiske valg er forbundet med stemmanipulasjon, uro og konflikt. Dette kan innebære at man i utgangspunktet har lav tillit til valginstitusjoner.<sup>47</sup> Andre kommer fra mer demokratiske land, men der valgdeltakelsen i utgangspunktet er lav. Mange er arbeidsinnvandrere som har tenkt å være relativt kort her i landet, og derfor ikke ønsker eller prioriterer å sette seg inn i norsk politikk. Andre grunner til lavere valgdeltakelse kan være manglende informasjon og dårlige norskkunnskaper.

Selv om det har blitt en større andel stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn, har underrepresentasjonen av innvandrere i viktige politiske institusjoner økt. Blant innvandrere er en betydelig lavere andel medlemmer av en politisk organisasjon, klubb eller forening sammenlignet med den øvrige befolkningen – 67 mot 47 prosent.<sup>48</sup> Noen studier viser en sammenheng mellom politisk deltakelse blant innvandrere og sosioøkonomisk bakgrunn. Blant annet er det høyere sannsynlighet for politisk deltakelse blant innvandrere som er fulltidsansatte, har høyere utdanning og gode norskkunnskaper.<sup>49</sup>

Frivillige organisasjoner er viktige arenaer for integrering og deltakelse i samfunnet. Innvan-

<sup>41</sup> Hainmuller mfl., 2017.

<sup>42</sup> Erdal mfl., 2018.

<sup>43</sup> Jf. endringer i Statsborgerloven som trådte i kraft 1. januar 2020.

<sup>44</sup> Vrålstad & Wiggen, 2017.

<sup>45</sup> For å stemme ved stortingsvalg må man være norsk statsborger. Ved kommune- og fylkesvalg kan utenlandske statsborgere med minimum tre års lovlig opphold stemme.

<sup>46</sup> Kleven mfl., 2021.

<sup>47</sup> Norris mfl., 2014.

<sup>48</sup> Statistisk sentralbyrå, 2019a; Statistisk sentralbyrå, 2019b.

<sup>49</sup> Dalen mfl., 2022.

drere deltar i noe mindre grad i organiserte aktiviteter og frivillig arbeid sammenliknet med resten av befolkningen. De er underrepresentert i organisasjonenes styrer. Det er en økning i andelen med innvandrerbakgrunn i medlemsmassen til frivillige organisasjoner.<sup>50</sup> Ungdom med innvandrerbakgrunn deltar i mindre grad i idrett enn øvrige ungdom, men forskjellen jevnes ut når sosioøkonomiske ressurser tas med i beregningen.<sup>51</sup> Det er større forskjeller mellom jenter og gutter blant ungdom med innvandrerbakgrunn. Tydeligst kommer dette til syne blant ungdom med foreldre fra Afrika og Asia. Blant ungdom med disse landbakgrunnene er det flere gutter enn jenter som deltar i nesten alle aktivitetstypene. Kjønnforskjellene er særlig store innen idretten, men de er også til stede i fritidsklubb deltakelse. Jenter med innvandrerbakgrunn har 27 prosentpoeng lavere deltakelse i ungdomsidrett enn jenter med norskfødte foreldre. Blant gutter er forskjellen på ni prosentpoeng. Som for voksne viser studiene at ungdom med kort botid i Norge har aller lavest deltakelse.<sup>52</sup>

#### 2.4.4 Mottakelsen av innvandrere i samfunnet

Hvordan innvandrerne tas imot i samfunnet påvirker hvilke muligheter de har, men også hvilken tilhørighet de kjenner. At innvandrerne og deres etterkommere opplever aksept som fullverdige samfunnsmedlemmer, er avgjørende for god integrering. Diskriminering er et av de største hindrene, både som en barriere mot deltakelse og som et hinder for å bli akseptert og få muligheter. Mange innvandrere opplever rasisme og diskriminering både i sosiale og i profesjonelle sammenhenger. Rasisme og diskriminering bidrar både til å redusere mulighetene til innvandrerne og til å svekke tilliten de har til storsamfunnet og til andre mennesker.

Spørreundersøkelser de siste årene tyder på at holdninger til innvandring og innvandrere er mer positive. For eksempel oppgir flesteparten at de er komfortable med å ha en kollega som er innvandrer og nesten ni av ti sier det samme om en sønn eller datter skulle gifte seg med en innvandrer. Det gjelder også vurderinger av hva innvandrere og barna deres bidrar med i samfunnet.<sup>53</sup> En undersøkelse fra 2022 viser at utbredelsen av anti-

semittiske og muslimfiendtlige holdninger er redusert i Norge siden 2017, men at fordommer i form av stereotypier fremdeles er utbredt.<sup>54</sup> Holdninger kan riktignok variere over tid, særlig i lys av hendelser med høy medieoppmerksomhet. For eksempel kan den pågående krigen i Gaza bidra til endrede holdninger til jøder og muslimer.

Likevel er det klare tegn til at rasisme og diskriminering fortsatt er et betydelig problem mange steder. Sannsynligheten for å bli kalt inn til jobbintervju er betydelig lavere for søkere med annet enn etnisk norsk bakgrunn.<sup>55</sup> En serie studier som har sendt fiktive jobbsøknader til reelle jobbutlysninger, viser at jobbsøkere med et pakistansk-klingende navn har en vesentlig lavere sannsynlighet for å bli kontaktet av arbeidsgiver.<sup>56</sup> Dette tyder på at diskriminering i ansettelse fortsatt er en barriere for arbeid.

Gjentatte erfaringer med rasisme og diskriminering kan skape en følelse av utenforskap og lav tilhørighet som på sikt kan svekke tilliten til systemet og gi grobunn for at innvandrere trekker seg tilbake fra, eller ikke identifiserer seg med, det norske samfunnet. For barn og unge som opplever rasisme og diskriminering, kan det ha alvorlige konsekvenser. I en undersøkelse fra 2022 om hva barn og unge mener om rasisme, oppgir 37 prosent at de har opplevd rasisme på grunn av hvordan de ser ut, og av dem svarer 57 prosent at de opplevde det på skolen.<sup>57</sup> Personer med innvandrerbakgrunn har også mindre sannsynlighet for å få tilslag på søknad om leie av bolig.<sup>58</sup>

Norskfødte med innvandrerforeldre opplever i større grad enn innvandrere å bli forskjellsbehandlet på grunn av etnisk bakgrunn, hudfarge og religion/livssyn.<sup>59</sup> En mulig forklaring på dette er at norskfødte er mer orienterte mot storsamfunnet enn dem som selv har innvandret, og at de deltar på arenaer som tidligere har vært forbeholdt den øvrige befolkningen. Dette kan øke sjansen for å oppleve ekskludering.

Graden av tillit i befolkningen, både tillit mellom mennesker og til ulike samfunnsinstitusjoner, er viktig for hvordan samfunnet fungerer. Undersøkelser viser at innvandrere har noe lavere tillit til andre mennesker enn befolkningen ellers, men at forskjellene er mindre for dem med lengre botid, bedre norskkunnskaper og sterkere tilknyt-

<sup>50</sup> Arnesen & Sivesind, 2020.

<sup>51</sup> Jacobsen mfl., 2021.

<sup>52</sup> Jacobsen mfl., 2021.

<sup>53</sup> Strøm & Molstad, 2020.

<sup>54</sup> Moe, 2022.

<sup>55</sup> Midtbøen, 2015.

<sup>56</sup> Quillan mfl., 2017.

<sup>57</sup> UNICEF, 2022.

<sup>58</sup> Benedictow mfl., 2023.

<sup>59</sup> Statistisk sentralbyrå, 2022c.

ning til arbeidslivet. Innvandrere har generelt noe lavere tillit til samfunnsinstitusjoner, men klart større tillit til det norske politiske systemet enn øvrig befolkning.<sup>60</sup> På spørsmål om man er trygg på om man får nødvendig hjelp fra myndighetene på ulike områder, har innvandrere klart mindre tillit til at de får hjelp ved sykdom eller hvis de blir diskriminert.<sup>61</sup>

## 2.5 Arbeidsinnvandrerrutvalget

NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon* kartlegger blant annet arbeidsinnvandreres integreringssituasjon når det gjelder hvem og hvor mange som kommer til Norge, hvilken utdanning, erfaring og kompetanse de har, hvilke sektorer og bransjer de arbeider i og hvorvidt de har eller får familien til Norge. Videre oppsummerer utvalget kunnskap om arbeidsinnvandreres levekår og liv i Norge. Utvalget vurderer hvordan integreringspolitikken kan endres for å integrere arbeidsinnvandrere bedre i norsk arbeids- og samfunnsliv. Målgruppen var folkeregitrerte arbeidsinnvandrere og deres familier, både fra EØS-området (utenom Norden) og tredjeland som har kommet til Norge etter 2004. Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold skulle være med i den første delen av analysen, men ikke i vurderingene av hvordan integreringspolitikken burde utvikles.

40 prosent av alle innvandrerne som kom til Norge mellom 2004 og 2021, har kommet som arbeidsinnvandrere. 85 prosent av disse har bakgrunn fra EØS-området. Over to tredeler er fremdeles bosatt i Norge. Blant de store gruppene som kom de første årene etter EU-utvidelsen i 2004, er andelen lavere, men flertallet er fortsatt bosatt i Norge. Arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa er gruppen med den høyeste andelen – over 60 prosent. I tillegg er barn av innvandrere fra Polen og Litauen blant de raskest voksende gruppene av nordmenn med innvandrerforeldre i Norge. Utvalget mener dette er sterke indikasjoner på at bosettingen for mange blir permanent.

Utvalget drøfter arbeidsinnvandrernes integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv ved hjelp av fire integreringsdimensjoner: Økonomisk integrering, sosiokulturell integrering, sivil-politisk integrering og resepsjonell integrering. Utvalget finner at bildet som tegnes av arbeidsinnvandrernes situasjon i Norge, endres betydelig ut fra hvilken dimen-

sjon som en ser på. Men utvalget finner store integreringsutfordringer ved alle de fire dimensjonene.

Selv om arbeidsinnvandrere i gjennomsnitt har høyere sysselsetting enn andre innvandrergrupper og også lav bruk av de fleste ytelser, er de langt mer utsatt for brå skifter i økonomien. Arbeidsinnvandrerne fra Sentral- og Øst-Europa er konsentrert i bransjer med lav organisasjonsgrad. De har dårligere lønns- og arbeidsvilkår, en løsere tilknytning til arbeidslivet og en høyere risiko for arbeidsrelaterte skader og dødsfall, sammenlignet med norskfødte arbeidstakere. Mange av utfordringene handler om hvilke deler av arbeidsmarkedet arbeidsinnvandrerne typisk jobber i, men de forsterkes av at mange arbeidsinnvandrere har mangelfulle norskferdigheter og liten kjennskap til rettighetene og pliktene de har i det norske arbeidsmarkedet. Utfordringene med mangelfulle norskferdigheter er synlige uavhengig av hvilken integreringsindikator utvalget undersøker. Det gjør det vanskelig å følge opp barn og unge i barnehage og skole, det er et stort hinder for deltakelse i lokalsamfunnet, i frivillighet og i politikk, det skaper problemer for etterfølgelsen av HMS-regler, det skaper språklig og sosial segregering på arbeidsplassen, og det gir arbeidsinnvandrere en svak forhandlingsposisjon overfor arbeidsgivere når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Den svake forhandlingsposisjonen forsterkes av at arbeidsinnvandrere i liten grad er medlemmer i fagforeninger.

Når det gjelder diskriminering og opplevelsen av aksept, er bildet mindre entydig. Mye tyder på at arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa er utsatt for vesentlig mindre diskriminering enn personer som av hudfarge eller religiøs tilhørighet skiller seg mer fra den øvrige norske befolkningen – inkludert arbeidsinnvandrere fra tredjeland i Asia, Afrika og Sør-Amerika. Unntaket er diskriminering på arbeidsplassen, der polske innvandrere rapporterer om like mye diskriminering som andre grupper. Mye tyder på at dette dels handler om faktiske tilfeller av lønnsdiskriminering, dels om stereotypiske oppfatninger om hva slags arbeidsoppgaver personer med deres landbakgrunn er egnet til å utføre.

Samlet vurderer utvalget at det er behov for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i norsk arbeids- og samfunnsliv. Basert på dette overordnede bildet argumenterer utvalget for at arbeidsinnvandring bør forstås både som et differensiert fenomen, der forskjellige kategorier av arbeidsinnvandrere har ulike forutsetninger for integrering og ulike framtidplaner, og som et temporalt fenomen, der planer om bosetting forandres i takt med

<sup>60</sup> Oppøyen, 2022.

<sup>61</sup> Dalen mfl., 2022.

at tidshorizonten endres. Denne forståelsen skiller seg fra oppfatninger av arbeidsinnvandring som mobil arbeidskraft og som migrasjon i klassisk forstand, der valget om å reise skjer på grunnlag av planer om permanent bosetting. Forståelsen påvirker hvilken tilnærming til integrering som er mest hensiktsmessig for denne gruppen.

Det viktigste utvalget trekker fram for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere, er å støtte opp om et ryddig og velfungerende arbeidsliv. Det krever blant annet en styrket innsats mot sosial dumping, økt kontroll mot arbeidslivskriminalitet og en kompetansepolitikk som bidrar til at den enkelte kan benytte seg av medbrakt kompetanse. Bedre lønns- og arbeidsvilkår gir tid og rom til å delta på andre arenaer og vil i seg selv kunne bidra til bedre integrering. I tillegg mener utvalget at et styrket tilbud om opplæring i norsk, kombinert med tiltak for å bedre informasjonen ved ankomst, øke fagorganiseringsgraden og øke deltakelsen i frivillighet og politikk, vil kunne bidra positivt både til integreringen av arbeidsinnvandrere i norsk arbeids- og samfunnsliv, og til opprettholdelsen av den norske modellen. Utvalgets vurdering er derfor at en differensiert integreringspolitikk som kombinerer generelle arbeidslivs- og kompetansepolitiske tiltak med målrettede integreringstiltak for å understøtte den norske modellen, er den mest hensiktsmessige tilnærmingen til integrering av arbeidsinnvandrere i Norge.

## 2.6 Internasjonalt samarbeid

Integreringspolitikken påvirkes direkte av hendelser utenfor Norges grenser, for eksempel av arbeidsmarkedsbehov i naboland, globale migrasjonstrender og av konflikter og humanitære situasjoner. Internasjonalt samarbeid om integreringsspørsmål er viktig for å sikre at kunnskapsgrunnlaget for politikikutviklingen i Norge ser hen til utviklingen i Norden, Europa og globalt, samtidig som norske interesser blir ivaretatt i det internasjonale samarbeidet. Integreringspolitikken er et virkemiddel for solidaritet og tillit mellom ulike grupper i samfunnet. Dette er ikke minst av stor betydning i den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen med krig i Europa. Integreringspolitikken bidrar til å skape tryggere og mer motstandskraftige samfunn.

EUs samarbeid om integrering hviler på Lisboa-traktaten (2009), som anerkjenner sammenhengen mellom innvandring og integrering, men stadfester samtidig at integrering er nasjonal kompetanse for EUs medlemsstater og ikke et område

der lover og regler harmoniseres. Norge har siden starten i 2004 vært medlem av European Integration Network, som koordineres av EU-kommisjonens generaldirektorat for migrasjon og innenrikssaker. EUs Asyl- og migrasjonspakt omfatter en egen handlingsplan for integrering og inkludering (2020–2027). Planen har tiltak for økt integrering i arbeidslivet, i boligmarkedet, i utdanning og på helseområdet. Tiltakene støttes finansielt og teknisk for EUs medlemsstater, men Norge har adgang til samarbeidsprosjekter og kan gi innspill til politikikutviklingen i EU, dele erfaringer og kunnskap.

Som følge av flyktnings situasjonen etter Russlands invasjon av Ukraina, vedtok EU det midlertidige beskyttelsesdirektivet og kommisjonens 10-punktsplan, som tar sikte på å sikre sterkere europeisk koordinering i arbeidet med å ta imot mennesker på flukt fra Ukraina. En konsekvens av dette, samtidig med det store arbeidskraftsbehovet, er at integreringspolitikken er kommet høyere opp på dagsordenen. EUs medlemsstater, EU-kommisjonen og EØS-land er enige om at det er viktig å styrke utveksling av erfaringer og kunnskap om integrering av innvandrere, herunder bosetting av flyktninger.

Gjennom EØS-midlene skal de tre EØS-landene Norge, Island og Liechtenstein bidra til å redusere sosiale og økonomiske ulikheter i Europa. I den kommende perioden for EØS-midlene 2021–2028, har integrering kommet inn i programområder og fått en tydeligere og større omtale enn tidligere. Dette legger et grunnlag for at Norge kan styrke bilateralt samarbeid om integrering i Europa. Et av målene i *Strategi for norsk deltakelse i Erasmus+-programmet* er at inkludering eller integrering skal være tematikk i norsk-koordinerte partnerskap. Erasmus+ gir også sivilsamfunnet mulighet til å delta internasjonalt.

Nordisk samarbeid om integrering har i regi av Nordisk Ministerråd blitt organisert gjennom et samarbeidsprogram om integrering av flyktninger og innvandrere som ble etablert i 2016. Ministerrådet for samarbeid har siden videreført samarbeidsprogrammet, og neste periode er 2025–2030. Dette programmet har ført til kunnskapsutvikling, styrket nordisk samarbeid om integrering og uformelle ministermøter om integrering. Norge deltar også i faste nordiske embetsmøter om integrering, om statsborgerskap, og i to nordiske nettverk, henholdsvis om språkopplæring og om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

FN-organisasjoner som har integrering på sin dagsorden, er særlig FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og Den Internasjonale orga-

nisasjonen for migrasjon (IOM). Flere andre FN-organisasjoner har mandat som er sentrale for prioriterte politikkområder for norsk integreringspolitikk, herunder UNICEF, UNWomen, Høykommissæren for menneskerettigheter, ILO og WHO.

UNHCR leder og koordinerer det internasjonale arbeidet med å beskytte og hjelpe flyktninger, og er en viktig partner for Norge når det gjelder flyktninger som gjenboses i Norge. De følger opp den globale plattformen for flyktninger, The Global Compact on Refugees, som ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2018. Hovedformålet er å mobilisere flere og bredere forpliktelser til internasjonal flyktningrespons, også på integreringsfeltet.

Consultations on Resettlement and Complementary Pathways er det viktigste multilaterale forumet for UNHCR, myndigheter, privat sektor, akademia, frivillige organisasjoner og flyktninger for å diskutere gjenbosettingsbehov og overføringsflyktninger. Norske integreringsmyndigheter deltar, og formålet er å utveksle erfaringer og bidra til økt samarbeid for å bedre gjenbosettingsprogrammene i uttaksland og mottaksland.

IOM har som formål å fremme ordnet og human migrasjonsforvaltning, fremme internasjonalt samarbeid om migrasjonsspørsmål og å yte humanitær assistanse til migranter i sårbare situasjoner. IOM leder nettverksarbeidet for FN-organisasjoner som arbeider med migrasjonsspørsmål, og følger opp den globale migrasjonsplattformen, The Global Compact on Migration, som også omhandler integreringstematikk. IOM er en viktig partner for Norge når det gjelder overføringsflyktninger, og tilbyr kulturorienteringsprogram for overføringsflyktninger før avreise til Norge, og kurs til norske kommuner som bosetter flyktninger.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) er en mellomstatlig organisasjon med 38 medlemsland, hovedsakelig i Europa, Amerika og Oseania. Virkeområdene er økonomisk, sosial og miljømessig utvikling i demokratiske stater. OECD spiller en sentral rolle som kunnskapsbank og har gjennom flere tiår bidratt med bla. sammenlignbar internasjonal statistikk og indikatorer, og med analyser av migrasjons- og integreringspolitikk. Det er særlig to arbeidsgrupper som er relevante for integreringstematikken, der Norge deltar. Det gjelder en arbeidsgruppe for internasjonal migrasjon under Komiteen for sysselsetting, arbeid og sosiale spørsmål og en ekspertgruppe for internasjonal migrasjon.

Europarådet har et viktig mandat for flere områder i norsk integreringspolitikk. Blant faste

fora med særlig relevans og deltakelse fra norske integreringsmyndigheter, er Europarådets nettverk av kontaktpunkter for migrasjon. Den ledes av Generalsekretærens spesialrepresentant for migrasjon og flyktninger og skal etterse at alle medlemsstater respekterer menneskerettighetene til migranter og flyktninger. Norge har også vært aktiv fram til 2024 i en arbeidsgruppe for inter-kulturell diskriminering som ble etablert under. Komiteen for anti-diskriminering, mangfold og inkludering. Fra 2024 har Norge gitt videre sin plass i ekspertgruppen til andre land, men vil fortsatt følge med på arbeidet som gjøres.

Det er en rekke andre mellomstatlige møtearenaer på integreringsfeltet der Norge deltar. Blant disse er Inter-governmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees som er et uformelt forum for informasjonsutveksling om migrasjon og integrering mellom myndighetene i 17 land. Transatlantic Council on Migration er et uformelt forum, opprettet i 2008 på initiativ fra Migration Policy Institute, som Norge er medlem av. Norge er representert i styret til Metropolis nettverk og konferanse, som er en global integreringskonferanse og møteplass for forskere, representanter for myndigheter og ulike organisasjoner på migrasjons- og integreringsfeltet.

## 2.7 FNs bærekraftsmål

---

FNs bærekraftsmål, som uttrykt i 2030-agendaen, er verdens handlingsplan for bærekraftig utvikling. Den handler om å oppnå bærekraftig utvikling langs tre dimensjoner: økonomisk, sosialt og miljømessig. Integreringspolitikken er relevant for å nå både økonomiske og sosiale mål. Integreringspolitikken omfatter tiltak på mange samfunnsområder, og er særlig relevant for bærekraftsmålene 3–5, 8 og 10.

Norge har i perioder hatt relativt høy innvandring fra en del lavinntektsland. Mange av innvandrerne har lavere arbeidsdeltakelse enn øvrig befolkning, blant annet som følge av mangelfull utdanning og svakere norskkunnskaper, se pkt. 2.4.1. For å motvirke økt inntektsulikhet er det særlig viktig med rask integrering i arbeidsmarkedet, og at det legges til rette for at de som mangler utdanning på videregående nivå, kan tilegne seg dette. Dette er et hovedmål i denne meldingen og i regjeringens integreringspolitikk, se særlig del II.

I meldingen presenterer regjeringen en integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere, se samlet omtale i pkt. 2.5, og kap. 5, 12 og 13. Denne poli-

tikken er særlig relevant for bærekraftsmål 8.8 «Beskytte arbeiderrettigheter og fremme et trygt og sikkert arbeidsmiljø for alle arbeidstakere, inkludert arbeidsinnvandrere og særlig kvinnelige innvandrere, og arbeidstakere i et usikkert arbeidsforhold».

## **2.8 Økonomiske og administrative konsekvenser**

---

De konkrete tiltakene som er beskrevet i denne meldingen, dekkes innenfor gjeldende rammer

for ansvarlige departementer. Meldingen peker også på temaer som vil bli utredet videre. Økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle tiltak vil bli kartlagt i utredningsarbeidet, i lys av innretningen av de enkelte tiltakene. Dette gjelder også eventuelt konsekvenser for kommunesektoren. Tiltak som krever bevilgningsøkninger, er avhengig av prioriteringer i budsjettprosessen, og vil eventuelt bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige budsjettene. Gjennomføringen av nye tiltak må vurderes ut fra den økonomiske situasjonen.

### Boks 2.3 Ansvarsfordeling på integreringsfeltet

*Justis- og beredskapsdepartementet (JD)* har sektoransvar for registrering, mottak og innkvartering av asylsøkere samt behandling av asylsøknader. Politiet har det operative ansvaret for registrering, mens Utlendingsdirektoratet (UDI) har det operative ansvaret for innkvartering og kartlegging i mottak, samt behandling av asylsøknader.

*Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)* har ansvar for den statlige integreringspolitikken, og har også en samordnings- og pådriverrolle overfor andre departementer og sektorer. Departementet har det faglige ansvaret for bosetting av flyktninger og fordrevne, introduksjonsprogram og språkopplæring, samt politikk knyttet til arbeidsmarked, velferd, inkludering, arbeidsmiljø og pensjoner. Videre har departementet ansvar for tilskudd til integreringstiltak, støtte til frivillige organisasjoners arbeid med integrering og mangfoldsarbeid, tolking i offentlig sektor, statsborgerskap, forebygging av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, samt bekjempelse av rasisme og diskriminering. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvar for å iverksette og gjennomføre integreringspolitikken i samarbeid med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) som har et samlet, nasjonalt ansvar for forvaltningsoppgaver innen høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og kompetansepolitikk. Arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds- og trygdepolitikken.

*Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)* har ansvar for bolig- og bygningspolitikken, herunder plan- og bygningsloven og boligsosial politikk. KDD har overordnet ansvar for Husbanken, som forvalter låne- og støtteordninger til boliger for vanskeligstilte. KDD har også ansvar for valgloven og valg gjennomføringen, demokratiutvikling på nasjonalt, fylkes- og kommunalt nivå, for samordning av den statlige styringen av kommunesektoren, de overordnede rammene for kommuneøkonomien, inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, kommuneloven og forholdet mellom kommuneloven og den kommunale særlovvingen samt regional- og distriktpolitikk.

*Barne- og familiedepartementet (BFD)* har ansvar for barnevern, oppvekst og levekår, barn og unge, familie og samliv, tro og livssyn. Videre er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Buf-

dir) ansvarlig for innkvartering av enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år.

*Utenriksdepartementet (UD)* samarbeider med opphavsland og har ansvaret for utenriksstasjoner som førstelinje for søknader om visum og opphold.

Andre departementer har i hovedsak tilsvarende ansvar for flyktninger som for andre innbyggere innenfor egne sektorområder. *Kunnskapsdepartementet (KD)* har ansvar for barnehager, grunnskole, kulturskole, forberedende opplæring for voksne, videregående opplæring for unge og voksne, fagskoleutdanning, høyere utdanning, forskning, voksnes læring, utdanningsstøtte og kompetansepolitikk. *Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)* har ansvar for helse- og omsorgstjenester til befolkningen. *Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD)* har ansvar for kultur, likestilling, diskriminering og idrett.

*Kommunene* har en sentral rolle i alt integreringsarbeid, inkludert selve bosettingen og videre oppfølging, kvalifisering og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter at flyktningene er bosatt. Kommuner der det ligger asylmottak, har ansvar for å gi lovpålagte tjenester også til personer i mottak, herunder gjennomføre kompetansekartlegging og gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette betyr at etablering av et asylmottak gir oppgaver for vertskommunen, som ansvarlig for blant annet kommunale helse- og omsorgstjenester, voksenopplæringen, det kommunale barnevernet og grunnskolen.

*Fylkeskommunene* er ansvarlige for det regionale integreringsarbeidet og for videregående opplæring. De skal blant annet sørge for planer for kvalifisering av innvandrere i regionen, karriereveiledning, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som går fulltid i videregående opplæring og legge til rette for at innvandrere kan etablere virksomheter.

*Statsforvalterne* er et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. De skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og statlig virksomhet i fylket, og har ansvar for regional samordning av arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap, og leder fylkesberedskapsråd i sine respektive fylker.



### Boks 2.4 Kunnskapsgrunnlaget på integreringsfeltet

Integreringspolitikken må understøttes av forskning som gir kunnskap om hva som virker for at ulike innvandregrupper inkluderes og deltar i norsk samfunns- og arbeidsliv, og som bidrar til å utvikle likeverdige utdannings- og velferdstjenester til en mangfoldig befolkning.<sup>1</sup>

Kunnskapsgrunnlaget på integreringsfeltet er et resultat av systematisk og omfattende satsing over tid. Det er bygget opp kompetanse på integrering som er kommet hele samfunnet til gode. Bevilgningene over statsbudsjettet til forskning og kunnskapsutvikling er blitt benyttet til forskning og utviklingsprosjekter, evalueringer og kunnskapsoppsummeringer, informasjon og veiledning for å utvikle og formidle kunnskap om integrering og mangfold. Bevilgningene har også gått til ulike samarbeids- og rammeavtaler, og forskningsprogram med integreringsfaglige tema i regi av Norges forskningsråd.

I over 30 år har departementet som til enhver tid har hatt ansvar for integreringspolitikken, hatt en samarbeidsavtale med Statistisk sentralbyrå (SSB) om statistikk og analyser på migrasjons- og integreringsområdet. Hensikten har vært å etablere og videreutvikle statistikk og analyser om innvandring, om innvandrere i Norge, og om levekår blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. SSB har utviklet en rekke integreringsindikatorer og monitorer som følger utviklingen over tid. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere, som er gjennomført omtrent hvert tiende år, er også kommet til gjennom dette samarbeidet.

Det er også bevilget midler til forsknings- og kunnskapsutvikling i regi av IMDi, som har et ansvar for kunnskapsutvikling på integrerings-

feltet. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) er faglig rådgiver innenfor opplæring i norsk og samfunnskunnskap og samordner dette arbeidet med IMDi på integreringsfeltet. IMDi og HK-dir har over tid bidratt til dette, og har spilt en viktig rolle i formidling av kunnskap om integrering til kommunene, blant frivillige organisasjoner og i samfunnet ellers.

Svært mange temaer og problemstillinger som berører integrering, er av tverrfaglig og tverrsektoriell karakter. Det betyr at integreringsperspektivet også skal ivaretas av andre departementer på deres ansvarsområder, for eksempel innvandring, utdanning, likestilling, kultur, næringsutvikling, oppvekst eller helse.

*Langtidsplan for forskning og høyere utdanning*<sup>2</sup> er rammen for forskning på integreringsfeltet. Forskningen skal bidra til å redusere økonomiske, sosiale og regionale forskjeller, bekjempe utenforskap, trygge arbeidsplasser, motvirke tendenser til polarisering og avmaktfølelse, bidra til demokratisk deltakelse og bekjempe hatytringer og diskriminering.

I tillegg er forskning, utredninger og utvikling av statistikk som sammenlikner Norge med andre land, også viktige bidrag til politikkutvikling. Integreringsmyndighetene har i mange år støttet prosjekter i regi av OECD og Nordisk Ministerråd.

<sup>1</sup> Meld. St. 5 (2022-2023) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023-2032.

<sup>2</sup> Meld. St. 5 (2022-2023) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023-2032.

## 3 Høye ankomster av fordrevne fra Ukraina

### 3.1 Utviklingen i krigen og flyktnings situasjonen

Krigen mot Ukraina har pågått siden 2014.<sup>1</sup> Demonstrasjoner til støtte for en sterkere økonomisk tilknytning til EU ble i 2013 møtt med skarpe reaksjoner fra de ukrainske sikkerhetsstyrkene. I optøyene som fulgte, rømte president Viktor Janukovitsj landet i februar 2014. En måned senere inntok russiske styrker den ukrainske Krym-halvøya. Etter en rask og omstridt folkeavstemning ble regionen innlemmet. Den russiske føderasjonen. Kort tid etter gjennomførte prorussiske separatister i regionene Donetsk og Luhansk folkeavstemninger om uavhengighet fra Ukraina. Væpnede trefninger pågikk i hele perioden etter dette.

Høsten 2021 tilsa etterretningsinformasjon at en fullskala russisk invasjon av Ukraina var sannsynlig. 24. februar 2022 ble denne en realitet, da russiske styrker invaderte fra sør, fra øst og fra nord mot Kyiv. Forsøkene på å innta Kyiv feilet, og i midten av april 2022 startet de russiske styrkene en større offensiv i øst. Kampene var spesielt harde om Mariupol, der en svært stor del av byen ble lagt i ruiner.

Siden sommeren 2022 har kampene i stor grad foregått i de østlige og sørlige delene av Ukraina. Samtidig har det vært betydelige angrep med missiler og droner også i sentrale og vestlige deler av landet, blant annet i hovedstaden Kyiv. Etter en vellykket ukrainsk offensiv høsten 2022 har frontlinjene beveget seg lite.

Den humanitære og sikkerhetsmessige situasjonen har siden februar 2022 vært svært krevende i østlige deler av Ukraina, med store skader på boliger, sivil infrastruktur, strøm- og vannforsyning, samt problemer med tilgang på medisiner. Situasjonen er krevende også i andre deler av Ukraina, som ikke er direkte rammet av krigshandlinger på bakken. Angrepene med langdistansemissiler og droner på sivil infrastruktur fortsetter. Arbeidslivet er hardt rammet. Situasjonen

for de rundt fem millioner internt fordrevne er spesielt vanskelig.<sup>2</sup>

UNHCR rapporterte allerede 21. april 2022 at over 5 millioner hadde flyktet fra Ukraina, halvparten barn. Over 2,8 millioner hadde flyktet til Polen. EU erklærte raskt at dette var en masseflyktsituasjon og iverksatte direktivet om midlertidig kollektiv beskyttelse (2001/55/EF). Det store flertallet av fordrevne fra Ukraina fikk dermed oppholds- og arbeidstillatelse. Per juni 2023 var det rundt 4,7 millioner ukrainere med slikt opphold i OECD-land. I absolutte tall var det flest i Tyskland, Polen og USA, men ut fra andel av befolkningen hadde Estland, Tsjekkia og Litauen tatt imot flest.

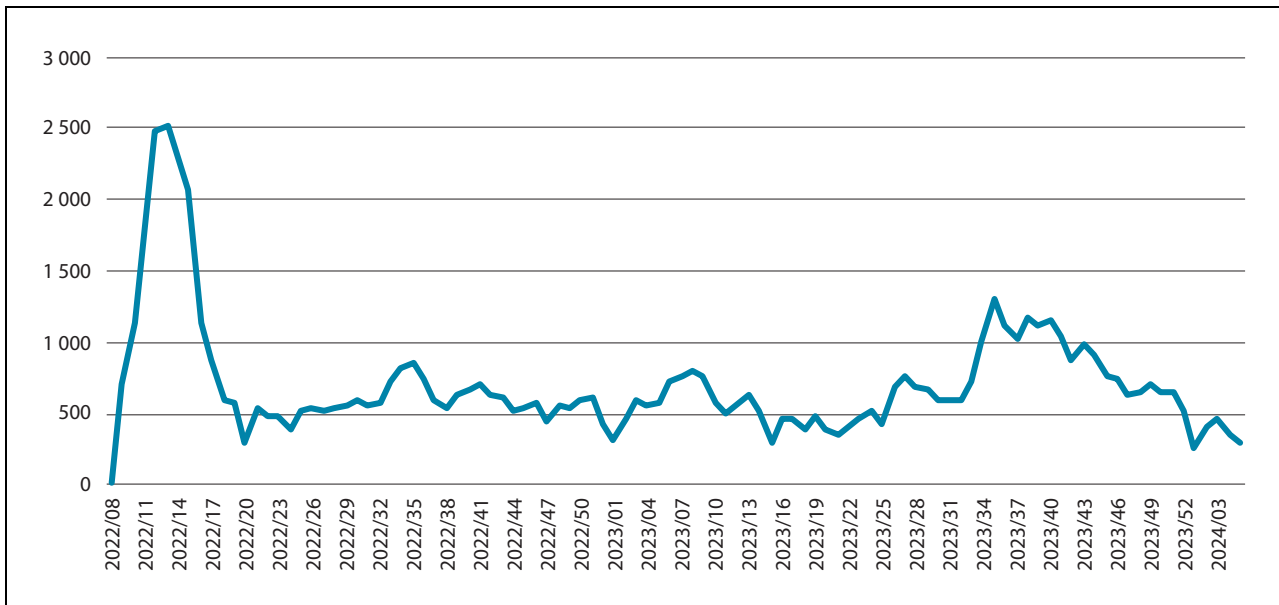
### 3.2 Fordrevne fra Ukraina til Norge

Over 70 000 personer fra Ukraina har søkt om beskyttelse i Norge hittil. Etter de svært høye ankomstene i april 2022 stabiliserte tallene seg på om lag 500 ankomster ukentlig gjennom 2022 og første halvdel av 2023, jf. figur 3.1. Ankomstene økte igjen i slutten av august 2023 til over 1 000 ankomster per uke i september og oktober. Ankomstene har siden igjen sunket betydelig.

Sammensetningen av fordrevne fra Ukraina skiller seg fra den vi har vært vant til blant asylsøkere og flyktninger, og har utviklet seg betydelig siden våren 2022. Selv om andelen barn har sunket fra om lag en tredel i 2022 til 28 prosent i 2023, er andelen fortsatt høyere enn blant øvrige asylsøkere. Den er imidlertid lavere enn for overføringsflyktninger der nær halvparten er under 18 år når de kommer til landet. Blant asylsøkere er det normalt en overvekt av enslige menn, mens det fra Ukraina har kommet mange kvinner. Mens de fleste asylsøkerne og overføringsflyktningene er relativt unge, er det en høy andel eldre blant de fordrevne fra Ukraina. Eldre over 55 år utgjør til nå knapt 15 prosent blant de fordrevne, sammenlignet med to prosent blant øvrige bosatte.

<sup>1</sup> Framstillingen er i stor grad basert på War in Ukraine | Global Conflict Tracker (cfr.org)

<sup>2</sup> IOM, 2023.



Figur 3.1 Søknader om kollektiv beskyttelse per uke, uke 8 2022–uke 5 2024.

Kilde: UDI

I de første månedene etter Russlands fullskala invasjon i Ukraina kom det i hovedsak kvinner og barn. I 2022 var om lag sju av ti av de som fikk midlertidig kollektiv beskyttelse kvinner, mens én av tre var barn under 18 år.<sup>3</sup> Fra en tydelig overvekt av kvinner, barn og eldre i første halvdel av 2022, har fordelingen over tid jevnet seg ut. Kvinner utgjorde 58 prosent av de voksne fordrevne fra Ukraina i 2023. Til forskjell besto gruppen av asylsøkere fra Syria hovedsakelig av menn, noe som er relativt typisk for nyankomne asylsøkere og flyktninger.<sup>4</sup> En av årsakene til høy andel kvinner blant flyktningene i den første delen av krigen kan være utreiserestriksjoner for menn i stridsdyktig alder. Det er enkelte unntak fra disse restriksjonene, særlig knyttet til omsorgsansvar. I tillegg har det vært rapportert om at korrupsjon er en utfordring knyttet til rekruttering til krigstjeneste. Reiserestriksjonene er fortsatt gjeldende, og det er uklart hvorfor andelen menn blant de fordrevne har økt.

Fordrevne fra Ukraina har et høyere utdanningsnivå enn andre flyktninggrupper.<sup>5</sup> Flere har også relevant yrkeserfaring innenfor yrker hvor det er etterspørsel etter arbeidskraft. Selv om de fleste har høyere utdanning og arbeidserfaring, er det mange med kompetanse som ikke matcher de lokale behovene for arbeidskraft. Det har også vist

seg at mange fordrevne fra Ukraina ikke nødvendigvis har arbeidserfaring som er relatert til deres formelle utdanning. I likhet med andre som får beskyttelse i Norge, har også fordrevne fra Ukraina utfordringer med fysisk og/eller psykisk helse, samt bekymringer overfor familiemedlemmer og kjente som fortsatt befinner seg i Ukraina.

### 3.3 Håndteringen i Norge

I løpet av de første ukene i april 2022 ble det registrert om lag 15 000 søknader om beskyttelse fra fordrevne fra Ukraina i Norge. Antallet var svært høyt, både sammenlignet med normalsituasjonen og med tidligere situasjoner med høye ankomster. På det meste kom det over 2 500 søknader i uken. Med normal saksbehandling av asylsøknader, måtte en regne med at saksbehandlingstiden ble svært lang, og at antallet i mottak over tid dermed ville bli tilsvarende høyt.

I mars 2022 iverksatte Norge ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina. Det høye antallet fordrevne de første ukene førte likevel til utfordringer i ankomstfasen. I den innledende perioden måtte mottakskapasiteten skaleres kraftig opp, og det ble jobbet mye med flaskehalser innen registrering, innkvartering og kartlegging for bosetting. Ved ankomst til Norge blir asylsøkere primært registrert ved Nasjonalt ankomstsenter i Råde, men fordrevne fra Ukraina fikk også fram til 1. januar 2024 mulighet til å bli

<sup>3</sup> Strøm, 2023.

<sup>4</sup> Dzamarija, 2018.

<sup>5</sup> Hernes mfl., 2022.

registrert hos politiet i hele landet, utenom Oslo og Øst politidistrikt. I en normalsituasjon skal registrering skje raskt, men på grunn av det høye antallet fordrevne som kom til Norge, tok det særlig i den tidlige fasen lengre tid enn ønskelig. Det ga også et betydelig antall i registreringskø.

De høye ankomstene ga bekymring for press på grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole, tolketjenester og helsetjenester, både i vertskommuner for mottak og i bosettingskommuner. Det var og er fremdeles stor usikkerhet knyttet til krigens varighet og utvikling, hvor lenge de fordrevne fra Ukraina vil komme til å oppholde seg i Norge, og hvor mange som på sikt vil returnere til hjemlandet.

Flere av de fordrevne fra Ukraina hadde med kjæledyr til Norge. Dette var en ny erfaring for mottaks- og bosettingsapparatet. Dyrene ble registrert i den forenklete kartleggingen i mottaksfasen. Våren 2022 innførte Norge og EU en unntaksordning for kjæledyr som ankom fra Ukraina sammen med eier. Unntaket gjaldt plikten til selv å sørge for ID-merking, rabiesvaksine og liknende. Fra 1. juli 2023 ble unntaksordningen opphevet. Fra 15. februar 2024 ble også ordningen med at myndighetene dekket kostnader for kjæledyr i asylmottak opphevet. Det er etter denne datoen heller ikke mulig for nyankomne å ha med kjæledyr under oppholdet i asylmottak.

### 3.3.1 Regjeringens overordnede strategi og behov for tilpasninger i regelverk

Regjeringen er innstilt på at Norge skal stille opp for Ukraina, både med sivil og militær bistand og ved å gi beskyttelse til dem som kommer til Norge.

Norge besluttet raskt å følge EU i at situasjonen skulle defineres som en massefluktsituasjon. Ettersom Norge ikke er bundet av EUs direktiv om midlertidig beskyttelse, ble utlendingslovens ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse iverksatt. Ordningen tilsvare langt på vei EUs direktiv. Fordrevne fra Ukraina kunne dermed få oppholdstillatelse for ett år av gangen, med mulighet for fornyelse i til sammen inntil tre år, gitt at massefluktsituasjonen vedvarer.

Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er særlig relevant i tilfeller der behovet for beskyttelse er midlertidig, og det antas at de som omfattes skal returnere til sitt opprinnelsesland når situasjonen tilsier det. Tillatelsen gir ikke grunnlag for permanent opphold. Ordningen bidrar til betydelig avlastning ved at beskyttelse kan gis uten forutgående asylintervju og uten individuell vurdering av beskyttelsesbehovet. Ordning

gen avlaster også mottakssystemet, ved at personer som får midlertidig kollektiv beskyttelse, raskt får vedtak om oppholdstillatelse og dermed er klare for å bosettes i en kommune. I praksis var dette en nødvendighet for å kunne håndtere det store antallet.

I den tidlige fasen sto regjeringen overfor en rekke dilemmaer. Et viktig dilemma i mottak av flyktninger står mellom på den ene siden hvor stor innsats og støtte man skal gi for å bidra til at flyktningene raskt kommer i jobb og blir en del av det norske samfunnet, og på den andre siden hensynet til at innvandringen skal være bærekraftig og til en rimelig byrdefordeling mellom ulike land. Bærekraften handler om at høy innsats krever betydelige ressurser, som vil være vanskelig å prioritere ved svært høye og vedvarende høye ankomster. Dette utfordrer blant annet muligheten til å gi nødvendige tilbud og tjenester av tilstrekkelig kvalitet, som kan svekke integreringen på kort og lang sikt. Bærekraften handler også om at høy innsats kan gjøre Norge til et attraktivt destinasjonsland, som kan forsterke utfordringene med høye ankomster.

Ukrainere med biometriske pass kan reise visumfritt til land i EU/EØS og derfor søke beskyttelse i hvilket som helst av landene. Også ukrainere uten biometriske pass har i prinsippet kunne reise hvor som helst i EU/EØS etter februar 2022. I tillegg kunne fordrevne som hadde fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge (og land i EU), fram til desember 2023 reise fram og tilbake mellom Norge og Ukraina. Dette var tillatt uten at det brøt med forutsetningene for oppholdstillatelsen, så lenge den fordrevne oppholdt seg i Norge i mer enn seks måneder av tillatelsesperioden på ett år.

I januar 2023 ble det besluttet at personer som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse, får rett til forlenget tillatelse i ett år fra utløpet av første gangstillatelsen, dersom vilkårene for forlengelse er oppfylt. Forlengelsen skjer automatisk. Den enkelte trenger ikke å framsette en særskilt søknad om forlengelse, og UDI trenger ikke å fatte vedtak om forlengelse i hver enkelt sak. I februar 2024 ble det besluttet at fordrevne fra Ukraina, som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse i to år, kan få fortsatt opphold i ytterligere ett år.

Regjeringen har lagt til grunn at fordrevne skal ha trygge og gode opphold i Norge med en meningsfull hverdag. Samtidig har regjeringen forutsatt at de fordrevne er her midlertidig, og at de skal vende tilbake til Ukraina når det er mulig. Regjeringen vil at fordrevne raskt skal komme i jobb, forsørge seg selv og kunne delta i det norske

samfunnet. Barn skal få gå på skole eller i barnehage, og møte andre barn og trygge voksne.

For å lykkes med både mottak og integrering av svært mange mennesker på én gang, måtte enkelte ordninger og tjenester innrettes annerledes enn ellers. For å avlaste mottakssystemet ble kartleggingen av fordrevne fra Ukraina forenklet betydelig. Av hensyn både til den enkelte flyktningen og til belastningen i mottaksapparatet var dette viktig for å legge til rette for at kommunene raskt kunne bosette de fordrevne. Prosessen for å anmode kommunene om bosettingsplasser ble forenklet betydelig, slik at bosettingen kunne gjennomføres raskere, og kapasiteten i kommuner i hele landet kunne utnyttes best mulig. Dette innebar i praksis at hensynet til treffsikkerhet ble tillagt mindre vekt, mens hensynene til rask og spredt bosetting ble tillagt større vekt.

Regjeringen foreslo i Prop. 78 S (2021–2022) også økte bevilgninger på en rekke områder, som fikk tilslutning i Stortinget. Dette gjaldt særlig håndteringen av ankomstene i mottaksapparatet, i UDI, IMDi, politiet, PST og NAV, samt en midlertidig kompensasjonsordning for ubenyttede vedtaks plasser, som skulle gi risikoavlastning til kommunene når de forberedte bosetting. Regjeringen foreslo også økt tilskudd til kommunene og frivilligheten, tilskudd til norskopplæring, tilskudd til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på ukrainsk, samt midler til Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring ved OsloMet for å tilpasse og styrke tilbudet til ukrainske barn, unge og voksne. Samtidig ble det foreslått å legge til rette for omfordeling av 2 500 flyktninger fra Ukrainas nærrområder og for medisinsk evakuering av inntil 550 pasienter og deres pårørende.

Regjeringen la fra et tidlig tidspunkt til grunn at en skulle etablere beredskap også for et høyt scenario, der det kunne komme svært mange fordrevne på kort tid. Dette ga behov for betydelig fleksibilitet i regelverket, slik at en raskt kunne gjøre nødvendige tilpasninger hvis situasjonen skulle tilsi det. Regjeringen foreslo derfor i Prop. 107 L (2021–2022) en rekke midlertidige endringer i lovverket for å håndtere de høye ankomstene, som ble vedtatt i Stortinget. Det ble besluttet både visse innstramminger i rettighetene til fordrevne fra Ukraina, men også endringer som blant annet skulle gjøre det lettere for kommunene å framskaffe boliger og gi større fleksibilitet i de kravene som kommunene sto overfor, se boks 3.1. Enkelte av endringsforslagene rettet seg mot utfordringer som gjorde seg gjeldende allerede med de ankomsttallene man da planla for. Andre forslag skulle ivareta behov ved betydelig

høyere ankomsttall. Regjeringen varslet samtidig at dersom Norge skulle motta et svært høyt antall fordrevne fra Ukraina, ville det kunne gi behov for ytterligere å forenkle regelverket.

### 3.3.2 De fordrevnes rettigheter i Norge

Integreringsloven, som trådte i kraft i 2021, er i utgangspunktet godt tilpasset for å håndtere flyktninger med ulike forutsetninger og behov. Endringene som fulgte av Prop. 107 L (2021–2022), tilsa at fordrevne etter bosetting ville motta i hovedsak det samme bo- og kvalifiseringstilbudet som øvrige flyktninger. Fordrevne fra Ukraina med midlertidig oppholdstillatelse har rett til å arbeide i alle de nordiske landene, i tråd med EUs midlertidige beskyttelsesdirektiv. Fordrevne med fullført videregående utdanning ble gitt tilbud om et kort arbeidsrettet introduksjonsprogram på tre til seks måneder med mulighet for forlengelse i ytterligere seks måneder. Målet med programmet er rask overgang til arbeid. Introduksjonsstønden utbetales til personer avhengig av at de følger introduksjonsprogrammet. Stønaden er for de fleste mellom 158 160 og 237 240 kroner per år, og den skal dekke livsopphold og boutgifter mens man deltar i introduksjonsprogram.

De fordrevne fra Ukraina mellom 18 og 55 år har kun rett og ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Programmet kan være på deltid, og det er gjort tilpasninger i minstekravene for programmet. De fordrevne mellom 18 og 67 år har også kun rett og ikke plikt til opplæring i norsk, og verken rett eller plikt til samfunnskunnskap. Retten til opplæring i norsk gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. Det er innført en hjemmel i integreringsloven for at departementet kan gi midlertidig forskrift når det er nødvendig å tilpasse integreringstiltak til personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

Utover rettighetene som følger av integreringsloven, har fordrevne rett på ytelser og tjenester etter samme regler som øvrige som nylig er bosatt. For en rekke av ytelsene i folketrygden er det krav om botid på minst fem år. Dette gjelder blant annet kontantstøtte, alderspensjon, ytelser til gjenlevende ektefelle, barnpensjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, ytelser til tidligere familiepleier og stønad til enslig mor eller far.

Fordrevne som ikke følger introduksjonsprogram, og som ikke kan forsørge seg selv ved inntekt eller annen ytelse eller stønad, har mulighet til å få støtte til livsopphold fra kommunen på samme grunnlag som andre innbyggere i kommunen, herunder økonomisk sosialhjelp og bostøtte.

### Boks 3.1 Midlertidige lovendringer

Som en konsekvens av ankomstene fra Ukraina vedtok Stortinget i juni 2022 midlertidige endringer i lover som gjelder flere sektorer, jf. Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. De midlertidige reglene er videreført, med enkelte endringer, til 1. juli 2024, jf. Prop. 90 L (2022–2023). Regjeringen vil komme med forslag om videreføring av de midlertidige reglene våren 2024. Hensikten med endringene er å gjøre det enklere for kommuner å ta imot mange fordrevne fra Ukraina på kort tid. Under følger en kort oppsummering av regelverksendringene i midlertidig lovverk:

*Integreringsloven:* Det er fastsatt et midlertidig kapittel i integreringsloven med regler for personer som har kollektiv beskyttelse. De midlertidige endringene forenkler kvalifiseringsordningene og lemper på lovpålagte plikter for kommunene. Minstekravene til introduksjonsprogrammet er forenklet og redusert, og det lovfestede opplæringstilbudet har et mindre omfang. Det midlertidige regelverket er også noe mer fleksibelt enn det ordinære regelverket. Det er også innført hjemmel for at departementet kan gi midlertidig forskrift når det er nødvendig for å tilpasse integreringstiltak. Hjemmelen åpner for å innskrenke rettigheter. Dersom kapasitets hensyn i kommunen eller fylkeskommunen gjør det nødvendig, kan lovens krav også fravikes for andre enn personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

*Opplæringsloven:* Den absolutte fristen i opplæringsloven for når retten til fullverdig opplæring skal oppfylles, er midlertidig utvidet fra én til tre måneder. Det er innført en hjemmel for at departementet kan gi forskrift om forlengelse av tremånedersfristen dersom det er nødvendig i en situasjon der det kommer svært mange fordrevne fra Ukraina. I tillegg er det innført unntak fra kravet til elevens eller foresattes samtykke for at særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever gis i egne grupper, klasser eller skoler.

*Helselovgivningen:* Det er vedtatt midlertidige lovbestemmelser i helselovgivningen som gir departementet hjemmel til i forskrift å gjøre helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i helselovgivningen. Det gjelder blant annet retten til vurdering av hen-

visninger til spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager, retten til fornyet vurdering og retten til individuell plan, kontaktlege og koordinator.

*Barnevernsloven:* Det er vedtatt midlertidige bestemmelser som kan benyttes dersom dette er nødvendig for at barnevernet skal kunne ivareta sitt ansvar overfor barna. Endringene omfatter omsorgssentertilbudet, unntak fra enkelte krav for plassering av barn over landegrensene samt hjemmel til å fastsette midlertidig forskrift med unntak fra fristkrav om melding og undersøkelser i barnevernsloven. Det er også innført enkelte midlertidige unntak fra forskriftsfestede krav til antall tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk i fosterhjem.

*Barnehageloven:* Det er innført en midlertidig hjemmel i barnehageloven som åpner for at departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager og midlertidig tilskudd i en situasjon der det kommer mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina.

Fra 1. august 2023 er det åpnet for at kommunene kan innvilge søknader om midlertidig godkjenning av ordinære barnehager for inntil tre år. Kommunene kan videre gi tilskudd til barnehager som blir midlertidig godkjent tilsvarende lengden på godkjenningen.

*Plan- og bygningsloven:* En midlertidig beredskapshjemmel gir kommunene myndighet til å gi unntak fra arealplan og krav om søknad om tillatelse for oppføring av bygning, tidsbestemt bruksendring av bygning og plassering eller oppføring av midlertidige bygninger (brakker, telt, skolepaviljong m.m.). Unntak kan bare gis for bygninger som skal brukes til bolig, barnehage, skole, innkvartering av asylsøkere og omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Unntak kan ikke gis hvis det oppstår fare for liv og helse for brukerne, fare for skade på miljø eller kulturminner, tap av naturmangfold eller dyrket eller dyrkbar jord, eller gjennomføringen av en arealplan vanskeligjøres.

*Husleieloven:* Det er innført et midlertidig unntak som gir mulighet for å inngå avtale om utleie av fritidsbolig som bolig med minstetid på ett år, i stedet for hovedregelen om minstetid på tre år.



For dem som ikke går i introduksjonsprogram, eller kan ivareta sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter, vil dette normalt være eneste mulighet. Økonomisk sosialhjelp kan også gis som et supplement til introduksjonsstøtten, dersom vilkårene for dette er oppfylt. Barnefamilier mottar barnetrygd etter ett år. Barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring, og ungdommer har rett til videregående opplæring etter søknad. Rett til barnehageplass inntreffer etter bosetting og etter søknad. Flyktninger i mottak mottar en basisyttelse som skal dekke en beboers personlige utgifter. Ytelsen er nøktern og varierer med alder og livssituasjon, og for beboere i mottak med og uten kantine.

### 3.3.3 Samordning og koordinering

De høye ankomstene har gitt behov for styrket samordning og koordinering mellom ulike aktører både i staten og kommunesektoren. Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger har gjennom ordinære og ekstraordinære møter hatt en viktig rolle for å bidra til at stat og kommune kunne få en felles situasjons- og problemforståelse. Utvalget har vedtatt nye måltall for bosettingsbehov, formidlet utfordringsbildet i kommunene til regjeringen og fremmet forslag til tiltak for å håndtere situasjonen. Nasjonalt utvalg er forankret i samarbeidsavtalen mellom kommunesektoren ved KS og staten. Dette har gitt utvalget en god plattform for å etablere felles forståelse og felles ansvar for situasjonen.

Det er i tillegg etablert særlig tre strukturer som skal bidra til styrket samordning og koordinering. For det første inviterer arbeids- og inkluderingsministeren til jevnlig felles møter for kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere mv. Møtene gir en plattform for informasjons- og kunnskapsdeling om ankomstene og bosettingen, og om erfaringer og utfordringer i arbeidet. Temaene har handlet om alt fra boligframskaffelse og rask arbeidsmarkedsintegrering til tilrettelegging av tilbud for barn og unge og den sikkerhetspolitiske situasjonen.

For det andre er det etablert et tverrdepartementalt møte i regi av AID og JD for informasjonsutveksling mellom relevante departementer og etater. Møtet skal både gi et felles informasjonsgrunnlag om ankomst- og bosettingssituasjonen og et oppsamlingspunkt for utfordringer i de ulike sektorene. I tillegg har Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) videreført beredskapsforumet med statsforvalterne fra pande-

mien, med mottak og ankomst av flyktninger som fast tema. UDI, Politiets utlendingsenhet, Helsedirektoratet og IMDi har hatt jevnlig koordineringsmøter i denne forbindelse.

For det tredje er det etablert en scenario-gruppe under UDI som jevnlig utarbeider et realistisk scenario for ankomster av fordrevne fra Ukraina. Gruppen gir et felles planleggingsgrunnlag på tvers av både statlig og kommunal sektor, se boks 3.2.

### 3.3.4 Rask bosetting i hele landet

For å håndtere høye ankomster fra Ukraina ble alle landets kommuner allerede 18. mars 2022 anmodet om å bosette til sammen 35 000 flyktninger. Det satte kommunene i en ekstraordinær situasjon. Siden 2016 hadde ankomstene av asylsøkere vært lave, og mange kommuner hadde i 2022 ikke bosatt siden da. Kommuner som var vant til å bosette flyktninger, måtte oppskalere eksisterende tjenester. Mindre distriktskommuner uten eller med svært begrenset erfaring med bosetting, måtte bygge opp tjenesteapparatet på nytt for å møte bosettingsbehovet.

#### Boks 3.2 Scenarioarbeidet for ankomster av fordrevne fra Ukraina

Det ble etablert to arbeidsgrupper i scenarioarbeidet. Den ene arbeidsgruppen vurderte scenarier for ankomster av flyktninger til Norge, og besto av UDI, Politiets utlendingsenhet, Kripos og Landinfo. Her deltok også to forskere, som eksperter innen migrasjon.<sup>1</sup> Den andre arbeidsgruppen vurderte konsekvenser knyttet til behov for mottaksplasser og bosetting, og besto av UDI, IMDi og DSB.

I utviklingen av scenarioene ble det vektlagt følgende faktorer:

- Situasjonen i Ukraina; den humanitære situasjonen, hvordan krigen utvikler seg og muligheter for å reise ut av Ukraina
- Situasjonen i land som grenser til Ukraina; muligheter for arbeid, bolig og skolegang
- EUs håndtering av flyktningene; grad av myndighetsstyrt sekundærflyttinger, muligheter for arbeid, bolig og skolegang
- Hvor stor andel av flyktningene som velger å reise til Norge

<sup>1</sup> Guri Tyldum (Fao) og Jan Paul Brekke (Institutt for samfunnsforskning)

### Boks 3.3 Midlertidige lovendringer for boligframskaffelse i kommunene

Det er innført midlertidige lovendringer i plan- og bygningsloven og husleieloven som skal bidra til å framskaffe flere utleieboliger ved boligmangel som følge av at det kommer mange fordrevne fra Ukraina. I plan- og bygningsloven er det innført en midlertidig unntaksregel som gjør det lettere blant annet å ta i bruk en fritidsbolig som bolig. Selv om beredskapsbestemmelsen i første rekke er ment for midlertidige tiltak, åpner bestemmelsen for at kommunene kan gi unntak for å oppføre nye, varige boliger. Adgangen er kun ment som en sikkerhetsventil som kommunene kan ta i bruk dersom det ikke er mulig å framskaffe nok boliger på annen måte. Eventuelle nye boliger som oppføres, vil trolig i første rekke være standardiserte bygningstyper, slik at de kan oppføres raskt og til lavere kostnader. Minimumskravene i byggt teknisk forskrift

gjelder likevel fullt ut for nye boliger. Hovedutfordringen for oppføring av nye boliger vil gjerne være forholdet til arealplaner. Beredskapsbestemmelsen åpner for å kunne sette til side både arealformål og planbestemmelser, men det kan ikke gis unntak dersom det kan vanskeliggjøre gjennomføring av planer.

I husleieloven er det innført et unntak fra hovedregelen om å leie ut i minst tre år. Unntaket betyr at avtale om utleie av fritidsbolig som bolig kan inngås med minstetid på ett år, så lenge fritidsboligen er godkjent til bruk som bolig etter plan- og bygningsloven. Direktoratet for byggkvalitet har i samarbeid med Husleietvistutvalget og Kommunal- og distriktsdepartementet også laget nettsiden Boligdugnaden.no, se omtale under pkt. 15.1.3.

Til tross for at de høye ankomstene har vedvart over lang tid, og situasjon i mange kommuner har vært presset, har det vært stor vilje og evne til bosetting. I 2022 ble det bosatt 31 258 flyktninger og fordrevne, dobbelt så mange som i det tidligere rekordåret 2016. 87 prosent var fordrevne fra Ukraina. 2023 overgikk 2022, med 33 701 bosettinger gjennom året, 88 prosent fordrevne fra Ukraina. Til sammenlikning ble det bosatt om lag 4 400 flyktninger i 2021 og 2 800 i 2020.

Samtidig som det ble bosatt ekstraordinært mange flyktninger i hele landet, gikk bosettingen raskere enn noen gang. Den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting i kommunene var på om lag 2,5 måneder både i 2022 og 2023. Den raske bosettingen skyldtes blant annet en enorm vilje i kommunene til å bosette. Mindre kommuner og distriktskommuner har bosatt klart flest relativt til befolkningsstørrelse, se også omtale under pkt. 7.2.

#### 3.3.5 Press på bosettingen og tiltak for økt arbeidsretting

Krigen mot Ukraina gikk inn i sitt andre år i 2023. Den humanitære og sikkerhetsmessige situasjonen i deler av Ukraina var fortsatt svært krevende. Arbeidslivet var også hardt rammet, og antallet som levde under fattigdomsgrensen, hadde økt drastisk. Det ble klart at flyktningssituasjonen ville bli mer langvarig enn man først hadde tatt høyde

for. En mer langvarig situasjon med svært høye ankomster av flyktninger utfordrer kapasiteten i kommunene. For å møte denne situasjonen foreslo regjeringen våren 2023 både å forlenge de midlertidige lovendringene med enkelte endringer, i tillegg til en rekke tiltak for å understøtte bosetting og integrering, jf. Prop. 90 L (2022–2023) og Prop. 118 S (2022–2023).

For å støtte kommunene i å bygge opp kapasiteten og øke bosettingen, ble det våren 2023 innført et tilskudd på 50 000 kroner for hver flyktning kommunen bosetter utover det antallet den opprinnelig ble anmodet om fra IMDi. For å støtte opp under kommunenes bosetting av personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker ble også maksbeløpet økt for ekstratilskudd ved bosetting av personer fra to av UDIs særskilte boløsninger. Samtidig ble tilskudd til utleieboliger under Husbanken midlertidig gjeninnført med en ramme på 400 mill. kroner, blant annet for å bidra til rask bosetting av ukrainske flyktninger i kommunene.

Erfaringene med de første som ble bosatt i 2022, tilsa at engelskkunnskapene blant de fordrevne var mer begrenset enn først forutsatt. Det store flertallet behersket ikke tilstrekkelig engelsk til å kunne klare seg på det norske arbeidsmarkedet.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Hernes mfl., 2022.



For å gi økt mulighet for språkopplæring, ble derfor tilskuddet til opplæring i norsk utvidet, slik at kommunene skulle få mulighet til å gi opplæring i norsk ut over ett år til fordrevne fra Ukraina som har behov for det. Majoriteten av de fordrevne fra Ukraina har minst videregående utdanning og har i tråd med dette rett på introduksjonsprogram i seks måneder, som ved behov kan utvides med ytterligere seks måneder. Over fire av fem fordrevne fulgte introduksjonsprogram og norskopplæring. Mange skulle derfor fra sensommeren 2023 gå ut av introduksjonsprogrammet og være klare for arbeid.

Regjeringen satte i mai 2023 ned en hurtigarbeidende gruppe for å få innspill og forslag til tiltak som kunne bidra til å styrke arbeidet med å få fordrevne fra Ukraina ut i arbeid, se nærmere omtale i pkt. 3.6.5. I lys av både rapporten til den hurtigarbeidende gruppen og av økende ankomster av fordrevne fra Ukraina sommeren og høsten 2023, besluttet regjeringen flere tilpasninger i integreringsregelverket for å bidra til raskere overgang til arbeid for ukrainere. Introduksjonsprogrammet ble spisset gjennom tydeligere arbeidsretting gjennom krav til arbeidsrettet innhold etter tre måneder, og det ble stilt strengere krav til arbeid eller arbeidspraksis for å få forlengelse. Regjeringen fikk også gjennom behandlingen av statsbudsjettet for 2024 støtte i Stortinget for midler til et nasjonalt digitalt lærerstyrt tilbud om norskopplæring. Målet er at norskopplæringen skal bli mer fleksibel og lettere å kombinere med jobb.<sup>7</sup>

### 3.3.6 Tiltak for en mer bærekraftig innvandring

I den tidlige fasen kom det flere fordrevne til våre naboland enn til Norge. Per 21. april 2022 hadde Sverige registrert 28 000 fordrevne fra Ukraina, mens Danmark og Finland hadde registrert henholdsvis 23 000 og 19 000. I tilsvarende periode hadde man i Norge registrert om lag 15 000 søknader om beskyttelse fra fordrevne fra Ukraina. Dette bildet endret seg fra sensommeren 2022, da ankomstene til Norge økte, mens de gikk ned i Danmark og Sverige.

Gjennom hele 2023 mottok Norge en høy andel av de fordrevne til Norden. I slutten av

august 2023 økte Norges andel fra om lag 40 til 60 prosent. Dette skyldtes i hovedsak økte ankomster til Norge som ikke ble speilet i øvrige nordiske land, men også en nedgang i ankomstene, særlig til Finland.

De høye ankomstene høsten 2023 skapte bekymring for at et vedvarende høyt, og kanskje økende, ankomstnivå over tid ville gi store utfordringer i kommunene og i ankomst- og mottakssystemet. Særlig i en situasjon der kommunene allerede hadde en lang periode med svært høy bosetting bak seg, var det bekymring for om det ville være mulig å opprettholde samme tempo i bosettingen som før.

Regjeringen er opptatt av at vi fortsatt skal ha kontroll på innvandringen og integreringen. For å fortsette å ta imot fordrevne fra Ukraina på en kontrollert måte, og sikre et forsvarlig tjenestetilbud i kommunene, har regjeringen kommet med en rekke forslag som skal bidra til å bringe ankomstene til Norge nærmere nivåene i våre naboland:

- Det er strammet inn på anledningen til å reise fram og tilbake mellom Ukraina og Norge.
- Det tilbys ikke lenger innkvartering eller transport til ukrainere som reiser til andre steder enn Nasjonalt ankomstsenter i Råde kommune.
- Forslag om å kutte ordningen med etterbetaling av barnetrygd har vært på høring.
- Det informeres aktivt om at det er krav om botid i Norge for å få tilgang til en rekke ytelser gjennom folketrygden.
- Ukrainere vil ikke lenger få økonomisk støtte dersom de velger å bo privat i stedet for i asylmottak.
- Staten vil ikke lenger dekke kostnader for kjæledyr for nyankomne i asylmottak. I praksis vil det ikke være anledning til å bo i asylmottak med kjæledyr for nyankomne.
- Regjeringen vil innføre et krav om fem års botid for retten til delvis vederlagsfri tannhelsehjelp til personer mellom 19 og 24 år.
- Regjeringen vil innføre et botidskrav på 12 måneder for rett til engangsstønad.
- Regjeringen vil innføre krav om lengre botid i Norge for å motta grunn- og hjelpestønad. I dag er det ingen botidskrav for disse ytelsene.
- Regjeringen vil kutte i introduksjonsstønaden for ektefeller og samboere uten barn med totalt om lag 6 000 kroner i måneden.

Endringene knyttet til botid, tannhelse og introduksjonsstønad er sendt på høring. Regjeringen følger situasjonen tett og er forberedt på å kunne

<sup>7</sup> Ukrainere med videregående opplæring fra før får tilbud om minst 15 timer arbeidsrettede elementer i uken som del av introduksjonsprogrammet, eller at arbeidsrettede elementer må utgjøre 50 prosent av programtiden. I tillegg ble det innført et tilskudd til å etablere et digitalt system for norskopplæring.

### Boks 3.4 Medevac-ordningen (medisinsk evakuering)

Norge har siden 2022 tilbudt faste flygninger til europeiske land for medisinsk evakuering av pasienter fra Ukraina. Det er forventet at behovet for medisinsk evakuering av ukrainske pasienter vil vedvare. Norge har etter anmodning fra EU forpliktet seg til å tilby transportkapasitet for medisinsk evakuering til og med november 2024.

Sykehusene skal få dekket kostnadene til medevac-pasienter. Ved utgangen av november 2023 har Norge tatt imot om lag 340 pasienter

gjennom medevac-ordningen. Av disse kom det om lag 140 pasienter i 2022.

Medevac-pasienter innvilges midlertidig kollektiv beskyttelse og har samme rettigheter som øvrige fordrevne fra Ukraina. Erfaringer viser at medevac-pasienter ofte blir værende i Norge etter at de er skrevet ut fra sykehus. Dette kan blant annet henge sammen med at de fortsatt har behov for behandling i spesialisthelsetjenesten (poliklinikk, rehabilitering mv.) eller i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

komme raskt tilbake med ytterligere tiltak dersom situasjonen tilsier det.

## 3.4 Status for bosetting og integrering av de fordrevne

### 3.4.1 Situasjonen i kommunene

Selv om bosettingsviljen i kommunene fortsatt er sterk, melder flere kommuner nå om sammenlagte utfordringer. Tilgangen på boliger er den største bekymringen. Samtidig er også kapasiteten i tjenestene strukket i mange kommuner, ikke minst i helsetjenestene og i barnehager og skoler. Behovet for kollektivtransport, og da særlig transport i distriktskommuner for å komme seg til skole, opplæringsstilbud og arbeid, trekkes også fram. Videre vises det til mangel på kompetanse og utfordringer med å få tak i kompetent personell, samt en bekymring om hvordan bosatte flyktninger skal komme raskere ut i jobb. Det er usikkerhet i kommunene om utviklingen framover, og de melder om et stort informasjonsbehov når det gjelder mottak og bosetting av flyktninger.

Regjeringen er opptatt av å bidra til å avhjelpe situasjonen, og er derfor innstilt på å videreføre og videreutvikle de midlertidige lovendringene som har vært gjeldende siden sommeren 2022. Et forslag har vært på høring og vil fremmes for Stortinget i løpet av våren. Samtidig har regjeringen kommet med forslag som skal bidra til å redusere ankomstene til Norge, se nærmere omtale i pkt. 3.3.6.

I en undersøkelse av hvordan de fordrevne fra Ukraina har opplevd møtet med Norge, pekes det på oppdatert og forståelig informasjon som en

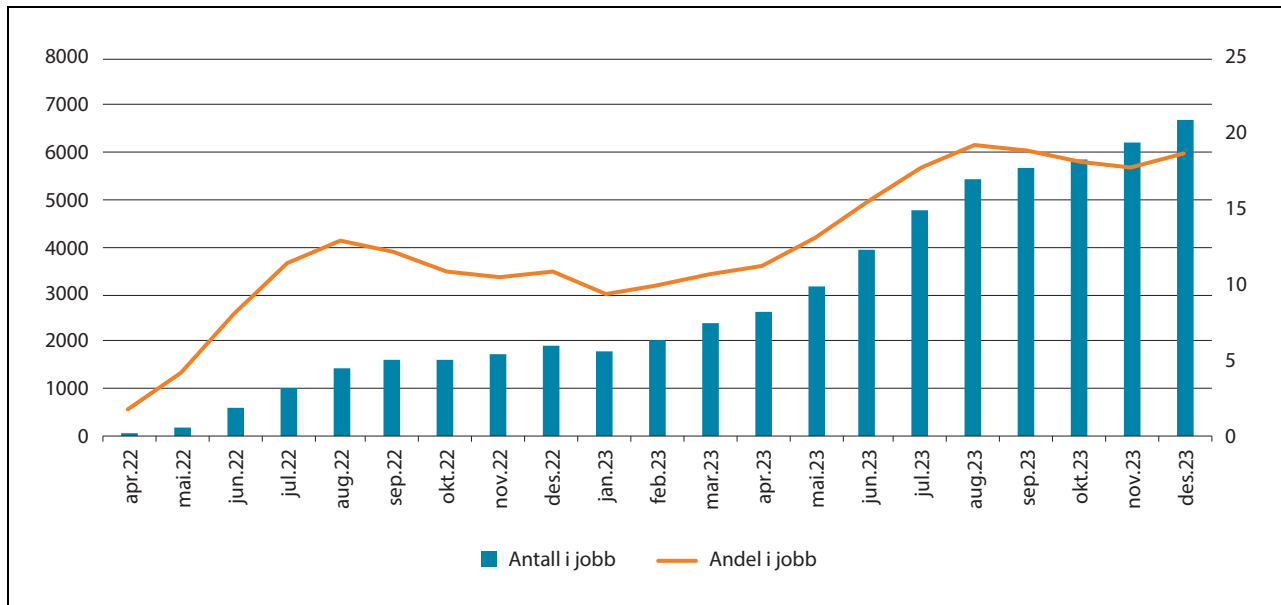
hovedutfordring. Samtidig er de fordrevne i all hovedsak fornøyd med hvordan de har blitt mottatt i Norge.<sup>8</sup> Andre utfordringer som framheves, er usikkerhet knyttet til når og hvor de vil bli bosatt, samt til ulike lokale praksiser for finansiell støtte i kommunene.

Det mangler systematisk informasjon om behovet for helsetjenester for flyktninger fra Ukraina, som kan skille seg fra behovene til andre flyktninggrupper. I en undersøkelse fra Folkehelseinstituttet rapporterte de ukrainske flyktningene dårligere helse på en rekke områder sammenlignet med den norske befolkningen.<sup>9</sup> Basert på informasjon fra ankomstsenteret på Råde er helseutfordringene blant ukrainerne om lag som i den norske befolkningen. De høye ankomstene fra Ukraina gir likevel mange personer med særskilte tilretteleggingsbehov og store helsemessige utfordringer, og mange kommuner har bosatt personer med slike behov. Det har for eksempel kommet personer med multifunksjonshemninger, alvorlige somatiske og psykiske sykdommer eller krigsskader. Dette har også sammenheng med at Norge har tatt imot et betydelig antall gjennom ordningen for medisinsk evakuering, se boks 3.4.

Selv om andelen enslige mindreårige har vært lav sammenlignet med øvrige asylsøkere, har det totale antallet vært høyt. Dette gir også et økt press i kommunene og i mottaksapparatet. Så langt har likevel de fleste kommet med følgeperson. Andelen eldre har også vært høyere enn normalt.

<sup>8</sup> Hernes mfl., 2022.

<sup>9</sup> Labberton mfl., 2023.



Figur 3.2 Antall og andel fordrevne ukrainere i jobb 20–66 år.

Kilde: Berge & Skjæveland, 26. januar 2023. Jobbtallene omfatter ikke selvstendig næringsdrivende.

### 3.4.2 Integreringsresultater så langt

Forventningene til at de fordrevne fra Ukraina skal komme raskt i arbeid, har vært store. Retten til å arbeide inntreffer fra det tidspunktet personen innvilges midlertidig kollektiv beskyttelse. Erfaringer så langt viser at flertallet av de fordrevne ønsker å delta i introduksjonsprogram og språkopplæring først.

Figur 3.2 viser utviklingen i sysselsettingen av fordrevne ukrainere mellom 20 og 66 år som er bosatt i Norge. Omtrent en av fem av de om lag 36 000 ukrainere som var bosatt i desember 2023, hadde et arbeidsforhold i Norge. Andelen i jobb var svært lav i månedene etter februar 2022, men økte gradvis til om lag 10–12 prosent i perioden juli 2022 til april 2023. Deretter har andelen i jobb ligget rundt 18 til 19 prosent i perioden juli til desember 2023. I samme periode har antall bosatte i aldersgruppen økt fra 26 900 i juli til omtrent 36 000 i desember 2023.

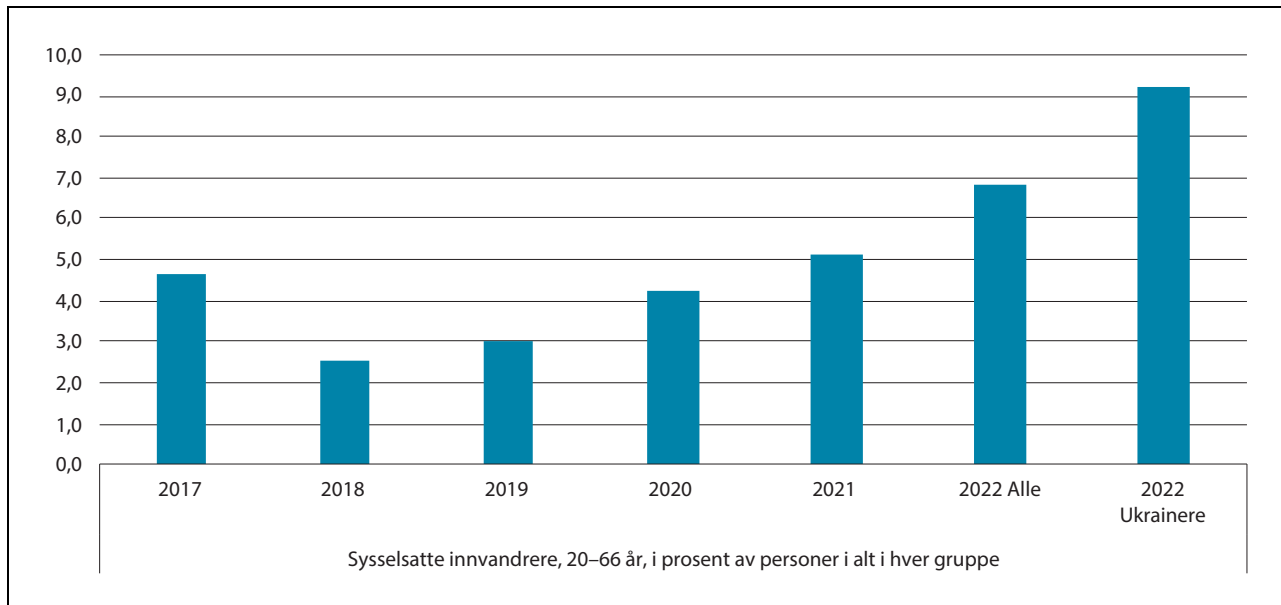
Rundt 60 prosent av dem som er i jobb, er kvinner, og om lag to av tre er under 40 år. Drøyt fire prosent er over 55 år. Omtrent en av fem jobber innen overnattings- og serveringsvirksomhet. Deretter følger forretningsmessig tjenesteyting, industri, helse- og sosialtjenester, primærnæringene og varehandel. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet per januar 2024 viser at Troms og Finnmark og Nordland har den høyeste andelen sysselsatte, med henholdsvis 23 og 19 prosent. Lavest andel er det i Vestfold og Telemark og i

Agder med 13 prosent. Videre viser tallene at omtrent to av tre ukrainere som er i arbeid, har avtalt arbeidstid på minst 30 timer i uken. Det er registrert drøye 9 100 ukrainske fordrevne hos Arbeids- og velferdsetaten, hvorav over 3 200 er registrert i et arbeidsmarkedstiltak og 3 200 er registrert som helt ledige.

Ser vi på sysselsettingen blant flyktninger i alderen 20–66 år med mindre enn ett års botid, har den ligget på mellom 2,5 og 5,1 prosent i fjerde kvartal i perioden 2017 til 2021, se figur 3.3. For 2022 er det to søyler. For alle flyktningene med under 1 års botid i 2022 var sysselsettingen på 6,8 prosent. Blant de ukrainske fordrevne som kom i 2022 var 9,2 prosent i arbeid, til tross for at de fleste ble bosatt relativt sent på året. Men også for flyktninger med kort botid er det store forskjeller mellom ulike grupper.<sup>10</sup>

Sammenlignet med noen europeiske land er det relativt få personer blant de fordrevne som er sysselsatt i Norge så langt. Det har trolig sammenheng med hva som tilbys ukrainske fordrevne i Norge sammenlignet med andre land, slik som norskopplæring, kvalifisering, arbeidsmarkedstiltak mv. For eksempel har ukrainske fordrevne mellom 18 og 55 år rett til å delta i introduksjonsprogram i Norge. Dette er med på å forklare den relativt lave andelen i arbeid. Per januar 2024 deltok i underkant av 15 000 ukrainske fordrevne i introduksjonsprogrammet. Andelen ukrainere i

<sup>10</sup> SSB statistikkbanken, tabell 12694 og 11609.



Figur 3.3 Sysselsatte flyktninger med botid under 1 år, 2018–2021 og sysselsetting blant ukrainere ved utgangen av 2022.

Kilde: SSB Olsen, 9. mars 2023 og SSB statistikkbanken tabell 12694 og 11609.

program økte noe fra sommeren 2023 og utover høsten. Av de fordrevne som hadde vært bosatt i minst tre måneder i januar 2024, deltok omtrent 86 prosent i program. Ni av ti ukrainere har kort programtid.

Ved utgangen av januar 2024 var 33 500 ukrainske fordrevne i alderen 18 til 55 år bosatt. 26 prosent av disse hadde da gjennomført og avsluttet introduksjonsprogrammet. Nærmere ni av ti gikk direkte over til arbeid eller utdanning (49 pst.) eller videre kvalifiseringstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten eller kommunene (38 pst.).

I politiets trusselvurdering for 2024 framheves det at fordrevne fra Ukraina befinner seg i en sårbar situasjon for å bli utnyttet, også til særlig alvorlige forhold som menneskehandel, tvangsarbeid og prostitusjon.<sup>11</sup> Arbeidstilsynet fører tilsyn med bransjer hvor de vurderer det er risiko for at utenlandske arbeidstakere kan bli utnyttet. Dette er arbeidsintensive bransjer med relativt lave krav til formalkompetanse. Arbeidstilsynet viser til at de i noen tilfeller har påtruffet ukrainere i tilsyn med virksomheter innen landbruket, renholdsbransjen, og overnattings- og serveringsbransjen. Erfaringene er at de i hovedsak har gode arbeidsforhold og god kunnskap om rettigheter og plikter i arbeidslivet i Norge. I stort vurderer tilsynet at ukrainske fordrevne så langt i liten grad er utsatt for sosial dumping. Når krigen er blitt mer

langvarig og flere kommer til Norge, forventer Arbeidstilsynet at de i større grad vil påtreffe ukrainske arbeidstakere i tilsynene framover.

### 3.4.3 Prognoser framover

Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen av krigen og hvilke konsekvenser det vil ha på hvor mange som vil komme til Norge. Samtidig kommer det også flyktninger fra andre land til Norge. Ankomstnivået til Europa fra andre land er høyt, og pågående konfliktsituasjoner kan bidra til ytterligere økte ankomster. UDIs scenariorapport av januar 2024 skisserer følgende tre scenarier for ankomster i 2024:<sup>12</sup>

- Lavt scenario: 8 000 til 20 000
- Mellomscenario: 20 000 til 40 000
- Høyt scenario: 80 000 til 120 000

Behovet for bosetting i 2024 er ved utgangen av 2023 anslått til om lag 37 000 personer. Bosettingsbehovet inkluderer både flyktninger og fordrevne som ikke ble bosatt i 2023, nye ankomster i 2024 og overføringsflyktninger.

Det er knyttet usikkerhet til hvor lenge de fordrevne fra Ukraina vil ha behov for å være i Norge, og når de eventuelt vil returnere til Ukraina. På kort sikt vil flere fordrevne fra Ukraina bidra til å trekke ned andelen yrkesaktive

<sup>11</sup> Politiet, 2023, s. 22.

<sup>12</sup> Utlendingsdirektoratet, 2023a.

### Boks 3.5 Rettigheter og tilbud til fordrevne fra Ukraina i andre nordiske land

Fordrevne fra Ukraina er gitt midlertidig oppholdstillatelse med rett til å arbeide i alle de nordiske landene, i tråd med EUs direktiv om midlertidige beskyttelse, som setter minstestandard for rettigheter til denne gruppen. De nordiske landene har valgt ulik politikk når det gjelder gruppens status som asylsøker eller flyktning, og mulighet for bosetting og tilhørende rettigheter. Rettighetene til fordrevne fra Norge er omtalt under pkt. 3.3.2.

#### Sverige

I Sverige har fordrevne samme rettigheter som asylsøkere. De har rett til økonomisk bistand til mat, klær og personlige utgifter på inntil 71 SEK per dag (NOK 25 400 per år). Migrationsverket og kommunen skaffer bolig og dekker bokostnader for fordrevne uten inntekt eller med inntekt under «riksnormen för försörjningsstöd». Det gis i utgangspunktet ikke andre stønader eller ytelser utover dette. Fordrevne kan motta noen arbeidsrettede tjenester, men får ikke introduksjonsprogram eller opplæring i språk eller samfunnskunnskap. Regjeringen har fra 1. juni 2023 gitt kommunene mulighet til å gi fordrevne språkopplæring. Det er foreslått en økning i tilskuddet til kommunal voksenopplæring i budsjettforslaget for 2024.

#### Danmark

I Danmark bosettes fordrevne direkte i en kommune etter oppholdstillatelse. De har i hovedsak tilsvarende rettigheter som flyktninger. Kommunene tilbyr et «Selvforsørgelses- og hjemreiseprogram» etter bosetting med danskopplæring

og arbeidsrettede tilbud, inkl. tilbud om arbeidspraksis og arbeid med lønnstilskudd. Hovedmålet er rask selvforsørgelse og arbeid innen ett år. Programmet tilpasses eventuell arbeidsdeltakelse. De fordrevne kan motta en selvforsørgelses- og returytelse hvis de ikke kan forsørge seg selv. Ytelsen er for de fleste mellom NOK 115 000 og 230 350, avhengig av om personen er forsørger eller ikke. Kommunen har plikt til å skaffe midlertidig bolig, men de fordrevne har en egenandel for leie- og forbruksutgifter. Finner de fordrevne bolig på egen hånd, kan de ha krav på bostøtte. Programmet og ytelsen varer i inntil fem år. Den fordrevne overføres så til den ordinære arbeidsinnsatsen og kan fortsette på sosiale ytelser.

#### Finland

I Finland har fordrevne samme rettigheter som asylsøkere første året, inkludert rett til å jobbe. Første året dekkes bokostnader inkludert mat i asylmottak, samt økonomisk bistand til klær, nødvendig helsehjelp, lokal transport og telefon på inntil NOK 47 800 per år. I mottak er det obligatorisk språkkurs. Fordrevne kan motta arbeidsrettede tjenester. Etter ett år kan fordrevne søke om registrering og bosetting i en kommune. Ansvar for tjenester overføres da til kommunene. De som tilbyr utvidet tilgang til sosiale tjenester, slik som behovsprøvet sosialhjelp og bostøtte, som til befolkningen for øvrig. Fordrevne kan delta i introduksjonsprogram, men i motsetning til ordinære flyktninger har de ikke rett på introduksjonsstønad. I praksis er det derfor få som går på introduksjonsprogram og mange forblir i den statlige mottaksordningen.

i befolkningen, siden det erfaringsvis tar noe tid før sysselsettingen blant flyktninger kommer opp på et høyt nivå. På lengre sikt vil flere ukrainere bidra til å øke arbeidsstyrken. Fordrevne som vender tilbake fra Norge, vil ha med seg kompetanse og erfaringer som vil kunne være viktig i gjenoppbyggingen av samfunnet, herunder institusjoner og arbeidslivet i Ukraina.

## 3.5 Historiske erfaringer

Norge har to ganger på 1990-tallet gitt fordrevne fra krig en form for midlertidig kollektiv beskyttelse. Først gjaldt det om lag 14 000 personer fra Bosnia-Hercegovina og få år senere om lag 8 300 fra Kosovo. I begge disse tilfellene ble bruken av midlertidig kollektiv beskyttelse koblet til tiltak for å legge til rette for tilbakevending.

Utvikling av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse og bruken av slikt regelverk på 1990-tallet var del av en ny, helhetlig flyktningpoli-

tikk som ble utviklet i denne perioden. Det skjedde i Norge og i flere andre land, klart inspirert av historiske begivenheter i perioden og diskusjoner i internasjonale fora. Tiltak med sikte på å legge til rette for tilbakevending i trygghet var et viktig element i den nye politikken. Støtte til tilbakevending ble dessuten koblet til innsats for humanitær bistand, gjenoppbygging, forsoning og langsiktig økonomisk og politisk utvikling i aktuelle land.<sup>13</sup> Tilsvarende ligger til grunn i dagens situasjon, se også omtale i boks 3.6.

I Bosnia-Hercegovina trakk krigen og urolighetene ut i tid, og allerede før de tre årene med kollektiv beskyttelse ville ha utløpt, fikk alle bosnierne mulighet til varig opphold. Både de som hadde kommet som asylsøkere og som overføringsflyktninger, ble etter en periode i mottak bosatt i kommuner over hele Norge. For første gang ble det bosatt over 10 000 flyktninger i løpet av ett år.<sup>14</sup> Om lag 2 000 av alle som hadde hatt kollektiv beskyttelse i Norge, vendte tilbake til Bosnia-Hercegovina i perioden 1995 til 2000.<sup>15</sup> Ulike europeiske land håndterte dem som flyktet fra krigen i Bosnia-Hercegovina, på forskjellige måter med tanke på oppholdsgrunnlag, sosiale rettigheter og opplegg for retur eller tilbakevending. Dette fikk også konsekvenser for hvor store andeler som ble returnert eller vendte frivillig tilbake da krigshandlingene var avsluttet.<sup>16</sup>

I Kosovo opphørte krigshandlingene bare noen uker etter at Norge våren 1999 hadde tatt imot 6 000 evakuerte og dessuten en del asylsøkere som kom på egenhånd i denne perioden. Tilbakevendingen kunne starte før planlagt bosetting i kommunene hadde kommet i gang. Om lag 5 000 av de 8 300 som hadde fått kollektiv beskyttelse i Norge, vendte tilbake eller ble tvangsreturnert til Kosovo i perioden 1999 til 2002.<sup>17</sup> Slik denne situasjonen utviklet seg, har den liten direkte overføringsverdi når det gjelder flyktningene fra Ukraina, hvor tidspunktet for eventuell tilbakevending er høyst usikkert.

Ett av hovedpremissene for det som etter hvert har blitt kalt et «tosporet løp» i norsk flyktningpolitikk, var at bosetting og dermed muligheter for aktiv deltakelse på ulike arenaer i det norske samfunnet, ville gjøre flyktninger best rustet

for tilbakevending til hjemlandet når det kunne skje i trygghet.<sup>18</sup>

Den tosporete tilnærmingen på 1990-tallet innebar at det i tillegg til bosetting og tilhørende integreringsordninger, ble iverksatt konkrete tiltak for å forberede flyktningene på tilbakevending. Det dreide seg blant annet om et forsøk med «bosnisk gymnas» for ungdom, ulike informasjonstiltak om situasjonen i Bosnia-Hercegovina, inkludert besøksreiser for å se på forholdene på hjemstedet etter krigen, og om nye former for økonomisk tilbakevendingsstøtte. Mange bosniske flyktninger var positive til tiltak som understreket at tilbakevending i trygghet kan være den beste langsiktige løsningen for dem. På den annen side kunne det ofte være utfordrende for dem som jobbet tettest på flyktningene i kommunene, å iverksette tiltak og virkemidler som skulle støtte opp under en politikk med både et integreringsperspektiv og et tilbakevendingsperspektiv.<sup>19</sup>

Hovedprinsippene som regjeringen la til grunn da Norge våren 2022 på kort tid måtte håndtere flere flyktninger enn noen gang tidligere, bygger i noen grad videre på politikken som ble utviklet på 1990-tallet. Derfor kan erfaringene med flyktningene fra Bosnia-Hercegovina ha en viss overføringsverdi. Det gjelder blant annet hva som er realistisk og mulig å gjennomføre for å legge til rette for tilbakevending når det en gang blir mulig.

Forskere har understreket at erfaringen fra 1990-tallet når det gjelder ordningen med midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag, er «tidskjør».<sup>20</sup> Jo lenger oppholdet i Norge varer, jo vanskeligere blir det å få til storstilt tilbakevending eller retur. Mange flyktninger kan ha et mål om å vende tilbake i den første tiden på flukt. Gradvis kan dette endre seg i takt med sterkere tilknytning til landet de bor i. At en stor andel av de fordrevne fra Ukraina er barn som tilbringer en del av oppveksten sin i Norge, vil forsterke slike bånd og gjøre tilbakevending mindre attraktivt. For andre kan det trekke i motsatt retning dersom ektemenn, fedre og voksne sønner fortsatt befinner seg i Ukraina. Generelt er det grunn til å tro at det å opprettholde nærhet til hjemlandet gjennom å ivareta kontakt og nettverk, kan bidra til å legge til rette for framtidig tilbakevending.

<sup>13</sup> St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*.

<sup>14</sup> Se UDIs årsmelding 1994.

<sup>15</sup> Se tab. 10.1 i St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*.

<sup>16</sup> Barslund mfl., 2017, s. 258.

<sup>17</sup> Brekke, 2002.

<sup>18</sup> Brekke, 2001.

<sup>19</sup> Dette drøftes blant annet i Berg, 1999.

<sup>20</sup> Brekke, 2001.



I perioden fra 2014 til og med 2017 kom om lag 14 000 asylsøkere fra Syria, med en markert topp på nærmere 10 500 i 2015. Om lag 70 prosent av syriske asylsøkere var menn. Spørsmålet om bruk av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse ble vurdert i forbindelse med det store antallet flyktninger fra Syria denne perioden, men ble ikke sett på som et aktuelt alternativ, verken i Norge eller andre europeiske stater som det er nærliggende å sammenlikne seg med, unntatt i Danmark.<sup>21</sup> Asylsøknadene ble behandlet individuelt på vanlig måte, og omtrent alle som fikk søknaden sin realitetsbehandlet de aktuelle årene, fikk flyktningstatus og opphold i Norge. I tillegg ankom det om lag 8 000 syriske overføringsflyktninger i samme periode, med en topp på 2 900 i 2016. En stor andel av overføringsflyktningene fra Syria har vært barnefamilier.

Kommuner og sivilsamfunn ble igjen oppfordret til «bosettingsdugnad».<sup>22</sup> I 2016 ble i overkant av 15 000 flyktninger bosatt i vel 400 kommuner over hele landet.<sup>23</sup> Som med bosnierne midt på 1990-tallet, gikk bosettingen av syrere, sammen med en del andre flyktninggrupper, raskere enn ellers.

### 3.6 Lærdommer

Denne meldingen ferdigstilles i mars 2024. Russlands angrepskrig i Ukraina fortsetter, og det kommer fortsatt betydelige antall fordrevne fra Ukraina til Norge. Det er ikke nå utsikter til at denne situasjonen vil endre seg i nær framtid. Regjeringen er likevel opptatt av å oppsummere noen lærdommer av håndteringen til nå. Regjeringen har fra starten fulgt situasjonen tett, blant annet gjennom følgeevalueringer, og vil legge opp til at vi evaluerer håndteringen samlet når situasjonen tilsier det. Siden ankomstene stadig er høye og mange har vært i Norge i kort tid, vil vurderingene her med nødvendighet bli foreløpige. Enkelte av lærdommene under drøftes mer inngående i de tematiske kapitlene i meldingen.

<sup>21</sup> Rytter mfl., 2023.

<sup>22</sup> Søholt mfl., 2018.

<sup>23</sup> Dette var før kommunesammenslåingene siden 2017 som har redusert antall kommuner fra 428 til 356.

#### 3.6.1 Ankomst, mottak og bosetting

Ekstraordinære tiltak har gjort at Norge har håndtert ankomsten av flyktninger fra Ukraina godt. Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse har avlastet saksbehandlingen i UDI og mottakssystemet, ved at fordrevne fra Ukraina i all hovedsak har fått vedtak om oppholdstillatelse og blitt bosatt svært raskt. Norge hadde allerede beredskap i lovverket gjennom en bestemmelse som åpnet for å gi for midlertidig kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. At en raskt kunne aktivere denne ordningen, var svært viktig.

De høye ankomstene av flyktninger har satt ankomst, mottaks- og bosettingsapparatet på prøve. Dette speilet på en del områder situasjonen i 2015–2016. Overordnet sett har dagens systemer og ordninger fungert godt. Kommunene har spilt en avgjørende rolle for at bosettingen fortsatt har kunnet gå raskt. At flyktninger bosettes i mange kommuner over hele landet, har vært viktig for å møte situasjonen med at mange skulle bosettes. Kommunene har vist stor evne og vilje til å ta imot flyktninger. Samtidig som flere enn noen gang har blitt bosatt, har bosettingen gått raskt, også for flyktninger fra andre land. Samtidig har det vært krevende å få til treffsikker bosetting når bosettingen har skjedd raskt, personer er bosatt spredt i hele landet og bosettingen har måttet tilpasse seg kommunenes kapasitet gjennom året.

Erfaringene fra bosettingen av flyktninger og fordrevne i denne perioden illustrerer også fleksibiliteten i det norske leiemarkedet. Fleksibiliteten skyldes først og fremst at det er mange småskalautleiere som gjør at et stort antall boliger kan trekkes inn og ut av markedet, og som gir variasjon i boligtilbudet. Private utleieres vilje til å tilgjengeliggjøre boliger i en akutt situasjon, har vært vesentlig.

De permanente systemene for registrering, asylmottak og bosetting av flyktninger må være fleksible og tåle uforutsigbarhet og svingninger, og lett la seg skalere opp og ned. Det er viktig å sikre rask og effektiv saksbehandling i alle ledd og rutiner for tidlig og god informasjon. Forenklet kartlegging i den tidlige fasen var avgjørende for å håndtere de høye ankomstene. Samtidig er det en risiko for at forenklet kartlegging i for liten grad legger til rette for at bosettingen blir treffsikker og at viktig informasjon om den enkelte først blir avdekket i kommunen etter bosetting. Mens en i den innledende fasen var tvunget til å begrense kartleggingen sterkt, har en over tid tatt inn enkelte tilleggselementer. Generelt må kartleggingen gi nok og nødvendig



### Boks 3.6 Nansen-programmet for Ukraina

Nansen-programmet er et flerårig støtteprogram for militær, sivil og humanitær bistand til Ukraina og naboland. Programmet er på 75 milliarder kroner for perioden 2023–2027, og er basert på en politisk avtale av 16. februar 2023. Norges forpliktelse til å støtte Ukraina over en femårsperiode. Den tverrpolitiske enigheten i Stortinget bekrefter for det ukrainske folk og det internasjonale samfunnet at Norge står ved Ukrainas forsvarskamp og landets suverenitet i det lange løp.

Konsekvensene av Russlands krigføring er så omfattende at det vil ta mange år å gjenopbygge landet. Ukraina vil derfor ha behov for internasjonal støtte i lang tid framover. Norsk støtte tar utgangspunkt i Ukrainas behov.

Regjeringen fremmet 2. februar 2024 Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Meldingen omtaler også ukrainske flyktninger i Norge. Nansen-programmet legger opp til en omfattende satsing på gjenoppbygging av Ukraina. Dette bidrar også til å under-

støtte tilbakevending og retur og legge til rette for en framtid i Ukraina for ukrainere som vender hjem. Fordrevne fra Ukraina som vender tilbake når forholdene ligger til rette for det, vil være en viktig ressurs for Ukrainas gjenoppbygging og demokratiske utvikling.

Studier viser en positiv sammenheng mellom integrering og deltakelse i vertslandet og bidrag til utvikling i opprinnelseslandet. Kompetansen og nettverk som ukrainske flyktninger i Norge tilegner seg gjennom arbeid, utdanning, frivillighet og annen deltakelse i det norske samfunnet, kan bidra positivt ved en eventuell tilbakevending eller retur til Ukraina. God integrering i Norge fremmer verdier som demokrati, likestilling, menneskerettigheter, sivilsamfunnsdeltakelse og tillit. Det bør vurderes hvordan denne kompetansen kan komme til nytte i gjenoppbyggingen av landet. Dette er relevant også for Ukrainas tilnærming til EU, og i tråd med den sivile støtten i Nansen-programmet.

informasjon om flyktningers kompetanse og tilretteleggingsbehov til å bidra til effektiv og treffsikker bosetting. Kartleggingsbehovet kan også være annerledes i en situasjon der svært mange skal bosettes. For eksempel har informasjon om førerkort vært viktig for å kunne ta i bruk boliger i enkelte kommuner. Gode digitale systemer for å dele informasjonen, er også viktig for at den informasjonen som samles inn, kan komme til nytte.

#### 3.6.2 Behovet for beredskapshjemler

Det finnes en rekke lover som inneholder ulike beredskapshjemler for den enkelte sektor i tilfelle av kriser, katastrofer eller andre alvorlige situasjoner. Dette regelverket er ikke utarbeidet særskilt med tanke på å håndtere høye asylsøkertall. Et høyt antall asylsøkere skaper utfordringer både for vertskommuner for mottak og bosettingskommuner. Først blir det press på arbeidet med registrering av søknader, innkvartering i mottak og kartlegging av asylsøkere i påvente av bosetting. Deretter blir det press på arbeidet med bosetting i kommunene og framskaffelse av boliger, og på grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og helse-

tjenester i både vertskommuner og bosettingskommuner.

For å kunne håndtere de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina er det gjort midlertidige endringer i ti lover. Våren 2022 fikk Proba Samfunnsanalyse og Advokatfirmaet Lund & Co i oppdrag å følgeevaluere de midlertidige endringene i lovverket, samlet og for hver sektor. De foreløpige funnene fra følgeevalueringen viser at de viktigste barrierene for kommunenes bosettingskapasitet er mangel på boliger og knapphet på kvalifisert arbeidskraft i tjenesteproduksjonen. Det er særlig utfordringer i helsesektoren.

Regjeringen vil framover vurdere behovene for permanente beredskapshjemler for å håndtere en framtidig situasjon med store asylanskomster.

#### 3.6.3 Avveining mellom innsats for integrering og midlertidighet

Norge har i 2022 tatt i bruk det eksisterende regelverket for midlertidig kollektiv beskyttelse for første gang siden 1999 og for andre gang noensinne. Målet var raskt og effektivt å gi beskyttelse inntil det ville være mulig å vende tilbake til trygge forhold i Ukraina. I en situasjon hvor målet

er at de som kommer, skal tilbys midlertidig opphold og på sikt vende tilbake, må det tas stilling til i hvilken grad det skal gjøres justeringer og tilpasninger, sammenlignet med det ordinære systemet for flyktninger.<sup>24</sup>

Den tosporede tilnærmingen som ble utviklet på 1990-tallet, se kap. 3.5, innebærer at landene tar høyde for at det er usikkert hva som vil skje på sikt. Målet for en slik politikk er integrering, deltakelse og tilsvarende rettigheter for dem som blir i tilfluktslandet. Samtidig er ideen at det satses på tiltak som legger til rette for tilbakevending og aktiv deltakelse i gjenoppbygging og samfunnsutvikling i hjemlandet. Hvordan en slik politikk skal innrettes, innebærer i praksis en svært krevende balanse mellom innsats for integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv og hjemlandets behov, og mellom investeringer i dag og muligheten for høye kostnader i framtiden.

På den ene siden er det vanskelig å forsvare høy innsats for å kvalifisere og gi opplæring til personer som i utgangspunktet bare skal være i Norge i kort tid. På den andre siden må vi ta høyde for at mange av dem som kommer, kan ende opp med å bli værende i relativt lang tid. Dette er det vanskelig å foregripe når en massefluktsituasjon oppstår. Gitt at oppholdet blir langvarig, kan for lav innsats for integrering bli svært kostbart, hvis en større andel av de fordrevne ikke kommer i arbeid og kan forsørge seg selv, men i stedet blir varig avhengige av ytelser og stønader fra det offentlige. Regjeringen ønsker også å bidra til at de fordrevne en dag kan vende tilbake til Ukraina med gode kvalifikasjoner og erfaringer. Ressursene de tar med seg tilbake, kan være viktige bidrag i gjenoppbyggingen av Ukraina. Mulighet for utdanning og erfaringer fra arbeidslivet i Norge, vil kunne gi viktige grunnlag den dagen de skal vende tilbake.

I all hovedsak har regjeringen valgt å ta i bruk det ordinære systemet for mottak, bosetting, integrering og generelle ordninger. Regjeringen har dermed lagt vekt på å sikre at de fordrevne så raskt som mulig kommer ut av mottak og blir bosatt i en kommune. Likevel har det i noen sammenhenger blitt trukket fram at det er utfordrende for kommunene og lokalsamfunnene å forholde seg til en gruppe som i større grad enn andre flyktninger forventes å vende tilbake til sine hjemland etter noe tid.

Det kan være motsetninger mellom innsatsen som tar sikte på å forberede tilbakevending, og innsatsen som innrettes med sikte på integrering i Norge. Et ønske om en sterkere orientering mot

tilbakevending vil kunne støte på betydelige utfordringer i praksis dersom de tilbudene som er tilgjengelige i kommuner, mottak og voksenopplæring, ikke i utgangspunktet er tilpasset en slik innretning. Særlig i en situasjon med svært høye og plutselige ankomster av asylsøkere og fordrevne, vil det ikke være realistisk å utvikle og iverksette nye kvalifiserings- og integreringsopplegg. Et integreringsløp med sikte på tilbakevending forutsetter derfor i noen grad at de ordinære systemene allerede er tilrettelagt med tanke på en slik situasjon.

### 3.6.4 Erfaringer med frivillighetens innsats for ukrainere

Frivillige organisasjoner har vist et sterkt og viktig engasjement i møte med fordrevne fra Ukraina. Mange av organisasjonene satte raskt i gang hjelpetiltak. Kombinert med stort engasjement i befolkningen, var frivillighetens innsats viktig for at mange fordrevne fra Ukraina følte seg velkommen og ble ivaretatt på en god måte.<sup>25</sup>

For å støtte opp om innsatsen ble det i mai 2022 lyst ut ekstraordinære tilskudd til frivilligheten. Ekstraulyksningen førte til rekord i antall søknader. Flere søkte om å oppskalere etablerte tilbud, mens mindre lokale organisasjoner primært ønsket å tilby nye aktiviteter. IMDi ga støtte til 151 nasjonale og lokale prosjekter og tiltak over hele landet, blant annet til ukrainske organisasjoner. Eksempler på tiltak og aktiviteter som har fått støtte, er idrettsaktiviteter, sosiale aktiviteter for familier, turer i nærmiljø, sangkor og leirskoler. IMDi ga også støtte til 33 prosjekter for å bidra til at fordrevne fra Ukraina fikk tilbud om norsk- og engelsktrening. Språktreningen har i hovedsak skjedd gjennom fysiske tilbud som språkkafe, fellesturer og samtalegrupper. Flere språktrenings-tilbud er gitt i kombinasjon med andre aktiviteter, for eksempel informasjon om norsk samfunnsliv eller sosiale aktiviteter. Frivilligheten videreførte og utvidet mange av disse tiltakene i 2023.

Frivilligheten i Norge har stor kapasitet og evne til å mobilisere befolkningen. Dette ble særlig synlig under de store ankomstene av asylsøkere i 2015, under pandemien i 2020–2022 og med de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina siden 2022. Frivillige organisasjoner og nettverk har blitt omtalt som «en sosial beredskapsinfrastruktur».<sup>26</sup> Gjennom denne infrastrukturen, kan brede lag av befolkningen mobiliseres når situasjonen krever

<sup>25</sup> Engset & Jafari, 2023.

<sup>26</sup> Fladmoe & Enjolras, 2022.

<sup>24</sup> OECD, 2023b.

det. Både i forbindelse med Syria i 2015 og Ukraina i 2022 inviterte regjeringen frivilligheten med. Det er stor vilje og kompetanse hos frivilligheten til å sette i gang hjelpetiltak raskt og til å finne nye, målrettede løsninger. Frivillighetens innsats er et viktig supplement til kommunenes arbeid med bosetting og integrering.

### 3.6.5 Kort introduksjonsprogram og erfaringer med kvalifisering for fordrevne fra Ukraina

Differensiering av programtiden i introduksjonsprogram ble innført med integreringsloven i 2021. Omfanget av deltakere med kort programtid var lavt fram til februar 2022. Med de fordrevne fra Ukraina har denne deltakergruppen vokst mye. Fra at opp mot åtte av ti hadde utdanning under videregående nivå, har omtrent ni av ti av de fordrevne fra Ukraina utdanning på minst videregående nivå.

På oppdrag fra AID har Fafo evaluert de nye grepene som ble tatt gjennom innføringen av integreringsloven, herunder differensieringen av programtid. Etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina, ble det avtalt at Fafo også skulle se særskilt på tilbudet til de fordrevne fra Ukraina. Analysen tyder på at det var store variasjoner mellom kommunenes tilbud. Både lengde og innhold i introduksjonsprogrammet varierer.<sup>27</sup> Flere kommuner starter tidlig med arbeidsrettede innhold i programmet, mens noen kommuner kun gir tilbud om språkopplæring. Det er flere årsaker til at tilbudet i kommunene varierer. Mange kommuner bosatte flyktninger for første gang på lenge, og hadde begrensede erfaringer med bosetting og kvalifisering av flyktninger. Det tar tid å få rigget et tilbud med kvalifisering og språkopplæring, å få på plass ansettelser og å forstå et regelverk som er nytt og som endrer seg. Det tar også tid å etablere de gode samarbeidsrelasjonene som er nødvendige for å etablere arbeidsrettede opplærings-tilbud.

Proba Samfunnsanalyse AS og Advokatfirmaet Lund & Co DA har utført en følgeevaluering av de midlertidige endringene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Proba påpeker at de midlertidige endringene i integreringsloven skiller seg fra de andre lovendringene ved at formålet ikke bare er å øke kommunenes bosettingskapasitet, men også å framskynde integreringen av fordrevne fra Ukraina. Alle endringene innebærer hel-

ler ikke lettelsener i bosettingskommunenes plikt til å tilby og gjennomføre integreringstiltak (for eksempel har fordrevne rett til kompetansekartlegging først etter bosetting i en kommune).

Proba mener at lovendringene overordnet må anses som treffsikre. I en undersøkelse de gjennomførte, kom det inn få forslag til alternative tiltak, og nesten alle forslagene er økonomiske tiltak. De finner ikke grunnlag for klare anbefalinger for å gjøre endringer i regelverket, men følgende skiller seg ut:

- Rett til annen språkopplæring enn norsk: Svært få velger dette, og Proba mener at det å fjerne denne retten kan gi fordeler uten betydelige ulemper.
- Muligheten til å gjeninntre i introduksjonsprogrammet: Flere kommuner er kritiske til regelen og mener den skaper problemer for gjennomføring av introduksjonsprogrammet at ukrainerne «kan komme og gå som de vil».
- Rett til å gjennomføre introduksjonsprogrammet på deltid oppfattes av de fleste, men ikke alle, respondentene som positivt. Dette har sammenheng med at valg av deltid vanligvis er knyttet til at deltakeren har en deltidsjobb ved siden av.
- Det er ikke krav om integreringskontrakt etter de midlertidige reglene, og de fleste respondentene oppfatter kontrakten som lite nyttig. Proba mener et alternativ kan være å fjerne krav om integreringskontrakt for alle.

Selv om de fordrevne fra Ukraina har midlertidig opphold, har de rett til introduksjonsprogram. Majoriteten av de fordrevne takket ja til introduksjonsprogram og opplæring i norsk, noe som i hovedsak forklarte de relativt lave sysselsettningstallene i den første perioden.

For å få en overordnet analyse og vurdering av arbeidsmarkedsintegreringen av fordrevne fra Ukraina, satte regjeringen i slutten av mai 2023 ned en hurtigarbeidende gruppe for å få innspill og forslag til tiltak som ved behov kunne styrke arbeidet med å få fordrevne ut i arbeid.

På bakgrunn av anbefalingene fra gruppen har regjeringen satt i gang en rekke tiltak:

- Etablering av et nasjonalt system for digital norskopplæring, som blant annet vil gjøre det enklere for kommunene å tilby fleksibel norskopplæring på kveldene og i helgene.
- Etablering av en hurtigarbeidende prosjektgruppe hvor KS, LO og NHO ble involvert. Gruppen fikk blant annet i oppdrag å lage en informasjonskampanje til arbeidsgivere i særlig relevante sektorer.

<sup>27</sup> Dapi & Tyldum, 2023.

- Utarbeiding av kompetansepakker om arbeidsrettet norskopplæring og om arbeidsrettede kvalifiseringsløp og en digital veileder om samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene om introduksjonsprogram.
- Oppdatering av IMDIs juridiske veileder om det midlertidige integreringsregelverket for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.

Regjeringen følger situasjonen nøye og er forberedt på å kunne iverksette ytterligere tiltak ved behov. Gjennom evalueringene til blant annet Fafø og Proba, sammen med rapporten fra den hurtigarbeidende gruppen, får regjeringen et godt kunnskapsgrunnlag om arbeidet med bosetting og kvalifisering av fordrevne fra Ukraina. På bakgrunn av dette kunnskapsgrunnlaget bør det utredes mulige beredskapsløsninger for framtidige store ankomster av asylsøkere, herunder permanente beredskapshjemler.

Både Fafø og Proba har evaluert kommunenes arbeid med korte arbeidsrettede kvalifiseringstilbud for de fordrevne fra Ukraina på oppdrag fra AID. De store ankomstene av fordrevne med medbrakt høy utdanning, samt tilpasningene i regelverket for å gjøre det mer fleksibelt, har derfor gitt departementet omfattende kunnskap og erfaringer med kommunenes arbeid med korte arbeidsrettede opplæringsløp. Denne kunnskapen vil bli brukt både i departementets arbeid med det

midlertidige regelverket og i arbeidet med å gjennomgå og styrke det ordinære regelverket.

### Regjeringen vil

- evaluere håndteringen av de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina i lys av gjennomførte og pågående følgeevalueringer.
- vurdere behovene for permanente beredskapshjemler for å håndtere en framtidig situasjon med høye ankomster av asylsøkere.
- vurdere hvordan vi kan tilpasse de ordinære systemene for bosetting og integrering av flyktninger og fordrevne for i større grad å kunne legge til rette både for integrering, deltakelse og ordinære rettigheter og plikter i tilfluktslandet, og for tilbakevending og aktiv deltakelse i gjenoppbygging og samfunnsutvikling i hjemlandet.
- bruke erfaringene med korte arbeidsrettede kvalifiseringstilbud for fordrevne fra Ukraina i videre utvikling av det ordinære regelverket.
- videreføre de midlertidige endringene i plan- og bygningsloven og husleieloven for å bidra til å framskaffe boliger ved vedvarende høye ankomster.
- innhente mer kunnskap om erfaringer med alternative botilbud for flyktninger i beredskapssituasjoner i nordiske land.



*Del I*  
*Den første tiden i Norge*





## 4 Innledning

Den første tiden i nytt land må innvandrere navigere i et nytt samfunn med et annet språk og andre samfunnsstrukturer og tradisjoner. Å finne seg til rette og komme på plass i alt det nye, kan kreve mye av den enkelte.

Regjeringen er opptatt av at alle innvandrere som får innvilget opphold, raskt skal bli en del av samfunnet og komme i gang med livet i Norge. Ukjente regler, normer og ordninger kan være krevende å forstå. Dette gjelder alle grupper av innvandrere. Tilgang til god informasjon både om plikter og forventninger og om de rettighetene hver person har, er grunnleggende for deltakelse i samfunnet. Uten god informasjon kan innvandrere bli sårbare for utnytting og havne i det useriøse arbeidslivet.

Årsaken til at den enkelte kommer påvirker hvordan den første tiden i Norge blir og hvilke rettigheter og tilbud den enkelte får. Familieinnvandrere og arbeidsinnvandrere blir som hovedregel ikke bosatt med offentlig hjelp. Mange arbeidsinnvandrere blir i praksis lenge i Norge. Likevel blir for mange stående utenfor viktige deler av samfunnet, og for mange havner i useriøse deler av arbeidslivet. Regjeringen er opptatt av at informasjon om plikter og rettigheter i Norge skal være lett tilgjengelig og forståelig, og vil jobbe for en integreringspolitikk som bidrar til at også arbeidsinnvandrere over tid kommer inn i og tar del i det norske samfunnet.

De som kommer som asylsøkere, må den første tiden gå gjennom en prosess med registrering, søknadsbehandling og avklaring av opphold. For mange tar det tid før asylsøknaden er behandlet. I denne fasen tilbyr staten innkvartering i mottak. De fleste som får oppholdstillatelse, blir deretter bosatt i en kommune. Overføringsflyktninger blir som hovedregel bosatt direkte i en kommune etter ankomst.

Hvilken kommune flyktninger bosettes i, kan ha betydning for hvilke muligheter de får. Det gjelder både mulighetene til opplæring og kvalifisering, til nødvendige tjenester fra kommunen, og hvilke muligheter som finnes i det lokale arbeidsmarkedet. Balansen mellom ulike hensyn er krevende, og må tilpasses hvor mange som kommer, og hvilke forutsetninger og behov de som skal bosettes har. Regjeringen er opptatt av at bosettingen skal være treffsikker, og vil at muligheter til arbeid og utdanning skal tillegges større vekt i fordeling av flyktninger til bosettingskommune. Målet er at flest mulig skal komme i arbeid og bli selvforsørget. Bosettingen må derfor gi gode muligheter for nødvendig språkopplæring og kvalifisering, og for rask overgang til arbeid. Samtidig må det i bosettingsarbeidet tas hensyn både til behovet for at den enkelte skal komme raskt på plass i en kommune, og hvordan de ulike kommunene kan svare på de ulike behovene som hver enkelt flyktning og flyktningfamilie kan ha.

For at bosettingen av flyktninger skal være styrt, spredt, rask og treffsikker, må hele landet tas i bruk. Det er viktig både for å unngå at flyktninger blir bosatt i områder med opphoping av levekårsproblemer og høy andel innvandrere, og fordi bosettingskommunene er ulike og kan treffe behovene til dem som bosettes på ulike måter. Spredt bosetting er også en forutsetning for god bosettingskapasitet, som gjør det mulig å bosette raskt også når det kommer ekstraordinært mange, slik det har gjort de siste to årene.

I del I av denne meldingen setter regjeringen søkelyset på politikken for dem som nylig har kommet til landet, med særlig oppmerksomhet om flyktninger og fordrevne. Kapittel 5 ser på situasjonen for arbeidsinnvandrere, mens kapittel 6 ser på situasjonen for dem med fluktbakgrunn. Kapittel 7 presenterer politikken for bosetting av flyktninger og fordrevne.

## 5 Arbeidsinnvandreres første tid i Norge

### 5.1 Arbeidsinnvandringen til Norge

EØS-avtalen i 1994 åpnet i prinsippet for en sterk økning i arbeidsinnvandringen fra EU-land til Norge, men det var først med EU-utvidelsene østover i 2004 at den store endringen kom. Det norske arbeidsmarkedet ble med ett åpnet for arbeidsinnvandrere fra en rekke nye land i Europa. Fra 2006 har arbeidsinnvandrere vært den største gruppen av innvandrere som kommer til Norge. Med unntak av de store gruppene asylsøkere som kom i 2015, har denne situasjonen vært stabil fram til 2022, da Russland angrep Ukraina.<sup>1</sup> Mellom 2004 og 2020 har det kommet om lag 100 000 arbeidsinnvandrere fra Polen til Norge. Dette utgjør den desidert største gruppen, med 34 prosent av alle arbeidsinnvandrerne som kom til Norge i denne perioden. Den nest største gruppen som har kommet til landet i disse årene, er arbeidsinnvandrere fra Litauen, etterfulgt av arbeidsinnvandrere fra Romania, Latvia og Bulgaria.

De nye arbeidsinnvandrerne fordeler seg over et stort antall yrkesgrupper i Norge, men hovedbildet er at bosatte, folkeregistrerte arbeidsinnvandrere fra EØS er konsentrert i bygg og anlegg, industri og forretningsmessig tjenesteyting, mens bosatte tredjelandsborgere langt oftere har høyere utdanning og typisk jobber i informasjon og kommunikasjon, helse og undervisning. Når det gjelder arbeidsinnvandrere som kommer på korttidsopphold, er fortsatt EØS-borgerne konsentrert blant annet i bygg og anlegg og i industri, mens tredjelandsborgerne gjerne jobber i primærnæringene, i transport og lagring og innen overnattings- og serveringsvirksomhet.

Mens arbeidsinnvandringen tidligere rettet seg primært mot de store byene og sentrale strøk, bosatte arbeidsinnvandrerne som kom etter 2004 seg raskt i alle landets fylker. Arbeidsinnvandringen er nå vel så mye et *ruralt* som et *urbant* fenomen.

Arbeidsinnvandrerrutvalget argumenterer for at det er behov for et nytt perspektiv på arbeidsinnvandring til Norge, som flytter fokus fra

arbeidsinnvandrerne som arbeidskraft og løfter fram de gradvise integreringsprosessene som foregår i lokalmiljøene der mange arbeidsinnvandrere etter hvert slår seg ned for godt.<sup>2</sup> Se omtale under punkt 2.5.

### 5.2 Registrering og informasjon

Personer som skal bo i Norge i minst seks måneder, har plikt til å melde flytting til Norge. Dersom personen fyller vilkårene for å bli registrert som bosatt i Norge, vil personen bli tildelt et fødselsnummer. Personen må selv sannsynliggjøre at vilkårene i folkeregisterloven er oppfylt, for eksempel gjennom dokumentasjon på bolig og arbeid i Norge for en seks måneders periode. Folkeregistermyndighetene skal foreta en konkret helhetsvurdering av om det foreligger en registreringspliktig flytting. Vurderingen innebærer en viss grad av skjønn. For å sikre likebehandling og forutberegnelighet har Skatteetaten utarbeidet retningslinjer for vurderingen.

EØS-borgere som skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, skal registrere seg hos politiet innen tre måneder fra innreisedato og bestille time for personlig oppmøte, slik at de kan få et registreringsbevis. De må også bestille time for oppmøte hos Skatteetaten for å søke om identitetsnummer (personnummer/d-nummer) og skattekort.

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland skal først registreres som bosatt hvis det er gitt oppholdstillatelse med minst seks måneders varighet. De vil da få utstedt et oppholdskort som dokumenterer at de har gyldig oppholdstillatelse i Norge. Tidligere måtte arbeidsinnvandrere også møte personlig hos Skatteetaten for å søke om skattekort, få identitetsnummer og registrere seg som bosatt, men siden 2019 er det nok med registrering og ID-kontroll hos utlendingsmyndighetene. Etter at oppholdstillatelsen er innvilget sender UDI nødvendige opplysninger elektronisk til Skatteetaten, som registrerer den enkelte som bosatt. Etter at

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå.

<sup>2</sup> NOU 2022: 18.

man er registrert bosatt, sender Skatteetaten fødselsnummer i posten og arbeidsgiveren eller arbeidstakeren kan bestille skattekort digitalt. EØS-borgere må altså registrere seg hos politiet og Skatteetaten, mens tredjelandsborgere kun må registrere seg hos utlendingsmyndighetene.

Personer som skal oppholde seg i Norge kortere enn seks måneder, kan tildeles et d-nummer. D-nummeret bestilles av den offentlige myndigheten, virksomheten eller finansforetaket som har behov for at en person har et d-nummer. Det kan for eksempel være tilfelle når personen skal få utstedt skattekort eller åpne bankkonto i Norge. I høringen til NOU 2022: 18 spilte blant annet Frelsesarmeens migrasjonssenter inn at de mener det stilles for strenge krav til dokumentasjon for at arbeidsinnvandrere kan registrere seg som bosatt i Norge. De mener mange sliter med å oppfylle kravene som stilles for å bli folkeregistrert, samtidig som mangel på informasjon fører til at mange heller ikke gjør forsøk på å registrere seg som bosatt. I 2022 hadde 170 000 arbeidsinnvandrere som betalte skatt, d-nummer. 19 000 av dem hadde hatt d-nummer i minst fem år.

Om en person er registrert som bosatt og har fødselsnummer, eller ikke blir registrert som bosatt og får d-nummer, kan ha betydning for rettigheter og plikter i Norge. Et eksempel på dette er retten til fastlege, som primært er knyttet til bostedsregistrering og fødselsnummer. Det er nødvendig med mer kunnskap om årsakene til at såpass mange med d-nummer har hatt det i over fem år. Regjeringen vil derfor gjennomføre en kartlegging av art, omfang og konsekvenser av at en større andel innvandrere oppholder seg i Norge over lengre tid og betaler skatt, uten at de er registrert som bosatt. På bakgrunn av kartleggingen skal det vurderes om det er behov for å gjøre endringer eller tilpasninger for å bidra til at de som faktisk skal være registrert som bosatt i Norge, blir det.

I forbindelse med EU-utvidelsen østover i 2004 ble det innført overgangsordninger for åtte av de nye medlemslandene, og tilsvarende da Romania og Bulgaria ble medlemmer i 2007. Overgangsordningene ble etablert på bakgrunn av store forskjeller i lønnsnivå mellom Norge og de nye medlemslandene og frykt for sosial dumping. I overgangsperioden ble det innført krav om oppholdstillatelse før arbeidsinnvandrere kunne begynne å jobbe, i tillegg til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår og som hovedregel heltidsstilling.<sup>3</sup> En stor del av arbeidsinnvandrere er i dag likevel konsentrert i enkelt næringer preget av lav organisasjonsgrad, og dårlige lønns- og arbeidsvil-

kår. For en nærmere omtale av utfordringene med sosial dumping, se kapittel 13.

Kunnskap om muligheter, rettigheter og plikter i Norge er en forutsetning for å kunne orientere seg i norsk arbeids- og samfunnsliv. Mangel på norskferdigheter og begrenset informasjon om rettigheter i det norske arbeidslivet kan gjøre det lettere for useriøse arbeidsgivere å utnytte nyankomne arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandrerrutvalgets vurdering er at det er behov for en styrket politikk for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i Norge. I den første fasen etter ankomst mener utvalget at det er nødvendig at nyankomne arbeidsinnvandrere og deres familier får tilgang til korrekt, klar og lett tilgjengelig informasjon om blant annet rettigheter og plikter i det norske arbeidslivet og hvordan en registrerer seg for å jobbe i Norge, for å få personnummer og skattekort og for å opprette bankkonto.

I de største byene i Norge, i tillegg til Kirkenes, er det opprettet egne *Servicesentre for utenlandske arbeidstakere* (SUA). Sentrene er etablert i et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og UDI. På SUA skal arbeidsinnvandrere og deres familier kunne ordne alt de trenger for å jobbe i Norge. Målgruppen er utenlandske arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende, familier til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere til utenlandske arbeidstakere. Målet er å gi rask saksbehandling og veiledning på flere språk. SUA gir i tillegg informasjon om hvordan arbeidsgiver kan være en god støttespiller for sine utenlandske ansatte. For dem som bor for langt unna til at det er hensiktsmessig å bruke SUA-kontorene, er det rundt 40 skattekontorer og 25 politikkontorer hvor EØS-borgere kan melde flytting til Norge med ID-kontroll og få registreringsbevis. De som bor i og ved de større byene har kort reisevei, men ventetiden kan være lang. Andre steder i landet er ventetiden kort, men reiseavstanden lang, særlig i mange distriktskommuner.

Flere steder er også velkomst- eller introduksjonstilbud på plass.<sup>4</sup> Et eksempel på et velkomstilbud er *Gjøvikregionen utvikling*, som har opprettet et velkomst- og vertskapsenter for kompetansesearbeidskraft. Senteret er del av det nasjonale nettverket *International Network of Norway*, som jobber for at regionen skal ha et godt tilbud for integrering av dem som er rekruttert fra utlandet.

Arbeidsinnvandrerrutvalget anbefalte at fylkeskommunene gis et ansvar for å koordinere vel-

<sup>3</sup> Se St.meld. nr. 9 (2005–2006) *Om overgangsordningene for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv.*

<sup>4</sup> NOU 2022: 18.

komstilbud til arbeidsinnvandrere i fylkets kommuner, i tett dialog med kommunene selv, regionale statlige aktører som politi, Skatteetaten og arbeids- og velferdsforvaltningen, og med partene i arbeidslivet, næringslivsaktører og frivillige organisasjoner. Utvalget anbefalte også at det utvikles en nasjonal veileder rettet mot kommuner, arbeidsgivere og andre aktører. Veilederen skal vise fram gode grep og løsninger for hvordan man kan ta imot arbeidsinnvandrere og deres familier på en god måte.

Fra 2024 innføres et nytt delmål i tilskuddsordningen *Utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak* som gir fylkeskommunene mulighet til å søke om midler for å etablere kommunale, interkommunale eller regionale velkomstilbud.

Det finnes flere nettbaserte informasjonstilbud rettet mot ulike innvandrergupper. Flere offentlige etater har lagt ut informasjon rettet mot arbeidsinnvandrere på sine nettsider. *Workinnorway.no* er et eksempel på en felles nettside med informasjon til dem som ønsker å jobbe i Norge og trenger råd og informasjon om jobbsøking, arbeidsliv og flytting. Likevel er det et behov for å gi bedre, mer samordnet og mer målrettet informasjon til nyankomne innvandrere.<sup>5</sup>

Arbeidsinnvandrerrutvalget anbefalte derfor at det gjennomføres en helhetlig digital satsing for å nå ut til nyankomne innvandrere med nødvendig og relevant informasjon for å delta i norsk arbeidsliv og samfunnsliv. På oppdrag fra departementet samarbeider IMDi med blant annet Utlendingsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og vel-

ferdsdirektoratet og Skatteetaten om å utvikle en egen nettside. En første versjon av nettsiden *nyinorger.no* som retter seg mot personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, ble publisert 1. juni 2023. Behovet for samlet helhetlig informasjon er ikke et nytt behov eller noe som begrenser seg til voksne personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Nettsiden skal videreutvikles og på sikt utvides til å gjelde for alle nyankomne flyktninger og innvandrere som kommer til Norge. Se boks 6.1 for mer informasjon om *nyinorger.no*. Mange av behovene for informasjon som Arbeidsinnvandrerrutvalget har pekt på, samsvarer også godt med informasjonsbehovet for voksne med midlertidig kollektiv beskyttelse.

### Regjeringen vil

- gjennomføre en kartlegging av omfang og konsekvenser av at en større andel innvandrere oppholder seg i Norge over lengre tid og betaler skatt, uten at de er registrert som bosatt.
- legge til rette for at det utvikles gode regionale velkomstilbud til nyankomne arbeidsinnvandrere og andre innvandrergupper som ikke omfattes av tilbudet som gis til asylsøkere og flyktninger.
- få utarbeidet en veileder rettet mot kommuner, arbeidsgivere og andre aktører med forslag til og løsninger for hvordan man kan ta imot arbeidsinnvandrere og deres familier på en god måte.
- legge til rette for at nettstedet *Ny i Norge* skal være informasjonskanalen for nettbasert informasjon til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere.

<sup>5</sup> Se blant annet tiltak 14 i Regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping fra 2022.

## 6 Personer med fluktbakgrunn og den første tiden i Norge

I ankomstfasen er det viktig å legge til rette for en rask og effektiv saksbehandling og å nå ut med nødvendig og relevant informasjon til asylsøkere.

Asylmottakene utgjør rammen for de fleste asylsøkeres første tid i Norge. Tilbudet i asylmottak skal sikre beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet. Barn som bor i asylmottak, skal gå på skole og ha tilbud om aktiviteter.

Hvor mange som bor i asylmottak, er i hovedsak avhengig av tallet på asylsøkere, saksbehandlingstid, andel i alternativ til mottak/privatboende, bosettingstakt og mulighet for retur eller tilbakevending. Antallet beboere i asylmottak har variert fra år til år, se figur 6.1.

kort opphold på senteret overføres de fleste til asylmottak fram til bosetting eller retur.

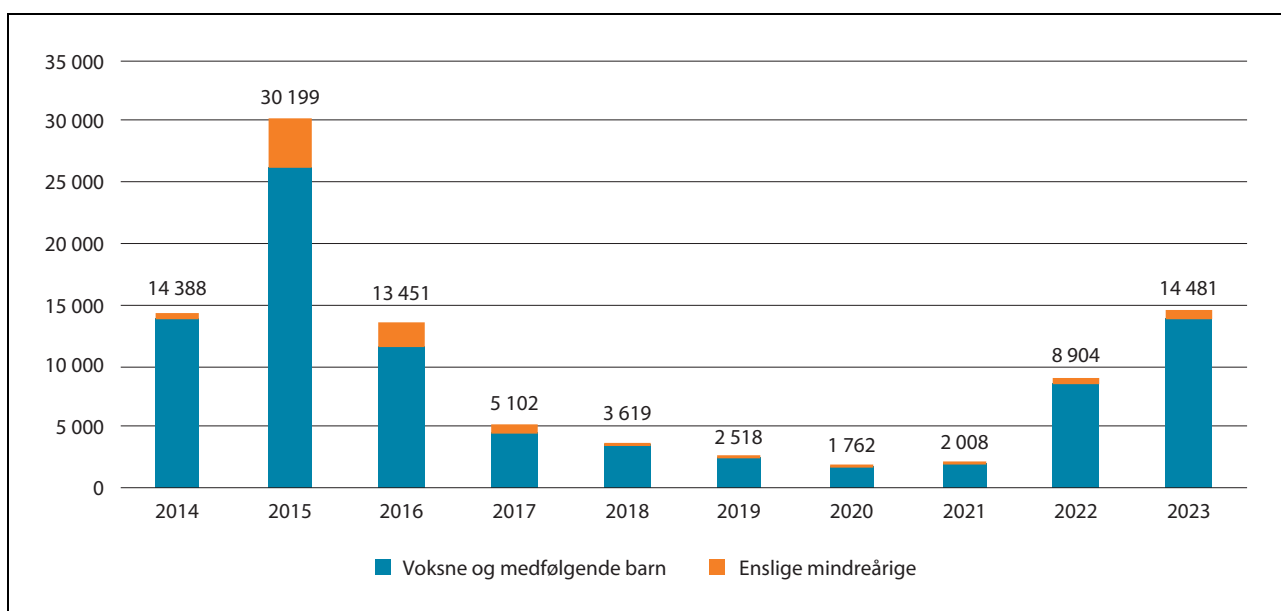
Det totale antallet ankomster er én av flere faktorer som påvirker politiets registreringskapasitet. Hvor raskt ankomstene skjer, hvor stor andel det er mulig å fastslå identiteten til og andel mindreårige, er noen eksempler på faktorer som vil påvirke kapasiteten. Asylsøkere skal gjennomføre et asylintervju hvor de blant annet må fortelle om hvorfor de har behov for beskyttelse i Norge. Det skal være med en tolk under intervjuet. Som et grunnlag for å fatte riktige vedtak, er det viktig å avklare søkeres identitet. Etter asylintervjuet behandler utlendingsmyndighetene søknaden og fatter et endelig vedtak.

### 6.1 Registrering, søknadsbehandling og avklaring av identitet

Politiets utlendingsenhet (PU) registrerer alle asylsøkere som kommer til Norge for å søke om beskyttelse (asyl). Asylsøkere blir primært registrert ved Nasjonalt ankomstsenter i Råde. Etter et

### 6.2 Informasjon

Asylsøkere og andre beboere i asylmottak skal så tidlig som mulig få nødvendig informasjon og grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet og verdiene det bygger på. Alle asylmottak skal ha et informasjonsprogram om dette. Infor-



Figur 6.1 Beboere i mottak pr. 31. desember hvert år.

Kilde: Utlendingsdirektoratet

masjonsarbeidet skal bidra til at beboerne kan ivareta sin egen livssituasjon, kjenne rettighetene og pliktene sine, ta informerte valg og bli best mulig forberedt til bosetting eller retur. Nettressursen *Ny i Norge* vil være viktig for å gjøre nyankomne innvandrere kjent med rettigheter og plikter, se boks 6.1.

Noe informasjon er målrettet mot ukrainere i Norge. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har siden våren 2022 fortløpende lagt ut informasjon på nettsidene oversatt til ukrainsk, engelsk og russisk. Informasjonen gjelder beskyttelse og opphold i Norge og arbeid og kvalifisering. Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt ut informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser rettet mot fordrevne på sine nettsider. Informasjonen er oversatt til ukrainsk og russisk. Det er også opprettet en egen nettside på nav.no med informasjon til arbeidsgivere. Utdanningsdirektoratet har utviklet informasjon myntet på nyankomne om det norske barnehage- og skolesystemet på en rekke språk, inkludert russisk og ukrainsk. Direktoratet vurderer også fortløpende om det er behov for mer informasjon på ulike språk. I forbindelse med søknadsfristen i 2023 til videregående opplæring og for barnehageopptaket, ble det utviklet informasjon på ukrainsk som ble formidlet i ulike kanaler.

De fleste overføringsflyktninger deltar på kulturorientering før de kommer til Norge. Kurset holdes vanligvis i det landet flyktningene er i før ankomst til Norge. Kurset inneholder informasjon om utdanning, arbeid og kvalifisering, helse, skikker og normer, lover og regler. IOM Norge gjennomfører programmet på oppdrag fra IMDi. Kursene holdes på flyktningenes morsmål eller et annet språk som flyktningene forstår godt. Kulturorienteringsprogrammet er et tilbud til personer som er åtte år eller eldre.

### 6.3 Asylmottak

Det primære formålet med mottakssystemet er å sikre innkvartering for de som søker om beskyttelse mens de har en søknad til behandling. Innkvartering i asylmottak og omsorgssentre er frivillig og skal være et midlertidig tilbud. Justis- og beredskapsdepartementet har delegert det operative ansvaret for innkvartering av asylsøkere til UDI. UDI skal sørge for et nøkternt, men forsvarlig innkvarteringsstilbud for den enkelte.

Etter den første fasen på et ankomstsenter bor noen asylsøkere på et *transittmottak* før de reiser videre til et ordinært asylmottak, et privat bofor-

#### Boks 6.1 Ny i Norge

Ny i Norge er en nettressurs som samler informasjon fra offentlige myndigheter som kan hjelpe nyankomne asylsøkere, flyktninger og andre innvandrere i den nye hverdagen i Norge. Ressursen gjør den enkelte kjent med rettigheter og plikter.

Ny i Norge ble publisert 1. juni 2023 med informasjon til voksne personer som har søkt eller skal søke beskyttelse i Norge som følge av krigen i Ukraina. Nettsiden oppdateres fortløpende og utvides med informasjon fra flere offentlige aktører om temaer som er relevante for personer med kort botid i Norge.

Ny i Norge vil bli utvidet med informasjon til andre nyankomne flyktninger og innvandrere de kommende årene. Nettstedet eies og driftes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, og innholdet utvikles og oppdateres i samarbeid med andre offentlige aktører.

hold eller ut av landet. De fleste asylsøkere bor på *ordinære asylmottak* mens søknaden deres blir behandlet, og de bor der fram til de er bosatt eller har fått endelig avslag på søknaden. *Akuttinnkvartering* er et tilbud som brukes i perioder med store og/eller raske ankomster, og når det ikke er mulig å få på plass tilstrekkelig mottakskapasitet raskt nok.

Overføringsflyktninger skal bare unntaksvis innkvarteres på asylmottak i påvente av bosetting.

UDI har tilrettelagte avdelinger som er tilpasset asylsøkere med fysiske og/eller psykiske hjelpebehov eller som trenger hjelp til å mestre hverdagen. UDI har også særskilte bo- og omsorgsløsninger (særbol) for beboere med særskilte behov og som har hatt episoder med trusler og utagerende oppførsel i ordinære mottak. I tillegg har UDI særskilte pleie- og omsorgsløsninger (særpleie) for beboere som på grunn av omfattende pleie- og omsorgsbehov ikke kan ivaretas i de andre mottakstypene. Målgruppen er i all hovedsak voksne.<sup>1</sup>

Både kommunale, private og ideelle aktører drifter asylmottak på vegne av UDI. Asylmottakene er lokalisert i hele landet. Vertskommunene for asylmottak mottar et årlig tilskudd fra staten som skal dekke de gjennomsnittlige utgiftene til helse- tjenester, barnevern, tolketjenester og administra-

<sup>1</sup> Utlendingsdirektoratet, 2024b.

sjon av slike tjenester i kommunen.<sup>2</sup> Vertskommunene får også tilskudd for elever i grunnskolealder som bor i asylmottak, og for å utføre kompetansekartlegging av beboere i mottak, se punkt 7.3.2.

Selv om asylmottak i utgangspunktet skal være et innkvarteringstilbud en kort periode, kan oppholdstiden bli lengre enn ønsket. Det er forskjeller i ventetid blant beboere i asylmottak. Noen utslagsgivende faktorer er nasjonalitet, familietype og om personer har spesielle behov.<sup>3</sup> Lang ventetid kan være svært belastende og kan føre til at den enkelte blir passivisert, demotivert og får økte eller nye helseplager. Samtidig lærer mange som bor lenge i mottak norsk og samfunnskunnskap, og noen etablerer sosiale nettverk. Det kan fremme mulighetene til å komme i jobb eller ta utdanning.

Det er til barn og unges beste at tiden i mottak begrenses, og at de så raskt som mulig blir bosatt i en kommune. Rapporter har vist at beboere opplever å bli flyttet mellom flere mottak.<sup>4</sup> Samtidig har barn og unge behov for å oppleve trygghet og stabilitet for å kunne utvikle seg og lære best mulig. Det er godt dokumentert at det er en generell sammenheng mellom psykisk helse og læring for alle elever.<sup>5</sup> Dersom barn og unge likevel må oppholde seg lengre tid i mottak, vil noen avbøtende tiltak kunne være nødvendig for å redusere de negative konsekvensene for barn og unge.

### 6.3.1 Tilbudet i asylmottak

For at innvandrere skal bli en del av det norske samfunnet, bør de få tilbud om informasjon og opplæring så tidlig som mulig.

Asylsøkere i asylmottak som er over 18 år, har plikt til å delta i 175 timer opplæring i norsk og 25 timer opplæring i samfunnskunnskap.<sup>6</sup> Opplæringen i samfunnskunnskap skal bidra til å bygge opp under holdninger og verdier som toleranse, likeverd og respekt. I deltakernes møte med et nytt land er formålet med opplæringen å bidra med nødvendig kunnskap om det nye samfunnet de skal være en del av, og på den måten bidra til å skape en felles referanseramme.

Mottaksbeboere som har fått innvilget opphold i Norge, trer inn i målgruppa for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringslo-

### Boks 6.2 Integreringsmottak

Integreringsmottak skiller seg fra ordinære asylmottak ved at beboere over 18 år får tilbud om og er forpliktet til å delta i et fulltidsprogram. Formålet med fulltidsprogrammet er å gjøre det lettere å komme raskere i arbeid og bidra i samfunnet. Tilbudet skal omfatte opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidsrettede aktiviteter, kompetansekartlegging og karriereveiledning. Målgruppen er personer som har fått, eller sannsynligvis vil få, oppholdstillatelse i Norge. Integreringsmottak tilbyr tjenester til beboerne sammen med kommunen, det lokale karrieresenteret og NAV-kontoret. Tjenestene er en del av et fulltidsprogram som beboerne forplikter seg til å delta i. I dag finnes det integreringsmottak i Steinkjer og Kristiansand. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) koordinerer den statlige innsatsen med integreringsmottak.

ven. Kommunen der asylmottaket ligger skal sørge for opplæring så snart som mulig etter at personen har folkeregistrert seg. Personer som med stor sannsynlighet vil få innvilget oppholdstillatelse, eller som venter på å bli bosatt i en kommune, kan få tilbud om innkvartering i et *integreringsmottak* (boks 6.1).

Kommunen der asylmottak ligger kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i asylmottak og har fått innvilget en oppholdstillatelse. Integreringsfremmende tiltak motvirker passivitet og bidrar til å starte kvalifiseringen tidlig. Eksempler på slike tiltak kan være foreldreveiledning, livsmestring, realkompetansevurdering, godkjenning av medbrakt høyere utdanning og karriereveiledning i samarbeid med fylkeskommunen. Personer som er i målgruppen for ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, har ikke plikt til å delta i opplæringen i asylmottak. Botiden i asylmottak for denne gruppen har til nå vært svært kort.

Tall fra IMDi viser at 50 prosent av asylsøkerne som hadde plikt til opplæring i norsk i mottak, deltok i slik opplæring i 2022. Det var en nedgang på 18 prosentpoeng siden året før. Tilsvarende andel for deltakelse i opplæring i samfunnskunnskap var 21 prosent, noe som utgjorde en nedgang på 23 prosentpoeng siden året før.<sup>7</sup> Nedgangen kan ifølge IMDi ha sammenheng med at

<sup>2</sup> Utlendingsdirektoratet, 2023d.

<sup>3</sup> Weiss mfl., 2017.

<sup>4</sup> Mathisen mfl., 2023

<sup>5</sup> Mæland mfl., 2019; Jury mfl., 2017; Kautz mfl., 2014, referert i Lødding mfl., 2022.

<sup>6</sup> Se integreringsforskriften §§ 1 og 2.



### Boks 6.3 Stord petanqueklubb

Frivillige organisasjoner og idretten spiller en viktig rolle i integreringsarbeidet, også for beboere i asylmottak. Organisasjoner legger til rette for norsktrening, idrett og fritidsaktiviteter. Et eksempel er Stord Petanqueklubb, som har etablert et prosjekt ved Stord asylmottak. Mottaksbeboere er med i de faste petanque-aktivitetene, der det spilles med stålkuler på grus. Tilbudet engasjerer mange beboere og fungerer som en møteplass for lokalbefolkning og beboere på asylmottaket.

de kommunale voksenopplæringene har hatt problemer med å bygge opp kapasitet i tråd med behovet. Andelen asylsøkere som deltok i slik opplæring, kan også være påvirket av at botiden i mottak var kort i 2022. Dette er uansett lave tall på deltakelse, og regjeringen vil jobbe for at flere starter opplæring og kvalifisering for arbeid allerede i asylmottak.

Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle for beboere i asylmottak. IMDi forvalter en tilskuddsordning til frivillige organisasjoner. Tilskuddet skal stimulere til aktiviteter som bidrar til at beboere i mottak får en meningsfull hverdag og bedre muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning, blant annet gjennom norsktrening og arbeidsrettede tiltak. Aktivitetene skal bidra til å øke kunnskapen om det norske samfunnet og gi informasjon om rettigheter og plikter. Videre skal de bidra til økt deltakelse i lokale lag og foreninger. Målgruppen er primært beboere over 18 år, men familieaktiviteter kan inngå.

Fritidsaktiviteter er viktig for barns deltakelse og inkludering. UDI forvalter en tilskuddsordning til aktivitetstilbud for barn i asylmottak. Formålet er gi barn i asylmottak en meningsfull hverdag gjennom et aktivitetstilbud tilpasset barnets alder, utviklingsmessige behov og interesser. Enkeltpersoner, frivillige organisasjoner og ikke-fortjenestebaserte virksomheter kan søke. Det kan være fysiske aktiviteter, kulturelle opplevelser, hobbyvirksomheter, utflukter og opplæring i praktiske ferdigheter som kan komme til nytte i Norge eller hjemlandet.

Barn i asylmottak skal, fra de er to år til grunnskolealder, ha et tilrettelagt tilbud på minimum tre timer per dag, mandag til fredag. Tilbudet kan gis

gjennom egen barnebase på asylmottaket eller ved kjøp av barnehage tilbud eller lignende. Barn under grunnskolealder som bor i asylmottak, har ikke rett til barnehage. En slik rett inntreer først etter at barn og foreldre er innvilget opphold og er bosatt i en kommune. Barn i asylmottak kan likevel tilbys heldags barnehageplass etter søknad fra asylmottakene. Fra 2021 er det gitt tilskudd til heldagsplass i barnehage for barn i asylmottak fra ett år og oppover. Tilskuddet inkluderer foreldrebetaling og kostpenger.

Alle barn i grunnskolealder har rett på opplæring så raskt som mulig. Den absolutte fristen for å gi et fullverdig opplæringstilbud er midlertidig endret fra en til tre måneder. Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i landet i mer enn tre måneder. Dette omfatter også barn som har søkt asyl. Kommuner som har asylmottak, må planlegge for at det kan komme barn som raskt skal inn i et opplæringstilbud. Unge asylsøkere mellom 16 og 18 år har rett til videregående opplæring for ungdom eller grunnskoleopplæring for voksne når det er sannsynlig at den enkelte skal være i Norge i mer enn tre måneder. For ungdommer som bor i asylmottak, er det den fylkeskommunen hvor mottaket ligger, som har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring. En barriere for deltakelse kan være store avstander mellom mottaket og den videregående skolen.

Forskning viser at den første tiden i et nytt land er viktig. Barnehage, skole og fritidsaktiviteter bidrar til å skape normalitet og forutsigbarhet i hverdagen til barn og unge på flukt.<sup>8</sup> Barnehage og skole legger til rette for vennskap med jevnaldrende og relasjoner til trygge voksenpersoner. Dette bidrar til å få tankene vekk fra det som er vanskelig. For mange vil skole og utdanning representere håp om en bedre framtid.

### 6.3.2 Enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere er barn og unge som kommer til Norge uten foreldre eller andre med foreldreansvar, og som søker beskyttelse. Barna trenger mye og helhetlig oppfølging og bistand i overgangen fra å være mindreårige til å bli voksne. Enslige mindreårige skal derfor prioriteres i saksbehandlingen og bosettingen og ha kortest mulig opphold i asylmottak.

Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år får i dag tilbud om opphold i et omsorgssenter.

<sup>7</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2023c.

<sup>8</sup> Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2024.



Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har ansvar for å gi et bo- og omsorgstilbud på et omsorgssenter i statlig eller privat regi fram til barnet blir bosatt i en kommune eller forlater landet etter avslått søknad. Bufetat har også ansvaret for å bosette barn som har fått vedtak om opphold i en kommune. Omsorgssentrene skal gi barnet god omsorg og trygghet og bidra til at det får den individuelle oppfølgingen og behandlingen det har behov for. Det gjelder de samme kvalitetskravene for omsorgssentre som for andre barnevernsinstitusjoner. Statsforvalteren fører tilsyn med at omsorgssentre blir drevet i samsvar med gjeldende regelverk, og at barna som bor der, får forsvarlig omsorg og behandling.

Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år får tilbud om innkvartering i egne asylmottak under hele mottaksoppholdet, under UDIs ansvar.<sup>9</sup> Den praktiske utøvelsen av omsorgsansvaret delegeres til driftsoperatøren ved innkvarteringsstedet. For å sikre at rettighetene til enslige mindreårige i mottak blir ivarettatt, ble det i 2022 innført en uavhengig tilsynsordning der statsforvalteren skal føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. Tilsynsordningen omfatter enslige mindreårige asylsøkere med følgeperson som bor på ordinære asylmottak.

Statsforvalteren har også ansvar for å oppnevne en representant for enslige mindreårige asylsøkere og verge etter at oppholdsstatus er avklart. Representant/verge er en voksen person som skal ivareta barnets juridiske og økonomiske rettigheter i Norge i foreldrenes fravær.

I 2022 og 2023 har det kommet flere enslige mindreårige med følgeperson enn årene før. Følgepersoner kan være slektninger eller andre voksne som ivaretar barnet, men hvor den voksne ikke har et formelt foreldreansvar. Andelen som kommer sammen med følgepersoner, er høyere blant enslige mindreårige fra Ukraina enn blant enslige mindreårige fra andre grupper. Enslige mindreårige som registrerer seg hos politiet sammen med følgepersoner, vil som hovedregel få tilbud om plass på et ordinært asylmottak. De får dermed ikke de samme omfattende tiltakene som de som kommer uten følgeperson, som egne bo- og omsorgsløsninger.

Det kan oppstå problematiske situasjoner der følgepersonens relasjon til barnet og vedkommendes omsorgsansvar ikke er avklart. I noen tilfeller er derfor barn og voksen blitt skilt og barnet plassert i innkvartering for enslige mindreårige.

Noen enslige mindreårige og følgepersoner flytter privat allerede ved ankomst. I oktober 2023 sendte Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ut et brev til alle landets kommuner for å klargjøre barnevernets ansvar. Barnevernsloven gjelder for alle barn, også for dem som ikke er formelt bosatt. Dersom barnevernstjenesten får informasjon om et barn som flytter privat, må den vurdere informasjonen. Enhver henvendelse til barnevernet om et barn vil i prinsippet være å anse som en bekymringsmelding i lovens forstand. Alle har en plikt til å melde fra til barnevernet ved bekymring for et barn. Barnevernet vil foreta en undersøkelse og, dersom det er ansett nødvendig, sette inn tiltak. Barnevernet har ikke en generell plikt til å åpne undersøkelsessak og vurdere barnets omsorgssituasjon dersom et barn bor privat hos andre enn foreldrene. Dersom barnevernstjenesten vurderer at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å iverksette tiltak etter loven, bør barnevernstjenesten forsøke å motivere barnet til å flytte til et omsorgssenter (under 15 år) eller et mottak for enslige mindreårige (over 15 år). Dersom barnet ikke vil, må barnevernstjenesten vurdere å iverksette barnevernstiltak.

Erfaring og forskning viser at mange enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge, har omfattende omsorgsbehov.<sup>10</sup> Det gjelder både de som kommer med og uten følgeperson. Flere har blitt adskilt fra og mistet muligheten til kontakt med familiemedlemmer, og mange vet ikke om familien fremdeles er i live. Mange av barna har vært utsatt for vold og overgrep, mistet nære personer og vært redde for eget liv under flukten til Norge. Dette dokumenteres i kartleggingsrapportene fra omsorgssentrene og i etterfølgende vedtak om oppfølging. En studie har vist at et flertall av enslige mindreårige asylsøkere har opplevd traumatiserende livshendelser, og at de viste psykologiske symptomer som posttraumatisk stresslidelse, angstsymptomer og depresjon seks måneder etter ankomst.<sup>11</sup> Oppfølging etter fem år viste betydelig reduksjon i depresjon, men ikke i angst, PTSD og ytre symptomer.<sup>12</sup>

De senere årene har det kommet stadig yngre barn blant enslige mindreårige asylsøkere. I løpet av 2022 har det vært barn i omsorgssentrene helt ned til seks år. Av de totalt 216 barna under 15 år som kom i 2022, var 38 barn 12 år eller yngre. De yngste barna trenger mindre og tilrettelagte

<sup>10</sup> Andersson mfl., 2020; Jakobsen, 2018.

<sup>11</sup> Jensen mfl., 2013.

<sup>12</sup> Jensen mfl., 2019.

<sup>9</sup> Se Utlendingsloven § 95.

### Boks 6.4 Privatboende og beboere i alternativ til mottak

Det er frivillig for asylsøkere om de vil bo i asylmottak mens de venter på at asylsøknaden blir behandlet. Som hovedregel må personer som velger å bo privat, klare seg selv økonomisk.

Alternativ mottaksplass (AMOT) er en ordning for asylsøkere og andre som har rett til å bo i asylmottak. Ordningen innebærer at en kommune påtar seg ansvaret for å gi et botilbud og til å følge opp personen, mot et økonomisk tilskudd. Det er frivillig for kommunen å ta imot en person på alternativ mottaksplass.

For å få til effektiv innkvartering i forbindelse med økte ankomster fra Ukraina, ble ordningen midlertidig utvidet til også å gjelde for fordrevne fra Ukraina som søker om midlertidig

kollektiv beskyttelse (MAMOT). Mange fordrevne fra Ukraina har familie eller annet nettverk i Norge som de ønsker å bo hos. Den midlertidige ordningen ble særlig brukt i 2022 da om lag 30 prosent av de som ble bosatt, hadde bodd privat. Andelen i 2023 var 15 prosent. Tilsvarende andel var på 6 prosent i 2021. 98 prosent av dem som oppholdt seg utenfor mottakssystemet før bosetting, var fordrevne fra Ukraina. Ved årsskiftet 2023/2024 hadde andelen fordrevne fra Ukraina som søkte om MAMOT, sunket til rundt tre prosent. Ordningen ble besluttet avvirket fra februar 2024. MAMOT-ordningen blir etter planen evaluert i 2024.

avdelinger med høyere voksentetthet. Bosettingsprosessen rundt de yngste barna krever også mer fra omsorgssentrene. Ofte er det anbefalt fosterhjem for denne gruppen. Det er en prosess som krever grundig kartlegging og vurdering av behov, og samarbeid med andre instanser som bosettingskommune og fosterhjemstjenesten.

De siste årene er det også registrert flere barn som har slekt i Norge. Dette stiller nye krav til hvordan omsorgssentrene jobber for å kvalitets sikre relasjoner til slekt, tilrettelegge for besøk og samvær, og for det bosettingsforberedende arbeidet. For de mest traumatiserte barna med omfattende omsorgsbehov er det i perioder nødvendig med forsterkede tiltak.

Presset på kommunale tjenester og tilbud i vertskommuner for mottak og omsorgssentre påvirker også enslige mindreårige. Det kan føre til forsinkede og manglende helseundersøkelser og at skoletilbudet ikke tilstrekkelig ivaretar barnas rettigheter og behov for tilpasninger.

Erfaringer de siste årene har vist at det er viktig å opprettholde en basiskapasitet og kompetanse på feltet, også i perioder med få ankomster. Tilbudet i omsorgssentre må være fleksibelt for å kunne håndtere en rask og uventet økning i antall enslige mindreårige asylsøkere.

Regjeringen er opptatt av å ivareta enslige mindreårige og vil fortsette å prioritere denne gruppen i saksbehandlingen.

## 6.4 Tilbakevending og retur

Norge har en ordning for frivillig tilbakevending for flyktninger og fordrevne hvor de som omfattes får dekket flybilletten til hjemlandet og et støttebeløp på 15 000 kroner per person. Det har generelt vært lite interesse for ordningen, men det har vært en økning blant ukrainere som ønsker å vende hjem.

Videre er det slik at utlendinger uten lovlig opphold i Norge, herunder personer med endelig avslag på søknad om asyl, er forpliktet til å forlate landet. Det er ønskelig at returen skjer frivillig. Hvis det ikke skjer, kan personen bli sendt ut med tvang av politiet. For å oppmuntre til retur uten bruk av tvang, forvalter UDI en individuell og søknadsbasert tilskuddsordning for privatpersoner om assistert retur. Støtte kan gis i form av dekning av reiseutgifter og støtte til reintegrering i hjemlandet. Rask retur er viktig for å nå det overordnede målet om kontrollert og bærekraftig innvandring. Det er også viktig for å bevare tilliten til asylinstituttet, motarbeide kriminalitet og å redusere offentlige utgifter.

Regjeringen har en returstrategi for perioden 2023–2029. Regjeringen legger opp til at returer skal gjennomføres effektivt og med god rettssikkerhet, og at returarbeidet nasjonalt skal være samordnet med alle relevante aktører. Returarbeidet til Norge bygger på samarbeid med sentrale opphavsländer og på det europeiske samarbeidet.

Regjeringen legger vekt på at returer skal være bærekraftige både for personene som blir returnerte og for opprinnelseslandet.

**Regjeringen vil**

- jobbe for å starte kvalifisering for arbeid allerede i asylmottak.
- fortsette å prioritere enslige mindreårige i saksbehandlingen.
- opprettholde tilliten til asylordningen gjennom et effektivt returarbeid.

## 7 Bosetting av flyktninger

For at flyktninger<sup>1</sup> skal komme i arbeid og delta i samfunnslivet, er det avgjørende at de raskt kan bli etablert i en kommune. Det er viktig både for den enkelte og for samfunnet. Alle med oppholdstillatelse i Norge kan etablere seg i den kommunen de selv ønsker. Dette gjelder imidlertid ikke dersom en flyktning er avhengig av økonomisk støtte fra det offentlige. Bosetting med offentlig hjelp er ikke en rettighet eller en plikt for flyktninger. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene. I praksis blir de fleste bosatt etter avtale mellom staten og en kommune.

Regjeringens mål er at bosettingen skal være styrt, spredt, rask og treffsikker. *Styrt* bosetting handler om at flyktninger ikke selv kan velge hvor de skal bo den første tiden i Norge. *Spredt* bosetting vil si at nyankomne flyktninger skal bosettes i alle landsdeler og i kommuner av ulik størrelse. *Rask* bosetting betyr at nyankomne flyktninger skal bosettes så raskt som mulig etter innvilget

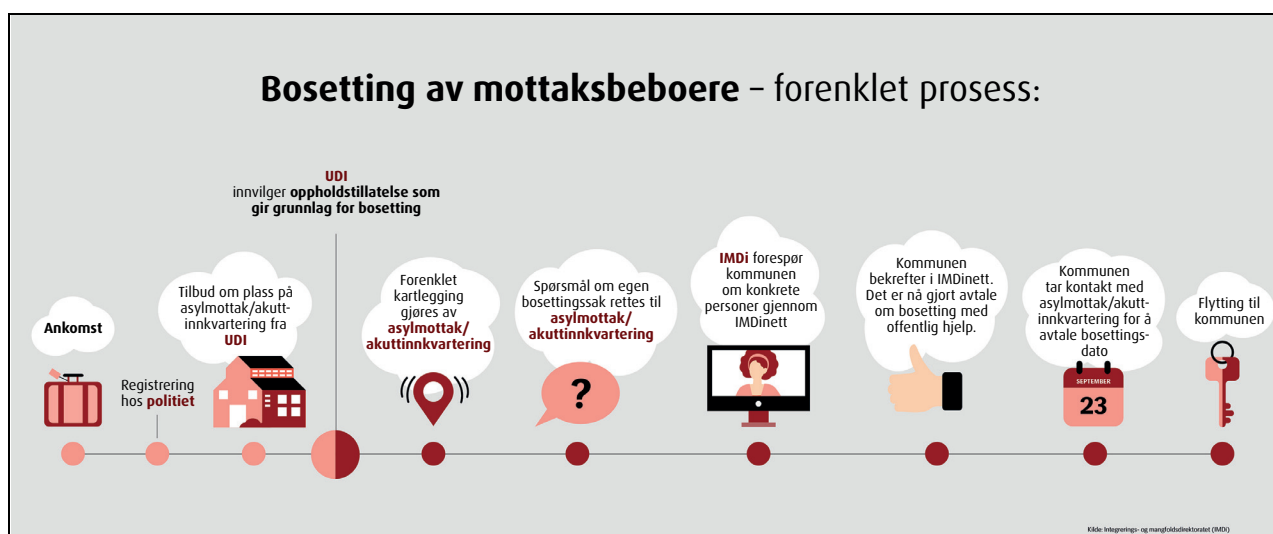
oppholdstillatelse eller innreisestillatelse (overføringsflyktninger). *Treffsikker* bosetting innebærer blant annet at nyankomne flyktninger skal bosettes i kommuner med tilbud om kvalifisering, utdanning, arbeid og andre tjenester. Hvordan bosettingen skjer, er viktig for å kunne nå hovedmålet for integreringspolitikken om at flere innvandrere skal i utdanning og arbeid, og å bygge sterke felleskap og gode fellesarenaer.

Bosetting av flyktninger varierer over tid i takt med krig og uroligheter i verden, antall asylsøkere som får innvilget oppholdstillatelse og antall overføringsflyktninger som Norge skal ta imot. I 1994 ble alle kommuner for første gang anmodet om å bosette flyktninger. Over 10 000 flyktninger fra Bosnia-Herzegovina ble bosatt samme år.<sup>2</sup> Da det kom et høyt antall asylsøkere i 2015, ble også alle kommunene på nytt mobilisert. Det ble bosatt 11 342 flyktninger i 2015 og 15 291 flyktninger i 2016.

Mellom 2018 og 2021 var bosettingsbehovet på omtrent 5 000 flyktninger årlig, og flertallet som skulle bosettes, var overføringsflyktninger. Koronapandemien og globale reiserestriksjoner førte

<sup>1</sup> Begrepet «flyktning» er i dette kapitlet brukt om personer som har søkt beskyttelse og fått innvilget flyktningstatus, midlertidig kollektiv beskyttelse, opphold på humanitært grunnlag eller på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket o.l. Dette er ikke i tråd med bruk av flyktning-begrepet etter utlendingsloven. Iht. utlendingsloven er det kun personer som fyller kravene for å få beskyttelse (asyl) som omtales som flyktninger.

<sup>2</sup> Utlendingsdirektoratet, 1994.



Figur 7.1 Bosetting av beboere i asylmottak

Kilde: IMDi

### Boks 7.1 Samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger

Bosetting av flyktninger er en frivillig, kommunal oppgave som krever involvering fra mange på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom staten ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet og kommunene ved KS om mottak og bosetting av flyktninger. Formålet med samarbeidsavtalen er at staten og kommunesektoren i fellesskap skal løse de oppgavene Norge har forpliktet seg til når det gjelder mottak av asylsøkere og bosetting av flyktninger. Avtalen er forankret i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren, og den koordineres fra statens side av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Så lenge avtalen gjelder er det en forutsetning for KS sin rolle i bosettingsarbeidet at den

enkelte kommune selv avgjør hvor mange flyktninger den har kapasitet til å bosette. Videre må kommuner som bosetter, sikres gode rammebetingelser.

Avtalen skal klargjøre rammebetingelser slik at kommunene bosetter så raskt som mulig og i samsvar med bosettingsbehovet, og innen målene og kriteriene som er fastsatt. Partenes forpliktelser følges opp gjennom konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS og i Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger. Nasjonalt utvalg skal bidra til at samarbeidsavtalen gjennomføres på best mulig måte. Utvalget består av et likt antall representanter fra stat og kommune og ledes av IMDis direktør.

til at antallet bosatte i 2020 gikk ned, og ventetiden gikk opp.

Fra 2022 har bosettingsbehovet økt betydelig. Alle landets kommuner ble anmodet om å bosette 35 000 flyktninger i 2022, 38 000 i 2023 og 37 000 i 2024. Kommunene har gjennom 2022 og 2023 gjort en stor jobb med å bosette flyktninger. I 2022 ble 31 258 flyktninger bosatt. I 2023 ble 33 701 flyktninger bosatt. Aldri tidligere er det bosatt så mange flyktninger i løpet av et år. Bosettingen gikk også raskere enn tidligere. Den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting i en kommune var om lag 2,5 måneder i 2022 og 2023.

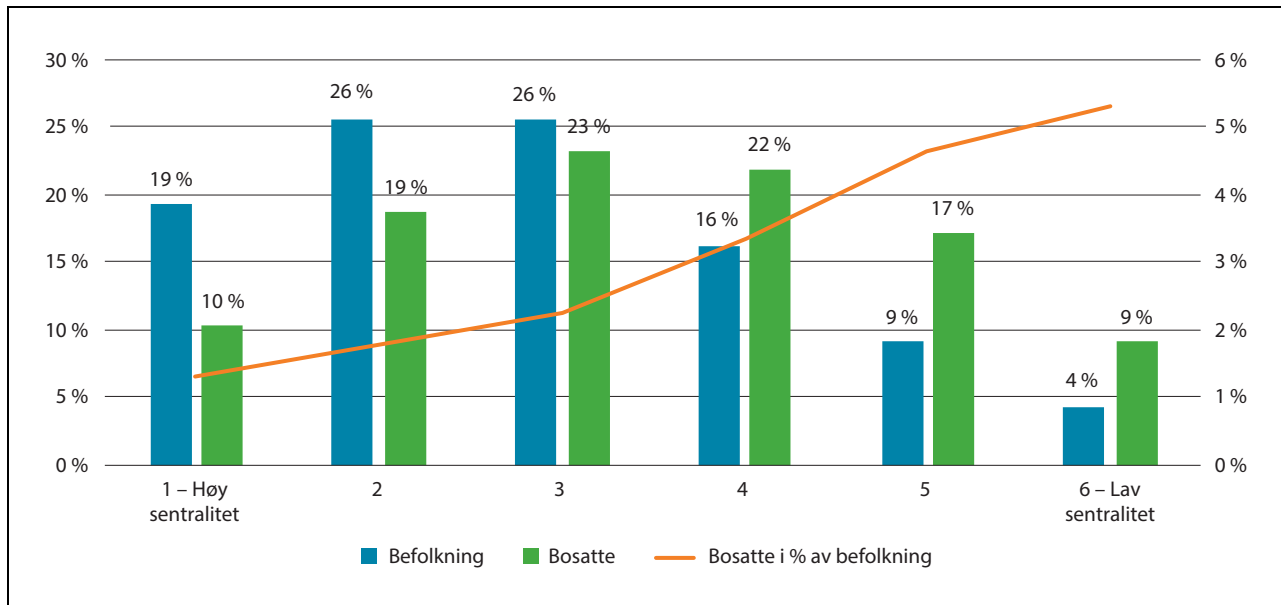
Bosettingsbehovet blant enslige mindreårige flyktninger har også variert. Fra et årlig gjennomsnitt på om lag 200 bosatte enslige mindreårige i perioden 1998–2008, økte antallet til nesten 800 i 2009, og om lag 900 året etter. I 2016 ble det bosatt i overkant av 1 600 enslige mindreårige i norske kommuner. Etter dette har antallet gått vesentlig ned, og etter 2018 er det bosatt mellom 100 og 200 enslige mindreårige per år.

Det kom langt flere enslige mindreårige enn ventet i 2022 og 2023, de fleste fra Ukraina, Afghanistan og Syria. Det ble bosatt 647 enslige mindreårige i 2023, om lag 230 flere enn kommunene ble anmodet om. Den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting for enslige mindreårige var samlet sett 2,8 måneder. Ventetiden var noe lengre for de under 15 år (3,5 måneder) enn for de over 15 år (2,7 måneder).

## 7.1 Styrt, spredt, rask og treffsikker bosetting

Bosetting av flyktninger har de siste årene vært spredt mellom byer og distrikter. Som en virkning av styrt og spredt bosetting, bor flyktninger mindre sentralt enn befolkningen generelt. De siste ti årene har flyktninger blitt bosatt langt mer spredt enn det generelle bomønsteret i befolkningen som helhet, se figur 7.2. Små og mer desentrale kommuner bosatte betydelig flere flyktninger per innbygger enn større og mer sentrale kommuner. Mens kun 13 prosent av befolkningen bor i landets 209 distriktskommuner (sentralitetsklasse 5 og 6), ble 26 prosent av flyktningene bosatt i disse kommunene i perioden 2012–2023. En betydelig lavere andel flyktninger ble bosatt i de mest sentrale kommunene (sentralitetsklasse 1 og 2) sammenlignet med befolkningen. Samtidig som Oslo bosatte klart flest flyktninger, var bosatte sett i forhold til folketallet under én prosent. Til sammenligning tilsvarer antall bosatte i de fire kommunene Vevelstad, Leirfjord, Utsira og Vadsø over 10 prosent av kommunenes folketall.

I Norge bor flyktninger mer spredt enn flyktninger i andre skandinaviske land. Det kan blant annet ha sammenheng med at de tre landene har forskjellige bosettingsmodeller, se boks 7.2. For bosatte i perioden 2008–2016 var andelen som ble bosatt i sentrale kommuner i Danmark, omtrent som i Norge, mens i Sverige ble nesten tre av fire (72 prosent) bosatt i sentrale strøk. I Norge ble også langt flere bosatt i de minst sentrale kommu-



Figur 7.2 Fordelingen av befolkningen og bosatte flyktninger etter sentralitet og bosatte flyktninger i prosent av befolkningen. 2013–2023.

Kilde: IMDi

nene (25 prosent). Tilsvarende andel i Sverige og Danmark var henholdsvis 10 og 13 prosent.<sup>3</sup>

Sentrale kommuner og distriktskommuner påvirkes ulikt av svingningene i bosettingsbehovet. Der sentrale strøk gjerne må opp- og nedskalere eksisterende tjenester, må distriktskommunene vekselvis bygge opp og avvikle kommunenes tjenesteapparat for å møte skiftende bosettingsbehov.

Flyktninger skal bosettes så raskt som mulig etter at de er innvilget oppholdstillatelse. Enslige mindreårige flyktninger og barnefamilier skal prioriteres. Rask bosetting er avgjørende for at voksne tidlig kan starte kvalifisering og søke arbeid, og for at barn kan begynne på skole og i barnehage i den kommunen de skal bo i. Rask bosetting av mottaksbeboere vil også frigjøre kapasitet i mottakssystemet.

Figur 7.3 viser at bosettingen ikke nødvendigvis går raskere når færre bli bosatt. I 2022 gikk bosettingen raskere enn i 2016, selv om det ble bosatt et historisk høyt antall og mer enn dobbelt så mange som i 2016. Erfaringer fra 2015–2016 og 2022–2023 viser at når ekstraordinært mange skal bosettes, så blir det lagt mest vekt på rask bosetting.

Flyktninger skal bli bosatt i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning, arbeid og annet tjenestetilbud.<sup>4</sup> En gjennomgang fra SSB

viser at høyt utdannede flyktninger og kvinner oftere blir bosatt i sentrale, folkerike kommuner med høyt utdannings- og inntektsnivå og en høy andel innvandrere. Barnefamilier og overføringsflyktninger blir i større grad bosatt i mindre sentrale kommuner med lavere folketall og lavere inntekts- og utdanningsnivå. I perioder hvor det kommer mange flyktninger og det er stor oppmerksomhet om å bosette raskt, ser det ut til å være færre systematiske forskjeller i hvem som bosettes hvor.<sup>5</sup>

Situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet spiller en avgjørende rolle for hvordan det går med flyktninger som har deltatt i introduksjonsprogrammet.<sup>6</sup> Den enkelte kommunens kvalifiseringstilbud er også viktig for overgang til arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram.<sup>7</sup> Distriktskommuner, relativt sentrale kommuner og storbykommuner kan tilby forskjellige muligheter for nyankomne flyktninger, noe som blant annet gjenspeiles i forskjeller i resultater i introduksjonsprogrammet. Gjennomsnittstall fra IMDi for 2018–2022 viser at andelen flyktninger som er i arbeid og/eller utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram, er høyest i kommuner

<sup>4</sup> Se blant annet Prop. 89 L (2019–2020) og statsbudsjettet 2024.

<sup>5</sup> Tønnesen & Andersen, 2019.

<sup>6</sup> Tønnesen & Andersen, 2019.

<sup>7</sup> Djuve mfl., 2017.

<sup>3</sup> Hernes mfl., 2019.



### Boks 7.2 Bosetting i Danmark og Sverige

I Danmark er bosetting av flyktninger lovregulert og en pålagt oppgave for kommunene.<sup>1</sup> Basert på prognoser fastsetter staten ved Utlændingestyrelsen hvor mange flyktninger som skal fordeles til de ulike regionene (regionskoter). Dersom kommunene i regionen ikke blir enige om hvordan flyktningene skal fordeles mellom kommunene, fastsetter Utlændingestyrelsen kommunekvoter. Region- og kommunekvotene tar utgangspunkt i en fordelingsnøkkel basert på befolkningsstørrelse, andel innvandrere og flyktninger i kommunen samt antall familiegjenforente med flyktninger.

Når flyktninger får vedtak om oppholdstillatelse i Danmark, mottar de også vedtak om bosettingskommune. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages av flyktninger eller kommuner. Kommunen har plikt til å skaffe bolig til flyktningen innen en måned.

Flyktninger kan ikke bosettes i områder med store levekårsutfordringer (ukrainere er unntatt). Dersom flyktninger flytter til en annen kommune, kan det få konsekvenser for tilgangen på integreringsytelser og kontantytelser, for retten til bolig, og for når personen kan få permanent oppholdstillatelse.

I Sverige kan asylsøkere og flyktninger finne bolig selv. Ordningen kalles «eget boende» (EBO). Asylsøkere beholder retten til «eget boende» etter at de har fått oppholdstillatelse. EBO kombineres med en ordning der staten tilviser flyktninger til kommunene. Kommunene

har plikt til å ta imot flyktningene. Ordningen med statlig tilvisning ble innført i Sverige i 2016 og likner den danske ordningen.<sup>2</sup> Før dette ble flyktninger som ikke bosatte seg selv, bosatt gjennom en ordning som likner den norske, der kommunene selv besluttet om de ville bosette flyktninger.

Fra 1. juli 2022 fikk Sveriges kommuner også ansvar for å sørge for botilbud til fordrevne fra Ukraina. Kommunen har plikt til å finne et botilbud til fordrevne som blir tildelt fra Migrasjonsverket, innen en måned.<sup>3</sup>

Fordrevne fra Ukraina og asylsøkere fra andre land som ordner innkvartering på egen hånd mens søknaden blir behandlet, blir ikke bosatt fordi de allerede bor i en svensk kommune. Asylsøkere som bosetter seg selv, og flytter til områder som er definert som områder med sosiale og økonomiske utfordringer, kan miste retten til midler til livsopphold. Den svenske regjeringen bestemmer hvilke områder som er omfattet. I Sverige er det satt i gang en utredning som blant annet skal foreslå et nytt system for bosetting. Det er et mål å øke kommunenes innflytelse i bosettingen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> NOU 2017: *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* Utlændige- og Integrationsministeriet, 2024; Utlændingestyrelsen, 2024.

<sup>2</sup> Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, 2016.

<sup>3</sup> Migrationsverket, 2024.

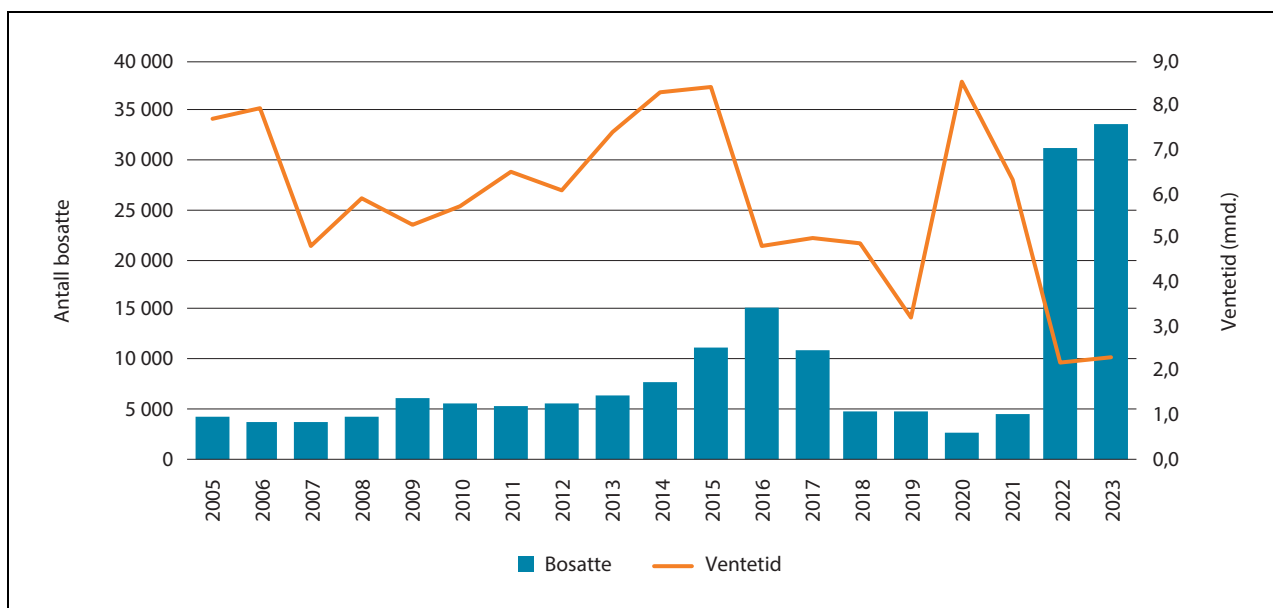
<sup>4</sup> Regeringskansliet, 2024.

med høyest sentralitet (63 prosent), og lavest i kommuner med lav sentralitet (47 prosent). Andre studier tyder derimot på at flyktninger som er bosatt i mindre sentrale kommuner, har høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning fem år etter bosetting, og at flyktninger i relativt sentrale kommuner har lavere overgang til arbeid eller utdanning. Samtidig viser studier at det er større sjanse for at flyktninger som bosettes i mindre sentrale kommuner flytter til mer sentrale strøk for å ta utdanning eller arbeid.<sup>8</sup>

## 7.2 Bosettingsordningen

### 7.2.1 Anmodning om å bosette flyktninger i løpet av et år

Det er staten ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og kommunene som beslutter hvor de fleste flyktningene skal bo den første tiden i Norge. Bosetting med offentlig hjelp er et tilbud til personer som har fått oppholdstillatelse i Norge på bakgrunn av søknad om beskyttelse og liknende. Deler av bosettingsordningen er nedfelt i en samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger mellom staten og kommunesektoren (heretter omtalt som samarbeidsavtalen), se boks 7.1. Enkelte elementer i bosettingsordningen er regulert i integreringsloven. Dette gjelder fylkes-



Figur 7.3 Antall bosatte og gjennomsnittlig ventetid i måneder fra vedtak om opphold til bosetting, 2005–2023

Kilde: IMDi

kommunens ansvar i anmodningsprosessen, innhenting av personopplysninger til bosettingsformål, kompetansekartlegging og unntak fra reglene om klage etter forvaltningsloven. Utover dette er bosettingsordningen ikke regulert i lov.

På statlig nivå er det IMDi som anmoder kommunene om å bosette flyktninger. Det gjøres på bakgrunn av prognoser fra utlendingsforvaltningen, anmodningskriterier og anbefaling fra KS og fylkeskommunene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet fastsetter anmodningskriteriene etter forslag fra *Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger*. På regionalt nivå skal fylkeskommunen anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Anbefalingen skal ta utgangspunkt i anmodningstall fra Nasjonalt utvalg og nasjonale føringer, herunder anmodningskriterier fra departementet. Fylkeskommunen skal legge vekt på de regionale planene for kvalifisering av innvandrere og egen kjennskap til regionen og den enkelte kommunen. På kommunalt nivå behandler kommunene anmodningen fra IMDi og fatter politiske vedtak om hvor mange flyktninger kommunen kan bosette i løpet av et år.

Antall kommuner som blir anmodet om å bosette flyktninger, varierer med bosettingsbehovet. For eksempel ble i overkant av 200 kommu-

ner anmodet i perioden 2018–2021. For å håndtere et særlig høyt bosettingsbehov ble alle landets kommuner anmodet om å bosette flyktninger i 1994 (Bosnia-Herzegovina),<sup>9</sup> 2014–2017 (Syria og Afghanistan) og i 2022–2024 (Ukraina).<sup>10</sup>

### 7.2.2 Bosetting i en kommune

Når en flyktning er innvilget oppholds- eller innreisettillatelse og har gjennomført kartlegging (se punkt 7.3), sender IMDi forespørsel til en kommune om å ta imot enkeltpersoner og familier. Forespørselen skjer på bakgrunn av kartleggingen som er gjort av hver enkelt flyktning, og tilbudet i den enkelte kommunen. Det blir lagt vekt på om kommunen har ledig bolig og kan bosette raskt.

Kommunen beslutter deretter om den kan bosette flyktningen/familien. IMDi fatter i så fall vedtak om bosetting. Vedtaket innebærer at den eller de det gjelder er bosatt etter avtale mellom staten og kommunen. Kommunene må begrunne eventuelle avslag på forespørselen fra IMDi. En flyktning får kun ett tilbud om bosettingskommune og kan ikke klage på vedtaket. Flyktningen kan takke nei til tilbudet og velge å bosette seg på eget initiativ, men det har konsekvenser for rettighetene til blant annet introduksjonsprogram,

<sup>8</sup> Tønnesen & Andersen, 2019.

<sup>9</sup> Utlendingsdirektoratet, 1995.

<sup>10</sup> IMDis årsrapporter 2015–2017 og 2022–2023.



### Boks 7.3 Anmodningskriterier for 2024

På grunn av det store bosettingsbehovet i forbindelse med høye ankomster fra Ukraina ble anmodningskriteriene i 2022-2024 forenklet. I 2024 er kriteriene:

- Bosetting av flyktninger skal være styrt og spredt: Det skal bosettes flyktninger i alle landsdeler og i kommuner av ulik størrelse.
- Bosetting av flyktninger skal være treffsikker: Det skal tas hensyn til tjenestetilbudet, også for barn og unge, og muligheter for arbeid og utdanning i regionen.
- Bosetting av flyktninger skal skje raskt: Det skal ses hen til kommunenes kapasitet til rask bosetting og opp- og nedbygging av tjenester. Det skal ses hen til om kommunene bosetter flyktninger raskt etter at avtale om bosetting er inngått.

- Det skal legges størst vekt på kommunenes kapasitet, samt tjenestetilbudet og arbeidsmarkedet i regionen.

Anmodningskriteriene for bosetting av flyktninger var mer omfattende før de ble forenklet ved tilleggsanmodningen for 2022 og i anmodningen for 2023–2024. Anmodningskriterier ble for første gang fastsatt av departementet i 2019. I disse anmodningskriteriene ble det blant annet også lagt vekt på å unngå bosetting i områder med levekårsutfordringer og i områder hvor andelen innvandrere er over 30 prosent. Resultater i introduksjonsprogrammet de siste årene, samt muligheter for arbeid og kapasitet til å gi tilrettelagt videregående opplæring for minoritetspråklige i regionen, skulle tillegges størst vekt.

introduksjonsstønad og økonomisk sosialhjelp den første tiden i Norge.<sup>11</sup>

De fleste flyktninger blir bosatt etter opphold i asylmottak, omsorgssenter eller alternativ til mottaksplassering. Noen har også bodd privat utenom mottakssystemet før bosetting. Overføringsflyktninger blir vanligvis bosatt direkte i en kommune etter ankomst til Norge. Familiegjennforente flytter som hovedregel til den kommunen der familien bor og blir ikke bosatt av IMDi. Unntaket er dersom familien fortsatt er i asylmottak.

#### 7.2.3 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har ansvar for å bosette enslige mindreårige flyktninger under 15 år som bor i omsorgssentre. IMDi har ansvaret for å bosette enslige mindreårige fra UDIs asylmottak for enslige mindreårige og enslige mindreårige som blir bosatt sammen med følgepersoner.

Enslige mindreårige flyktninger uten følgepersoner blir som regel bosatt i kommuner som har fattet vedtak om å bosette denne gruppen, og som har bygd opp et bo- og omsorgstiltak som er tilpasset enslige mindreårige flyktninger. Enslige mindreårige som kommer med følgepersoner, vil

som oftest bli bosatt sammen med følgepersonen, med mindre det framkommer opplysninger som tilsier noe annet. Asylmottaket skal kartlegge både følgepersonens egnethet og den enslige mindreåriges omsorgsbehov.<sup>12</sup> Helsetilsynet peker imidlertid på at omsorgsbehovet for enslige mindreårige som bor i ordinære asylmottak med følgeperson, ikke blir kartlagt før de blir bosatt i en kommune.<sup>13</sup> Behovet for oppfølging av enslige mindreårige kan derfor endre seg etter bosetting.

Arbeidet med å forberede bosetting av enslige mindreårige tar utgangspunkt i informasjonen som kommer fram i kartleggingen av barnas livssituasjon og behov i Bufetats omsorgssentre eller i UDIs asylmottak. Hvilket bo- og omsorgstiltak barna trenger, baseres blant annet på opplysninger om barnets alder, modenhet, bakgrunn, omsorgsbehov, helse, nettverk, selvstendighetsgrad og barnets egne ønsker. Bosettingskommunen avgjør hvilken bo- og omsorgsløsning som er best for barnet.

#### 7.2.4 Selvbosetting, avtalt selvbosetting og privatboende

Dersom flyktninger velger å bosette seg i en kommune uten avtale om bosetting med offentlig hjelp (selvbosetting), har de ingen rettigheter til intro-

<sup>11</sup> Integreringsloven, 2020, § 8; Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse, 2011, §§ 2-3.

<sup>12</sup> Utlendingsdirektoratet, 2023c.

<sup>13</sup> Helsetilsynet, 2024.

duksjonsprogram etter integreringsloven og begrensede rettigheter etter forskrift om sosiale tjenester. En viktig begrunnelse for begrensningen er å bidra til styrt og spredt bosetting. Uten en slik begrensning er det høy risiko for at mange flyktninger bosetter seg i og rundt de store byene, slik som i Sverige. Det kan gi utfordringer både for den enkelte og for lokalsamfunnene dersom mange nyankomne flyktninger uten tilknytning til arbeidsmarkedet flytter til områder som har levekårsutfordringer.

I noen kommuner kan flyktninger bosette seg på egen hånd etter avtale mellom IMDi og kommunen, såkalt *avtalt selvbosetting*. Flyktningen finner da selv bolig. Kommunen må godkjenne bosettingen. Kommunene tar imot avtalt selvbosetting innenfor det antallet flyktninger de har vedtatt å bosette. Personer som bosettes på denne måten, regnes som bosatt med offentlig hjelp og beholder rettighetene etter integreringsloven. Avtalt selvbosetting blant flyktninger ble innført som et virkemiddel for å bidra til raskere bosetting i 2015. Da var det mange bosettingsklare flyktninger i asylmottak, ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting i en kommune var lang, og det var mangel på bosettingsplasser i kommunene.

Asylsøkere og flyktninger som allerede har flyttet fra asylmottak, eller som aldri har benyttet seg av tilbudet, omtales som privatboende. Etter at de er innvilget oppholdstillatelse kan de søke IMDi om å bli bosatt med offentlig hjelp. I prinsippet vil de kunne bli tilbudt bosetting hvor som helst i landet. I praksis er det likevel slik at mange har en tilknytning til kommunen de oppholder seg i, for eksempel gjennom familie og nettverk, et leieforhold eller et arbeidsforhold. Ofte vil det derfor være urimelig å tilby bosetting i en annen kommune. Bosetting av personer som oppholder seg utenfor asylmottak eller som avtaler selvbosetting, utfordrer til en viss grad prinsippene om styrt, spredt og treffsikker bosetting.

### 7.2.5 Tilskudd til kommuner som bosetter flyktninger

Ved bosetting mottar kommuner særskilte tilskudd fra staten til arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger; *integreringstilskudd, tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger* og *tilskudd ved bosetting av personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker*. I tillegg til de særskilte tilskuddene mottar kommunene innbyggertilskudd for bosatte

flyktninger per 1. juli året før budsjettåret, på samme måte som for andre innbyggere.

*Integreringstilskuddet* utgjør den viktigste finansieringskilden til kommunenes bosettings- og integreringsarbeid. Kommunene får integreringstilskudd når de bosetter personer som får opphold som overføringsflyktninger eller på bakgrunn av søknad om asyl, og for familiegjenforente med disse. Kommunene skal gjennomføre et målrettet bosettings-, kvalifiserings- og integreringsarbeid slik at flyktningene kan forsørge seg selv og ta del i samfunnet. Tilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosettings- og integreringsarbeidet i bosettingsåret og de fire neste årene.

Et eget *tilskudd* går til kommuner og/eller fylkeskommuner for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger, får et særskilt tilskudd i tillegg til integreringstilskuddet.

*Integreringstilskudd, tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap* og *særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige* er per-capita tilskudd som utbetales per person. Alle kommuner får tilskudd etter samme satsstruktur og nivå.

Et beregningsutvalg kartlegger hvert år de gjennomsnittlige utgiftene kommunene har til bosetting og integrering. Rapporten for 2022 viser at dekningsgraden for integreringstilskuddet var 97,3 prosent. Det er den samme dekningsgraden som ble anslått i 2021. Dekningsgraden for tilskudd for enslige mindreårige var i 2022 på 117 prosent. Mange enslige mindreårige kom med følgeperson i 2022, og det er stor usikkerhet om hvordan utgiftene til denne gruppen blir i 2023 og framover. Dekningsgrad for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap var i 2022 på 77,1 prosent. Dekningsgraden for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap påvirkes i stor grad av gruppestørrelse i undervisningen. Resultatene fra kartleggingen for 2022 påvirkes av de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina. Det er usikkert hvordan kommunenes utgifter til bosetting og integrering vil utvikle seg, og dermed også hvordan tilskuddenes dekningsgrad blir framover. Mange faktorer har betydning for utgiftsnivået i kommunene, herunder antall personer, sammensetning, hvilke behov de har, hvordan de fordeler seg på årskullene i integreringsløpet, når på året de bosettes, utforming og dimensjonering av kommunenes tiltak og tjenester, og overgang til arbeid eller utdanning. Det er særlig usikkerhet rundt boligutgifter og hvor mange som vil gå over til arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram.

Tilskuddsordningene ble evaluert i 2019, og konklusjonen var at ordningene i hovedsak fungerte relativt godt.<sup>14</sup> Kommunene var fornøyde med ordningene og etterspurte ikke vesentlige endringer.

Ved bosetting av personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker, kan kommunene søke om ekstratilskudd på grunnlag av dokumenterte behov. Ifølge kommunene er tilskuddsordningen ressurskrevende å administrere, og ordningen har ikke dekket kommunenes utgifter til personer med særlige behov.<sup>15</sup> Fra 2022 ble tilskuddsordningen utvidet slik at flyktninger som bosettes fra UDIs særskilte boløsninger, det vil si tilrettelagt avdeling, særbol eller særpleie, kan utløse ekstratilskuddet i inntil 10 år. Utvidelsen gjelder også barn med helse- og omsorgsbehov, etter særskilte vilkår. Maksbeløpet for ekstratilskuddet er også økt for personer som bosettes fra særbol og særpleie.

Den generelle ordningen med tilskudd til ressurskrevende tjenester omfatter også flyktninger. Kommunene kan få refundert inntil 80 prosent av lønnsutgifter over et innslagspunkt, som ligger om lag på nivå med det ordinære maksbeløpet i tilskuddsordningen ved bosetting av personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker.

IMDi evaluerte i 2023 effekten av utvidelsen av tilskuddsperioden for ekstratilskuddet fra fem til ti år. Tilskuddet er avgjørende for at kommunene skal bosette flyktninger med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker, og mange kommuner er positive til utvidelsen. Det er likevel for tidlig å konkludere om utvidelsen har hatt en effekt og hvor stor denne eventuelt har vært. Regjeringen vil etter hvert sette i gang ytterligere evaluering av hvordan utvidelsen av ekstratilskuddet virker.

I forbindelse med store ankomster av fordrevne fra Ukraina har det i tillegg blitt gitt ekstraordinære tilskudd til kommuner i en avgrenset periode, se omtale i kap. 3.

Finansieringen av kommunenes utgifter til bosetting og integrering er basert på et kjent og veletablert system. Tilskuddene skal gi kommunene insentiver til å ta imot flyktninger, gi gode og forutsigbare rammebetingelser, og være nøytral med hensyn til valg mellom aktiviteter og tiltak. Modellen gir kommunene insentiver til å redusere kostnader og jobbe effektivt med kvalifisering ved at kommunene vil beholde eventuelle

gevinster. Modellen krever lite administrasjon både for kommuner og stat. Selv om kostnadene ved bosetting kan variere for den enkelte og mellom kommuner, viser Beregningsutvalgets siste kartlegging at dekningsgraden for tilskuddene samlet sett er god. Kommunene er overordnet sett fornøyd med tilskuddenes innretning.<sup>16</sup> Regjeringen vil videreføre hovedelementene i dagens finansieringsordning.

### 7.3 Kartlegging før bosetting

Kartlegging av flyktninger før de blir bosatt skal gi kommunene informasjon for at de kan legge til rette for en god bosettings- og integreringsprosess.

Integreringsloven regulerer hvilke personopplysninger som kan hentes inn før bosetting og for kompetansekartlegging av personer mellom 18 og 55 år. UDIs mottaksinstruks<sup>17</sup> og IMDIs digitale løsning for registrering i asylmottak gir retningslinjer for kartlegging av mottaksbeboere. Barnevernloven regulerer kartlegging av enslige mindreårige i omsorgssentre.

IMDi har utviklet et digitalt saksbehandlingsverktøy for bosetting og bosettingsforberedende arbeid. All samhandling foregår i verktøyet, og opplysningene om den enkelte flyktning som er registrert inn, vil være tilgjengelig for både IMDi og kommunene. For flyktninger som bosettes fra mottak, er det mottakene som registrerer inn bosettingsforberedende opplysninger. For overføringsflyktninger er det IMDi som registrerer. Privatboende må registrere opplysninger om seg selv. Også kompetanseopplysninger kan legges inn.

#### 7.3.1 Bosettingsforberedende kartlegging

Flyktninger skal som hovedregel kartlegges før de blir bosatt. IMDi bruker informasjonen fra kartleggingen i arbeidet med å finne en egnet bosettingskommune. Bosettingskommunen bruker informasjonen for å forberede og legge til rette for tilbud og oppfølging i kommunen.

For personer som bor i asylmottak, har UDI delegert ansvaret til asylmottakene for å innhente bosettingsrelevant informasjon gjennom en bosettingssamtale.<sup>18</sup> Kartleggingen omfatter personens tilknytning til en kommune, relasjoner i Norge,

<sup>14</sup> Proba samfunnsanalyse, 2019.

<sup>15</sup> Proba samfunnsanalyse, 2019.

<sup>16</sup> Proba samfunnsanalyse, 2019.

<sup>17</sup> Utlendingsdirektoratet, 2024c.

<sup>18</sup> Utlendingsdirektoratet, 2023c.

eventuelle behov for tilrettelegging og annen informasjon som er nødvendig for IMDi og kommunen å kjenne til.

IMDi kartlegger tilsvarende opplysninger om overføringsflyktninger, både voksne og barn. Personer som bor privat eller har avtale om alternativ mottaksplassering, blir ikke kartlagt av asylmottakene eller IMDi. De må kartlegge enkle opplysninger om seg selv i et søknadsskjema dersom de søker IMDi om å bli bosatt med offentlig hjelp.

Per i dag er kravene til helsekartlegging begrenset til en generell helseundersøkelse for mottaksbeboere ved ankomst og en obligatorisk tuberkuloseundersøkelse. Hverken asylmottakene eller IMDi har ansvar for å gjennomføre en helsekartlegging. Ansvar ligger hos kommunen der personene oppholder seg.

Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for kartlegging og helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente.<sup>19</sup> I veilederen anbefales kommunene at de innen tre måneder tilbyr alle flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente en helseundersøkelse for å kartlegge helse-tilstand og eventuelle behov for psykisk og/eller somatisk oppfølging. Som et hjelpemiddel for kommunene og helsetjenesten har Helsedirektoratet utviklet et brukervennlig og enkelt kartleggingsskjema for helseundersøkelsen. Helsepersonell skal også sørge for tilrettelagt informasjon om rett til helsehjelp, helsetjenestene og hvordan man går fram for å få hjelp ved sykdom.

Under opphold i omsorgssenter eller asylmottak blir enslige mindreåriges livssituasjon og behov kartlagt. Det er i dag en lovpålagt oppgave å kartlegge enslige mindreårige i omsorgssentre. Kartleggingen skal gjennomføres av personale med barnefaglig kompetanse. Informasjon fra kartleggingen brukes når det blir fattet individuelle oppfølgingsvedtak og for å utarbeide handlingsplaner. For enslige mindreårige i asylmottak er ikke kartleggingen regulert i lov, men nedfelt i krav til asylmottakene.<sup>20</sup> Asylmottaket har en barnefaglig ansvarlig som står for kartleggingen, som blir til en individuell kartleggings- og tiltaksplan.

### 7.3.2 Kompetansekartlegging

Vertskommuner for asylmottak har ansvaret for å kartlegge kompetansen til voksne mellom 18 og

55 år som bor i asylmottak, og som har fått en oppholdstillatelse som gjør at de vil være i målgruppen for introduksjonsprogram etter at de er blitt bosatt. Kartleggingen skal som hovedregel gjennomføres innen 14 dager etter at den enkelte har fått innvilget oppholdstillatelse, og i forbindelse med det øvrige bosettingsforberedende arbeidet. IMDi kartlegger kompetansen til overføringsflyktninger mellom 18 og 55 år før ankomst til Norge.

Kompetansekartleggingen skal minst omfatte språkkunnskaper, digitale ferdigheter, utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse.

Formålet med kompetansekartleggingen er todelt. På den ene siden skal den bidra til at flyktninger som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet blir bosatt i en kommune med tilbud om utdanning eller arbeid. På den andre siden skal den bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.

Den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen. Personer som av ulike grunner ikke kartlegges før de blir bosatt, skal kartlegges etter bosetting. Det digitale verktøyet for kompetansekartlegging er under utvikling. Verktøyet er ment å bedre informasjonsflyten mellom involverte parter i bosettingsprosessen og kvalifiseringsarbeidet. Videre skal det legges til rette for at informasjonen følger den enkelte gjennom arbeids- eller utdanningsrettede løp i introduksjonsprogrammet. Verktøyet legger også til rette for større dataintegrasjon for å dele kompetanseopplysninger med relevante fagsystemer i kommunene, fylkeskommunene og aktuelle instanser.

For å bidra til rask bosetting, og for å ivareta hensynet til kapasiteten i vertskommunene for asylmottak, har personer med kollektiv beskyttelse ikke rett eller plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting. Dette innebærer at vertskommuner for asylmottak ikke har plikt til å kartlegge kompetansen til personer i denne gruppen som bor i mottak. Etter bosetting har personer med midlertidig kollektiv beskyttelse rett til å gjennomføre kompetansekartlegging. De som deltar i introduksjonsprogrammet, har både rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen.

Mottakene gjør likevel en forenklet kartlegging for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse før bosetting. Kartleggingen inkluderer blant annet spørsmål om utdanning, arbeidserfaring, språkkompetanse, førerkort og om personen disponerer egen bil i Norge.

<sup>19</sup> Helsedirektoratet, 2023.

<sup>20</sup> Utlendingsdirektoratet, 2023b.

## 7.4 Utfordringer i bosettingsarbeidet

### 7.4.1 Svingninger i bosettingen

Kriger, konflikter og ustabile politiske situasjoner i verden påvirker hvor mange som kommer til Norge av fluktgrunner. Anmodningen til kommunene om å bosette flyktninger er basert på en prognose over et *framtidig* bosettingsbehov, og anslagene kan endres betydelig i løpet av et år. Raske og store svingninger i antallet som skal bosettes, får konsekvenser for kommunenes planlegging, skalering av tilbudet og økonomi, og dermed for evnen og viljen til å bosette flyktninger.

Da bosettingsbehovet gikk kraftig ned i 2018, måtte flere kommuner nedskalere eller avvikle tjenester de hadde bygd opp for å ta imot flyktninger. Særlig en del mindre kommuner fikk problemer med å beholde kompetanse og tjenester.<sup>21</sup> Fire av fem kommuner oppga i 2019 at uforutsigbarhet var en av hovedutfordringene i arbeidet med å bosette flyktninger.<sup>22</sup>

Kommunenes apparat for bosetting av enslige mindreårige flyktninger er ekstra sårbart for svingninger. Kommuner som bosetter enslige mindreårige, er avhengige av særskilt kompetanse, og det er ofte større usikkerhet om hvilke bo- og omsorgstiltak enslige mindreårige trenger. Samtidig er det mer krevende å få bosatt enkeltbarn med særskilte behov i perioder der bosettingsbehovet er stort.

Da alle landets kommuner ble anmodet om å bosette flyktninger i 2022, hadde over 100 kommuner ikke bosatt flyktninger siden 2016 og 2017. Når bosettingen i tillegg skal skje raskt, er det særlig krevende for disse kommunene å bygge opp kompetanse og tjenester. Noen kommuner melder at det er særlig vanskelig å planlegge for bemanning og kapasiteten i kommunale tilbud og tjenester.<sup>23</sup> Det er variasjon mellom og internt i kommuner. Noen kommuner kan ha god kapasitet på ett tjenesteområde, men være hardt presset på et annet. I distriktskommuner blir det også pekt på manglende kollektivtransport fra bolig til barnehage, skole, videregående opplæringstilbud og arbeid, og på mangel på kvalifisert arbeidskraft. Noen fylkeskommuner melder om at det er utfordrende å planlegge for videregående opplæring til ungdommer når de ikke vet når ungdommene vil bli bosatt, hvor mange som faktisk vil bli

bosatt, hvor i fylket de blir bosatt og hvilket behov de har for opplæring.

Bosettingsarbeidet kan også være uforutsigbart for staten og flyktninger som skal bosettes. Dersom kommunene vedtar at de kan bosette et lavere antall enn det er behov for, eller sier nei til å bosette enkeltpersoner og familier, kan ventetiden bli lang. Fra sent på 1990-tallet og fram til 2015 var det et betydelig antall kommuner som bosatte langt færre flyktninger enn de ble anmodet om.<sup>24</sup> Etter 2015 har imidlertid bosettingsviljen i kommunene vært høy.

Erfaringene viser at dagens bosettingsordning har vært godt rustet til å møte store og raske svingninger i bosettingsbehovet. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene. De siste årene har vist at denne modellen fungerer, og regjeringen ønsker fortsatt å bygge på denne. Regjeringen ønsker samtidig å gjennomgå behovet for ytterligere lovforankring og tydeliggjøring av roller i bosettingsarbeidet. Arbeidet er tverrsektorielt, og det er ønskelig med klarere fordeling av ansvar og roller.

### 7.4.2 Mangel på boliger

Studier har over flere år pekt på at dårlig tilgang til boliger har vært blant de viktigste utfordringene i arbeidet med å bosette flyktninger. Det er sammensatte årsaker til dette. Kommunene kan ikke ha mange boliger stående tomme over tid. Samtidig er det ofte få ledige boliger i det kommunale boligmarkedet. Det er gjerne lav gjennomstrømming i de kommunale boligene, og det er stor konkurranse og høye priser på det private leiemarkedet.<sup>25</sup>

NIBR har undersøkt hvordan kommuner klarte både å bosette raskere og doble bosettingen av flyktninger i perioden da det kom mange flyktninger fra Syria, Afghanistan og Irak. Den viktigste forklaringen var at kommunene økte bruken av boliger i det private leiemarkedet.<sup>26</sup> Kommunene henvendte seg aktivt til private utleieryere og satte inn tiltak for å redusere utleierens antatte risiko ved å leie ut. Studien peker på at den økte bosettingen i 2015–2016 ikke så ut til å gå ut over boligkvaliteten for flyktingene.

Også i 2022 og 2023 ser kommuner i stor grad ut til å ha brukt det private leiemarkedet for å framskaffe boliger til fordrevne fra Ukraina.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Svendsen & Berg, 2018.

<sup>22</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2019.

<sup>23</sup> Proba samfunnsanalyse, 2023a; Søholt mfl., 2018.

<sup>24</sup> Friberg & Lund, 2006; Bakkeli & Jensen, 2015.

<sup>25</sup> Svendsen & Berg, 2018.

<sup>26</sup> Søholt mfl., 2018.

<sup>27</sup> Asplan Viak, 2023.

Erfaringene illustrerer fleksibiliteten i det norske leiemarkedet. Flexibiliteten skyldes først og fremst at det er et stort innslag av småskalautleiere, som gjør at mangel boliger kan trekkes inn og ut av markedet, og som gir variasjon i boligtilbudet. Dette har gjort det mulig å bosette et historisk høyt antall flyktninger på kort tid.<sup>28</sup>

Med vedvarende høy bosetting blir boligkapasiteten i kommunene stadig mer presset. I en undersøkelse fra 2023 svarte 89 prosent av kommunene at de trenger flere utleieboliger til flyktninger og andre vanskeligstilte grupper.<sup>29</sup> Store boliger er mer krevende å finne i bykommuner/sentrale strøk, mens mindre kommuner har færre mindre boliger. I små eller mindre sentrale kommuner kan det private markedet være begrenset. Tilgjengelige boliger kan ligge langt fra tettsteder, viktige tjenester og kollektivtransport, eller de kan trenge omfattende oppgradering. I sentrale kommuner er prisnivået ofte høyt.<sup>30</sup>

Noen kommuner har også meldt at etablering av asylmottak og bruk av private utleieboliger kan komme i konflikt med bosettingen av flyktninger. Særlig i kommuner med press i leiemarkedet kan kommuner og asylmottak konkurrere om de samme boligene. Inntrykket har vært at driftsoperatørene har større betalingsvilje og dermed kan vinne konkurransen.<sup>31</sup> KS har tatt til orde for å unngå desentraliserte asylmottak når det er et høyt press på boligmarkedet.

Kommunen bestemmer selv hvilke boliger som kan brukes til å bosette flyktninger. De fleste kombinerer kommunale boliger med private utleieboliger. Noen kommuner bruker også bofellesskap som løsning, særlig i perioder når mange skal bosettes samtidig.

Husbanken forvalter økonomiske virkemidler som bostøtte, tilskudd og lån. I tillegg støtter Husbanken opp om kommunene, frivillig sektor, byggsektoren og andre gjennom kunnskapsutvikling og kompetanseoverføring. For å støtte opp under kommunenes arbeid med bosetting av flyktninger ble ordningen med tilskudd til utleieboliger midlertidig gjeninnført i 2023. Tilskuddet ble samtidig utvidet, slik at det kunne brukes både til istandsetting, kjøp og bygging. Tilskudd til utleieboliger har gjennom tidligere flyktningssituasjoner vært viktig for å utløse investeringer i kommunene.

Det er innført midlertidige lovendringer i plan- og bygningsloven og husleieloven som skal bidra i

arbeidet med å framskaffe flere utleieboliger ved boligmangel som følge av at det kommer mange fordrevne fra Ukraina, se omtale i kap. 3.

De nordiske landene har benyttet ulike botilbud og boløsninger for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. I Danmark blir for eksempel fordrevne fra Ukraina bosatt i en kommune innen fire dager etter innvilget oppholdstillatelse.<sup>32</sup> Regjeringen vil innhente kunnskap om erfaringer med alternative botilbud for flyktninger i andre nordiske land for å vurdere om Norge kan lære noe av erfaringer som er gjort i beredskapssituasjoner.

### 7.4.3 Utilstrekkelig kartlegging før bosetting

I praksis blir det skilt mellom kompetansekartlegging, som er lovfestet for personer i alderen 18–55 år som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet, og den ulovfestede kartleggingen av annen bosettingsrelevant informasjon. Hvem som har ansvar for kartleggingen, og hvilke opplysninger som kartlegges, avhenger blant annet av hvor flyktningene oppholder seg før de blir bosatt.

Dagens system for kartlegging før bosetting og videreformidling av opplysninger fører til at nødvendig informasjon ikke alltid når berørte tjenester i kommunen. Kommuner oppgir at det er stor variasjon i og ulik kvalitet på den kartleggingsinformasjonen de mottar. Dette gjelder både for beboere i asylmottak og overføringsflyktninger.<sup>33</sup> Hva kommunene får av informasjon er blant annet avhengig av spørsmålene som stilles, hva flyktningene svarer og hvilke opplysninger som blir registrert. Det er også utfordringer med videreformidling av informasjon internt i kommunene.<sup>34</sup>

Kommunene etterlyser særlig informasjon om flyktningenes helse- og omsorgsbehov.<sup>35</sup> Riksrevisjonen pekte i 2019 på at det var behov for å avklare hva kommuner forventer å få av informasjon om helse og hva slags kartleggingsinformasjon det er mulig å framskaffe.<sup>36</sup> Personvernregelverket setter rammer for hvilke helseopplysninger som kan innhentes og deles mellom forskjellige offentlige instanser.

<sup>32</sup> Hernes mfl., 2023.

<sup>33</sup> IMDis årlige kommuneundersøkelser fra 2019-2021: Pederesen mfl., 2020; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021b; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2022.

<sup>34</sup> Oslo Economics & NOVA, 2022; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021b.

<sup>35</sup> Thoresen mfl., 2022.

<sup>36</sup> Riksrevisjonen, 2019a.

<sup>28</sup> Benedictow mfl., 2023.

<sup>29</sup> Osnes & Sørvoll, 2023.

<sup>30</sup> Asplan Viak, 2023.

<sup>31</sup> Kommunal rapport, 2023.

Kommuner og fylkeskommuner ønsker også mer informasjon om barn og unge før bosetting.<sup>37</sup> For at alle barn under 18 år kan bosettes nær egnede opplærings- og tjenestetilbud, og for at kommuner og fylkeskommuner raskest mulig kan oppfylle rettigheter etter opplæringsloven og annet lovverk, bør også barn i barnefamilier i asylmottak bli kartlagt før bosetting, slik overføringsflyktninger og enslige mindreårige i omsorgssentre og asylmottak blir. For barn kan det være hensiktsmessig å kartlegge tidligere skolegang, språkkunnskaper samt eventuell yrkeserfaring og utdanningsønsker hos de eldste ungdommene.

En studie viser at kartleggingen som gjøres av de yngste enslige mindreårige i omsorgssentre, er faglig solid, mens kartleggingen i større grad varierer for den eldre aldersgruppen enslige mindreårige.<sup>38</sup> Omsorgsbehovet for enslige mindreårige som kommer med følgepersoner og bor i ordinære asylmottak, blir ikke kartlagt før de blir bosatt i en kommune.<sup>39</sup>

Når et høyt antall flyktninger skal bosettes samtidig eller i løpet av kort tid, kan det være vanskelig å få innhentet alle opplysninger som er ønskelig. Erfaringer fra de høye ankomstene fra Ukraina er at det er hensiktsmessig å forenkle kartleggingen når det kommer mange. Samtidig kan en forenklet kartlegging øke risikoen for at bosettingen blir mindre treffsikker, og at viktig informasjon om den enkelte først blir avdekket etter bosetting.

Kartlegging av nødvendige opplysninger før bosetting er en forutsetning for treffsikker bosetting, og for at kommunene skal kunne tilrettelegge for bosetting, kvalifisering og deltakelse i arbeidsliv, skole, utdanning og andre tjenester. Generelt må den samlede kartleggingen gi nok og nødvendig informasjon om flyktningers kompetanse og tilretteleggingsbehov. For å bidra til mest mulig effektiv bosetting er det behov for å tydeliggjøre hvilke opplysninger som er mulig å kartlegge før bosetting, og hva som må kartlegges etter bosetting, inkludert ved høye ankomster. For å legge til rette for at flere som er over 55 år kan gå over i arbeid, er det relevant å se på om kartleggingen som gjøres før bosetting, er tilstrekkelig. Gode digitale systemer for å dele informasjonen er også viktig for at det som samles av opplysninger av ulike etater, kan komme til nytte. For å kunne vurdere hva som er tilstrekkelig og nødvendig informasjon før bosetting vil regjeringen vurdere ordningene

med kartlegging før bosetting, inkludert kartlegging av unge under 18 år og eldre over 55 år.

#### 7.4.4 Bosettingen kan bli mer treffsikker for arbeid og utdanning

Hvor flyktninger blir bosatt, kan påvirke deltakelsen i arbeidslivet, opplæring og utdanning, sosial inkludering og om de flytter til en annen kommune.<sup>40</sup> Riksrevisjonen har pekt på behovet for å sikre en mer målrettet bosetting av flyktninger i områder med muligheter for kvalifisering, arbeid og utdanning.<sup>41</sup> Bosetting i kommuner med begrensede arbeidsmuligheter kan gjøre det vanskelig for voksne flyktninger å komme i arbeid.<sup>42</sup>

Regjeringen vil videreføre målene om at bosettingen skal være styrt, spredt, rask og treffsikker. Balansen mellom ulike hensyn er krevende, og må tilpasses hvor mange som kommer, og hvilke forutsetninger og behov de har. Samtidig må det tas hensyn til bosettingskapasiteten i de ulike kommunene.

For at flest mulig skal komme i arbeid og bli selvforsørget, må bosettingskommunen gi gode muligheter for nødvendig opplæring og kvalifisering, og for rask overgang til arbeid. Treffsikker bosetting innebærer blant annet bosetting i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning, arbeid og andre tjenester. Samtidig skal vi ivareta hensyn til rask og spredt bosetting. Regjeringen vil at muligheter til arbeid og utdanning skal tillegges større vekt.

Målet om treffsikker bosetting må operasjonaliseres av IMDi i det konkrete bosettingsarbeidet, både overordnet og i enkeltsaker. Dagens modell innebærer at det langt på vei er bosettingskapasiteten i ulike kommuner som styrer bosettingen. Hensynet til kommunene forutsetter en god og jevn fordeling av flyktninger. Treffsikker bosetting utfordres når mange flyktninger skal bosettes raskt og spredt i mange kommuner og mot slutten av året, når det blir færre bosettingsplasser i kommunene.

Kommuner som anmodes om å bosette flyktninger, bør som hovedregel ha et godt arbeidsmarked i regionen og kapasitet til å gi lovpålagte tjenester som introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og aktuelle tjenester som flyktningene trenger. For at flere skal oppnå formell kompetanse, bør det ses hen til om det er

<sup>37</sup> Tyldum mfl., 2024; Oslo Economics & NOVA, 2022.

<sup>38</sup> Lidén mfl., 2020.

<sup>39</sup> Helsetilsynet, 2024.

<sup>40</sup> Ferwerda mfl., 2022; Tyldum mfl., 2023; Mathisen mfl., 2023; Tønnesen & Andersen, 2019; Tønnesen, 2022.

<sup>41</sup> Riksrevisjonen, 2019a.

<sup>42</sup> Søholt mfl., 2018.

videregående skole, fagskoler eller muligheter for høyere utdanning i kommunen eller i nærliggende kommuner for dem som trenger det. Samtidig skal det heller ikke framover være noe generelt krav om videregående skole i bosettingskommunen.

Når kommuner blir bedt om å ta imot konkrete flyktninger, må den enkeltes kompetanse, erfaringer og behov vurderes. Det bør også ses hen til om flyktingene har tilknytning til en kommune eller region. Ved bosetting av flyktninger med særlige behov, må det tas hensyn til helse- og omsorgstilbudet og nærhet til spesialisthelsetjenester hvis det er behov for det. Personer med nedsatt funksjonsevne bør bli bosatt der det er et tilrettelagt bo- og tjenestetilbud.

For å legge til rette for treffsikker bosetting på individnivå er IMDi avhengig av informasjon både om den enkelte flyktning og familiemedlemmer og om kommunene og regionene der flyktninger skal bosettes. Studier peker på at begrenset tilgang til informasjon om flyktninger og kommunene kan være et vesentlig hinder for treffsikker bosetting.<sup>43</sup> Samtidig er det behov for å systematisere tilgjengelig informasjon slik at den kan tas mer effektivt i bruk.<sup>44</sup>

Det vil ofte ikke være mulig for IMDi og kommunene å ta hensyn til alle behov for hver enkelt flyktning, særlig når mange skal bosettes på kort tid, og når familiemedlemmer har ulike behov. I praksis må dette vurderes fra situasjon til situasjon.

Det er kommunen som beslutter hvor i kommunen flyktingene blir bosatt. For at flere skal oppnå formell kompetanse, er det viktig at de som trenger det, blir bosatt i rimelig avstand til videregående skoler med tilbud for nyankomne elever som for eksempel innføringstilbud, kombinasjonsklasser og annen videregående opplæring, inkludert fag- og yrkesopplæring. Barn og unge bør bosettes i nærheten av barnehage, skole og fritidsaktiviteter. Kommunene bør også ta hensyn til å redusere segregering og hindre opphopning av levekårsutfordringer.

Det pågår et omfattende arbeid med digitalisering og maskinstøtte for beslutningsprosesser i Norge og andre land. De siste årene er det utviklet og testet ut datadrevne verktøy for å bidra til en mer treffsikker bosetting. I studier fra blant annet USA og Sveits virker datadrevne verktøy å gi lovende resultater. NORCE demonstrerer potensialet for bosettingen i Norge.<sup>45</sup> Ved å bruke

historiske data kan verktøyet ifølge studiene fordele flyktninger på en måte som kan gi en betydelig økt sjanse for sysselsetting og inntekt. Det er også utviklet verktøy som har innarbeidet data om flyktingers egne preferanser.<sup>46</sup> Noen verktøy kan også ta hensyn til hele familier, ikke bare enkeltpersoner. Det er behov for å innhente mer kunnskap om erfaringer med datadrevne verktøy i bosettingen i andre land. Basert på kunnskapen vil regjeringen videreutvikle digitale verktøy som legger til rette for mer treffsikker bosetting av flyktninger.

#### 7.4.5 Sekundærflytting

De fleste flyktninger velger ikke selv hvor de skal bo den første tiden i Norge. Som følge av styrt og spredt bosetting blir flyktninger bosatt mindre sentralt enn befolkningen generelt. *Sekundærflytting* brukes om flyktninger som flytter videre fra den første kommunen de er blitt bosatt i, uavhengig av når flyttingen skjer. Dersom en flyktning flytter før introduksjonsprogrammet er avsluttet, uten avtale mellom de aktuelle kommunene, mister vedkommende rett til introduksjonsprogram og den tilhørende introduksjonsstøtten.<sup>47</sup> En flyktning som flytter på eget initiativ i integreringstilskuddsperioden, har heller ikke krav på sosiale tjenester i tilflyttingskommunen, men kan tilbakevises til bosettingskommunen med mindre det er åpenbart urimelig.<sup>48</sup>

SSB har sett på flytteatferden til personer med flyktingbakgrunn bosatt i tiårsperioden 2010–2019, og hvor de var bosatt per 1. januar 2020. Andelen som har flyttet etter avsluttet introduksjonsprogram, er på 11–13 prosent. I hele landet og for alle flyktninger sett under ett var åtte av ti flyktninger bosatt i bosettingskommunen fem år etter bosetting.<sup>49</sup> Flyktninger som blir bosatt på mindre steder, flytter over tid videre i større grad enn flyktninger som blir bosatt i sentrale strøk. Det er ulike motiver for hvorfor noen flyktninger velger å flytte bort fra bosettingskommunen. En årsak er økonomiske forhold, som for eksempel at arbeidsmarkedet er bedre i tilflyttingskommunen.<sup>50</sup> Særlig menn kan være frustrerte fordi de ikke er i jobb eller ser mulighet til å komme i jobb der de er bosatt.<sup>51</sup> Menn som flytter har gjennom-

<sup>45</sup> Ferwerda mfl., 2022.

<sup>46</sup> For eksempel Delacrétaz mfl., 2023.

<sup>47</sup> Integreringsloven § 8.

<sup>48</sup> Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 3

<sup>49</sup> Strøm og Kirkeberg, 2021.

<sup>50</sup> Strøm mfl., 2020.

<sup>43</sup> Christensen mfl., 2021; Ferwerda mfl., 2022; Lidén mfl., 2020.

<sup>44</sup> Christensen mfl., 2021.



gående høyere yrkesinntekter enn menn som blir i bosettingskommunen. For kvinner er bildet motsatt. Av de som flytter fra bosettingskommunen til større byer, ender en del opp med lavere inntekt enn dem som blir boende i kommunen.<sup>52</sup>

Bosettingskommuner mottar integreringstilskudd og andre særtilskudd fra staten for flyktningen i bosettingsåret og de påfølgende fire årene, se punkt 7.2.5. Dersom flyktninger flytter i løpet av femårsperioden, blir integreringstilskuddet overført til tilflyttingskommunen. Dette kan være utfordrende for fraflyttingskommunen, særlig for mindre kommuner. Sekundærflytting kan også oppleves utfordrende og føre til økte utgifter for tilflyttingskommunen, særlig for de som har høy tilflytting. En rapport fra 2023 beskriver utfordringer med flytting etter at flyktninger er bosatt og innenfor femårsperioden bosettingskommunen mottar integreringstilskudd.<sup>53</sup> Rapporten synliggjør at det kan være flere grunner til at kommuner avslår å ta imot tilflyttende flyktninger innenfor femårsperioden.

En stor andel av den norske befolkningen bor i større byer og byområder. Byene tilbyr varierte muligheter for utdanning, arbeid og sosiale fellesskap. Men i byene er det også enkelte byområder der mange innbyggere har sammensatte utfordringer som kan skyldes at de ikke er i jobb og har lav inntekt, lav utdanning, dårlige norskkunnskaper, trange boliger og/eller dårlig helse. Mange utsatte byområder har en høy andel beboere med innvandrerbakgrunn. Personer med innvandrerbakgrunn har i gjennomsnitt svakere økonomi enn den øvrige befolkningen. Det gjør at segregering etter innvandrerbakgrunn ofte sammenfaller med segregering etter sosioøkonomi i de store byene.<sup>54</sup>

I NOU 2020: 16 *Levekår i byer. Gode lokalsamfunn for alle* peker by- og levekårsutvalget på at flytting til de store byene kan bidra til å forsterke vanskelige levekår for flyktninger som ikke kommer i jobb, særlig fordi boligprisene er høyere og flere bor trangt. By- og levekårsutvalget peker også på at studier som ser på såkalte «nabolagseffekter», tyder på at nabolag har effekter på barn og unges senere utdanning, yrkesposisjon, arbeidstilknytning og inntekt, i tillegg til helse, rusmiddelbruk, sosiale normer og hvor utsatt de er for vold.<sup>55</sup> Effektene for hvert enkelt individ er

liten eller moderat, men fordi nabolagseffektene omfatter så mange barn og unge, kan samfunns-effekten likevel være betydelig. Utvalget foreslår at flyktninger som hovedregel ikke skal bosettes i områder med opphoping av levekårsutfordringer.

Regjeringen vil unngå at flyktninger bosettes i områder med store levekårsutfordringer og i områder med høy andel med innvandrerbakgrunn. Det er kommunene som beslutter hvor i kommunen flyktninger skal bosettes, men siden 2019 har kommunene blitt anmodet om å unngå bosetting av nyankomne flyktninger i områder hvor andelen innvandrere er over 30 prosent. I de opprinnelige anmodningskriteriene for 2022 og 2023 ble det også lagt vekt på å unngå bosetting i områder med levekårsutfordringer. På grunn av ekstraordinært høye ankomster er det lagt mindre vekt på dette kriteriet i 2022–2024. Regjeringen oppfordrer kommunene til å jobbe for at flyktninger som blir bosatt i de største byene, bosettes spredt i byen for å redusere segregering og økte levekårsutfordringer.

Styrt bosetting er en forutsetning for spredt og treffsikker bosetting. Selvbosetting i en kommune med tilhørende rettigheter, plikter og økonomiske stønader vil kunne legge stort press på enkeltkommuner og bidra til økt bosetting av flyktninger i større byer. Selvbosetting vil også føre til at bosettingen blir mer uforutsigbar for kommunene og gjøre det vanskeligere å planlegge og gjennomføre integreringsarbeidet. Ordningen med avtalt selvbosetting, der kommunene frivillig inngår avtale om bosetting med IMDi etter initiativ fra flyktningen selv, kan derimot være et viktig virkemiddel for raskere bosetting i perioder der mange skal bosettes og ventetiden i asylmottak er lang.<sup>56</sup>

Noen kommuner opplever levekårsutfordringer og økte utgifter som følge av tilflytting av flyktninger fra andre kommuner. Utover integreringstilskuddet i femårsperioden etter bosetting, vil kommunene kompenseres for kostnadsulemper gjennom utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem. Utgiftsutjevningen fanger opp sosioøkonomiske forhold, blant annet innvandrere, flyktninger og levekårsulemper. Regjeringen vil våren 2024 legge fram en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, som følger opp Hurdalsplattformen og bygger på Inntektssystemutvalgets rapport og høringen av denne. Utvalget foreslår at antall flyktninger uten integreringstilskudd får høyere vekt, noe som isolert sett vil bedre situasjonen for disse kommunene.<sup>57</sup> Regje-

<sup>51</sup> Gullikstad mfl., 2021.

<sup>52</sup> Strøm mfl., 2020.

<sup>53</sup> Sener mfl., 2023.

<sup>54</sup> NOU 2020: 16 *Levekår i byer. Gode lokalsamfunn for alle*.

<sup>55</sup> Hyggen mfl., 2018.

<sup>56</sup> Søholt & Dyb, 2021.

<sup>57</sup> NOU 2022: 10.

ringen vil fortsatt følge med på situasjonen for kommuner med stor tilflytting av flyktninger.

#### 7.4.6 Enkelte venter lenge på å bli bosatt

Selv i år hvor de fleste blir bosatt raskt, er det noen som venter lenge på å bli bosatt. Antallet som venter lenge, er nå lavt i en historisk kontekst, men konsekvensene er store for dem det gjelder. Personer med omfattende og varige helse- og omsorgsbehov er særlig utsatt. I 2022 ble 827 personer med særlige behov bosatt. Dette var en kraftig økning fra 2021, da det ble bosatt 52 personer med særlige behov. IMDis årsrapport 2023 viser til at ventetiden fra oppholdsvedtak til bosetting er gjennomgående lengre for personer med særlige behov sammenlignet med øvrige mottaksbeboere, og at ventetiden har gått opp i 2023 sammenliknet med 2022 og 2021.

Regjeringen mener det er viktig å finne løsninger for dem som venter svært lenge på å bli bosatt. IMDi jobber aktivt opp mot kommunene for å finne potensielle bosettingskommuner, og for å gi informasjon og veiledning. Stortinget har også nylig utvidet perioden og økt maksbeløpet for ekstratilskuddet ved bosetting av denne gruppen, se punkt 7.2.5. Regjeringen mener at det ikke er ønskelig at personer med flyktningbakgrunn har en varig annen finansiering enn andre borgere. Det er et viktig prinsipp at behandlingen av bosatte flyktninger etter en overgangsperiode er likeverdig med den som gjelder for øvrige borgere. Regjeringen vil gå i dialog med kommunene og KS om hvordan vi kan sørge for at alle flyktninger med omfattende og varige helse- og omsorgsbehov blir bosatt innen rimelig tid.

En annen gruppe som blir sittende lenge i asylmottak, er barnefamilier hvor ett eller flere barn har oppholdsstatus som gjør at de kan bosettes med offentlig hjelp, mens en eller begge foreldre og søsken ikke har en oppholdstillatelse som gjør at de kan bosettes. Noen av foreldrene har avslag og skal ikke bosettes. Konsekvensen er

at barna blir boende i asylmottak over lang tid. Barn som har oppholdstillatelse i Norge, skal bli bosatt i en kommune i stedet for å vokse opp i et asylmottak. Regjeringen vil gjennomgå dagens regelverk og praksis for å vurdere om hensynet til barnets beste kan bli bedre ivaretatt, og på den måten legge til rette for at alle barn som har oppholdstillatelse i Norge, blir bosatt i en kommune.

#### Regjeringen vil

- videreføre bosetting som en frivillig oppgave for kommunene.
- videreføre hovedelementene i integreringstilskuddsordningen.
- gjennomgå behovet for ytterligere lovforankring og tydeliggjøring av roller i bosettingsarbeidet.
- vurdere dagens kartlegging før bosetting, inkludert kartlegging av unge under 18 år og eldre over 55 år.
- legge større vekt på muligheter for arbeid og utdanning når flyktninger blir bosatt.
- bidra til å videreutvikle digitale verktøy som kan gjøre det enklere å oppnå treffsikker bosetting.
- oppfordre kommunene til å unngå at nyankomne flyktninger bosettes i områder med store levekårsutfordringer.
- videreføre ordningen med avtalt selvbosetting.
- følge med på situasjonen for kommuner som har stor tilflytting av flyktninger.
- gå i dialog med kommunene og KS om hvordan vi kan sørge for at alle flyktninger med omfattende og varige helse- og omsorgsbehov blir bosatt innen rimelig tid.
- evaluere virkningene av utvidelsene av ekstratilskudd ved bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne.
- legge til rette for at alle barn som har oppholdstillatelse i Norge, blir bosatt i en kommune.

*Del II*  
*Integrering gjennom arbeid og utdanning*



## 8 Innledning

Et av regjeringens hovedmål for integreringsarbeidet er at flere innvandrere skal komme inn i og få stabil tilknytning til det seriøse arbeidslivet. Muligheten til å leve av egen arbeidsinnsats og til en meningsfull jobb er grunnleggende for de aller fleste av oss. Arbeid betyr økt økonomisk selvstendighet, selvrealisering, deltakelse og nettverk. Det bidrar til kunnskap om arbeids- og samfunnsliv, gir en arena for å utvikle norskferdigheter og gjør at tilknytningen til lokalsamfunnet kan øke. Høy sysselsetting er samtidig en forutsetning for å sikre en bærekraftig velferdsstat, redusere fattigdom, utjevne sosiale forskjeller og oppnå likestilling mellom kjønnene.

Innvandrere deltar i mindre grad i arbeid enn den øvrige befolkningen. Samtidig er innvandrere en sammensatt gruppe og deltakelse varierer betydelig med landbakgrunn og årsaken til at de kommer til landet. Arbeidsinnvandrere har markant høyere sysselsetting enn flyktninger og familiegjenforente, og sysselsettingen er særlig lav blant kvinner med fluktbakgrunn.

Alle som kan jobbe, skal få mulighet til det. I arbeidslivet er det et stort udekket behov for arbeidskraft og kompetanse.<sup>1</sup> NAVs bedriftsundersøkelse for 2023 viser at norske virksomheter mangler til sammen nesten 53 000 arbeidstakere.<sup>2</sup> Framover er det ventet mangel på arbeidskraft særlig blant helsepersonell og i yrker som krever fagbrev.<sup>3</sup> Aldringen av befolkningen fører til at vi blir stadig færre mennesker i arbeidsfør alder, samtidig som vi blir flere eldre. Det norske arbeidsmarkedet stiller høye krav til kompetanse, og norskferdigheter anses som nøkkelen til arbeidslivet. Utdanningsnivået varierer mye mellom ulike innvandrergupper, og har stor betydning for arbeidsmarkedstilknytningen. Det store behovet for arbeidskraft gjør det ekstra viktig å innrette kvalifiseringen av innvandrere mot behovene i det norske arbeidsmarkedet. For at flere innvandrere skal komme i arbeid, vil regjeringen

gjøre det lettere å delta i opplæring og kompetanseheving.

Regjeringen er opptatt av at det skal lønne seg å jobbe. Det gjelder like mye for grupper av innvandrere som for den øvrige befolkningen. Incentivene til arbeid har betydning for hvor mange som deltar i arbeidslivet og hvor mye de arbeider. Fordi mange innvandrere har lav utdanning og begrenset med arbeidserfaring, er jobbmulighetene ofte å finne i deler av arbeidsmarkedet med lav lønn. Nivået på ytelsene som den enkelte kan motta uten å arbeide, er høye i Norge sammenlignet med mange andre land. Lønnsincentivene til å jobbe vil dermed være relativt svakere for mange personer med innvandrerbakgrunn. Det gjør det særlig viktig både med tydelige forventninger og med effektive og målrettede tiltak som støtter opp om at den enkelte kommer i arbeid.

Regjeringen er opptatt av å legge til rette for at veien inn i det seriøse arbeidslivet er så kort som mulig. I denne meldingen drøfter regjeringen hvordan vi gjennom integreringspolitikken kan bidra til å få flest mulig innvandrere inn i arbeid og hindre at de faller ut. Regjeringen vil også fremme en egen melding om hvordan arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til at flere kommer i jobb og får en mer stabil tilknytning til arbeidslivet. Det er viktig at disse politikkområdene ses i sammenheng.

Sett under ett lykkes vi forholdsvis godt med integreringen i Norge. I en nordisk kontekst har Norge over tid hatt gode resultater med å bistå flyktninger inn i arbeid. Siden 2015 har sysselsettingsgraden økt mer blant innvandrere enn i den øvrige befolkningen.<sup>4</sup> Dette har redusert forskjellene i arbeidsmarkedsdeltakelse mellom disse to gruppene. Samtidig er det fortsatt forskjeller mellom innvandrere som helhet og den øvrige befolkningen når det gjelder sysselsetting og utdanning. Det er også store forskjeller mellom grupper av innvandrere.

Arbeidsinnvandrere kommer hovedsakelig til landet på grunn av jobbmuligheter. De tilfører det norske arbeidsmarkedet viktig kompetanse og

<sup>1</sup> Meld. St. 14. (2022–2023).

<sup>2</sup> Myklathun, 2023.

<sup>3</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2023.

<sup>4</sup> Fedoryshyn mfl., 2023.

bidrar til å dekke behovet for arbeidskraft i mange sektorer. Selv om arbeidsmarkedet for mange er den viktigste arenaen for integrering, har det stor betydning hvilken del av arbeidslivet en kommer inn i. Deltakelse i arbeidslivet fører ikke automatisk til integrering i form av deltakelse på andre samfunnsområder. Utfordringene arbeidsinnvandrere møter i arbeidslivet skyldes for mange at de er i bransjer med dårlige lønns- og arbeidsvilkår, som forsterkes av mangelfulle norskferdigheter og liten kjennskap til spillereglene i det norske arbeidslivet. Samtidig bidrar situasjonen i arbeidsmarkedet til å svekke forutsetningene for deltakelse på andre samfunnsområder, som politikk og sivilsamfunn. I tillegg til å jobbe for økt sysselsetting blant innvandrere, er det også nødvendig med tiltak for å styrke situasjonen for innvandrere i arbeidslivet. Dette gjelder for alle innvandrergupper, uavhengig av innvandringsgrunn.

Det trygge, seriøse og organiserte arbeidslivet i Norge utfordres av useriøse aktører, sosial dumping og lav organisasjonsgrad i utsatte bransjer. Det bidrar til økte forskjeller, svekker den norske modellen og svekker rekrutteringen til viktige yrker. Derfor kreves det forsterket innsats og nasjonale tiltak for å styre utviklingen i arbeidslivet. Regjeringen vil føre en politikk som stimulerer til økt organisasjonsgrad blant både arbeidstakere og arbeidsgivere, og jobbe i nært samarbeid med partene for å sikre et seriøst og organisert arbeidsliv.

I del II av stortingsmeldingen setter regjeringen søkelys på politikken for å øke sysselsettingen og styrke situasjonen i arbeidslivet for ulike grupper av voksne innvandrere – arbeidsinnvandrere fra både EØS-området og tredjeland, flyktninger, personer med kollektiv beskyttelse og

familieinnvandrere. Delen starter med en beskrivelse av sysselsettingssituasjonen og hvordan denne blant annet varierer med innvandringsgrunn, botid, landbakgrunn og andre individuelle kjennetegn.

Det finnes en rekke ordninger og tiltak som skal bidra til at flyktninger og innvandrere kommer i og blir værende i arbeidslivet, herunder introduksjonsprogrammet, jobbsjansen, kvalifiseringsprogrammet og arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Disse ordningene blir behandlet i kapittel 10 og 11.

Mange aktører og fragmentert virkemiddelbruk er en barriere i arbeidet med å kvalifisere innvandrere for det norske arbeidslivet. For å få flere innvandrere i arbeid, er det nødvendig at integrerings-, utdannings- og arbeidsmarkedsmyndigheter samarbeider og ser virkemidlene i sammenheng. Det gjelder både på nasjonalt, regionalt og lokalt plan. Kapittel 10 omhandler tiltak og virkemidler for å styrke samarbeidet og samordningen i integreringsarbeidet.

Å fullføre videregående skole er blant det aller viktigste for å komme inn i, og bli værende i arbeidslivet. Kapittel 11 omhandler tiltak og virkemidler for å øke den formelle kompetansen blant innvandrere.

Gode norskferdigheter er en nødvendighet i store deler av arbeidslivet. Kapittel 12 omhandler tiltak og virkemidler for å bedre norskferdighetene blant innvandrere.

Hvilke deler av arbeidslivet innvandrere kommer inn i, har mye å si for integreringen på alle arenaer, både økonomisk, sosiokulturelt og sivilpolitisk. Kapittel 13 omhandler innvandreres arbeidsforhold og arbeidsmiljø, og hvordan regjeringen vil legge til rette for et godt og trygt arbeidsliv for alle.

## 9 Innvandreres deltakelse i arbeidslivet

Siden 2015 har sysselsettingsandelen økt mer blant innvandrere enn i den øvrige befolkningen, og stadig flere unge med innvandrerbakgrunn fullfører videregående opplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning.<sup>1</sup> Dette er en positiv utvikling. Samtidig har innvandrere lavere sysselsetting og mindre formell utdanning enn befolkningen ellers. Innvandrere er også overrepresentert i yrker som er fysisk belastende, de har en mer usikker tilknytning til arbeidslivet og jobber i dårligere arbeidsmiljø.<sup>2</sup> Det er godt dokumentert at sysselsettingen blant innvandrere fra lavinntektsland generelt, og flyktninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge for så å falle etter fem til ti år.<sup>3</sup>

Det er variasjoner i sysselsettingsnivået på tvers av ulike innvandrergrupper. Innvandringsgrunn er en viktig faktor, og personer som kommer til Norge for å arbeide har jevnt over høyere sysselsetting enn andre innvandrergrupper. I perioden fra 2007 til 2021 har det vært en vekst i sysselsatte på rundt 290 000 (11,5 prosent), der arbeidsinnvandrere og utenlandske pendlere har stått for nesten halvparten av veksten.<sup>4</sup>

I tillegg til innvandringsgrunn er landbakgrunn, botid, kjønn, alder og medbrakt kompetanse faktorer som kan bidra til å forklare de ulike innvandrergruppernes varierende sysselsetting. Det er også variasjoner i yrkesfordelingen og andelen med midlertidig ansettelse og dårlige arbeidsvilkår mellom ulike innvandrergrupper. I dette kapitlet gjøres det rede for sysselsettings-situasjonen blant ulike innvandrergrupper, og situasjonen i arbeidslivet for innvandrere som er i arbeid.

### 9.1 Sysselsettings-situasjonen

Sysselsettingsnivået i Norge er høyt, men sysselsettingen blant innvandrere er lavere enn i befolkningen ellers. I 4. kvartal 2022 var andelen sysselsatte innvandrere i alderen 20–66 år om lag 69 prosent, som er rundt 11 prosentpoeng lavere enn sysselsettingsandelen blant befolkningen utenom innvandrere.<sup>5</sup> Blant norskfødte med innvandrerforeldre var sysselsettingsandelen på om lag 75 prosent.<sup>6</sup>

Deltakelse i arbeidslivet varierer betydelig på bakgrunn av om innvandrere kommer som arbeidsinnvandrere, flyktninger, familiegjenforente eller studenter. Blant alle innvandrere som innvandret til Norge for første gang i perioden mellom 2005 og 2021, kom 42 prosent på grunn av arbeid, 33 prosent til familie, 14 prosent av humanitære grunner og 10 prosent for utdanning.<sup>7</sup>

Arbeidsinnvandrere er en sammensatt gruppe som fordeler seg på ulike yrkesgrupper. Den største andelen kommer fra de andre nordiske landene, Polen og de baltiske landene som følge av utvidelsen av EØS-avtalen i 2004.<sup>8</sup> Fra 2011 har antall arbeidsinnvandrere til Norge blitt redusert.<sup>9</sup> I motsetning til arbeidsinnvandrere fra EU-land, må arbeidsinnvandrere fra tredjeland søke om opphold og ha et arbeidsforhold i Norge før de kommer. Tillatelsen innvilges på bakgrunn av deres kompetanse og arbeidsforhold i Norge. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland kan være faglærte arbeidstakere,<sup>10</sup> sesongarbeidere, selvstendig næringsdrivende eller tjenesteytere.<sup>11</sup> Som det fremkommer av figur 9.1, har arbeidsinnvandrere fra tredjeland et sysselsettingsnivå på linje med nordiske innvandrere og den øvrige

<sup>1</sup> Fedoryshyn mfl., 2023, s. 3.

<sup>2</sup> With, 2019.

<sup>3</sup> NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*, s.54.

<sup>4</sup> Berge mfl., 2022.

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023a.

<sup>6</sup> Fedoryshyn mfl., 2023, s.46.

<sup>7</sup> Kirkeberg, 2022.

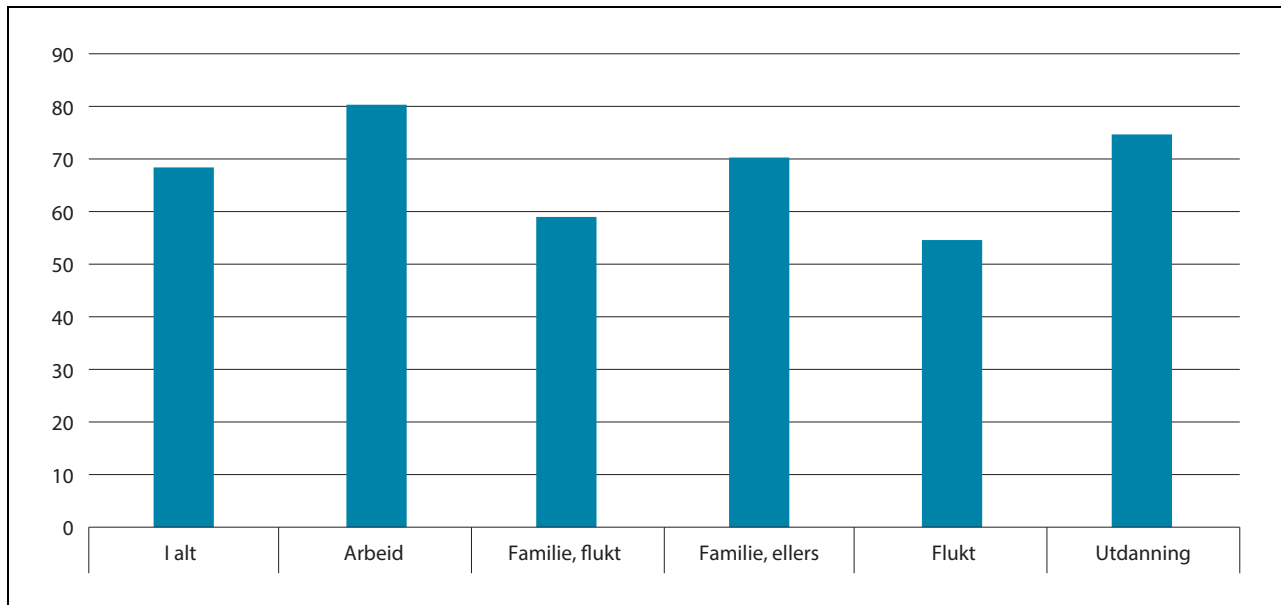
<sup>8</sup> Dzamarija mfl., 2022.

<sup>9</sup> NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon — Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*.

<sup>10</sup> «Faglært» vil si at vedkommende arbeidstaker må ha fagutdanning, høyere utdanning eller spesielle kvalifikasjoner for å få oppholdstillatelse i Norge.

<sup>11</sup> Utlendingsloven.





Figur 9.1 Sysselsatte innvandrere, 20–66 år, etter innvandringsgrunn, 2022

Kilde: 12694 Statistikkbanken (ssb.no)

befolkningen. Sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere fra EØS-landene (utenom Norden) er noe lavere, men godt over nivået til flyktninger og øvrige innvandrere.<sup>12</sup> Sysselsettingen blant bosatte arbeidsinnvandrere er i større grad påvirket av konjunktursvingninger enn for befolkningen utenom innvandrere.

Øvrige innvandrere fra land utenfor EØS er i hovedsak personer som får opphold på grunnlag av flukt eller familietilknytning. Som figur 9.1 viser, har flyktninger og familiegjenforente til disse relativt lav arbeidsdeltakelse sammenlignet med andre innvandrergupper.

I 4. kvartal 2022 var andelen sysselsatte flyktninger 55 prosent, mens sysselsettingen for arbeidsinnvandrere var 80 prosent.<sup>13</sup>

Samtidig er det store forskjeller i sysselsetningsnivået landgruppene imellom. Disse forskjellene har over tid vært ganske stabile og uavhengige av konjunktorene på arbeidsmarkedet. Som det framgår av figur 9.2, er det innvandrere fra Afrika og Asia som samlet har lavest sysselsetting, men sysselsettingen for disse landgruppene har økt fra 2021 til 2022. Den markante nedgangen i sysselsettingen blant innvandrere fra Europa utenom EU/EFTA/Storbritannia fra 4. kvartal i 2021 til 2022 skyldes de store ankomstene med fordrevne fra Ukraina. I perioder med høy til-

strømning av flyktninger vil det være en tendens til at sysselsetningsraten til innvandrerguppen i helhet faller, fordi det tar tid før de nye flyktningene kommer i arbeid.<sup>14</sup>

Ifølge Bratsberg mfl. (2016) er det et tydelig konjunkturmønster i den innledende integreringsprosessen, der det tar kortere tid å komme i arbeid, jo bedre konjunktursituasjonen er i Norge.<sup>15</sup> Dette mener Bratsberg reflekterer at arbeidsmulighetene for innvandrere generelt sett synes å være mye mer følsomme for konjunktorene i økonomien enn de tilsvarende mulighetene for norskfødte.

Som i andre land er arbeidsledigheten i Norge vesentlig høyere for innvandrere enn for den øvrige befolkningen. Andel innvandrere som er registrert arbeidsledige, er mer enn fire ganger så høy som i befolkningen utenom innvandrere, henholdsvis 4,6 prosent og 1,1 prosent.<sup>16</sup> Mønsteret i ledighet er mye av det samme som i sysselsettingen. Flyktninger og familieinnvandrere har jevnt over en høyere andel arbeidsledige enn arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandrere, særlig fra EØS-land, arbeider i større grad i konjunkturutsatte bransjer, noe som bidrar til at ledigheten varierer mer for denne gruppen enn i befolkningen for øvrig.

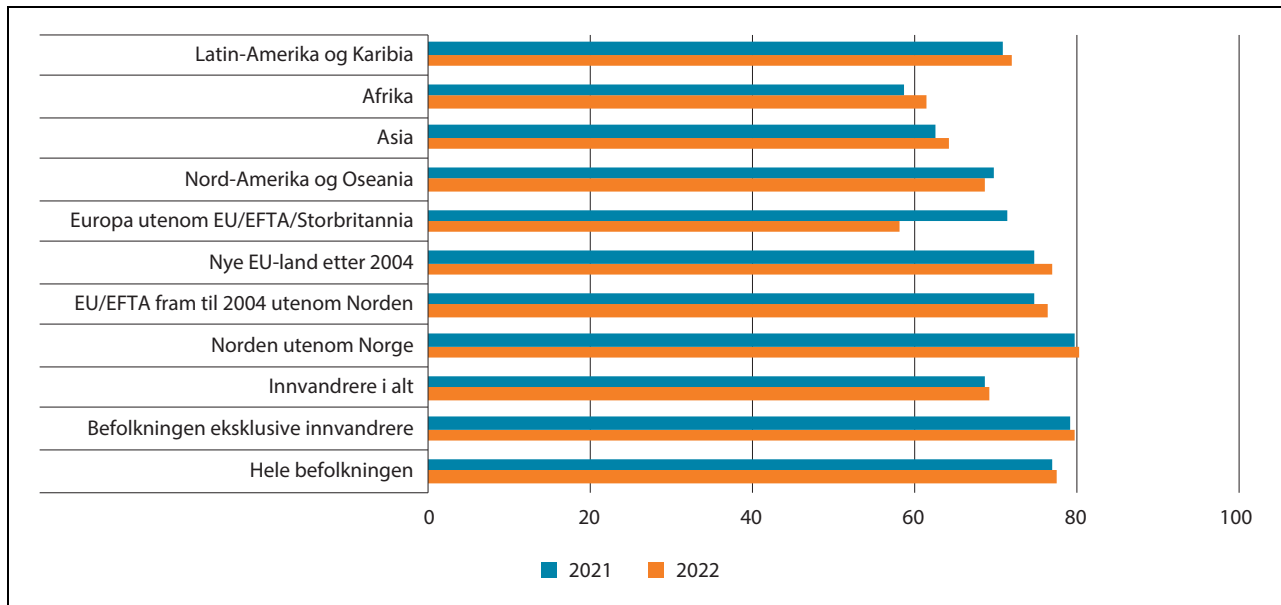
<sup>14</sup> Bratsberg mfl., 2016.

<sup>15</sup> Bratsberg mfl., 2016.

<sup>16</sup> NAV, 2023a.

<sup>12</sup> NOU 2022: 18.

<sup>13</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023b.



Figur 9.2 Andel sysselsatte i befolkningen 20–66 år etter landbakgrunn.

Kilde: Olsen, 2023.

I tillegg til innvandringsgrunn og landbakgrunn, varierer sysselsetting med botid, kjønn og alder.

### 9.1.1 Botid

Arbeidsinnvandrere har en høy sysselsettingsandel uavhengig av hvor lenge de har bodd i landet. Arbeidsinnvandrere med under fire års botid har en sysselsettingsandel på nærmere 80 prosent, mens andelen sysselsatte flyktninger med tilsvarende botid er i overkant av 15 prosent.<sup>17</sup> Mange flyktninger og deres familiegjenforente deltar i introduksjonsprogrammet de første årene etter at de blir bosatt i landet. For flyktninger og deres familiegjenforente vil lengre botid i landet kunne styrke deres muligheter i arbeidsmarkedet og øke sysselsettingsnivået, fordi det tar tid å lære seg norsk, tilegne seg relevant kompetanse og få nettverk mv. På den andre siden finner flere studier fra Frischsenteret at sysselsettingsandelen blant innvandrere fra lavinntektsland generelt, og blant flyktninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge, for så å falle fem til ti år etter ankomst, se figur 9.3.<sup>18</sup> Blant kvinnene inntreffer dette fallet senere og er svakere. Dette må blant annet ses i sammenheng med at innvandrere er overrepresentert i midlertidige stillinger og konjunkturutsatte bransjer. Det

<sup>17</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023b.

<sup>18</sup> NOU 2021: 2.

er større variasjon i sysselsetting og ledighet over konjunktursyklusene for innvandrere enn for den øvrige befolkningen.<sup>19</sup> En del innvandrergupper, også arbeidsinnvandrere, ser ut til å ha større problemer med å komme tilbake i arbeid når de blir arbeidsledige enn befolkningen for øvrig.

Selv om botid har større betydning for flyktingers sysselsettingsnivå, utjevner lengre botid likevel ikke forskjellene i alle landgrupper.<sup>20</sup> Etter 20 år i landet er det store ulikheter mellom land. For eksempel har flyktninger fra Eritrea en sysselsettingsandel på litt under 70 prosent, mens flyktninger fra Somalia har en andel på nærmere 45 prosent.<sup>21</sup>

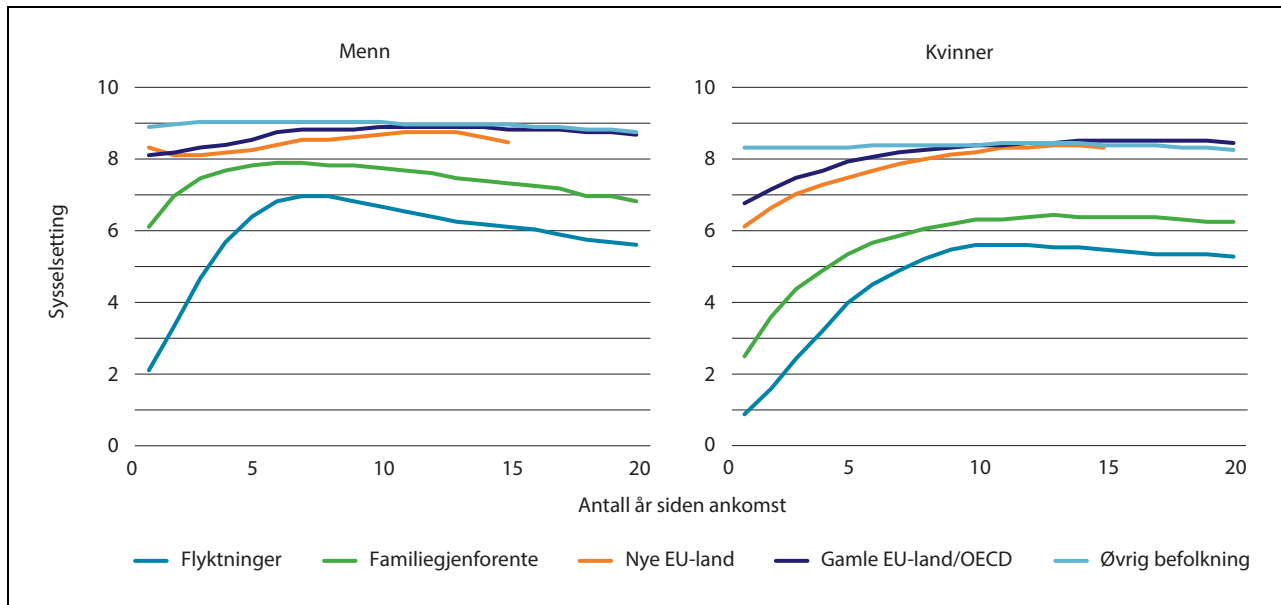
### 9.1.2 Kjønnforskjeller

Innvandrer menn har vanligvis høyere deltakelse i arbeidslivet enn innvandrer kvinner. Innvandrerkvinnens sysselsetting er sterkt avhengig av innvandringsgrunn, som vist i figur 9.4. Blant arbeidsinnvandrere fra EØS-området og fra tredjeland, er kjønnforskjellene små, og andelen sysselsatte var på 80 prosent for både menn og kvinner 4. kvartal 2022. Sysselsettingsandelen påvirkes imidlertid av alderssammensetningen i befolkningen, og det at arbeidsinnvandrere samlet

<sup>19</sup> NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting.*

<sup>20</sup> Olsen, 2023.

<sup>21</sup> Olsen, 2023.



Figur 9.3 Sysselsetting etter botid og innvandringsgrunn/landbakgrunn

Kilde: Bratsberg mfl., 2017 med oppdaterte tall

sett er yngre, gjør at flere er i arbeid.<sup>22</sup> Innvandrerkvinner mellom 20–66 år har i alt en sysselsetningsandel på 65 prosent.<sup>23</sup>

Som det fremgår av figur 9.4, har kvinner med fluktbakgrunn en sysselsetningsandel på 43 prosent mot 61 prosent blant mennene.<sup>24</sup> Kjønnforskjellene varierer også mellom ulike landgrupper.

<sup>22</sup> NOU 2022: 18.

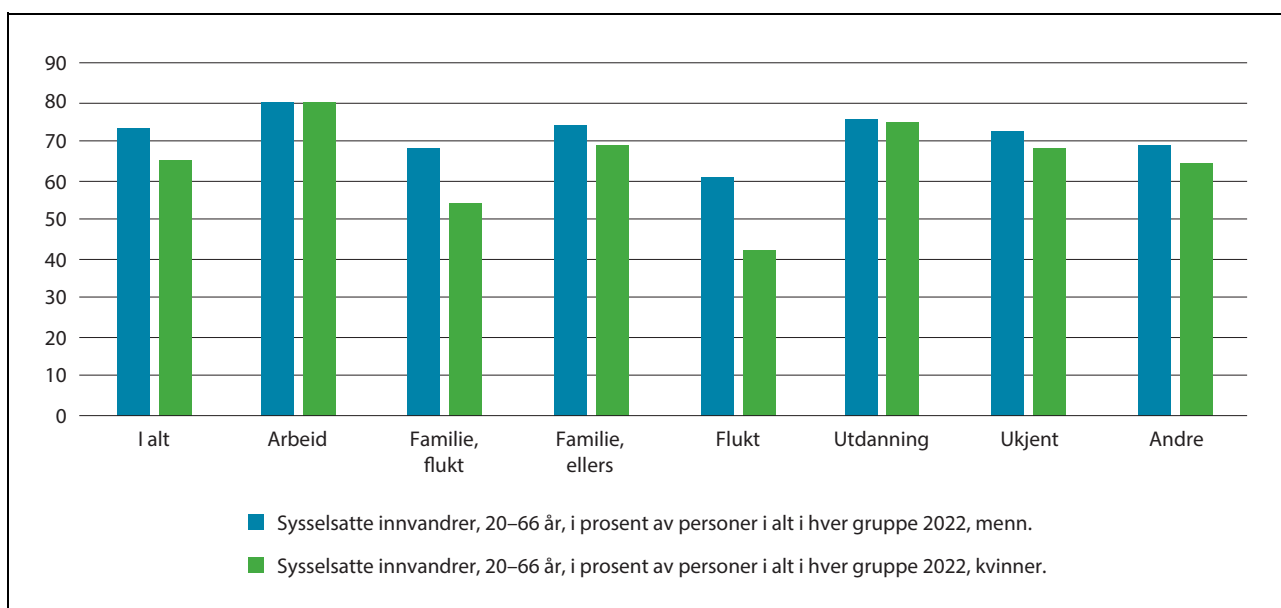
<sup>23</sup> SSB Sysselsatte innvandrere. 4. kvartal 2022.

<sup>24</sup> SSB Sysselsatte innvandrere. 4. kvartal 2022.

Det er for eksempel store kjønnforskjeller blant flyktninger fra Syria, Afghanistan og Sudan, mens det blant flyktninger fra Vietnam og Iran er små forskjeller mellom kvinner og menn.

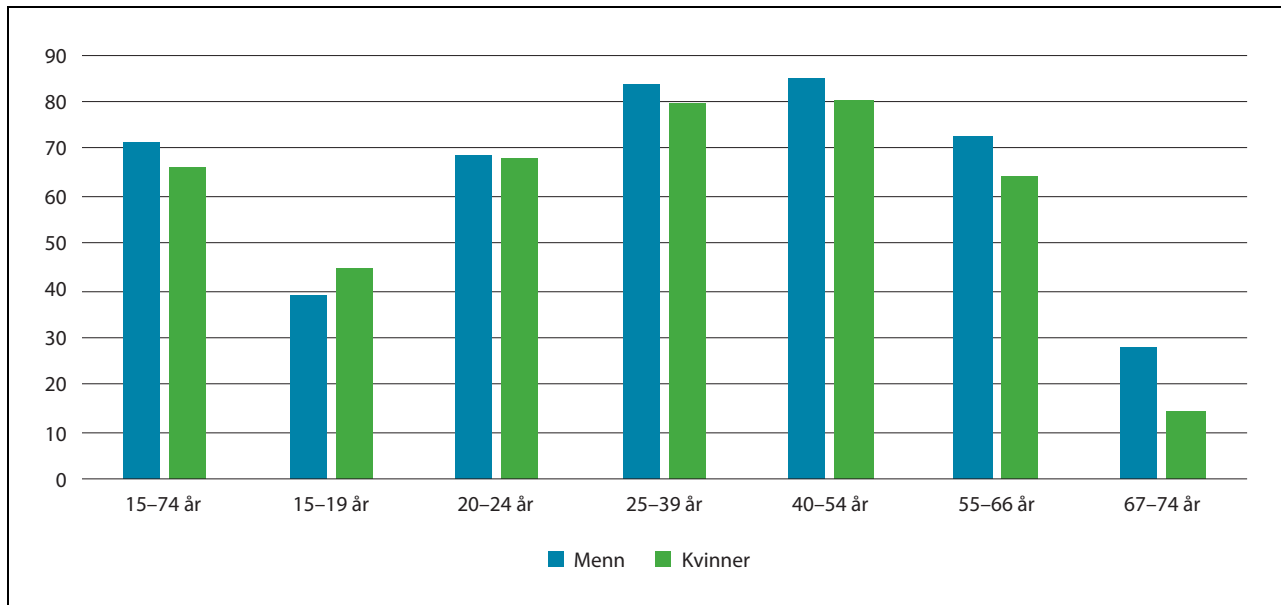
Mannlige flyktninger kommer raskere i arbeid enn kvinner, og kjønnforskjellene er særlig store i gruppene med botid i Norge på under ti år. SSB finner forskjeller på 20 til 30 prosentpoeng i menns favør i disse gruppene.<sup>25</sup> Dette skyldes

<sup>25</sup> Olsen, 2023.



Figur 9.4 Sysselsatte innvandrere. 4. kvartal 2022, etter innvandringsgrunn og kjønn

Kilde: SSB, tabell 12694



Figur 9.5 Sysselsettingsrater etter aldersgrupper og kjønn i hele befolkningen

Kilde: SSB

blant annet at mange flyktningkvinner får barn de første årene etter ankomst til landet. Forskjellene reduseres med økt botid, og er omtrent halvert blant dem med 10–14 års botid, og er liten blant dem med botid på over 15 år.

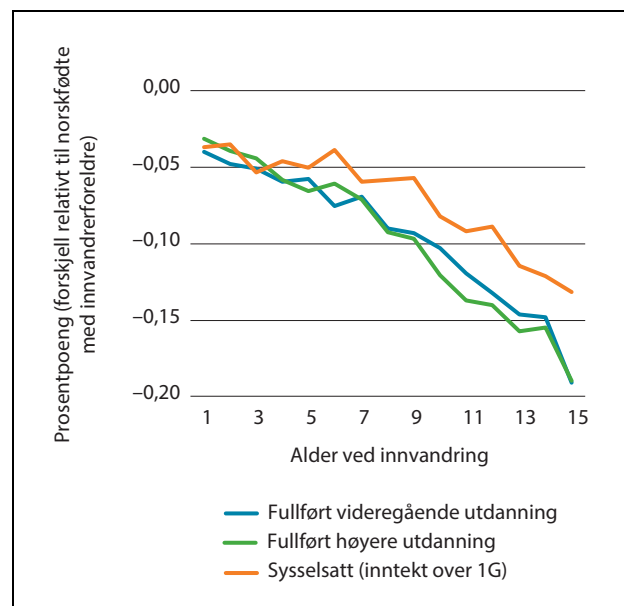
Sysselsettingsgapet mellom flyktningkvinner (inkludert familieegjenforente til flyktninger) og kvinner i hele befolkningen, er på over 20 prosentpoeng. Dette må ses i sammenheng med at deltakelsen i arbeidslivet er høy for kvinner i Norge i alderen 15–64 år, med en sysselsettingsandel på 72 prosent.<sup>26</sup> Sysselsettingsforskjellen mellom menn og kvinner i Norge har vært stabil over det siste tiåret på om lag 5 prosentpoeng, og er en av de minste i OECD-sammenheng.<sup>27</sup>

### 9.1.3 Alder

Den mest yrkesaktive aldersgruppen i Norge er i alderen 25–54 år, se figur 9.5. Mange under 25 år er fortsatt under utdanning og utenfor arbeidsstyrken, mens en økende andel over 55 år er utenfor på grunn av uføretrygd og førtidspensjonering. De fleste som innvandrer til Norge, er i yrkesaktiv alder. Bare 6 prosent av innvandrerbefolkningen i Norge var over 67 år i 2023.<sup>28</sup>

Desto yngre en person er ved ankomst til Norge, desto høyere er sysselsettingsraten og jo

lavere er uføreraten ti år etter, ifølge Bratsberg mfl.<sup>29</sup> De som kommer til Norge i ung alder har større sannsynlighet for å ta utdanning i Norge, noe som reduserer risikoen for å falle utenfor utdanning og arbeid.<sup>30</sup> Som det framgår av figur 9.6, har unge som innvandrer i midten av tenår-



Figur 9.6 Alder ved innvandring og utdanning og arbeid ved 30 års alder

Kilde: Hermansen (2017), med oppdaterte tall fra 2023.

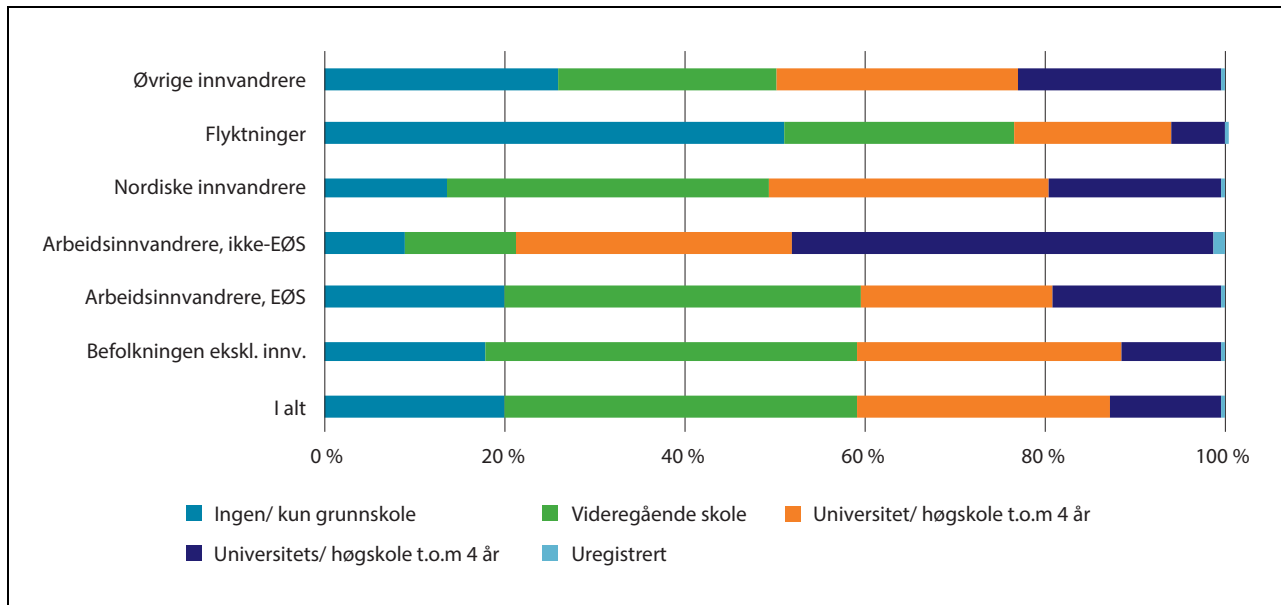
<sup>26</sup> Olsen, 2023.

<sup>27</sup> OECD, 2022.

<sup>28</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2023.

<sup>29</sup> Bratsberg mfl., 2016.

<sup>30</sup> OECD, 2018.



Figur 9.7 Bosatte 20–66 år etter innvandrerbakgrunn<sup>1</sup> og utdanning. 4. kvartal 2020. Prosent

Kilde: Dzamarija mfl., (2022).

ene, 20 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å fullføre videregående utdanning og høyere utdanning enn befolkningen ellers i tilsvarende alder. I tillegg har de vesentlig høyere sannsynlighet for å ikke være i arbeid.

#### 9.1.4 Utdanningsnivå

I en internasjonal sammenheng er den voksne befolkningen i Norge høyt utdannet. Utdanningsnivået blant innvandrere varierer mye. Mens nesten 50 prosent av flyktingene bare har grunnskole, gjelder dette kun 12 prosent av de europeiske arbeidsinnvandrerne og omtrent 20 prosent i hele befolkningen.<sup>31</sup>

Som det framgår av figur 9.7, skiller arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS seg klart fra øvrige grupper, med en andel med høyskole- og universitetsutdanning på 77,5 prosent. Dette kan forklares med at det stilles kompetansekrav for oppholdstillatelse for denne gruppen. Arbeidsinnvandrerne fra EØS-landene har en annen kompetanseprofil med 40 prosent på høyere utdanningsnivå, og om lag like stor andel med videregående som høyeste fullførte utdanning. Denne gruppen er forholdsvis lik øvrig befolkning uten innvandrere. Flyktingene skiller seg ut med en stor andel med ingen/kun grunnskole og litt under en firedel med høyere utdanning.

Som for befolkningen ellers har utdanningsnivået stor betydning for innvandreres tilknytning til arbeidsmarkedet. Innvandrere som har videregående opplæring fra Norge, er sysselsatt på tilsvarende nivå som den øvrige befolkningen med samme utdanningsnivå. Gruppen som kun har grunnskole, har lavest andel i arbeid eller utdanning uansett hvilken befolkningsgruppe en ser på. Gruppen med kun grunnskole er også betydelig overrepresentert blant arbeidsledige. Hele 49 prosent av alle registrerte arbeidssøkere hos Arbeids- og velferdsetaten har ikke fullført videregående skole.<sup>32</sup> Samtidig viser tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at 49 prosent av alle arbeidssøkere har innvandrerbakgrunn.<sup>33</sup> Til sammenligning utgjør andelen med grunnskole i arbeidsstyrken 24 prosent.<sup>34</sup>

#### 9.1.5 Tilknytningsformer

Innvandrere har en lavere andel i heltidsjobb sammenlignet med befolkningen ellers, henholdsvis 73 mot 78 prosent.<sup>35</sup> Innvandrere og personer med lav utdanning har den høyeste andelen av alle med midlertidig ansettelse.<sup>36</sup> Andelen med en midlertidig ansettelse blant innvandrere var 14

<sup>32</sup> NAV, 2023b.

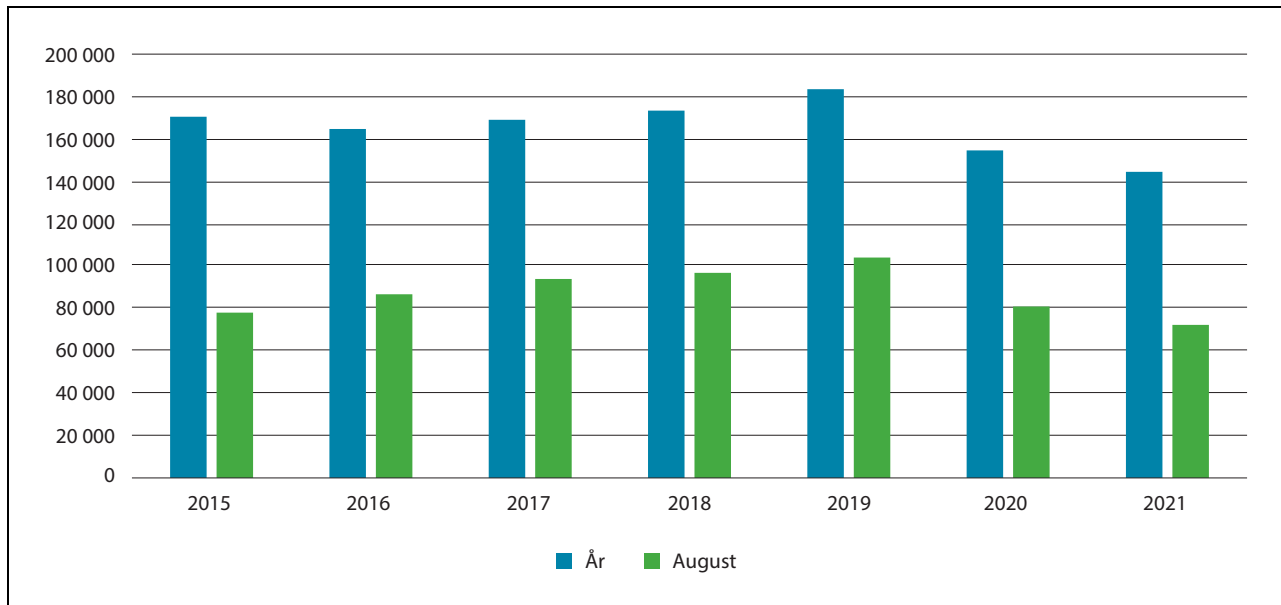
<sup>33</sup> NAV, 2023a.

<sup>34</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023k.

<sup>35</sup> Pettersen, 2023.

<sup>36</sup> Strøm & von Simson, 2020.

<sup>31</sup> Olsen, 2023; OECD, 2022.



Figur 9.8 Utenlandske pendlere, etter referansetidspunkt 3. kvartal (august) og hele året som referansetidspunkt. 2015–2021

Kilde: Berge mfl., 2022.

prosent, mot 12 prosent i hele befolkningen. Blant sysselsatte innvandrere med botid under fire år var hele 23 prosent midlertidig ansatt.<sup>37</sup> Det er forskjeller i hvor mye innvandrere med ulik landbakgrunn jobber. Tall fra SSB viser at heltidsarbeid er mest utbredt i gruppene der flest er i jobb.<sup>38</sup> Dette gjelder for innvandrere fra Norden, fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og EU-land i Vest-Europa utenom Norden. Innvandrere fra Asia og Afrika har både lavere sysselsettingsandel og lavere andel i heltidsjobb. Tilsvarende er innvandrerkvinner i mindre grad i jobb og en lavere andel jobber heltid sammenlignet med innvandrer mennene.<sup>39</sup>

Ifølge SSB fordeler innvandrere seg etter yrker på en annen måte enn sysselsatte i befolkningen ellers.<sup>40</sup> Innvandrere har en større andel i arbeid innen næringer som har høyt innslag av deltid og mange i midlertidige stillinger. Mange flyktninger har små og/eller kortvarige jobber, gjerne med arbeidsledighet imellom. Det er ikke uvanlig med løse arbeidsavtaler, med varierende og uforutsigbar arbeidstid. Innvandrere fra Asia og Afrika jobber i større grad i næringer der deltid er vanlig, blant annet innenfor helse- og sosialtjenester og serveringsvirksomhet.<sup>41</sup>

Virksomheter som bruker utenlandsk arbeidskraft, kombinerer gjerne ulike tilknytningsformer. Innleie er mer utbredt blant innvandrere enn blant norskfødte, og i særlig grad blant innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa. Flertallet av de ansatte i bemanningsforetak har innvandrerbakgrunn, og utenlandske pendlere (arbeidsinnvandrere på korttidsopphold) fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har utgjort om lag en tredel av de sysselsatte i bransjen.<sup>42</sup> Figur 9.8 viser at antallet utenlandske pendlere varierer mellom 73 000 og 104 000 når en ser på tredje kvartal i perioden 2015–2021. Når SSB går fra å telle tredje kvartal til å se på hele året, så doblet antall utenlandske pendlere seg i 2021 fra 73 000 til 145 000.<sup>43</sup> Nedgangen i 2020 og 2021 henger sammen med koronapandemien. SSB anslår at det i løpet av 2022 var i overkant av 169 000 utenlandske pendlere som arbeidet i Norge for en kortere eller lengre periode. Det er altså betydelig flere utenlandske pendlere enn det kvartalsstatistikken viser.<sup>44</sup> Bygg og anlegg og bemanningsbransjen er næringene med flest utenlandske pendlere.<sup>45</sup> Ifølge SSB økte omfanget i løpet av 2022 slik at en fra og med første kvartal 2023 var på et høyere nivå enn det som

<sup>37</sup> Taha, 2023.

<sup>38</sup> Pettersen, 2023.

<sup>39</sup> Pettersen, 2023.

<sup>40</sup> Pettersen, 2023.

<sup>41</sup> Olsen, 2023.

<sup>42</sup> Nergaard, 2021.

<sup>43</sup> Berge mfl., 2022.

<sup>44</sup> Berge mfl., 2022.

<sup>45</sup> Berge & Johansen, 2023.

var før pandemien. Når det gjelder arbeidstakere fra EU-landene i Øst-Europa, er omfanget likevel fortsatt noe lavere. En årsak kan være at arbeid i Norge ikke framstår like økonomisk attraktivt som tidligere. En annen årsak kan være redusert aktivitet i de næringene hvor mange utenlandske pendlere har fått jobb tidligere. SSBs tall viser at det i løpet av 2023 er blitt færre som jobber i bemanningsbransjen. SSBs vurdering er at dette blant annet skyldes nytt regelverk for ut- og innleie av arbeidskraft fra bemanningsbransjen. Regelverket trådte i kraft 1. april 2023. Dessuten påvirker konjunktursituasjonen etterspørselen etter arbeidskraft. Mange innleide arbeidstakere har jobbet i byggenæringen, hvor aktivitetsnivået nå er fallende.

Ifølge en rapport publisert av EU-byrået Eurofound opplever arbeidstakere med alternative tilknytningsformer høyere jobbusikkerhet, økt opplevelse av å stå utenfor samfunnet og mindre tiltro til demokratiet enn arbeidstakere som har hele og faste stillinger.<sup>46</sup> Kartleggingen bygger på undersøkelser fra EU-landene. Et fellestrekk med situasjonen i Norge er at mange innvandrere har slike atypiske jobber. Bratsberg mfl. finner at innvan-

drere fra landgruppe 3<sup>47</sup> i større grad enn andre jobber i bedrifter som må nedbemanne eller går konkurs, og at de over en toårsperiode har mer enn dobbelt så høy sannsynlighet for å miste jobben ufrivillig.<sup>48</sup> I tillegg er konsekvensene mer alvorlige for denne gruppen, ved at det tar lengre tid før de kommer i jobb igjen.

Innvandrere er overrepresentert i lavinntektsgruppen. Vedvarende lavinntekt øker blant annet risikoen for fattigdom og utenforskap. Lavinntekt er nærmere omtalt under punkt 15.1.

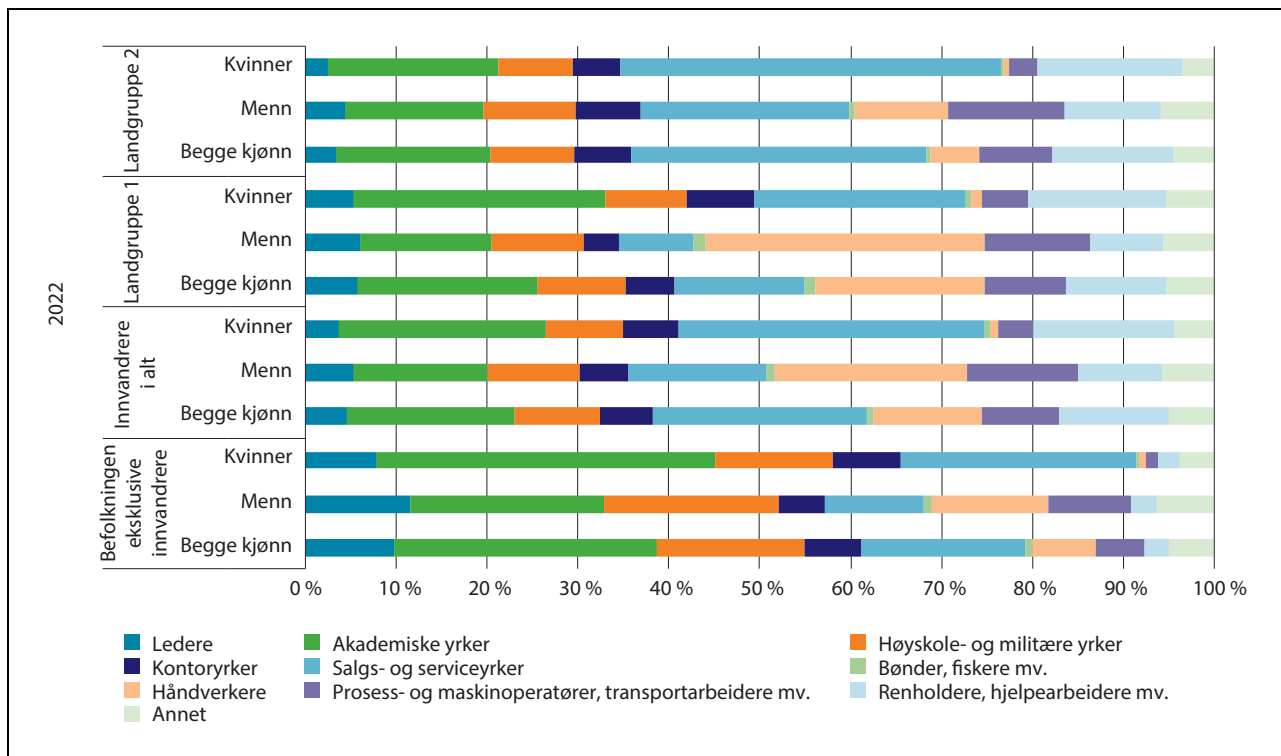
### Yrkestilknytning

Blant lønntakere i Norge er det store forskjeller i yrkesfordelingen mellom innvandrere og resten av befolkningen. Det er også forskjeller mellom ulike innvandrergupper. Det er flere innvandrere som jobber i lavtlønnede yrker enn i befolkningen ellers. Som det framgår av figur 9.9, jobbet omtrent 12 prosent av innvandrere som renholdere og hjelpearbeidere i 2022. Innvandrere forblir også i større grad i disse yrkene over mange

<sup>47</sup> Øst-Europa utenom EU, Afrika, Asia (inkludert Tyrkia), Sør- og Mellom-Amerika og Oseania (utenom Australia og New Zealand).

<sup>48</sup> Bratsberg mfl., 2018.

<sup>46</sup> Eurofound, 2023.



Figur 9.9 Sysselsatte (20–66) etter yrke, kjønn og todelt landgruppe, 2022

Landgruppe 1: Norden utenom Norge, EU/EFTA, Storbritannia, USA, Canada, Australia, New Zealand. Landgruppe 2: Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia, Afrika, Asia, Amerika utenom USA og Canada, Oseania utenom Australia og NZ, polare områder

Kilde: SSB Statistikkbanken kildetabell 12554



år, særlig kvinner med innvandrerbakgrunn. Innvandrere er også overrepresentert i salgs- og serviceyrker, der de utgjorde 24 prosent av de sysselsatte i 2022. Et fellestrekk ved disse yrkesområdene er at de ikke stiller særlige krav til utdanning. Generelt jobber innvandrere i mindre grad i akademiske yrker, høyskoleyrker eller som ledere.

Selv om innvandrere er overrepresentert i lavtlønnede yrker, er det variasjoner i bransjetilknytning mellom innvandregruppene. Blant sysselsatte innvandrere fra EU er bygge- og anleggsnæringen klart mest utbredt (31 pst.),

etterfulgt av industri og forretningsmessig tjenesteyting, hvor mange er sysselsatt i bemanningsbransjen. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland er derimot i størst grad sysselsatt innen næringsgruppene informasjon, kommunikasjon, helse- og sosialtjenester og undervisning.<sup>49</sup> Blant flyktninger er helse- og sosialtjenester den næringsgruppen som sysselsetter flest med en andel på 26,7 prosent.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> NOU 2022: 18, s. 128.

<sup>50</sup> Olsen, 2023.

## 10 Styrket samarbeid og samordning

Innvandrere utenfor arbeidslivet er en svært heterogen gruppe. Noen er analfabeter uten yrkeserfaring, mens andre har lang utdannings- og arbeidserfaring. En del har også helseproblemer som kan gjøre veien til arbeidslivet lang. Og mange, særlig nyankomne innvandrere, men også innvandrere med lengre botid, kan ha begrensede norskferdigheter. Tiltak for å øke den formelle kompetansen til innvandrere omtales i kapittel 11. Særskilte tiltak for å styrke norskferdighetene omtales i kapittel 12.

Sammensatte utfordringer krever innsats fra flere aktører. Offentlige aktører har ulike kompetanse og virkemidler som til sammen vil gi et mer helhetlig og tilpasset tilbud enn hva den enkelte aktør kan bidra med alene. De fleste lokale samarbeid om å integrere nyankomne innvandrere involverer flere aktører som voksenopplæring, arbeids- og velferdsforvaltningen, flyktningstjenesten og fylkeskommunen. I tillegg er samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere nødvendig for å nå siktemålet om å få flere innvandrere i arbeid. Oppfølging og tett dialog med arbeidsgivere er blant annet sentralt for å tilby gode kvalifiseringsløp.<sup>1</sup> På bakgrunn av dette er også samarbeid med partene i arbeidslivet viktig.

Å samarbeide på tvers er ofte krevende fordi det innebærer møter mellom organisasjoner med ulike samfunnsmandat, og som opererer under ulike lov- og regelverk. Sektorenes ulike samfunnsmandat leder til ulike styringsstrukturer, organisasjonskulturer, rutiner og regelverk, som kan påvirke det tverretatlige samarbeidet.<sup>2</sup> Manglende kunnskap om og forståelse av hverandres roller, arbeidsoppgaver og virkemidler kan påvirke samarbeidet. Separate datasystemer og personvern kan også gjøre det utfordrende å dele informasjon på tvers av etater og forvaltningsnivåer.<sup>3</sup>

Det tar ofte tid å etablere og vedlikeholde gode samarbeidsrelasjoner. For eksempel viser erfaringer fra arbeidsmarkedsintegreringen av ukrain-

ske fordrevne at uerfarne bosettingskommuner har større utfordringer med å få til gode lokale samarbeid om integrering, enn kommuner med lengre bosettingserfaring.<sup>4</sup> Ifølge Fafos evaluering av introduksjonsprogrammet fra 2017, er det en gjennomgående tendens at kommuner som har sterk politisk forankring, god økonomisk handlefrihet og tydelig lederforankring, har en bredere og sterkere samarbeidsprofil enn andre.<sup>5</sup>

I 2019 la Riksrevisjonen fram sin undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktinger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid.<sup>6</sup> De konkluderte blant annet med at aktørene i integreringskjeden samarbeidet for lite. På bakgrunn av Riksrevisjonens hovedanbefaling ble det gjennomført en gjennomgang av det samlede virkemiddelapparatet. Videre ble det vurdert hvordan tiltak og samarbeid mellom etater og kommuner kan forbedres. Mål om en helhetlig og samordnet integreringspolitikk er gitt i styringsdialogen med relevante etater.

### 10.1 Samarbeid om deltakere i introduksjonsprogrammet

Siden Riksrevisjonens rapport i 2019 er det satt i gang en rekke tiltak og prosesser for å styrke samarbeidet blant aktørene som arbeider med kvalifisering til arbeid. Det inkluderer blant annet integreringsstrategien *Integrering gjennom kunnskap* (2019–2022) og integreringsreformen med ny integreringslov fra 1. januar 2021. Innføringen av ny opplæringslov fra høsten 2024 er også relevante i denne sammenhengen. Videre har IMDi ferdigstilt et nytt digitalt system for kompetansekartlegging. Systemet skal sikre informasjonsflyt mellom involverte parter i bosettingsprosessen og kvalifiseringsprosessen i kommunen. Dette skal gjøre det lettere å dele kompetanseopplysninger mellom ulike fagsystemer.

<sup>1</sup> Hageberg mfl., 2023.

<sup>2</sup> Dahle mfl., 2022.

<sup>3</sup> Oslo kommune, 2020.

<sup>4</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023.

<sup>5</sup> Djuve mfl., 2017.

<sup>6</sup> Riksrevisjonen, 2019a.

### Boks 10.1 Introduksjonsprogram

Introduksjonsprogrammet er statens viktigste virkemiddel for å kvalifisere flyktninger og innvandrere til deltakelse i arbeids- og samfunnsliv, samt styrke deres økonomiske selvstendighet. Hovedmålgruppen er flyktninger og deres familie mellom 18 og 55 år.

Introduksjonsprogrammet skal være på fulltid og minst inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Arbeidsrettede elementer er tiltak som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet og som forbereder deltakeren på overgang til arbeid etter introduksjonsprogrammet. Utdanningsrettede elementer er blant annet grunnskole, videregående opplæring eller forberedende kurs til videre høyere utdanning. Før oppstart i programmet skal den enkelte gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning, slik at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Deltakere som har barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programtiden, skal delta på kurs i foreldreveiledning. For deltakelse i programmet får deltakerne utbetalt introduksjonsstønad som utgjør 2G årlig. Unge under 25 år får 2/3 stønad hvis de bor for seg selv, og 1/3 stønad hvis de bor med en eller begge foreldrene.

Introduksjonsprogrammets lengde er differensiert med utgangspunkt i den enkeltes utdanningsnivå og alder. Programlengden for deltakere som har utdanning på minst videregående nivå fra før, er på mellom tre og seks måneder og kan forlenges med inntil seks måneder. For deltakere uten utdanning på videregående nivå som har som mål å fullføre videregående opplæring innenfor introduksjonsprogrammet, kan programmet vare i inntil tre år og forlenges med inntil ett år. For deltakere uten utdanning på videregående nivå eller høyere, og som ikke har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring, kan programmet vare i inntil to år og forlenges med inntil ett år.

Det er utarbeidet faglige anbefalinger og ulike ressurser, inklusive digitale kompetansepakker, som skal gjøre det enklere for kommunen å planlegge, utforme og gjennomføre individuelt tilpassede kvalifiseringsløp med god kvalitet for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Disse er tilgjengelig på IMDis nettside *Fagressurs for introduksjonsprogrammet*. Innholdet på fagressursen kan også være relevant for andre ordninger som skal bidra til kvalifisering som Jobbsjansen og Kvalifiseringsprogrammet (KVP).

#### 10.1.1 Organisering og koordinering

Det er kommunen som har ansvaret for introduksjonsprogrammet. Hvordan kommunen organiserer arbeidet er ikke regulert i integreringsloven, og er opp til den enkelte kommune. Arbeidet legges normalt til «flyktningtjenesten/flyktningkontoret», NAV-kontoret eller et voksenopplæringsenter.

For å få til gode tilrettelagte introduksjonsprogram er det nødvendig med koordinering og samarbeid både på organisasjonsnivå og på individnivå. På individnivå anbefales det at kommunene har en programrådgiver som skal være deltakerens kontaktperson. Programrådgiveren har vanligvis ansvar for blant annet å:

- Gi informasjon til deltakeren om introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, rettigheter og plikter.
- Påse at introduksjonsprogrammet er individuelt tilpasset.

- Samordne tiltak og kontakt mellom andre kommunale aktører og arbeidsgivere.
- Fatte vedtak om introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, permisjoner, stans av program mm.
- Fastsette sluttmaal for deltakerens program.
- Lage integreringsplan sammen med deltakeren, følge opp deltakeren og revidere planen jevnlig i programperioden.
- Informere og henvise til aktuelle instanser for godkjenning av utdanning og realkompetansevurdering ved behov.
- Sikre at deltakeren skaffer til veie relevante dokumenter og bistå deltakeren i å få oversatt medbrakte vitnemål, attester og lignende.
- Følge opp tilbud til deltakere i fødselspermisjon.
- Følge opp deltakeren i overgang til ordinær utdanning eller arbeid.

Selv om det foreligger faglig anbefaling om at introduksjonsprogrammet på individnivå bør organiseres og koordineres med en fast kontaktperson (programrådgiver), er det forskjeller på hvordan dette gjennomføres i forskjellige kommuner. Dette kan ha påvirkning på hvilket tilbud den enkelte flyktning får avhengig av hvilken kommune en blir bosatt i.

På organisasjonsnivå er vellykket gjennomføring av introduksjonsprogrammet blant annet avhengig av tydelig prioritering, planlegging, informasjonsflyt og god rolle- og ansvarsdeling innad i kommunen og overfor eksterne samarbeidspartnere. Flere rapporter har undersøkt sammenhenger mellom lokal organisering og tjenestetilbudet deltakeren får i introduksjonsprogrammet.<sup>7</sup> Fafo har funnet at samarbeidsrelasjonen mellom enheten som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet og enheten med ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er særlig viktig for god kontinuitet i deltakernes introduksjonsprogram.<sup>8</sup> For deltakere med små barn som trenger barnehageplass for å kunne starte opp i programmet, er samarbeid med den ansvarlige aktøren for barnehager nødvendig. Samarbeid med fastlegene er sentralt for deltakere med helseproblemer. Videre forutsetter vellykket gjennomføring av introduksjonsprogrammet at kommunen samarbeider godt med fylkeskommunen, arbeids- og velferdsforvaltningen og lokale arbeidsgivere.<sup>9</sup>

### 10.1.2 Fylkeskommunens rolle

Fylkeskommunen er ikke bare en samarbeidspartner med kommunene. Gjennom regionreformen fikk fylkeskommunen et styrket ansvar for integreringsfeltet regionalt,<sup>10</sup> og har flere oppgaver etter integreringsloven som har betydning for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Fylkeskommunen skal blant annet sørge for karriereveiledning for deltakere i introduksjonsprogrammet og for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere som går fulltid i videregående opplæring. Godt samarbeid mellom de fylkeskommunale karrieresentrene og kommunene er en forutsetning for å oppnå målsettingene med karriereveiledningen. For deltakere med

behov for videregående opplæring er også tett samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen nødvendig. Fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring er regulert i opplæringsloven. Kapittel 11 omhandler utfordringer og mulige tiltak for at flere voksne innvandrere skal kunne gjennomføre videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring i introduksjonsprogrammet.

Fylkeskommunene skal også utarbeide regionale kompetanseplaner for å kvalifisere innvandrere. Dette innebærer planer med tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte arbeidsmarkedets behovet i regionen.<sup>11</sup> Ansvarer gjelder for alle innvandrergupper. Fylkeskommunen har for øvrig ansvar for å tilby gratis karriereveiledning for alle innbyggere i fylket, noe som er regulert i opplæringsloven.

### 10.1.3 NAV-kontorets rolle

Arbeids- og velferdsetaten har ingen juridiske forpliktelser etter integreringsloven, men utgjør en viktig samarbeidspartner for kommunen i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Samarbeidet mellom kommunene og Arbeids- og velferdsetaten er beskrevet i en egen veileder: «Veileder om samarbeid mellom kommunen og NAV om introduksjonsprogrammet». I veilederen gis det råd og anbefalinger for samarbeid mellom kommunen og NAV-kontoret. De fleste kommuner og NAV-kontor har inngått samarbeidsavtaler som avklarer ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner i tråd med anbefalingene.

Det anbefales i veilederen at NAV-kontoret involveres på et tidlig tidspunkt både i utarbeidelsen og gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. NAV-kontoret kan bistå med markeds- og inkluderingskompetanse og jobbmatch, og vurdere deltakelse i arbeidsmarkedstiltak for deltakere i introduksjonsprogrammet. Lønnstilskudd, arbeidstrening, mentor, inkluderingstilskudd samt opplæringstiltakene er blant flere arbeidsmarkedstiltak som kan være aktuelle. Tidlig involvering av NAV-kontoret i introduksjonsprogrammet er spesielt viktig for deltakere med kort programtid og som har arbeid som slutt mål. Se boks 10.2 for en nærmere beskrivelse av ulike arbeidsmarkedstiltak.

Flere undersøkelser har vist at NAV-kontoret ofte blir involvert først når deltakerne nærmer seg slutten av introduksjonsprogrammet, og når det viser seg at de ikke har noen jobb eller utdanning

<sup>7</sup> Proba samfunnsanalyse, 2017; Djuve mfl., 2017; Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023.

<sup>8</sup> Djuve mfl., 2017.

<sup>9</sup> Djuve mfl., 2017.

<sup>10</sup> Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*, Innst. 119 S (2018–2019).

<sup>11</sup> NOU 2022: 18, *Mellom mobilitet og migrasjon*, s. 66.

### Boks 10.2 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene skal styrke den enkeltes mulighet til å få, eller beholde arbeid. Tiltakene er regulert i forskrift om arbeidsmarkedstiltak og omfatter blant annet følgende:

*Arbeidstrening* skal prøve ut den enkeltes muligheter i ordinært arbeidsliv, gi relevant arbeidserfaring og styrke mulighetene for å komme i arbeid.

*Arbeidsforberedende trening* arrangeres av forhåndsgodkjente bedrifter og kan tilbys personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidstrening i et tilrettelagt arbeidsmiljø.

*Avklaring* skal kartlegge og vurdere den enkeltes arbeidsevne og eventuelle bistandsbehov.

*Inkluderingsstilskudd* kan gis til virksomheter som tilbyr en arbeidsplass til tiltaksdeltakere. Tilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader virksomheter i ordinært arbeidsliv har i forbindelse med tilrettelegging av en arbeidsplass for personer med behov for arbeidsrettet bistand.

*Lønnstilskudd* gis som støtte til arbeidsgivere for å bidra til ansettelse av personer som har problemer med å få jobb, eller som står i fare for

å falle ut av arbeidslivet. Tilskuddet gis oftest midlertidig, men kan også gis varig til arbeidsgivere som ansetter personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne på ordinære lønns- og arbeidsvilkår.

*Mentor* skal gi tiltaksdeltakere nødvendig bistand for å kunne gjennomføre arbeidsmarkedstiltak, eller få eller beholde lønnet arbeid i en ordinær virksomhet. Mentoren kan gi praktisk bistand, veiledning og opplæring i arbeidsrelaterte ferdigheter tilpasset den enkelte deltakerens behov.

*Oppfølging* skal gi tiltaksdeltakeren bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Oppfølging kan bl. a inneholde kartlegging og veiledning til tiltaksdeltaker, arbeidsgiver, tiltaksarrangører og oppfølging på arbeidsplassen, og hjelp til tilpasning og tilrettelegging av arbeidsoppgaver.

*Opplæring* skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Tiltaket kan gis i form av kortvarige kurs, fag- og yrkesopplæring eller som høyere utdanning for personer med nedsatt arbeidsevne.

å gå til.<sup>12</sup> Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse har bruken av arbeidsrettede tiltak – både kommunale arbeidsrettede tiltak og arbeidsmarkedstiltakene i regi av Arbeids- og velferdsetaten – i introduksjonsprogrammet vært for lav. Undersøkelsen viste at en viktig årsak til at tiltakene i liten grad ble brukt i introduksjonsprogrammet, var at de ikke var godt nok tilpasset innvandrere med begrensede norskerferdigheter og svake grunnleggende kvalifikasjoner.

I arbeidet som har blitt gjort siden Riksrevisjonen la fram sin rapport, har det blant annet som følge av innføringen av ny integreringslov i 2021, vært økt oppmerksomhet om samarbeid og samarbeidsavtaler/rutiner mellom NAV-kontoret og kommunen for oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Flere NAV-kontor har organisert seg i integreringsteam for å styrke oppfølgingen. Det er imidlertid fortsatt variasjoner kommunene imellom i hvor godt dette samarbeidet er. I forbindelse med de store ankomstene med for-

drevne fra Ukraina, ser det ut til at flere uerfarne bosettingskommuner, ulikt syn på oppgave- og ansvarsfordeling, kapasitetsutfordringer og NAV-kontors opplevelse av å bli koblet på for sent, er barrierer for godt lokalt samarbeid.<sup>13</sup> Regjeringen vil innhente mer kunnskap om hvordan dette samarbeidet kan styrkes.

Regjeringen legger fram en egen stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken i løpet av våren 2024. Formålet med meldingen er å drøfte og utvikle politikken med sikte på at flere arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne skal få og beholde arbeid. I meldingen vil blant annet innretning og bruk av arbeidsmarkedstiltak overfor ulike grupper belyses.

#### 10.1.4 Samarbeid med arbeidsgivere

I motsetning til kommunen og Arbeids- og velferdsetaten, har ikke arbeidsgivere den samme lovpålagte plikten til eller samme samfunnsoppdrag om å kvalifisere innvandrere til arbeid. Like-

<sup>12</sup> Riksrevisjonen, 2019a; Proba samfunnsanalyse, 2017; Djuve mfl., 2017.

<sup>13</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023.

vel har arbeidsgivere en sentral posisjon i introduksjonsprogrammet. Det ordinære arbeidslivet er en viktig kvalifiseringsarena, særlig for deltakere med sluttmaal om arbeid. Ulike former for praksis i arbeidslivet kan gi introduksjonsprogrammets deltakere et kontaktnettverk, øke den enkeltes bransje- og fagkunnskaper, styrke språknivaet og bidra til læring om kultur og normer i norsk arbeids- og samfunnsliv.<sup>14</sup> For å kunne tilby arbeidsrettet aktivitet er den kommunale enheten med ansvar for introduksjonsprogrammet avhengig av arbeidsgivere som kan tilby praksisplasser. Dette krever et godt samarbeid mellom kommunen, arbeidsgivere og NAV-kontoret.

I Fafos evaluering av kort programtid i introduksjonsprogrammet finner forskerne at praksis er det vanligste arbeidsrettede tiltaket for deltakere med kort programtid, og i mange kommuner er praksis det eneste arbeidsrettede tiltaket.<sup>15</sup> Alle kommunene som Fafo undersøkte, la opp til at deltakere med kort programtid skal ut i praksis som del av introduksjonsprogrammet. Likevel finner Fafo at en stor andel deltakere som har fullført kort programtid, ikke er registret med gjennomført praksis i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), hverken arbeidsrettet praksis eller praksis med fokus på norskopplæring. Fafo vurderer at når så mange likevel ikke får tilbud om praksis, så handler det først og fremst om at kommunene ikke klarer å skaffe nok praksisplasser til alle som trenger det.<sup>16</sup>

Arbeidsgivere er i stor grad positive til inkludering av personer med behov for bistand til å komme i arbeid.<sup>17</sup> For arbeidsgivere krever det ofte ekstra ressurser og tilrettelegging på arbeidsplassen for å kunne tilby praksisplasser. Det er derfor viktig at kommunen og NAV-kontoret gir arbeidsgivere tett oppfølging og skaper gode samarbeidsrelasjoner for å kunne tilby deltakerne i introduksjonsprogrammet praksis i norsk arbeidsliv. Forskning viser at mange arbeidsgivere ønsker seg en fast kontaktperson i kommunen og at praksis i arbeidslivet fungerer best når deltakeren i introduksjonsprogrammet matches med en arbeidsgivere som har behov for arbeidskraft eller en bestemt kompetanse.<sup>18</sup> En del arbeidsgivere opplever imidlertid at samarbeidet med kommunen og NAV-kontoret kunne fungert bedre, og at

samarbeidsrelasjonen påvirker måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet.<sup>19</sup> Regjeringen ønsker derfor å styrke samarbeidet med arbeidsgivere og øke bruken av ordinært arbeidsliv som opplærings- og kvalifiseringsarena for innvandrere.

### 10.1.5 Oppfølging etter avsluttet introduksjonsprogram

Et koordinert samarbeid på et tidlig tidspunkt i introduksjonsprogrammet er viktig for å kunne planlegge for videre oppfølging etter fullført introduksjonsprogram, særlig hvis det viser seg at den enkelte ikke når sluttmalet sitt innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Erfaring viser at det ofte er i overgangene mellom ulike tilbud og aktører at det oppstår utfordringer for den enkelte, og at en del opplever brudd i kvalifiseringsløpet som følge av dette.

I integreringsloven framgår det at kommunene i samarbeid med relevante aktører bør legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden, unngår brudd i kvalifiseringen. Å legge en plan på et tidlig tidspunkt for hvordan kvalifiseringen bør fortsette, for eksempel med støtte fra Lånekassen, gjennom arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, i kommunalt arbeidsrettede tiltak eller ved deltakelse i kvalifiseringsprogrammet som forvaltes av NAV-kontoret, er sentralt for å unngå brudd i kvalifiseringen for de som ikke kommer rett ut i arbeid eller videre utdanning etter avsluttet program. Utfordringene for de som ikke klarer å fullføre videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, omhandles i kapittel 11.

Ettersom en del av introduksjonsprogrammets deltakere har behov for oppfølging i et NAV-kontor etter avsluttet program, er det behov for mer kunnskap om overgangen mellom introduksjonsprogrammet og arbeidsrettet oppfølging i NAV-kontoret, og hva som er barrierene og mulighetene for å få til en smidig overgang for deltakere som ikke når sluttmalet sitt innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Regjeringen ønsker derfor å lyse ut et forskningsoppdrag for å få mer kunnskap om hvordan dette kan gjøres.

### 10.1.6 Statsforvalterens rolle

Statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Statsforvalte-

<sup>14</sup> Bjerck mfl., 2018; Djuve mfl., 2017.

<sup>15</sup> Tyldum mfl., 2024.

<sup>16</sup> Tyldum mfl., 2023.

<sup>17</sup> NOU 2021: 3; Proba Samfunnsanalyse, 2018.

<sup>18</sup> Fedeheim mfl. 2022; Djuve & Kavli, 2015.

<sup>19</sup> Fedeheim mfl., 2022.

ren kontrollerer også kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange kommunale vedtak. Statsforvalteren skal som sektormyndighet medvirke til iverksetting av nasjonal politikk. Dette gjøres gjennom veiledning, dialog og tilsyn med kommunene, fylkeskommunene, innbyggerne og berørte virksomheter. På integreringsfeltet skal statsforvalterne årlig gjennomføre tilsyn med kommunenes etterlevelse av integreringsregelverket. Fra høsten 2022 har de også fått i oppgave å veilede og bistå kommunene med det midlertidige regelverket for fordrevne fra Ukraina i integreringsloven.

Statsforvalterne har derimot ikke ansvar for å føre tilsyn og veilede fylkeskommunene i deres ansvar etter integreringsloven, noe som kunne vært gunstig for å sikre at flere flyktninger og innvandrere generelt kommer ut i arbeid eller utdanning. Statsforvalteren kan heller ikke føre tilsyn med forsvarlighetskravet etter integreringsloven. Det følger av loven at opplæring og tjenester som kommunen yter etter integreringsloven, skal være forsvarlige. Dette innebærer at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.

Som omtalt under, følger oppfølger Fafo implementeringen av integreringsloven. På bakgrunn av denne evalueringen anbefaler Fafo at det bør vurderes om statsforvalteren bør kunne føre tilsyn med fylkeskommunens overholdelse av pliktene sine etter integreringsloven.<sup>20</sup> Dette begrunner de blant annet med at fravær av tilrettelagte tilbud kan ha som konsekvens at deltakere ikke får mulighet til å ta videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet, se kapittel 11. Regjeringen vurderer at det er viktig at fylkeskommunene følger opp sitt ansvar etter integreringsloven på en god måte. Ett av virkemidlene for å få til dette er tilsyn og veiledning. Regjeringen vil derfor utrede om statsforvalterens tilsyns- og veiledningsoppgaver skal utvides til også å gjelde fylkeskommunens oppgaver etter integreringsloven. Regjeringen vil også utrede forslag om statsforvalteren bør kunne føre tilsyn med det overordnede forsvarlighetskravet til opplæring og tjenester etter integreringsloven. Kravet er ment å sikre at tjenestene holder tilfredsstillende kvalitet, og det bør kunne føres tilsyn med kravet dersom det skal ha reell betydning.

Statsforvalterne har rapportert at det er varierende og til dels manglende juridisk kompetanse i

kommunene når det gjelder integreringsregelverket. Regjeringen mener det er nødvendig at statsforvalteren bruker sin juridiske kompetanse til å veilede og støtte kommunene i integreringsarbeidet, og ønsker å styrke statsforvalterens rolle med å føre tilsyn og veilede kommunene i forvaltningen av integreringsloven.

### 10.1.7 Følgeevaluering av integreringsloven

Integreringsloven trådte i kraft 1.1.2021, og var en del av en større integreringsreform, med vekt på å reformere og styrke virkemidlene for å kvalifisere nyankomne flyktninger og innvandrere til det norske arbeidsmarkedet. Integreringsloven erstattet introduksjonsloven fra 2003. I den nye loven ble noen nye områder og grep regulert. Dette gjaldt blant annet fylkeskommunens oppgaver på integreringsfeltet, innføring av kort programtid for deltakere i introduksjonsprogrammet med minimum utdanning på videregående nivå fra før, og at 16- og 17-åringene ikke lenger omfattes av ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Departementet har ønsket å få kunnskap om implementeringen har skjedd i tråd med reguleringen og intensjonene for integreringsreformen, eller om det er behov for eventuelle justeringer. Fafo har derfor følgeevaluert implementeringen av integreringsloven, og har publisert to sluttrapporter. Den ene rapporten omhandler blant annet formell kvalifisering i introduksjonsprogrammet og den andre rapporten ser på innføringen av kort programtid, inkludert erfaringene med kvalifiseringen av fordrevne fra Ukraina.<sup>21</sup> I tillegg følger oppfølger Proba de midlertidige lovendringene som har kommet som følge av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina, herunder det midlertidige kapitlet i integreringsloven.<sup>22</sup>

Med utgangspunkt i disse evalueringene, har Arbeids- og inkluderingsdepartementet startet en gjennomgang av integreringsloven. Som en del av gjennomgangen skal det utredes om det bør gjøres endringer for de med kort programtid blant annet basert på erfaringene med kort programtid til de fordrevne fra Ukraina og om organiseringen og koordineringen av introduksjonsprogrammet bør reguleres nærmere. Det skal også utredes om statsforvalterens tilsynsoppgaver skal utvides, som omtalt over.

<sup>21</sup> Tyldum mfl., 2023; Tyldum mfl., 2024.

<sup>22</sup> Proba samfunnsanalyse, 2023b.

<sup>20</sup> Tyldum mfl., 2023.



## 10.2 Kvalifiseringstilbud for dem som står langt unna arbeidsmarkedet og for eldre flyktninger

Det er anslått at mellom 12 000 og 39 000 innvandrere i alderen 20–60 år ikke har fullført grunnskole, har lave norskferdigheter og har lite relevant arbeidserfaring.<sup>23</sup> Mange har vært i Norge i over ti år, og mange står langt fra arbeidsmarkedet. Det er et mål for integreringspolitikken at også denne gruppen av innvandrere skal ha like muligheter til å delta i arbeids- og samfunnsliv som befolkningen ellers.

### 10.2.1 Jobbsjansen

Tilskuddsordningen Jobbsjansen har vist seg som et godt tiltak for innvandrede kvinner som står langt fra arbeidslivet. Målet med ordningen er å øke sysselsettingen blant hjemmeværende innvandrerkvinner i alderen 18–55 år som står langt fra arbeidsmarkedet og som har behov for kvalifisering for å komme i jobb eller ordinær utdanning. Ordningen forvaltes av IMDi. Jobbsjansen bygger på metodikken fra introduksjonsprogrammet og skal gjennom individuelt tilpasset program gi styrkede kvalifikasjoner for stabil tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvhjulpenhet. Deltakerne mottar stønad. Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet kan omfattes av Jobbsjansen, under forutsetning av at det har gått minst to år siden deltakeren fullførte eller mistet retten til introduksjonsprogrammet.

Det har vært en målsetting for ordningen at minst 70 prosent av deltakerne skal gå over i arbeid eller utdanning på videregående nivå eller på høyskole/universitet etter avsluttet program. Som det framgår av tabell 10.1 har dette målet vært nådd de siste seks årene.

Riksrevisjonen vurderte i sin rapport fra 2019 at Jobbsjansen kun oppnår noe bedre resultater enn introduksjonsprogrammet, og at departementet har lite kunnskap om tidligere deltakere får en stabil tilknytning til arbeidslivet.<sup>24</sup> De mente også det er uklart hvilken kunnskap tilskuddsordningen i stort har bidratt med, og stilte spørsmål ved om Jobbsjansen er en effektiv ordning. En evaluering av Ideas2Evidence fra 2020 viste at Jobbsjansen er svært viktig for å styrke deltakernes videre

Tabell 10.1 Resultater fra Jobbsjansen Andel i arbeid eller utdanning etter avsluttet program

År	Andel
2017	71 prosent
2018	70 prosent
2019	76 prosent
2020	74 prosent
2021	79 prosent
2022	74 prosent

muligheter i opplæring eller i arbeidslivet. Ideas2Evidence anbefalte blant annet at kommunene bør få mer forutsigbarhet for videreføring, ordningen bør gjøres mer attraktiv for nye kommuner å søke på og IMDi bør jobbe for å spre kunnskap og erfaringer fra Jobbsjansen til andre tjenester og ordninger.

I 2023 ble det etablert et eget Jobbsjansen-register. Det skal bidra til mer treffsikre opplysninger om måloppnåelse. Registeret skal videre danne grunnlag for kunnskapsutvikling sentralt og lokalt, samt gi grunnlag for analyser og statistikker til forskningsformål og utvikling av ordningen.

I 2022–2025 blir det prøvd ut en modell med finansiering per deltaker (per capita-modell). Forsøket skal gi kunnskap om en slik finansieringsmodell er mer forutsigbar og gir mindre administrasjon for prosjektkommunene og deltakerne, og om modellen vil gi like høy kvalitet og gode resultater som dagens finansiering. Ideas2Evidence følger opp og evaluerer piloteringen. På bakgrunn av evalueringen vil regjeringen vurdere den framtidige innretningen av ordningen.

### 10.2.2 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er en lovpålagt oppgave for kommunene, som forvaltes av NAV-kontorene. Det er innrettet mot personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Formålet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid, gjennom helhetlig og koordinert oppfølging. Programmet skal være på fulltid og kan gis i inntil to år, med en viss mulighet for forlengelse i inntil ett år. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Den vesentlige delen skal bestå av

<sup>23</sup> Hageberg mfl., 2023.

<sup>24</sup> Riksrevisjonen, 2019a.

tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid. Det kan være statlige arbeidsmarkedstiltak og/eller kommunale aktivitetstiltak. Det kan også settes av tid til aktiviteter som bedrer deltakers helse. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet mottar en kvalifiseringsstønad som utgjør om lag 2G.<sup>25</sup> Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad.

Andelen deltakere som er født i utlandet, har økt de senere årene, og er nå i underkant av 60 prosent. Om lag 51 prosent av de som gjennomførte eller avsluttet kvalifiseringsprogram i 2022, gikk til arbeid, mens 64 prosent gikk til et arbeidsrettet løp (arbeid, arbeidsmarkedstiltak eller skolegang/utdanning). En effektevaluering fra Frischsenteret viste at kvalifiseringsprogrammet bedrer utsiktene for arbeid betydelig, og antall deltakere som går til arbeid etter avsluttet program har økt siden 2010.<sup>26</sup>

Det har samtidig vært noen utfordringer over tid rundt kommunenes ivaretagelse av kvalifiseringsprogrammet. Dette gjelder blant annet identifisering og kartlegging av mulige deltakere, manglende kompetanse om programmet og de mulighetene det gir, og prioritering av ressurser til arbeidet med programmet. Det er også stor variasjon i hvordan NAV-kontorene arbeider med programmet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har sammen med statsforvalterne gjennomført en rekke tiltak for å legge til rette for at kommunene ivaretar kvalifiseringsprogrammet på en god måte. Dette arbeidet videreføres. Departementet har i tillegg startet et arbeid med å gjennomgå erfaringene med programmet.

### 10.2.3 Tilbud til sosialhjelpsmottakere

Økonomisk sosialhjelp er en rettighet for personer som ikke har andre muligheter til å forsørge seg, se kapittel 15. I 2022 var om lag halvparten av sosialhjelpsmottakerne innvandrere.<sup>27</sup> Det kan stilles vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Vilårene skal styrke stønadmottakers muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller for å bli selvforsørget på annen måte. For mottakere under 30 år skal det som hovedregel stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Oslo Economics har i samarbeid med Frischsenteret gjennomført en kartlegging om tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere.<sup>28</sup> Rapporten pre-

senterer blant annet eksempler på kommuner med gode og brede oppfølgings- og aktivitetstilbud. Samtidig viser den at mange kommuner har ingen eller lite hensiktsmessige kommunale aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere. Dette gjelder særlig i små kommuner, men også i flere større kommuner. En av vurderingene i rapporten er at god oppfølging av sosialhjelpsmottakere krever tett og koordinert oppfølging fra kompetente veiledere, samt at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby hensiktsmessige aktiviteter for å oppfylle aktivitetsplikten for unge sosialhjelpsmottakere.

### 10.2.4 Utvikling og anskaffelse av tiltak på tvers av ordninger for innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet

Det finnes en rekke ordninger og tiltak som bidrar til å kvalifisere innvandrere til å delta i det norske arbeidslivet. Ulike programmer bestående av flere enkelttiltak, som introduksjonsprogrammet, kvalifiseringsprogrammet og Jobbsjansen, er eksempler på dette, men det er også ulike enkeltstående tiltak i statlig eller kommunal regi.

På lokalt og regionalt nivå er det utviklet en rekke tiltak innenfor de ovennevnte ordningene. Disse tiltakene kan være forholdsvis like. Det kan være et potensial for at utviklingen og anskaffelsen av tiltak skjer på tvers av ordninger og nyttiggjøres av deltakere i ulike programmer.

Det framgår av en kartlegging av NAV-kontorets tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere at det finnes få aktivitetstilbud rettet mot innvandrere, til tross for at dette utgjør en stor andel av personer med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold.<sup>29</sup> Det vises til at innvandrere gjerne har utfordringer med norsk språk, liten formell kompetanse og dårlig kjennskap til det norske arbeidsmarkedet. I tillegg har mange sosiale utfordringer eller store omsorgsoppgaver.

Det kan tilsi at denne gruppen har behov for et annet aktivitetstilbud enn andre grupper av sosialhjelpsmottakere. Rapporten stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om det burde være flere aktivitetstilbud som er mer spesifikt rettet mot innvandrere.

Regjeringen ønsker å innhente mer kunnskap om hvordan utvikling og anskaffelse av tiltak for innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet kan skje på tvers av ordninger og brukes av deltakere i ulike programmer og med ulik inntektssikring.

<sup>25</sup> Fra 1. juli 2024 vil kvalifiseringsstønaden utgjøre 2,041 G

<sup>26</sup> Markussen & Roed, 2016.

<sup>27</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023h.

<sup>28</sup> Oslo Economics, 2023.

<sup>29</sup> Oslo Economics, 2023.

### 10.2.5 Utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogrammet

Etter dagens regelverk «kan» kommunen etter integreringsloven tilby introduksjonsprogram til personer over 55 år. Bestemmelsen gjelder også for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Det er opp til kommunens skjønn om det gis et slikt tilbud eller ikke. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder praksis for å tilby introduksjonsprogram til personer over 55 år. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er minstekrav i introduksjonsprogrammet, men er også en egen ordning med en større målgruppe. Retten og plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder også for personer mellom 55 og 67 år.

I høringen av forslaget om videreføring av de midlertidige endringene i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina i januar 2023 vurderte Arbeids- og inkluderingsdepartementet om retten til introduksjonsprogram burde utvides til å omfatte fordrevne fra Ukraina mellom 55 og 67 år. Departementet vurderte at kapasitetshensyn talte mot å utvide retten og viste også til at det kunne innebære usaklig forskjellsbehandling å innføre dette for personer med kollektiv beskyttelse, men ikke for andre. Høringsinstansene som uttalte seg, støttet i hovedsak departementets vurderinger. Flere påpekte at det bør vurderes om det vil være hensiktsmessig å utvide retten til introduksjonsprogram for alle flyktninger mellom 55 og 67 år.

I en ordinær situasjon kommer det få flyktninger over 55 år. Spørsmålet om introduksjonsprogram og livsopphold for denne gruppen kommer derfor sjelden opp. I den nåværende situasjonen er det en relativt stor gruppe personer mellom 55 og 67 år som har kommet til Norge. Dersom de ikke får tilbud om introduksjonsprogram, må personer i denne gruppen som heller ikke går ut i arbeid, sørge for sitt livsopphold på andre måter, for eksempel gjennom sosialhjelp.

Mange flyktninger i alderen mellom 55 og 67 år kan antas å ha gode forutsetninger for å kunne gå ut i arbeid. Dette gjelder særlig de i nedre del av aldersspennet fra 55 til 60 år. Etter det ordinære regelverket har gruppen allerede rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens etter det midlertidige regelverket har gruppen kun rett til norskopplæring. Ved at en større andel av de over 55 år også deltar i introduksjonsprogrammet, vil livsopphold også sikres. Deltakelse i introduksjonsprogram kan bidra til mer

aktivitet og øke sjansene for at personer i denne gruppen går ut i arbeid, og blir selvforsørget.

Økt arbeidsdeltakelse for denne gruppen vil være positivt for den enkelte, redusere kommunens utgifter til sosialhjelp, øke kommunenes skatteinntekter og være i tråd med generell forventning om at man står lenger i arbeidslivet. Regjeringen foreslår derfor å innføre rett og plikt til introduksjonsprogram for flyktninger 55–60 år i det ordinære regelverket. Når forslaget eventuelt vil tre i kraft, vil avhenge av utviklingen i ankomster og kommunenes kapasitet.

#### Regjeringen vil

- utrede hvordan organiseringen og koordineringen av introduksjonsprogrammet bør reguleres nærmere i integreringsloven.
- utrede forslag til endringer i integreringsloven for de med kort programtid, basert på følgeevalueringene av integreringsloven og midlertidig regelverk.
- utrede forslag om at statsforvalterens tilsynsoppgaver skal utvides til også å gjelde forsvarlighetskravet og fylkeskommunens oppgaver etter integreringsloven.
- vurdere å styrke statsforvalterens tilsyns- og veiledningsrolle med kommunenes oppgaver etter integreringsloven.
- innhente mer kunnskap om barrierer for samarbeidet og muligheter som kan styrke samarbeidet mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om oppfølging av deltakere i introduksjonsprogram, særlig for deltakere med kort programtid.
- styrke samarbeidet med arbeidsgivere og øke bruken av ordinært arbeidsliv som opplærings- og kvalifiseringsarena.
- innhente mer kunnskap om barrierene og mulighetene for å få til en smidig overgang for deltakere som har behov for oppfølging i et NAV-kontor etter avsluttet introduksjonsprogram.
- vurdere framtidig innretning av Jobbsjansen med bakgrunn i evalueringen av piloteringen av per capita-modellen.
- utrede hvordan utvikling og anskaffelse av tiltak for innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet kan skje på tvers av forskjellige ordninger og brukes av deltakere i ulike program med ulik inntektssikring.
- foreslå å innføre rett og plikt til introduksjonsprogram for flyktninger mellom 55-60 år.

## 11 Økt formell kompetanse

For at innvandrere skal komme i arbeid, er det avgjørende at de har de kvalifikasjonene og den kompetansen som arbeidsgiverne etterspør. Det norske arbeidsmarkedet har høye kompetansekrav og relativt få stillinger uten krav til utdanning. Gjennomført videregående opplæring anses som et minimum i mange yrker. En av hovedårsakene til at arbeidsmarkedstilknytningen generelt er svakere for personer med innvandrerbakgrunn er nettopp at utdanningsnivået i gjennomsnitt er lavere.

Flere studier viser 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.<sup>1</sup> Det er et mål at fallet i sysselsetting som særlig gjelder flyktninger, skal reduseres og på sikt forsvinne. Sentralt for å nå dette målet er å styrke flyktingenes formelle kompetanse.

En del innvandrere har en medbrakt kompetanse som ikke er direkte overførbart til det norske arbeidsmarkedet. Det er viktig å kunne oppdatere kompetansen sin raskt, i tråd med etterspørselen i arbeidsmarkedet. Dette forutsetter gode ordninger for kvalifisering, opplæring og godkjenning av medbrakt utdanning. Tidligere studier har vist at utdanning fra utlandet gir innvandrere mindre uttelling på arbeidsmarkedet enn utdanning tatt etter ankomst, og at sysselsettingen blant innvandrere i Norge er langt høyere for dem som har norsk skolegang.<sup>2</sup> Selv om forskning viser at utdanning tatt i Norge gir økt sysselsetting, er det også viktig å legge best mulig til rette for at innvandrere kan få godkjent og bygge videre på medbrakt utdanning og kompetanse.

### 11.1 Videregående opplæring i introduksjonsprogrammet

For mange innvandrere, særlig flyktninger, vil opplæring på videregående nivå i tillegg til norskopplæring, være avgjørende for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. For å kunne møte framtidens kompetansebehov, er det viktig å øke andelen som gjennomfører opplæringsløpet og at flere velger videregående yrkesfag. Introduksjonsprogrammet skal bidra til å dekke gapet mellom kompetansen til den enkelte deltakeren og behovene i det norske arbeidsmarkedet. En av målsetningene med innføringen av integreringsloven er at flere fullfører videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring, innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Personer som har som slutt mål å fullføre videregående opplæring, kan få introduksjonsprogram i inntil fire år (3+1 år). Hvis slutt målet er å fullføre deler av videregående opplæring kan programmet vare mellom tre måneder og to år, og kan forlenges med inntil ett år. Flyktninger under 25 år skal som hovedregel ha videregående opplæring som slutt mål dersom de mangler videregående fra før. Integreringsloven legger også opp til at deltakere over 25 år kan ha videregående opplæring som slutt mål.

Deltakere som har lite skolebakgrunn fra før, må i dag gjennomføre norskopplæring og grunnskoleopplæring før de kan starte i videregående opplæring. Med ny opplæringslov fra 1. august 2024, kan nyankomne med behov for opplæring på grunnskolenivå starte i forberedende opplæring for voksne (FOV) uten norskopplæring først, ettersom opplæring i fag og språk er integrert i kompetansemålene i læreplanene. I tillegg vil det være en åpning for å kunne starte i videregående selv om ikke alle fag i FOV er fullført (kombinasjonsløp). Dette skal gjøre opplæringen mer fleksibel og tilpasset den enkeltes behov, og vil kunne bidra til at flere kan gjennomføre opplæringen i introduksjonsprogrammet. Begrepet «grunnskole» vil fra 1. august 2024 ikke lenger brukes for voksne, men vil i den nye opplæringsloven erstattes av begrepet «forberedende opplæring for voksne (FOV)». Videregående opplæring omtales

<sup>1</sup> NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting.*

<sup>2</sup> NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit — Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.*

i den nye opplæringsloven som «videregående opplæring for voksne (VOV)». For mer om ny opplæringslov og den nye lovens betydning for introduksjonsprogrammet, se punkt 11.1.3.

### 11.1.1 Utfordringer for videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet

Andelen som har grunnskole eller videregående opplæring som del av sitt introduksjonsprogram er lav. Fra 2021 til 2022 sank andelen som deltok i grunnskoleopplæring fra 25 til 10 prosent, og andelen som fikk videregående opplæring gikk ned fra 11 til 5 prosent. Nedgangen kan til dels forklares med at en stor andel av deltakerne i 2022 er fordrevne fra Ukraina som har høyere utdanningsnivå enn andre flyktninggrupper.

Den lave andelen som får formell kvalifisering som del av introduksjonsprogrammet henger sammen med at det er en relativt lav andel deltakere som får sluttmaal om utdanning.<sup>3</sup> For de med lite utdanning fra hjemlandet blir det å fullføre videregående opplæring ofte vurdert som et lite realistisk sluttmaal ut ifra dagens regelverk for fastsettelse av programtid.

Hvor flyktningene blir bosatt kan også ha betydning for om de kan delta i videregående opplæring. Som omtalt i del I av meldingen, er regjeringens mål at bosetting av flyktninger skal være styrt, spredt, rask og treffsikker. Spredt bosetting betyr at flyktninger skal bosettes i alle landsdeler, mens treffsikker bosetting innebærer blant annet at nyankomne flyktninger skal bosettes i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning, arbeid og andre tjenester. I mange kommuner er det langt til nærmeste videregående opplæringstilbud for voksne.

Fafo finner i sin evaluering av integreringsloven at deltakere med tilstrekkelig språkkompetanse i norsk og engelsk ofte ikke får mulighet til å starte i videregående opplæring, fordi det ikke finnes tilbud i fagene de ønsker seg innenfor rimelig reisevei.<sup>4</sup> I flere av de mindre kommunene Fafo har besøkt, vurderes ikke videregående opplæring for voksne som en reell mulighet på grunn av den lange reiseveien, med mindre deltakeren er svært motivert eller kan få tilbud om nettbasert læring.<sup>5</sup> Fafo anbefaler at det bør klargjøres hva det innebærer at fylkeskommunen har ansvar for

å sikre et tilbud om videregående opplæring for voksne med godkjent grunnskole i hele fylket, og i hvilken grad og på hvilke måter dette tilbudet skal være tilrettelagt for personer med kort botid og svake, eller ingen norskkunnskaper, og/eller svake digitale ferdigheter.

Inntak til videregående opplæring kan også være en barriere for at flere skal få videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet. Regler om inntak til videregående opplæring er regulert i forskrift til opplæringsloven. For unge under 25 år er søknadsfristen som hovedregel 1. mars, mens for enkelte grupper er den 1. februar.<sup>6</sup> Fylkeskommunen skal ta hensyn til for sent innkomne søknader. Disse reglene blir videreført i ny opplæringslov. For de under 25 år kan fylkeskommunen organisere tilbudet for minoritetsspråklige elever på ulike måter, for eksempel i egne innføringstilbud. Hele eller deler av tilbudet kan gis i egne grupper, klasser eller skoler. Fafos evaluering viser at de fleste fylkeskommuner praktiserer mer fleksibilitet i inntak til slike forbedrende tilbud enn de gjør til plass i ordinær opplæring.<sup>7</sup> I de fleste fylker praktiseres imidlertid kun løpende inntak dersom det er ledige plasser i disse tilbudene, noe som det ofte ikke er i følge Fafo. Dette viser også en kartlegging gjennomført av Proba.<sup>8</sup>

I ny opplæringslov innføres en plikt for fylkeskommuner til å ha et opplæringstilbud for ungdom i overgangen til videregående opplæring. Dette gjelder elever med manglende faglige eller norskspråklige forutsetninger for deltakelse i videregående opplæring. Dette vil kunne være viktig for at flere unge deltakere i introduksjonsprogram får mulighet til å starte med formell opplæring. Det blir imidlertid opp til fylkeskommunene hvordan tilbudet skal organiseres, hvem som skal være målgruppen, og hva som skal være omfanget av tilbudet. Regjeringen vil ikke innføre en plikt til å ha løpende inntak i fylkeskommunenes overgangstilbud.

Personer over 25 år som har lovlig opphold i Norge, har fullført grunnskoleopplæring og som ikke har fullført videregående opplæring tidligere, har etter søknad rett til videregående opplæring for voksne. For voksne står det i dagens forskrift til opplæringsloven at fylkeskommunen fortløpende skal behandle søknader om inntak til vide-

<sup>3</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet & HK-dir, 2023; Tyldum mfl., 2023.

<sup>4</sup> Tyldum mfl., 2023.

<sup>5</sup> Tyldum mfl., 2023.

<sup>6</sup> Gjelder blant annet søkere som har særskilt språkopplæring i grunnskolen og søkere som er nylig ankommet til landet.

<sup>7</sup> Tyldum mfl., 2023.

<sup>8</sup> Proba samfunnsanalyse, 2023a.

regående opplæring for voksne. Disse reglene blir videreført i ny opplæringslov. Fylkeskommunen skal ikke ha ventelister, og søkerne skal få et tilbud om videregående opplæring innen rimelig tid. I praksis opplever likevel mange voksne lang ventetid før oppstart.<sup>9</sup> Dette kan forsinke opplæringsløpet. I tillegg kan det også forhindre forutsigbart livsopphold under opplæring, dersom deltakerne må fullføre opplæring i etterkant av introduksjonsprogrammet og dermed ikke lenger har rett til introduksjonsstønad.

Det har fram til nå også vært en utfordring at voksne deltakere har hatt færre rettigheter enn ungdommer og færre tilgjengelige tilbud. I ny opplæringslov er det er lovfestet at voksne har rett til inntak på et opplæringstilbud som fører fram til en av tre sluttkompetanser som den voksne har søkt på. I tillegg skal fylkeskommunen ha en plikt til å sørge for at voksne med realkompetanse får formalisert kompetansen sin. Ansvaret til fylkeskommunen for dimensjonering av det videregående tilbudet er tilsvarende for voksne deltakere som for ungdom. Det har imidlertid ofte vært utfordrende å dimensjonere og planlegge finansiering av opplæringstilbudene til voksne både nasjonalt og regionalt, da det ikke finnes tilstrekkelig statistikk. I NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold* foreslo Livsoppholdsutvalget at:

«De samlede opptakstallene fra alle fylker bør samkjøres slik at det enkelt kan gis en oversikt over hvor mange voksne søkere det er i de enkelte fylkene, hvor mange som får tilbud om plass, og hvor mange som står uten skoleplass».<sup>10</sup>

Fylkeskommunene har adressert at de ønsker å få informasjon om hvem som er, eller vil kunne bli, deltakere i introduksjonsprogram ved søknad om inntak til videregående opplæring, slik at de kan planlegge og dimensjonere opplæringen bedre. Det må utredes nærmere hvordan dette eventuelt kan gjøres.

I tillegg til at det ikke er løpende inntak til videregående opplæring, viser kunnskapsgrunnlaget at enkelte fylkeskommuners fortolkning av inntaksforskriften til opplæringsloven kan bidra til å gjøre det vanskelig for både unge og voksne innvandrere å begynne i videregående opplæring.<sup>11</sup>

Deltakere som ikke kan dokumentere eller sannsynliggjøre fullført grunnskole fra hjemlandet må fullføre grunnskolen eller få godkjent fullført grunnskole gjennom realkompetansevurdering før de kan begynne i videregående opplæring. Se boks 11.3 for mer om realkompetansevurdering. Det kan imidlertid være vanskelig å få godkjent fullført grunnskole gjennom realkompetansevurdering, ettersom grunnskole i andre land sjelden samsvarer med norsk grunnskole. Den lengste programtiden på inntil fire år er i dag forbeholdt personer som får sluttmaal om fullført videregående opplæring og som kan oppnå dette målet. Dersom deltakeren ikke kan begynne raskt i videregående opplæring vil kommunen måtte endre sluttmålet og programtiden blir følgelig avkortet fra tre + ett år, til to + ett år. Dette vil blant annet kunne føre til at deltakeren mister det forutsigbare livsoppholdet introduksjonsstønad gir, midt i opplæringsløpet. Det kan også bidra til at deltakeren velger arbeid framfor utdanning som mål for sitt introduksjonsprogram.

I tillegg er det en utfordring at realkompetansevurdering er lite brukt. Dette framgår blant annet i Fafos evaluering av integreringsloven.

«Med forbehold om at det kan være noe underregistrering i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), ser det ut til at det er under 7 promille av deltakerne i introduksjonsprogrammet for 2021 og 2022 som har fått tilbud om realkompetansevurdering for grunnskole.»<sup>12</sup>

Kommunene opplever det som vanskelig å finne ut hvem som har ansvar for å gjennomføre realkompetansevurderingen, hvordan den skal gjennomføres og at det tar uforholdsmessig lang tid å få en vurdering gjennomført. Som oppfølging av Fullføringsreformen jobber Kunnskapsdepartementet med hvordan det kan legges til rette for en bedre og mer effektiv realkompetansevurdering. HK-dir har fått i oppdrag å vurdere ulike tiltak, og de første tiltakene skal etter planen iverksettes når den nye opplæringsloven trer i kraft. For mer om realkompetansevurdering, se boks 11.3.

På bakgrunn av utfordringsbildet vil regjeringen vurdere tiltak for at flyktninger raskere skal kunne starte opp med formell kvalifisering, og særlig fag- og yrkesopplæring, i introduksjonsprogrammet.

<sup>9</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og HK-dir, 2023.

<sup>10</sup> NOU 2018: 13.

<sup>11</sup> Tyldum mfl., 2023.

<sup>12</sup> Tyldum mfl., 2023.

### Boks 11.1 Tilskudd til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring

Tilskuddet skal stimulere fylkeskommuner til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere som har rett til videregående opplæring, men som har begrensede norskerferdigheter til å følge ordinær opplæring uten tilrettelegging.<sup>1</sup> Deltakere rekrutteres fra introduksjonsprogrammet, Jobbsjansen, blant brukere i NAV-kontor og fylkeskommunens søkere. Tilskuddsordningen skal bidra til å dekke merutgifter ved tilretteleggingen. I 2022 var det totalt 714 voksne innvandrere som deltok i ordningen. I 2022 fikk ti fylkeskommuner tildelt midler. Fylkeskommunene som har fått midler har etablert samarbeid med kommuner, Arbeids- og velferdsetaten og

arbeidsgivere. Fafos evaluering av integreringsloven, inkluderer også en gjennomgang av tilskuddsordningen til tilrettelagt fag- og yrkesopplæringen. Gjennomgangen viser at tilskuddsordningen legger til rette for at deltakere kan starte tidligere i videregående opplæring. Ifølge Fafos, uttrykker skoler og lærere som har fått opplæring i og tatt i bruk tilpassede opplæringsmodeller, hvor språk og fag læres parallelt, begeistring over hvor vellykket dette er. Erfaringene viser også at deltakerne lærer norsk langt raskere i slike parallelle løp, enn om de kun får norskopplæring.

<sup>1</sup> Tilskuddsordningen etablert blant annet som oppfølging av funn i NIBR-rapport 2019:2

#### 11.1.2 Fag- og yrkesopplæring og tilrettelagte opplæringsløp

Sysselsettingsgevinsten av fullført fag- og yrkesopplæring anses som stor. I Brochmann II-utvalget ble det gjort samfunnsøkonomiske vurderinger av tiltak som øker utdanningsnivået til en flyktning.<sup>13</sup> Ifølge disse vurderingene kan en grunnskoleutdannet flyktning bruke inntil ti år på å fullføre videregående i Norge før tiltaket er samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Det norske arbeidsmarkedet vil ha behov for flere med yrkesfaglig bakgrunn fra videregående i årene som kommer.<sup>14</sup> Dette er en viktig grunn for at det gjennom integreringsloven legges til rette for gjennomføring av videregående opplæring, og særlig fag- og yrkesopplæring, innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Intensjonen er at opplæring i norsk og fag skal skje parallelt, slik at deltakere i introduksjonsprogrammet raskt settes i stand til å oppnå et fagbrev. Dette vil bidra til at deltakerne får en etterspurt kompetanse og kan bidra til å dekke behovet for arbeidskraft.

Kunnskapsdepartementet jobber med en rekke tiltak for at flere skal fullføre videregående med studiekompetanse eller et fag- eller svennebrev som en oppfølging av Fullføringsreformen,

se punkt 17.3.5. Den ordinære fagopplæringsmodellen har to års opplæring i skole med påfølgende to år i bedrift (omtalt som 2+2 modellen). Ved innføringen av modulert opplæring fra 1. august vil det være 13 lærefag som er modulisert. Det vil være en puljevis utvidelse av flere lærefag i årene som kommer. Den modulerte opplæringen vil ikke benytte 2+2 modellen, men starte på VG3 nivå med supplering av fag fra nivåene under. Opplæringen vil gjennomføres i bedrift supplert med noe undervisning i små grupper lokalt/digitalt.

En del kommuner har erfaringer med ulike særskilte samarbeidsmodeller for fagopplæring (se boks 11.4), og med erfaringer fra forsøket med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) og kombinasjonsforsøket. De siste årene er det også utviklet særskilte tilskuddsordninger for å øke bruken av tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere, blant annet gjennom tilskuddsordninger forvaltet av IMDi til fylkeskommunen, se boks 11.1.

Regjeringen vil legge til rette for økt bruk av fag- og yrkesopplæring i introduksjonsprogrammet, blant annet gjennom økt bruk av realkompetansevurdering og ved å vurdere lang programtid for flere deltakere i introduksjonsprogrammet. Disse endringene og tiltakene vil utredes i forbindelse med gjennomgangen av integreringsloven, som omtalt i kapittel 10.

<sup>13</sup> NOU 2017: 2.

<sup>14</sup> Rydjord, 2020, 9.november.

### 11.1.3 Ny opplæringslovs betydning for introduksjonsprogrammet

Etter opplæringsloven er det ingen krav til norsk-språklige ferdigheter for å ha rett til videregående opplæring, noe som også videreføres i den nye opplæringsloven. Fafos evaluering av integreringsloven viser at enkelte fylkeskommuner likevel setter krav om bestått norskprøve B1 for inntak til videregående opplæring.<sup>15</sup> Det er også slik at enkelte kommuner holder på deltakerne til de har det som kommunene vurderer som et tilstrekkelig høyt norsknivå til å «klare seg» i videregående opplæring.<sup>16</sup> Erfaringer har vist at uten tilstrekkelig tilrettelegging har det vært en utfordring å fullføre og bestå videregående opplæring for personer med innvandrerbakgrunn med lave norskferdigheter eller begrensede faglige forutsetninger.

Ungdommer i videregående med et annet morsmål enn norsk og samisk har i dag rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven, det vil si særskilt norskopplæring og ved behov morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Dette videreføres i den nye opplæringsloven. Rett til særskilt språkopplæring er lovfestet i forberedende opplæring for voksne i den nye opplæringsloven, og det innføres rett til særskilt norskopplæring i videregående opplæring for voksne. I den nye opplæringsloven kan ungdommer som har fylt 19 år velge opplæring organisert for voksne.

Særskilt norskopplæring innebærer forsterket opplæring i norsk, inntil den det gjelder har fått tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Dette vil kunne ha en positiv virkning på deltakere i introduksjonsprogrammet og deres gjennomføring av opplæringen.

Ny opplæringslov medfører også andre endringer som vil komme deltakere i introduksjonsprogram til gode, blant annet blir retten til videregående opplæring utvidet ved å fjerne tidsbegrensingen på opplæringen. Dette innebærer at alle, både ungdommer og voksne, får rett til opplæring fram til de har bestått videregående opplæring med studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Det åpnes også for at deltakere uten fullført grunnskole med medbrakt yrkeskompetanse eller ønsket sluttkompetanse i et yrke, kan starte opp-

læring i videregående selv om ikke forberedende opplæring for voksne (FOV) er fullført (kombinasjonsløp).

En særlig utfordring i opplæringen for voksne har vært å gi tilpassede og effektive opplæringsløp som bygger videre på det den enkelte kan fra før, og som gir akkurat den opplæringen han eller hun trenger for å oppnå ønsket sluttkompetanse. I den nye opplæringsloven videreføres rett til realkompetansevurdering for voksne deltakere i videregående, og det innføres en rett på nivået under. Sammen med innføring av modulisert opplæring vil dette gjøre det enklere for voksne deltakere å få den opplæringen de har behov for, også innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. For å lykkes med dette er det en forutsetning at deltakerne blir realkompetansevurdert og at de får opplæring i norsk språk og fag parallelt.

I det videre arbeidet vil det være behov for å følge med på hvordan den kommende implementeringen av ny opplæringslov, gjennomføring av fullføringsreformen og innføring av modulstrukturert opplæring for voksne vil påvirke gjennomføringen av videregående opplæring og især fag- og yrkesopplæring innenfor rammen av integreringsloven.

## 11.2 Samarbeid om opplæringstilbud for voksne

### 11.2.1 Fullføring av formell kvalifisering i etterkant av introduksjonsprogrammet

Selv med ny opplæringslov og tiltakene regjeringen planlegger for å bidra til at flere kan gjennomføre formell opplæring i introduksjonsprogrammet, vil fortsatt en del kunne ha behov for mer tid til å gjennomføre opplæringsløpene sine enn det de vil få innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.

I perioden 2010–2019 avsluttet om lag 57 000 personer introduksjonsprogrammet. Minst halvparten av disse manglet grunnskole eller videregående opplæring ved avslutning.<sup>17</sup> Et mindretall fullfører grunnskole og videregående opplæring i etterkant av introduksjonsprogrammet. For å sørge for at flest mulig fullfører videregående opplæring som er påbegynt i introduksjonsprogrammet, anbefaler OECD at det iverksettes tiltak som sikrer tilstrekkelig oppfølging for deltakere som har behov for det, i etterkant av avsluttet introduksjonsprogram.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Norskferdigheter måles gjennom norskprøver, og resultatene evalueres basert på et rammeverk som deler språkferdighetene inn i tre overordnede nivåer: basisbruker (A), selvstendig bruker (B) og avansert bruker (C). Hvert av disse nivåene består av to undernivåer, A1 og A2, B1 og B2, C1 og C2).

<sup>16</sup> Tyldum mfl., 2023.

<sup>17</sup> Oslo Economics, 2022a.



### Boks 11.2 Innføring av modulstrukturert opplæring

Parallelt med ny opplæringslov, innføres modulert opplæring som hovedmodell i opplæring for voksne. Modulstrukturering innebærer å organisere kompetansemålene i læreplanen og opplæringen i mindre enheter. Målet er å gi et mer fleksibelt opplæringstilbud ved at det skal bli enklere å bygge videre på den formelle kompetansen og realkompetansen som den enkelte allerede har, og at ingen trenger å gjennomføre mer opplæring enn det som er nødvendig for å oppnå ønsket sluttkompetanse. Deltakeren kartlegges, realkompetansevurderes og innplasseres på den modulen i det enkelte faget som byg-

ger på medbrakt kompetanse. Deltakeren får utstedt kompetansebevis etter gjennomførte moduler, eller går videre mot et fag- eller svennebrev. Kompetansebeviset vil også ha betydning når den enkelte søker arbeid. Organiseringen i moduler vil gjøre det enklere å komme tilbake til opplæring, kombinere deltakelsen med andre type tiltak og delta mens man arbeider på heltid eller deltid. Deltakere i grunnopplæring med rettigheter etter integreringsloven eller med behov for norskopplæring, skal få opplæring der fag og språk er integrert.

#### Inntektssikring

Den lave andelen som fullfører videregående opplæring i etterkant av introduksjonsprogrammet, har trolig sammenheng med begrensede muligheter for inntektssikring under utdanningen. En utredning om flyktningers utdanningsforløp etter introduksjonsprogrammet viser at det kan være en utfordring å skaffe inntektssikring under utdanningen.<sup>19</sup> Lånekassen tilbyr lån og stipend, deriblant flyktningstipend til grunnutdanning etter introduksjonsprogrammet, men flyktningstipendordningen har begrenset varighet og

omfang. De siste årene har stadig flere mottatt flyktningstipend fra Lånekassen. Fram til 2012 var det årlig et sted mellom 200 og 1200 personer som mottok stipendet. Siden har antall mottakere økt med studieåret 2019–2020 som toppår med over 12 000 stipendmottakere.<sup>20</sup>

Ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen utgjør også en viktig inntektskilde for flyktninger som tar grunnskole- og videregående opplæring etter introduksjonsprogrammet. I tillegg utgjør lønnsinntekter en del av inntektsgrunnlaget, særlig blant dem som tar videregående opplæring.<sup>21</sup> En overgang fra introduksjonsstønad til andre inn-

<sup>18</sup> OECD, 2022.

<sup>19</sup> Oslo Economics, 2022a.

<sup>20</sup> Elman & Bjørøy, 2022.

<sup>21</sup> Oslo Economics, 2022a.

### Boks 11.3 Realkompetansevurdering

Realkompetanse er den kompetansen den enkelte har opparbeidet seg gjennom formell opplæring, deltakelse i arbeidsliv og samfunns- liv, ved kurs og andre typer uformell læring, bedriftsintern opplæring og læring gjennom lønnet eller ulønnet arbeid, i omsorgsarbeid hjemme eller i aktiviteter i fritiden. Realkompetansevurdering er prosessen for å kartlegge, vurdere og verdsette denne kompetansen. Realkompetansen til den enkelte kan gi grunnlag for opptak og/eller gi grunnlag for avkortning av opplærings- eller studieløp. Realkompetanse skal vurderes ut fra aktuelle læreplaner for fag og er likeverdig med kompetanse som oppnås gjennom formell opplæring. Godkjent realkompetanse på videregående nivå i et fag er likever-

dig med bestått i faget. På nivået under videregående tilsvarende godkjent realkompetanse karakteren 2 eller bedre.

Med innføring av modulisert opplæring for voksne fra august 2024, kan hele eller deler av moduler godkjennes både i videregående opplæring for voksne og på nivået under videregående.

Søkere til videregående opplæring med vaksenrett har allerede rett til realkompetansevurdering. Med ny opplæringslov innføres også rett til realkompetansevurdering for voksne på nivået under videregående. Kommunen har ansvar for realkompetansevurdering på nivået under videregående og fylkeskommunen på videregående nivå.

tekstordninger medfører lavere utbetalinger, og flyktninger under opplæring vil oppleve et inntektsfall ved introduksjonsprogrammets slutt. Selv om den enkelte har flere inntektskilder, er de samlede inntektene ofte lave for voksne innvandrere. Særlig gjelder dette de som har forsørgeransvar for barn eller annen familie.<sup>22</sup> Dette kan bidra til å redusere motivasjonen for å gjennomføre opplæringen, og føre til at noen velger usikre jobber framfor å ta en utdanning/opplæring som vil gi en mer stabil tilknytning til arbeidslivet.

Behovet for trygg inntekt gjelder ikke bare for tidligere introduksjonsprogramdeltakere. Generelt er det viktig at deltakere i opplæring trykkes på de økonomiske rammebetingelsene allerede ved inntak til opplæringen og får oversikt over hvordan livsopphold kan sikres gjennom hele opplæringsløpet. Eventuelle økonomiske bekymringer kan ta oppmerksomhet bort fra opplæringen og krever oppfølging fra partene rundt deltakerne. Frykt for å ende opp med en utdanningsgjeld man ikke klarer å betjene, kan også gjøre at personer som hadde hatt økonomisk utbytte av å fullføre videregående opplæring, likevel velger å la være.<sup>23</sup> Selv om utdanningslånet er av begrenset omfang, vil gjeldsbelastningen som andel av disponibel inntekt kunne bli høy for dem som fullfører videregående opplæring, ettersom nedbetalingsperioden er kortere for mindre lån.<sup>24</sup> Det er sentralt å vurdere tiltak som kan sikre bedre sammenheng mellom introduksjonsprogrammet og Lånekassens ordninger, og regjeringen vil derfor vurdere tiltak som kan sikre mer forutsigbart livsopphold, slik at flere voksne innvandrere skal kunne fullføre opplæring og kvalifiseringsløp etter avsluttet introduksjonsprogram.

### *Tilrettelagt fag- og yrkesopplæring*

Tilrettelegging av fag- og yrkesopplæringen for voksne minoritetspråklige kan være krevende fordi det innebærer samarbeid mellom sektorer med ulike samfunnsmandat og som opererer under ulike lov- og regelverk, som omtalt i kapittel 10.<sup>25</sup> Over tid er det flere steder i landet prøvd ut og etablert samarbeidsmodeller og opplæringstilbud for å få flere innvandrere og flyktninger i jobb. De tilpassede fag- og yrkesopplæringsløpene gir et tilrettelagt tilbud med språk- og læringsstøtte, og noen av dem har funnet løsninger på dekning

av livsopphold for deltakere som ikke går i introduksjonsprogrammet.<sup>26</sup> Modellene viser mulighetene ved tett samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og opplæringsinstitusjon. Undersøkelser viser at tilrettelagte løp med språk- og læringsstøtte i kombinasjon med dekning av livsopphold, kan gi svært gode resultater for deltakerne.<sup>27</sup> Se boks 11.3.

Alle landets fylker tilbyr fag- og yrkesopplæring som er tilrettelagt for voksne minoritetspråklige, men i ulikt omfang. Samtidig bygger den tilrettelagte opplæringen til dels på premisser som kan gjøre det vanskelig å oppskalere dem til nasjonale tilbud.

Som omtalt under punkt 11.1.2 forvalter IMDi en særskilte tilskuddsordninger for å øke bruken av tilrettelagt fag- og yrkesopplæring. I 2022 fikk IMDi i oppdrag å utvikle og administrere et forsøk for å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere. Forsøket gjennomføres i et lite utvalg fylkeskommuner gjennom en egen tilskuddsordning forvaltet av IMDi, som følger opp forsøket i dialog med HK-dir og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Målet med forsøket er å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring basert på erfaringer med bred overføringsverdi og som alle fylkeskommuner kan ta i bruk.

De senere årene har Arbeids- og velferdsetaten fått en mer framtrædende rolle i kompetansopolitikken. I 2019 ble det gjort endringer i regelverket for arbeidsmarkedstiltaket opplæring, jf. tiltaksforskriften kap. 7. Endringene innebar blant annet at også personer med rettigheter til videregående opplæring etter opplæringsloven kan få innvilget fag- og yrkesopplæring som arbeidsmarkedstiltak. Tidligere var det kun personer som sto uten rettigheter etter opplæringsloven som kunne få dette. Endringene har bidratt til at flere innvandrere nå er i målgruppen for fag- og yrkesopplæring som arbeidsmarkedstiltak, og samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen er utviklet betydelig for at det fylkeskommunale opplæringstilbudet blir bedre tilpasset behovene til NAV-brukere, slik at flere kan få gjennomført fag- og yrkesopplæring. I 2023 har Arbeids- og velferdsdirektoratet, i samarbeid med HK-dir, iverksatt et nytt forsøk med midler til tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Forsøket har som målset-

<sup>22</sup> Oslo Economics, 2022a.

<sup>23</sup> NOU 2018: 13.

<sup>24</sup> NOU 2018: 13.

<sup>25</sup> Dahle mfl., 2022.

<sup>26</sup> Leirvik & Staver, 2019.

<sup>27</sup> Leirvik & Staver, 2019.

### Boks 11.4 Lokale samarbeidsmodeller

#### *Samarbeidsmodell Oslo*

Samarbeidsmodell Oslo er fagopplæring rettet mot voksne, arbeidssøkende innvandrere med svake formelle kvalifikasjoner som trenger et tilpasset opplæringsløp og bistand fra et NAV-kontor for å få et fagbrev. Modellen kom i stand som et samarbeid mellom NAV Oslo, Oslo Voksenopplæring og områdesatsingene i Oslo.

Opplæringstilbudet til deltakerne består av et fireårig lærlingløp med vekslning mellom opplæring i skole og opplæring i lærebedrift, innen kokkefag, tømrerfag og barne- og ungdomsarbeiderfag. Opplæringen er tilpasset voksne innvandrere med behov for ekstra språk- og læringsstøtte. Ekstra norskopplæring gis integrert i øvrig opplæring. Deltakerne rekrutteres fra et NAV-kontor, innvilges opplæringstiltak og følges opp av NAV-kontoret gjennom tiltaksperioden. Siden høsten 2018 har det blitt iverksatt seks pilotklasser à 18 deltakere innen yrkesfagene kokkefag, tømrerfag og barne- og ungdomsarbeiderfag. Oslo voksenopplæring finansierer den videregående opplæringen, mens NAV-kontoret finansierer ekstra språk- og læringsstøtte. Prosjektet er nå gått over i ordinær drift og områdesatsingen er ikke lenger en

del av samarbeidet. Etter at prosjektet gikk over i drift er i tillegg 2 klasser startet opp.

#### *Gloppenmodellen*

Gloppenmodellen i Vestland er et samarbeid som har vart siden 2013 mellom fylkeskommune, kommuner og Arbeids- velferdsetaten om tilrettelagt fagopplæring for flykninger og andre grupper med behov for tilpasning. Det opprettes tilbud kun når det ifølge Arbeids- velferdsetaten er behov i arbeidsmarkedet. De første klassene som startet opp var i helsefag, i samarbeid med Helse- og omsorgsetaten i Gloppen kommune. Senere er tilbudet utvidet til andre lærefag, som tannhelsesekretær og fagarbeider i plast/kompositt og betong. Opplæringen tar tre–fire år i klasserom og bedrift, og Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen finansierer 50/50. Prosjektet ble avsluttet i 2021, og fra høsten 2021 er det klasser etter denne modellen ved alle videregående skoler i Nordfjord. Gloppenmodellen har gitt mange mulighet til å starte fagutdanning, og en stor andel har allerede fått autorisasjon eller fagbrev.

Kilde: Leirvik & Staver, 2019; Hellang & Espegren, 2022.

ting å stimulere til et utvidet, lokalt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommune om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, og en bedre utnyttelse av de to sektorenes samlede virkemidler.

Det finnes etter hvert mye kunnskap om hva som fungerer bra og hva som kan være barrierer for at deltakere i introduksjonsprogrammet og brukere registrert i Arbeids- og velferdsetaten når målet om å fullføre et fag- og yrkesopplæringsløp. Én viktig faktor er at opplæringstilbudet planlegges og dimensjoneres med utgangspunkt i regionale eller lokale arbeidskraftbehov. Videre er det avgjørende å finne motiverte opplæringsbedrifter for å sikre deltakerne lærlingplasser. Se også punkt 17.3 hvor utfordringen med tilgang til læreplasser omtales ytterligere. Motiverte deltakere og grundige inntak, der alle samarbeidende parter involveres, og der ansvarsdelingen er avklart, er også framhevet som en suksessfaktor.<sup>28</sup>

Det finnes også samarbeidsmodeller som ikke spesifikt er innrettet kun mot innvandrere, men som også fungerer som gode tilbud for denne målgruppen. Eksempler på dette er forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring og *Menn i helse*. Over tusen menn har tatt fagbrev via Menn i helse, og 9 av 10 av de som har tatt fagbrev har fått en relevant jobb innen helsesektoren.<sup>29</sup> Menn i helse har igangsatt et eget pilotprosjekt, *Prepp til helse*, som er et ekstra skoleår med norsk for innvandrere som ønsker å bli med i Menn i helse, se boks 11.5.

#### 11.2.2 Arbeidssøkere med svake formelle ferdigheter

En høy andel av arbeidssøkerne som er registrert hos Arbeids- og velferdsetaten har innvandrerbak-

<sup>28</sup> Dahle mfl., 2022.

<sup>29</sup> <https://mennihelse.no/om-prosjektet/>

### Boks 11.5 Menn i helse

Menn i helse er et komprimert utdanningsløp fram til fagbrev som helsefagarbeider, og er et samarbeid mellom kommune, Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommune, KS og Helsedirektoratet. Deltakerne er arbeidssøkende menn i alderen 25–55+ som er registrert på et NAV-kontor, og som er interessert i og egnet for arbeid i helse- og omsorgssektoren. Vg1 og vg2 tas komprimert i løpet av ett år, og tidligere skolebakgrunn eller utdanning, erfaring og personlige egenskaper påvirker hvordan utdanningen blir lagt opp for den enkelte. Deltakerne er både på skole og i praksis gjennom året. Kandidatene opparbeider seg praksis gjennom sommerjobber før og etter dette året, og deretter starter læretiden. Helsekruttene veksler mellom å motta ytelse fra NAV-kontoret og lønn fra kommunen. Det tar om lag 2,5 år fra oppstart til fagbrev er oppnådd – avhengig av bakgrunn og realkompetanse. Tilbudet er finansiert gjennom offentlig-offentlig samarbeid med kostnadsdeling mellom NAV-kontoret og fylkeskommunen. Norge har et stort behov for utdannet helsepersonell, og jobbmulighetene er svært gode. Over 90 prosent av deltakerne som har tatt fagbrev har fått en relevant jobb i helsesektoren.

#### *Prepp til helse*

Prepp til helse er et pilotprosjekt initiert av Menn i helse der KS har prosjektansvar, og som gjennomføres i tett samarbeid med NAV Troms og Finnmark, Troms fylkeskommune, Finnmark fylkeskommune, og kommunene Sør-Varanger, Alta, Harstad og Tromsø.

Prepp-året skal forberede innvandrere med begrensede norskferdigheter gjennom norskinnlæring, yrkesnorsk, praksis og undervisning i fellesfag og YFF Vg1, til å starte på det ordinære Menn i helse. Målet for deltakerne er å ta fagbrev som helsefagarbeider. Fra oppstart i Prepp til helse og videre gjennom det komprimerte utdanningsløpet i Menn i helse vil det ta om lag 3,5 år før deltakerne får fagbrev.

Gjennom hele Prepp-året er det et tett samarbeid mellom deltaker, Prepp-koordinator, NAV-veileder, kommunen og fylkeskommunen/skolen.

Kilde: Mennihelse.no og mennihelse.no/prepp

grunn, og mange av disse har så lave norskferdigheter og lave grunnleggende ferdigheter, at det kan være vanskelig å finne egnede tiltak. Arbeidsmarkedstiltaket opplæring er ikke tilpasset behovene til denne gruppen, og brukergruppen har ofte ikke ferdighetsnivået som er nødvendig for å starte i videregående opplæring, selv med tilrettelegging av opplæringsløpet.<sup>30</sup>

Ideas2evidence har, på oppdrag fra IMDi, utredet behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse.<sup>31</sup> De finner at det eksisterer flere tilbud som kan være aktuelle for denne gruppen, herunder norskopplæring, arbeidspraksis og opplæring i grunnleggende ferdigheter, men påpeker at tilbudene hver for seg ikke møter behovet til målgruppen på en god nok måte. Det finnes imidlertid få tilbud som inneholder en kombinasjon

av de tre elementene. Ideas2evidence konkluderer med at det ikke er hensiktsmessig å opprette et nytt kvalifiseringstilbud, men at det snarere er behov for justeringer i eksisterende tiltak og virkemidler for at flere i målgruppen kommer i arbeid gjennom opplæring og praksis.

På bakgrunn av utredningen har IMDi, HK-dir og Arbeids- og velferdsetaten fått i oppdrag å iverksette et pilotforsøk i utvalgte kommuner for å utvikle lokale arbeidsrettede kvalifiseringsløp og samarbeidsmodeller. Pilotforsøket vil særlig vurdere hvordan innholdet i tilbudet kan forbedres ved å kombinere arbeidspraksis, norskopplæring, opplæring i grunnleggende ferdigheter og enkeltmoduler/enkeltfag etter læreplanene for Forbedrende opplæring for voksne (FOV). Forsøket vil legge grunnlag for utvikling av samarbeidsmodeller og en veileder for lokalt samarbeid mellom kommuner, Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgiver og Voksenopplæring i forbindelse med innføring av FOV. IMDi har hovedansvar for forsøket.

<sup>30</sup> Hageberg mfl., 2023.

<sup>31</sup> Hageberg mfl., 2023.

### 11.3 Godkjenningsordninger

Personer med utenlandsk utdanning eller yrkeskvalifikasjoner utgjør en viktig del av den norske arbeidsstyrken. Godkjenning av utenlandsk utdanning er å formelt anerkjenne en persons utdanning, yrkeskvalifikasjoner eller kompetanse fra utlandet. Godkjenningsfeltet omfatter ulike ordninger. Godkjenning av medbrakt utdanning skiller seg fra yrkesgodkjenning hvor det i lov eller forskrift er satt kompetansekrav for yrkesutøvelse. Personer med utenlandsk utdanning og kompetanse som vil jobbe i et lovregulert yrke må søke om yrkesgodkjenning.<sup>32</sup> Søknader om slik godkjenning behandles av 16 godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner.

EØS har et eget direktiv om yrkesgodkjenning (yrkeskvalifikasjonsdirektivet), som er gjennomført i yrkeskvalifikasjonsloven for alle lovregulerte yrker med unntak av helsepersonell- og dyrehelsepersonellyrker. Fra 1. januar 2022 kan enkelte av prinsippene i yrkeskvalifikasjonsloven gjelde for tredjelandsborgere. Tredjelandsborgere får ingen ubetinget rett til å bli behandlet etter regelverket som gjelder for EØS-borgere, men godkjenningsmyndighetene kan benytte enkelte deler av regelverket. Kunnskapsdepartementet er koordinator for yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

I perioden 2015–2021 behandlet godkjenningsmyndighetene over 50 000 søknader. Hos de tre største godkjenningsmyndighetene, Helsedirektoratet, Arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, var yrkene med flest antall søkere henholdsvis lege og sykepleier, truckfører og elektriker. HK-dir er assistansesenteret for yrkeskvalifikasjoner i Norge og veileder yrkesutøvere om innholdet i yrkeskvalifikasjonsdirektivet, norsk lovverk og regulert yrker.

Der det ikke dreier seg om et lovregulert yrke er det opp til arbeidsgivere å etterspørre eller verdsette godkjenning. Godkjenning er i seg selv ingen garanti for å lykkes på det norske arbeidsmarkedet. En evaluering av den generelle godkjenningsordningen til NOKUT (nå HK-dir) viste blant annet at en generell godkjenning av høyere utdanning har begrenset betydning på arbeidsmarkedet om man ikke behersker norsk.<sup>33</sup> En undersøkelse som HK-dir gjennomførte, viste at godkjenning av utdanning og opplæring tatt i Norge kan være viktigere for flyktninger enn arbeidsinnvandrere.<sup>34</sup> Samme

undersøkelse viste også at arbeidsinnvandrere i mindre grad enn grupper med flyktningsbakgrunn søker om godkjenning av utdanning.

Riksrevisjonen pekte i 2019 på flere utfordringer ved godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner i Norge, blant annet at det ofte er for dårlig informasjon fra de ansvarlige myndighetene til brukerne.<sup>35</sup> Språkkunnskaper er også relevant i denne sammenheng. Arbeidsinnvandrerrutvalget anbefalte at informasjon om godkjenningsordninger i Norge burde inkluderes i et digitalt informasjonssystem som de anbefalte å etablere. Som omtalt i del I skal IMDi plattform nyinorge.no ivareta behovet for informasjon også til arbeidsinnvandrere. IMDi har i samarbeid med HK-dir og andre offentlige aktører utarbeidet målrettet informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning på nyinorge.no. I tillegg har IMDi og HK-dir utviklet en kompetansepakke om godkjenning av utenlandsk utdanning for programrådgivere og andre som jobber med introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger.<sup>36</sup> Riksrevisjonen har nylig avsluttet undersøkelsen om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.<sup>37</sup> Riksrevisjonen konkluderer med at tiltak som er satt i verk vil kunne gjøre det enklere for arbeidstakere og studenter med utdanning og/eller erfaring fra andre land å få godkjent sin kompetanse.

Arbeidsinnvandrerrutvalget viste til at det er utfordringer for innvandrere å få tilstrekkelig kunnskap om de frivillige godkjenningsordningene i Norge til å ta gode informerte valg om hvilke ordninger som best passet deres hensikter. Utvalget anbefalte derfor at det burde utredes hvordan formålene med de forskjellige frivillige godkjenningsordningene kan tydeliggjøres, og hvordan potensielle søkere kan veiledes slik at de velger den godkjenningsordningen som passer med deres hensikter. Kunnskapsdepartementet mener at de frivillige ordningene som forvaltes av HK-dir har tydelige formål, og de er ment som et hjelpemiddel i norsk arbeidsliv. Formålet med faglig godkjenning av høyere utdanning ved UH-institusjoner er også tydelig i universitets- og høyskoleloven. Godkjenningsfeltet er kompleks, og det er nødvendig at veiledningen styrkes.

Regjeringen la i juni 2023 fram forslag til ny lov for universiteter og høyskoler.<sup>38</sup> I den forbindelse

<sup>32</sup> Meld. St. 14 (2022–2023) *Utsyn over kompetansebehovet i Norge*.

<sup>33</sup> Korseberg mfl., 2022.

<sup>34</sup> Størset & Sundberg, 2022.

<sup>35</sup> Riksrevisjonen, 2019b.

<sup>36</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2023d.

<sup>37</sup> Riksrevisjonen, 2023.

<sup>38</sup> Prop. 126 L (2022–2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*.

har lovens bestemmelser om godkjenning av utdanning fra utlandet blitt gjennomgått og merknadene bearbeidet slik at de skal bli enklere å forstå og følges opp. Det er ikke foreslått systemendringer på området. Den viktigste endringen er at det foreslås å ta inn i loven en henvisning til UNESCOs globale konvensjon for godkjenning av høyere utdanning som trådte i kraft 5. mars 2023.

Godkjenningsmyndighetene har siden krigen i Ukraina startet, opplevd en økning av søknader fra personer med ukrainsk utdanning. Antallet søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning økte med om lag 10 prosent i 2022 og ytterligere 21 prosent i 2023. Økningen skyldes i hovedsak søknader fra fordrevne fra Ukraina. Godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning ble fra 2023 overført til HK-dir fra NOKUT. I statsbudsjettet for 2024 er HK-dir tilført midlertidige midler for å ansette flere saksbehandlere for å håndtere den økte saksmengden og restanser på godkjenningsordningene som HK-dir forvalter.

Godkjenning eller autorisasjon fra en myndighet for å kunne utøve et lovregulert yrke er ikke primært et integreringspolitisk virkemiddel, men et virkemiddel for myndighetene til å sikre at den enkelte har de kvalifikasjonene som kreves innenfor et gitt yrke, for eksempel på grunn av pasientsikkerhet i helse og omsorgstjenesten. Dette hensynet kan være en motsetning til det integreringspolitiske målet om at innvandrere raskt skal komme ut i arbeid. For å få lisens eller autorisasjon til å utøve et lovregulert yrke, er saksbehandlingstid hos godkjenningsinstansen viktig. Samtidig er det som oftest språkkrav for de lovregulerte yrkene, og hvor godt en kan legge til rette for at den enkelte tilegner seg tilstrekkelig norskerferdigheter raskt er også sentralt.

For personer utdannet utenfor EU/EØS må den helsefaglige utdanningen vurderes som jevn god av Helsedirektoratet, i tillegg til at det må legges fram dokumentasjon på språkkunnskaper på nivå B2 og gjennomført kurs i nasjonale fag, for å kunne få autorisasjon som helsepersonell. For enkelte yrkesgrupper er det også krav om fagprøve og kurs i legemiddelhåndtering.<sup>39</sup> I statsbudsjett for 2024 er det bevilget 20 mill. kroner over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett til å redusere kostnader forbundet med gjennomføring av tilleggskrav og til å redusere gebyrer for søknader om autorisasjon og spesialistgodkjenning for helsepersonell med utdanning fra utlan-

det. Det vurderes også ytterligere tiltak for å gjøre godkjenningsprosessen for helsepersonell med utdanning fra utlandet smidigere.

God og målrettet informasjon tidlig etter ankomst er viktig, som omtalt over. Videre er god og tilrettelagt norskopplæring et sentralt virkemiddel for at personer skal kunne gå raskt inn i et yrke som samsvarer med deres utdanning, som omtalt under punkt 12.2. Den enkelte bør også raskt komme ut i praksis eller arbeid som er relevant for den medbrakte utdanningen.

Som en følge av de store ankomstene av ukrainere har det blitt et stort press på blant annet tjenestetilbudene i kommunene og fylkeskommunene. Høsten 2023 satte regjeringen i gang et arbeid med å utvikle to korte yrkesrettede løp innenfor rammen av kort programtid i introduksjonsprogrammet: Ett løp med mål om å jobbe som assistent innenfor barnehage- og grunnopplæringssektoren, og ett løp med mål om å jobbe som assistent innenfor helse- og omsorgstjenestene, jf. helsepersonelloven § 5. Sammen med utviklingen av et nasjonalt tilbud om digital norskopplæring, skal de korte opplæringsløpene bidra til at pedagoger og helsepersonell raskere skal kunne komme inn i og jobbe i sine respektive yrker.

### Regjeringen vil

- utrede forslag til endringer i integreringsloven som skal bidra til at flere fullfører videregående opplæring, især fag- og yrkesopplæring, eller oppnår kompetansebevis, innenfor rammene av introduksjonsprogrammet, blant annet gjennom økt bruk av realkompetansevurdering og ved å vurdere lang programtid for flere.
- vurdere tiltak for rask oppstart av videregående opplæring, især fag- og yrkesopplæring, i introduksjonsprogrammet.
- vurdere tiltak for bedre tilrettelagt gjennomføring av videregående opplæring, især fag- og yrkesopplæring, i introduksjonsprogrammet.
- utrede tiltak som skal bidra til at flere fullfører videregående opplæring, især fag- og yrkesopplæring etter avsluttet introduksjonsprogram, blant annet gjennom tett oppfølging, kontinuitet og sikring av livsopphold.
- fortsette å utvikle godkjenningsordningene for utenlandsk fag- og yrkesopplæring, utenlandsk høyere yrkesfaglig utdanning og utenlandsk høyere utdanning.
- sørge for bedre brukerveiledning og informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkesgodkjenning og bedre samhandling mellom godkjenningsmyndigheter.

<sup>39</sup> Forskrift om tilleggskrav for autorisasjon for helsepersonell.

- forbedre prosessene som ligger til grunn for godkjenning av utenlandsk utdannet helsepersonell, inkludert å redusere kostnadene for gebyrer og tilleggskrav.
- utarbeide korte yrkesrettede løp innenfor rammene av introduksjonsprogrammet som skal bidra til at personer med utdanning innen et yrke/ profesjon raskere skal kunne komme inn i og praktisere yrket sitt.
- igangsette et forskningsprosjekt som kan gi oppdatert kunnskap om utfordringene ved og effekter av ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner.



## 12 Bedre norskferdigheter

De fleste nyankomne innvandrere vil ha behov for norskopplæring etter ankomst til Norge, uansett om de kommer som asylsøkere eller flyktninger, familie, arbeidsinnvandrere eller studenter. Tilbudet til de forskjellige gruppene varierer likevel mye. Flyktninger, deres familiegjenforente og familiegjenforente med norske og nordiske borgere har rett og plikt til opplæring i norsk og de får opplæring gratis. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland har kun plikt til opplæring i norsk, og må betale for opplæringen selv. Arbeidsinnvandrere fra EØS og studenter er ikke omfattet av integreringsloven, og den enkelte eller eventuelt arbeidsgiver må betale for norskopplæring.

Fra et integreringspolitisk perspektiv er det viktig at alle gruppene tilegner seg et minimum av ferdigheter i norsk språk og kunnskaper om det norske samfunnet. Begrunnelsen for at tilbudet er forskjellig for de ulike gruppene, er at situasjonen for arbeidsinnvandrere skiller seg fra flyktninger og personer som er gitt kollektiv beskyttelse. Myndighetene kan sies å ha et særlig ansvar for flyktninger og fordrevne, fordi de normalt ikke vil ha mulighet til å finansiere opplæringen selv. Det samme gjelder ikke for arbeidsinnvandrere, som selv velger å komme til landet. For familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere skal hovedpersonen kunne forsørge familiemedlemmene, og dermed også dekke utgiftene til opplæringen.<sup>1</sup> Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser og diskrimineringsforbudet ble vurdert da ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere ble innført. Kommunal- og regionaldepartementet vurderte at forslaget om en begrensning i retten til gratis opplæring i norsk for de gruppene som vil ha de beste forutsetninger for selv å kunne bekoste norskopplæringen, har en saklig og legitim begrunnelse, og er følgelig ikke i strid med diskrimineringsforbudet. Tilsvarende ble lagt til grunn ved innføringen av integreringsloven.

I NOU 2022: 18 viser Arbeidsinnvandrerutvalget at mangelfulle norskferdigheter gjør det vanskelig for innvandrere å følge opp barn og unge i

barnehage og skole, det er et stort hinder for deltakelse i lokalsamfunnet, i frivillighet og i politikk, og det er utfordrende i et beredskapsperspektiv. I arbeidslivet skaper dårlige norskferdigheter problemer for etterfølgelsen av HMS-regler, det kan gi språklig og sosial segregering på arbeidsplassen, og det gir arbeidsinnvandrere en svakere forhandlingsposisjon overfor arbeidsgivere. Disse utfordringene gjelder alle innvandrere med mangelfulle norskferdigheter.

Det er et mål for regjeringen å bygge ned språkbarrierene for å komme inn i og bli værende i arbeidslivet, og å styrke norskopplæringen til de gruppene som har begrenset tilgang til gratis norskopplæring.

### 12.1 Norskferdigheter som barriere for å komme inn i og delta i arbeidslivet

Det er en viktig og åpenbar sammenheng mellom norskferdigheter og tilknytning til arbeidslivet over tid. Hva som er tilstrekkelige norskferdigheter for å kunne delta i arbeidslivet, vil variere med hvilke arbeidsoppgaver som skal gjøres. Som omtalt i punkt 11.3, er det mange yrker som stiller formelle krav til dokumenterte ferdigheter i norsk for å få godkjenning eller autorisasjon for å jobbe, for eksempel innen helse- og omsorgssektoren og i barnehage og skole. De fleste av yrkene dette gjelder, er omfattet av EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF), men det finnes også andre direktiver som regulerer yrker, for eksempel innen sjøfart og luftfart. I tillegg til slike formelle språkkrav som omfatter de lovregulerte yrkene, er det mange arbeidsgivere som stiller uformelle eller formelle krav til norskferdigheter ved ansettelser, ettersom det er opp til arbeidsgiverne å definere språkkrav.<sup>2</sup>

I en kunnskapsoppsummering om norskferdigheter som barriere for deltakelse i arbeidslivet gjennomført av Rambøll, framkommer det at arbeidsgiveres subjektive vurdering ser ut til å

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 50 (2003–2004): 32.

<sup>2</sup> Rambøll, 2023.



være viktigere enn arbeidstakerens formelle kunnskap i norsk.<sup>3</sup> Arbeidsgivere mener at subjektive kriterier, som søkerens egenvurdering, i større grad gir tilstrekkelig informasjon om norskferdigheter, sammenlignet med dokumenterte ferdigheter gjennom norskprøven.<sup>4</sup>

Arbeidsgivere omtaler ofte norsk som nøkkelen til arbeidsmarkedet og norskferdigheter handler også om mer enn å bare lære seg norsk.<sup>5</sup> I kunnskapsoppsummeringen til Rambøll framkommer det at norsk blant annet handler om å forstå kulturelle koder, sosiale og uskrevne regler og samværsformer. For noen arbeidsgivere kan det framstå som risikofyllt å ansette folk med begrensede norskferdigheter, ettersom språk kan fungere som en barriere for kommunikasjon. Norsk beskrives som viktig for sikkerhet, trygghet og trivsel på arbeidsplassen, og for å minske forekomsten av marginalisering og utstøting. Norskferdigheter kan også være viktig dersom arbeidstakere skal bytte på å gjøre ulike arbeidsoppgaver i bedriften, og for å kunne få nye jobber både innen samme bedrift og innen andre yrker.

Flere arbeidsgivere er dessuten usikre på støtteordninger og veiledning for norskopplæring i bedrift. Dette kan bidra til at rekruttering av arbeidstakere med lavere norskkunnskaper oppleves som ressurskrevende for arbeidsgiver.<sup>6</sup> En arbeidsgiver kan også bli usikker på en mulig arbeidstakers norskferdigheter fordi søkeren har et utenlandskklingende navn.<sup>7</sup> Forskning og undersøkelser viser at lave norskferdigheter behandles som en legitim grunn til å avvise søknader fra arbeidere med innvandrerbakgrunn.<sup>8</sup>

Forskningen tyder også på at den store økningen i språklig mangfold har redusert produktiviteten på norske arbeidsplasser.<sup>9</sup> Effekten på produktivitet reduseres betraktelig når andelen medarbeidere som antas å beherske norsk, øker. Dette er med på å sannsynliggjøre at effekten skyldes kommunikasjonsutfordringer. Analysen understreker viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk.<sup>10</sup>

En kartlegging av arbeidsgiveres og tillitsvalgte holdninger med og erfaringer til likestilling på arbeidsplassen viser at språk- og kulturkunnska-

per, kreativitet, nytenking, høyere arbeidsmoral og et mer internasjonalt og mangfoldig arbeidsmiljø er positive grunner til å ansette innvandrere.<sup>11</sup> Samtidig er det nettopp kulturforskjeller i tillegg til dårlige norskkunnskaper som er de vanligste grunnene til å ikke ansette innvandrere. I en studie av Rambøll og Halogen framkom det at arbeidstakere med ulik innvandrerbakgrunn, opplevde at arbeidsgivere prioriterte å ansette arbeidstakere med bedre norskferdigheter og at formelle språkkrav var en av årsakene til at det var vanskelig å få fast jobb.<sup>12</sup> Manglende norskferdigheter begrenser dessuten innvandreres tilgang til å finne og forstå stillingsutlysninger og informasjon om søknadsprosesser som er skrevet på norsk, i tillegg til at søknadene også skal skrives på norsk.<sup>13</sup>

Selv om det ser ut til at arbeidsgivere mener at norskferdigheter handler om andre forhold enn å ha bestått en norskprøve, gir en bestått norskprøve langt høyere sannsynlighet for å være i arbeid, ifølge Djuve mfl.<sup>14</sup> SSB har også sett på sammenhengen mellom prøveresultater på norskprøven for tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet og arbeidsmarkedstatus. De finner at personer med nivå B1/B2 på norskprøvene har en bedre situasjon i arbeidsmarkedet med større andel som er sysselsatt eller under utdanning, enn personer som er på nivå A1/A2. Samtidig ser SSB klare kjønnsforskjeller.

Mangelen på felles språk kan få konsekvenser for det sosiale fellesskapet på arbeidsplassen. En studie av norske byggfag viser at både arbeidsgivere, arbeidstakere og fagforeningsrepresentanter opplever at samholdet gradvis har blitt svekket både på byggeplasser og i bedrifter gjennom 2000-tallet.<sup>15</sup> Segregering mellom grupper etter nasjonalitet har etter hvert blitt vanlig og knyttes i stor grad til en opplevelse av språklige barrierer.

Innvandrere som behersker det norske språket, kan imidlertid få en nøkkelrolle på flerspråklige arbeidsplasser. I en studie om arbeidsplasser i bygg- og anleggsbransjer, med polske, norske og svenske ansatte, framgår det at noen polske arbeidere tar på seg oppgaven med å lære seg norsk, for deretter å fungere som «språkmeglere» mellom norsk-, svensk- og polsktalende arbeidere og ledere.<sup>16</sup>

<sup>3</sup> Rambøll, 2023.

<sup>4</sup> Bjørnset mfl., 2021.

<sup>5</sup> Ødegård & Andersen, 2020.

<sup>6</sup> Proba, 2018.

<sup>7</sup> Bjørnset, mfl., 2021.

<sup>8</sup> Rambøll, 2023

<sup>9</sup> Dale-Olsen & Finseraas, 2019.

<sup>10</sup> Ødegård & Andersen, 2020.

<sup>11</sup> Tronstad, 2010.

<sup>12</sup> Rambøll & Halogen, 2020.

<sup>13</sup> Rambøll, 2023.

<sup>14</sup> Djuve mfl., 2017.

<sup>15</sup> Haakestad, 2021.

<sup>16</sup> Kraft, 2017.

### Boks 12.1 Integreringstiltak for familieinnvandrere

Familieinnvandrede til forskjellige grupper har rett og/eller plikt til forskjellige typer integreringstiltak.

Familiemedlem til flyktninger som har mindre enn 5 års botid når det søkes om familiegjennforening, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram (18–55 år) og rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (18–67 år). Søkes det om familiegjennforening etter 5 års botid har de kun rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Familiemedlem til innvandrere med permanent oppholdstillatelse og til norske og nordiske

borgere har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (18–67 år).

Familiemedlem til arbeidsinnvandrere fra tredjeland har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men må betale for opplæringen selv.

Familieinnvandrere til arbeidsinnvandrere fra EØS-området er ikke omfattet av integreringsloven. Denne gruppen kan blant annet motta norskopplæring gjennom norskopplæringsordningen, som er en tilskuddsordning forvaltet av IMDi.

## 12.2 Styrket tilbud om opplæring i norsk

I en kartlegging av tilbud om språkopplæring i de nordiske landene, fant Rambøll at det er barrierer for deltakelse i eksisterende språktilbud.<sup>17</sup> Mange deltakere i språktilbudene opplever at norskopplæringen ikke er tilpasset deres behov. Dette kan indikere at differensieringen av opplæringen i liten grad har lyktes.<sup>18</sup> Videre er det en barriere for arbeidsinnvandrere at de selv må betale for opplæringen, og at mange arbeidsinnvandrere verken har tid eller krefter til å delta i språkopplæring ved siden av jobb. I Rambølls undersøkelse uttrykker også en del arbeidsinnvandrere at arbeidsgivere ikke oppfordrer eller legger til rette for at de skal kunne lære seg norsk.

### 12.2.1 Fleksibel norskopplæring

Det finnes i dag ikke systematisk bruk av digital norskopplæring som kan kombineres med arbeid eller praksis. I en rapport om digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap, konkluderer Proba med at det er relativt få som jobber systematisk og målrettet med digital fjernundervisning for voksne innvandrere.<sup>19</sup> Også i lys av at det nå er bosatt fordrevne og flyktninger over hele landet, er dette en utfordring. Flyktninger og fordrevne som bosettes i små kommuner med lang reisevei til nærmeste opplæringssted, vil kunne ha

ekstra nytte av et godt tilrettelagt, digitalt opplæringstilbud. Erfaringer fra koronapandemien viste imidlertid at digital opplæring var krevende for personer med lite utdanning og få læringsstrategier.

Den hurtigarbeidende arbeidsgruppen som undersøkte erfaringer med arbeidsmarkedsintegreringen av ukrainske fordrevne, påpekte at det er en barriere at mange kommuner kun har tilbud om norsk på dagtid. Det er mange som ikke får tilbud om digital norskopplæring og norskopplæring på arbeidsplassen.<sup>20</sup> Kun 30–35 prosent av kommunene rapporterte at de har tilbud om norskopplæring på kvelden eller i helger, på praksisplassen eller digitalt, og 70 prosent av ukrainere har ikke tilbud om norskopplæring på arbeidsplassen. Flertallet av de ukrainske fordrevne har utdanning på videregående nivå eller høyere, noe som tilsier at de i større grad enn andre flyktninggrupper kan ha god nytte av digitale opplæringstilbud. Det samme vil i hovedsak gjelde for arbeidsinnvandrere og deres familie.

Som en oppfølging av den hurtigarbeidende gruppens anbefalinger, har HK-dir etablert et nasjonalt tilbud om digital lærerstyrt norskopplæring som kan kombineres med arbeid eller utdanning. Det digitale tilbudet vil gjøre det enklere for kommunene å tilby fleksibel norskopplæring på kveldene og i helgene. Tilbudet er ment å være en del av det kommunale norskopplæringstilbudet. Etableringen av det nasjonale tilbudet om digital norskopplæring vil følgeevalueres. KS har vært og vil bli videre involvert i arbeidet.

<sup>17</sup> Rambøll, 2021.

<sup>18</sup> Rambøll, 2021.

<sup>19</sup> Proba samfunnsanalyse, 2023c.

<sup>20</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023.

### Boks 12.2 Opplæring i norsk etter integreringsloven

Opplæring i norsk er både et sentralt tiltak i introduksjonsprogrammet og en egen ordning med en større målgruppe enn deltakere i introduksjonsprogrammet. Innholdet i opplæringen er regulert i forskriften læreplan i norsk for voksne innvandrere etter integreringsloven. Opplæringen skal gi deltakerne det språket de trenger for å delta aktivt i opplæring, utdanning, arbeid og samfunnsniv, og til å skape seg gode liv og bidra med sine ressurser.

Målgruppen for ordningen er innvandrere mellom 18 og 67 år som har en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer mellom 18 og 67 år har kun plikt

til å delta i opplæringen.<sup>1</sup> EØS-borgerne omfattes ikke av integreringsloven. Etter integreringsloven skal den enkelte deltaker nå et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået utgjør deltakerens norskmål. I integreringsforskriften er det fastsatt veiledende minimumsnivåer basert på deltakernes utdanningsbakgrunn.<sup>2</sup> Opplæringens rammer er satt til 18 måneder for personer som har utdanning på videregående nivå eller høyere, og til 3 år for øvrig målgruppe. Godkjent permisjon kommer i tillegg.

<sup>1</sup> 225 timer opplæring i norsk og 75 timer opplæring i samfunnskunnskap.

<sup>2</sup> Integreringsforskriften. Forskrift 15 desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven, § 28.

#### 12.2.2 Opplæring i norsk tegnspråk

For en del flykninger og innvandrere med nedsatt hørsel vil opplæring i skriftlig norsk og norsk tegnspråk være nøkkelen til deltakelse i arbeids- og samfunnslivet i Norge. Det kan være krevende å lære seg norsk tegnspråk og norsk skriftspråk samtidig. I NOU 2023: 20 *Tegnspråk for livet* kommer det fram at mange døve flykninger og innvandrere opplever kommunikasjonsutfordringer, i møte med offentlige tjenester.

Tegnspråkutvalget anbefaler en gjennomgang av tilbud og tjenester som gis til døve asylsøkere og nyankomne flykninger for å finne ut i hvilken grad disse ivaretar gruppens behov for tilgang til norsk tegnspråk. De mener gjennomgangen bør se på tilbud og tjenester i perioden de bor i motak, i asylprosessen, i forbindelse med bosetting og i kvalifiseringstilbudet inkludert opplæringen de gis i norsk (skriftlig) og norsk tegnspråk.<sup>21</sup> De fleste flykninger og innvandrere over 18 år ser ut til å få opplæring i blant annet norsk tegnspråk etter opplæringslovens paragraf om spesialundervisning på grunnskolens område for voksne (§ 4A-2), og ikke etter integreringsloven.<sup>22</sup> Det er ikke kjent hvorfor opplæringen i mindre grad ser ut til å gis i henhold til integreringsloven.

Det finnes ingen oversikt over hvor mange som får tegnspråklig opplæring i voksenopplæringen, eller hvor stor andel som tar en avsluttende

prøve. Siden prøven i avlesning av norsk tegnspråk ble introdusert i desember 2014 og fram til februar 2024, har totalt 53 personer tatt prøven. Prøven i tegnspråklig kommunikasjon har vært tilgjengelig på to nivåer i samme tidsrom, og på et tredje nivå siden 2016. Totalt har 71 personer tatt denne prøven.

I høringen av NOU 2023: 20 kom det innspill om at mulighetene for å gi tegnspråklige innvandrere utvidet rett til opplæring, bør utredes. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også fått flere innspill om at det er behov for en utredning, og at lovverket bør tydeliggjøres.

Departementet vil utrede problemstillingene og vurdere regelverksendringer.

#### 12.2.3 Norskopplæring for arbeidsinnvandrere

I regjeringens politiske plattform står det at regjeringen vil sørge for at arbeidsinnvandrere gis bedre opplæring i språk, sikkerhetskultur og kunnskap om den norske arbeidslivsmodellen. En utredning gjennomført av IMDi, HK-dir og Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det er et stort og udekket behov for en slik opplæring. Det finnes mange gode opplæringstilbud i norsk, men tilbudene er fragmenterte og lite tilgjengelige. Arbeidsrettet norskopplæring på eller nær arbeidsplass, og i tilknytning til arbeidstiden, skal ifølge utredningen gi best resultat. Det ble også pekt på behov for fleksible og gratis tilbud.

<sup>21</sup> NOU 2023: 20, s. 241.

<sup>22</sup> NOU 2023: 20, s. 239.

### Boks 12.3 Kompetansepluss og norskopplæringsordningen

*Kompetansepluss* er en tilskuddsordning som gir midler til opplæring i grunnleggende ferdigheter for arbeidstakere eller deltakere fra frivillige organisasjoner. Ordningen inkluderer blant annet opplæring i norsk som skal følge læreplan i norsk for voksne innvandrere. Kompetansepluss skal gi mulighet til relevant og praksisnær opplæring knyttet til deltakerens arbeids- eller hverdagsliv. Målgruppen for Kompetansepluss er voksne som trenger å styrke grunnleggende ferdigheter, først og fremst de med lav formell utdanning, slik at de er bedre rustet til å fortsette å delta i arbeids- og samfunnslivet. I Kompetansepluss Arbeid gis det tilskudd til kurs for arbeidstakere, ved at arbeidsgiver og en opplæringstilbyder går sammen og søker midler til

opplæring rettet mot arbeidstakernes behov. Kompetansepluss frivillighet gir midler til kurs knyttet til aktiviteter i frivillige organisasjoner.

*Norskopplæringsordningen* er en tilskuddsordning som retter seg mot innvandrere som ikke har rett til ordinær opplæring i norsk etter integreringsloven, eller som har brukt opp rettighetene sine til dette. Målgruppen er voksne innvandrere med begrensede norskferdigheter og behov for å lære mer norsk, uavhengig av botid i Norge og innvandringsårsak. Målet er å gi et målrettet og fleksibelt tilbud til innvandrere som har behov for å styrke norskferdighetene sine. Godkjente private og offentlige tilbydere av opplæring i norsk for voksne innvandrere kan søke om ordningen.

En ekspertgruppe som vurderte tiltak for innvandrere i forbindelse med koronapandemien, anbefalte blant annet et språkløft for personer med innvandrerbakgrunn.<sup>23</sup> De mente at pandemien viste at mange innvandrere ikke behersker norsk på et tilstrekkelig høyt nivå til å forstå viktig informasjon fra myndighetene. Ekspertgruppen framhevet at arbeidsinnvandrere er en stor gruppe som ikke er inkludert i den offentlige språksatsingen, og anbefalte at myndighetene skulle gå i dialog med partene i arbeidslivet for å finne gode løsninger for å heve språkkunnskapene i denne gruppen.

Arbeidsinnvandrerutvalgets utredning viser at arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer møter en rekke utfordringer som følge av mangelfulle norskferdigheter.<sup>24</sup> Mange arbeidsinnvandrere benytter seg ikke av de mulighetene som finnes for norskopplæring. Dette skyldes blant annet mangel på et fleksibelt opplæringstilbud, som omtalt over, samt kostnadene for opplæringen. Utvalget anbefalte ikke et generelt tilbud om gratis opplæring i norsk til arbeidsinnvandrere, slik det i dag gis til arbeidsinnvandrere i Danmark og Sverige. Utvalget mente likevel at det er behov for å styrke norskopplæringen for bosatte arbeidsinnvandrere. Det samme mener OECD, som i en rapport fra 2022 anbefalte styrket norskopplæ-

ring, herunder grunnleggende språkopplæring for bosatte EØS-borgere i Norge.<sup>25</sup>

Arbeidsinnvandrerutvalget mente at det i prinsippet bør utvises en varsomhet når det gjelder innføring av nye rettighetsbaserte ordninger, der kostnader ved arbeidsinnvandring betales av fellesskapet. På den andre siden viser utvalget til de store samfunnsmessige omkostningene som er forbundet med at en større del av den bosatte befolkningen ikke behersker det norske språket. Dette mener utvalget taler for at deler av norskopplæringen bør finansieres med offentlige midler. Utvalget mener at ansvaret for norskopplæringen bør fordeles mellom arbeidsinnvandrerne, arbeidsgiverne og staten. Utvalget legger til grunn at arbeidsgivere i begrenset grad kan pålegges å tilby eller legge til rette for opplæring i norsk, utover det som er nødvendig for å ivareta HMS på arbeidsplassen. Oslo Economics har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av norskopplæring for arbeidsinnvandrere på oppdrag fra Arbeidsinnvandrerutvalget.<sup>26</sup> I analysen vurderte de to konsepter, hvor det ene var at arbeidsinnvandrere og deres familie får rett og plikt (tredjelandsborgere) eller rett (EØS-borgere) til opplæring i norsk i tråd med det øvrige målgrupper får etter integreringsloven. Oslo Economics vurderte at både de prissatte og ikke-prissatte virkningene av dette konseptet er betyde-

<sup>23</sup> Kunnskapsdepartementet, 2021.

<sup>24</sup> NOU 2022: 18.

<sup>25</sup> OECD, 2022.

<sup>26</sup> Oslo Economics, 2022b.

lige. De prissatte nyttevirkningene for arbeidsinnvandrerne selv, arbeidsgivere og samfunnet er blant annet økt produktivitet som følge av mindre språkforskjeller, sparte kostnader tilknyttet arbeidsrelaterte ulykker og sykdommer, økt deltakelse i frivillig arbeid og sparte tolkekostnader.

I en studie av innvandreres integrering i USA estimerte Heller og Mumma effekter av engelskopplæring på voksne innvandreres samfunnsmessige og økonomiske integrering. De fant at deltakelse i opplæringen dobler innvandrernes valgdeltakelse og øker årsinntektene med over 50 prosent. Økte skatteinntekter fra inntektene dekket programkostnadene over tid, og ga 6 prosent avkastning for skattebetalerne.<sup>27</sup>

Arbeidsinnvandrerrutvalget hadde flere anbefalinger for å styrke norskopplæringen for arbeidsinnvandrere og deres familie.<sup>28</sup> Til grunn for anbefalingene lå det at en bør ta utgangspunkt i eksisterende ordninger. Utvalget anbefalte en oppskalering av bransjeprogrammene for kompetanseutvikling med sikte på blant annet å styrke tilbudene om norskopplæring. Dette vurderte de at kunne gjøres gjennom opprettelse av nye bransjeprogrammer, eller gjennom en utvidelse av eksisterende bransjeprogram til å i større grad også omfatte norskopplæring. Kunnskapsdepartementet vurderer at bransjeprogram har en bredere tilnærming til kompetanse enn språkferdigheter. De skal også bidra til fleksibel kompetanseutvikling for personer som har en tilknytning til bransjen. Det er partene i arbeidslivet som identifiserer og prioriterer kompetansebehov i de utvalgte bransjene, og deres valg er styrende for utlysningen i tilskuddsordningen. Dersom partene i bransjen ser behov for opplæring i yrkesnorsk, har de allerede mulighet til å gi støtte til disse tilbudene innenfor dagens ordning.

Videre anbefalte utvalgets flertall at det innføres en lovfestet rett til modulbasert norskopplæring for bosatte EØS-borgere, arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer, regulert i integreringsloven, men mot depositum for deltakelse i første modul og en betydelig grad av egenbetaling for senere moduler. Utvalget mente at regulering og konkret innretning måtte utredes nærmere. Utvalgets mindretall anbefalte ikke å gi arbeidsinnvandrere en lovfestet rett til norskopplæring. De viste til at arbeidsinnvandring er et resultat av frie valg, motivert av økonomiske eller velferdsmessige gevinster for både arbeids-

givere og arbeidstakere. Kostnadene med å lære seg et nytt språk er en reell kostnad som bør inngå i grunnlaget for en migrasjonsbeslutning, eller i arbeidsgiveres strategier for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft. Mindretallet mente at det i den norske velferdsstatens utforming allerede i utgangspunktet foreligger en implisitt subsidie av arbeidsinnvandring fra land med mindre utbygde velferdsordninger enn Norge, noe som kan bidra til høyere innvandring enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig, og til urimelig stor kostnad i form av dårlige lønns- og arbeidsforhold. Utvalgets mindretall mente samtidig at de samfunnsmessige utfordringene som manglende norskkunnskaper fører med seg, tilsier at det i en viss utstrekning bør være tiltak i offentlig regi, men at norskopplæringen ikke bør rettighetsfestes. Mindretallet anbefalte at tilbudet om norskopplæring til arbeidsinnvandrere og deres familie styrkes gjennom å utvide eksisterende ordninger for norskopplæring, som norskopplæringsordningen eller en utvidelse av Kompetansepluss arbeid eller begge deler.

Arbeidsinnvandrerrutvalget anbefalte også at det burde utvikles en portal med digitalt kartleggingsverktøy for norskferdigheter, til bruk både ved inntak til og underveis i norskopplæringen. HK-dir har utredet mulighetene for å utvikle et digitalt kartleggingsverktøy til bruk ved inntak til opplæring, samt en digital progresjons- og underveisprøve i norsk. I utredningen har HK-dir vurdert tre mulige konsepter. Tanken er at verktøyet skal være fritt tilgjengelig for ulike tilbydere av norskopplæring. Ut fra kvalitet, funksjonalitet og ressursbruk knyttet til de ulike konseptene, anbefalte HK-dir det konseptet som besto av både digitale og ikke digitale elementer.

Arbeidsinnvandrerrutvalget peker på at utfordringene arbeidsinnvandrerne møter i arbeidslivet, blir forsterket av begrensede norskferdigheter. Manglende norskferdigheter bidrar også til redusert deltakelse på øvrige samfunnsområder. Regjeringen støtter utvalgets vurdering om at det er behov for å styrke norskferdighetene blant arbeidsinnvandrere og deres familie. Når det kommer til hvordan dette bør gjøres mener regjeringen at arbeidsgiverne i større grad bør bidra inn i finansieringen av opplæringen enn det som er lagt opp til gjennom Arbeidsinnvandrerrutvalgets forslag til modulbasert norskopplæring. Regjeringen vurderer å gi arbeidsinnvandrere og deres familie rett til norskopplæring, og vil utrede nærmere hvordan en slik opplæring bør innrettes, med særlig vekt på hvordan arbeidsgivere kan bidra.

<sup>27</sup> Heller & Mumma, 2023.

<sup>28</sup> NOU 2022: 18.

**Regjeringen vil**

- etablere og følgevaluere et nasjonalt tilbud om digital norskopplæring.
  - vurdere å gi arbeidsinnvandrere og deres familie rett til norskopplæring, og utrede nærmere hvordan en slik opplæring bør innrettes.
- utrede tilbudet som gis til nyankomne døve og vurdere regelverksendringer.
  - utvikle kartleggingsverktøy for norskferdigheter, til bruk blant annet ved inntak til og underveis i norskopplæring i statlig og kommunal regi.

## 13 Styrket deltakelse i arbeidslivet

For at arbeidslivet skal være en god arena for integrering, er det viktig hvilken del av arbeidslivet den enkelte kommer inn i. Det har også betydning for den videre veien opp i arbeidslivet. Mange innvandrere befinner seg i deler av arbeidsmarkedet der dårligere lønns- og arbeidsvilkår er utbredt. De har en løsere tilknytning til arbeidslivet og høyere risiko for arbeidsrelaterte skader og dødsfall, sammenlignet med norskfødte arbeidstakere.<sup>1</sup>

Et arbeidsliv med likeverdige lønns- og arbeidsvilkår for alle i samme bransje er en forutsetning for at innvandrere også skal delta på andre samfunnsområder. Samtidig vil bedre norskferdigheter, mer kunnskap om rettigheter og muligheter, høyere fagorganisering og en høyere deltakelse i frivillighet og politikk, gi bedre forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet.

I videreutviklingen av integreringspolitikken er det derfor viktig å ikke bare vektlegge politikk for økt sysselsetting blant innvandrere, men også tiltak for å styrke situasjonen og forholdene i arbeidslivet for innvandrere, og for å styrke arbeidslivet som en arena for integrering. Diskriminering kan påvirke både muligheten til å komme inn i og delta i arbeidslivet, og veien oppover i arbeidslivet. Regjeringen vil forebygge og bekjempe rasisme og diskriminering.

At mange innvandrere har en svak posisjon i arbeidslivet blir forsterket av at en lav andel er medlemmer i fagforeninger, særlig blant arbeidsinnvandrere. Regjeringens mål er å føre en politikk som stimulerer til økt organisasjonsgrad blant både arbeidstakere og arbeidsgivere og jobbe i nært samarbeid med partene for å sikre et seriøst og organisert arbeidsliv. Regjeringen vil også føre en aktiv politikk for å hindre at mennesker blir utnyttet på jobb og for å bekjempe sosial dumping.

### 13.1 Et godt og trygt arbeidsliv for alle

#### 13.1.1 Diskriminering i arbeidslivet

Likestillings- og diskrimineringsloven har som formål å fremme likestilling og hindre diskriminering. Diskrimineringsvernets kjerne er at alle mennesker har rett til å bli behandlet ut fra sine individuelle forutsetninger og behov, og ikke på bakgrunn av gruppebaserte kjennetegn. Både direkte og indirekte diskriminering er forbudt. Direkte diskriminering betyr at en person behandles dårligere enn andre i tilsvarende situasjon. Med indirekte diskriminering menes en tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som stiller noen personer eller grupper dårligere enn andre.<sup>2</sup>

Selv om diskriminering er forbudt ved lov, er det godt dokumentert at det skjer urettmessig forskjellsbehandling i Norge, blant annet i arbeidslivet.<sup>3</sup> Diskriminering i arbeidslivet er et alvorlig problem, både for de som rammes og for samfunnet som helhet. Det kan gi redusert livskvalitet, uhelse og manglene deltakelse, det innebærer sløsing med ressurser og er til hinder for et velfungerende arbeidsmarked. Diskriminering i det norske arbeidslivet utgjør et betydelig hinder for tilgangen til arbeidsmarkedet for innvandrere. Også med utdanning fra Norge og formelle kvalifikasjoner er det en risiko for å bli diskriminert i ansettelsesprosessen.<sup>4</sup> En analyse gjort på oppdrag fra Arbeidsinnvandrerrutvalget viser antydninger til et «minoritetshierarki». Personer med norskklingende navn har størst sannsynlighet for å bli kalt inn til jobbintervjuer. Arbeidsinnvandrere befinner seg i en mellomposisjon når det gjelder omfanget av diskriminering i ansettelsesprosesser, mens søkere fra Afrika, Midtøsten, Sør-Amerika og Sør-Asia har minst sannsynlighet for å bli kalt inn til intervjuer.<sup>5</sup> Det er også en sammen-

<sup>1</sup> NOU 2022: 18.

<sup>2</sup> Likestillings- og diskrimineringsloven – ldl, 2022.

<sup>3</sup> Se for eksempel Midtbøen & Lidén, 2015. For en oppdatert oversikt, se Tveit mfl., 2022.

<sup>4</sup> Larsen & Di Stasio, 2019.

<sup>5</sup> Larsen, 2022.



heng mellom rasisme og diskriminering og lavere lønn, dårligere arbeidsbetingelser og svekket arbeidsmiljø.<sup>6</sup> Personer med kjennetegn som kan knyttes til islamsk tro er særlig utsatt.<sup>7</sup> I en ny rapport fra NOVA kommer det fram at selv om få arbeidsgivere gir uttrykk for diskriminerende holdninger, foregår det diskriminering av muslimer i arbeidslivet.<sup>8</sup> Arbeidsgiverne er positive til å ansette muslimer, men praksisen blir ofte en annen.

Muligheter til å bli vurdert som attraktiv eller kompetent i arbeidsmarkedet avhenger også av type jobb. I noen yrker kan innvandrerbakgrunn diskvalifisere deg, mens i andre yrker er det nettopp statusen som innvandrer som gjør deg attraktiv.<sup>9</sup> Arbeidstakere med bakgrunn fra Polen rapporterer om diskriminering på arbeidsplassen på linje med gjennomsnittet for andre innvandrergrupper, mens de ligger langt lavere når det gjelder diskriminering i ansettelse og på andre samfunnsarenaer.

I november 2023 la regjeringen fram en handlingsplan mot rasisme og diskriminering. Planen inneholder 50 tiltak som sammen skal bidra til å forebygge rasisme og diskriminering i arbeidsliv, på ungdomsarenaer og i lokalsamfunn.

En forutsetning for å kunne melde fra om rasisme og diskriminering på arbeidsplassen er at arbeidstakere kjenner til sine rettigheter. Regjeringen vil styrke de nettbaserte informasjonskanalene om arbeidsforhold og regelverk og jobbe sammen med partene i arbeidslivet for å øke organisasjonsgraden blant innvandrere. I handlingsplanen er det også en rekke tiltak som retter seg mot statlige og private arbeidsgivere med mål om å forebygge og motvirke diskriminering i rekrutteringsprosesser.

Det trengs mer kunnskap om diskriminering som forskjellige grupper blir utsatt for i ulike deler av arbeidslivet. Videre er det blant annet behov for mer kunnskap om tilknytningsformer, arbeidskultur, segregering på arbeidsplassen og norskferdigheter som barriere for deltakelse i arbeidslivet. Regjeringen vil innhente mer kunnskap om innvandreres arbeidsforhold og hvilke deler av arbeidslivet de deltar i. Kunnskapen skal gi grunnlag for politikktutvikling på flere områder, herunder diskrimineringsfeltet og arbeidsmarkedsintegreringsfeltet.

For mer om regjeringens innsats mot rasisme og diskriminering, se punkt 15.2.

### 13.1.2 Mangfold i arbeidslivet

Det er et mål at innvandreres kompetanse og ressurser blir benyttet i det norske arbeidslivet. I et integreringsperspektiv handler mangfold i arbeidslivet om innsatsen rettet mot arbeidsgivere for å øke bevisstheten om etnisk mangfold som en ressurs, å øke rekrutteringen av innvandrere til arbeidslivet, samt å bidra til at innvandreres kompetanse blir brukt på en god måte i arbeidslivet.

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har sett på sammenhengen mellom etnisk mangfold og lønnsomhet i norske virksomheter.<sup>10</sup> De finner en positiv sammenheng på et overordnet nivå. En økning i etnisk mangfold er forbundet med høyere lønnsomhet, at færre ansatte slutter og lavere sykefravær i bedriften. Virksomheter som profilerer seg med at de er gode på og engasjert i etnisk mangfold, knytter mangfold til verdiskapning og forbedring av tjenester og produkter, ifølge ISF. Mangfold i en bedrift kan også bidra til mer innovasjon.<sup>11</sup> En forutsetning for å bidra til innovasjon er at innvandrerne har høyere utdanning og er i en posisjon hvor de kan påvirke. Mange innvandrere blir ansatt i jobber som de er overkvalifisert for, men hvis de blir mer involvert, kan det gi positive resultater for bedriften.

Arbeidet for etnisk mangfold i arbeidslivet omfatter alle innvandrergrupper. De statlige virkemidlene for å styrke det etniske mangfoldet i arbeidslivet består blant annet av en tilskuddsordning for virksomheter, en veiledningstjeneste for arbeidsgivere, kunnskapsutvikling om mangfold i arbeidslivet, samt utdeling av Mangfoldsprisen. IMDi tilbyr veiledning om mangfold og integrering på arbeidsplassen for arbeidsgivere. Videre blir det i samarbeid med arbeidsgiverorganisasjoner og bransjeorganisasjoner arrangert fagmøter og webinarer for medlemmer om mangfold i arbeidslivet. IMDI lanserte i 2023 den nye nettsiden MIKA –Mangfold –Inkludering-Kompetanse-Arbeidsliv som gir arbeidsgivere tilgang til faglig kunnskap basert på forskning, praktiske prosjekterfaringer og gode eksempler på tiltak som fremmer etnisk mangfold på arbeidsplassen.<sup>12</sup> Nettsiden omhandler temaer som rekruttering, arbeidsmiljø, strategi og ledelse og arbeidsplassen som kvalifiseringsarena.

<sup>6</sup> Wollscheid mfl., 2021.

<sup>7</sup> Wollscheid mfl., 2022.

<sup>8</sup> Østerud mfl., 2023.

<sup>9</sup> Orupabo & Nadim, 2020; Friberg & Midtbøen, 2017.

<sup>10</sup> Umblis mfl., 2022.

<sup>11</sup> Solheim, 2017.

<sup>12</sup> mika.no.



**Boks 13.1 Boks om vinneren av den nasjonale Mangfoldsprisen i 2023**

Årlig deler IMDi ut Mangfoldsprisen for å skape større bevissthet om verdien av et mangfoldig arbeidsliv. I 2023 vant Norsk barnebokinstitutt den nasjonale mangfoldsprisen i kategorien små virksomheter, og Strawberry vant prisen i kategorien mellomstore og store virksomheter.

Norsk barnebokinstitutt er et nasjonalt utdannings- og kunnskapssenter for barne- og ungdomslitteratur i Norge. Instituttet vant prisen på grunn av sitt målrettede og systematiske arbeid for å styrke det etniske mangfoldet i sin virksomhet, blant annet gjennom en egen mangfoldsstrategi. I tillegg bidrar Norsk barnebok-

institutt med engasjement utad. Dette har positive ringvirkninger for integrering i samfunnet og for mangfold i arbeidslivet.

Strawberry AS er en hotellkjede med over 220 hoteller i Norge og i utlandet. De har oppnådd høyt mangfold blant ansatte og ledere i virksomheten gjennom systematisk og lederforankret arbeid over tid. Virksomheten har mange gode eksempler på godt mangfolds- og inkluderingsarbeid, blant annet deltar alle ledere i et lederprogram om mangfoldsledelse.

Kilde: [mika.no/no/mangfoldsprisen](https://mika.no/no/mangfoldsprisen)

*Mangfoldsprisen, Tilskuddsordningen for virksomheter, Veiledningstjenesten for arbeidsgivere og informasjonskampanjen* blir evaluert for å videreutvikle og forbedre tiltakene, samt å frambringe ny kunnskap om hvilke virkemidler som har god effekt for inkludering og mangfold på arbeidsplassen. Prosjektet gjennomføres av NTNU Samfunnsforskning i samarbeid med Oxford Research, og det skal ferdigstilles i november 2024.

IMDi har, som oppfølging av handlingsplanen mot rasisme og diskriminering, utarbeidet et rammeverk som kan brukes til å måle status og utvikling i etnisk mangfold og inkludering i det norske arbeidslivet. Rammeverket består av et sett med indikatorer som måler omfang og utvikling i etnisk mangfold og inkludering i arbeidslivet for personer med innvandrerbakgrunn. Formålet med indikatorene er å systematisere dagens kunnskapsgrunnlag på feltet og å fange opp særlige utfordringer og kunnskapshull.

Innovasjon Norge er statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. De forvalter i hovedsak generelle virkemidler innenfor finansiering, kompetanse, profilering, nettverk og rådgivning. Virkemidlene er spesielt tilpasset innovative norske bedrifter med vekstpotensial. Bedriftsideer som adresserer globale utfordringer og bidrar til mer bærekraftige løsninger, prioriteres. Innovasjon Norge gjennomfører også ulike arrangementer, kurs og kompetanseprogrammer og er til stede i alle landets fylker. I en del regioner tilbyr fylker og kommuner ulike former for etablertjenester som er tilpasset innvandrere som ønsker å skape sin egen arbeidsplass. Regjeringen har satt i gang arbeidet med en gründermelding.

Meldingen skal gi et helhetlig overblikk og status for gründerkap i Norge. Den vil også presentere en samlet framstilling av regjeringens politikk på området, inkludert rammevilkår og tiltak.

I Statens personalhåndbok gis det føringer for statens arbeidsgiveransvar. Det framgår at personalpolitikken skal være inkluderende og mangfoldig, og at ansatte skal speile befolkningen blant annet når det gjelder kjønn, alder, funksjonsevne og etnisk bakgrunn. En sentral oppgave for ledere i staten er å sørge for at målet om mangfold er solid forankret i virksomhetens overordnede personalpolitikk, i den daglige ledelsen, personalarbeidet, og på alle nivåer i virksomheten. I personalhåndboken oppfordres det til inkludering og mangfold i utlysningstekstene, slik at statlige virksomheter appellerer til en bredere søkermasse.

Statlige virksomheter har plikt til å innkalle minst én kvalifisert søker som er innvandrere eller som er norskfødt med to utenlandskfødte foreldre til intervju. For at søkere skal være innforstått med virkemidlene for positiv særbehandling knyttet til inkludering og mangfold oppfordres virksomhetene til å innarbeide en standardtekst om positiv særbehandling ved utlysning av ledige stillinger.

Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for å ha flerkulturell kompetanse og være holdningsbevisste i møte med personbrukere og arbeidsgivere. Målet er å bidra til et godt og inkluderende arbeidsliv, og å forebygge rasisme og diskriminering. Arbeids- og velferdsetaten har utviklet egne retningslinjer for å motvirke diskriminering i forbindelse med sin rekrutterings-, inkluderings- og formidlingsinnsats. Etatens ansatte skal også ha god kjennskap til veilednings-

materialet og til gjeldende diskrimineringslovgiving. I samarbeid med blant annet IMDi skal etaten også gjennomføre aktiviteter som styrker kunnskapen om de positive sidene ved å ansette mangfoldig.

## 13.2 Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og fagorganisering

Innvandrere rapporterer oftere at de er utsatt for arbeidsmiljøforhold som kan gi helseplager og sykefravær, sammenlignet med befolkningen i sin helhet.<sup>13</sup> Yrkestilhørighet og arbeidsmiljø har betydning for inkludering, arbeidshelse og frafall. Uavhengig av innvandringsårsak arbeider innvandrere oftere i manuelle yrker og i yrker uten krav til utdanning enn øvrige befolkning. En kunnskapsgjennomgang av internasjonal forskningslitteratur om arbeidsmiljø og arbeidshelse blant innvandrere generelt, viser at arbeidsskader og opplevd mobbing og diskriminering er mer utbredt blant sysselsatte innvandrere enn blant øvrige sysselsatte.<sup>14</sup> Det er forsket lite på arbeidsmiljøet blant ulike innvandrergupper i Norge, men forskningen som er publisert, tyder på at personer med innvandrerbakgrunn oftere jobber i yrker kjennetegnet av større risiko for sykefravær og uførepensjonering.<sup>15</sup> Belastende arbeidsstillinger som kan gi eller forverre muskel- og skjelettplager er mer utbredt i yrker hvor innvandrere generelt er overrepresentert.

En analyse av arbeidsskadedødsfall i perioden 2011–2016 viste at risikoen for dødsfall på arbeidsplassen var 1,4 ganger høyere for utenlandske arbeidstakere enn for øvrige arbeidstakere.<sup>16</sup> Undersøkelser av ikke-dødelige arbeidsskader blant innvandrere viste at innvandrere hadde fem ganger så høy risiko for slike skader som den øvrige yrkesbefolkningen.<sup>17</sup>

Innenfor EØS er det felles rammer for HMS-regelverket, men det er likevel store variasjoner både med ulike nasjonale særreguleringer og med forskjeller i hvor strengt regelverket praktiseres. I byggebransjen har det vært enkelt å få jobb uten å snakke norsk, selv om det kan være forbundet med stor fare å feiltolke beskjeder og bruke verneutstyr på feil måte.<sup>18</sup> Forskningen

tyder på at utenlandske arbeidere som verken behersker norsk eller engelsk, har vanskelig for å forstå sikkerhetsregler og krav til verneutstyr.<sup>19</sup>

Innvandrere opplever også oftere å ha lite selvbestemmelse og dårlige utviklingsmuligheter i jobben enn øvrige sysselsatte. Dette er viktige arbeidsmiljøfaktorer som kan bidra til å øke risikoen for både sykefravær og uførepensjonering.<sup>20</sup> Innvandrere rapporterer også oftere at de sjelden eller aldri kan ta pauser i jobben. Et dårlig arbeidsmiljø er en av flere faktorer som kan bidra til økt sykefravær, og innvandrere rapporterer et høyere arbeidsrelatert sykefravær enn befolkningen ellers.<sup>21</sup>

### 13.2.1 Organisasjonsgrad

Dette underpunktet bygger i hovedsak på et notat fra Fafo om organisasjonsgrad blant innvandrere.<sup>22</sup>

Sterke organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er et viktig kjennetegn ved den norske arbeidslivsmodellen. Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden, målt som andelen lønntakere som er medlem av en arbeidstakerorganisasjon, har i hovedsak ligget stabilt på rundt 50 prosent de siste 20 årene.<sup>23</sup> Det er høyt i internasjonal sammenheng, men likevel lavest i Norden.

Organisasjonsgraden i Norge varierer mellom bransjer og sektorer, og det er store forskjeller mellom privat og offentlig sektor, og innad i privat sektor.<sup>24</sup> Organisasjonsgraden varierer også mellom ulike innvandrergupper sammenlignet med arbeidstakere uten innvandrerbakgrunn. Som det framgår av tabell 13.1, er organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere nesten 20 prosentpoeng under den samlede organisasjonsgraden i arbeidsmarkedet. Den ligger også under organisasjonsgraden til innvandrere med annen innvandringsgrunn enn arbeid. I 2021 var organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere 32 prosent, der andelen organiserte arbeidsinnvandrere fra EU-land i Øst-Europa var 23 prosent, mens den var 45 prosent blant nordiske innvandrere. For øvrige innvandrere er organisasjonsgraden på 43 prosent, klart høyere enn for arbeidsinnvandrere. Blant arbeids-

<sup>13</sup> Revold, 2017.

<sup>14</sup> Sterud mfl., 2018.

<sup>15</sup> Hansen mfl., 2014.

<sup>16</sup> Arbeidstilsynet, 2018.

<sup>17</sup> Gravseth mfl., 2018.

<sup>18</sup> Ødegård & Bråten, 2020.

<sup>19</sup> For en oppsummering av hovedfunn fra forskningen, se Ødegård & Bråten, 2020

<sup>20</sup> STAMI, 2021.

<sup>21</sup> STAMI, 2018.

<sup>22</sup> Nergaard & Ødegård, 2023.

<sup>23</sup> Nergaard & Ødegård, 2023.

<sup>24</sup> NOU 2021: 9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv*

Tabell 13.1 Organisasjonsgrad for ulike grupper arbeidstakere etter innvandringsgrunn/-status. 2021. Prosent og antall personer.

	Organisasjonsgrad 2021	Personer	Organisasjonsgrad 2019
Arbeidsinnvandrere i alt, inkludert alle fra Norden	32	188 000	30
Arbeidsinnvandrere EU Øst	23	97 000	22
Arbeidsinnvandrere øvrige EU/EØS, Storbritannia, Sveits	41	28 000	37
Arbeidsinnvandrere fra øvrige land	37	27 000	32
Innvandrere fra Norden	45	35 000	42
Annen innvandringsgrunn enn arbeid			
Innvandrere – annen innvandringsgrunn i alt	43	219 000	39
Innvandrere før 1990	56	31 000	56
Ikke innvandrere	54	2 122 000	52
I alt	51	2 562 000	50

Kilde: Nergaard og Ødegård (2023)

takere som ikke er innvandrere, er organisasjonsgraden 54 prosent.

Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden har økt de siste 20–30 årene.<sup>25</sup> Samtidig har andelen sysselsatte som er omfattet av tariffavtale gått litt ned til noe under 70 prosent.<sup>26</sup>

I offentlig sektor dekkes alle arbeidstakere av tariffavtale. I privat sektor er knappe halvparten av arbeidstakerne sysselsatt i en virksomhet med tariffavtale, og dekningsgraden varierer mellom bransjer og mellom små og store virksomheter. Innvandrere er overrepresentert i virksomheter i privat sektor uten tariffavtale. 52 prosent av arbeidsinnvandrerne, 38 prosent av innvandrere med annen innvandringsgrunn og 33 prosent uten innvandringsbakgrunn jobber i denne typen virksomheter. Blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Øst-Europa jobbet 61 prosent av denne gruppen i en bedrift uten tariffavtale. I virksomheter i privat sektor med tariffavtale er 45 prosent av arbeidsinnvandrerne og 51 prosent av øvrige innvandrere organiserte. Tilsvarende tall for arbeidstakerne uten innvandringsgrunn er 60 prosent. Når Fafo sammenligner arbeidstakere i samme bransje og i virksomheter med og uten tariffavtale blir forskjellene i organisasjonsgrad mellom de ulike gruppene mindre. Fafo finner at det har stor

betydning om virksomheten en jobber i har tariffavtale.<sup>27</sup>

Fafo vurderer at forskjeller i organisasjonsgrad i hovedsak kan forklares med at arbeidsinnvandrere fra EU-land i Øst-Europa oftere enn andre jobber i de delene av arbeidsmarkedet som ikke dekkes av tariffavtaler, noe som innebærer lavere sannsynlighet for å bli rekruttert til en fagforening. 58 prosent av mannlige arbeidsinnvandrere jobber i en virksomhet uten tariffavtale.

Med lengre botid forsvinner i hovedsak forskjellene mellom arbeidstakere med og uten innvandringsbakgrunn. Når arbeidsinnvandrerne integreres i de delene av arbeidslivet som kjenetegnes av tariffavtaler og organisering, blir også denne gruppen fagorganisert.<sup>28</sup>

Det er sentralt for den norske arbeidslivsmodellen at en stor nok andel arbeidstakere og arbeidsgivere er organisert, at det er høy avtaledekning og en koordinert lønnsdannelse. Tariffavtaler inngås vanligvis etter krav fra arbeidstakersiden. I virksomheter uten fagforening eller med få organiserte arbeidstakere vil ikke slike krav komme.<sup>29</sup> Gjennom tariffavtalene etableres det et lønnsgulv, som er særlig viktig i lavlønsbransjer. Lav organisasjonsgrad reduserer mulighetene for

<sup>25</sup> Alsos mfl., 2021.

<sup>26</sup> Alsos mfl., 2021.

<sup>27</sup> Nergaard & Ødegård, 2023.

<sup>28</sup> Nergaard & Ødegård, 2023.

<sup>29</sup> Alsos mfl., 2021.

partene til å sikre lønns- og arbeidsvilkår gjennom avtaleverket, og partssamarbeidet svekkes i de bransjene hvor det er et sterkt behov for minstepandarder, forsvarlig arbeidsbetingelser og å hindre lavlønnskonkurranse.<sup>30</sup>

Fafo vurderer at utfordringene for den norske arbeidslivsmodellen først og fremst henger sammen med at mange arbeidsinnvandrere ikke ender opp i faste og langsiktige ansettelser i virksomheter med tariffavtale og tillitsvalgte. De finner denne utfordringen like tydelig i 2021 som i 2019. Fafo antar også at mange arbeidsinnvandrere pendler eller ser på oppholdet i Norge som midlertidig, noe som sannsynligvis svekker interessen for organisering. Disse trekkene forsterkes av at arbeidsinnvandrere på korttidsopphold (ikke-bosatte) er sysselsatt i en del av bransjene som har mange arbeidsinnvandrere.

Arbeidsinnvandrerrutvalget anbefaler at det legges opp til en større satsing for å øke fagorganiseringen blant arbeidsinnvandrere og andre arbeidstakere i bransjer med lav organisasjonsgrad.<sup>31</sup> Utvalget mener satsingen bør ta utgangspunkt i pågående arbeid i organisasjonene, både på arbeidstaker- og på arbeidsgiversiden, og erfaringer med sentrale tiltak fra myndighetene. Utvalget mener det er viktig å rekruttere flere arbeidsinnvandrere på alle nivåer, inkludert i tillits- og lederverv. I regjeringens nye handlingsplan mot rasisme og diskriminering belyses utfordringene med at mange innvandrere arbeider i bransjer med lav organisasjonsgrad og lav tariffavtaledekning. Det reduserer arbeidstakernes muligheter til medvirkning og medbestemmelse, og til å kunne ta opp saker som for eksempel rasisme og diskriminering. Regjeringen vil jobbe sammen med partene i arbeidslivet for å øke organisasjonsgraden blant innvandrere.

### 13.2.2 Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Sosial dumping handler særlig om at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge, får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Sosial dumping handler ikke nødvendigvis om straffbare forhold. Arbeidslivskriminalitet, derimot, kan dreie seg om skatte- og avgiftskriminalitet, korrupsjon, grove bedragerier, trygdesvindler, grove brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, og ulovlig bruk av arbeidskraft. Det er krevende å anslå omfanget

av arbeidslivskriminalitet, men det er grunn til å tro at den er betydelig. En samfunnsøkonomisk analyse anslo i 2015 at den skjulte verdiskapingen kan utgjøre mellom 28 og 108 milliarder kroner.<sup>32</sup> For mer om innsatsen mot øvrig kriminalitet, se kapittel 15.

Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet og Skatteetaten samarbeider om innsats mot arbeidslivskriminalitet og publiserer en felles årlig rapport. I rapporten for 2022 peker etatene på at arbeidslivskriminalitet er mest utbredt i arbeidsintensive bransjer med lave krav til kompetanse, utstrakt bruk av enkeltpersonforetak og hvor det benyttes en stor andel ufaglært, midlertidig og utenlandsk arbeidskraft. Bygg og anlegg, transport og servering er bransjer hvor de finner mange regelverksbrudd, mens kriminaliteten bærer preg av å være sesongbasert innenfor enkelte næringer som for eksempel dekkskift og landbruk. Mange av disse næringene benytter seg av midlertidig utenlandsk arbeidskraft, som er sårbar for utnyttelse.<sup>33</sup> I regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet framheves det at økonomisk profitt er en sentral drivkraft, og at de to vanligste formene for kriminalitet i arbeidslivet er utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og unndragelse av skatter og avgifter.

At utenlandske arbeidstakere gjerne mangler norskferdigheter og kunnskap om norske arbeidslivsreguleringer, kan gjøre dem sårbare for å bli utnyttet. Arbeidstakere som ikke kjenner norsk lønnsnivå, norske regler for arbeidstid og arbeidsmiljø eller norske skatteregler, vil lettere kunne akseptere ulovlige arbeidsforhold eller bli lurt til å tro at deres arbeidsforhold følger norsk standard. Videre har situasjonen i hjemlandet betydning for arbeidstakernes evne til å velge bort arbeidsgivere som begår arbeidslivskriminalitet. Fattigdom og økonomiske problemer kan skape desperasjon, og noen er villige til å ta hvilket som helst arbeid for å få inntekt. Som omtalt i kapittel 5, er det svært viktig at utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere får nødvendig informasjon om rettigheter og plikter i Norge og i det norske arbeidslivet.

Det har blitt gjennomført en rekke tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet siden regjeringen Stoltenberg II la fram den første handlingsplanen mot sosial dumping i 2006.<sup>34</sup> Et sentralt mål har vært å sikre at arbeidstakere som

<sup>30</sup> Nergaard & Ødegård, 2023.

<sup>31</sup> NOU 2022: 18.

<sup>32</sup> Samfunnsøkonomisk analyse, 2017.

<sup>33</sup> Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet og Skatteetaten, 2023.

### Boks 13.2 Opplæringen i samfunnskunnskap etter integreringsloven

Opplæringen i samfunnskunnskap skal bidra med nødvendig kunnskap om Norge og bygge opp under holdninger og verdier som toleranse, likeverd og respekt. Innholdet i opplæringen er regulert i forskriften læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere etter integreringsloven. Opplæringen skal tilbys på et språk den enkelte forstår, og gjennomføres innen ett år etter flytting til Norge. Opplæringen består av 75 timer og er delt opp i tre moduler: 1) *Utdanning, kompetanse og arbeidsliv* 2) *Familie, helse og* 3) *Norge før og nå*

Flyktninger, innvandrere med permanent oppholdstillatelse og familiegjenforente til disse to gruppene samt familiegjenforente til norske og nordiske borgere har rett og plikt til opplæringen. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland har plikt til opplæringen, mens EØS-borgere ikke er omfattet av ordningen.

kommer til Norge fra EU-land i Sentral og Øst-Europa, får ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Høsten 2022 la regjeringen fram en handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og en egen handlingsplan mot sosial dumping i transportnæringen. Arbeidsinnvandrerrutvalget anbefalte i sin utredning at arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet følges opp med konkrete tiltak for å styrke bistanden til arbeidsinnvandrere som blir utnyttet, og at samarbeidet med arbeidslivsorganisasjoner og organisasjoner i sivilsamfunnet om tiltak overfor arbeidsinnvandrere styrkes og koordineres.<sup>35</sup>

Som med innsatsen for et godt arbeidsmiljø og begrensning av skader og ulykker på arbeidsplassene vil integreringspolitiske tiltak også støtte opp under arbeidet mot sosial dumping. Dette er tiltak som å styrke opplæringen i norsk som omtalt i punkt 12.2, satsing på digital informasjon gjennom nynorge.no og etablering av lokale eller regionale velkomstillbud som omtalt i kapittel 5. Slike integreringspolitiske tiltak er viktige for å begrense omfanget av sosial dumping og hindre at sårbare arbeidstakere blir utnyttet.

<sup>34</sup> Handlingsplanen ble lagt fram i St.meld. nr. 2 (2005–2006) *Revidert nasjonalbudsjett 2006*.

<sup>35</sup> NOU 2022: 18.

Arbeidsinnvandrerrutvalget vurderte at et tilbud om opplæring i samfunnskunnskap for alle arbeidsinnvandrere kan bidra til å dekke behovet for informasjon og kunnskap som kan lette integreringen i Norge.<sup>36</sup> Det kan hjelpe nyankomne til å orientere seg i det norske samfunnet, og gi tilgang til rettigheter og kunnskap om forpliktelser. Utvalget viste til at mer kunnskap om det norske arbeidslivet også kan bidra til å redusere risikoen for løsere tilknytningsformer og dårlige lønns- og arbeidsvilkår, og potensielt bidra til å øke organisasjonsgraden. Utvalget delte seg i to i spørsmålet om arbeidsinnvandrere fra EØS bør få en lovfestet rett til opplæring i samfunnskunnskap.

Den ene delen av utvalget mente at et kurs i samfunnskunnskap kort tid etter ankomst til Norge vil være et godt integreringstiltak også for EØS-borgere. Et slikt kurs vil bidra til å forebygge utfordringer både i arbeidslivet og på andre arenaer. Den andre halvparten av utvalget anbefalte ikke at det innføres en lovfestet rett opplæring i samfunnskunnskap for arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer. De stilte spørsmål ved om det er riktig bruk av offentlige ressurser å gi opplæringen som en *rett* til alle arbeidsinnvandrere.

Regjeringen ser behovet for å styrke arbeidsinnvandrere og deres familiers kunnskap om det norske samfunnet i den første tiden Norge. En slik styrking kan blant annet bidra til å motvirke sosial dumping. Det er etablert et nasjonalt tilbud om digital lærerstyrt norskopplæring til deltakere med rettigheter etter integreringsloven (se kap. 12). Det vil vurderes hvordan det nasjonale digitale tilbudet om opplæring i norsk kan utvides til også å inkludere digital opplæring i samfunnskunnskap. Et digitalt tilbud om opplæring i samfunnskunnskap er tenkt å omfatte alle innvandrere som har rett til opplæring i samfunnskunnskap, og som har behov for et digitalt tilbud. Et digitalt tilbud om samfunnskunnskap vil kunne treffe arbeidsinnvandrere og deres familiers behov for kunnskap om det norske samfunnet på en god måte. Regjeringen vurderer å gi arbeidsinnvandrere og deres familie rett til opplæring i samfunnskunnskap, og vil utrede nærmere hvordan en slik opplæring bør innrettes.

### Regjeringen vil

- innhente mer kunnskap om innvandreres deltakelse i arbeidslivet, herunder tilknytningsfor-

<sup>36</sup> NOU 2022: 18.

- mer, arbeidsforhold, HMS, arbeidskultur, språkferdigheter og diskriminering.
- videreføre arbeidet for å styrke mangfold i arbeidslivet, blant annet gjennom utdeling av mangfoldsprisen og videreutvikling av nettstedet MIKA.
  - iverksette relevante tiltak for å fremme etnisk mangfold i arbeidslivet.
  - jobbe aktivt mot rasisme og diskriminering i arbeidslivet.
  - vurdere å gi arbeidsinnvandrere og deres familie rett til opplæring i samfunnskunnskap, og utrede nærmere hvordan en slik opplæring bør innrettes.
  - i samarbeid med partene i arbeidslivet gjennomføre tiltak for å styrke fagorganiseringen blant innvandrere og føre en politikk som stimulerer til økt organisasjonsgrad blant både arbeidstakere og arbeidsgivere.
  - føre en aktiv politikk for å hindre at mennesker blir utnyttet på jobb, bekjempe sosial dumping og sikre at fellesskapet ikke unndras inntekt.



*Del III*  
*Felleskap og mangfold*





## 14 Innledning

Befolkningen har gjennom innvandring blitt mer mangfoldig og sammensatt: I opprinnelser, språk, kultur og religion. For å nå hovedmålene i integreringspolitikken må alle sektormyndigheter bidra til at innvandrere og barna deres har like muligheter, rettigheter og plikter. For å sikre gode fellesskap, tillit og samhold på tvers av mangfoldet må det jobbes helhetlig. Det er nødvendig at generell politikk, tiltak og virkemidler på alle områder bidrar til å nå integreringspolitikkenes mål og ikke skaper utilsiktede barrierer for deltakelse. Derfor er det behov for en helhetlig og samordnet politikk, med tiltak som kan virke sammen.

Regjeringen har som mål å utjevne forskjeller i levekår, sikre sosial mobilitet og redusere fattigdom. Dette gjelder særlig fattigdommen som rammer barnefamilier. For å nå dette målet er god samordning på tvers av mange sektorer av stor betydning. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og unge i lavinntektsfamilier og samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge i utdanning, arbeid og samfunn er eksempler på målrettet innsats på tvers av sektorer for å redusere andelen barn og unge som står utenfor sentrale arenaer i samfunnet.

Meldingens del III Fellesskap og mangfold skal vise fram integreringspolitikken som et helhetlig og samordnet politikkområde. Den viser hvordan integreringspolitikken berører mange sektorer i samfunnet, og at prosesser på ulike saksfelt spiller en viktig rolle for hvordan det går med integreringen.

Alle sektormyndigheter har et selvstendig ansvar for å sikre at politikk og tiltak på deres områder inkluderer hele befolkningen. De skal også bidra til at innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre har like muligheter, rettigheter og plikter som resten av befolkningen. Ordninger og tjenester som er like for alle befolkningsgrupper, må noen ganger tilpasses for å sikre at personer med innvandrerbakgrunn får likeverdige tjenester og like muligheter til deltakelse. Politikk på mange ulike områder kan ha stor betydning for integreringsprosesser og muligheter for deltakelse. Dette gjelder for eksempel utdanning, arbeid, bolig, kultur, barnevern og

helse, samt forebygging av diskriminering, kriminalitet og ekstremisme.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har et samordnings- og pådriveransvar overfor andre myndigheter for å sikre en helhetlig integreringspolitikk. Regelverk, ordninger og tilbud på ulike områder må ses i sammenheng for å kunne nå målene om deltakelse i arbeidslivet og i samfunnet ellers, bedre oppvekst- og levekår, sterke fellesskap og likeverdige tjenester. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har en tilsvarende samordnings- og pådriverrolle på direktoratsnivå og en liknende rolle overfor fylkeskommuner og kommuner. Jevnlig rapportering på sentrale indikatorer på tvers av sektorer er viktig for at integreringsmyndighetene kan ivareta samordnings- og pådriverrollen på en god måte, men også for at andre myndigheter kan ivareta sitt sektoransvar.

I tillegg til samordnings- og pådriveransvaret skal integreringsmyndighetene utvikle og iverksette målrettede tiltak som er rettet mot særskilte utfordringer som innvandrere og deres barn kan stå overfor. Dette kan være forhold som begrenser mulighetene til fullverdig deltakelse, for eksempel manglende norskkunnskaper, lite formell kompetanse, rasisme og diskriminering, eller tradisjoner som innskrenker det enkelte menneskets frihet.

Del III har tre underkapitler. *Kapittel 15 Levekår og barrierer for deltakelse* omhandler levekårene for innvandrere generelt og spesielt for barnefamilier og eldre. Omfanget av lavinntekt, ulike sider ved innvandreres boforhold og inntektssikring blir drøftet. Kapitlet omhandler også andre barrierer for at personer med innvandrerbakgrunn kan delta i samfunnet på lik linje med øvrige innbyggere, for eksempel rasisme og diskriminering. Dessuten tar kapitlet opp hvordan ulike barrierer kan bidra til utviklingen av kriminalitet og ekstremisme. *Kapittel 16 Hverdagsintegrering og fellesarenaer* omtaler mange ulike arenaer, i første rekke frivillig arbeid, trossamfunn, kultur- og fritidsaktiviteter, valg og representasjon og statsborgerskap. *Kapittel 17 Offentlige tjenester for en mangfoldig befolkning* drøfter hvordan innvandrere og deres etterkommere skal sikres et

likeverdig tjenestetilbud gjennom tilrettelagt informasjonsformidling og bruk av kvalifisert tolk. Dessuten handler dette kapitlet om betydningen av et godt tjenestetilbud på sentrale sam-

funnsområder som barnehage og skole, barnevern og familievern, samt helse- og omsorgstjenester.

## 15 Levekår og barrierer for deltakelse

For å skape et godt og rettferdig samfunn for alle må innvandrere og barna deres kunne delta på alle samfunnsarenaer, uavhengig av opprinnelse og bakgrunn. Like plikter og rettigheter skal ligge til grunn, og den enkelte må benytte mulighetene til å delta.

Personer med innvandrerbakgrunn kan møte barrierer og falle utenfor fellesskapet. Det kan være barrierer i form av dårlige levekår, vedvarende lavinntekt og utilfredsstillende boforhold, diskriminering og rasisme på ulike arenaer i samfunnet og negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i enkelte familier og miljøer. Slike barrierer kan hindre deltakelse og begrense mulighetene for sosial omgang og livsutfoldelse. De kan også forverre levekårene og forsterke virkningene av blant annet lav utdanning og begrensede norsk-kunnskaper. De som ikke kommer inn i arbeidslivet eller kan delta på andre viktige samfunnsarenaer, kan bli stående på utsiden eller søke seg mot fellesskap og tilhørighet i randsonen av storsamfunnet. Iblant kan dette skje gjennom kriminalitet eller ulike former for ekstremisme.

### 15.1 Levekår

Levekår er et begrep som ofte brukes for å beskrive forhold som påvirker hvordan mennesker lever og hvilke ressurser de disponerer. Viktige deler av levekårene henger tett sammen med i hvilken grad den enkelte er i arbeid og har en rimelig inntekt å forsørge seg av. Det viktigste som gjøres for å bedre levekårene for innvandrere, er å hjelpe flere til kvalifisering og gi varig tilknytning til arbeidslivet. Mange av de viktigste tiltakene er derfor behandlet i del II av meldingen.

Levekår dreier seg samtidig om mer enn inntektsforhold og økonomi. Det omfatter også faktorer som fysisk og psykisk helse, sosiale og kulturelle forhold, boforhold og nærmiljø. Høy yrkes- og samfunnsdeltakelse kan være viktige forutsetninger for gode levekår i befolkningen.

Velferdstjenester skal bidra til at alle får nødvendig bistand for å kunne delta i arbeidslivet og på andre arenaer i samfunnet. Til tross for univer-

selle velferdsordninger og en godt utbygd velferdsstat, lever enkeltpersoner og familier i lavinntekt. Personer med innvandrerbakgrunn er betydelig overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt, samtidig som det er store variasjoner med hensyn til landbakgrunn.<sup>1</sup>

I enkelte byområder har mange innbyggere sammensatte levekårsutfordringer, noe som kan gi krevende oppvekst-, bo- og nærmiljøer. Meld. St. 28 (2022–2023) *Gode bysamfunn med små skilnader* legger vekt på at økonomisk vekst som bidrar til arbeid for alle, rettferdig fordeling, universelle velferdsordninger og gode offentlige tjenester, er nødvendige forutsetninger for å redusere sosial og geografisk ulikhet og fremme velferd. Meldingen peker på at det er viktig med tiltak for å styrke planlegging, boligpolitikk og nærmiljø for at befolkningen kan leve gode liv. Meldingen legger også vekt på innsats for gode oppvekstvilkår og bedre helse, inkludering i utdanning og arbeidsliv, og tiltak for å styrke deltakelse og forebygge utenforskap.

Områdesatsingene i levekårsutsatte områder har vært et viktig tiltak for å bedre bolig- og nærmiljø og tjenestetilbud i byene der de trenger det mest. Dette er et langsiktig, avtalebasert samarbeid mellom stat og kommune om en ekstra innsats i levekårsutsatte områder. Områdesatsingene forutsetter samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, og at ulike virkemidler sees i sammenheng. Satsingene gir kommunene mulighet og handlingsrom til å utvikle nye virkemidler og måter å arbeide på. Regjeringen har utvidet og styrket arbeidet med områdesatsingene de siste årene med flere avtaler.

#### 15.1.1 Lavinntekt

For mange enkeltmennesker i Norge dreier fattigdom seg i stor grad om manglende arbeidsinntekt. Husholdningens samlede inntekt kan ha stor betydning for levekårene. Inntekt gir tilgang til materielle goder, som bolig, mat og transport. Inntektsutviklingen og utbredelsen av lavinntekt kan

<sup>1</sup> Hattrem, 2022.

### Boks 15.1 Fattigdomsmål

*Lavinntekt* er en indikator som ofte benyttes for å angi omfanget av relativ fattigdom i Norge. Norske myndigheter måler som regel fattigdom ved hjelp av inntektsmål. Dette er også utgangspunkt for EUs og OECDs definisjoner og mål for fattigdom. EU definerer fattigdomsgrensen som 60 prosent av medianinntekten. OECD definerer fattigdomsgrensen som 50 prosent av medianinntekten. Det er ingen offisiell fattigdomsdefinisjon eller fattigdomsgrense i Norge. Statistisk sentralbyrå benytter ofte betegnelsen *lavinntekt*, ikke *fattigdom*.

*Årlig lavinntekt* måles vanligvis som inntekt under 60 prosent av medianinntekten i løpet av et år.

*Varig/vedvarende lavinntekt* kan beregnes på ulike måter, men blir i Norge som oftest beregnet på grunnlag av gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode. Statistisk sentralbyrå benytter denne metoden i sine rapporter om økonomi og levekår for ulike *lavinntektsgrupper*.

derfor gi et bilde på levekårsutviklingen i befolkningen. Norge er et land med små økonomiske forskjeller sammenlignet med de fleste andre land. Samtidig er det betydelige inntektsforskjeller i befolkningen og en langt større del av innvandrerne har lavt inntektsnivå enn i befolkningen ellers.<sup>2</sup>

Antallet med årlig *lavinntekt* blant personer med innvandrerbakgrunn har økt hvert år fra 2005 til 2019.<sup>3</sup> Årsaken er økt innvandring, og ikke at andelen med årlig *lavinntekt* har økt blant personer med innvandrerbakgrunn. Denne andelen har tvert imot vært fallende siden 2017.<sup>4</sup> Hyppigheten av *lavinntekt* varierer med innvandringsgrunn. Den høyeste andelen med *lavinntekt* er blant innvandrere med flyktningbakgrunn og særlig blant dem i denne gruppen som mottar introduksjonsstønad.<sup>5</sup>

I 2022 og 2023 har økningen i etterspørselen etter *mathjelp* fått oppmerksomhet i forbindelse

med *lavinntektsutviklingen* i Norge. Fafo og Institutt for samfunnsforskning leverte i november 2023 en rapport som undersøkte det norske *matutdelingstilbudet*.<sup>6</sup> Rapporten inneholder svar fra totalt 971 personer på 22 *matutdelingssteder* som besvarte et spørreskjema. Av disse var 40 prosent født i Ukraina, og 13 prosent var født i Syria. Familielasjonen varierte med *landbakgrunn*. Andelen med barn var høyest blant *matmottakere* med *afrikansk* og *syrisk bakgrunn*. 14 prosent hadde en *tilknytning* til *arbeidslivet* på *undersøkelsestidspunktet*. De fleste jobbet *deltid* eller *innimellom*. Nesten fire av ti hadde vært i arbeid i løpet av de siste fem årene. Halvparten av disse hadde jobbet *fulltid*. Gruppen med *bakgrunn* fra *Øst-Europa* hadde størst andel med *tilknytning* til *arbeidslivet*. Det store flertallet av *matmottakerne* mottok en *ytelse* fra det offentlige. Hvilken *ytelse* personen mottok, varierte med *landbakgrunn*. Blant dem med *ukrainsk bakgrunn* mottok nesten to tredeler *sosialhjelp* eller *introduksjonsstønad*. Blant *syrere* mottok 33 prosent *sosialhjelp*, *kvalifiseringsstønad* eller *introduksjonsstønad*. Blant dem med *norsk bakgrunn* mottok kun fire prosent *sosialhjelp* eller *kvalifiseringsstønad*, mens 67 prosent hadde *uføretrygd* eller *alderspensjon*.

*Vedvarende lavinntekt* blant innvandrere kan være en følge av at de ennå ikke har etablert seg på arbeidsmarkedet, og at de ikke har opptjent *rettigheter* til *ytelser* etter *folketrygdloven*. *Kvalifisering* og *lønnet arbeid* er derfor sentralt for *utjevning* av *levetår*. Ikke alle er i en *livssituasjon* der de har *mulighet* til å *jobbe*. Mange av dem som har *vedvarende lavinntekt*, har *sammensatte utfordringer*, for eksempel *knyttet* til *helse*. For *innvandrere* med *utfordrende levetår* kan *kommunale tjenester* og *sosialfaglig oppfølging* stå sentralt i *tenestetilbudet*. Både *økonomisk rådgivning* fra *NAV-kontoret* og *boligsosialt arbeid* kan være *sentrale deler* av *tenestetilbudet*.

*Frivilligheten* gir også *viktige bidrag* til *innvandrere* med *dårlige levetår*. *Frivillige organisasjoner* kan blant annet bidra til *kompetanse*, *læring* og *inkludering*. Regjeringen ønsker å sikre *frivilligheten* *god finansiering*, *stor frihet* og en *sentral plass* i *samfunnet*. Se *samlet omtale* av *frivilligheten* i *kapittel 16.1*.

*Levetårsbelastninger* varierer med *livsfase*. *Eldre* og *barn* utgjør to *grupper* med *innvandrerbakgrunn* som kan være *særlig sårbare* for *ulike levetårsbelastninger*. SSB omtaler *eldre innvandrere* på følgende måte:

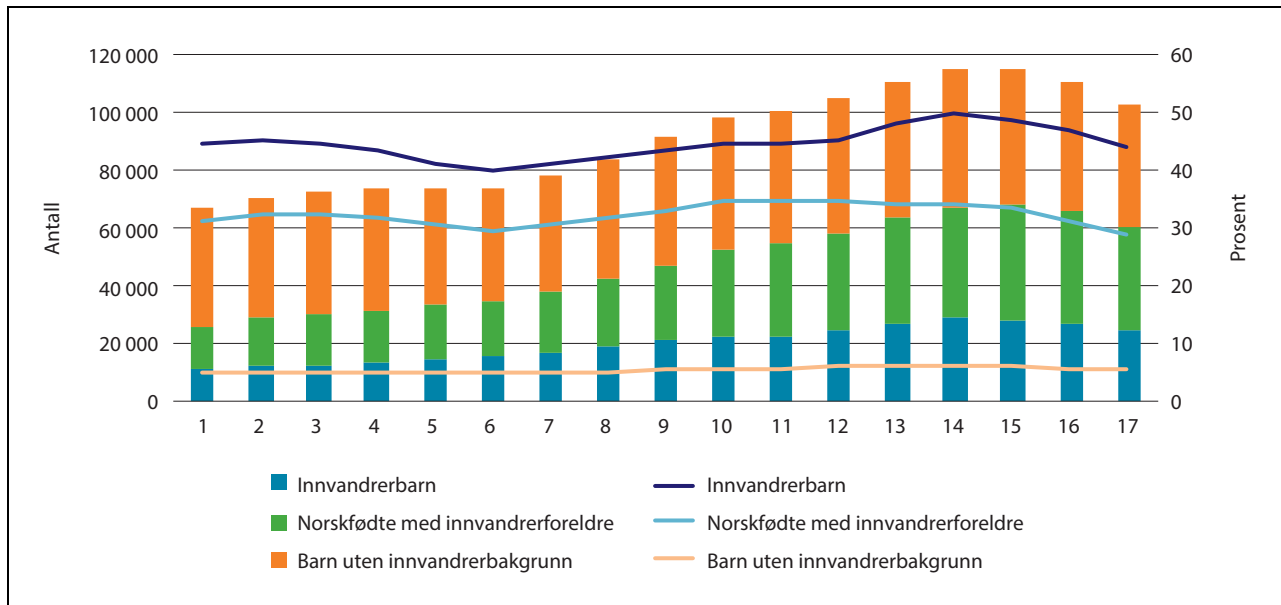
<sup>2</sup> Hattrem, 2022.

<sup>3</sup> Furuberg mfl., 2022.

<sup>4</sup> Hattrem, 2022.

<sup>5</sup> Hattrem, 2022.

<sup>6</sup> Fløtten mfl., 2023



Figur 15.1 Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Barn med og uten innvandrerbakgrunn. Antall og andel 2006–2022.

Kilde: Normann, 2024

Mange eldre innvandrere er sterkt overrepresentert nederst i inntektsfordelingen sammenlignet med eldre uten innvandrerbakgrunn. Dette gjelder spesielt for flyktninger, men også for flere grupper som har innvandret på grunn av arbeid. En relativt stor andel innvandrere i alderen 60–66 år er uten arbeidstilknypning – spesielt gjelder dette kvinner. Vi finner også en langt større andel uføretrygdde i alderen 60–66 år både blant innvandrerkvinner og -menn sammenlignet med den jevnaldrende øvrige befolkningen. Mange eldre innvandrere er økonomisk utsatte – flere grupper er sterkt overrepresenterte blant dem med vedvarende lavinntekt.<sup>7</sup>

Det norske velferdssystemet gir barn tilgang til grunnleggende tjenester, som helsehjelp og utdanning. I tillegg sikrer økonomiske ytelser fra det offentlige at familier kan ivareta sitt livsopphold dersom dette ikke kan sikres gjennom inntekt fra arbeid eller på andre måter. Selv med gode velferdsordninger har det i mange år vært en økning i andel og antall barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt i Norge.<sup>8</sup> Blant bosatte barn i Norge har om lag to av ti innvandrerbakgrunn, samtidig som barn med innvandrerbakgrunn likevel utgjør nesten seks av ti barn

i familier med vedvarende lavinntekt, se figur 15.1.<sup>9</sup> Barn med ukrainsk bakgrunn som kom til Norge i 2022, regnes ikke med i denne statistikken. Andelen er spesielt stor blant personer i husholdninger der hovedinntektstaker har flyktningbakgrunn.<sup>10</sup> De med kort botid er oftere i lavinntektsgruppen enn andre.<sup>11</sup>

I 2022 ble imidlertid både andel og antall barn med innvandrerbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt redusert for andre år på rad. Det er blant barn som selv har innvandret, at reduksjonen i lavinntektsandel er størst.<sup>12</sup> Perioden med nedgang sammenfaller med pandemien hvor innvandringen til Norge var lav sammenlignet med tidligere år.

Barn som vokser opp i familier med lavinntekt, kan ha flere og sammensatte utfordringer. Slike utfordringer kan omfatte dårligere helse, dårligere boforhold, lavere deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter og økt risiko for å falle fra videregående opplæring.<sup>13</sup> Dette kan få konsekvenser for dem senere i livet, og det gir økt risiko for marginalisering og utenforskap. Dette er en stor utfordring, både for samfunnet og for dem som rammes. Sammenhengen mellom å vokse opp i en

<sup>9</sup> Normann, 2024.

<sup>10</sup> Omholt, 2023.

<sup>11</sup> Normann, 2024.

<sup>12</sup> Normann, 2024.

<sup>13</sup> Hyggen mfl., 2018.

<sup>7</sup> Dzamarija, 2022.

<sup>8</sup> Normann, 2024.

### Boks 15.2 Melding til Stortinget om sosial mobilitet og sosial utjevning

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en melding til Stortinget om sosial mobilitet og sosial utjevning som skal legges fram våren 2025. Meldingen er et samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Meldingen skal gi en samlet framstilling av kunnskapsgrunnlaget på området. Den skal rette oppmerksomhet mot barn og unge og familiene deres og hva som skal til for å fremme sosial mobilitet og unngå at levekårsutfordringer går i arv. Meldingen skal dekke de første leveårene til barnet, inkludert svangerskapet, viktige arenaer i livet til barn og unge og overganger fra barndom til ungdoms- og voksenliv.

Ulikhet og en vanskelig oppvekst påvirker framtiden til barnet allerede på et tidlig stadium. Meldingen om sosial mobilitet skal blant annet se på hvordan barnehage, skole og SFO i større grad kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller og

øke den sosiale mobiliteten til barn og unge. Videre skal den se på betydningen av gode og trygge nabolag og hvordan fritidstilbud til barn og unge kan bidra til å utjevne forskjeller og øke sosial mobilitet, og hvordan sosiale ulikheter i barn og unges fysiske og psykiske helse kan reduseres. Det vil også være aktuelt å se på hvordan en skal møte særskilte utfordringer blant barn og unge med innvandrerbakgrunn.

Meldingen til Stortinget om sosial mobilitet og sosial utjevning vil blant annet følge opp rapporten fra ekspertgruppen om barn i fattige familier, som ble lagt fram i oktober 2023, og rapport fra ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet, som ble lagt fram i februar 2024.<sup>1</sup> Arbeidet med meldingen vil også ses i sammenheng med samfunnsoppdraget om å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeids- og samfunnsliv.

<sup>1</sup> Kunnskapsdepartementet, 2024

lavinntektshusholdning og negative utfall varierer imidlertid mellom ulike grupper. Funn fra SSB indikerer for eksempel at norskfødte med innvandrerforeldre i lavinntekt har større sannsynlighet for å få høyere utdanning enn både innvandrere og den øvrige befolkning i lavinntekt.<sup>14</sup> Det viser at det er en viss sosial mobilitet for ungdom med innvandrerbakgrunn som vokser opp i lavinntekt. Det er imidlertid store forskjeller i fullføring av videregående skole etter innvandrerbakgrunn, og mellom jenter og gutter, se kap. 17.3.5.

Regjeringen satte i 2022 ned en ekspertgruppe om barn i fattige familier som blant annet skulle vurdere hvordan innsatsen bør prioriteres for å styrke oppvekstvilkårene til barna på kort sikt og forebygge framtidig fattigdom. Ekspertgruppen leverte sin rapport i oktober 2023.<sup>15</sup> Regjeringen vil bruke anbefalingene fra ekspertgruppen om barn i fattige familier i den videre innsatsen for å motvirke og forebygge fattigdom blant barnefamilier, også blant innvandrere. Regjeringen legger opp til å videreføre samarbeidsstrategien for barn og ungdom i lavinntektsfamilier i 2024,<sup>16</sup> og vil i

2025 legge fram en melding til Stortinget om sosial mobilitet og sosial utjevning, se boks 15.2. Regjeringen vil arbeide for å dempe ulikhetene i samfunnet, blant annet ved å styrke de universelle velferdsordningene for barn og unge. Det er nødvendig med tidlig innsats for å gi alle like muligheter til å utvikle seg, ta egne valg og skape gode liv. For å lykkes må det ses bredt og helhetlig på barn og unges liv og tas grep på de arenaene de og foreldrene deres er, slik som barnehage, skole, helsetilbud og fritidsaktiviteter.

Regjeringen har også lansert et samfunnsoppdrag om inkludering av barn og unge i utdanning, arbeid og samfunn. Ambisjonen for samfunnsoppdraget er å redusere andelen barn og unge som står utenfor sentrale arenaer i samfunnet, gjennom en tverrsektoriell og målrettet innsats. Samfunnsoppdraget om barn og unge skal konkretiseres, før det etter planen skal igangsettes i løpet av 2024.

#### 15.1.2 Inntektssikring

Regjeringen vil ha et samfunn med et sterkt sikkerhetsnett med velferdstjenester for dem som trenger det permanent eller i faser av livet. Trygdeordninger og sosiale tjenester finansiert av fel-

<sup>14</sup> Ekren & Grendal, 2021.

<sup>15</sup> Barne- og familiedepartementet, 2023.

<sup>16</sup> Barne- og familiedepartementet, 2020.



lesskapet skal bidra til å redusere økonomiske forskjeller og bedre levekår for den enkelte.

Det norske velferdssystemet gir befolkningen tilgang til en rekke tjenester og ytelser i ulike livsfaser. Mange ordninger for inntektssikring skal være et sikkerhetsnett ved livshendelser som medfører at enkeltpersoner ikke kan forsørge seg selv. I Norge er det først og fremst den statlige folketrygden som skal sikre befolkningen mot tap av inntekt ved blant annet sykdom og alderdom.

Økt arbeidsinnvandring har ført til økt sysselsetting blant innvandrere.<sup>17</sup> Flere innvandrere med flyktningbakgrunn og familieinnvandrere til disse har likevel trukket sysselsettingsandelen ned. Flyktninger kommer til Norge fordi de har et behov for beskyttelse. De kan mangle kvalifikasjoner som kreves i det norske arbeidsmarkedet, og relativt få er i jobb de første årene etter ankomst, se omtale i del II. Samlet har innvandrere vært underrepresentert blant mottakere av helserelaterte ytelser, mens de har vært overrepresentert blant mottakere av andre ytelser, som økonomisk sosialhjelp. Totalt har andelen mottakere av alle inntektssikringsordningene vært om lag den samme for innvandrere og befolkningen som er født i Norge.<sup>18</sup>

Resten av dette delkapittelet ser nærmere på hvordan innvandrere er representert i noen av inntektssikringsordningene i Norge, og hvordan behovet for inntektssikring i denne delen av befolkningen kan utvikle seg framover i tid.

#### *Alderspensjon fra folketrygden*

Alderspensjon fra folketrygden er en livsvarig ytelse som blant annet skal sikre inntekt til livsopphold for personer i alderdommen. Alle som bor eller arbeider i Norge, tjener som hovedregel opp rett til alderspensjon fra folketrygden. Om man har rett til utbetaling av alderspensjon, og eventuelt når og hvor mye man har rett til, avhenger imidlertid av flere faktorer, herunder botid.

Reglene omtalt i boks 15.4 – både for det gamle og det nye pensjonssystemet – innebærer at personer med kort botid i Norge, ikke har rett til utbetaling av alderspensjon, eller bare har rett til en liten pensjon. Dette gjelder en del innvandrere og flyktninger og også nordmenn som vender tilbake til Norge etter å ha tilbrakt store deler av livet i utlandet.

### **Boks 15.3 Inntektssikringsordninger**

Ordninger for inntektssikring kan deles inn i helserelaterte ytelser og ytelser som ikke er helserelaterte. Det kan også trekkes et skille mellom statlige (folketrygden mv.) og kommunale ytelser.

Statlige, helserelaterte ytelser skal sikre inntekt som følge av sykdom eller skade. Sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er eksempler på slike ytelser.

Andre statlige ytelser skal sikre inntekt for personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Alderspensjon, dagpenger, tiltakspenger og overgangsstønad er eksempler på slike ytelser.

Kommunale ytelser gis til personer i ulike situasjoner og med ulike behov. Økonomisk sosialhjelp kan for eksempel gis som en supplerende stønad til personer som har inntekt som ikke er tilstrekkelig til å ivareta livsoppholdet. Introduksjonsstønad er også en kommunal ytelse.

Tidligere hadde folketrygdloven særskilte bestemmelser som innebar at personer med formell flyktningstatus etter utlendingsloven var unntatt fra lovens ordinære vilkår om trygdetid. Dette gjaldt både vilkåret om tre års trygdetid for i det hele tatt å ha rett til en del ytelser, og vilkåret om 40 års trygdetid for å ha rett til fulle minsteytelser som garantipensjon. Fra 1. januar 2021 ble særreglene avvirket. Samtidig ble lovens krav til trygdetid for rett til alderspensjon etter de gamle pensjonsreglene og garantipensjon etter de nye reglene økt fra tre til fem år.

#### *Supplerende stønad til personer med kort botid i Norge*

I motsetning til for ytelser etter folketrygdloven, trenger man ikke å oppfylle et vilkår om forutgående trygdetid for å motta supplerende stønad. Supplerende stønad reguleres i en egen lov (lov om supplerende stønad til personar med kort botid i Noreg), og er økonomisk støtte som gis til personer som får redusert eller ingen alderspensjon på grunn av kort botid i Norge. Tilsvarende gis stønaden til uføre personer under 67 år med formell flyktningstatus etter utlendingsloven § 28, som får redusert eller ingen uføretrygd på grunn av kort botid i Norge. Disse må fylle vilkårene i

<sup>17</sup> NOU 2019: 7, s. 15.

<sup>18</sup> NOU 2019: 7, s. 60.



### Boks 15.4 Pensjonsreformen

Pensjonsreformen trådte i kraft 1. januar 2011, og medførte ulike regler for opptjening av alderspensjon avhengig av fødselsår. Personer født før 1954 omfattes kun av de gamle reglene, mens personer født etter 1962 kun omfattes av de nye. De nye reglene innføres gradvis for personer født 1954–1962. Reformen medførte også adgang til fleksibelt uttak av alderspensjon for personer i alderen 62 til 75 år, slik at den enkelte selv kan velge når pensjonen skal tas ut. Uttak før fylte 67 år forutsetter imidlertid at pensjonen ved fylte 67 år minimum tilsvarer minste pensjonsnivå med full trygdetid. Først fra fylte 67 år foreligger det en ubetinget rett til å ta ut opptjent alderspensjon.

Alderspensjon etter de gamle reglene innebærer at søkeren opptjener en grunnpensjon som opptjenes uavhengig av tidligere inntekt, og en tilleggspensjon basert på tidligere inntekt. Det kreves 40 års trygdetid for full grunnpensjon og det kreves også 40 års opptjening for full tilleggspensjon. For personer med kortere tid, blir pensjonen tilsvarende lavere. Tilleggspensjonen beregnes på bakgrunn av de 20 årene med høyest inntekt. Pensjonister uten tilleggspensjon, eller med lav tilleggspensjon, sikres et minstenivå gjennom særtillegg/pensjonstillegg. På samme måte blir dette særtillegget/pensjonstillegget avkortet for pensjonister som har mindre enn 40 års trygdetid.

For å ha rett til utbetaling av alderspensjon etter de gamle reglene, er det videre et vilkår at personen har minst fem års trygdetid fra fylte 16 år til utgangen av det året vedkommende fyller 66 år. Med trygdetid menes i utgangspunktet perioder med medlemskap i folketrygden, der man har rett til ytelser etter folketrygdlovens kapitler om pensjon. I Norge kan man hovedsakelig være medlem i folketrygden som bosatt eller arbeidstaker. Det er et vilkår at man har lovlig adgang til å være bosatt eller arbeide i Norge.

Etter de nye reglene for alderspensjon blir inntekstpensjonen beregnet ut fra tidligere inntekt, og justert etter forventet levealder for det enkelte årskull. For personer som har opparbeidet lav eller ingen pensjon, ytes det en minstepensjon i form av en garantipensjon. Garantipensjon gis med to satser (høy og lav), avhengig av sivilstatus. Garantipensjonen fastsettes videre på grunnlag av trygdetiden, og er uavhengig av tidligere inntekt og betalt avgift. Full garantipensjon ytes til den som har minst 40 års trygdetid. Dersom trygdetiden er kortere, blir garantipensjonen tilsvarende mindre. For å motta garantipensjon er det også et vilkår at personen har minst fem års trygdetid fra fylte 16 år til utgangen av det året vedkommende fyller 66 år.

folketrygdloven §§ 12-4 til 12-7. Formålet med støtten er å sikre en minimumsinntekt. For å ha rett til støtte er det et vilkår at personen er lovlig bosatt i Norge.

Supplerende stønad skal komme i tillegg til en lav inntekt slik at minimum levestandard kan oppnås. På bakgrunn av dette behovsprøves stønaden slik at all annen inntekt, inkludert eventuelle pensjoner, går til fradrag krone for krone. For stønadsmottakere som lever sammen med ektefelle, samboer eller registrert partner, inngår begge inntekter i behovsprøvingen.

Ikke alle som oppfyller inntektskravet, har rett til supplerende stønad. Dersom en person har fått oppholdstillatelse i Norge på grunn av familiegjengforening med barn, barnebarn, nevø eller niese, og en annen person garanterte for at personen ville bli forsørget, vil ikke søkeren ha krav på supplerende stønad. Dette forutsetter at det i første

vedtak om søkerens oppholdstillatelse ble stilt krav til referansepersonens eller garantistens underhold. Tilsvarende ytes det ikke supplerende stønad når søkeren og søkerens ektefelle mv. til sammen har en formue utover halvparten av folketrygdens grunnbeløp.

Ved opphold i utlandet over 90 dager per stønadsperiode, faller retten til stønad bort. Søknad om stønad må fornyes årlig da den kun gis for 12 måneder av gangen.

#### Helserelaterte ytelser

Aldring i befolkningen har isolert sett bidratt til økt bruk av statlige helserelevante ytelser i Norge.<sup>19</sup> Med helserelevante ytelser menes her ytelser som skal sikre inntekt som følge av syk-

<sup>19</sup> NOU 2019: 7, s. 72.

dom eller skade. Innvandring har bidratt til mindre bruk av helserelevante ytelser.<sup>20</sup> Dette har både sammenheng med at innvandrere ofte er yngre, og at de i mindre grad har opptjent rettigheter til slike ytelser enn den øvrige befolkningen. Økt innvandring kan derfor bidra til at en lavere andel av befolkningen mottar helserelevante ytelser.

SSB har tatt for seg de sysselsatte i 2019 som sto uten jobb i 2020 og sett nærmere på yrkesstatuser de hadde året etter.<sup>21</sup> De finner at det blant personer i alderen 55–66 år var om lag samme andel som mottok helserelevante ytelser blant innvandrere og i befolkningen for øvrig, men langt færre av innvandrerne var pensjonister. Samtidig var det i samme aldersgruppe en større andel blant innvandrerne som var sysselsatte eller arbeidssøkende. Det er naturlig å legge til grunn at dette henger sammen siden mange innvandrere har begrenset rett på ytelser. Dermed er de i større grad avhengig av arbeid for å forsørge seg selv.

#### *Økonomisk sosialhjelp*

Sosialtjenesteloven utgjør det norske velferdssystemets siste sikkerhetsnett. Formålet med loven er blant annet å bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig. Loven regulerer fem individuelle tjenester: Opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet.

Det kan stilles vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket og ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense vedkommendes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. For mottakere under 30 år skal det som hovedregel stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Den enkelte stønadsmottakers behov skal vurderes konkret, og kommunen har stort handlingsrom til å velge egnede aktiviteter for å nå lovens mål om selvhjelpenhet.<sup>22</sup> For tjenestemottakere under 30 år som ikke er selvhjelpne på grunn av svake norsk- eller samiskkunnskaper, har kommunene plikt til å vurdere vilkår om deltakelse i norsk- eller samiskopplæring. For tjenestemottakere som har hatt rett og

plikt til å delta i introduksjonsprogram, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjelpen, skal det stilles vilkår om norskopplæring. Dette gjelder uavhengig av om vedkommende faktisk har deltatt i eller gjennomført programmet. For tjenestemottakere som ikke har hatt en rett og plikt til introduksjonsprogram, skal NAV-kontoret vurdere om det er norskopplæring eller andre vilkår som kan bidra til at tjenestemottaker blir selvhjelpen.

I 2022 var det for første gang i perioden 2015–2022 flere sosialhjelpsmottakere som var innvandrere, enn det var sosialhjelpsmottakere fra den øvrige befolkningen i Norge.<sup>23</sup> En relativt høy andel innvandrere var sosialhjelpsmottakere i perioden: Om lag åtte prosent av innvandrere var sosialhjelpsmottakere, mens det for norskfødte med innvandrerforeldre var om lag fire prosent. Til sammenligning utgjorde andelen i den øvrige befolkningen om lag to prosent. Personer med flyktningbakgrunn utgjør den største gruppen av innvandrere som mottar sosialhjelp. Antallet sosialhjelpsmottakere totalt i Norge påvirkes derfor av ankomstene av flyktninger og fordrevne til landet. I perioden 2015–2022 hadde mellom 23 og 30 prosent av innvandrere med fluktbakgrunn behov for sosialhjelp.<sup>24</sup> Årsaker til dette kan være at de står utenfor arbeidsmarkedet eller er overrepresentert i lavtlønnsyrker.

Antall mottakere av sosialhjelp var lavt i starten av 2022, men mot slutten av året var det en betydelig økning.<sup>25</sup> Nesten hele økningen skyldtes mottakere av sosialhjelp blant nyankomne fordrevne fra Ukraina. I desember 2022 var det omtrent 7 000 personer fra Ukraina som mottok sosialhjelp, noe som utgjorde 11 prosent av alle mottakere den måneden.<sup>26</sup> Andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp fra Ukraina i 2022 samlet var 7,5 prosent av om lag 131 000 mottakere totalt.<sup>27</sup>

#### *Behovet for inntektssikring i tiden framover*

Det er usikkert hvordan samfunnsutviklingen vil påvirke behovet for inntektssikring blant innvandrere framover. På kort sikt kan denne usikkerheten blant annet knyttes til utviklingen i husholdningenes utgiftsnivå. I tillegg til økte renter har prisen på blant annet drivstoff, strøm og mat økt

<sup>20</sup> NOU 2019: 7, s. 72.

<sup>21</sup> Olsen, 2022.

<sup>22</sup> Prop. 24 L (2020–2021) *Endringer i sosialtjenesteloven (vilkår om norskopplæring for stønad til livsopphold).*

<sup>23</sup> Kjeka, 2023.

<sup>24</sup> Kjeka, 2023.

<sup>25</sup> Lima, 2023.

<sup>26</sup> Lima, 2023.

<sup>27</sup> Sourì & Grebstad, 2023.

betydelig de siste årene. Dersom utviklingen vedvarer, vil flere kunne bli avhengig av inntektssikring fra det offentlige.

På lengre sikt er det usikkert hvordan utviklingen i antall flyktninger og fordrevne blir. Ved høye tall vil arbeids- og velferdsforvaltningen trolig måtte bruke større ressurser på å bistå dem med å komme inn i arbeidslivet og delta i samfunnet ellers. Omfanget av innvandring vil også kunne påvirke andelen i befolkningen med helserelevante ytelser. Dette kan blant annet avhenge av alderssammensetningen blant innvandrere som kommer til Norge og bakgrunnen for innvandringen.

### 15.1.3 Boforhold

Den norske befolkningen har generelt gode levekår og en stabil bosituasjon. Norge er blant landene i Europa med minst forskjeller mellom folk. Gode levekår er et grunnleggende mål for velferdspolitikken i Norge og avgjørende for å sikre god integrering i samfunnet.

Boligen er en ramme for det sosiale livet, bidrar til trygghet og selvstendighet, og gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Flere studier viser også en sammenheng mellom boforhold, helse og sosial ulikhet.<sup>28</sup> De senere årene har vi fått økt nasjonal kunnskap om boligens og bomiljøets betydning for andre velferdsområder. Bosituasjonen og nabolaget påvirker barns hverdag her og nå, og den gir rammer for deres oppvekstvilkår.

De fleste oppnår en stabil bosituasjon når de kjøper bolig. Stabiliteten har betydning for flere deler av tilværelsen. Leietakere har oftere levekårsproblemer og dårligere boforhold og bomiljø enn eiere.<sup>29</sup> De fleste leietakere er imidlertid fornøyd med leieforholdet sitt og opplever det som trygt.<sup>30</sup>

Personer med innvandrerbakgrunn eier sjeldnere egen bolig enn andre grupper, og forskjellene har økt siden starten av 2000-tallet.<sup>31</sup> Om lag 60 prosent av innvandrere eier boligen sin, mot 85 prosent av den øvrige befolkningen. Andelen eiere øker med botid og varierer etter innvandringsgrunn, landbakgrunn og bostedskommune.<sup>32</sup> Flyktninger eier sjeldnere egen bolig sammenlignet med andre innvandrere. Leierande-

len er størst i Oslo der 43 prosent av innvandrere leier, sammenlignet med 21 prosent i den øvrige befolkningen.<sup>33</sup>

Innvandrere har i større grad boligproblemer enn resten av befolkningen. For eksempel bor 22 prosent av innvandrere trangt, mot åtte prosent i den øvrige befolkningen.<sup>34</sup> Personer med flukt eller familietilknytning som innvandringsgrunn bor oftere trangere enn øvrige innvandrere, og trangboddhet varierer med botid i Norge.<sup>35</sup> Innvandrere bor i større grad enn andre i husholdninger med en opphopning av boligproblemer.<sup>36</sup> Samtidig varierer boligproblemene mellom ulike innvandrergrupper. Norskfødte med innvandrerforeldre kommer bedre ut enn jevnaldrende innvandrere når det gjelder boforhold.

Blant personer med innvandrerbakgrunn fra ikke-europeiske land har 44 prosent opplevd å få gjentatte avslag på å leie bolig, og 45 prosent oppgir å ha opplevd diskriminering.<sup>37</sup> Flere studier har funnet tegn på etnisk diskriminering i leiemarkedet. Blant annet har personer med utenlandsk navn lavere sjanse for å få positivt svar når de tar kontakt med utleiende, og de må i noen sammenhenger betale høyere leie.<sup>38</sup> Andre studier har vist at personer med innvandrerbakgrunn i noen tilfeller må betale høyere leie enn øvrige leietakere.<sup>39</sup>

Bostedsløse er en av de aller mest sårbare gruppene i samfunnet. I Norge defineres bostedsløse som personer som ikke disponerer en egen bolig og er henvist til tilfeldige og midlertidige botilbud, personer som bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger, personer som skal skrives ut eller løslates fra institusjon eller kriminalomsorgen innen to måneder og er uten bolig, samt personer som sover ute. Personer født i utlandet er overrepresentert blant bostedsløse sammenlignet med befolkningen ellers.<sup>40</sup> Ti prosent av bostedsløse i 2020 var født i Afrika og 10 prosent var født i Asia (inkludert Midtøsten), mot henholdsvis 2,6 prosent og 6,2 prosent i den øvrige befolkningen.<sup>41</sup> Andelen bostedsløse som

<sup>33</sup> SSB, 2024a.

<sup>34</sup> I Norge regnes husholdninger som trangbodde dersom de bor i en bolig med færre rom enn antall personer, eller én person bor på ett rom, og dersom det er under 25 kvadratmeter per person. SSB (2024b).

<sup>35</sup> Arnesen, 2020.

<sup>36</sup> Revold mfl., 2018.

<sup>37</sup> Forbrukerrådet, 2021.

<sup>38</sup> Benedictow mfl., 2023.

<sup>39</sup> Beatty & Sommervoll, 2008.

<sup>40</sup> Dyb & Zeiner, 2021.

<sup>41</sup> Dyb & Zeiner, 2021.

<sup>28</sup> Grønningsæter & Nielsen, 2011; Revold & With, 2022.

<sup>29</sup> Revold & With, 2022.

<sup>30</sup> Forbrukerrådet, 2021.

<sup>31</sup> Revold mfl., 2018.

<sup>32</sup> Revold mfl., 2018.

er født utenfor Norge, har økt fra 22 prosent i 2016 til om lag 29 prosent i 2020.<sup>42</sup>

Neste nasjonale kartlegging av bostedsløse vil bli gjennomført i november 2024. For å følge med på utviklingen mellom de nasjonale kartleggingene innhenter Husbanken informasjon fra 25 større kommuner som i 2020 samlet hadde rundt 70 prosent av landets bostedsløse. På bakgrunn av dette har Husbanken beregnet antall bostedsløse. For 2022 var anslaget at 3 800 var bostedsløse.<sup>43</sup> Dette er 475 flere personer enn i 2020.<sup>44</sup>

Tall over kommunenes bruk av midlertidig botilbud i 2022 viser samme tendens.<sup>45</sup> I 2022 var det 1 300 flere husstander enn i 2021 med opphold i et midlertidig botilbud. Dette var en økning på 30 prosent. Antall barnefamilier i midlertidig botilbud økte fra 341 husstander i 2021 til 471 husstander i 2022. Samme utvikling gjelder bruken av midlertidig botilbud blant unge mellom 18 og 25 år. Antall opphold i natthjem<sup>46</sup> økte også fra 135 i 2021 til 239 i 2022.

Det er mange som leier bolig. De fleste av disse bor godt, men det er også utfordringer. Regjeringen vil at flere leietakere og utleiere skal oppleve det å leie og å leie ut bolig som trygt og forutsigbart. Regjeringen har derfor invitert aktørene på leiemarkedet til å delta i et nettverk, *Leigeløftet*. Målet er å identifisere små og store tiltak som kan bidra til et mer stabilt og forutsigbart leiemarked. Det er satt ned et husleielovutvalg som skal gå gjennom og foreslå endringer i loven. Det er også igangsatt et forskningsoppdrag som skal utrede omfanget av direkte og indirekte diskriminering i bankenes utlånspraksis i Norge, herunder om personer ikke får tilbud om lån, eller får dårligere lånebetingelser enn andre låntakere i samme økonomiske situasjon, på grunnlag av etnisitet eller religion. Utredningen skal også vurdere om det er behov for tiltak dersom slik diskriminering forekommer. Utredningen leveres i juni 2024.

### Regjeringen vil

- bruke anbefalingene fra ekspertgruppen om barn i fattige familier i den videre innsatsen for å motvirke og forebygge fattigdom blant barnefamilier.

<sup>42</sup> Dyb & Zeiner, 2021.

<sup>43</sup> Husbankens årsrapport, 2022.

<sup>44</sup> Husbankens årsrapport, 2020.

<sup>45</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023f.

<sup>46</sup> Natthjem er et midlertidig botilbud der beboer må forlate overnattingsstedet om morgenen og tilbringe dagen ute.

### Boks 15.5 Boligdugnaden

Direktorat for byggkvalitet har i samarbeid med Husleietvistutvalget og Kommunal- og distriktsdepartementet laget Boligdugnaden.no, en nettside for å gjøre det lettere for privatpersoner å sette i gang med utleie. Boligdugnaden.no er etablert for å gi viktig og relevant informasjon om hva du må gjøre før, underveis i leieforholdet og hvordan man går fram for å finne en leieboer. Målet med boligdugnaden er å gjøre flere trygge på utleie og motivere flere til å leie ut. Utleie til flyktninger er omtalt særskilt.

- legge fram en melding til Stortinget om sosial mobilitet og sosial utjevning i 2025.
- arbeide for å dempe ulikhetene i samfunnet, blant annet ved å styrke det universelle tjenestetilbudet til barn og unge.
- videreføre samarbeidsstrategien for barn og ungdom i lavinntektsfamilier i 2024.
- følge opp samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge i utdanning, arbeid og samfunn.
- bidra til at flere leietakere og utleiere skal oppleve det å leie og å leie ut bolig som trygt og forutsigbart.
- følge opp stortingsmeldingen om en helhetlig boligpolitikk, blant annet med mål om at flere skal få mulighet til å eie egen bolig, at leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart, og om forsterket innsats for dem som ikke selv klarer å skaffe seg eller beholde en egnet bolig.

## 15.2 Rasisme og diskriminering

Rasisme og etnisk diskriminering kommer til uttrykk når noen mener at andre er mindre verdt på grunn av hvilken hudfarge de har, hva de heter, hva de tror på, eller hvor de har sine røtter fra. Rasisme gjør at enkeltmennesker kan reduseres til gruppetilhørighet basert på nasjonalitet, utseende, kultur, religion eller andre kjennetegn. Disse kjennetegnene er som oftest egenskaper man ikke kan endre.

I Norge er det i moderne tid flere eksempler på at rasisme og hat har kostet mennesker livet. Konsekvensene av rasisme og hat merkes langt utover de mest ekstreme uttrykkene. Negative fordommer og rasistiske kommentarer rammer

### Boks 15.6 Hva er diskriminering?

Diskriminering skjer når noen blir behandlet dårligere enn andre, uten at denne forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig. Det spiller ingen rolle om hensikten med forskjellsbehandlingen er å diskriminere eller ikke. For at noe skal være diskriminering i likestillings- og diskrimineringslovens forstand, må forskjellsbehandlingen ha sammenheng med ett eller flere av diskrimineringsgrunnlagene: kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk. Diskrimineringsvernets kjerne er at alle mennesker har rett til å bli behandlet ut fra sine individuelle egenskaper og ikke på bakgrunn av gruppebaserte kjennetegn

mange hardt. Det påvirker tillitsforholdet mellom ulike befolkningsgrupper og har betydning for den enkeltes følelse av å høre til og å være verdifull. Rasisme og diskriminering basert på etnisitet er barrierer for deltakelse og hindrer gode levekår og god helse, deltakelse i arbeidslivet og utbytte av skolegang.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre opplever diskriminering på flere samfunnsområder.<sup>47</sup> I arbeidslivet utgjør diskriminering et betydelig hinder, særlig for personer med bakgrunn fra Afrika, Asia, Midtøsten og Sør-Amerika.<sup>48</sup> Flere studier viser også etnisk diskriminering i leiemarkedet.<sup>49</sup> Se punkt 15.1.3 Boforhold.

Det er også en sammenheng mellom rasisme og diskriminering og lavere lønn, dårligere arbeidsbetingelser og svekket arbeidsmiljø.<sup>50</sup> Forskning viser også en sammenheng mellom diskriminering og rasisme og nedsatt fysisk og psykisk helse.<sup>51</sup>

Generelt opplever innvandrere mer hatefulle ytringer enn resten av befolkningen. I tillegg opplever yngre mennesker mer hatytringer, rasisme

og diskriminering enn eldre. En undersøkelse av hatytringer og mobbing i Oslo-skolen viser at ungdom med etnisk og religiøs minoritetsbakgrunn er omtrent like utsatt for mobbing som elever med foreldre født i Norden.<sup>52</sup> De med minoritetsbakgrunn opplever imidlertid langt oftere hatytringer som retter seg mot deres hudfarge, etniske eller religiøse bakgrunn.

Kunnskap om omfang og art av diskriminering er sentralt for å iverksette treffsikre tiltak. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er ansvarlig for en kunnskapsportal som oppsummerer statistikk og forskning som belyser likestilling og levekår blant samer, nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn. Selv om det er godt dokumentert at rasisme og diskriminering forekommer i Norge, og at det er en alvorlig utfordring, er det fortsatt behov for mer kunnskap.

Opplevd diskriminering og rasisme kan påvirke skoleprestasjoner, motivasjon, faglig selvtilit og tilhørighet. Regjeringen ønsker mer kunnskap om rasisme og diskriminering i utdanningsløpet. Det skal gjennomføres et forskningsprosjekt som skal gi mer kunnskap om forekomsten av, erfaringer med og konsekvenser av rasisme og diskriminering innen utdanning. Prosjektet skal ferdigstilles innen utgangen av august 2025.

Regjeringen setter av midler til lokale, regionale og nasjonale initiativ og aktiviteter som skal motvirke rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer på grunn av etnisitet, religion og livssyn gjennom ulike tilskuddsordninger. Det finnes en nasjonal tilskuddsordning for tiltak mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer i regi av Bufdir. IMDi har tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner og til kommuner, som også omfatter arbeid for mangfold og mot rasisme og diskriminering.

Regjeringen la fram en handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering høsten 2023, som gjelder for perioden 2024–2027. Det er mange grupper i samfunnet som på ulike måter kan møte eller bli utsatt for rasisme og diskriminering, blant annet innvandrere og religiøse minoriteter. Handlingsplanens tiltak er brede i den forstand at de retter seg inn mot alle grupper som utsettes for rasisme, etnisk og religiøs diskriminering, se boks 15.7.

Regjeringen vil i tillegg til handlingsplanen mot rasisme og diskriminering også gjøre en særskilt innsats mot hets og diskriminering av bestemte etniske og religiøse minoriteter. Regjeringen tar sikte på å legge fram nye handlingspla-

<sup>47</sup> Oppøyen, 2022.

<sup>48</sup> Brekke mfl., 2020; Midtbøen, & Quillian, 2021

<sup>49</sup> Benedictow mfl., 2023; Beatty & Sommervoll, 2008.

<sup>50</sup> Wollscheid mfl., 2021.

<sup>51</sup> Wollscheid mfl., 2021.

<sup>52</sup> Nadim & Fladmoe, 2021.



### Boks 15.7 Handlingsplan mot rasisme og diskriminering

*Handlingsplanen mot rasisme og etnisk diskriminering – ny innsats 2024–2027* har et særskilt søkelys på veien inn og opp i arbeidslivet. I tillegg legger den vekt på rasisme og diskriminering som skjer på ungdomsarenaer. Videre løfter planen fram lokalt arbeid som helt sentralt i arbeidet mot rasisme og diskriminering.

Planen har flere tiltak rettet inn mot både offentlige og private arbeidsgivere. Eksempler er en felles kampanje med partene i arbeidslivet for å bevisstgjøre arbeidsgivere, øke bruken av verktøy for mangfoldsledelse og rekruttering, og tiltak for å styrke informasjon om rettigheter i arbeidslivet og for å øke fagforeningsdeltakelse.

Arbeidet med å skape trygge og gode skolemiljøer der alle blir inkludert, henger tett sammen med regjeringens arbeid mot hat, rasisme og diskriminering. Regjeringen vil styrke det forebyggende arbeidet mot mobbing og krenkelser og legge til rette for et trygt, godt og inkluderende skolemiljø for alle.

Regjeringen vil videre bidra til at barn og unge som blir utsatt for rasisme og diskriminering, har flere steder å henvende seg. Mangfoldsrådgivere som er utplassert på videregående skoler over hele landet,<sup>1</sup> møter blant annet elever som opplever rasisme og diskriminering, og som søker råd og veiledning om dette. Mangfoldsrådgivere skal slik bidra til å gjøre relevante hjelpetilbud og -tjenester bedre kjent.

Planen inneholder en pakke med tiltak som kommunene kan dra nytte av i sin lokale innsats, herunder tilskuddsmidler, e-læringskurs og regionale samlinger for erfaringsutveksling. Det er viktig at håndhevingsapparatet fungerer godt sett fra dem som rammes av rasisme og diskriminering. Gjennomgang av håndhevingsapparatet er derfor et annet sentralt tiltak i handlingsplanen.

<sup>1</sup> Se omtale av ordningen i pkt. 15.5.

ner i 2024 mot henholdsvis antisemittisme og mot diskriminering av og hat mot muslimer. Regjeringen vil også legge fram en egen handlingsplan mot samehets. Sivilsamfunnet, inkludert trossamfunn, skal involveres i arbeidet med nye planer.

#### Regjeringen vil

- følge opp tiltakene i *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering – ny innsats 2024–2027*.
- legge fram egne handlingsplaner mot samehets, antisemittisme og diskriminering av og hat mot muslimer.
- videreutvikle forskning og kunnskap om hvordan bekjempe rasisme og etnisk diskriminering.

### 15.3 Likestilling og kjønns- og seksualitetsmangfold

Regjeringen har store ambisjoner for likestillingen i Norge. Målet er at alle skal kunne leve frie og gode liv og få større frihet og mulighet til å leve det livet de ønsker. Regjeringen vil forsterke innsatsen på kjønnslikestilling gjennom en strategi for likestilling mellom kvinner og menn som skal

legges fram i 2024. Strategien vil gjennom seks hovedmål gi retning for årene framover.

For å sikre en god likestillingspolitikk er det behov for en helhetlig oversikt over hvilke likestillingsutfordringer gutter og menn møter gjennom livsløpet. Mannsutvalget ble satt ned i august 2022 med et bredt mandat.<sup>53</sup> Utvalget skal utrede likestillingsutfordringer som gutter og menn møter gjennom livsløpet, og som bidrar til utenforskap og er til hinder for et likestilt samfunn. Videre skal utvalget vurdere om pågående politikk og igangsatte prosesser ivaretar kjønnsperspektivet på utvalgte områder, og foreslå tiltak som vil bidra til et mer likestilt samfunn. Likestillingsutfordringene ses i lys av normer for maskulinitet og tradisjonelle kjønnsroller, der dette er relevant.

I arbeidet for et samfunn som er fritt for seksuell trakassering, der alle føler seg trygge til å delta på alle samfunnets arenaer, vil regjeringen legge fram en melding til Stortinget om seksuell trakassering i 2024. Den skal kartlegge omfanget av seksuell trakassering i arbeidsliv, opplæringssektoren og på kultur- og fritidsarenaer, samt seksuell trakassering på nett. Meldingen skal også peke ut retningen for det framtidige arbeidet mot seksuell

<sup>53</sup> Se omtale av utvalget på regjeringen.no.

trakassering og foreslå forebyggende tiltak. Meldingen skal ha et interseksjonelt perspektiv.

Norge har kommet langt når det gjelder likestilling for skeive og aksept for kjønns- og seksualitetsmangfold. Til tross for dette gjenstår det en rekke utfordringer. Mange skeive opplever fortsatt hatkriminalitet, diskriminering, trakassering og vold på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. En del skeive med innvandrerbakgrunn opplever negative reaksjoner fra familien eller de miljøene de har bakgrunn fra. Skeive med innvandrerbakgrunn kan også møte fordommer og rasisme fra skeive med majoritetsbakgrunn.<sup>54</sup> I en studie fra Østlandsforskning kommer det fram at lhbt+-personer med fluktbakgrunn i tillegg opplever negativ sosial kontroll og negative holdninger etter ankomst til Norge, under opphold i mottak, i bosettingskommunen og i introduksjonsprogram og voksenopplæring.<sup>55</sup>

Samfunnet må gjøres trygt for alle, med større aksept for kjønns- og seksualitetsmangfold. Regjeringen lanserte derfor *Handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023–2026)* i februar 2023. Planen inneholder 49 tiltak for å sikre skeives rettigheter, bedre livskvaliteten til skeive og øke aksepten for kjønns- og seksualitetsmangfold. Ett av innsatsområdene i handlingsplanen er «skeive med minoritetsbakgrunn og skeive i religiøse samfunn», der seks av tiltakene er direkte rettet mot skeive med innvandrerbakgrunn.

### Regjeringen vil

- legge fram en ny strategi for likestilling mellom kvinner og menn i 2024.
- vurdere og sende på høring Mannsutvalgets utredning.
- legge fram en melding til Stortinget om seksuell trakassering i 2024.
- følge opp tiltakene i *Handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023–2026)*.

## 15.4 Vold i nære relasjoner

Vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner er alvorlig kriminalitet og et stort samfunns- og folkehelseproblem. De senere årene har det vært gjennomført en rekke undersøkelser som viser et høyt omfang av vold og overgrep mot både voksne og barn. Forskning tyder på at det å ha innvandrerbakgrunn kan innebære en forhøyet

risiko for vold og overgrep, men det finnes for lite kunnskap om omfang av vold i nære relasjoner blant personer med innvandrerbakgrunn.

NKVTS' undersøkelse om ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten (UEVO-studien) fra 2019 viser at barn av foreldre fra land utenfor Norden opplever mer alvorlig fysisk vold enn barn der begge foreldrene er fra Norge eller Norden. Vold mot mor er betydelig oftere rapportert av ungdom med foreldre født utenfor Norge eller Norden. Barn av norske eller nordiske foreldre er imidlertid mer utsatt for seksuelle overgrep fra jevn gamle.<sup>56</sup>

Voldsutsatte innvandrere kan være særlig sårbare og ha særskilte oppfølgingsbehov. Det kan handle om manglende norskkunnskaper, nettverk og kunnskap om hjelpetjenestene, men også om lav tillit til offentlige tjenester.<sup>57</sup> Det kan også handle om negativ sosial kontroll og press fra familie, både i Norge og i utlandet, som kan stå i veien for at nyankomne innvandrere oppsøker hjelp. En annen utfordring kan være patriarkalske æresnormer, hvor familien eller gruppens ære er knyttet til kontroll av kvinners seksualitet og hvor seksuelle overgrep er forbundet med stor skam og er tabubelagt. Mange av de utsatte kan vegre seg for å fortelle om vold og overgrep fordi de er redde for ikke å bli trodd og for negative reaksjoner fra familien og slektninger. Dette kan forverre situasjonen i stedet for at de får hjelp og kan føre til at overgrep ikke blir avdekket. Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold omtales nærmere i kap. 15.5.

Informasjonstiltak og kampanjer kan bidra til å skape større åpenhet om vold i nære relasjoner, redusere følelsen av skam, øke kunnskapen om tjenestetilbudene og senke terskelen for å søke hjelp. Det er et mål at hjelpetilbudene og informasjon om disse skal være likeverdige og tilgjengelige, være tilpasset mangfoldet i befolkningen og ta hensyn til ulik grad av helse-, språk- og digital kompetanse.

Krisesentertilbudet er et hjelpetiltak med særlig kompetanse på å gi beskyttelse, sikkerhet, råd og veiledning til kvinner, menn og barn som blir utsatt for vold i nære relasjoner. Krisesentertilbudet ser ut til å være godt kjent blant innvandrere. I 2022 hadde 61 prosent av beboerne på krisesenter innvandrerbakgrunn, de fleste av disse var kvinner.<sup>58</sup> Den høye andelen kvinner med innvandrerbakgrunn kan ha en sammenheng med begren-

<sup>54</sup> Elgvin mfl., 2014.

<sup>55</sup> Akin mfl., 2022.

<sup>56</sup> Hafstad & Augusti, 2019.

<sup>57</sup> Jahnsen mfl., 2022.

<sup>58</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2022.

se de norskkunnskaper, svak tilknytning til arbeidslivet og manglende sosialt nettverk. Mange av disse kvinnene har derfor færre alternativer når de må forlate hjemmet på grunn av vold i nære relasjoner.

Det er derimot relativt få personer med innvandrerbakgrunn som oppsøker sentrene mot incest og seksuelle overgrep. Kun elleve prosent av brukerne i 2022 hadde innvandrerbakgrunn.<sup>59</sup> Sentrene er et lavterskeltilbud uten krav til henvisning. De bistår personer utsatt for seksuelle overgrep og deres pårørende med råd, støtte og veiledning. Bufdirs faglige anbefalinger for innhold og kvalitet i sentrene omfatter blant annet tilrettelegging for personer med innvandrerbakgrunn. Regjeringen vil vurdere flere tiltak for at sentrene mot incest og seksuelle overgrep når ut til et større mangfold av befolkningen. Regjeringens samlede innsats mot vold i nære relasjoner kommer fram av *Opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028). Trygghet for alle*.<sup>60</sup>

### Regjeringen vil

- gjennomføre Opptappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028). Trygghet for alle.
- vurdere tiltak for at sentrene mot incest og seksuelle overgrep når ut til et større mangfold av befolkningen.

## 15.5 Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold

Et av regjeringens hovedmål for integreringsarbeidet er å bekjempe negativ sosial kontroll. Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, har alvorlige konsekvenser for dem som er utsatt. Sakene er ofte sammensatte, der en person kan være utsatt for flere forhold samtidig. I alvorlige saker pågår negativ sosial kontroll over tid, ofte med trusler og vold. Flere personer kan stå bak negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, med æresdrap som den ytterste konsekvensen. Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold kan forekomme i ulike miljøer og befolkningsgrupper, men problemet gjelder særlig noen innvandrer miljøer.<sup>61</sup> Både kvinner og menn kan rammes, men om lag tre av fire saker gjelder kvinner.

Kjønnslemlestelse rammer kun kvinner. Kontroll av jenters og kvinners seksualitet er en grunnleggende driver bak negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Det stilles høyere krav til jenters og kvinners adferd og sosial omgang enn til gutter.

Negativ sosial kontroll betegner ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er gjentakende og systematisk. Æresrelatert vold forstås som vold utløst av familiens eller gruppens behov for å ivareta eller gjenopprette ære og anseelse. Slik vold forekommer i familier og grupper hvor individet forventes å innordne seg kollektivet, og hvor patriarkalske æresnormer står sterkt. Et særtrekk ved den æresrelaterte volden er at den ofte utøves av flere og støttes av flere i familien eller i kollektivet. Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er former for vold i nære relasjoner, og både barn og voksne kan være utsatt. Negativ sosial kontroll kan imidlertid også utøves av personer utenfor nære relasjoner, som for eksempel venner eller personer i øvrig nettverk.

Tvangsekteskap er en ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefellene ikke har mulighet til å velge å forbli ugift, bryte en forlovelse eller et inngått ekteskap uten represalier som vold, frihetsberøvelse eller utilbørlig press. Kjønnslemlestelse er ulike typer av inngrep der en kvinnes ytre kjønnsdeler fjernes helt eller delvis, eller påføres annen varig skade uten medisinsk begrunnelse. Det kan ha store fysiske og psykiske konsekvenser for den som er utsatt.

Det er etablert flere særskilte hjelpetjenester som gir råd og veiledning til utsatte personer og til ansatte i tjenester som møter utsatte, som politiet, skole og barnehager, introduksjonsprogram, utlendingsforvaltningen og helsetjenestene. Det er det nasjonale, tverretatlige *Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*, IMDis fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, *mangfoldsrådgivere* (tidligere minoritetsrådgivere)<sup>62</sup> som jobber på skoler i alle landets fylker og ved enkelte voksenopplæringssentre, og *spesialutsendinger for integreringssaker* (tidligere integreringsrådgivere) ved utenriksstasjonene i Amman, Ankara, Nairobi og Islamabad som bidrar til konsulær bistand til utsatte som befinner seg i utlandet. Det er også på

<sup>59</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2022.

<sup>60</sup> Se Prop. 36 S (2023–2024)

<sup>61</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2023a.

<sup>62</sup> Se omtale i Boks 15.8.



plass et eget bo- og støttetilbud for personer over 18 år utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Det er vanskelig å måle omfanget av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og få slike saker anmeldes. Antall henvendelser til råd- og veiledningstjenester med spisskompetanse om tematikken er imidlertid økende. Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold rapporterte om 1 137 saker i 2023, en økning på 28 prosent fra 2022.<sup>63</sup> Økningen i saker kan henge sammen med at flere utsatte vet hvor de kan få hjelp, og at ansatte i førstelinjetjenestene bruker råd- og veiledningstjenestene i sin oppfølging av utsatte. Kompetanseteamet har rapportert om en økning i saker som gjelder personer under 18 år og ufrivillige utenlandsopphold. I 2023 gjaldt 52 prosent av sakene til Kompetanseteamet personer under 18 år, noe som er en økning på 5 prosent fra 2022. 18 prosent av sakene til Kompetanseteamet gjaldt ufrivillige utenlandsopphold, mot 13 prosent i 2022.<sup>64</sup> Én av ti elever med innvandrerbakgrunn på videregående skole er redde for å bli sendt på ufrivillige utenlandsopphold.<sup>65</sup> Det er grunn til å tro at det er mørketall, og informasjonstiltak om tjenestene utgjør en viktig del av myndighetenes forebyggende innsats.

Det har vært en mangeårig innsats mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Innsatsen har gitt resultater, og flere får hjelp. Samtidig er utfordringene vedvarende og sammensatte, og flere søker hjelp. Hjelpebehovene hos utsatte kan være omfattende. Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold utøves på tvers av landegrensene og i økende grad også på digitale plattformer.<sup>66</sup> Det er viktig at vi bruker alle virkemidler, både overfor familier og aktuelle miljøer, og styrker oppfølgingen av utsatte. Vi trenger forebyggende tiltak og økt kompetanse i førstelinjetjenestene. Det er avgjørende at de som møter barn, unge og andre utsatte, som ansatte i barnevernet, politiet og i helse- og skolesektorene, har kunnskap om tematikken og ulike utfordringer.<sup>67</sup> Foreldre må også kjenne og følge opp sitt ansvar, og informasjonen må være målrettet. Lovregulering og informasjon om lovverk er viktige tiltak for å fremme holdningsendringer. Innsikt i rettigheter og lovverk kan støtte både unge og foreldre i å ta valg

### Boks 15.8 Negativ sosial kontroll i skolen

Mangfoldsrådgivere (tidligere minoritetsrådgivere) er utplassert på videregående skoler i alle landets fylker, samt noen ungdomsskoler og enkelte voksenopplæringsentre. De følger opp og veileder elever som er, eller står i fare for å bli, utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, samt ufrivillige opphold i utlandet.

Proba samfunnsanalyse undersøker hvordan negativ sosial kontroll utspiller seg mellom elever på skolen på oppdrag fra IMDi. Prosjektet skal skaffe kunnskap om skolens innsats for forebygging og håndtering av negativ sosial kontroll mellom elever og identifisere kjennetegn på godt arbeid blant skoler som ser gode resultater i dette arbeidet. Prosjektet skal også komme med anbefalinger om hvordan skolen kan styrke sitt arbeid mot negativ sosial kontroll, både hvordan lære av erfaringer og hvordan håndtere og følge opp utsatte elever.

som bryter med forventninger fra familien eller miljøet, også når disse befinner seg i utlandet.

Arbeidet for å bekjempe negativ sosial kontroll og æresrelatert vold har vært en viktig del av integreringspolitikken siden slutten av 1990-tallet, og det har vært løftet i form av handlingsplaner med målrettede tiltak. Gjeldende handlingsplan, *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* omfatter også innsats mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Særlig prioritet har arbeid med å styrke kompetansen i hjelpetjenestene, styrke rettsvernet for utsatte personer og å forebygge ufrivillige utlandsopphold. Tiltak mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold inngår også i *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)*. *Trygghet for alle*.<sup>68</sup> Blant annet inngår et tiltak om en treårig pilot for et bo- og støttetilbud for personer som har returnert fra ufrivillige utenlandsopphold, og som ikke møter kriteriene for dagens bo- og støttetilbud for personer over 18 år utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Piloten vil favne personer som ikke er trusselutsatte

<sup>63</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2024.

<sup>64</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2024.

<sup>65</sup> Proba Samfunnsanalyse, 2021.

<sup>66</sup> Proba samfunnsanalyse, 2022.

<sup>67</sup> Leirvik mfl. 2020; Holm mfl., 2022.

<sup>68</sup> Prop. 36 S (2023–2024).

eller som har tilleggsproblematikk som for eksempel rus.

Frivilligheten har en viktig rolle i å forebygge negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse gjennom lokale og nasjonale prosjekter. IMDi forvalter sammen med 40 utvalgte kommuner en tilskuddsordning til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Tilskuddet går blant annet til prosjekter som når ut til voksne, barn og unge med innvandrerbakgrunn som blir utsatt for, eller står i fare for å bli utsatt for, negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

For å styrke innsatsen mot negativ sosial kontroll ytterligere, har regjeringen besluttet å legge fram en ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold for perioden 2025–2028, når gjeldende handlingsplan løper ut. Handlingsplanen vil blant annet inneholde tiltak som styrker innsatsen for å bekjempe ufrivillige utenlandsopphold. Den vil også rette søkelys mot kontroll som foregår på digitale plattformer. Det kan også være behov for å vurdere ulike former for sanksjoner som kan bidra til å hindre foreldre i å sende barn og unge til utlandet mot sin vilje. Videre er det viktig at de som returnerer til Norge fra slike opphold, får den oppfølgingen de har behov for slik at de igjen kan delta i utdanning-, arbeids- og samfunnsliv i Norge.

Det er også nedsatt et lovutvalg som utreder de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold. Formålet er å få avklart om det er behov for lovendringer. Utvalget er særskilt bedt om å utrede om æresmotiv bør tas inn som et straffeskjerpene moment i straffeloven, behovet for å styrke rettsvernet for barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet og behovet for begrepsavklaringer og klargjøring av lovgivningen når det gjelder negativ sosial kontroll. Utvalget leverer sin utredning i april 2024. Den skal sendes på offentlig høring, og regjeringen vil vurdere oppfølgingen i lys av høringsuttalelsene.

### Regjeringen vil

- legge fram en ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold for perioden 2025–2028, med fokus på blant annet ufrivillige utenlandsopphold og negativ sosial kontroll på digitale plattformer.
- vurdere hvordan utredningen fra lovutvalget om negativ sosial kontroll skal følges opp i lys av innspill i høringen.

## 15.6 Kriminalitet

Norge er et land med lite kriminalitet, og folk flest kjenner seg trygge. Kombinasjonen av lav kriminalitet og høy tillit i befolkningen er et resultat av en innsats for å utvikle et samfunn som verdsetter rettferdighet, likeverd og inkludering. Integreringspolitikken kan bidra til å gjøre samfunnet mindre utsatt for kriminalitet, hvor blant annet tilgang på utdanning og arbeid inngår i en helhetlig tilnærming til kriminalitetsforebygging. Tiltakene for å bekjempe kriminalitet, spesielt i regi av politiet, må også ta hensyn til at befolkningen er mangfoldig, sammensatt av mennesker med ulike bakgrunn og erfaringer.

### 15.6.1 Omfang av kriminalitet

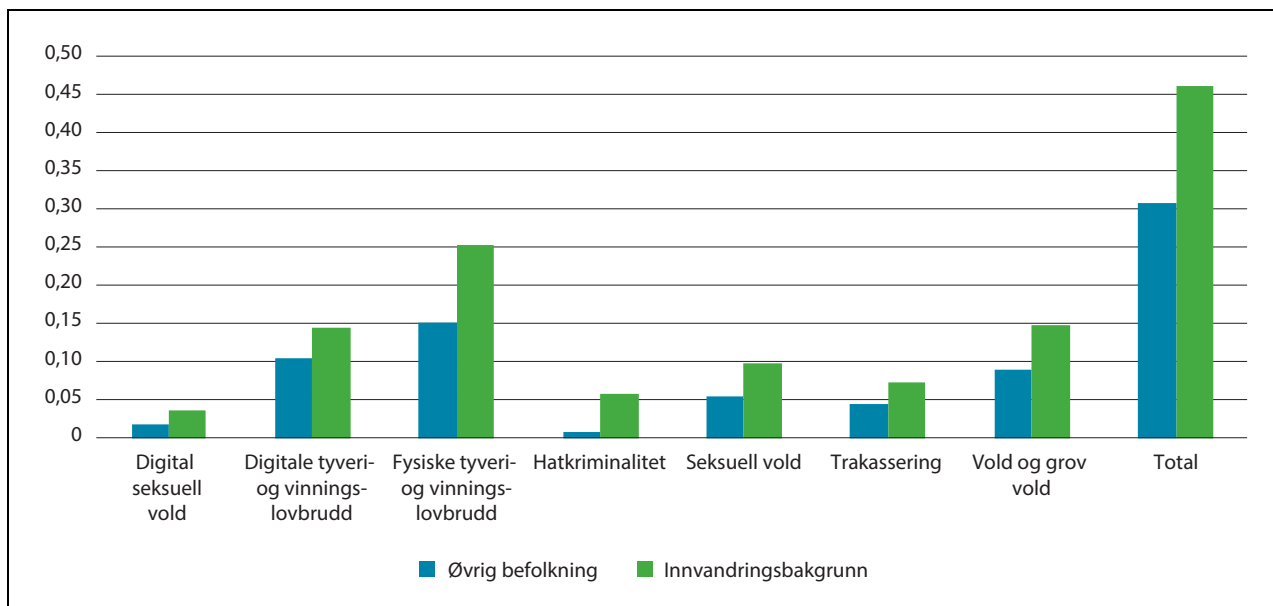
Kriminaliteten er generelt høyest i byene. Det skyldes befolkningstetthet, men også sosiale og økonomiske forhold. Regjeringen har drøftet sammenhengen mellom kriminalitet og bysamfunn i Meld. St. 28 (2022–2023) *Gode samfunn med små skilnader*. I meldingen er det blant annet en nærmere omtale av områdesatsinger i enkelte levekårsutsatte områder. Se også punkt 15.1. Slike geografisk avgrensede satsinger på tvers av flere sektorer, startet allerede på 1990-tallet. De kan ha betydning for å forebygge kriminalitet og har ofte hatt dette som en viktig målsetning.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre har som grupper lenge vært overrepresenterte i den norske kriminalstatistikken, men de er også overrepresenterte når det gjelder risikofaktorer for kriminalitet. Risikofaktorene knytter seg til ulike levekårsproblemer, lav inntekt og høy arbeidsledighet. At disse gruppene er overrepresenterte når det gjelder forekomsten av slike risikofaktorer, kan være en del av forklaringen på overrepresentasjonen i kriminalitetsstatistikken.<sup>69</sup>

Bildet varierer etter landbakgrunn, innvandringsgrunn og botid i Norge. Særlig er innvandrere fra land i Afrika og Asia overrepresentert, mens innvandrere fra de fleste vesteuropeiske land er underrepresentert. Mønstrene er de samme blant norskfødte med innvandrerforeldre, men andelen siktede gjerningspersoner er enda høyere blant disse, også når det er tatt hensyn til kjønns- og aldersforskjeller. Studier fra Sverige og Danmark viser det samme.<sup>70</sup> Både innvandrere

<sup>69</sup> Andersen mfl., 2017.

<sup>70</sup> Se kap. 7.1.3 i NOU 2020: 16 *Levekår i byer* som blant annet bygger på Andersen og Mohn, 2017; Engellau, 2019; Danmarks Statistik, 2018. I tillegg drøftes ulike typer årsaker til overrepresentasjon i samme kapittel.



Figur 15.2 Andel av befolkningen (16–84 år) som mener å ha blitt utsatt for ulike typer lovbrudd i løpet av det siste året, gruppert etter personer med innvandringsbakgrunn og øvrig befolkning

Kilde: Løvgren mfl., 2023.

og deres norskfødte barn utgjør et klart mindretall av alle siktede personer, og det er i likhet med den øvrige befolkningen kun en liten andel av personer med innvandrerbakgrunn som er siktet for lovbrudd i løpet av et år.<sup>71</sup>

Kriminalitetsstatistikk fanger bare opp lovbrudd som blir anmeldt til politiet. *Nasjonal Trygghetsundersøkelse* rapporterer svar fra et stort utvalg norske borgere om deres egne erfaringer. Undersøkelsen viser at mer enn én av tre har vært utsatt for minst ett lovbrudd i 2022.<sup>72</sup> Dette er langt høyere enn det som blir anmeldt til politiet. Personer med innvandringsbakgrunn<sup>73</sup> er mer utsatt for lovbrudd enn den øvrige befolkningen, og nær halvparten rapporterer at de har blitt utsatt for minst ett lovbrudd, se figur 15.2. En større andel av dem med innvandringsbakgrunn oppgir blant annet at de er utsatt for tyveri, vold, hatkriminalitet og seksuell vold sammenlignet med den øvrige befolkningen.

Av dem som blir utsatt for lovbrudd, var det bare en av fire som i 2022 anmeldte dette til politiet. Personer med innvandringsbakgrunn anmeldte lovbrudd noe oftere enn den øvrige befolkningen.

I en gjennomgang av offisiell statistikk over anmeldte lovbrudd og ofre for årene 2017–2022 kommer det fram at innvandrere og deres norskfødte barn samlet sett oftere er registrert som ofre for anmeldt kriminalitet enn befolkningen ellers. Overrepresentasjonen varierer imidlertid mye, og den gjelder heller ikke for alle typer av lovbrudd og landbakgrunn. Blant de aller yngste med innvandrerbakgrunn er det en større andel som er utsatt for vold og mishandling, og en mindre andel som er utsatt for seksuallovbrudd sammenliknet med befolkningen ellers. Av statistikken kommer det også fram at voksne innvandrere i større grad utsettes for annet vinningslovbrudd enn voksne i befolkningen ellers.<sup>74</sup>

### 15.6.2 Unge som begår kriminalitet

Kriminalitet er ofte tett knyttet til sosioøkonomiske faktorer som utdanning, boforhold, tilgang på jobb og økonomiske ressurser. Lovbrudd har en tydelig alderskurve med et toppunkt rundt overgangen til 20-årene og deretter en gradvis

<sup>71</sup> Andersen mfl., 2017.

<sup>72</sup> Løvgren mfl., 2023.

<sup>73</sup> I Nasjonal trygghetsundersøkelse brukes kategorien 'personer med innvandringsbakgrunn' om innvandrere/utenlandsfødte og personer med én eller to utenlandsfødte foreldre. Dette er en videre kategori enn 'personer med innvandrerbakgrunn' som brukes ellers i meldingen. Den omfatter bare innvandrere og dem med to innvandrerforeldre.

<sup>74</sup> Fossanger mfl., 2024.

reduksjon med økende alder. Som for kriminalitet generelt viser tall fra SSB at det har vært en nedgang i registrert kriminalitet gjort av barn og unge i de siste 10–15 årene, men at det har vært en økning i antall siktelser blant unge under 18 år siden 2016. Samtidig er nivået fremdeles lavere enn de ti første årene på 2000-tallet.<sup>75</sup>

Personer fra grupper med sammensatte levekårsproblemer involveres oftere i kriminalitet. Barn som vokser opp i familier med lavinntekt, har økt risiko for en rekke levekårsulemper.<sup>76</sup> De har økt risiko for å falle ut av videregående opplæring, stå utenfor arbeid og få fysiske helseplager. De har dårligere boforhold, og de deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter enn andre barn.<sup>77</sup> Det er også større sannsynlighet for å begå lovbrudd dersom du vokser opp i en lavinntektsfamilie.<sup>78</sup> Det å være ungdom med innvandrerbakgrunn i Oslo er blant bakgrunnsfaktorene som ser ut til å gi en ekstra risiko for å begå gjentatt kriminalitet.<sup>79</sup>

Mange av de mest aktive lovbrøtterne er selv registrerte som ofre for kriminalitet. De kan også ha vært vitne til eller ha blitt utsatt for vold eller andre traumatiske opplevelser og ha problemer med psykisk helse.<sup>80</sup> Det er en sammenheng mellom dårlige levekår og sjansen for å bli utsatt for grov vold i oppveksten. I tillegg kan det være en kulturell faktor som virker sammen med levekår. Forskning har vist at unge med foreldre fra Asia, Afrika og Sør-Amerika er mer utsatte for vold, også etter at det er kontrollert for ulike levekårsvariabler. Selv om sosiale og økonomiske forhold som vedvarende lavinntekt, manglende nettverk og svak posisjon i samfunnet er de viktigste variablene, kan verdier og tradisjoner også påvirke oppdragelsesmetoder og synet på bruken av vold.<sup>81</sup> Se også punkt 15.4.

Barn og ungdom oppholder seg vanligvis mer i nabolaget enn voksne, og dårlige boforhold og trangboddhet kan gjøre at barn og unge i lavinntektsfamilier tilbringer mye tid ute i nabolaget sitt.<sup>82</sup> Nabolagets kvaliteter kan derfor ha særlig stor påvirkning på barns livskvalitet og oppvekst. Nabolagsstudier fra flere land antyder at det å bo i

nabolag med høy andel utsatte unge, eller der mange begår kriminalitet, øker sjansene for at de unge skal rekrutteres til kriminelle miljøer.<sup>83</sup> Gatekultur er et sentralt begrep i beskrivelsen av vold og gjengkriminalitet, og i kjernen at dette finner man spesielt unge spenningsøkende menn, økonomisk og sosialt utenforskap og destruktive former for maskulinitet.<sup>84</sup>

I Sverige observeres en forskjell mellom deltakelse i kriminelle nettverk og deltagelse i kriminelle ungdomsgjenger. Mens ungdomsgjenger ofte består av jevnaldrende som begår kriminalitet sammen, har kriminelle nettverk et hierarki, et utviklet kontaktnettverk og tilgang til ulovlige varer. Rekruttering av barn i slike nettverk involverer ofte eldre barn som viser ønsket livsstil og er tilgjengelige i lokalområdet. Mange av de rekrutterte barna har nære bekjenskaper som allerede er en del av nettverket.<sup>85</sup>

### 15.6.3 Tiltak for å forebygge kriminalitet

Regjeringen arbeider mot kriminalitet blant annet ved å forebygge bedre og jobbe for trygghet for alle innbyggere. Noen av tiltakene som bidrar til trygge lokalsamfunn, vil også kunne være med å forebygge individuelle levekårsproblemer og kunne stimulere til deltakelse og inkludering i lokalsamfunn. Opphoping av kriminalitet i enkelte områder kan bidra til dårlige levekår for innbyggerne.

Tiltak på en rekke områder, som kan forebygge at spesielt barn, ungdom og unge voksne faller utenfor eller opplever at de blir utestengt fra viktige arenaer og aktiviteter, er omtalt i ulike kapitler i meldingen. Det gjelder blant annet opplæring, boforhold, rasisme og diskriminering, negativ sosial kontroll, vold i nære relasjoner, helsetjenester, hverdagsintegrering, frivillighet, fritidsaktiviteter, bibliotek, barne- og familievern og valgdeltakelse.

Faktorer som bidrar til forebygging, finnes på ulike nivåer og kan dempe risikoen for at noen havner i kriminelle miljøer. En god oppvekst preget av støttende og trygge voksne, barnehage og skole der en opplever mestring og sosial inkludering, meningsfulle og lett tilgjengelige fritidsaktiviteter, gode boforhold og et trygt nærmiljø, er eksempler på ulike forebyggende faktorer.<sup>86</sup> For at det offentlige tjenesteapparatet skal kunne sette

<sup>75</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023g.

<sup>76</sup> Se kap. 15.1 og Hyggen mfl., 2018.

<sup>77</sup> Strand & Kindt, 2019

<sup>78</sup> Hyggen mfl., 2018.

<sup>79</sup> Oslo politidistrikt og Oslo kommune, 2022

<sup>80</sup> Se kap. 2.10.2 i Meld. St. 28 (2022–2023).

<sup>81</sup> Se kap. 6.7.3 i NOU 2020: 16 som viser til blant annet Mosisige & Stefansen, 2016 og Sommerfeldt mfl., 2014.

<sup>82</sup> Brattbakk & Andersen, 2017.

<sup>83</sup> NOU 2020: 16.

<sup>84</sup> Sandberg, 2009.

<sup>85</sup> Tollin mfl., 2023.

<sup>86</sup> Aase mfl., 2020.

inn slike tiltak, må barn, ungdommer og familier som trenger det, bli fanget opp tidlig. Tidlig innsats, for eksempel i hjemmet og på skolen, kan bidra til å forebygge negativ utvikling, atferdsvansker og kriminalitet.

Kriminalitet påfører samfunnet betydelige kostnader. Tiltak som direkte eller indirekte forhindrer kriminalitet, kan derfor gi store samfunnsøkonomiske besparelser og redusere konsekvensene for enkeltmennesker, lokalsamfunn og strafferettssystemet. Beregninger av de samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet har gitt et anslag på 144 milliarder kroner i 2019.<sup>87</sup>

Forebygging krever tett dialog og godt samarbeid mellom politi, kommune og andre eksterne aktører. Politiråd er etablert som en fast samarbeidsstruktur mellom politiet og kommunen. Det er et mål for politiet å ha en samarbeidsavtale med alle landets kommuner. Politirådene skal sikre utveksling av kunnskap og erfaring mellom politi og kommune. Alle kommuner er tildelt en egen politikontakt som skal fungere som et kontaktpunkt mellom politiet, befolkningen og andre aktører i lokalsamfunnet.

Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) er etablert i mange norske kommuner for å bidra til et godt samarbeid om målgruppen barn og unge. Modellen skal sikre at de ressursene som allerede finnes hos kommunen og politiet, blir mer samkjørt og målrettet. Politiet skal delta aktivt i SLT-samarbeidet i de kommunene hvor dette er etablert, og benytte øvrige strukturer for samarbeid i de kommunene som har valgt en annen organisering av det forebyggende arbeidet overfor barn og unge. Gjennom et velfungerende SLT-samarbeid kan politiet og kommunen utarbeide et felles kunnskapsgrunnlag og danne seg et inntrykk av kriminalitetsomfang og -utvikling, i eget område. Deretter kan de sammen iverksette tiltak for å forebygge og bekjempe kriminalitet, og på den måten bidra til bedre trygghet og levekår for befolkningen. I flere kommuner fungerer politirådet som styringsgruppe for SLT.

Politiet er avhengig av tillit i befolkningen for å kunne løse samfunnsoppdraget sitt. Det er derfor avgjørende at virksomheten til politiet bidrar til nærhet, dialog og trygghet. Norge er generelt et land med høy tillit mellom mennesker og høy tillit til myndighetene. Nasjonal trygghetsundersøkelse viser at det også er høy tillit til politi og rettsvesen.<sup>88</sup> Det er relativt små forskjeller mellom

aldersgruppene, men de eldste og de yngste oppgir høyest grad av tillit. Det er likevel grunn til å tro at tilliten til politiet varierer i ulike befolkningsgrupper, blant annet med bakgrunn i erfaringer en selv og andre har med politiet. I denne sammenhengen er mangfoldarbeidet til politiet viktig.

For å ha legitimitet blant alle grupper i befolkningen er det nødvendig at politiet i størst mulig grad reflekterer befolkningssammensetningen. Det er et mål å ha bred representasjon, men i dag er enkelte grupper underrepresentert. Politidirektoratet jobber med både å styrke bredden i rekrutteringen, sikre mangfoldsperspektivet og ha god dialog med alle deler av befolkningen. Politidirektoratet har utarbeidet handlingsplanen *Mangfold, dialog og tillit* som skal styre politiets arbeid for perioden 2022–2025.<sup>89</sup> Det er en viktig oppgave for politiet å bygge gode relasjoner til en mangfoldig og sammensatt befolkning. Mangfold i politiet handler om deltakelse og legitimitet, men også om verdiskaping og ressursutnyttelse.

Konseptet *Rettferdig politi* er utviklet for å bidra til kompetanseheving innen temaer som dialog, kommunikasjon og konflikthåndtering. Politiets dialog og møte med etniske og religiøse minoriteter er særskilt vektlagt. Opplæringen skal gjennomføres i alle politidistrikter. Gjennom opplæring av lokale instruktører skal det bygges kompetanse for å sikre videre opplæring og oppfølging i det enkelte politidistrikt.

Likestillings- og diskrimineringsbudet har kartlagt erfaringer fra personer som møter politiet i det offentlige rom. Rapporten «Kontroller uten kontroll» fra 2022 inneholder over 40 dybdeintervjuer med personer med etnisk minoritetsbakgrunn som har blitt utsatt for politikontroller, i tillegg til en spørreundersøkelse besvart av nærmere 1 600 videregående elever fra Drammen og Oslo.<sup>90</sup>

Dybdeintervjuene viser at flertallet mener de blir stoppet av politiet på grunn av hudfarge eller etniske bakgrunn, og opptil flere ganger i året. Informantene forteller at de opplever hyppige kontroller, og at de mener å ha sett at politiet behandler ulike grupper ulikt i gjennomføringen av kontrollen. Det kommer også fram at særlig minoritetsgutter og menn som er samlet i grupper, og avhengig av deres klesstil, kan øke sannsynligheten for å havne i politiets søkelys. Videre forklarer informantene at uformelle samtaler med politiet ofte sklir over til kontroller, og at de ikke får en forklaring fra politiet.

<sup>87</sup> Eggen mfl., 2022.

<sup>88</sup> Løvgren mfl., 2023.

<sup>89</sup> Politidirektoratet, 2022.

<sup>90</sup> Telson og Vik, 2022

### Boks 15.9 Pilotprosjekt om kvitteringsordning ved politikontroll

I et område av Oslo politidistrikt ble det i 2022 – 2023 gjennomført et pilotprosjekt med en kvitteringsordning. Det innebar at personer som politiet kontrollerte, fikk en kvittering som dokumentasjon for personkontrollen. Kvitteringen ga informasjon om sted, tid, navn, fødselsdato, hjemmelsgrunnlaget for kontroll og tjenestenummer på den som foretok kontrollen. Over 5 000 kvitteringer ble utstedt i prosjektperioden.

Oslo Economics og By- og regionforskningsinstituttet NIBR har evaluert pilotprosjektet på oppdrag fra Politidirektoratet.<sup>1</sup> Evalueringen omhandlet tre hovedtema: gjennomføring av pilotprosjektet, virkninger for politiets arbeidsmetodikk og virkninger for innbyggerne. Evalueringsrapporten påpeker at det var en utfordring med gjennomføringen at formålet med ordningen ikke har vært tydelig. Politiet hadde ikke rettslig adgang til å loggføre de kontrollertes etnisitet. Organisasjonene på feltet har derimot alltid ment at formålet med en kvitteringsordning var å dokumentere politiets kontrollpraksis opp mot etnisitet.

Rapporten fastslår videre at dersom formålet med en kvitteringsordning er å øke tillit og trygghet gjennom å påvirke politiets arbeidsmetodikk, er en kvitteringsordning for politiets personkontroll lite hensiktsmessig. Piloten synes i

liten grad å ha påvirket hvordan politiet arbeider. I all hovedsak har de i perioden gjennomført de samme kontrollene som før, med de samme begrunnelsene.

Samtidig er det få tegn til at piloten har gjort kommunikasjonen mellom politiet og de kontrollerte bedre. Den synes heller ikke å ha bidratt til at kontrollene har virket som mer eller som mindre legitime og nødvendige for den kontrollerte. I de observerte kontrollsituasjonene har de kontrollerte jevnt over vært relativt likegyldige til dokumentasjonen de har fått tilbud om. Legges de kontrollertes respons til grunn, virker ikke piloten å ha bidratt til å styrke tilliten til politiet.

Rapportens konklusjon er at dersom en kvitteringsordning skal innføres, bør det skje gjennom et utvidet prøveprosjekt. Provesprosjektet må utformes slik at det er mulig å evaluere hvordan det påvirker tilliten til politiet, særlig blant minoriteter. Evalueringen må starte før prøveprosjektet slik at det er mulig å sammenlikne praksis og virkninger før og etter ordningen. Før det blir tatt stilling til innføring av en slik ordning nasjonalt, må eventuelle positive virkninger som evalueringen avdekker, holdes opp mot kostnadene.

<sup>1</sup> Oslo Economics og NIBR, 2023

#### 15.6.4 Spesiell innsats i Oslo

Oslo har særskilte utfordringer sammenlignet med andre byer i Norge. Siden 2017 er det tildelt midler til politiet som en del av områdesatsingene i Oslo. Formålet med satsingen har blant annet vært å redusere og forebygge kriminalitet, med særlig vekt på oppfølging av unge i risikozonen og å forhindre rekruttering til miljøer som driver med kriminalitet.<sup>91</sup>

De særskilte midlene til politiet er brukt til å øke bemanningen i områdene for å bidra til mer synlig politi og et politi som er mer til stede. I dette arbeidet har politiet samarbeidet tett med kommune, bydel og andre aktører. Regjeringen

har gjennom statsbudsjettene de siste årene styrket politiet i Oslo ytterligere. Ressursene blir brukt av politidistriktet på nødvendige tiltak som i stor grad er fundert på lokalkunnskap om utfordringer og behov i de utsatte områdene.

Oslo politidistrikt satser på uniformert personell som er til stede i lokalmiljøene, bedre kapasitet i etterretningen, forebygging og etterforskning. Det er blant annet i 2023 opprettet en politipost på Tøyen som skal gjøre det mulig for politiet å være ute blant folk og skape trygghet for lokalbefolkningen. Det skal også opprettes et nytt tjenestested på Mortensrud i Bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Politiet i Oslo vil i samråd med Oslo kommune og lokalmiljøet finne fram til hvilke konkrete oppgaver, bemanning og tjenestetilbud det nye tjenestestedet skal ha.

<sup>91</sup> Se kap. 6 i Meld. St. 28 (2022–2023) *Gode bysamfunn med små skilnader*.

**Regjeringen vil**

- vurdere hvordan innsatsen for å forebygge kriminalitet blant unge kan styrkes.
- forbedre de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.
- forsterke arbeidet mot gjengkriminalitet.

**15.7 Ekstremisme**

Regjeringen ser med uro på de alvorlige samfunnsutfordringene ekstremisme og radikalisering kan skape for liv, helse og trygghet. Internasjonale forhold og konflikter utenfor Norge har betydning for spredning av ekstremistisk tankegods, og for trusselsituasjonen her i landet. Utfordringsbildet er i stadig endring og må følges tett. PST har i Nasjonal trusselvurdering vist til hvordan høyreekstremisme og ekstrem islamisme over flere år har representert de største terrortruslene mot Norge. Angrepene i regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, på Al-Noor moskeen i Bærum 10. august 2019 og rundt London Pub i Oslo under Pride 25. juni 2022 er tydelige tegn på dette. Regjeringen følger også nøye med på faren for økt polarisering mellom grupperinger i samfunnet og for økt omfang av hat og hets.

Innsatsen mot ekstremisme og radikalisering er et langsiktig arbeid hvor både nasjonalt og internasjonalt samarbeid og kunnskapsutveksling står sentralt. Dette er høyt prioritert av regjeringen. Ekstremismekommisjonen leverte sin rapport i mars 2024. Den har hatt en bred tilnærming til ekstremismefeltet og har fått fram kunnskap som kan bidra til å styrke samfunnets evne til å forebygge og motvirke radikalisering og ekstremisme. I utredningen har kommisjonen belyst ulike forhold som har gitt grobunn for framvekst av radikalisering og ekstremisme i Norge i nyere tid, og hvordan dette kan forebygges bedre.

Regjeringen vil i lys av kommisjonens vurderinger legge fram en melding til Stortinget om

forebygging av ekstremisme våren 2025. Det er viktig med en bred, tverrsektoriell tilnærming, med stor vekt på tidlig, forebyggende innsats. Det gjelder både tiltak rettet mot samfunnet og befolkningen generelt og mot personer som befinner seg i faresonen for å bli radikalisert eller som allerede er det.

En viktig prioritet er å øke kunnskap og kompetanse hos praktikere i førstelinjen, slik at personer som er i en radikaliseringsprosess, kan bli fulgt opp tidlig og på en god måte. Regjeringen vil fortsette å bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlaget både om hvordan ekstremisme oppstår og om tiltak som kan forebygge og motvirke radikalisering og ekstremisme.

Barnehagen og skolen har en viktig rolle i å skape rom for et mangfoldig fellesskap og forebygge ekstreme holdninger. Ansvaret for å fremme likeverd og likestilling og for å forebygge og motvirke diskriminering og utestenging er framhevet både i rammeplanen for barnehagen og i læreplanverket i skolen.

Den første nasjonale kontraterrorstrategien ble lagt fram i 2021 og revidert i 2022. Innsatsen mot terror må stadig videreutvikles. Med et oppdatert strategisk rammeverk sikrer regjeringen kontinuitet i arbeidet og at de viktigste utfordringene løses først. Strategien angir ambisjon og retning for innsatsen på kontraterrorfeltet i årene framover, med en bred tverrsektoriell og offentlig–privat involvering. Målet er å forebygge, beskytte, avverge og håndtere terror gjennom en helhetlig tilnærming og samordnet innsats. Foruten å avklare ansvar og roller angir kontraterrorstrategien utvalgte innsatsområder og prioriterte tiltak, på tvers av samfunnssektorene.

**Regjeringen vil**

- legge fram en melding til Stortinget om forebygging av ekstremisme våren 2025.



### Boks 15.10 Sentre og satsinger på ekstremismefeltet

#### *C-REX – Senter for ekstremismeforskning*

Senteret ble opprettet ved Universitetet i Oslo i 2016. Formålet er å utvikle empirisk og teoretisk kunnskap om årsaker til og konsekvenser av høyreekstremisme og relaterte fenomener. Senteret bidrar til den akademiske debatten omkring høyreekstremisme og politisk ekstremisme mer generelt gjennom forskning på høyt nivå med en tverrfaglig tilnærming.

C-REX formidler oppdatert og forskningsbasert kunnskap om disse fenomenene til beslutningstakere, politiet, kommunene, sivilsamfunnet, journalister og skoler. Dette for å gjøre aktørene bedre i stand til å fremme demokratiske verdier og forhindre framveksten av voldelig ekstremisme.

#### *Freds- og menneskerettssentrene*

Norge har sju nasjonale freds- og menneskerettighetssentre med ulik regional plassering. Sentrene er alle uavhengige stiftelser, men mottar faste tilskudd over statsbudsjettet. Sentrenes felles primæroppgave er undervisning for skoleelever i menneskerettigheter og demokratisk medborgerskap, samt forebygging av rasisme, ekstremisme og hatefulle ytringer. Mange av sentrene tilbyr i tillegg lærings- og undervisningsressurser, samt kurs og veiledning rettet mot lærere og lærerstudenter. I mange kommuner og fylker er sentrene viktige for skolens oppnåelse av lærerplanens krav om undervisning om demokrati og medborgerskap.

#### *22. juli-senteret*

22. juli-senteret er et nasjonalt minne og lærings-senter som skal formidle kunnskap om terrorangrepet i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011. Senteret er direkte underlagt Kunnskaps-

departementet. Gjennom utstillinger, undervisning og dokumentasjon vil 22. juli-senteret bidra til en historiebevisst forvaltning av minnene om terrorangrepet, både for skolen og allmennheten. Senteret skal legge til rette for diskusjon og refleksjon om 22. juli 2011 og tilhørende tematikk. 22. juli-senteret skal bidra til å styrke demokratiske ferdigheter og historiebevissthet hos elever, og medvirke til at kunnskap om, årsaker til og konsekvenser av 22. juli blir formidlet til stadig nye generasjoner.

#### *Stiftelsen 10. august – Minne- og lærings-senter mot utenforskap, radikalisering og ekstremisme*

Senteret skal gi ungdom mulighet til å snakke og lære om temaer som utenforskap, radikalisering og ekstremisme. Terrorangrepet 10. august 2019 var motivert av høyreekstrem ideologi, rasisme og muslimhat. I minne- og lærings-senteret tilrettelegges det for dialog om mulige årsaker til, og konsekvenser av utenforskap, radikalisering og ekstremisme.

#### *Dembra – Demokratisk beredskap mot rasisme, antisemittisme og udemokratiske holdninger*

Den nasjonale Dembra-satsingen koordineres av Holocaustsenteret i Oslo og involverer de fleste freds- og menneskerettssentrene i landet. Dembra styrker arbeidet mot fordommer og gruppefiendtlighet, slik som rasisme, antisemittisme, muslimfiendtlighet og voldelig ekstremisme. Dembra skal forebygge utenforskap og udemokratiske holdninger gjennom å bygge demokratisk kompetanse, med inkludering og deltakelse, kritisk tenkning og mangfoldskompetanse som sentrale prinsipper. Tilbudet er rettet mot skoler og lærerutdanninger i Norge. Dembra har i tillegg tilgjengelige digitale lærings- og undervisningsressurser.



## 16 Hverdagsintegrering og fellesarenaer

Regjeringen vil bygge sterke fellesskap og gode fellesarenaer som kan motvirke at det oppstår nye former for sosial ulikhet. Gode muligheter for deltagelse kan også bidra til at personer med innvandrerbakgrunn opplever tilhørighet til samfunnet og har tillit til viktige institusjoner. Det kan styrke samhold og trygghet for hele befolkningen. Samtidig kan personer med innvandrerbakgrunn som deltar aktivt i politikk, organisasjoner, næringsliv, kultur, idrett eller media, være inspirasjonskilder og gode rollemodeller. Dette gjelder både dem som selv har innvandret, og etterkommerne deres som er født og oppvokst i Norge.

Det finnes mange muligheter for å delta og få tilhørighet i samfunnet. Fellesarenaene i samfunnet gir mange innvandrere en inngangsport til sine lokalsamfunn. Det gjelder blant annet gjennom kultur- og fritidsaktiviteter for barn og unge, ulike trossamfunn, deltagelse i valg og overgang til norsk statsborgerskap. Frivillighetens innsats er avgjørende for at disse arenaene skal bli tilgjengelige og fungere samlende.

### 16.1 Frivillighet

Frivilligheten i Norge har en sterk tradisjon for at mennesker har funnet sammen for å løse arbeidsoppgaver, hjelpe hverandre, danne meningsfellesskap og sosiale fellesskap. Frivilligheten og frivillige organisasjoner står sterkt og spiller en viktig rolle innenfor sentrale områder som idrett, kultur, fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, integrering og beredskap. Frivillighetspolitikken er forankret i Hurdalsplattformen. Den følger også opp Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*. Regjeringen har fire hovedmål for frivillighetspolitikken: bred deltagelse og aktivitet i hele landet, gode rammevilkår for en mangfoldig frivillig sektor, enkle regelverk og ordninger og en samordnet frivillighetspolitikk.

Regjeringen vil styrke de frivillige organisasjonenes rolle i integreringsarbeidet. Frivillige organisasjoner jobber både i asylmottak og i lokalsamfunn med å tilby språktrening, møteplasser, kurs

og fritidsaktiviteter innen kultur, idrett og friluftsliv. Norsk trening i regi av frivillige organisasjoner er en uformell sosial møteplass som er åpen for alle over 18 år som ønsker å øve seg på å snakke norsk. Slike tilbud bidrar til sosial inkludering i lokalsamfunnet, samtidig som det dekker behov for muntlig språktrening.<sup>1</sup>

Mesteparten av det frivillige arbeidet foregår lokalt. Kommunen spiller en viktig rolle i å legge til rette for dialog og ved å bidra til finansiering og lokaler for frivilligheten. Lokalt foreningsliv bidrar til å bygge nettverk og tillit mellom individer og grupper, og kan være en ressurs særlig for innvandrere med kort botid i Norge. Regjeringen ønsker å oppfordre kommuner til å utvikle og vedta en helhetlig frivillighetspolitikk i samarbeid med lag og foreninger i kommunen.

#### 16.1.1 Tilskudd til frivillig arbeid

Tilskudd til frivillige organisasjoner er et viktig virkemiddel for å nå målet om høyere deltagelse i arbeids- og samfunnsliv blant innvandrere og barna deres. Det er i mange år gitt tilskudd til frivillige organisasjoner for at de skal drive konkret arbeid for å øke innvandreres deltagelse i samfunnslivet. Tilskuddsordningene utløser mangfoldige aktiviteter som stimulerer til lokale møteplasser, bedre ferdigheter i norsk, fritidsaktiviteter og andre integreringsfremmende tiltak. Dette omfatter også arbeidet mot barrierer for samfunnsdeltakelse, slik som negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, samt rasisme og diskriminering.

I 2023 ble det bevilget totalt 210 mill. kroner i tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner, fordelt på to ulike ordninger. 132,5 mill. kroner av disse gikk til tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner, som forvaltes av IMDi og 40 utvalgte kommuner. Hensikten med tilskuddene er å bidra til økt frivillig aktivitet i flere kommuner og områder i Norge. Det gis også om lag 37,5 mill. kroner i driftstilskudd til 14 nasjonale ressursmiljø på integre-

<sup>1</sup> Proba samfunnsanalyse, 2023a. Ordningen er blitt evaluert av Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra IMDi.

### Boks 16.1 Prosjekter og tiltak for ukrainske fordrevne

Gjennom den ekstraordinære utlysningen ga IMDi støtte til 146 nasjonale og lokale prosjekter og tiltak, med geografisk spredning i ti fylker i tillegg til Oslo. Den ekstraordinære støtten resulterte i en rekke møteplasser mellom fordrevne fra Ukraina og øvrig befolkning, samt norsk- og engelsktreningsaktiviteter.

Femti av tiltakene som fikk støtte, var rettet mot beboere i asylmottak. 17 av tilskuddsmottakerne var innvandrersorganisasjoner. IMDi ga støtte til 125 prosjekter for å motvirke utenforskap og styrke samhold og tilhørighet i lokalsamfunn for fordrevne fra Ukraina. Eksempler på tiltak og aktiviteter som har fått støtte, er idrettsaktiviteter, sosiale aktiviteter for familier, turer i nærmiljø, sangkor og leirskoler.

IMDi ga også støtte til 33 prosjekter for å bidra til at fordrevne fra Ukraina fikk tilbud om norsk- og engelsktrening. 13 av disse tiltakene omfattet engelsktrening. Til sammen benyttet 22 700 unike deltakere seg av aktiviteten.

Kultur- og likestillingsdepartementet ga tilskudd til Norsk Musikkråd for å mobilisere det frivillige musikk- og kulturlivet for fordrevne fra Ukraina. Det la grunnlag for prosjektet

Kulturfelleskap med ukrainske flyktninger, som har ført til at mange ukrainske flyktninger har deltatt i det frivillige musikk- og kulturlivet, og noen har blitt medlemmer i lokale lag og foreninger. Aktivitetene har bidratt til inkludering, felleskap og sosiale nettverk.<sup>1</sup>

Fra 2022 har Erasmus+, EUs program for utdanning, opplæring, ungdom og sport, åpnet flere muligheter for inkludering av ukrainske fordrevne i aktivitetene. Bufdir har arbeidet med strategisk informasjon til kommuner og organisasjoner som kan benytte seg av denne muligheten på ungdomsfeltet. Direktoratet har samarbeidet med KS og Frivillighet Norge om å gjøre muligheten kjent. Ni prosjekter fra kommuner og organisasjoner fikk i 2023 støtte til å gjennomføre aktiviteter der det ytes ekstra økonomisk støtte for de ukrainske deltakerne. Målet for disse prosjektene er blant annet å styrke integreringen av unge ukrainske fordrevne i lokale aktiviteter. Satsingen fortsetter i 2024.

<sup>1</sup> Norsk Musikkråd, 2023.

ringsfeltet, samt 40 mill. kroner til norskopplæringsordningen. Regjeringen gir frivillige organisasjoner full momskompensasjon som bidrar til at frivilligheten kan nå ut til flere med sine integreringsfremmende tilbud og aktiviteter. Samlet sett legger disse tilskuddene et godt grunnlag for aktiv samfunnsdeltakelse for personer med innvandrerbakgrunn.

Arbeidsinnvandrerrutvalget anbefaler at det gjøres en vurdering om tilskuddsordningen til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner bør styrkes økonomisk, slik at den kan nå ut til flere lokale innvandrersorganisasjoner.<sup>2</sup> Videre anbefaler utvalget at det ved behov vurderes om ordningen bør utvides til å gjelde flere kommuner, eller om ansvaret for forvaltning av ordningen kan overføres fra kommunen til fylkeskommunen. Tilskudd til frivillige organisasjoner på integreringsfeltet skal evalueres, og evalueringsrapporten skal leveres departementet innen utløpet av mai 2024. På bakgrunn av evalueringen skal departementet

vurdere ytterligere tiltak for å styrke rammebetingelsen for frivillig virksomhet.

Frivilligheten har særskilt kompetanse, engasjement og kapasitet. Dette kommer særlig til uttrykk når det kommer mange flyktninger. Frivillige organisasjoner har siden 2022 bidratt til å legge til rette for tiltak for nye flyktninger fra Ukraina. For å støtte opp om dette vedtok Stortinget i mai 2022 å bevilge 65 mill. kroner i ekstraordinære midler til frivilligheten for arbeid med integrering av flyktninger fra Ukraina. Midlene ble gitt både til lokale tiltak og til norsk- og engelsktrening, se boks 16.1. Under Covid-19-pandemien ble det gitt ekstra tilskudd til informasjonstiltak rettet mot innvandrere i regi av frivillige organisasjoner. Både innvandrersorganisasjoner og andre organisasjoner mottok tilskudd.

#### 16.1.2 Deltakelse og representasjon

Frivillige organisasjoner bidrar også til å øke tillit, inkludering og demokratisk deltakelse. Deltakelse i demokrati og sivilsamfunn er sentrale verdier i det norske samfunnet. Alle skal ha like

<sup>2</sup> NOU 2022: 18.

muligheter for deltakelse og innflytelse. Deltakelse i frivillige organisasjoner er viktig for hverdagsintegreringen og kan gi innvandrere tilgang til sosiale nettverk som igjen kan gjøre det lettere å komme inn på arbeidsmarkedet. Deltakelse i frivilligheten bidrar også til språktrening og mestring, og er positivt for psykisk og fysisk helse.<sup>3</sup> Norge ligger på topp internasjonalt når det gjelder deltakelse i organisert frivillighet.

Befolkningen med innvandrerbakgrunn har hatt en jevn økning når det gjelder deltakelse i frivillig aktivitet, men er fortsatt underrepresentert når det gjelder organisasjonsdeltakelse og styreverv.<sup>4</sup> Færre personer med innvandrerbakgrunn deltar i frivillig arbeid og aktiviteter, og færre har medlemskap og formelle verv enn resten av befolkningen i de tradisjonelle norske frivillige organisasjonene. Forskning viser for eksempel at bydelene øst i Oslo med høy andel innvandrere, er blant bydelene der færrest gjør frivillig innsats innen fritidsaktiviteter. Inkluderer man derimot religiøse foreninger, er den frivillige innsatsen større i bydelene i øst.<sup>5</sup>

Deltakelsen påvirkes av økonomi, graden av norskferdigheter, erfaringer med frivillige organisasjoner fra hjemland, og uklare forventninger og lite kunnskap om hvordan frivilligheten fungerer i Norge.<sup>6</sup> Norskfødte med innvandrerforeldre deltar omtrent like mye i frivillig arbeid som befolkningen som helhet.<sup>7</sup> Innvandrere oppgir oftere enn den øvrige befolkningen at de mangler sosiale nettverk for å komme inn i frivillige aktiviteter. Språk er likevel den viktigste enkeltfaktoren informanter fra alle landgrupper trekker fram som en barriere for deltakelse. Dette handler både om at det kan være tungt å delta uten å forstå, men også om manglende tilrettelagt informasjon om frivillighet på ulike språk.<sup>8</sup>

Både myndigheter og den etablerte frivilligheten må gjøre en innsats for å stimulere til økt deltakelse fra underrepresenterte grupper. Sentrale myndigheter kan bidra med å legge til rette for tettere samarbeid mellom innvandrer miljøer, myndigheter og organisasjoner, ved å skape regionale og nasjonale møteplasser. Kommuner kan utvikle frivillighetspolitikk som støtter og utvikler samarbeid med frivillige organisasjoner, og bidrar til rekruttering og inkludering av barn, unge og

voksne med innvandrerbakgrunn. Frivillige organisasjoner kan tilby kompetanse, informasjon og administrativ støtte til innvandrerorganisasjoner og jobber planmessig med mangfoldsrekruttering.<sup>9</sup> Det er også viktig å nå ut til ulike innvandrergrupper med god og tilpasset informasjon om frivilligheten. Gjennom intensjonsavtaler har IMDi oppmuntret ti store frivillige organisasjoner til å styrke mangfoldet og rekrutteringen av innvandrere som medlemmer og tillitsvalgte.

Innvandrerorganisasjoner gjør en verdifull innsats i integreringsarbeidet, spesielt i lokalsamfunnene. De bidrar til brobygging mellom innvandrere, myndighetene og samfunnet ellers, samtidig som de gir nettverk og fellesskap. Innvandrerorganisasjoner representerer ulike grupper. De har ofte en tilleggskompetanse ved å være flerspråklige og mangfoldige og ha andre nettverk og kommunikasjonskanaler enn de tradisjonelle organisasjonene. Organisasjonene kan også ha bedre forutsetninger for å fungere som brobyggere og integreringsarenaer. Pandemien viste at innvandrerorganisasjonene og tros- og livssynsamfunn spiller en viktig rolle i å nå raskt og målrettet ut til ulike innvandrer miljøer med informasjon fra myndighetene. Ifølge en rapport fra Fafo brukte innvandrerorganisasjoner en rekke formidlingskanaler og virkemidler, og det ble formidlet på mange ulike språk.<sup>10</sup>

Innvandrerorganisasjoner er hovedsakelig små, og får relativt lavere beløp enn andre organisasjoner i driftsstøtte og til tiltak. Det er behov for å vurdere innvandrerorganisasjonenes rammevilkår, og legge til rette for god og forutsigbar driftsstøtte. Driftsstøtten skal bidra til at organisasjonenes kompetanse og kapasitet styrkes, at deres medlemmer blir mer delaktige i aktiviteter i lokalsamfunn, samt økt samarbeid med det offentlige og andre frivillige aktører på integreringsfeltet. Økt kontakt mellom mindre innvandrerorganisasjoner og etablerte, større organisasjoner kan øke organisasjonenes kompetanse og potensiale for integrering, samt øke kontakten med lokalmiljø og utvide nettverksbyggingen. IMDi har igangsatt en begrenset prøveordning for å styrke små og nystartede organisasjoner på integreringsfeltet, inkludert innvandrerorganisasjoner. Ordningen har hatt særlig søkelys på veiledning, kompetanseheving og samarbeid, samt inkludere et mentor-tilbud i regi av etablerte organisasjoner. Regjeringen anerkjenner innvandrerorganisasjoner både som arena for egenorganisering, og som en viktig

<sup>3</sup> Eimhjellen mfl., 2023.

<sup>4</sup> Arnesen & Sivesind, 2020.

<sup>5</sup> Persson mfl., 2023.

<sup>6</sup> Eimhjellen mfl., 2021.

<sup>7</sup> Dalen, 2019.

<sup>8</sup> Espegren mfl., 2022.

<sup>9</sup> Eimhjellen, mfl. (2023).

<sup>10</sup> Kjørøy mfl., 2023.

### Boks 16.2 Regjeringens nasjonale integreringskonferanse

Regjeringens nasjonale integreringskonferanse ble gjennomført for tiende gang i 2023. Målet med konferansen er å styrke dialogen med innvandrere, og gi lokale innvandrersorganisasjoner, innvandrerråd og andre aktører anledning til å dele sine erfaringer og synspunkter direkte med sentrale politikere og med forvaltningen. Konferansen ble evaluert i 2020.<sup>1</sup> Evalueringsrapporten ser på hvordan Norge, Sverige og Danmark arbeider for å integrere innvandrere politisk, herunder hvordan man søker å kompensere for underrepresentasjon i politiske fora. Ifølge rapporten har myndigheter i Skandinavia to hovedtilnærminger når det gjelder å øke innvandreres politiske deltakelse, enten ved å gi støtte til gras-rot gjennom ressurser til innvandrernes egne organisasjoner, eller å opprette forum for dialog. Disse to tilnærmingene har virket sammen på ulike vis i alle de tre skandinaviske landene de siste årene.

Tilbakemeldingene fra deltakerne er at konferansen oppleves som en viktig arena for å fange opp politiske signaler, for å lære noe nytt,

for å la seg inspirere og for å ha mulighet til å påvirke feltet. Små lokale innvandrersorganisasjoner setter særlig pris på anledningen til å høre direkte fra statsrådene og hva som vektlegges fra myndighetenes side. Samtidig mener enkelte at konferansen arrangeres på myndighetenes premisser, og det stilles spørsmål ved om innspillene som kommer inn, konkret har blitt tatt med videre i politikernes arbeid. For å bidra til større involvering har IMDi opprettet en referansegruppe med representanter for innvandrersorganisasjoner som gir råd og anbefalinger om konferansen.

Forskerne anbefalte også flere mindre arrangementer, med mer praktiske tema, som et alternativ til den nasjonale heldagskonferansen. IMDi har siden 2022 arrangert regionale integreringskonferanser i samarbeid med kommuner, fylkeskommuner og lokale frivillige organisasjoner.

<sup>1</sup> Tolgensbakk, 2020.

ressurs og samarbeidspart for andre frivillige organisasjoner og myndigheter.

#### 16.1.3 Dialog og fellesarenaer

Innvandrerråd eller flerkulturelle råd er som regel samhandlingsarenaer mellom ulike innvandrersorganisasjoner og lokale myndigheter. Representanter til slike råd blir som oftest rekruttert fra innvandrersorganisasjonene. Det finnes ingen oversikt over hvor mange kommuner eller fylkeskommuner som per i dag har innvandrerråd. Erfaringer tyder på at aktive innvandrerråd er en styrke for samarbeidet mellom sivilsamfunn og myndigheter. Det varierer i hvilken grad lokale myndigheter involverer disse organisasjonene. Det kan også være en utfordring å finne medlemmer som er representative for innvandrere og gode måter å velge dem på. Det vil alltid være noen innvandrergupper som ikke er representert.

Arbeidsinnvandrerrådet anbefaler i NOU 2022: 18 at det i kommuner hvor det ikke er etablert fora for dialog med innvandrere, bør vurderes å etablere slike fora. Vurderingen må tas på bakgrunn av blant annet befolkningsstørrelse og

befolknings sammensetningen. Lokale myndigheter bør etterstrebe at innvandrerrådene, eller andre fora som blir valgt for slik dialog, så langt det er mulig representerer innvandrere i lokalsamfunnet. Det innebærer at kommuner og fylkeskommuner oppmuntres til å etablere innvandrerråd eller flerkulturelt råd, og arbeidsinnvandrere bør inkluderes i regioner der de utgjør en større gruppe. Utvalget anbefaler også at det utredes nærmere hvordan et formalisert kontaktpunkt for dialog mellom nasjonale myndigheter og innvandrersorganisasjoner best kan ivaretas. Departementet har gitt IMDi i oppdrag å utrede hvordan et formalisert kontaktpunkt for dialog mellom nasjonale myndigheter og innvandrersorganisasjoner best kan ivaretas. Departementet vil også innhente mer kunnskap om hvordan lokale og regionale fora for dialog og samarbeid fungerer i dag, inkludert representasjon av ulike innvandrergupper.

#### Regjeringen vil

- oppfordre kommuner til å utvikle en helhetlig frivillighetspolitikk og etablere innvandrerråd

### Boks 16.3 Hverdagsintegreringsstrategien 2021–2024

*Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet 2021–2024* er organisert med utgangspunkt i tre hovedmål:

1. Flere med innvandrerbakgrunn skal delta i samfunnet.
2. Løfte og støtte sivilsamfunnets innsats for integrering.
3. Bedre samarbeid og rammebetingelser.

Strategien løfter fram områder i integreringsarbeidet der sivilsamfunnet har et større potensiale til å delta og har lagt til rette for betydelig kunnskapsproduksjon, kunnskapsutvikling og økt kunnskapsformidling om sivilsamfunnet og

dets rolle på feltet.<sup>1</sup> Den har også bidratt til økt frivillig aktivitet og erfaringsdeling, og til flere og sterkere kommunale og frivillige aktører på feltet, samt nye regionale arenaer hvor sivilsamfunn og myndigheter møtes. Departementet vil evaluere strategien og gjennomføringen av tiltakene. Evalueringen kan bidra til et kunnskapsgrunnlag om oppnådde resultater ved slutføring av strategiperioden. Kunnskapen fra evalueringen skal brukes til å vurdere ytterligere tiltak for å videreutvikle og styrke sivilsamfunnets bidrag på integreringsfeltet framover.

<sup>1</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2023c.

eller flerkulturelt råd, i samarbeid med lag og foreninger i kommunen

- legge til rette for god og forutsigbar driftstøtte til innvandrersamfunnsorganisasjoner
- utrede hvordan et formalisert kontaktpunkt for dialog mellom nasjonale myndigheter og innvandrersamfunnsorganisasjoner best kan ivaretas
- innhente mer kunnskap om hvordan lokale og regionale fora for dialog og samarbeid fungerer i dag, inkludert representasjon av ulike innvandrersamfunnsgrupper
- videreføre den nasjonale integreringskonferansen som arena for dialog mellom innvandrerbefolkningen og sentrale myndigheter
- vurdere rammebetingelsene for frivillige organisasjoner i lys av evalueringen av tilskudd til frivillige organisasjoner på integreringsfeltet.

## 16.2 Kultur og fritid

Regjeringen har som mål at alle barn og unge skal ha like muligheter til å delta i fritidsaktiviteter. Deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter gir barn og unge muligheter til å oppleve læring, sosial inkludering og tilhørighet. Selv om mange barn og unge er innom idrett og kulturaktiviteter i løpet av oppveksten, er det sosiale forskjeller i deltakelse. Ungdom fra hjem med høy sosioøkonomisk status deltar nesten dobbelt så ofte i organiserte fritidsaktiviteter.<sup>11</sup> Unntaket er deltakelse i religiøse aktiviteter som ikke påvirkes av sosioøkon-

misk bakgrunn, og deltakelsen i fritidsklubber som er størst blant ungdom fra familier med begrensete økonomiske ressurser.<sup>12</sup>

Det er også forskjeller i deltakelse basert på foreldres landbakgrunn, med lavere deltakelse blant ungdom med bakgrunn fra Øst-Europa og Asia. Det er større kjønnsforskjeller i deltakelse blant ungdom med innvandrerbakgrunn, særlig blant dem med bakgrunn fra Afrika og Asia der flere gutter enn jenter deltar. Kjønnsforskjellene er størst innen idretten, men er også store i fritidsklubbene.<sup>13</sup>

Regjeringen har satt i gang tiltak som skal bidra til at flere barn og unge skal kunne delta i organiserte fritidsaktiviteter. Det gis tilskudd til lag og foreninger innen idrett og kultur gjennom flere ordninger. I tillegg kan kommuner, frivillige organisasjoner og andre ideelle aktører søke om tilskudd til inkluderingstiltak. Gjennom tilskuddsordningen *Tilskudd til inkludering av barn og unge* gis det blant annet støtte til lokale fritidskasser, som dekker utgifter til faste, organiserte fritidsaktiviteter. Andre eksempler på aktiviteter som kan få støtte gjennom ordningen er aktivitetsguider, som hjelper barn og unge inn i fritidsaktiviteter, og utstyrssentraler der barn og unge kan låne sports- og fritidsutstyr. I denne regjeringsperioden er ordningen styrket med 231 mill. kroner. I 2023 ble også 125 mill. kroner fra spillemidlene fordelt til en ekstrainsats for deltakelse i idrettslag.

<sup>12</sup> Jacobsen mfl., 2021.

<sup>13</sup> Jacobsen mfl. 2021.

<sup>11</sup> Jacobsen mfl., 2021.



#### Boks 16.4 Inkludering i idrettslag

Norges idrettsforbund har siden 1993 årlig mottatt midler fra spillemidlene til fordeling til idrettsformål til ordningen Inkludering i idrettslag. Midlene kanaliseres videre til utvalgte idrettsråd og enkelte idrettskretser, som igjen fordeler midlene til idrettslag. Formålet med tilskuddsordningen er å tilrettelegge for at barn og ungdom som står overfor økonomiske og/eller kulturelle barrierer for deltakelse, kan delta i fysisk aktivitet i et idrettslag. Målgruppene er barn og ungdom med minoritetsbakgrunn og/eller fra familier med vedvarende lavinntekt. Jenter med minoritetsbakgrunn er spesielt prioritert.

#### Boks 16.5 Kulturdirektoratets rolle

Kulturdirektoratet har rolle som nasjonal koordinator for økt mangfold, inkludering og deltakelse i kultursektoren. Personer med synlig minoritetsbakgrunn og de som representerer flerkulturelt og etnisk mangfold, kan oppleve hindringer i rekruttering til kunst- og kulturrelaterte yrker. Kulturdirektoratet har utviklet verktøy, kunnskap og data på området, og sikrer at mangfold og inkludering er ivaretatt i forvaltning av tilskuddsordninger gjennom kompetanse- og kunnskapsutvikling. Direktoratet har en særskilt rolle i å stimulere kultursektoren til inkludering og representativitet, til mangfold blant publikum, hos utøvere, og i uttrykksformer, samt å støtte kulturvirksomhetene og kunstnerne i dette arbeidet.

Regjeringen arbeider med en handlingsplan for like muligheter til å delta i kultur, idretts- og friluftslivsaktiviteter for barn og unge i hele landet. Planen skal legges fram før sommeren 2024. Regjeringen ser den økte innsatsen innen kultur, idrett og friluftsliv i sammenheng med arbeidet med en stortingsmelding om sosial utjevning og sosial mobilitet (se punkt 15.1), med *Samfunnsoppdraget for inkludering av barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv* og med *Fritidserklæringen*.

*Rom for deltakelse – regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023–2025)* skal øke barn og unges deltakelse i kulturfrivilligheten. Bred deltakelse og tilgang på kulturaktiviteter er et eget satsingsområde i strategien. Regjeringen vil bidra til å styrke kulturfrivillighetens arbeid med rekruttering og deltakelse gjennom å gi økt tilskudd over de etablerte ordningene til drift av organisasjoner, utvikle kunnskap om barrierer for deltakelse i kulturfrivilligheten, og styrke etablerte ordninger for kulturfrivillighetens arbeid med inkludering.

Ordningen Inkludering i kulturliv forvaltes av Kulturtanken og er spesielt rettet mot kulturfrivilligheten. I 2023 ble 13 mill. kroner fra ordningen fordelt til den organiserte kulturfrivilligheten, med sikte på tiltak for felles kulturaktiviteter på tvers av blant annet kjønn, etnisitet, funksjonsevne, sosial og økonomisk bakgrunn og bosted. Regjeringen vil vurdere hvordan ordningen kan utvikles og tilpasses organisasjonenes behov for forutsigbarhet.

Bibliotekene er viktige institusjoner i det norske samfunnet og demokratiet. Gjennom bibliote-

kene har befolkningen lik og fri tilgang til litteratur, hovedsakelig på norsk, men også på mange andre språk. Ett av målene til bibliotekene er å nå ut til nye brukere med litteratur og lesing. Barn og unge er en viktig målgruppe. Høsten 2023 la regjeringen fram en utvidet nasjonal bibliotekstrategi som blant annet skal videreutvikle bibliotekenes arbeid med lesestimulering.<sup>14</sup>

Bibliotekenes innsats på dette området er svært viktig i et integreringsperspektiv. Tall fra SSB for 2021 viser at barn med innvandrerbakgrunn brukte bibliotekene aller mest.<sup>15</sup> Over 50 prosent av alle med innvandrerbakgrunn og 70 prosent av barn med slik bakgrunn i alderen 9–15 år besøkte et bibliotek i løpet av 2021, mens tilsvarende tall for hele befolkningen var 40 og 58 prosent.

Den norske befolkningen, og spesielt barn og unge, leser mindre enn før. Regjeringen ønsker å snu denne trenden ved å styrke leselysten. Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet samarbeider om en ny leselyststrategi. Hensikten med strategien er å skape en kultur for lesing, slik at barn og unge skal oppleve glede og mestring ved å lese. Lesing er avgjørende for at ethvert menneske skal kunne tilegne seg kunnskap, uttrykke seg og delta i samfunnet. Lesing og leselyst gjør veien til dannelse og utdan-

<sup>14</sup> Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023.

<sup>15</sup> Bekkengen & Strøm, 2021.

ning lettere, og kan bidra til å redusere forskjeller i samfunnet.

### Regjeringen vil

- følge opp den kommende handlingsplanen for like muligheter til å delta i kultur, idretts- og friluftslivsaktiviteter for barn og unge
- følge opp *Rom for deltakelse – regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023–2025)* for å øke barn og unges deltakelse i kulturfrivilligheten
- vurdere hvordan ordningen *Inkludering i kulturliv* kan utvikles og tilpasses organisasjonenes behov for forutsigbarhet
- legge fram en leselyststrategi der levekårsutsatte områder er prioritert.

## 16.3 Tros- og livssynssamfunnenes rolle

Den primære oppgaven i tros- og livssynspolitikken er å verne om tros- og livssynsfriheten. Samtidig er tros- og livssynssamfunnene viktige samarbeidspartnere for myndighetene, siden åtte av ti i befolkningen er medlem.<sup>16</sup> Under pandemien var disse viktige for å nå ut til hele befolkningen.

Tros- og livssynssamfunn er viktige sosiale møteplasser for mange innvandrere, slik for eksempel sjømannskirkene er det for mange nordmenn i utlandet. At mennesker som kommer til Norge finner tilhørighet i et tros- eller livssynsfelleskap, kan bidra til integrering. Mange tros- og livssynssamfunn har et utstrakt sosialt arbeid og inviterer til ulike arrangementer og møteplasser. Samtidig kan disse fellesskapene også stå i veien for den enkeltes deltakelse i samfunnet rundt.

Dialogen mellom ulike tros- og livssynssamfunn, både lokalt og nasjonalt, skaper fellesskap på tvers av tro og livssyn. Dialogen handler ikke bare om å snakke sammen, men ofte også om å løse konkrete utfordringer både lokalt og nasjonalt. Samhandlingen og dialogen har vokst fram nedenfra, på initiativ fra samfunnene selv. Dette har vært en viktig årsak til at dialogen har bestått på tross av uenighet og konflikt. Terrorangrepet fra Hamas 7. oktober 2023 og Israels påfølgende omfattende krigføring på Gazastripen, har utfordret tros- og livssynsdialogen nasjonalt. Dialogen og samarbeidet mellom tros- og livssynssamfunnene fortsetter likevel, også innenfor rammen av

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL).

Barne- og familiedepartementet gir driftstilskudd til dialog- og paraplyorganisasjoner på tros- og livssynsfeltet og enkelttilskudd til dialog- og kunnskapsutviklingsprosjekter. Organisasjonene som får tilskudd er Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Norges Kristne Råd og Muslimske Dialognettverk. Driftstilskuddet til dialog- og paraplyorganisasjoner skal særlig bidra til å styrke organisasjonenes arbeid som brobyggere mellom ulike tros- og livssynssamfunn og som kontaktledd til det offentlige. Tilskuddet skal også bidra til å styrke aktiviteter rettet inn mot sivilsamfunnet for å øke kunnskapen om de ulike tros- og livssynssamfunnene.

Barne- og familiedepartementet gir også tilskudd til kurstilbudet *Å være religiøs leder i det norske samfunn* ved Universitetet i Oslo. Kurset skal gi religiøse ledere i Norge med utenlandsk bakgrunn kunnskap om rettene og pliktene til tros- og livssynssamfunnene, om forholdet mellom religion og samfunn i Norge, om verdier og dialog mellom tros- og livssynssamfunn, om religiøst lederskap og om den rollen religiøse ledere har når de gir råd og veiledning til enkeltpersoner (sjelesorg mv.).

Samarbeidsrådet for tros- og livssynsorganisasjoner har også ulike kurs og veiledere for religiøse ledere, blant annet om negativ sosial kontroll. Til oppfølging av tiltak i regjeringens handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold, legger STL til rette for dialog mellom tros- og livssynssamfunn, lhbt+-organisasjoner og organisasjoner for skeive religiøse om utfordringer som skeive opplever i tros- og livssynssamfunn. Norges Kristne Råd har også et eget Flerkulturelt kirkelig nettverk, som er et felleskirkelig nettverk bestående av kirkesamfunn, kirkelige organisasjoner og menigheter som arbeider eller ønsker å arbeide for et inkluderende fellesskap i kirkene. Nettverket skal blant annet bidra til økt kontakt mellom innvandrermenigheter og de etablerte kirkene i Norge og bistå med informasjon og veiledning.

Siden 2022 har Muslimske Dialognettverk fått tilskudd som dialog- og paraplyorganisasjon på tros- og livssynsfeltet. Nettverket representerer over 30 000 norske muslimer og er medlem i STL. Muslimske Dialognettverk har blant annet som formål å bidra til fredelig sameksistens i et pluralistisk samfunn og være en nasjonal arena for religiøsmøter, kunnskapsbasert dialog og samarbeid med andre livssynsorganisasjoner, offentlige myndigheter og det øvrige samfunnet.

<sup>16</sup> Tuhus, 2023.



## Regjeringen vil

- forsterke og videreutvikle dialogen mellom myndighetene og tros- og livssynssamfunnene for å styrke integreringen, bedre likestillingen og sikre god kunnskap om forståelsen av regelverk og ordninger.

## 16.4 Valgdeltakelse og representasjon

Tradisjonelt har en stor andel av befolkningen i Norge hatt erfaring som folkevalgt, eller har noen i sin omgangskrets som har politisk erfaring. Det betyr at mange får kjennskap til og erfaring med det politiske systemet. Å delta i valg, og stille til valg for et parti eller en liste, gir gevinster utover det å kanalisere behov og interesser inn i det representative politiske systemet. Det gir også erfaring med politiske prosesser og innsikt i politisk virksomhet. Deltakelse fungerer med andre ord som en «skole i demokrati». Derfor er det viktig at samfunnet greier å få nye innbyggere, som innvandrere, til å delta og engasjere seg i demokratiet, inkludert valg.

Et vedvarende politisk utenforskap gjør det norske demokratiet mindre representativt. Det kan føre til at de som ikke deltar, søker seg til andre og mer alternative deltakelseskanaler, i verste fall til antidemokratiske miljøer. Over tid er det avgjørende for legitimiteten til demokratiet at alle grupper i befolkningen deltar i valg og at deres stemme kommer til uttrykk i politikken.

Valgdeltakelsen må sees i sammenheng med valglovens bestemmelser om stemmerett. Det er ulike vilkår for stemmerett ved stortingsvalg og stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Stemmerett ved stortingsvalg er knyttet til norsk statsborgerskap, se punkt 16.5. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er stemmerett knyttet til om en har vært registrert som bosatt i Norge de siste tre årene før valgdagen. Statsborgere fra andre nordiske land har stemmerett dersom de er bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret.

Valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn er klart lavere enn i den øvrige befolkningen. Samtidig er det store forskjeller i valgdeltakelsen avhengig av landbakgrunn. Blant personer med bakgrunn fra andre nordiske og vesteuropeiske land er valgdeltakelsen høy, mens deltakelsen er særlig lav for personer med bakgrunn fra land i Øst-Europa.<sup>17</sup> Mange stemmeberettigede lar også være å stemme over tid.<sup>18</sup> De

permanente hjemmesitterne utgjorde 21 prosent blant innvandrerne, mot 9 prosent av de stemmeberettigede som helhet, målt etter 2019-valget.<sup>19</sup> Dette kan henge sammen med utdanningsnivå. 18 prosent av dem med grunnskole som høyeste utdanning er permanente hjemmesittere, mot 3 prosent blant dem med utdanning fra høyskole eller universitet.

Arbeidsinnvandrerrutvalget peker i sin utredning på utfordringene med lav valgdeltakelse blant arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa.<sup>20</sup> En analyse gjort av NORCE og ISF på bakgrunn av lokalvalget i 2019 og stortingsvalget i 2021, finner at arbeidsinnvandrere var den gruppen som hadde klart lavest valgdeltakelse med kun 19 prosent. Det er også store forskjeller mellom ulike grupper, og deltakelsen varierer mellom 58 prosent for arbeidsinnvandrere fra Nederland til 8 prosent blant arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen.<sup>21</sup> Utvalget anbefaler å stimulere til større deltakelse ved å tilrettelegge bedre for egne organisasjoner for arbeidsinnvandrerne. De anbefaler blant annet å gjøre eksisterende tilskuddsordninger bedre tilgjengelige, både ved informasjonstiltak og ved å veilede i søknadsskriving. De foreslår også at det etableres et formalisert kontaktpunkt mellom innvandrerorganisasjonene og myndighetene både nasjonalt og lokalt. Se omtale av frivilligheten i pkt. 16.1.

Personer med innvandrerbakgrunn er klart underrepresentert i folkevalgte organer på alle nivåer. Etter kommunestyrevalget i 2019, hadde tre prosent av de valgte representantene i kommunestyrene innvandrerbakgrunn. Det var en svak økning på 0,3 prosentpoeng siden 2015. Av alle kandidater ved kommunestyrevalget i 2019, hadde 5,2 prosent innvandrerbakgrunn. Ifølge SSB har økningen i andelen stemmeberettigede og antall stemmer fra velgere med innvandrerbakgrunn økt raskere enn andelen med innvandrerbakgrunn på listene og andelen representert i norske kommunestyre.

Representasjonen av innvandrere i kommunestyrene varierer mellom kommuner. I kommuner med stor andel innvandrere blant innbyggerne, var andelen representanter i kommunestyret med innvandrerbakgrunn etter valget i 2019 langt høyere enn landsgjennomsnittet. I

<sup>18</sup> Bergh mfl., 2021.

<sup>19</sup> Valgdeltakelsen og andelen permanente hjemmesittere, sporadiske velgere og vanevelgere etter sosiale bakgrunnstrekk er målt ved tre lokalvalg (2011, 2015, 2019) og to stortingsvalg (2013 og 2017).

<sup>20</sup> NOU 2022: 18.

<sup>21</sup> Skiple mfl., 2022 i NOU 2022: 18, s 215.

<sup>17</sup> Kleven mfl., 2022, s. 22.

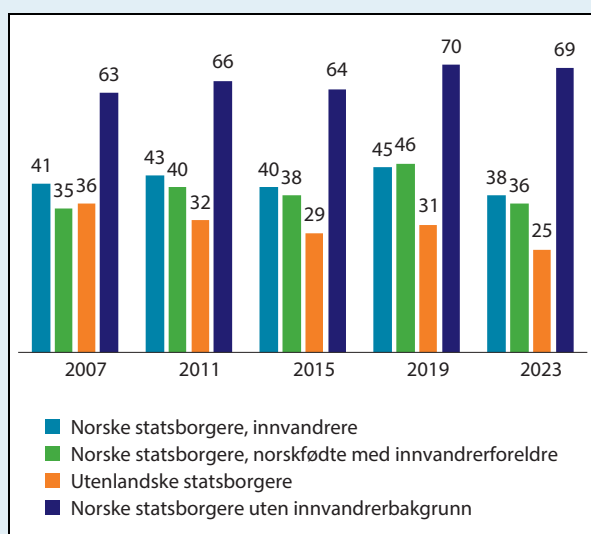
### Boks 16.6 Valgdeltakelsen i senere år

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 var valgdeltakelsen blant norske statsborgere uten innvandrerbakgrunn 70 prosent. Blant norske statsborgere og norskfødte med innvandrerbakgrunn var valgdeltakelsen om lag 45 prosent. Blant utenlandske statsborgere var valgdeltakelsen 31 prosent. Den klart største gruppen av utenlandske statsborgere med stemmerett i lokalvalg var arbeidsinnvandrere, med 19 prosent valgdeltakelse. Dette har blitt tolket som at disse personene kan ha planlagt å være en relativt kort periode i Norge, og botid har svært mye å si på valgdeltakelsen for denne gruppen. Mens valgdeltakelsen blant flyktninger- og familieinnvandrere med kort botid er vesentlig høyere enn for arbeidsinnvandrere, er den etter rundt ti års botid høyere blant arbeidsinnvandrere.<sup>1</sup>

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023 gikk deltakelsen blant innvandrergrup-

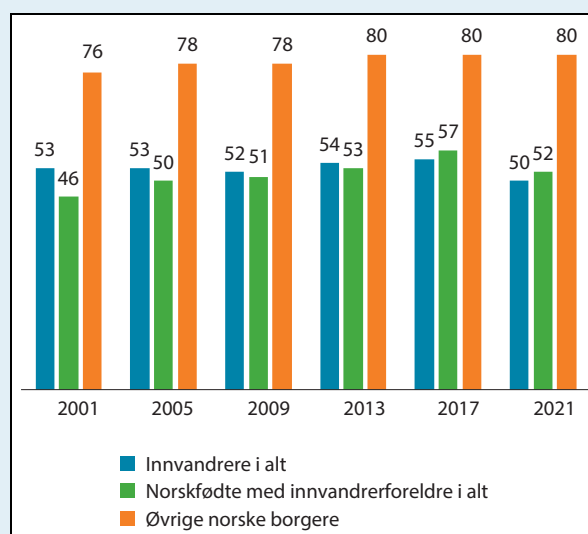
pene klart ned sammenlignet med valget i 2019. Innvandrere med norsk statsborgerskap og norskfødte med innvandrerbakgrunn hadde en deltakelse på henholdsvis 38 prosent og 36 prosent, mens utenlandske statsborgere hadde en deltakelse på 25 prosent. Personer med bakgrunn fra Øst-Europa peker seg særlig ut med en deltakelse på bare 9 prosent.

Deltakelsen i stortingsvalg er normalt høyere. Dette gjelder også for personer med innvandrerbakgrunn. Ved stortingsvalget i 2021 deltok 50 prosent blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, mot 80 prosent i befolkningen ellers. Dette var fem prosentpoeng lavere enn i 2017.<sup>2</sup> Forskjellen i deltakelse på 30 prosentpoeng mellom innvandrere og den øvrige befolkningen var også den største siden årtusen-skiftet.



Figur 16.1 Valgdeltakelse kommunestyre- og fylkestingsvalg 2007–2023

Kilde: SSB



Figur 16.2 Valgdeltakelse stortingsvalg 2001–2021

Kilde: SSB

<sup>1</sup> NOU 2022: 18, s 214.

<sup>2</sup> Kleven mfl., 2022, s.4.

Oslo, der om lag en tredel av befolkningen har innvandrerbakgrunn, var andelen representanter med innvandrerbakgrunn i kommunestyret 22 prosent. I kommuner med over 15 prosent stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn, var andelen representanter i gjennomsnitt seks prosent, når Oslo holdes utenom.

Ved stortingsvalget i 2021 var 299 av totalt 4 438 kandidater innvandrere eller norskfødte med innvandrereforeldre. De fleste hadde bakgrunn fra land i Asia, etterfulgt av Afrika. Ti av disse ble valgt inn på Stortinget.

I forkant av tidligere valg har det blitt gjennomført flere ulike tiltak for å øke valgdeltakelsen. Både ved lokalvalget i 2015 og stortingsvalget i 2017 ble det gjennomført forsøk med sms og brev for å mobilisere velgere med innvandrerbakgrunn til å stemme. Resultatene ga en betydelig effekt på valgdeltakelsen blant dem som fikk stemmerett for første gang i lokalvalget, men hadde mindre effekt på deltakelsen ved stortingsvalget. Forskerne som har evaluert eksperimentene, mener at det trolig vil være mest å hente på å gjennomføre tiltak av denne typen ved lokalvalg. Tilsvarende tiltak har likevel vært gjennomført ved alle senere valg.

Valgdirektoratet utarbeider informasjonsbrosjyrer om valget på mange språk. Disse kan bestilles av kommuner og organisasjoner som informasjonsmateriell og er også tilgjengelig digitalt. Valgdirektoratet forvalter en tilskuddsordning hvor det i forkant av hvert valg er mulig å søke om tilskuddsmidler til informasjonstiltak om valget rettet mot ulike grupper som ikke nås så lett gjennom ordinære kanaler, eller velgere som trenger særlig tilrettelagt informasjon. Ordningen skal bidra til å øke kunnskapen til de stemmeberettigede om valget for å øke valgdeltakelsen. Tilskuddsmidlene kan for eksempel dekke utgifter knyttet til informasjonstiltak, som kampanjer, nettsider, produksjon og distribusjon av informasjonsmateriell og liknende. Tiltak rettet mot unge velgere, velgere med innvandrerbakgrunn og velgere med behov for særskilt tilrettelagt informasjon, blir prioritert. I 2023 ble det fordelt om lag 5,7 mill. kroner fra tilskuddsordningen til ulike tiltak.

### Regjeringen vil

- videreføre målrettede informasjonstiltak i forkant av valgene med formål å øke valgdeltakelsen til personer med innvandrerbakgrunn, ungdom og personer med funksjonsnedsettelse.

## 16.5 Statsborgerskap

Norsk statsborgerskap gir rettigheter og plikter som har betydning for innbyggernes deltakelse i det norske samfunnet. Statsborgerskapet har også en viktig symbolsk betydning. Det markerer en tilhørighet til det norske samfunnet og dets grunnleggende verdier. Statsborgerskapets betydning som politisk virkemiddel varierer fra land til land. Hva staten ønsker å oppnå, reflekteres i hvilke vilkår, rettigheter og plikter som er knyttet til statsborgerskap. Norsk statsborgerskap er viktig som ramme for fellesskap og skal bidra til integrering.

Det har de siste årene blitt gjort endringer i statsborgerloven som har vært begrunnet med integreringshensyn. Prinsippet om ett statsborgerskap ble avvirket i 2020. Dette ble blant annet begrunnet med at det kunne virke positivt på den enkeltes integrering, ved at flere gis muligheten til norsk statsborgerskap uten å måtte gi opp sitt opprinnelige. Krav om ferdigheter i norsk muntlig ble hevet 2022 for å bidra til at flere får gode ferdigheter i norsk. Kravet om oppholdstid ble også økt til åtte års opphold i løpet av de siste elleve årene som hovedregel. For personer som har hatt tilstrekkelig inntekt det siste året, er kravet seks år. En begrunnelse for endringen var å fremme integrering og øke sysselsettingen blant innvandrere.

Opphevelsen av prinsippet om ett statsborgerskap har gitt et høyt antall søknader de siste årene. Restansene i statsborgerskapssaker var på et historisk høyt nivå ved utgangen av 2022. Gjennom 2023 har restansene blitt bygget ned, men fortsatt må mange vente lenge på å få sin sak behandlet. UDI jobber med å få til raskere saksbehandling. Allerede nå blir svært mange søknader om statsborgerskap behandlet automatisk, uten at saksbehandlere er involvert. I 2023 var automatiseringsgraden 39 prosent. Regjeringen vil utrede endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften for å få til et mer digitaliseringsvennlig regelverk som kan gi mer automatisering.

Nytt regelverk for tilbakekall av statsborgerskap trådte i kraft i 2020. Det ble blant annet lovfestet at norsk statsborgerskap ikke skal tilbakekalles dersom det, i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemene. Det ble også lovfestet at statsborgerskap som er ervervet av en person som var under 18 år på tidspunktet for erverv eller søknad, og som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger

ger gitt av foreldre eller besteforeldre mot bedre vitende, som hovedregel ikke kan tilbakekalles.

Statsborgerloven inneholder særlige bestemmelser for statsløse søkere, men uten en definisjon av hvem som skal regnes som «statsløse». FNs menneskerettighetskomité har anbefalt at Norge tar inn en slik definisjon for å forhindre at barn født i Norge blir statsløse. Statsborgerloven stiller en rekke vilkår for at statsløse søkere skal ha rett til norsk statsborgerskap. For statsløse søkere som er født i Norge, er ikke vilkårene i statsborgerloven fullt ut forenlige med Norges internasjonale forpliktelser, blant annet *FN-konvensjonen om begrenning av statsløshet (1961)*. Det er samtidig viktig å understreke at statsborgerloven gjelder «med de begrensninger som følger av overenskomster med andre stater og folkeretten for øvrig», se § 3 i loven. Konvensjonene skal derfor gå foran ved eventuell motstrid. Departementet har gitt instruks til UDI om hvordan loven skal tolkes.

Den norske stat har som ønske å gi en velkomstgave til nye statsborgere som deltar i statsborgerseremonien. En gavebok utdeles derfor til alle nye statsborgere under seremonien. Boka omhandler hovedlinjer i Norges historie og sen-

trale trekk ved dagens Norge. Den gir også en innføring i det norske demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene, og hvilke rettigheter og plikter som gjelder for norske statsborgere. Gaveboka har ett forord med en hilsen fra Kongen. Boka er skrevet spesielt med tanke på statsborgerloven og statsborgerseremonien. Den første gaveboka ble publisert i 2006, andre utgave i 2015, og en helt ny gavebok kommer i 2024.

### Regjeringen vil

- utrede revisjon av statsborgerloven og statsborgerforskriften, blant annet for å få til et mer digitaliseringsvennlig regelverk og mer automatisering.
- vurdere å innføre en definisjon av statsløshet i statsborgerloven.
- gjennomføre et forskningsprosjekt om hvilken effekt lovendringene om tilbakekall av statsborgerskap har hatt på vurderingen av forholdsmessighet i konkrete saker om tilbakekall.
- ferdigstille en ny gavebok til utdeling ved statsborgerseremonier i 2024.

## 17 Offentlige tjenester for en mangfoldig befolkning

Innvandrere skal oppleve at de møtes med samme forventninger, og får samme muligheter, som alle andre. Likeverdige offentlige tjenester handler om at alle har den samme tilgangen til offentlige tjenester, at tjenestene er tilpasset individuelle behov og at de er av like god kvalitet for alle brukere, uavhengig av bakgrunn eller utgangspunkt. Tjenestetilbudene skal være kjent for alle aktuelle brukere og oppleves som relevante. Målet er at sluttresultatet skal være like godt for alle.

Å motta likeverdige tjenester er viktig for tillit og opplevelse av tilhørighet og aksept i det norske samfunnet. I sum handler det om at alle skal ha like muligheter til å delta og til å bidra i samfunnet.

Tjenestetilbudet påvirker mulighetene til og forutsetningene for deltakelse i samfunnet. Derfor har likeverdige offentlige tjenester, eller mangelen på dem, betydning i integreringsprosessen. Ulikhet i tjenestetilbud kan også innebære indirekte eller direkte diskriminering, i følge likestillings- og diskrimineringsloven § 24 som gir offentlige myndigheter en plikt til å jobbe aktivt og målrettet for å hindre at tjenestene ikke er diskriminerende. Begrenset mangfoldskompetanse i tjenesteapparatet kan være en årsak til manglende likeverdige tjenester. Alle offentlige virksomheter har et selvstendig ansvar for å tilpasse tjenestetilbudet til ulike brukergruppers behov. Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) omtales nedenfor.

Første del av kapitlet omhandler hvordan integreringsmyndighetenes samordningsrolle, tilpasset informasjon og bruk av kvalifisert tolk kan bidra til likeverdige offentlige tjenester for innvandrere. Andre del tar for seg hvordan offentlige tjenester på tre sentrale samfunnsområder – oppvekst og familie, barnehage og skole, helse og omsorg – skal være tilpasset en mangfoldig befolkning.

### 17.1 Informasjon og tolking i offentlig sektor

Målet om likeverdige offentlige tjenester gjelder alle offentlige virksomheter. Hver sektor har ansvar for at egne tjenester og tilbud når ut til ulike brukergrupper på en likeverdig måte og for at mangfoldsperspektivet blir ivaretatt.

#### 17.1.1 Tilrettelagt informasjon

Tilrettelagt og språklig tilpasset informasjon og kommunikasjon fra offentlige virksomheter er sentralt for å sikre likeverdige offentlige tjenester. Å nå ut med informasjon til hele befolkningen er også viktig for at alle tar informerte og fornuftige valg. Både under Covid-19-pandemien og i forbindelse med høye ankomster fra Ukraina, har vi erfart at viktig informasjon ikke alltid når ut til den delen av befolkningen som ikke behersker norsk, mangler digitale ferdigheter eller har liten kjennskap til det norske samfunnet.

Digitaliseringen av offentlige tjenester skjer i raskt tempo og de aller fleste av disse tjenestene går nå i hovedsak i digitale kanaler. Digitale ferdigheter og kompetanse er avgjørende for å kunne delta i arbeid, utdanning, samfunnsliv og i sosiale sammenhenger. Tall fra SSB viser at 5,3 prosent av befolkningen har utfordringer med å bruke digitale tjenester.<sup>1</sup> Forskningen peker også på ulike barrierer som kan gjøre mennesker digitalt sårbare. En studie finner at offentlig sektor har lite bevissthet, kunnskap og kompetanse om likeverdige digitale tjenester for personer med etnisk minoritetsbakgrunn.<sup>2</sup> Digital diskriminering med tanke på etnisitet, er ikke en tematikk som står øverst på agendaen i offentlig sektor, ifølge rapporten, selv om det foregår mye godt utviklingsarbeid for å sikre brukervennlige og funksjonelle tjenester.

Regjeringen har utarbeidet en *Handlingsplanen for økt inkludering i et digitalt samfunn*.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Schiro, 2024.

<sup>2</sup> Sand & Thaulow, 2023.

<sup>3</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2023.

### Boks 17.1 Likeverdige tjenester og mangfoldskompetanse

Alle offentlige virksomheter skal som følge av aktivitets- og redegjørelsespliktene, ivareta mangfoldsperspektivet gjennom gode og likeverdige tjenester. Dette innebærer å gi tilrettelagt og tilstrekkelig informasjon og veiledning til brukere med ulik bakgrunn, herunder innvandrere og andre minoritetsgrupper. Dette forutsetter både tilgjengelig og god informasjon, riktig veiledningskompetanse og at det brukes kvalifisert tolk.<sup>1</sup> I henhold til Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) skal offentlige organer som jevnlig bruker tolk, ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.

<sup>1</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023b, s. 26

Handlingsplanen skal bidra til at de som ønsker å delta digitalt, lettere kan finne støtte og skaffe seg nødvendige digitale verktøy og ferdigheter. Flere av tiltakene i handlingsplanen retter seg mot grupper i befolkningen som har mangelfulle eller svake digitale ferdigheter, for eksempel nettstedet [www.digihjelpen.no](http://www.digihjelpen.no).

Arbeids- og velferdsforvaltningen erfarer at personer med innvandrerbakgrunn utgjør en stor andel av dem som har utfordringer med å benytte digitale tjenester. Undersøkelser viser at digitaliseringen gjør tjenestene mer tilgjengelig for innbyggere som greier å bruke dem, samtidig som de ser ut til å ha blitt mindre tilgjengelig for innbyggere som har behov for andre former for kommunikasjon. Begrensede norskerfardigheter, lite systemkunnskap og lav digital kompetanse utgjør de viktigste barrierene mot å ta i bruk digitale løsninger.<sup>4</sup>

Arbeidsinnvandrerrutvalget anbefaler i NOU 2022: 18 at det gjennomføres en større digital satsing for å nå ut til alle nyankomne innvandrere med nødvendig og relevant informasjon.

Forvaltningen må sørge for å tilpasse og målrette informasjon til personer som ikke behersker norsk eller som av andre grunner er vanskelige å nå gjennom tradisjonelle kanaler. Dette gjelder særlig kriseinformasjon, men også annen informasjon fra myndighetene. Ansvarlige sektormyndig-

<sup>4</sup> Liodden mfl., 2023.

### Boks 17.2 Hvordan nå ut med informasjon til personer med innvandrerbakgrunn?

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har laget en veileder om språklig og kulturell tilpasning og formidling av informasjon. Veilederen er relevant for alle som skal kommunisere med og gi tjenester til personer med innvandrerbakgrunn og andre minoritetsspråklige innbyggere. Den viser hvordan offentlige virksomheter bør tilpasse informasjon til en mangfoldig og sammensatt befolkning. Veilederen inneholder lenker til relevante eksempler på informasjonsarbeid fra IMDi's digitale eksempelbank *Lær fra andre*. Nye eksempler publiseres fortløpende.

Offentlige myndigheter, uavhengig av sektor og nivå, har ansvar for å kommunisere med hele befolkningen innenfor sitt ansvarsområde. Alle skal ha lik tilgang på informasjon og tjenester. Ikke minst gjelder det informasjon i krise- og beredskapssituasjoner.

Veilederen gir blant annet råd om:

- språklig og kulturell tilpasning av informasjon
- verdien av å involvere personer med innvandrerbakgrunn i utvikling av budskap og tjenester
- å samle kunnskap om innvandrere på gruppenivå
- klart språk og oversettelser
- bruk av kvalifisert tolk
- hvordan godt samspill med frivillige organisasjoner bidrar til mer målrettet informasjonsarbeid
- bruk av ulike formidlingskanaler for å nå grupper og miljøer som ellers er vanskelige å nå

heter bør ha klare planer for hvordan dette skal gjøres.<sup>5</sup> Alternative informasjonsveier bør vurderes, herunder sosiale medier, frivillige organisasjoner og tros- og livssynssamfunn. Planverket må i større grad ta høyde for at en del innvandrere

<sup>5</sup> Se Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021, s. 51. Der foreslår DSB og IMDi at «kriseplanverk bør inkludere en vurdering av tjeneste- og informasjonsbehov til særlige sårbare grupper og tiltak for tilpasset informasjon og tjenester».

### Boks 17.3 Lærdommer og erfaringer fra håndteringen av Covid-19- pandemien

Innvandrere hadde i snitt høyere forekomst av Covid-19 og flere sykehusinnleggelses under pandemien enn den øvrige befolkningen. Det forklares blant annet med reisemønster, arbeidsforhold, boligforhold og tettere sosial kontakt, men også av at informasjonstiltak ikke nådde fram, særlig i første fase.<sup>1</sup>

Pandemien viste at det er viktig å nå raskt ut med målrettet informasjon til alle deler av befolkningen i krisesituasjoner, herunder deler av befolkningen som ikke behersker norsk. Koronakommisjonen peker på at det er spesielt viktig at myndighetene øker kunnskapen og bedrer kontakten med innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Pandemien har vist at oppsøkende virksomhet, kommunikasjon på morsmål, å styrke digital kompetanse, god språkforståelse, bruk av lokale ressurspersoner – gjerne med helsefaglig kompetanse –

og økt tilgjengelighet, er nødvendig for å bygge tillit.

I 2020, 2021 og 2022 ble det bevilget til sammen 86,6 mill. kroner til informasjonstiltak rettet mot innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i regi av frivillige organisasjoner. Organisasjonene har drevet informasjonsarbeid om en rekke temaer, fra smittevernråd til ivaretagelse av psykisk helse under pandemien, oppfølging av barn og unge og arbeidslivs-spørsmål. Det er videre lagt ned et betydelig arbeid for å øke bruken av kvalifisert tolk i offentlig sektor. Det er viktig å vedlikeholde dette samarbeidet gjennom det ordinære folkehelsearbeidet, også for å sikre god håndtering av framtidige kriser.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Indseth & Labberton, 2021.

<sup>2</sup> For ytterligere informasjon, se kap. 7.5 i Folkehelseinstituttet, 2023.

har svake ferdigheter i norsk og svake digitale ferdigheter.

IMDi startet i 2023 et arbeid med å utarbeide samlet informasjon for flyktninger og andre innvandrere. Nettstedet nynorge.no er en viktig informasjonskanal, både for målgruppen og for offentlig ansatte lokalt. I første omgang inneholder nettstedet informasjon til fordrevne med midlertidig kollektiv beskyttelse, men IMDi arbeider for å utvide målgruppen. IMDi har også utarbeidet en veileder for hvordan offentlige myndigheter kan nå ut med informasjon til personer med innvandrerbakgrunn, se boks 17.2.

#### 17.1.2 Bruk av kvalifisert tolk i offentlige virksomheter

For å sikre forsvarlig hjelp og rettssikkerhet, for å oppnå likeverdige offentlige tjenester for hele befolkningen og for at nye borgere skal få god informasjon om plikter og rettigheter i det norske samfunnet, er bruk av kvalifisert tolk og tilpasset kommunikasjon nødvendig. Bruken av kvalifiserte tolker er fortsatt for lav, og for mange tolkeoppdrag i offentlig sektor blir utført av tolker uten dokumenterte kvalifikasjoner. Samtidig er det en utfordring å kvalifisere et tilstrekkelig antall tolker i de språkene det til enhver tid er behov for. Tolkebehovet er ulikt i forskjellige deler av offentlig

sektor og ut fra hvilke innvandrergrupper som kommer til Norge.

Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) trådte i kraft i 2022. Den stiller krav om at offentlige organer skal bruke kvalifisert tolk når bruk av tolk er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Loven gir dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk fram til 31. desember 2026. I tillegg til en plikt for offentlige organer til å bruke tolk og et krav om å bruke kvalifisert tolk, stiller loven også krav til tolken. Tolken skal opptre i samsvar med god tolkeskikk, og loven inneholder også bestemmelser om tolkers habilitet og taushetsplikt. Bruk av barn til tolking og annen formidling av informasjon er forbudt og ble innført i forvaltningsloven § 11e allerede i 2016. Dette forbudet er nå innlemmet i tolkeloven § 4.

Tolkeloven er sektorovergripende og regulerer også tegnspråktolking og tolking på samiske språk. Hver enkelt sektormyndighet har ansvar for tilstrekkelig og forsvarlig bruk av tolker innenfor sitt ansvarsområde. Etterlevelsen avhenger av tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker på aktuelle språk. Den avhenger også av at sektormyndighetene har gode organisatoriske løsninger og bestillingssystemer som sikrer tilgang til kvalifiserte tolker ved behov. Tolke-monitor 2022 anslår en



underdekning av kvalifiserte tolker på om lag 30 prosent av den totale oppdragsmengden i 2022.<sup>6</sup> Mange offentlige organer mangler retningslinjer for bestilling og bruk av tolk, slik som tolkeloven krever.

IMDi er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. Direktoratet har som oppgave å veilede om tolkeloven og om bruk av tolk i offentlig sektor, bidra til at offentlige virksomheter bestiller og bruker kvalifiserte tolker samt å sikre at tilstrekkelig antall tolker i aktuelle språk blir kvalifisert. IMDi har ansvar for å drifte Nasjonalt tolkeregister og for kunnskapsutvikling på feltet.

Som integreringsmyndighet har IMDi primært ansvar når det gjelder innvandrere. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for tolking for døve, hørselshemmede og døvblinde. Retten til bruk av samiske språk blir regulert gjennom lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

### Regjeringen vil

- videreføre innsatsen for at offentlig sektor har tilgang på tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker i aktuelle språk.
- følge med på at bruken av kvalifisert tolk i offentlig sektor øker fram mot utløpet av dispensasjonsperioden i 2026.
- forsterke IMDis veiledning om retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.
- utvikle informasjonspakker rettet mot offentlige virksomheter om viktigheten av å bruke kvalifisert tolk og om forbudet mot barn som tolk. Informasjonspakkene vil bli aktivt og målrettet distribuert.
- jobbe for at offentlige tjenester er tilgjengelige også for personer med lav digital kompetanse.

## 17.2 Barnevern og familievern

En god oppvekst- og familiepolitikk inkluderer alle barnefamilier, gir økt velferd og trygghet for den enkelte og gir samtidig gevinster for hele samfunnet. Selv om de fleste barn og unge i Norge har gode oppvekstvilkår, lever en del av dem med utfordringer som virker inn på livet deres. Noen er særskilt sårbare, for eksempel på grunn av familiesituasjonen. Dårlige oppvekstvilkår har konsekvenser for barn her og nå og kan øke risikoen for å havne utenfor på sikt. Utenfor-

skap gir høye kostnader både for den enkelte og for samfunnet.

### 17.2.1 Familievern

Familieverntjenesten er grunnstammen i hjelpetilbudet til familier med samlivs- og relasjonsproblemer. Familievernkontorene gir tilbud om veiledning ved vansker, konflikter eller kriser i familien. Familievernet er en statlig tjeneste med 42 kontorer spredt over landet.

Familievernet skal kunne møte familier uansett hvilken bakgrunn de har. Tjenestens tilbud skal være like godt tilrettelagt for ulike grupper, og for å oppnå likeverdige tjenester må tilbudene tilpasses behovene til den enkelte familie.

Familieverntjenesten er en tjeneste med høy kompetanse og faglig tyngde. Tjenesten har oppgaver av ulik karakter. Noen oppgaver er rutinepreget og egner seg for standardisering, men de fleste oppgavene er komplekse og forutsetter høy faglig kompetanse og utstrakt bruk av faglig skjønn. En kompetanseprofil for familievernet må ta hensyn til begge disse behovene.<sup>7</sup>

Velferdsforskningsinstituttet NOVA beskriver i en rapport fra 2023 at familieverntjenesten «sliter med å nå ut til etniske og religiøse minoriteter».<sup>8</sup> Rapporten peker på foreldres frykt for offentlige tjenester, og da spesielt barnevernet, som en av årsakene. Det pekes også på at det bør være en forskjellssensitiv avdekking av familieproblemer og tilpasning av familievernets tilbud. Det jobbes kontinuerlig med at familievernet skal kunne gi et likeverdig tilbud til ulike grupper og for å styrke familievernets mangfoldskompetanse i møte med brukere.

Alle foreldre møter utfordringer i foreldreskapet. Foreldre med innvandrerbakgrunn kan i tillegg ha andre utfordringer enn foreldre i den øvrige befolkningen. Voksne innvandrere kan ha vokst opp med andre normer og kulturelle koder for hva som er en god oppvekst og oppdragelse. De kan oppleve det som utfordrende å oppdra barna i en annen kontekst enn de selv har erfaring fra, og oppleve motstridende forventninger fra storsamfunnet, eget miljø i Norge, og fra familie og nettverk i utlandet. Noen kan ha lite tillit til myndighetene, vanskelige levekår, ustabil økonomi og bosituasjon, og fysiske og psykiske helseutfordringer.

Foreldrestøttende arbeid, inkludert samlivstiltak, kan forebygge at utfordringer i familielivet

<sup>6</sup> Oslo Economics, 2022c; Agenda Kaupang, 2023.

<sup>7</sup> NOU 2019: 20.

<sup>8</sup> Aarset & Rosten, 2023.

vokser til alvorlige problemer som rammer barn. Foreldrestøtte skal styrke foreldre gjennom veiledning og støtte. Det er et mål at alle kommuner skal tilby kunnskapsbaserte samlivs- og foreldrestøttende tiltak. Foreldrestøttetilbudet skal være likeverdig og ivareta mangfoldsperspektivet. Foreldrestøtte foregår på mange arenaer, som i familievernet, helsestasjon- og skolehelsetjeneste, flyktningsjeneste, trossamfunn og frivillig sektor.

Tilskuddsordningen til foreldrestøttende tiltak skal støtte opp om barnevernsreformen og nå ut til alle samfunnsgrupper, inkludert foreldre med levekårsutfordringer. Alle kommuner kan søke om tilskudd, og tiltak kan gjennomføres i samarbeid med andre statlige instanser eller frivillige organisasjoner. Bufdir har en nettside som skal gi faglig støtte for ansatte og ledere i kommuner som ønsker å styrke det foreldrestøttende arbeidet i ulike tjenester. Hensikten med nettsiden er ikke å fortelle hvilke tiltak en kommune skal tilby, men å gjøre det enklere å vite hva man kan velge. Foreldre kan også få veiledning via den statlige nettressursen foreldrehverdag.no. Denne gir alle foreldre lett tilgang til rådgivning, hjelp og støtte i foreldreskapet, i form av artikler, filmer, podkast og digitale kurs.

### 17.2.2 Barnevern

Barnevernets formål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Ny barnevernslov trådte i kraft i 2023 og skal understøtte det forebyggende arbeidet og rettssikkerheten for barn og foreldre.

I møte mellom innvandrere og barnevernet oppstår det ofte friksjoner. Utfordringene har ofte vært omtalt som kulturelle, men handler også om informasjon, språk og relasjoner.<sup>9</sup> Det er derfor behov for en bred tilnærming med plass til perspektiver rundt både kultur, levekår og innvandrerbakgrunn. Også kjønn, klasse, avmakt og diskriminering kan spille inn.

Regjeringen vil jobbe for å bedre tilliten til barnevernet, særlig blant innvandrere. Tilliten til barnevernet og barnevernets omdømme påvirkes i hovedsak på to måter – hvordan barnevernet faktisk utfører sitt arbeid, dvs. kvaliteten på arbeidet, og hvordan barnevernet omtales. Det er igangsatt flere prosesser som skal heve kompetansen både blant barnevernsansatte som er ansatt i tjenesten i dag, og gjennom utdanningssektoren. Samarbeidet mellom statlig og kommunal sektor er blitt

styrket gjennom en samarbeidsavtale mellom Barne- og familiedepartementet og KS.<sup>10</sup> Gjennom en rekke tiltak har avtalen bidratt til å sette et viktig tema på dagsorden i kommunene. Tilsvarende utarbeidet Bufdir en handlingsplan med tre satsingsområder med mål om å bedre tilliten blant personer med innvandrerbakgrunn. Planen er evaluert internt og følges opp i direktoratets videre arbeid. Barnevernsmyndighetene og Utenriksdepartementet samarbeider løpende om transnasjonale barnevernssaker.

Regjeringen vil øke kunnskapen om hvordan barnevernet arbeider og hvordan barnevernet kan bistå med hjelp og støtte. Det er utviklet en digital verktøykasse for barnevernstjenestene med informasjon om barnevernets rolle og mandat, meldeplikt og samarbeid. Samarbeid med innvandrer miljøer og deres representanter kan bidra til økt tillit og forståelse. Barnevernsutvalget har foreslått en rekke tiltak, som vurderes i arbeidet med en kvalitetsreform i barnevernet.<sup>11</sup>

Det er igangsatt en rekke tiltak for å øke mangfoldskompetansen i barnevernet, herunder en større generell kompetansesatsing.<sup>12</sup> Kompetanse om etniske minoriteter, herunder innvandrere, er inkludert i samtlige barnevernsutdanninger. I tillegg tilbys en videreutdanning i minoritetskompetanse i barnevernet rettet mot ansatte i det kommunale barnevernet. Det er også etablert et opplæringsprogram for ansatte i det kommunale barnevernet, i den statlige fosterhjemstjenesten og ved barnevernsinstitusjoner. Med tolkelovens ikrafttredelse i 2022 ble tjenestenes ansvar for å bruke kvalifisert tolk lovregulert. Videre er det satt i gang et utredningsarbeid for en nærmere vurdering av en brobyggertjeneste, også kalt linkarbeid.

Universelle foreldrestøttende tilbud rettes inn mot alle foreldre, og noen spesifikke tiltak rettes mot innvandrere. Det er obligatorisk for nyankomne flykninger med barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programtiden, å delta på kurs i foreldreveiledning i regi av kommunen. Veiledningsprogrammet skal bidra til å skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst og fremme integrering i Norge. Mange kommuner benytter ICDP-kurs til dette, se boks 17.4. Bufdir har også utviklet en nettbasert fagressurs som informerer om kravene til gjennomføring og ulike veiledningsmetoder.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Barne- og familiedepartementet & KS, 2020.

<sup>11</sup> NOU 2023: 7.

<sup>12</sup> Barne- og likestillingsdepartementet, 2017.

<sup>13</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021a.

<sup>9</sup> Berg mfl., 2017.

#### Boks 17.4 Nattergalen og ICDP

*Nattergalen* er et mentorprosjekt ved OsloMet. Prosjektets primære mål er at flere barn med etnisk minoritetsbakgrunn skal fullføre videregående skole og ta høyere utdanning, samt at studentene som er mentorer, utvikler kultursensitivitet gjennom å bli kjent med barna og deres familier. Prosjektet retter seg mot førsteårsstudenter på bachelorstudier og er et frivillig og sosialt studietilbud. Se informasjon om prosjektet på nettsiden *Nattergalen – OsloMet*.

*International Child Development Programme* (ICDP) er et enkelt, helsefremmende og forebyggende program som har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge, samt forebygge psykososiale vansker. Programmet er kultursensitivt og vil kunne tilpasses ulike arenaer og ulike kulturelle kontekster. For foreldre som er nye i Norge, ønsker man i tillegg å bygge bro mellom foreldrenes tradisjonelle omsorgsverdier og de verdiene de møter i det norske samfunnet. En evaluering foretatt i 2017, viser at foreldre med innvandrerbakgrunn som har deltatt i programmet, får en bedre forståelse av barnevernet, og dette reduserer frykten en del familier har. IMDi har fått i oppdrag å evaluere modellen for foreldreveiledning tilpasset situasjoner med et høyt antall asylsøkere.

#### Regjeringen vil

- fortsette arbeidet med å bedre tilliten til barnevernet blant innvandrere.
- videreutvikle tiltak for å fremme mangfoldskompetanse i barnevernet.

### 17.3 Barnehage og skole

Barnehage og skole er viktige fellesarenaer i det norske samfunnet. Alle barn, unge og voksne skal føle seg inkludert og respektert, uavhengig av livssyn og kulturell bakgrunn. Utdanning er et av de viktigste virkemidlene for å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet, og for å bidra til samfunnsdeltakelse og forhindre utenforskap og udemokratiske holdninger.

Mange barnehager og skoler gjør en stor innsats for at minoritetsspråklige barn og unge skal få et tilbud av høy kvalitet.<sup>14</sup> Likevel får ikke alle elever den opplæringen og det tilbudet de har rett på, og omfanget, formen og kvaliteten på opplæringen varierer mellom skoler, kommuner og fylkeskommuner. Når det gjelder barnehage, er det ingen indikasjoner på at retten til plass ikke blir oppfylt, men forskning viser at kvaliteten på tilbudet varierer.

Barnehage- og skoleeiere har ansvaret for å gi et tilbud i tråd med barnas og elevenes behov og rettigheter. Eierne har et stort handlingsrom og det varierer hvordan de velger å tilrettelegge og organisere tilbudet til barna og opplæringen for de nyankomne elevene. Dette har blant annet sammenheng med at kommunene er ulike med hensyn til størrelse og andelen minoritetsspråklige barn og unge. Det henger også sammen med at det en del steder er manglende kompetanse, for lite ressurser og for dårlig kjennskap til regelverket knyttet til tilbudet til minoritetsspråklige barn og unge. Det er behov å øke kompetansen i barnehage og skole for å kunne gi god kvalitet på tilbudet. Regelverket etterleves og kunnskapsgrunnlaget styrkes.

I forbindelse med krigen i Ukraina har barnehage- og skoleeiere over hele landet vist stor vilje og evne til å få barn og unge raskt inn i barnehage og skole. Situasjonen har samtidig gitt utfordringer, blant annet med å skaffe nok personell og personell med riktig kompetanse.<sup>15</sup> Samtidig er mangel på kompetanse ikke en ny utfordring. En undersøkelse fra 2021–22 viser at 70 prosent av lærerne i grunnskolen som gir undervisning i særskilt språkopplæring, ikke har utdanning i andrespråkspedagogikk.<sup>16</sup> «Laget rundt eleven» er mange steder under press, og et større antall nyankomne elever med behov for oppfølging medfører ytterligere press på disse tjenestene.<sup>17</sup> Det er også en utfordring at samarbeidet mellom tjenestene ikke er godt nok.

#### 17.3.1 Barnehage

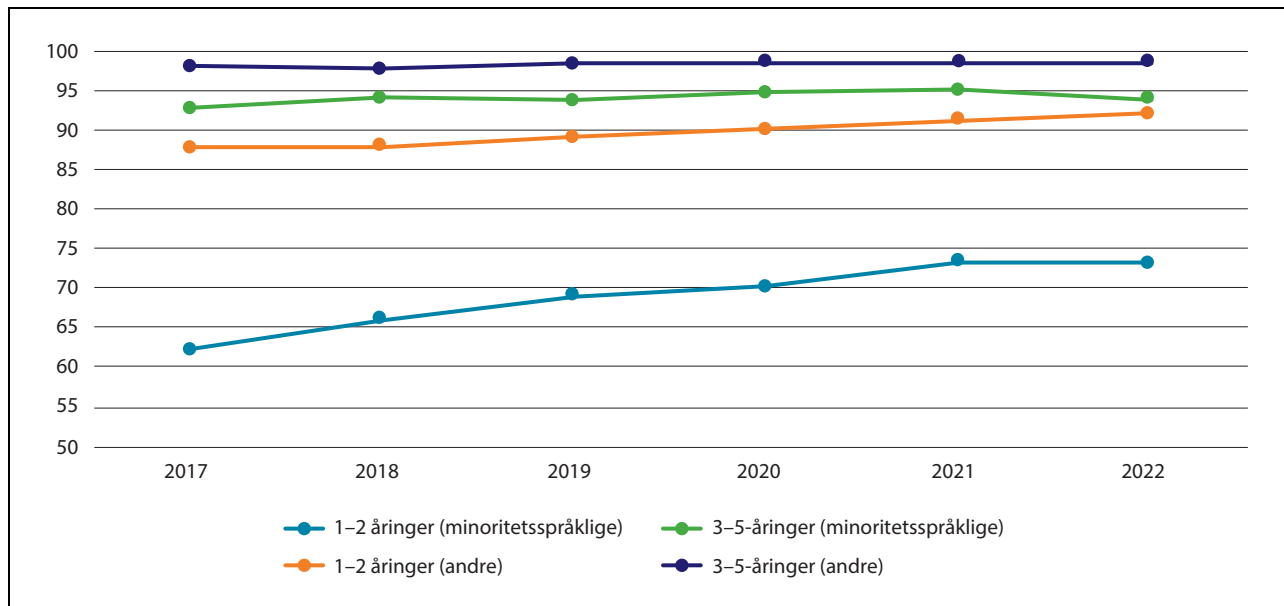
Barnehagen skal ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling, i samarbeid og forståelse

<sup>14</sup> Minoritetsspråklige barn i barnehage er definert ved at både barn og de foresatte har et annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk eller engelsk.

<sup>15</sup> Naper mfl., 2023. Bergene mfl., 2023.

<sup>16</sup> Arnesen mfl., 2022.

<sup>17</sup> Andrews & Hustad, 2022.



Figur 17.1 Andel barn i barnehage for minoritetsspråklige barn og andre barn 2017–2022. Prosent.

Kilde: Utdanningsdirektoratet/Statistisk sentralbyrå

med hjemmet. Barnehagen er en flerspråklig arena og skal legge til rette for god språkutvikling og et godt språkmiljø for alle barn. Alle barn i barnehagen skal få god språkstimulering gjennom barnehagehverdagen og få delta i aktiviteter som fremmer kommunikasjon og en helhetlig språkutvikling. Personalet i barnehagen skal bidra til at språklig mangfold blir en berikelse for hele barnegruppen, støtte flerspråklige barn i å bruke sitt morsmål og samtidig aktivt fremme og utvikle barnas norsk- eller samiskspråklige kompetanse.<sup>18</sup>

Å gå i barnehage med god kvalitet er gunstig både for barns språklige og sosiale utvikling, særlig for barn med lav sosioøkonomisk status og for barn med innvandrerbakgrunn.<sup>19</sup> I 2022 var om lag 20 prosent av alle barn som gikk i barnehage, minoritetsspråklige. Siden 2021 har det vært en betydelig vekst i antallet minoritetsspråklige barn, blant annet som følge av mange fordrevne fra Ukraina. Barnehagedeltakelsen for minoritetsspråklige barn har økt fra 70,6 prosent i 2009 til 86,2 prosent i 2022. Ifølge *Barnehagens innrapporteringssystem (BASIL)* gikk om lag 3 000 fordrevne ukrainske barn i barnehage per 15. desember 2023. Minoritetsspråklige barn starter senere i barnehage og har i gjennomsnitt færre år i barnehage før skolestart, men det store flertallet har

gått i barnehage før de begynner på skolen. For 3–5-åringene er deltakelsen nesten like høy som for øvrige barn.

Enkelte steder er det en utfordring med en stor andel barn i barnehagen med et annet morsmål enn norsk. I disse barnehagene kan norskutviklingen gå tregere og bidra til at barn begynner på skolen med for svake norskferdigheter til å følge ordinær opplæring, til tross for at de har gått flere år i barnehage.<sup>20</sup>

Noe av det viktigste som gjøres for å få flere til å gå i barnehage, er å sørge for at barnehage er tilgjengelig til en lav pris. Derfor har regjeringen senket maksimalprisen og styrket moderasjonsordningene for barn fra familier med lav inntekt. For å få flere minoritetsspråklige barn til å starte i barnehage tidligere gir staten også tilskudd til informasjons- og rekrutteringsarbeid i kommuner med særlige utfordringer. Kommuner som mottar tilskudd, står fritt i hvordan de velger å bruke midlene for å øke barnehagedeltakelsen. Det gis også tilskudd for å styrke språkutviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage til kommuner der minst 50 barn, som utgjør minst ti prosent av barnehagebarna, er definert som minoritetsspråklige. Kommunene står fritt i hvordan de velger å bruke midlene for å nå målet. Bevilgningen er økt betydelig i regjeringsperioden.

I januar 2023 la regjeringen fram *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*.

<sup>18</sup> Utdanningsdirektoratet, 2024b.

<sup>19</sup> Kunnskapsdepartementet, 2023; Kunnskapsdepartementet, 2024b.

<sup>20</sup> Oslo kommune, 2022.

### Boks 17.5 Områdesatsinger – oppvekst og utdanning

Områdesatsinger er et virkemiddel for å gjøre en ekstra innsats for tjenesteutvikling og bedre nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder. Se også punkt 15.1. Gjennom områdesatsingene i Oslo kommune for perioden 2017–2026 bidrar Kunnskapsdepartementet med midler til delprogrammet Oppvekst og utdanning. Midtveiseevalueringen av områdesatsingene sier blant annet følgende om barnehage:

Barnehageprogrammet er organisert under delprogram oppvekst og utdanning, men har sin egen styringsgruppe bestående av barnehagesjefene i de seks bydelene som er omfattet av områdesatsingene i Oslo. Et mye omtalt prosjekt som er i oppstartsfasen, er Språksterk 1–6. I tillegg til finansiering fra delprogram oppvekst og utdanning, har prosjektet mottatt 19 millioner kroner fra Forskningsrådet for en 4-års periode med

mål om å videreutvikle, gjennomføre og evaluere effektene av et pedagogisk opplegg for barnehagebarn i alderen 1 til 6 år. Modellen vil bestå av tre deler:

- Praksisbasert profesjonsutvikling for ansatte i barnehagene
- Forslag til aktiviteter og arbeidsmåter for å styrke barns deltakelse, lek og utforskning i barnehagen
- Barnehage-hjem samarbeid for å støtte barns språklæring

I tillegg er det et mål å styrke kapasiteten i barnehagesektoren og i pedagogisk-psykologisk tjeneste til å støtte flerspråklige barn og familier. Dette skal skje gjennom et godt partnerskap mellom forskerne, pedagogisk-psykologisk tjeneste og barnehageeierne i de deltakende bydelene, samt ved involvering av brukergrupper som foreldre og ansatte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> PwC & Fafo (2021)

Gjennom strategien vil regjeringen legge til rette for at alle barn i Norge skal få mulighet til å ta del i barnehagefelleskapet, og at kvaliteten i barnehagen skal bli bedre og mer likeverdig over hele landet.

Utdanningsdirektoratet har utviklet flere kompetansepakker som skal bygge opp under kollektiv kompetanseutvikling i barnehagen og støtte arbeidet med rammeplanen. Direktoratet har laget en kompetansepakke om flerspråklig barnehagemiljø som skal bidra til å fremme og utvikle de flerspråklige barnas norsk- eller samiskspråklige kompetanse.<sup>21</sup> Utdanningsdirektoratet har også opprettet tilbud om videreutdanning for barnehagelærere om blant annet barns språkutvikling og språklæring. 184 personer fikk tilbud om dette i 2023.

Andelen elever som rapporterer at de blir mobbet på skolen, økte markant på alle trinn fra 2021 til 2022. Mobbingen økte også fra 2022 til 2023.<sup>22</sup> Det er for lite kunnskap om hva utviklingen skyldes, om eventuelle forskjeller i opplevelse av skolemiljøet og mobbing mellom ulike grupper, og hvorvidt det er grupper av elever som er særlig

berørt av den negative utviklingen. Utdanningsdirektoratet har derfor fått i oppdrag å skaffe mer utfyllende kunnskap om hvordan elevene opplever skolemiljøet, og om det er forskjeller mellom ulike grupper av elever.

Reglene om barnehagemiljø kom i 2021, og det er behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget om barns trivsel i barnehagen og barnehagens arbeid med å følge opp bestemmelsen om et trygt og godt barnehagemiljø. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å gjøre dette.

#### 17.3.2 Grunnskole

Det er store forskjeller på hvilke skolefaglige erfaringer og forutsetninger elever med innvandrerbakgrunn har når de starter i grunnskolen. Noen er født i Norge og behersker norsk. Andre har innvandret sent i skoleløpet og kan ha mangelfull skolegang. I 2023 hadde om lag 21 prosent av elevene i norsk grunnskole innvandrerbakgrunn, og 41 prosent av disse hadde selv innvandret. Skolen skal gi alle elever – uansett bakgrunn – et tilpasset opplæringstilbud, en likeverdig opplæring og hjelp til å lære og trives.

Alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år

<sup>21</sup> Utdanningsdirektoratet, 2023a.

<sup>22</sup> Utdanningsdirektoratet, 2024.

og til de har fullført det tiende skoleåret. For nyankomne barn gjelder retten til grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder, uavhengig av oppholds- og bosettingsstatus. Retten skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned. Som følge av de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina, er fristen midlertidig utvidet til tre måneder.<sup>23</sup> Tall fra høsten 2023 indikerte at omtrent 95 prosent av de nyankomne i grunnskolealder fikk et fullverdig opplæringsstilbud.<sup>24</sup>

Nyankomne elever har de samme rettighetene og pliktene som øvrige elever. Etter opplæringsloven har elever med et annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Om nødvendig har de også rett til morsmålsopplæring, tospråklig opplæring i fag eller begge deler. Retten til særskilt språkopplæring videreføres i ny opplæringslov. For skoleåret 2022/2023 er det registrert om lag 44 000 elever med vedtak om særskilt norskopplæring. I tillegg har om lag 11 500 morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring eller tilrettelagt opplæring.

Nyankomne elever kan gis opplæring i egne grupper, klasser eller skoler (innføringstilbud) i hele eller deler av opplæringen, fram til de kan nok norsk til å følge ordinær undervisning. Eleven eller foresatte må samtykke til bruk av innføringstilbud, men det er gitt unntak fra dette ifm. høye ankomster av fordrevne fra Ukraina. Skoleåret 2022/2023 var det registrert om lag 7 000 elever i egne undervisningsgrupper (innføringstilbud, -grupper, -skoler).

Kommunene skal kartlegge elevenes norskspråklige ferdigheter før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring, for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter til å følge vanlig opplæring. Utdanningsdirektoratet har utviklet et digitalt kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for språklige minoriteter som kommunene kan benytte.<sup>25</sup> Verktøyet vil bli videreutviklet i 2024.

Kommunene skal ha tilbud om leksehjelp i grunnskolen. Innvandrere deltar i større grad i leksehjelp i grunnskolen og bruker mer tid på leksur enn andre elever.<sup>26</sup> En evaluering av leksehjelptilbudet peker mot at leksehjelpen ga en posi-

tiv effekt. Det var imidlertid lite som tydet på at leksehjelpen har påvirket systematiske forskjeller i elevers skoleresultater knyttet til kjønn, sosioøkonomisk familiebakgrunn og innvandrerbakgrunn.<sup>27</sup>

Å delta i kunst- og kulturaktiviteter kan bidra til å skape tilhørighet og fellesskap. Mange kulturskoler ønsker å bidra til inkluderingsarbeid i sin kommune og jobber godt med inkludering i lokalsamfunnet sitt, men bare 13 prosent av elever i grunnskolealder går på kulturskolen. De fleste er jenter med høyt utdannede og kulturinteresserte foreldre. For at kulturskolen skal kunne være en inkluderingsarena, er en viktig del av det lokale kulturskolearbeidet å utvikle tilbud og aktiviteter som flere grupper barn og unge og deres familier opplever som relevante og med mange typer kulturuttrykk. Andre måter å nå ut til nye elever på er igjennom ulike former for breddetilbud og samarbeid med barnehage, SFO og skole.

Mange elever med innvandrerbakgrunn lykkes godt i utdanningssystemet i Norge. En gjennomgang av forskning om dette i Norge peker på at mange barn med innvandrerforeldre er motiverte for å gå på skolen, og at de ofte bruker mer tid på skolearbeid og har mer uttrykte planer for høyere utdanning enn elever uten innvandrerbakgrunn.<sup>28</sup>

Forskning viser samtidig at det er større avstand mellom elever som lykkes og ikke lykkes blant unge med innvandrerbakgrunn enn i den øvrige delen av befolkningen.<sup>29</sup> Når man sammenligner gjennomsnittlige resultat for læringsutbytte mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn i grunnskolen, finner man forskjeller mellom gruppene. Elever uten innvandrerbakgrunn oppnår de beste resultatene, mens elever som selv har innvandret, har de laveste snittkarakterene. Norskfødte elever med innvandrerforeldre plasserer seg mellom disse, men nærmest elever uten innvandrerbakgrunn. Jentene gjør det bedre enn guttene.

Elever som kommer til landet sent i skoleløpet, har ofte større utfordringer enn andre elever med innvandrerbakgrunn. De skal på kort tid lære seg norsk, og noen må ta igjen tapt skolegang. Elevene kan også ha andre typer utfordringer, som traumer etter krig og flukt. Botid har mye å si for læringsresultater og mestringsnivå.

<sup>23</sup> Se Prop. 90 L (2022–2023)

<sup>24</sup> Bergene mfl., 2023. Se også tall i Grunnskolens informasjonssystem (GSI) per 1. oktober 2023.

<sup>25</sup> Utdanningsdirektoratet, 2023b.

<sup>26</sup> Utdanningsdirektoratet, 2021.

<sup>27</sup> Backe-Hansen, 2013.

<sup>28</sup> Reisel mfl., 2019a; Friberg, 2016.

<sup>29</sup> Birkelund og Mastekaasa, 2009. Se også Prop. 1 S (2022–2023) for Kunnskapsdepartementet, kap. 6 Nøkkeltal for grunnsopplæringa.



Elever som kommer til landet sent i skoleløpet, er blant dem som har de svakeste resultatene i norsk skole og har større risiko for å falle ut av videregående opplæring.<sup>30</sup>

Elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, som foreldrenes utdanningsnivå eller husholdningens inntekt, ser ut til å ha sterk sammenheng med grunnskoleresultater. Gjennomsnittlige karakterer er betydelig lavere blant elever som har lavt utdannede foreldre eller bor i en lavinntektshusholdning. Dette er tilfellet for elever med og uten innvandrerbakgrunn. Når det tas hensyn til sosioøkonomiske kjennetegn, reduseres forskjellene mellom elever med ulik innvandrerbakgrunn betraktelig.<sup>31</sup>

Elever med innvandrerbakgrunn hadde redusert gapet til majoritetselvene og hadde økt gjennomføringen i videregående opplæring til rundt 70 prosent i 2015, en økning på 10 prosentpoeng i løpet av om lag 15 år.<sup>32</sup> En slik utvikling, der utdanningssystemet har greid å jevne ut disse forskjellene, må karakteriseres som en suksess, selv om forskerne ikke er sikre på årsakene til den positive utviklingen. Frafallet henger i stor grad sammen med foreldrenes sosioøkonomiske nivå for alle typer elever. Det er likevel klar variasjon etter foreldrenes opprinnelsesregion. Barn av foreldre fra Tyrkia, Midtøsten og Nord-Afrika har lavere fullføring enn barn av foreldre fra Sørøst-Asia, med elever uten innvandrerbakgrunn et sted imellom.<sup>33</sup>

Den internasjonale leseundersøkelsen, *PIRLS*, viser en tydelig nedgang i leseferdigheter for norske tiåringer fra 2016 til 2021. Alle de nordiske landene har svakere resultater sammenlignet med forrige undersøkelse, men nedgangen er størst i Norge og tilsvarer omtrent et halvt skoleårs progresjon. Norske tiåringer oppgir dessuten å ha lavest leseglede blant barn i alle de andre landene som deltok i undersøkelsen. Det er en klar sammenheng mellom familiens sosioøkonomiske status og elevenes leseprestasjoner. Jentene presterer fremdeles bedre enn guttene. Minoritetsspråklige elever<sup>34</sup> har svakere gjennomsnittlige lese-

prestasjoner enn majoritetsspråklige elever, og disse prestasjonsforskjellene har holdt seg stabile.<sup>35</sup> Minoritetsspråklige elevers gjennomsnittsskår i Norge ligger på 523 poeng i 2021, 21 poeng lavere enn majoritetsspråklige elevers gjennomsnitt, men høyere enn det internasjonale gjennomsnittet på 503 poeng. Etter en kontroll for familiens sosioøkonomiske status og kjønn er forskjellen mellom majoritetsspråklige og minoritetsspråklige elever kun seks poeng. Den tilsvarende forskjellen i Sverige er på 27 poeng, mens den er hele 38 poeng i Finland.<sup>36</sup>

Tall fra en undersøkelse fra SSB viser samtidig at så mange som halvparten av 9 til 15 år gamle innvandrere leser papirbøker på fritiden hver dag, mens tilsvarende tall for hele aldersgruppen bare er tre av ti. Denne undersøkelsen viser også at både innvandrere og norskfødte barn med innvandrerforeldre i denne aldersgruppen leser mer enn resten av befolkningen på samme alder.<sup>37</sup>

I PISA 2022 presterer norske 15-åringer betydelig svakere i både lesing, matematikk og naturfag sammenlignet med PISA 2018. Stadig flere elever presterer på det laveste mestringsnivået på alle de tre fagområdene. I matematikk er det en forskjell på 36 poeng mellom minoritets elever og majoritets elever. Forrige gang matematikk var hovedområde, i 2012, var denne forskjellen på 47 poeng. Når man kontrollerer for sosioøkonomisk bakgrunn, synker forskjellen i PISA 2022 ned til ni poeng.<sup>38</sup>

Kommunen har som skoleeier ansvaret for å følge opp slik at elever får det opplæringstilbudet de har rett på. Staten må legge godt til rette og støtte kommunene. På nasjonalt nivå finnes det derfor veilednings-, informasjons- og kompetanse tiltak, men også utvikling av digitale løsninger og pedagogiske ressurser. I tillegg gis det ekstra økonomisk støtte til særlige tiltak.

Nasjonale myndigheter bidrar til å støtte opp under eieres ansvar for å ha relevant kompetanse, blant annet gjennom satsingen på videreutdanning for lærere og ledere i barnehage og skole. I videreutdanningstilbudet for lærere i skolen, *Kompetanse for kvalitet*, er tilbudet i andrespråkspedagogikk populært og har hatt god søkning. I 2023 var det 353 lærere som fikk tilbud om slik videreutdanning, om lag hundre flere enn i 2022 og 2021.<sup>39</sup> Kunnskapsdepartementet følger opp

<sup>30</sup> For mer informasjon, se Prop. 1 S (2022–2023) for Kunnskapsdepartementet, kap. 6 Nøkkeltal for Grunnopplæringa; Hermansen, 2017.

<sup>31</sup> Mastekaasa & Birkelund, 2023; Statistisk sentralbyrå, 2024c

<sup>32</sup> Reisel mfl. 2019a.

<sup>33</sup> Reisel mfl., 2019a.

<sup>34</sup> I PIRLS brukes «majoritetsspråklige» om elever som oppgir at de alltid eller nesten alltid snakker norsk hjemme, og betegnelsen «minoritetsspråklige» om elever som av og til eller aldri snakker norsk hjemme.

<sup>35</sup> Wagner mfl., 2023.

<sup>36</sup> Wagner mfl., 2023.

<sup>37</sup> Schiro mfl., 2023.

<sup>38</sup> Jensen mfl., 2023.

<sup>39</sup> NOU 2022: 13.



### Boks 17.6 Bedre kunnskap om opplæring for nyankomne

Kunnskapsdepartementet har over tid satset på å få mer kunnskap om hvilke opplæringstilbud som fungerer best for nyankomne elever. Det er lite sikker kunnskap om effektene av opplæringstilbudene til nyankomne elever.<sup>1</sup> Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og FAFO har gjennomført en forstudie for departementet som konkluderte med at datagrunnlaget ikke er egnet til å kunne gjennomføre effektstudier i Norge, og at stort lokalt handlingsrom gjør kvantitativ forskning krevende. Rapporten som pekte på noen etiske utfordringer med effektstudier, anbefalte grunnleggende, beskrivende studier, og etter hvert sammenliknende studier for å danne et bedre kunnskapsgrunnlag om feltet, parallelt med en utbedring av datagrunnlaget. På denne bakgrunn, gjennomfører NIFU med flere dybdestudier for å styrke kunnskapsgrunnlaget om opplæringstilbudet for nyankomne elever.

I en delrapport vinteren 2023 fant forskerne blant annet at det er stor variasjon i organiseringen av opplæringen for nyankomne elever, men

at det mest vanlige tilbudet er opplæring i ordinær klasse.<sup>2</sup> Sosial inkludering virker å være en utfordring uansett organisering, ettersom nyankomne elever i alle tilbudstyper savner sosial omgang med det de kaller «norske» elever. En foreløpig konklusjon er at formen på organiseringen av tilbudet til nyankomne elever er mindre viktig enn hva som tilbys i opplæringen. Forskerne peker på at det som trengs, er gode rutiner, forutsigbarhet, tid, støtte, tilrettelegging, og trygghet. Skolen må ha en gjennomtenkt og godt begrunnet plan som er støttet av skoleeier og forankret blant de ansatte. Planen må sikte mot at også nyankomne elever skal være fullverdige medlemmer av skolefelleskapet. Det må gjøres mye arbeid i den enkelte skole som vil innebære kompetanseutvikling, selvrefleksjon og utfordring av egen praksis.<sup>3</sup> Sluttrapporten skal foreligge våren 2024.

<sup>1</sup> Wollscheid mfl., 2017.

<sup>2</sup> Wollscheid mfl. 2017.

<sup>3</sup> Lødding mfl., 2022.

forslagene i NOU 2022: 13 *Med videre betydning: Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole* for å utvikle et nytt system for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og opplæring. Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ferdigstilte i 2023 en digital kompetansepakke for lærere som underviser nyankomne. Se boks 17.6 for mer informasjon om kompetansetiltak.

Gode leseferdigheter er avgjørende både her og nå og for det livet elevene skal leve i framtida. Regjeringen vil derfor arbeide for å styrke elevens leseferdigheter og lesemotivasjon, og Kunnskapsdepartementet samarbeider med Kultur- og likestillingsdepartementet og om en leselyststrategi, se punkt 16.2. Støtten til skolebibliotekene økes, og levekårsutsatte områder blir prioritert. Det er også bevilget midler til kompetansetiltak for lærere. Faglig trygge lærere er nøkkelen til å styrke elevenes leseferdigheter. Mange skoler jobber godt med lesing, men elever leser i større grad enn før på skjerm, og lesevanene deres har endret seg. I tillegg øker støtten til leselystprosjekter.

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å iverksette tiltak for å støtte skoler, kommuner og fylkeskommuner i iverksettingen av ny opplæringslov. Støtte til gjennomføring av regelverket knyttet til opplæring for nyankomne og minoritetsspråklige elever vil videreutvikles som et ledd i dette.

Utdanningsdirektoratet og NAFO utvikler digitale støtte- og veiledningsressurser og gjennomfører samlinger og webinarer for barnehage- og skolesektoren. Tiltakene skal bidra til god regelverksforståelse og -etterlevelse, og god pedagogisk praksis i barnehage og opplæringstilbud for nyankomne og minoritetsspråklige elever.

Arbeidsinnvandrerrutvalget anbefaler i sin utredning at det utredes nærmere om det bør innføres nasjonale standarder for hvordan norske kommuner og fylkeskommuner skal ta imot nyankomne elever.<sup>40</sup> Pågående arbeid for å få bedre data om opplæringstilbudet til nyankomne elever og dybdestudien av opplæringstilbud for nyankomne elever (se boks 17.6), vil på sikt kunne gi

<sup>40</sup> NOU 2022: 18.

### Boks 17.7 Innvandrerdriv

Begrepet «innvandrerdriv» brukes av flere for å forklare hvorfor mange innvandrere og barna deres lykkes godt i opplæringsystemet.<sup>1</sup> Flere av disse elevene lykkes bedre enn mange majoritets elever med foreldre som har tilsvarende sosioøkonomisk status. Det er en rekke mulige årsaker til at barn av innvandrere opplever å få dette «drivet». Det kan være fordi foreldrene har usedvanlig sterke ønsker på vegne av barna for å ta høyere utdanning. De er opptatt av å gi barna og familien et bedre liv enn de ville hatt om de ikke hadde flyttet til Norge. Det kan være fordi det er høy prestisje i flere innvandrer-miljøer for høyere utdanning, og barna kan ønske å gjøre foreldrene stolte. Andre kan ha sosiale normer som begrenser jenters frihet og utfoldelse, kombinert med høyt utviklet plikt-

følelse for å gjøre lekser og få gode resultater i skolen.<sup>2</sup> En kulturelt betinget og autoritær oppdragelse i kombinasjon med barns følelse av lojalitet til foreldrene, bidrar til høye ambisjoner, sterk motivasjon for skolearbeid og innsats. Samtidig kan mange innvandrere ha en annen klassetilhørighet enn den de statistiske registrerte kjennetegnene ved utdanning, inntekt og arbeid i Norge tilsier. Dermed kan de ha verdier og normer som er mer i samsvar med den opplevde tilhørigheten enn den faktiske.<sup>3</sup> Forklaringen på «innvandrerdrivet» i skolen er med andre ord sammensatt.

<sup>1</sup> Reisel mfl., 2019; Kindt, 2017.

<sup>2</sup> Friberg, 2016.

<sup>3</sup> Kindt, 2017.

ny kunnskap om hva som er god opplæring for nyankomne.

#### 17.3.3 Skolefritidsordning

Skolefritidsordningen (SFO) skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna, og gi barna omsorg og tilsyn. SFO er en viktig arena for inkludering. SFO-tilbudet kan bidra til sosial utjevning ved å gi alle barn tilgang til en felles arena for lek, læring, vennskap og kultur- og fritidsaktiviteter. Dette forutsetter respekt for forskjellighet og anerkjennelse av mangfold. I henhold til rammeplanen for SFO skal ordningen ivareta, anerkjenne og synliggjøre mangfold og legge til rette for at ulike språk, uttrykksformer og kulturer kan inkluderes i lek og aktivitet.

Et av hovedfunnene fra evalueringen av skolefritidsordningen i 2018 var at det var svært stor variasjon på utforming, innhold, målsetninger og kvalitet i tilbudet.<sup>41</sup> Ifølge evalueringen brukes SFO i svært liten grad strategisk som en arena for integreringsarbeid. Kompetanse blant personalet er viktig for inkludering av minoritetsspråklige barn i SFO. Kun om lag åtte prosent av de ansatte har pedagogisk bakgrunn.<sup>42</sup> I en kartlegging Ram-bøll har gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdi-

rektoratet, peker både ledere og ansatte på behov for kompetanseheving i arbeid med barn i et flerkulturelt og flerspråklig miljø.<sup>43</sup> Siden 2022 har regjeringen satt av 10 millioner kroner årlig til kompetanseheving i SFO. Blant annet har det blitt utviklet et tilbud om etterutdanning for SFO-ledere.

Regjeringen vil at alle barn skal ha mulighet til å delta i SFO. Fra høsten 2022 fikk derfor alle elever på første trinn tilbud om tolv timer gratis SFO per uke. Denne ordningen ble utvidet til å gjelde alle elever på 2. trinn fra høsten 2023, og vil utvides videre til elever på 3. trinn fra høsten 2024. Det er også innført en nasjonal ordning med redusert foreldrebetaling for lavinntektsfamilier, slik at foreldrebetalingen per elev maksimalt skal utgjøre seks prosent av inntektene til husholdningen. Som følge av innføringen av 12 timer gratis SFO på første trinn, økte deltakelsen med nesten ti prosentpoeng fra 2021 til 2022. I 2023 deltok 92 prosent av elevene. Det finnes ikke oppdatert statistikk om deltakelse blant minoritetsspråklige barn, men det er grunn til å tro at økningen også gjelder disse barna.

#### 17.3.4 Samarbeid med foresatte

Både barnehager og skoler har gjennom lovverket plikt til å samarbeide med foreldrene. Et godt

<sup>41</sup> Wendelborg, 2018.

<sup>42</sup> Utdanningsdirektoratet, 2022a.

<sup>43</sup> Sjøvold mfl., 2022.

### Boks 17.8 Tiltak for barnehagen og skolen – Ukraina-situasjonen

Regjeringen har tatt initiativ til en rekke nasjonale tiltak for å bistå kommunene i en krevende situasjon med mange fordrevne fra Ukraina. Kommunene har fått utvidet frist før de må ha et fullverdig opplæringstilbud på plass. Se boks 3.1 for nærmere omtale av de midlertidige endringene som er innført i barnehageloven og opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har oppdatert relevant informasjon og veiledningsmaterieell, og utviklet informasjon om det norske skolesystemet for foresatte og elever på mange språk, inkludert russisk og ukrainsk. I forbindelse med flyktningssituasjonen i 2015 ble det utviklet en rekke ressurser og digitale løsninger til bruk i barnehager og for å undervise nyankomne elever, som gjort tilgjengelig for fordrevne fra Ukraina.

NAFO har fått midler til å utvikle digitale ressurser som Bildetema.no, Lexin, morsmål.no og skolekassa.no på ukrainsk og ved behov også på russisk. Fleksibel opplæring (tospråklig opplæring over nett) er utvidet med matematikk og grunnleggende norsk med støtte på ukrainsk. Det er også bevilget midler via Utdanningsdirektoratet til oversettelse og utvikling av pedagogisk materieell i barnehage og skole.

Ifølge kommunene er den største utfordringen å skaffe nok og kvalifisert personell. Gjennom Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett for 2023 ble det derfor bevilget midler til tiltak som skal bidra til bedre bemanning og høyere kompetanse i barnehage og skole når det gjelder nyankomne barn, unge og voksne.

samarbeid med hjemmet er viktig for utviklingen og trivselen til det enkelte barnet. Mange innvandrereforeldre kan ha lite erfaring med slikt samarbeid. Barnehagen og skolen må ta særskilt ansvar for å opprette god dialog og involvere også disse foreldrene for å skape en god arena for sosialt fellesskap, læring, og inkludering. Det er derfor viktig med god informasjon. Det finnes informasjon om det norske barnehage- og skolesystemet på flere språk fra Utdanningsdirektoratet, Foreldreutvalget for barnehager (FUB), Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og på morsmål.no.

Bruk av kvalifisert tolk kan blant annet være aktuelt i utviklingssamtaler, foreldresamtaler eller foreldremøter, når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller yte forsvarlig hjelp og tjeneste, se punkt 17.1.2. Tospråklige ansatte kan brukes i mindre formelle, hverdagslige sammenhenger, for eksempel for å gi enkle beskjeder til hjemmet eller for å unngå misforståelser. Utdanningsdirektoratet har samlet noen råd om bruk av tolk i barnehage og skole på nettsidene sine.<sup>44</sup>

#### 17.3.5 Videregående opplæring

Nyankomne unge med lovlig opphold har de samme rettighetene til videregående opplæring som andre elever. Ordinær søknadsfrist til videre-

gående opplæring er 1. mars. Enkelte søkergrupper har frist 1. februar. Dette gjelder blant annet elever med vedtak om særskilt språkopplæring og ungdom som nylig har kommet til Norge. Fylkeskommunene skal så langt som mulig ta hensyn til søknader som kommer etter søknadsfristen. Det finnes informasjon om videregående opplæring og om opplærings- og utdanningssystemet mer generelt på flere språk hos Utdanningsdirektoratet, vilbli.no og utdanning.no.

Elever med annet morsmål enn norsk eller samisk har ved behov rett på særskilt språkopplæring. Også i videregående opplæring kan hele eller deler av tilbudet gis i egne grupper, klasser eller skoler, såkalte innføringstilbud, etter samtykke. Det må vurderes om slik opplæring er til det beste for den enkelte eleven. Organiseringen og innholdet i opplæringen må sikre inkludering og et godt skolemiljø. Målet er at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å følge den ordinære opplæringen. Når eleven er overført fra innføringstilbud til ordinær klasse, kan eleven fortsatt ha behov for og rett til særskilt språkopplæring.

I den nye opplæringsloven som trer i kraft 1. august 2024, innføres nye og forsterkede rettigheter som også er av stor betydning for både ungdom og voksne med innvandrerbakgrunn. En av de største endringene innebærer at dagens tidsbegrensning på tre år i retten til videregående opplæring for ungdom ikke videreføres, og at den nye opplæringsloven gir rett til videregående opplæ-

<sup>44</sup> Utdanningsdirektoratet, 2022b. IMDi har veiledningsmaterieell.

ring frem til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.<sup>45</sup> Det innføres også en rett til yrkesfaglig rekvalifisering, som gir rett til fag- og yrkesopplæring også for dem som har studie- eller yrkeskompetanse fra tidligere.

Ny opplæringslov gir en plikt for fylkeskommunen til å ha et opplæringsstilbud i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring, for elever som mangler faglige eller språklige forutsetninger for å kunne delta i og bestå videregående opplæring. Et slikt tilbud er særlig viktig for elever med kort botid i Norge. Flere kommuner og fylkeskommuner tilbyr for eksempel allerede i dag *kombinasjonsklasser*, i hovedsak til nyankomne unge innvandrere. Her får de grunnskoleopplæring etter dagens regler om grunnskoleopplæring særlig organisert for voksne, kombinert med fag på videregående nivå. Opplæringen blir gjerne lagt til en videregående skole, slik at ungdommene kan ha sosial tilhørighet i en ungdomsgruppe med andre på samme alder. Den nye plikten til å ha et overgangstilbud vil kunne bli oppfylt ved for eksempel å tilby slike kombinasjonsklasser, men det er opp til fylkeskommunen å avgjøre hvordan tilbudet organiseres, hvilket innhold som skal tilbys og omfanget av tilbudet. Regelen om et overgangstilbud gir ikke en rettighet for den enkelte elev.

Fra 1. august 2024 skal de mellom 16 og 19 år som ikke har fullført grunnskole fra før av, få opplæring etter læreplanene for forberedende *opplæring for voksne* (FOV), se punkt 11.2. Når det gjelder dem mellom 16 og 19 år med rett til videregående opplæring, men som ikke har faglige eller språklige forutsetninger for å kunne delta i eller gjennomføre slik opplæring, kan fylkeskommunen velge hvilke læreplaner de vil bruke. Dersom fylkeskommunen tilbyr mer grunnskoleopplæring for dem som har rett til videregående opplæring, men trenger mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående, skal læreplanene for FOV benyttes.

Fullført videregående opplæring blir stadig viktigere for å få stabil tilknytning til det norske arbeidslivet. Andelen som fullfører videregående skole, har økt med ni prosentpoeng de siste ti årene. Blant elevene som begynte i videregående opplæring i 2016, fullførte 81 prosent med studie- eller yrkeskompetanse. Både de som har innvandret selv og norskfødte med innvandrerforeldre, har lavere fullføring enn øvrige elever. Gutter med innvandrerbakgrunn har særlig lav fullføringsgrad, med 58 prosent for innvandrer gutter, og 73

prosent for norskfødte gutter med innvandrerforeldre. Blant øvrige gutter er det 80 prosent som fullførte.<sup>46</sup>

I oppfølgingen av *Fullføringsreformen* jobber Kunnskapsdepartementet med følgende forslag som gjelder ungdom:

- satse på kvalifisering og formidling til læreplasser. Det må være et mål å sikre læreplass til alle som ønsker seg et fag- eller svennebrev. Her må man også se på spørsmål om dimensjonering og inntak til videregående opplæring.
- arbeide videre med å gjøre elevene mer studieforberedt, det vil si å bli kvalifisert til videre utdanning, og arbeidet med å se på vurderingsformer må fortsette.
- bidra til å skape en videregående opplæring preget av motivasjon, mestring og mangfold. Videregående opplæring skal være en arena for trivsel og læring for alle.
- utvikle politikken i dialog og samarbeid med dem som er berørt av satsinger og tiltak.

### 17.3.6 Høyere utdanning

Studenter med innvandrerbakgrunn utgjør omkring 17 prosent av studentene i norsk høyere utdanning i 2022. Denne gruppen består av 26 400 innvandrere og 11 560 norskfødte med innvandrerforeldre.<sup>47</sup> Norskfødte med innvandrerforeldre tar ofte høyere utdanning etter videregående. De har også høyest andel med universitet- og høgskoleutdanning blant dem som er 25 år eller eldre.<sup>48</sup>

Som gruppe har studenter med innvandrerbakgrunn litt andre preferanser enn befolkningen ellers. Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk er mindre utbredt blant studenter med innvandrerbakgrunn. Særlig lav er andelen på grunnskolelærerutdanningene med rundt 8 prosent. Farmasi er i den andre enden av skalaen. Av dem som holdt på med masterutdanninger i farmasi i 2022, var 42,4 prosent innvandrere og 22,2 prosent norskfødte med innvandrerforeldre. De resterende 35,4 prosent av studentene tilhørte den øvrige befolkningen.<sup>49</sup>

Andelen med innvandrerbakgrunn på utdanninger i økonomi og administrasjon, ingeniørutdanning, barnehagelærer og, sykepleie, er omtrent som gjennomsnittet i norsk høyere utdanning

<sup>46</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023i.

<sup>47</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023j.

<sup>48</sup> Kalcic & Ye, 2023.

<sup>49</sup> Statistisk sentralbyrå, 2023j.

<sup>45</sup> Meld. St. 21 (2020–2021).

Det er ikke mye kunnskap om hvordan sosial bakgrunn og innvandrerbakgrunn påvirker utdanningsvalg. Hovedfunnene viser at utdanningen til foreldre påvirker barnas utdanningsvalg, men sammenhengen er svakere for jenter enn for gutter. I tillegg finner man at barn av innvandrere gjør litt mindre kjønnsdelte utdanningsvalg enn den øvrige befolkningen.<sup>50</sup>

I *Strategi for rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket 2024–2030* tydeliggjør regjeringen at personer som representerer et mangfold i befolkningen, er en viktig målgruppe for rekruttering til lærerutdanning.<sup>51</sup> Derfor vil regjeringen fortsatt utvikle det nasjonale rekrutteringsprosjektet som blant annet skal arbeide for et større mangfold blant lærere i barnehage og skole.

### Regjeringen vil

- heve kvaliteten på barnehagetilbudet gjennom oppfølgingen av *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*.
- redusere foreldrebetaling i barnehage.
- følge opp delprogram «Oppvekst og utdanning» innenfor områdesatsinger i levekårsutsatte områder ut avtaleperioden.
- videreføre tilskudd for å øke barnehagedeltakelsen og gi god språklig utvikling for minoritetsspråklige barn.
- videreføre tilskudd for økt pedagogtetthet i barnehager i levekårsutsatte områder.
- utvikle og etablere et utdanningstilbud i innføring i norsk barnehage og skole for personer som har relevant pedagogisk utdanning fra utlandet.
- utvide fleksibel opplæring slik at flere kan få nytte av den tospråklige fjernundervisningen.
- utvikle digitale ressurser for innvandrerforeldre og ansatte i barnehage og skole.
- bedre kunnskapsgrunnlaget om nyankomne barn i barnehage og elever i grunnskolen
- sette av midler til kompetansetiltak for lærere knyttet til lesing.
- øke støtten til skolebibliotekene og leselystprosjekter.
- styrke kompetansen i andrespråkspedagogikk.
- utvide ordningen med 12 timer gratis SFO til 3. trinn fra høsten 2024.
- arbeide for et større mangfold blant lærere i barnehage og skole gjennom det nasjonale rekrutteringsprosjektet.

<sup>50</sup> Reisel mfl. (2019b).

<sup>51</sup> Kunnskapsdepartementet, 2024a.

## 17.4 Helse

Innvandrere er en mangfoldig gruppe, med ulik bakgrunn, ulike levekår ulike levevaner og forekomst av sykdom. Som gruppe vurderer innvandrere sin helse som dårligere enn befolkningen som helhet.

### 17.4.1 Variasjon i helsetilstand

Det er store variasjoner blant innvandrere. Faktorer som innvandringsgrunn, sosial bakgrunn, landbakgrunn mv. kan ha betydning. Noen sykdommer, tilstander og levevaner er vanligere i enkelte innvandrergrupper enn i den øvrige befolkningen.<sup>52</sup> Det gjelder blant annet overvekt og fedme, muskel- og skjelettplager, type 2-diabetes, røyking og vitamin D-mangel. Andre sykdommer, tilstander og levevaner er imidlertid mindre utbredt i enkelte innvandrergrupper enn i den øvrige befolkningen. Det gjelder for eksempel flere kreftformer og alkoholbruk. Samtidig er andelen innvandrere med psykiske plager høyere enn i befolkningen generelt. Innvandrere som har vært i Norge over lengre tid, har en levealder og dødelighet som er likere den øvrige befolkningen. Flyktninger spesielt, men også innvandrere generelt, kan oppleve belastninger knyttet til nytt språk, nye omgivelser, og det å vokse opp i et flerkulturelt samfunn.

Særlig innvandrere med bakgrunn fra lav- og mellominntektsland har i større grad psykiske helseplager enn den øvrige befolkningen.<sup>53</sup> Opplevd rasisme og diskriminering kan påvirke psykisk helse i betydelig grad. Flyktninger har betydelig høyere forekomst av psykiske lidelser, særlig PTSD, depresjon og angst, sammenlignet med den øvrige befolkningen. Dette kan ha sammenheng med traumatiserende erfaringer i forbindelse med flukt, sammen med såkalt postmigrasjonsstress.<sup>54</sup>

Sosioøkonomisk status har betydning for helse. Også blant innvandrere er lang utdanning relatert til bedre egenvurdert helse og lavere risiko for hjerte- og karsykdommer og funksjonsnedsettelse. Sammenhengen mellom utdanning og helse ser likevel ut til å være svakere blant innvandrere, kanskje fordi utdanning fra fødelandet ikke alltid korresponderer med yrke, inntekt eller anseelse i Norge.

<sup>52</sup> Spilker mfl., 2023.

<sup>53</sup> Reneflot mfl., 2018, s.74.

<sup>54</sup> Michelsen mfl., 2023.



### Boks 17.9 Migrasjonshelse

Migrasjonshelse handler om hvordan migrasjon og migrantbakgrunn kan påvirke helse sammen med tilgang til og bruk av helsetjenester. Fagfeltet er tverrfaglig med utøvere og aktører fra en rekke helse- og samfunnsfagsdisipliner, institusjoner og organisasjoner.

Migrasjonsbakgrunn omtales som en helse-determinant hvor årsak til migrasjon, migrasjonsprosess og mottakelse og levekår i et nytt land kan påvirke både helse og livskvalitet hos migranter og deres familier.

Fagfeltet har fått større betydning i Norge som følge av en økende andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn. Covid-19, pandemien synliggjorde at migrasjonshelsekompetanse er avgjørende for å kommunisere med og levere

gode og likeverdige tjenester til hele befolkningen (NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*).

FHI har et fagmiljø for migrasjonshelse, som utfører registeranalyser, spørreundersøkelser, kvalitativ forskning, samt rådgivning og formidlingsaktiviteter. Enhet for migrasjonshelse ved FHI koordinerer fire nettverk som skal legge til rette for kontakt mellom aktører på feltet fra frivillig sektor, kommunehelsetjenestene, sykehus og akademia og stimulere til lokale initiativ, samarbeid og kompetanseheving om migrasjon og helse.

For mer informasjon, se [fhi.no/he/migrasjonshelse](https://fhi.no/he/migrasjonshelse).

I NOU 2023: 5 *Den store forskjellen – Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse* påpekes det at det er forskjeller mellom noen grupper kvinner med innvandrerbakgrunn og kvinner ellers, og mellom ulike grupper av innvandrerkvinner når det gjelder levekår, levevaner, og forekomst av sykdom.<sup>55</sup> Utvalget belyser særlig svangerskaps- og fødselskomplikasjoner, oppmøte i Livmorhalsprogrammet og Mammografiprogrammet, og kjønnslemlestelse. Regjeringen følger opp NOU 2023: 5 i en egen strategi om kvinners helse som skal legges fram i 2024.

Folkehelsemeldingen er regjeringens nasjonale strategi for utjevning av sosiale helseforskjeller.<sup>56</sup> Hovedbudskapet er at regjeringens politikk og virkemidler er innrettet for å gi størst effekt for dem som trenger det mest, men samtidig er bra for alle. Innvandrere er en viktig målgruppe for arbeidet. Meldingen beskriver virkemidler for å utjevne sosiale helseforskjeller og å fremme helse og livskvalitet i befolkningen. Meldingen varsler også en økt vekt på forebygging i helse- og omsorgstjenesten, løfter arbeidsmiljøets betydning for helsen, og følger opp regjeringens handlingsplan for fysisk aktivitet og arbeidet for et mer aldersvennlig samfunn.

Arbeid for å motvirke sosial ulikhet i helse, for å bedre helsekompetansen i befolkningen og for

sårbare grupper følges opp gjennom *Nasjonal helse- og samhandlingsplan*.

Helsedirektoratet vil videreutvikle kultursensitiv kommunikasjon med mål om enkel og effektiv formidling av kostråd til grupper med ulik matkultur. En stadig mer mangfoldig befolkning krever nye tilnærminger i kostholdsarbeidet. Et eksempel er at foreldre som har bakgrunn fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika, kan få gratis D-vitamintilskudd gjennom helsestasjonen til spedbarn 0–6 måneder gamle for å forhindre at spedbarn med økt risiko for D-vitaminmangel utvikler mangeltilstander som i alvorlige tilfeller kan gi rakitt.

#### 17.4.2 Helse- og omsorgstjenester

Folkehelse rapporten fra Folkehelseinstituttet (FHI) understreker at det er lite eller ingen data og forskning om helse og bruk av helsetjenester for mange grupper av innvandrere. Kunnskapen vi har er først og fremst basert på resultater fra enkeltundersøkelser og kvalitative studier. Det finnes også analyser av nasjonale registerdata,<sup>57</sup> men disse har begrensninger fordi de må kobles med data om innvandring eller landbakgrunn fra SSB eller Folkeregisteret, som krever tillatelser og finansiering. Dette gjelder også asylsøkeres bruk av helsetjenester og legemidler fordi de er vanskelig å identifisere i registerdata.

<sup>55</sup> NOU 2023: 5; Spilker mfl., 2022.

<sup>56</sup> Meld. St. 15 (2022–2023).

<sup>57</sup> Laue mfl., 2023.

Tilgjengelig kunnskap viser at innvandrere generelt bruker helsetjenester i mindre grad enn den øvrige befolkningen, men bruken av helsetjenester varierer mye med alder, botid, årsak til innvandring og landbakgrunn. Dødeligheten er også ulik for de forskjellige innvandringsgrunnene, hvor de som har kommet til Norge på grunn av flukt, har den høyeste dødeligheten.<sup>58</sup>

Helsedirektoratet oppdaterer og tilpasser kontinuerlig den nasjonale veilederen om helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familieegjente. Helsedirektoratet anbefaler tidlig identifisering av behov for helsehjelp etter ankomst til landet for asylsøkere, flyktninger og familieinnvandrere. Direktoratet har derfor utarbeidet brukervennlige og enkle kartleggingsskjema som verktøy for helsetjenesten for å kunne avdekke tidlig helsebehov. Helsedirektoratet anbefaler også at kommunene tre måneder etter ankomst til landet tilbyr en helseundersøkelse for å kartlegge helsetilstand og eventuelle behov for psykisk og/eller somatisk oppfølging. Helsepersonell skal også sørge for tilrettelagt informasjon om rett til helsehjelp, helsetjenestene og hvordan man går fram for å få hjelp ved sykdom.

Den norske befolkningen blir stadig eldre. I likhet med den demografiske utviklingen ellers vil andelen eldre med innvandrerbakgrunn også øke betydelig framover. Eldre med innvandrerbakgrunn rapporterer om dårligere helse enn befolkningen som helhet og er mye plaget av psykiske og psykosomatiske problemer. De er også overrepresentert i poliklinisk kontakt innenfor psykisk helsevern.<sup>59</sup>

Forbruket av omsorgstjenester blant eldre innvandrere er lavere enn i tilsvarende aldersgrupper i den øvrige befolkningen. Noen av forklaringene kan være språkproblemer, tabuer mot å søke hjelp, manglende kunnskap om tjenestetilbud eller tradisjoner for familieomsorg. Med økt botid i Norge kan dette endre seg og føre til at eldre innvandrere i økende grad etterspør offentlige omsorgstjenester, kanskje særlig ved økt yrkesaktivitet blant innvandrerkvinner, slik at de i mindre grad kan yte familieomsorg. Det kan også skape et press på pårørende om å yte omsorg, dersom eldre innvandrere møter en helse- og omsorgstjeneste som ikke treffer deres behov.

Helsekompetanse er viktig for å kunne forebygge sykdom, for å kunne håndtere og mestre etablert sykdom og for å kunne følge egen behandling. Helsekompetanse er også viktig for å

kunne bruke helsetjenestene på en god måte. Innvandrere med kort utdanning og dårlig økonomi har blant annet vansker med å finne informasjon, og bruke digitale verktøy. Lav helsekompetanse er forbundet med dårligere helse og svakere oppfølging av egen sykdom, høyere sykdomsforekomst, hyppigere innleggelse i sykehus og mer bruk av helsetjenester. En av tre innvandrere ligger på eller under laveste nivå for generell helsekompetanse i Norge. Dette innebærer begrenset mulighet til å forholde seg til helseinformasjon.

Språklige utfordringer kan også virke begrensende for den enkeltes tilgang til helseinformasjon og helsetjenester. Dårlige norskkunnskaper kan bidra til ensomhet og sosial isolasjon. For eldre, særlig personer med demens, er det kjent at tillært språk kan bli borte eller at man kan få utfordringer med å uttrykke seg på majoritetspråket. Tjenestene for eldre innvandrere må tilpasses den språklige og kulturelle bakgrunnen til den enkelte, blant annet ved at informasjon er tilgjengelig på et språk vedkommende behersker eller at det brukes kvalifisert tolk.

FHI gjennomførte i 2022 en systematisk kartlegging av helse- og omsorgstjenester til eldre innvandrere.<sup>60</sup> Rapporten viser at den eksisterende forskningen om kommunale helse- og omsorgstjenester til eldre innvandrere hovedsakelig har kvalitativt design og omhandler ulike gruppers erfaringer med tjenester, i hovedsak erfaringer med tjenestene generelt og tjenester knyttet til demens og sykehjem. En del studier omhandler også oppfatninger om helse- og sykdom og kulturelt betingende oppfatninger om å motta offentlig omsorg versus omsorg fra familien. Det ser ut til at forskningen i stor grad omhandler innvandrere med opprinnelse i europeiske og asiatiske land. FHI fant mangel på forskning om tilpassede tiltak i helse- og omsorgstjenestene og tiltak for å redusere barrierer for tilgang til og bruk av tjenestene. Det er spesielt behov for forskning som undersøker effekt av slike tiltak, samt forskning om hvordan slike tiltak erfares av brukerne og deres pårørende.

### 17.4.3 Virkemidler og tiltak

Regjeringen vil skape en sterk offentlig helsetjeneste som er tilgjengelig for alle. Det skal ytes likeverdige helse- og omsorgstjenester til hele befolkningen og tjenestetilbudet skal tilpasses den enkelte. Tilgangen til og kvaliteten på tjenestene skal være like god, uavhengig av brukernes

<sup>58</sup> Dzamarija, 2022, s.4.

<sup>59</sup> Dzamarija, 2022, s. 124.

<sup>60</sup> Hestvik mfl., 2022.



norskknnskaper, kulturelle tilhørighet, helsekompetanse og sosioøkonomiske bakgrunn. Arbeid for å motvirke sosial ulikhet i helse, for å øke helsekompetansen og for å støtte opp om sårbare grupper skjer blant annet gjennom oppfølging av *Folkehelsemeldinga* og *Nasjonal helse- og samhandlingsplan*.

Det er viktig at digitalisering av tjenester gjennomføres på en måte som fremmer en likeverdig tilgang til helse- og omsorgstjenester. *Helsenorge* er den digitale hovedinngangen til offentlige helse- og omsorgstjenester. Her finnes kvalitetssikret og oppdatert informasjon om helse, livsstil, sykdom, behandling og rettigheter. Innbyggerne har tilgang til forskjellige selvhjelps løsninger og selvbetjenings løsninger og har innsyn i egne helseopplysninger, journaldokumenter og timebestillinger. For mange benyttes også *Helsenorge* til dialogtjenester i forbindelse med konsultasjoner og behandling. Det finnes kvalitetssikrede helseverktøy som kan motivere og bidra til egenmestring. Blant verktøyene er det nettkurs, apper og videoer innenfor psykisk og fysisk helse og levevaner.

Det er viktig at tjenestene er tilpasset den språklige og kulturelle bakgrunnen til den enkelte, for eksempel at informasjon er tilgjengelig på et språk den enkelte behersker, eller at det brukes kvalifisert tolk. *Strategi for å øke helsekompetansen i befolkningen (2019–2023)* ble lagt fram i 2019. Helsedirektoratet har de siste årene fulgt opp strategien, hvor ett av de sentrale målene er å sørge for at helsekompetanse er innlemmet i planlegging, utvikling, gjennomføring og evaluering

av helse- og omsorgstjenestene. Dette handler om hvordan helse- og omsorgstjenestene organiseres for at brukere enkelt skal klare å finne fram til riktig tilbud, eller hvordan informasjon muntlig og skriftlig formidles og er tilpasset brukernes helsekompetanse. Helse- og omsorgstjenesten må tilby informasjon, systemer og tjenester som ivaretar en mangfoldig befolkning med ulik grad av helsekompetanse, språkkompetanse og digitale ferdigheter. Regjeringen har i *Nasjonal helse- og samhandlingsplan* lansert at det skal legges fram en ny strategi for helsekompetanse.

### Regjeringen vil

- følge opp arbeidet for å motvirke sosial ulikhet i helse, for å bedre helsekompetanse i befolkningen og for å ivareta sårbare grupper gjennom tiltak i folkehelsemeldinga og nasjonal helse- og samhandlingsplan.
- sikre at alle eldre, uavhengig av kjønn, seksuell orientering, etnisk og kulturell bakgrunn skal kunne bruke sine ressurser og bli møtt ut fra sine behov og forutsetninger gjennom *Bo trygt hjemme-reformen*.

Arbeids og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 22. mars 2024 Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp blir sendt Stortinget.

## Referanser

- Agenda Kaupang. (2023). *Tolkemonitor LOV for rapporteringsåret 2022*. (Agenda Kaupang Rapport R1021950).
- Akin, D., Wold, K.L., Stokke, M., & Skarli, J.B. (2022). *På leting etter trygghet: Integrering av LHBTIQ+ flyktninger i Norge*. (Skriftserien 25/2022). Østlandsforskning, Høgskolen i Innlandet.
- Alsos, K., Nergaard, K. & Svarstad, E. (2021). *Arbeidsgiverorganisasjoner og tariffavtaler*. (Fafo Rapport 07/2021).
- Andersen, S.N. og Mohn, S.B. (2017). Innvandrere mindre overrepresentert blant siktede enn før. I: Sandnes, T. (red.). *Innvandrere i Norge 2017*. Statistiske analyser 155. Statistisk sentralbyrå
- Andersen, S.N., Holtsmark, B. & Mohn, S.B. (2017). *Kriminalitet blant innvandrere og nonnrskfødte med innvandrerforeldre. En analyse av registerdata for perioden 1992-2015*. (SSB Rapport 36/2017). Statistisk sentralbyrå.
- Andersson, E.S., Skar, A.-M.S. & Jensen, T. (2020). Mot et bedre liv: vendepunkter blant enslige mindreårige asylsøkere under 16 år. Migrasjonskonferanse 2020 – abstract 2. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid* (17)4, 291–292.
- Andrews, T.M. & Hustad, B.-C. (2022). *Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?* (NF Rapport 12/2022). Nordlandsforskning.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina. Rapport*. Regjeringen.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023b) *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering – ny innsats 2024–2027*. Regjeringen.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2023). *NAV's omverdensanalyse 2023–2035. Samfunnstrender og konsekvenser for NAV*. (NAV Rapport 4/2023).
- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet & Skattetaten (2023). *Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2022*.
- Arnesen, D. & Sivesind K.H. (2020). *Organisasjonslandskap i endring 2009-2019. Fra ideologisk samfunnsendring til individuell utfoldelse?* (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor Rapport 5/2020).
- Arnesen, H.S., Steffensen, K., Foss, E.S., Lervåg, M.-L. & Keute A.-L. (2022). *Lærerkompetanse i grunnskolen. Hovedresultater 2021/2022*. (SSB Rapport 50/2022). Statistisk Sentralbyrå.
- Arnesen, P.K. (2020, 15. desember). *Innvandrere bor trangere*. (SSB-analyse 18/2020). Statistisk sentralbyrå.
- Asplan Viak (2023, 9. juni). *Mulige strategier for å framskaffe flere boliger til flyktninger*. (Asplan Viak Rapport).
- Backe-Hansen, E., Bakken, A. & Huang, L. (2013). *Evaluering av leksehjelptilbudet 1.–4. trinn. Sluttrapport*. (NOVA Rapport 6/2013).
- Bakke, B., Degerud, E.M.M, Gravseth, H.M.U., Hanvold, T.N., Løvseth, E.K., Mjaaland, B., Sterud, T. & Øygardslia, H. (2021). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021. Status og utviklingstrekk*. (STAMI Rapport 4/2022). Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Bakkeli, V. & Jensen, R.S. (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger. Perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene*. (Fafo Rapport 8/2015).
- Banulescu-Bogdan, N. (2022). *From Fear to Solidarity. The Difficulty in Shifting Public Narratives about Refugees*. (Migration Policy Institute 2022).
- Barne- og familiedepartementet & KS. (2020). *Samarbeidsavtale om felles innsats for å skape forståelse for barnevernets samfunnsmandat og formidle kunnskap om hvordan barnevernet arbeider*.
- Barne- og familiedepartementet. (2020). *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*.
- Barne- og familiedepartementet. (2023). *En barn- dom for livet – Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier*.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2024*.
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. (2023). *Årsrapport 2022. Kompetanseteamet mot*

- tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2024, 12. februar). *Rekordmange saker om tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll i 2023.* Bufdir.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2022, 12.2.2024). *Tall og statistikk fra krisesentrene i norske kommuner (2022).*
- Barslund, M., Busse, M., Leanarts, K., Ludolph, L. & Renman. (2017). Integration of Refugees: Lessons from Bosnians in Five EU Countries. *Intereconomics* (52)5, 257-263.
- Beatty, T. K. M & Sommervoll, D. E. (2008). *Discrimination in Europe: Evidence from the Rental Market.* (Discussion Papers 547/2008). Statistisk sentralbyrå.
- Bekkengen, F. V. & Strøm, F. (2021). *Kultur blant personer med innvandrerbakgrunn.* (SSB Rapport 27/2022). Statistisk sentralbyrå.
- Benedictow, A., Gamrath, T., Iversen, M., Kotsadam, A. & Norberg-Schulz, M. (2023) *Diskriminering i det norske leiemarkedet for boliger.* (Samfunnsøkonomisk analyse Rapport 23/2023).
- Berg, B. (1999). *Når situasjonen gjør det mulig... Om bosniske flyktninger og tilbakevending.* (Sintef Rapport).
- Berg, B., Paulsen, V. M., Haugen, G. M., Garvik, M. & Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter. Innvandreres møter med barnevernet.* NTNU Samfunnsforskning.
- Berge, C. & Johansen, I. (2023, 28. juni). *Utenlandske pendlere tilbake på nivået før pandemien.* Statistisk sentralbyrå.
- Berge, C., Andreassen, L. & Køber, T. (2022, 28. april). *Den grenseløse arbeidskraften.* (SSB Analyse 4/2022).
- Bergene, A.C., Samuelsen, Ø., Tahir, H. Vonen, M.N., Daus, S., de Besche, T. (2023). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater frå Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleiere høsten 2023.* (NIFU Rapport 26/2023).
- Bergh, J., Christensen, D.A. & Holmås, T.H. (2021). Mobiliseringsvalget 2019. Hadde kommunereformen noen betydning? I Saglie, Jo., Seggaard, S.B. & Christensen, D.A. (red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?*
- Birkelund, G. E., Chan, T. W., Ugreninov, E., Midtbøen, A., & Rogstad, J. (2019). Do terrorist attacks affect ethnic discrimination in the labour market? Evidence from two randomized field experiments. *The British Journal of Sociology*, 70 (1), 241–260.
- Bjerck, M., Rønnebak, M. Eide, T.H. & Andersen, T. (2018). *Motivasjon og hindre for inkludering av flyktninger. Et dybdykk i arbeidsgiverperspektivet.* (ØF Rapport 2018:2). Østlandsforskning.
- Bjørnholt, M., Bredal, A. & Ruud, N. S. (2021). *Seksuelle krenkninger og hjelpsøking blant utsatte med innvandrerbakgrunn. En undersøkelse av erfaringer i hjelpeapparatet og politiet.* (NOVA Rapport 11/2021). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet & Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Bjørnset, M., Kindt M. T & Rogstad, J. (2021). *Hva arbeidsgivere snakker om når de snakker om språk. Om forståelse av språkkrav og språkprøver.* (Fafo Rapport 3/2021).
- Bratsberg, B., Raaum O. & Røed K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelyset på arbeidslivet* 33(3), 185–207.
- Bratsberg, B., Raaum O. & Røed K. (2017). Immigrant labor integration across admission classes. I Andersen, T.M, Damm A.P & Åslund O. (Red), *Nordic Economic Policy Review* (TemaNord 2017:520, s. 17-54).
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2018). *Job loss and immigrant labor market performance.* Oslo: Frischsenteret.
- Brattbakk, I. & Andersen, B. (2017). *Oppvekststedets betydning for barn og unge.* (AFI Rapport 2/2017).
- Brekke, J.-P., Fladmoe, A., Lidén, H. & Orupabo, J. (2020). *Etnisk og religiøs mangfold i arbeidslivet. Holdninger, erfaringer, diskriminering og praksis.* (ISF Rapport 3/2020).
- Brekke, J.-P., & Fladmoe, A. (2022). *Holdninger til innvandring, integrering og mangfold i Norge: integreringsbarometeteret 2022.* (ISF Rapport 6/2022).
- Brekke, J.-P. (2001). *Velkommen og farvel?: Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge.* [Doktorgradsavhandling].
- Brekke, J.-P. (2002). *Kosovo – Norge, tur og retur: Midlertidig opphold for kosovoflyktninger.* (ISF Rapport 8/2002). Institutt for samfunnsforskning.
- Bye, K.S. (2023, 4. september). *Hvor mye tjener innvandrere?* Statistisk sentralbyrå.
- Christensen, D.A., Finseraas, H. & Holmås, T.H. (2021). *Kunnskap om kommunene for å videreutvikle treffsikker bosetting.* (NORCE Rapport 29/2021).
- Clement, V., Rigaud, K.K., de Sherbinin, A., Jones, B, Adamo, S., Schewe, J., Sadiq, N. & Shabahat, E. (2021). *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration.* The World Bank.

- Dahle, M., Jones, H. & Møller, I. (2022). *Tilrette- lagt fag- og yrkesopplæring. Erfaringer og grep fra samarbeid.* (Ideas2evidence rapport 2022:17).
- Dalen, H. B. (2019, 10. desember). *Mye frivillig innsats blant norskfødte med innvandrerforeldre.* Statistisk sentralbyrå.
- Dalen, K, Flatø, H & Friberg, J.H. (2022). *Hverdagsintegrering. En pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandrerbefolkningen.* (Fafo Rapport 15/2022).
- Dale-Olsen, H. & Finseraas, H. (2019). *Linguistic Diversity and Workplace Productivity* (Discussion Paper Series: 12621). IZA Institute of Labor Economics.
- Danmarks statistik (2018). *Indvandrere i Danmark 2018.*
- Dapi, B. & Tyldum, G. (2023). *Introduksjonsprogram for ukrainske flyktninger. Hvilket tilbud fikk de i 2022?* (Fafo Analysenotat Juni 2023).
- Delacretaz, D., Kominers, S.D. & Teytelboym, A. (2023). Matching Mechanisms for Refugee Resettlement. *American Economic Review* 113(10), 2689-2717.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Handlingsplan for auka inkludering i eit digitalt samfunn.*
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap & Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021). *Styrket beredskap for personer med innvandrerbakgrunn i kriser. Tiltak for myndigheters samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid for en mangfoldig og sammensatt befolkning.*
- Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2015). *Ti års erfaringer: en kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere.* (Fafo Rapport 26/2015).
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafo Rapport 31/2017).
- Dyb, E. & Zeiner, H. (2021). *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging.* (NIBR Rapport 10/2021).
- Dzamarija, M. T. (2022). *Eldre innvandrere i Norge. Demografi, boforhold, inntekt, formue og helse.* (SSB Rapport 2/2022). Statistisk sentralbyrå.
- Dzamarija, M.T. & Sandnes, T. (2016). *Hvor mange får familien til Norge?* (Samfunnsspeilet, 4/2016). Statistisk sentralbyrå.
- Dzamarija, M.T. (2018). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra Syria.* (SSB Rapport 24/2018). Statistisk sentralbyrå.
- Dzamarija, M.T., Andresen, S.M.H., Bye, K.S., Epland, J., Kirkeberg, M.I., Lysen, J. & Olsen, B. (2022). *Monitor for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området Demografi, utdanning, sysselsetting, lønn og inntekt.* (SSB Rapport 26/2022).
- Eggen, F. W., Gran, B., Norberg-Schulz, M. & Steen, J. I. (2022). *Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet* (Samfunnsøkonomisk analyse Rapport 6/2022).
- Eimhjellen, I., & Arnesen, S. (2018). *Organisasjonsengasjement blant innvandrere.* (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor Rapport 3/2018).
- Eimhjellen, I., Espegren, A. & Nærland, T. U. (2021). *Sivilsamfunn og integrering. En kunnskapsoppsummering.* (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor Rapport 3/2021).
- Eimhjellen, I., Myksvoll, T., Espegren, A., Hansen, V. W. & Guribye, E. (2023). *Rekruttering og inkludering i organisasjonslivet.* (NORCE Helse og samfunn Rapport 25/2023).
- Ekren, R. & Grendal, O. N. (2021, 7. desember). *Barn i vedvarende lavinntekt klarer seg litt dårligere i utdanning og arbeid.* Statistisk sentralbyrå.
- Elgvin, O., Bue, K., & Grønningsæter, A. B. (2014). *Åpne rom, lukkede rom: LHB i etniske minoritetsgrupper 2014.* Revidert utgave. (Fafo Rapport 49/2014).
- Elman, E. & Bjørøy, K.M. (2022). *Flyktningstipendet. Mottakere av flyktningstipendet og deres bruk av Lånkassens ordninger.* (Notat 5/2022). Statens lånekasse for utdanning.
- Engellau, P., 2019. *Invandring och brottslighet – ett trettioårsperspektiv.* Förrapport från Stiftelsen Det Goda Samhället, Stockholm.
- Engset, C.E. & Jafari, R.S. (2023). *Fra Ukraina til Norge. Erfaringer og tanker fra ukrainske barn om møtet med Norge.* (Redd Barna 2023).
- Erdal, B. E., Doeland, E. M. & Tellander, E. (2018). How citizenship matters (or not): the citizenship–belonging nexus explored among residents in Oslo, Norway. *Citizenship Studies*, 22(7), 705-724.
- Espegren, A., Mjelde, H., Guribye, E., Danielsen, Å. Ø., Staver, A. B. & Eimhjellen, I. (2022). *Innvandrerperspektiv på sivilsamfunnsdeltakelse. Ulike innvandrergruppers opplevelse av barrierer og suksessfaktorer for deltakelse.* (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor Rapport 7/2022).
- Eurofound. (2023). *Promoting social cohesion and convergence. Societal implications of labour market instability.* Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Fedoryshyn, N., Leksen, R.M. & Skenteris, K. (2023). *Hvordan går det med integreringen i Norge? Indikatorer, status og utviklingstrekk i 2023*. (IMDi Rapport 2023).
- Fedreheim, G.E., Hansen T. & Aure M. (2022). Arbeidsinkludering av flyktninger gjennom praksis- En flernivåstudie av arbeidsgiveres synspunkter på det å tilby praksis. *Søkelys på arbeidslivet*, 39(2): 1–14.
- Ferwerda, J., Finseraas, H. & Christensen, D.A. (2022). *The Feasibility of Using Data-Driven Algorithmic Recommendations for Refugee Placement in Norway*. (NORCE Rapport 15/2022).
- Fladmoe, A. & Enjolras, B. (2022). *Frivillighetens mobilisering i møte med økte ankomster av flyktninger i 2015 og 2022*. (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor Notat 2022).
- Fløtten, T., Hansen, I. L. S., Frisell, G. A. & Thau, M. (2023). *Mathjelp på dugnad. En undersøkelse av det norske matutdelingstilbudet*. (FAFO Rapport 29/2023).
- Folkehelseinstituttet. (2023, 05. september). *Folkehelse rapporten 2023. Helse blant personer med innvandrerbakgrunn*. [nettdokument]. Oslo: Folkehelseinstituttet
- Forbrukerrådet. (2021). *Å leie bolig*.
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. (2017). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. (FOR-2017-04-24-487). Lovdata.
- Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse. (2011). *Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge*. (FOR-2011-12-16-1251). Lovdata.
- Fossanger, S. F., Fjellalden, S. & Mohn, S. B. (2024, 2. februar). *Innvandrere oftere utsatt for vold og bedrageri*. Statistisk sentralbyrå.
- Friberg, J.H & Lund, M. (2006). *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. (Fafø Rapport 544/2006).
- Friberg, J.H. (2016). *Assimilering på norsk. Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. (Fafø Rapport 43/2016).
- Friberg, J.H & Midtbøen, A.H. (2017). Innvandre- res etterkommere: Teoretiske og komparativ perspektiver. *Norsk sosiologisk tidsskrift*. 2017, 1(1), 5-14.
- Friberg, J. H. & Sterri, E. B. (2023). *Sosial kontroll og integrasjon*. (Fafø Rapport 14/2023).
- Furuberg, J. Dahl, E. S., Lima, I., Løberg, I. b., Nicolaisen, H., Munch-Ellingsen, E. & Haugen, C. (2022). *Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2022* (NAV Rapport 5/2022). Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Gravseth, H.M., Sterud, T., Mostu, B. Aa., Nyrønning, C.Å. & Winge, S. (2018). *Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg*. (KOMPASS Tema 2/2018). Arbeidstilsynet.
- Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Bolig, helse og sosial ulikhet*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Gullikstad, B., Kristensen, G.K., Haaland, H., Magnussen, M.-L. og Wallevik, H. m.fl. (2021). Å bruke erfaringene til nyankomne mannlige syriske flyktninger til å utfordre den store norske integreringsfortellingen. *I: Idunn*, side 87–108.
- Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (2019). *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten. En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12-16 år*. (NKVTS Rapport 4/2019. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E. & Skyberg, H. (2023). *Kompetanse for fremtiden. Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskferdigheter og lite formell kompetanse*. (Ideas2evidence Rapport 4/2023).
- Hainmuller, J., Hangartner, D., & Pietrantuono, G. (2017). Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants? *American Political Science Review*, 111(2), 256–276.
- Hansen, H-T., Holmås T.H., Islam M.K. & Naz G. (2014). Sickness absence among immigrants in Norway: does occupational disparity matter? *European sociological review*. 30(1), 1–12.
- Hattrem, A. (2022). *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2022* (SSB Rapport 45/2022). Statistisk sentralbyrå.
- Heller, B. H., & Mumma, K. (2023). Immigrant Integration in the United States: The Role of Adult English Language Training. *American Economic Journal: Economic Policy*, 15(3), 407–37.
- Helsedirektoratet. (2023, 11. oktober). *Tidlig helsekartlegging og identifisering av oppfølgingsbehov. Behov for tidlig helsehjelp og oppfølging*.
- Helsetilsynet (2024, 8. februar). *Enslige mindreårige asylsøkere får ikke den omsorgen de har krav på, viser tilsyn*.
- Hermansen, A.S. (2017, 19. februar 2024). *Age at Arrival and Life Chances Among Childhood Immigrants*.
- Hernes, V., Danielsen, Å., Tvedt, K. & Staver, A.B. (2023). *Denmark country report. Governance and policy changes during times of high influxes*

- of protection seekers.* (NIBR Working Paper 109/2023).
- Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T. & Staver, A. B. (2022). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway.* (NIBR Rapport 211/022).
- Hernes, V., Tronstad, K., Joonas, P.A. & Arendt, J. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees A comparative analysis of labour market integration outcomes.* (Rapport for Nordisk ministerråd).
- Hestvik, C.H., Jardim, P.S.J. & Hval, G. (2022). *Helse- og omsorgstjenester til eldre innvandrere.* Folkehelseinstituttet.
- Holm, A., Danielse, Å. Ø., Leirvik, M. S. & Aasland, A. (2022). *Vil gjerne vite mer: Kompetansebehov om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant ansatte i opplærings- og integreringstjenestene.* (NIBR Rapport 14/2022).
- Hooper, K. & Benton, M. (2022). *The Future of Remote Work: Digital Nomads and the Implications for Immigration Systems.* (Migration Policy Institute 2022).
- Hooper, K. (2023). *What Role Can Immigration Play in Addressing Current and Future Labor Shortages?* (Migration Policy Institute Policy Brief 2023).
- Huang, L. (2023, 1. mars). *Efforts to Manage Climate Migration Are Slowly Growing, but Their Focus Is Often Indirect.* Migration Policy Institute.
- Husbanken. (2020). *Årsrapport 2020. Alle skal bo godt og trygt.* (Husbankens årsrapport 2020).
- Husbanken. (2022). *Årsrapport 2022. Alle skal bo godt og trygt.* (Husbankens årsrapport 2022).
- Hyggen, C., Brattbakk I. & Borgeraas, E. M. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering.* (NOVA Rapport 11/2018).
- Haakestad, H. (2021). Mellom fagarbeid og løsarbeid: Kan norske byggfag forsvinne? I Ljunggren, J & Hansen, M.N. (red.), *Arbeiderklassen*, (233–255). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Indseth, T. & Labberton, A. (2021). Innvandreres helse under og etter pandemien. I Tvedten, H. M., Vikum, E. F., Holtermann, M, K. & Larsen, V. B. *Folkehelse rapportens temautgave 2021. Folkehelsen etter covid-19, del 3* (FHI Rapport).
- Innst. 119 S (2018–2019). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Oppgaver til nye regioner.* Stortinget.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet & Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023). *Tiltak for å øke bruken av formell kvalifisering.* (ikke-publisert rapport)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2023d, 21. juni). *Godkjenning av utenlandsk utdanning.* Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse & Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2019) *Kommuneundersøkelsen 2018.*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021a, 5. januar). *Foreldreveiledning.*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021b). *IMDis kommuneundersøkelse 2020. Et innblikk i hvordan kommuner arbeider med integreringsoppgaver og hvordan de oppfatter IMDi som arbeidspartner.*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022). *IMDis kommuneundersøkelse 2020. Et innblikk i hvordan kommuner arbeider med integreringsoppgaver og hvordan de oppfatter IMDi som arbeidspartner.*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023a). *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Tallrapportering for IMDi minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere sitt arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023b, 8. desember). *IMDi mangfoldsrådgivere på ungdomsskoler og videregående skoler.*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023c). *IMDis årsrapport 2022.*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2024, 12. februar). *Lær fra andre. Her finner du eksempler på tiltak, maler og verktøy fra integreringsarbeid i kommuner og frivillige organisasjoner.*
- Integreringsloven. (2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid.* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata.
- International Organization for Migration. (2023, juni). *Ukraine.* [Statistikk].
- Jacobsen, S. E., Andersen, P. L., Nordø, Å. D., Sletten, M. & Arnesen, D. (2021). *Sosial ulikhet i barn og unges deltakelse i organisert fritidsaktiviteter – betydningen av sosioøkonomiske ressurser, geografi og landbakgrunn.* (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor Rapport 1/2021).
- Jahnsen, S. Ø., Kårtveit, B. H., Lundeberg, I. R., Sivertsen, K., Bergman S., Sandmoe, A., Selvik, S. & Øverlien, C. (2022). *Krisesenter – kommunenes arbeid og oppfølging i reetableringsfasen.* (NORCE Helse og samfunn Rapport 20/2022).
- Jakobsen, M. (2018). *Mental health of unaccompanied refugee minors: A longitudinal study from arrival in Norway to outcome of the asylum procedure.* [Doktorgradsavhandling]. Nasjo-

- nalt kompetansesenter for vold og traumatisk stress.
- Jensen, F., Pettersen, A. Frønes, T.S., Eriksen, A., Løvgren, M. & Narvhus, E.K. (2023). *PISA 2022. Norske elevers kompetanse i matematikk, naturfag og lesing*. Cappelen Damm Akademisk.
- Jensen, T.K, Skar, A.-M.S., Andersson, E.S. & Birkeland, M.S. (2019). Long-term mental health in unaccompanied refugee minors: pre- and post-flight predictors. *European child and adolescent psychiatry* (28), 1671-1682.
- Jensen, T.K., Fjermestad, K., Granly, L. & Wilhelmsen, N. (2013). Stressful Life Experiences and Mental Health Problems among Unaccompanied Asylumseeking Children. *Clinical Child Psychology and Psychiatry* (20)1.
- Kalcic, M. & Ye, J. (2023, 14. desember). *Utdanningsløp blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Statistisk sentralbyrå.
- Kindt, M.T. (2017). Innvandrerdriv eller middelklassedriv? Foreldres ressurser og valg av høyere utdanning blant barn av innvandrere. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(1), 71–86.
- Kirkeberg, M.I. (2022). Demografi. I: Kirkeberg, M.I., Lunde, H. og Sky, V. *Enslige mindreårige flyktninger 1996-2020. Demografi, utdanning, arbeid, inntekt og barnevern*. (SSB Rapport 20/2022).
- Kirkeberg, M.I. (2023, 5. juli). *Høyeste antall flyktninger noensinne*. Statistisk sentralbyrå.
- Kjeka, E. B. (2023, 19. desember). *Høyt sosialhjelpsbehov blant flyktninger*. Statistisk sentralbyrå.
- Kjeøy, I., Bråte, B., Ezzati, R. T., Friberg, J. H., Gjefsen, H. M. & Seifert, L. C. (2023). *Informasjon til innvandrerbefolkningen i krisetid. Delrapport 1. Evaluering av ekstraordinært tilskudd til informasjonstiltak for innvandrerbefolkningen i regi av frivillige organisasjoner – 2020 og 2021*. (Fafo Rapport 4/2023).
- Kjøllestad, M., Straiton, M. L., Øien-Ødegaard, C., Aambøe, A., Johansen, R., Grewal, N. K. & Indseth, T. (2019). *Helse blant innvandrere i Norge. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2016*. Folkehelseinstituttet.
- Kleven, Ø., Bergseteren, T. Risberg, T. & Corneliussen, H. M. (2022). *Innvandrere og stortingsvalget 2021*. (SSB Rapport 51/2022).
- Kommunal rapport. (2023, 8. september). *Vi må konkurrere med mottakene om boliger*.
- Korseberg, L., J. Wiers-Jenssen, T. Eide, M. N., Østby & H. Holtermann. (2022). *Godkjenning til gagn? Undersøkelse av NOKUTS generelle godkjenningsordninger for utenlandsk høyere utdanning*. (NIFU Rapport 9/2022).
- Kraft, K. (2017). *Constructing migrant workers: Multilingualism and communication in the transnational construction site*. [Doktorgradsavhandling]. Institutt for lingvistiske og nordiske studier, Universitetet i Oslo.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023). *Rom for demokrati og dannelse. Utvidet nasjonal bibliotekstrategi – ut 2025*.
- Kunnskapsdepartementet (2021). *Rapport fra ekspertgruppe. Innvandrerbefolkningen under koronapandemien. Smitte, vaksine og konsekvenser for integrering*.
- Kunnskapsdepartementet. (2023). *Barnehagen for en ny tid*. Regjeringen
- Kunnskapsdepartementet. (2024a). *Flere lærere i barnehage og skole. Strategi for rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket 2024-2030*. Regjeringen.
- Kunnskapsdepartementet. (2024b). *Et jevnere utdanningsløp*. Regjeringen.
- Labberton, A.S, Hansen, T.M., Skogheim, T.S. & Helland, Y. (2023). *Healthcare needs among refugees from Ukraine arriving in Norway during 2022*. (NIPH Rapport 3372/2023). Folkehelseinstituttet.
- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. (2016). *Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. (2016-02-04).
- Larsen, E.N., & Di Stasio, V. (2019). Pakistani in the UK and Norway: Different contexts, similar disadvantage. Results from a comparative field experiment in hiring discrimination. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(6), 1201–1221.
- Larsen, E.N. (2022). *Ansettelsesdiskriminering av etniske minoriteter i Norge. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrerrutvalget*. Universitetet i Oslo.
- Laue, J., Diaz, E., Eriksen, L. & Risør, T. (2023). Migration health research in Norway: a scoping review. *Scandinavian Journal of Public Health*, 51(3), 381-390.
- Leirvik, M.S. & Staver, A.B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* (NIBR Rapport 2/2019).
- Leirvik, M.S., Aasland, A. & Staver, A. B. (2020). *Mange vil hjelpe, men hjelper det?* (NIBR Rapport 5/2020).
- Lidén, B.A., Seeberg, M.L. & Staver, A.B. (2020). *Fra bosetting til voksenliv. Den kommunale tje-*



- nestekjeden for enslige mindreårige flyktninger.* (ISF Rapport 1/2020).
- Likestillings- og diskrimineringsloven – ldl. (2022). Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven). (LOV-2017-06-16-51). Lovdata.
- Lima, I. (2023). *Få mottakere av sosialhjelp i 2022 – men økning mot slutten av året.* (Arbeid og velferd 2/2023). Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Liodden, T. M., Leirvik, M. S., & Holm, A. (2023) Flyktningers møte med NAV. Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst. (NIBR Rapport 1/2023).
- Lunde, H. (2023, 22. november). *Introduksjonsordningen i endring.* Statistisk sentralbyrå.
- Lødding, B., Kindt, M. T., Randen, G.T., Lynnebakke, B., Vennerød-Diesen, F.F., Vika, K.S. & Grøgaard, J.B. (2022). *Norskinnlæring, faglig utvikling og nye venner – er det mulig på samme tid? Delrapport fra prosjektet Forskning på opplæringstilbud til nyankomne elever.* (NIFU Rapport 26/2022).
- Løvgren, M., Skjervheim, Ø., Høgestøl, A., Kotsdam, A., Bjørnshagen, V., Hyggen, C. & Lid, S. (2023). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2022.* (NOVA Rapport 14/2023).
- Markussen, S. & Røed, K. (2016). Leaving Poverty Behind? – The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. *American Economic Journal: Economic Policy* 8(1), 180–211.
- Mastekaasa, A. og Birkelund, G.E. (2023) The intergenerational transmission of social advantage and disadvantage: comprehensive evidence on the association of parents' and children's educational attainments, class, earnings, and status. *European Societies*, 25:1, 66–86.
- Mathisen, T., Seeberg, M.L. & Skiple, A. (2023). *Barn og unge i familier med fluktbakgrunn. Erfaringer med inkludering og tilhørighet.* (NOVA Rapport 12/2023).
- Meld. St. 14 (2022–2023). *Utsyn over kompetansebehovet i Norge.*
- Meld. St. 15 (2022–2023). *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar.*
- Meld. St. 2 (2005–2006). *Revidert nasjonalbudsjett 2006.*
- Meld. St. 21 (2020–2021). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.*
- Meld. St. 28 (2022–2023). *Gode bysamfunn med små skilnader.*
- Meld. St. 5 (2022–2032). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023-2032.*
- Meld. St. 6 (2018–2019). *Oppgaver til nye regioner.*
- Meld. St. 9 (2005–2006). *Om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv.*
- Menn i Helse. (u.å). *Om Menn i Helse.*
- Michelsen, H., Nissen, A., & Ottesen, A. (2023). «Skal vi snakke om psykisk helse». *En pilotstudie av opplevd hjelpebehov og holdninger til psykisk helse hos Ukrainske flyktninger.* (NKVTS Rapport 2/2023).
- Midtbøen & Lidén. (2015). *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskapsgjennomgang* (ISF Rapport 01/2015).
- Midtbøen, A. H & Quillian, L. (2021). Forbigående fenomen eller permanent virkelighet? Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet på tvers av tid, sted og generasjoner. *Søkelys på arbeidslivet* 15(3-4), 182-196.
- Midtbøen, A., & Rogstad, J. (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv.* (ISF Rapport 1/2012).
- Midtbøen, A.H. (2015). The context of employment discrimination: interpreting the findings of a field experiment. *The British Journal of Sociology*, 66(1), 193-214.
- Migrationsverket. (2024, 2. februar). *Anvisning och ordnat boende i kommun.* Migrationsverket.
- Moe, V. (2022). *Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2022. Befolkningsundersøkelse, minoritetsstudie og ungdomsundersøkelse.* Senter for studier av holocaust og livssynsminoriteter.
- Molstad, C.S., Berger, F. & Steinkellner, A. (2022). *Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2020.* (SSB Rapport 3/2022).
- Mora, C., McKenzie, T., Gaw, I.M., Dean, J.M., von Hammerstein, H., Knudson, T.A., Setter, R.O., Smith, C.Z., Webster, K.M, Patz, J.A. & Franklin, E.C. (2022). Over half of known human pathogenic diseases can be aggravated by climate change. *Nature Climate Change*, 12, 869–875.
- Mossige, S. & Stefansen, K. (2016). *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007–2015.* (NOVA Rapport 5/2016).
- Myklathun, K.H. (2023). *NAV's bedriftsundersøkelse 2023: Redusert mangel på arbeidskraft* (NAV Rapport 5/2023). Arbeids- og velferdsetaten.
- Nadim, M. & Fladmoe, A. (2021). Mobbing og hatytringer blant skoleungdom i Oslo: Betydningen av elevenes minoritetsbakgrunn og skolekonteksten. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 2(2), 129-149.

- Naper, L.R., Myhr, A. & Haugset, A.S. (2023). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2023*. (SINTEF Rapport 01467/2023).
- Nasjonalt Kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (2024, 20. januar). *Mottak og bosetting av barn, unge og familier*.
- NAV. (2023a, november). *Helt ledige. Statistikk per desember 2023*.
- NAV. (2023b, desember). *Arbeidssøkere. Statistikk per desember 2023*.
- Nergaard, K. & A.M. Ødegård. (2024). Organisasjonsgrad blant innvandrere 2021. (Fafo-notat 2023).
- Nergaard, K. (2021). Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv. (Fafo Notat 17/2021).
- Normann, T.M. & Epland, J. (2023, 24. januar). *Færre barn med vedvarende lavinntekt i 2021*. Statistisk sentralbyrå.
- Normann, T.M. (2024, 18. januar). *Færre barn lever i familier med lavinntekt*. Statistisk sentralbyrå.
- Norris, P., Frank, R. W., & Martinez i Coma, F. (2014). Measuring electoral integrity around the world: A new dataset. *PS. Political Science and Politics*, 47(4), 789–798.
- Norsk Musikkråd. (2023). *Kulturfellesskap med ukrainske flyktninger*
- NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.
- NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring- Finansiering av livsopphold*.
- NOU 2019: 20 *En styrket familietjeneste – En gjennomgang av familieverntjenesten*.
- NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2020: 16 *Levekår i byer — Gode lokalsamfunn for alle*.
- NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring- Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2021: 9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering*.
- NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*
- NOU 2022: 13 *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*.
- NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon. Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeidsliv og samfunnsliv*.
- NOU 2023: 20 *Tegnspråk for livet- Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk*.
- NOU 2023: 5 *Den store forskjellen – Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse*.
- NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*.
- OECD. (2018). *Investing in Youth: Norway*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/24126357>
- OECD. (2022). *Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Norway*. OECD Publishing.
- OECD. (2023a). *International Migration Outlook 2023. 47<sup>th</sup> edition*. OECD Publishing.
- OECD. (2023b). *Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees*. (OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine). OECD Publishing.
- Olsen, B. (2020, 16. september). *Utdanning gir større ulikhet enn innvandrerbakgrunn*. (SSB Analyse 11/2020).
- Olsen, B. (2022, 4. november). *Omtrent halvparten av innvandrerne tilbake i jobb etter pandemien*. Statistisk sentralbyrå.
- Olsen, B. (2023). *Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2021*. (SSB Rapport 10/2023).
- Omholt, E. L. (2023, 12. september). *Sterkere inntektsvekst blant innvandrere og deres barn*. Statistisk sentralbyrå.
- Oppøyen, M. S. (2022, 7. november). *En av fem opplever diskriminering*. SSB. Statistisk sentralbyrå.
- Orupabo, J. & Nadim, P. (2020). Men doing womens dirty work: Desegregation, immigrants and employer preferences in the cleaning industry in Norway. *Gender, Work and Organization, Wiley Blackwell*, 27(3), 347-361.
- Oslo Economics & NIBR. (2023). *Evalueringsrapport av politi med kvitteringsordning ved personkontroll*. (Oslo Economics Rapport 104).
- Oslo Economics & NOVA. (2022). *Barn med fluktbakgrunn – tiltak for inkludering og tilhørighet. Delrapport 1: Gjennomgang av virkemiddelapparat rettet mot flyktningfamilier med barn*. (OE Rapport 106/2022).
- Oslo Economics. (2022a). *Samspeillet mellom introduksjonsprogram og Lånekassens utdanningsordninger*. (OE Rapport 24/2022).
- Oslo Economics. (2022b). *Samfunnsøkonomisk analyse av norskopplæring for arbeidsinnvandrere*. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrertutvalget.
- Oslo Economics. (2022c). *Tolkemonitor SPRÅK: Offentlige organsers behov for tilkjetjenester i 2022*. (OE Rapport 87/2022). Oslo Economics.
- Oslo Economics. (2023). *NAVs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt*. (Oslo Economics Rapport 68/2023).
- Oslo kommune. (2020). *Nye digitale løsninger for brukeroppfølging i NAV? Muligheter og juridiske*

- begrensinger for deling av data.* Områdesatsningene i Oslo.
- Oslo kommune. (2022). *Årsrapport 2022. Områdesatsningene i Oslo. Handlingsprogram 2022, Delprogram oppvekst og utdanning.* Departementene.
- Oslo Metropolitan University. (2024). *Nattergalen.* OsloMet.
- Oslo politidistrikt & Oslo kommune. (2022) *Barne- og ungdomskriminalitet i Oslo 2022. Utdringer i ulike geografiske områder.*
- Osnes, S.M. & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023.* Housingwel Working paper 2/2023.
- Ot.prp. nr. 50 (2003–2004). *Om lov om endringer i introduksjonsloven mv.* Kommunal- og regionaldepartementet.
- Pedersen, B.S., Lossius, K.B. & Kalstø, Å.M. (2020). *IMDis kommuneundersøkelse 2019.*
- Persson, M., Enjolras, B. & Hansen, V. W. (2023, 27. april). *Hvem har egentlig skyld i frivillighetskrisen?* Institutt for samfunnsforskning.
- Pettersen, M. (2023, 8. juni). *Hvor mye jobber innvandrere i Norge?* Statistisk sentralbyrå.
- Politidirektoratet. (2022). *Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid.* (POD Publikasjon 3/2022).
- Politiet. (2023). *Politiets trusselvurdering 2023.*
- Proba Samfunnsanalyse (2018). *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering. En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter.* (Proba Rapport 12/2018).
- Proba samfunnsanalyse. (2017). *Samarbeid NAV-kommune om introduksjonsprogram- En kartlegging.* (Proba Rapport 11/2017).
- Proba samfunnsanalyse. (2019) *Evaluerings- og integreringsarbeid.* (Proba Rapport 1/2019).
- Proba samfunnsanalyse. (2021). *Omfang av negativ sosial kontroll.* (Proba Rapport 10/2021).
- Proba samfunnsanalyse. (2022). *Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold gjennom sosiale medier.* (Proba Rapport 14/2022).
- Proba samfunnsanalyse. (2023a). *Evaluerings- og integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner.* (Proba Rapport 17/2023).
- Proba samfunnsanalyse. (2023b). *Kartlegging av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer.* (Rapport 24/2023).
- Proba samfunnsanalyse. (2023c). *Digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap. Behov, tilbud og erfaringer.* (Proba Rapport 14/2023).
- Prop. 1 S (2023–2024). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak).*
- Prop. 24 L (2020–2021). *Endringer i sosialtjenesteloven (vilkår om norskopplæring for stønad til livsopphold).*
- Prop. 36 S (2023–2024). *Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) – Trygghet for alle.*
- Prop. 89 L (2019–2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).*
- Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av for-drevne fra Ukraina (videreføring mv.).*
- Prop. 126 L (2022–2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*
- PwC & Fafo. (2021). *Midtveisevaluering av områdesatsningene i Oslo. September 2021.*
- Quillan, L. Pager, D., Hexel, O. & Midtbøen, A.H. (2017). *Meta-analysis of field experiments shows no change in racial discrimination in hiring over time.* Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 114(41), 10870-10875.
- Rambøll. (2023). *Kunnskapsoppsummering Norskferdigheter som barriere for deltakelse i arbeidslivet.* (Rambøll rapport).
- Rambøll. (2021). *Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land.* (Rambøll rapport).
- Rambøll & Halogen. (2020). *Informasjonsinnhentning for Livshendelsen Ny i Norge. August 2020.*
- Regeringskansliet (2024, 22. februar). *Kommuner nas inflytande över mottagandet av nyanlända ska öka.*
- Reisel, L., Hermansen, A.S. & Kindt, M.T. (2019a). *Norway: Ethnic (In)equality in a Social-Democratic Welfare State,* chapter 20 in Stevens, P.A.J and A.G. Dworkin (eds), *The Palgrave Handbook of Race and Ethnic Inequalities in Education.* Palgrave Macmillan.
- Reisel, L., Skorge, Ø. S. & Uvaag, S. (2019b). *Kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg. En kunnskapsoppsummering.* (ISF Rapport 6/2019).
- Reneflot, A., Aarø, L.E., Aase, H., Reichborn-Kjennerud, T., Tambs, K. & Øverland, S. (2018). *Psykisk helse i Norge.* (FHI Rapport 2018).
- Revoll, M. K. & With, M. L. (2022). *Leietakere mindre fornøyd med livet.* (SSB-analyse 2022/3).
- Revoll, M.K. (2017). *Arbeid og arbeidsmiljø. I Vrålstad, S & Wiggen, K.S (red.), Levekår blant innvandrere i Norge 2016.* (SSB Rapport 2017/13).

- Revdal, M. K., Sandvik, L. & With, M. L. (2018). *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. (SSB Rapport 13/2018).
- Riksrevisjonen. (2019a). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid*. (Dokument 3 4/2019–2020).
- Riksrevisjonen. (2019b). *Undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet*. (Dokument 3:12/2018–2019).
- Riksrevisjonen. (2023). *Oppfølging av forvaltningsrevisjoner 2023*. (Dokument 3:1/2023–2024).
- Rydfjord, M. S. (2020, 9. november). *Trenger flere med yrkesfag fra videregående skole*. Statistisk sentralbyrå.
- Rytter, M., Mortensen, S-L., Bregnbæk, S. & Whyte, Z. (2023). *Paradigmeskiftets konsekvenser. Flytninge, stat og civilsamfund*. Aarhus Universitetsforlag.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2017). *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet*. (Rapport 69/2017).
- Sand, K. & Thaulow, K. (2023). *Likeverdige digitale offentlige tjenester*. (SINTEF Rapport 01467/2022).
- Sandberg, S. (2009). *Symbolic capital and linguistic practice in street culture* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Bergen.
- Schiro, E. (2024). *Norsk mediebarometer 2022*. (Statistiske analyser 172/2022). Statistisk sentralbyrå.
- Schiro, E., Foss, E.S. & Bekkengen, F.V. (2023). *Mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn. 2022*. (SSB Rapport 173/2023)
- Sener, M.Y., Willmann-Robleda, Z., Wong, N. og Hatleskog, A.B. (2023). *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*. (VID rapport 1/2023). Senter for interkulturell kommunikasjon (SIK)
- Sjøvold, J.M., Vestrheim, E., Lenz, C., Caspersen, J., Wendelborg, C., Pedersen, C. & Vennerød-Danielsen, F.F. (2022). *Kompetansebehov blant ansatte i SFO. Innhenting av brukerinnsett*. (Rambøll Rapport 2022).
- Skiple, J.K., Christensen, D.A., Bergh, J. & Holmås, T.H. (2022). *Analyse av politisk deltakelse blant arbeidsinnvandrere*. NORCE i NOU 2022: 18. (2022) *Mellom mobilitet og migrasjon*. *Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*.
- Skjerpen, T, Stambøl, L. S. & Tønnessen. (2015). *Utvandring blant innvandrere i Norge. Del 1: Litteraturstudie, makroanalyse og regionale mønstre*. (SSB Rapport 17/2015).
- Solheim. (2017). *Innovation, space, and diversity*. [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Stavanger, Stavanger.
- Sommerfeldt, M.B., Hauge, M.-I. & Øverlien, C. (2014). *Minoritetsetniske barn og unge og vold i hjemmet. Utsatthet og sosialfaglig arbeid*. (NKVTS Rapport 3/2014).
- Souri, M. & Grebstad, U. B. (2023). *Antall sosialhjelpsmottakere økte med nesten 10 prosent*. Statistisk sentralbyrå.
- Spilker, R.S. m.fl. (2022, 26. august). *Helse blant personer med innvandrerbakgrunn. I Folkehelse-rapporten 2023*. Folkehelseinstituttet.
- Spilker, R.S., Indseth, T, Hussaini, L., Labberton, A.S., Alo, W.S., Syse, A., Olsen, A.O., Qureshi, S.A., Straiton, M.L., Kumar, B.N. & Bruun, T. (2023, 5. september). *Folkehelse-rapporten. Helse blant personer med innvandrerbakgrunn*. Folkehelseinstituttet.
- St.meld. nr. 2 (2005–2006) *Revidert nasjonalbudsjett*
- St.meld. nr. 9 (2005–2006) *Om overgangsordningene for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv.*
- St.meld. nr. 17 (2000–2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*.
- Statistisk sentralbyrå. (2019a). *04980: Kommunestyre-medlemmer, etter landbakgrunn og parti/valgliste 2003–2019*. [Statistikk]
- Statistisk sentralbyrå. (2019b). *06523: Listekandidater til kommunestyrevalget, etter kjønn, parti/valgliste og alder 2007-2019*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2021). *Statistikkbanken: Holdninger til innvandrere og innvandring. 08784: Kontakt med innvandrere på ulike arenaer 2002 – 2021*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2022). *13840: Frivillighet, politisk deltakelse og tillit, levekårsundersøkelsen. Landbakgrunn og tillit 2022*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2023a, 9. mars). *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2023b). *12694: Innvandringsbakgrunn for sysselsatte innvandrere, etter botid og kjønn*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2023c). *11711: Sysselsatte i ulike innvandringskategorier, etter kjønn, alder og landbakgrunn 2015-2022*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2023d). *11360: Norskprøveresultater etter kjønn og alder 2014 – 2022*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2023e). *11609: Sysselsatte innvandrere. 4. kvartal, etter landbakgrunn, botid, statistikkvariabel, år, alder og kjønn*. [Statistikk].

- Statistisk sentralbyrå. (2023f). *12015: Midlertidig botilbud og natthjem, etter region, statistikkvariabel og år*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2023g). *09415: Siktete personer, etter hovedlovbruddsgruppe, kjønn og alder (og hovedlovbruddskategori –2014). Absolutte tall og per 1 000 innbyggere 2002–2022*.
- Statistisk sentralbyrå. (2023h). *10497: Sosialhjelpsmottakere, etter innvandringskategori, statistikkvariabel, år og alder*.
- Statistisk sentralbyrå. (2023i). *12969: Gjennomføring i videregående opplæring, etter fullføringsgrad, todelt utdanningsprogram, kjønn, innvandringskategori, statistikkvariabel og intervall (år)*
- Statistisk sentralbyrå. (2023j) *09504: Studenter på utvalgte utdanninger i høyere utdanning i Norge, etter studium, innvandringskategori, statistikkvariabel, år og kjønn*
- Statistisk sentralbyrå. (2023k, 13. juni). *Befolkningens utdanningsnivå*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå (2023). *13727: Gjennomføring i videregående opplæring, etter innvandringskategori, kjønn, statistikkvariabel, intervall (år) og fullføringsgrad*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå (2024a). *11035: Eierstatus, etter innvandringsbakgrunn og bygningstype. Personer (F) 2015 – 2023*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2024b) *11044: Trangboddet, etter innvandringskategori og bygningstype. Personer (F) 2015 – 2023*. [Statistikk].
- Statistisk sentralbyrå. (2024c). *07459: Befolkning, etter alder, statistikkvariabel og år*.
- Steinkellner, A. (2023, 6. mars). *Krigen i Ukraina ga historisk innvandrervekst*. Statistisk sentralbyrå.
- Steinkellner, A. (2022, 7. mars). *Innvandrere og barna deres teller nå over en million*. Statistisk sentralbyrå.
- Steinkellner, A., Krokedal, L. & Andersen, E. (2023, 7. juni). *Innvandrere og deres barn – en mangfoldig gruppe*. Statistisk sentralbyrå.
- Sterud, T., Tynes T., Mehlum I. S., Veierstedt K.B., Bergbom B., Airila A., Johansson B., Brendler-Lindqvist M., Hviid K., & Flyvholm. A. (2018). A systematic review of working conditions and occupational health among immigrants in Europe and Canada. *BMC Public Health*, 18(770).
- Strand, A. H., & Kindt, M. T., (2019). *Unge i utsatte boområder – en kunnskapsoversikt*. (Fafø Notat 24/2019).
- Strøm, F. & Molstad, C.S. (2020). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2020*. (Rapport 49/2020). Statistisk sentralbyrå.
- Strøm, F. (2023, 5. juli). *Nesten åtte av ti nyankomne flyktninger er fra Ukraina*. Statistisk sentralbyrå.
- Strøm, F. og Kirkeberg, M.I. (2021). *Mer bofaste flyktninger*. Artikkel publisert på SSBs nettsider 28. juni 2021.
- Strøm, F., Kirkeberg, M.I. og Epland, J. (2020). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2007-2016*. SSB, rapporter 2020/36.
- Strøm, M. & von Simson, K. (2020). *Atypisk arbeid i Norge, 1995–2018: Omfang, arbeidstakerverferd og overgangsrater*. (ISF Rapport 10/2020).
- Størset, H. & Sundberg, K. (2022). *Kompetanse og opplæring blant et utvalg innvandrere* (Rapport 1/2022). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Svendsen, S. & Berg, B. (2018). *Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning.
- Søholt, S. & Dyb, E. (2021). *Avtalt selvbosetting. En bærekraftig ordning for framtidig bosetting av flyktninger?* (NIBR Rapport 18/2021).
- Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E. & Hauge. Å.L. (2018). *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?* (NIBR Rapport 3/2018).
- Taha, S. (2023, 22. mars). *Flere innvandrere i midlertidige stillinger*. Statistisk sentralbyrå.
- Telson, N. & Vik, K. T. A. (2022). *Kontroller uten kontroll. En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettighetsvurdering av lovverk og praksis*. Likestillings- og diskrimineringsombudet.
- Thoresen, S.H., Valenta, M. og Berg, B. (2022). *Flyktninger med store helseutfordringer. Bruk av helseinformasjon i arbeid med bosetting og kvalifisering*. NTNU Samfunnsforskning.
- Tolgensbakk, I. (2020). *Evalueringskonferanse*. (NOVA Notat 5/2020).
- Tollin, K., Angerbrandt, H., & Jonsson, A. (2023). *Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde*. (BRÅ Rapport 13/2023). Brottsförebyggande rådet.
- Tronstad, K.R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. (Fafø Rapport 39/2010).
- Tuhus, P. T. (2022, 14. januar 2023). *8 av 10 er medlem i et tros- eller livssynssamfunn*. Statistisk sentralbyrå.
- Tveit, S., Sandset, T. & Michelet, K. (2022). *Kunnskapsoppsummering om rasisme og diskriminering*.

- ring: *Hva vet vi, blindsoner og veien videre.* Minotenk.
- Tyldum, G., Aspøy, T.M., Lysvik, R.R. & Dapi, B. (2023). *Fokus på formell kvalifisering. En implementeringsstudie av nye områder og grep i integreringsloven.* (Fafo Rapport 31/2023).
- Tyldum, G., Lysvik, R.R., Kavli, H.C. & Dapi, B. (2024). *Kort programtid i introduksjonsprogrammet Erfaringer fra en implementeringsfase med midlertidige tillatelser og midlertidig lov og stor variasjon i ankomsttall.* (Fafo)
- Tynes, T., Sterud, T., Løvseth, E.K., Johannessen, H.A., Gravseth, H.M.U., Bjerkan, A.M., Bakke, B. & Aagestad, C. (2018). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018. Status og utviklingstrekk.* (STAMI Rapport 19(3)/2018). Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Tønnesen, M. & Andersen, S.N. (2019). *Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger. Hvem bosettes hvor, og hva er sammenhengen mellom bosettingskommunens egenskaper og videre integreringsutfall?* (SSB Rapport 13/2019).
- Tønnesen, M. & Syse, A. (2021). *Growing numbers of older immigrants in Norway's future labour force.* (NIBR Kortnotat 1/2021).
- Tønnessen, M. (2022). *Innvandrerens bo- og flyttemønstre i Norge.* (NIBR-rapport 2022:12).
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. (2024, 02. februar). *Visitering og boligplacering.*
- Udlændingestyrelsen. (2024, 02. februar). *Visitering af flygtninge til kommunerne.*
- Umblijs mfl. (2022). *Sammenhenger mellom etnisk mangfold og lønnsomhet i norske virksomheter.* (ISF Rapport 3/2022).
- UNICEF. (2022). *U-report Norge: Hva mener barn og unge om rasisme?*
- Utdanningsdirektoratet. (2017, 1. august). *Rammeplan for barnehagen. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.*
- Utdanningsdirektoratet. (2021, 6. mai). *En litteraturgjennomgang. Hva sier forskningen om lekser?*
- Utdanningsdirektoratet. (2022a). *Grunnskolen Informasjonssystem (GSI).* [Data].
- Utdanningsdirektoratet. (2022b, 2. mars). *Behov for tolk i barnehage og skole.*
- Utdanningsdirektoratet. (2023a, 30. november). *Kompetansepakke om et flerspråklig barnehagemiljø.*
- Utdanningsdirektoratet. (2023b, 11. oktober). *Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk.*
- Utdanningsdirektoratet. (2024a, 29. januar). *Flere elever opplever mobbing.*
- Utlendingsdirektoratet. (1995). *Årsmelding 1994.*
- Utlendingsdirektoratet. (2023a). *Scenarioer for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 og 2024. Rapport 10. oktober 2023.* (UDI Rapport 2023).
- Utlendingsdirektoratet. (2023b). *Krav til drift av plasser for enslige mindreårige. Oppdatert Juni 2023.* (UDI Rapport 2023).
- Utlendingsdirektoratet. (2023c). *Krav til ordinære plasser. Oppdatert februar 2023.* (UDI Rapport 2023).
- Utlendingsdirektoratet. (2023d, 1. januar). *UDI 2011-025 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter.*
- Utlendingsdirektoratet. (2024a, 18. februar). *Familieinnvandringstillatelser etter søkerens statsborgerskap og oppholdsgrunnlaget til personen i Norge (2023).*
- Utlendingsdirektoratet. (2024b, 20. februar). *Asylmottak. Ulike typer asylmottak.*
- Utlendingsdirektoratet. (2024c, 20. februar). *Regelverk for drift av asylmottak.*
- Verdensbanken (2023). *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies.*
- Vrålstad, S. & Wiggen, K.S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016.* (SSB Rapport 13/2017).
- Wagner, Å.K.H., Støle, H., Knudsen, K. Hovig, J. Huru, C. & Hadland, T. (2023). *PIRLS 2021 – Kortrapport. Norske tiåringers leseforståelse.* Lesesenteret, Universitetet i Stavanger.
- Walbækken, M., Kostøl, F., Røtnes, R., Eggen, F. og Kordt, A.H. (2019). *Automation/Robotisation – Demography – Immigration: Possibilities for Low-Skilled Immigrants in the Norwegian Labour Market of Tomorrow* (Oslo: Economics Norway, 2019).
- Weiss, N., Djuve, A.B., Hamelink, W. & Zhang, H. (2017). *Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering.* (Fafo Rapport 7/2017).
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A-L, Valenta, M. & Bunar, N. (2018). *Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle. Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen i Norge.* (NTNU Samfunnsforskning Rapport 2018).
- With, M. L (2019, 1.april). *Lav Lønn og tungt arbeid.* Statistisk sentralbyrå. SSB Analyse 2019:14.
- Wollscheid, S., Alne, R., Bergene, A.C., Karstrøm, H & Fossum, L.W. (2022). *Effekter av rasisme og diskriminering på integrering i arbeidslivet – en kunnskapsoversikt.* (NIFU Rapport 20/2022)
- Wollscheid, S., Flatø, M., Hjetland, H.N. & Smette, I. (2017). *Effekter av opplæringstilbud for tospråklige elever og kompetansehevingstiltak for voksne innvandrere: En kunnskapsoversikt.* (NIFU Rapport 30/2017).

- Wollscheid, S., Lynnebakke, B., Wanderås, Fossum, L. & Bergene, A. C. (2021) *Konsekvenser av rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn – en kunnskapsoversikt*. (NIFU Rapport 22/2021).
- Ødegård, A.M. & Andersen, R.K. (2020). *Norsk-kompetanse blant arbeidstakere født i utlandet (2. utg.)*. (Fafo Rapport 27/2020).
- Ødegård, A.M. & Bråten, M. (2020). *Arbeidsinnvandring og utfordringer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) i norske byggenæring i Sund konkurrens i byggbranschen*. Stockholm: Byggföretagen.
- Østerud, K., Rogstad, J., Falch N., Huth, A. & Johansen, S. (2023). *"Jeg er for mangfold, men..." Diskriminering av muslimer på arbeidsmarkedet: erfaringer, perspektiver og tiltak*. (Velferdsforskningsinstituttet NOVA & Oslo Economics Rapport 13/2023).
- Aarset, M.F. & Rosten, M.G. (2023). «Alt som (ikke) ramler inn døra...». *Familieverntjenesten i en mangfoldig befolkning*. (NOVA Rapport 2/2023).
- Aase, H., Lønnum, K., Sørli, M-A., Hagen, K. A., Gustavson, K. & Utgarden, I-H. (2020). *Barn, unge og kriminalitet. Hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering*. (FHI Rapport 2020).
- 
-





Bestilling av publikasjoner

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa

[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Framsidedeiler: © NTB (sjå kreditering av kvart  
enkelt bilete på omslagetts innside)

Trykk: Aksell AS – 03/2024

