



Høring - Forslag om integreringsstønad for nyankomne flyktninger

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Formannskap	

Rådmannens innstilling

Det vedtas følgende høringssvar:

Integreringstjenesten i Hol kommune viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat av 23. januar 2026, der regjeringen foreslår å samle dagens introduksjonsstønad, økonomisk sosialhjelp og bostøtte i én ny *integreringsstønad* for nyankomne flyktninger. Reformen har ifølge departementet som mål å styrke arbeidslinjen, gjøre det mer lønnsomt å arbeide enn å motta ytelser, og forenkle systemet gjennom ett felles regelverk.

Integreringstjenesten i Hol kommune har vurdert forslaget og gir med dette følgende faglige innspill, basert på kommunens erfaringer, vurderinger av konsekvenser for tjenestene og vurdert kunnskapsgrunnlag om foreslått innretning.

Vesentlig utvidelse av kommunens ansvar

Etter departementets forslag flyttes hele ytelsesforvaltningen for nyankomne flyktninger fra NAV til kommunene, som skal fatte vedtak, utbetale stønaden, gjennomføre avkortning, føre kontroll med inntekt og formue samt følge opp aktivitetsplikt og sanksjoner. Regjeringen presiserer at den nye ordningen skal gi ett regelverk for både kommunene og flyktningene,

og at dette vil redusere saksmengden ved NAV-kontorene, noe som innebærer en overføring av oppgaver til kommunene.

For Hol kommune betyr dette en strukturell endring i Integreringstjenestens mandat, fra kvalifisering og oppfølging til full ytelsesforvaltning med juridiske og økonomiske vurderinger. Dette innebærer en betydelig kompetanse- og ansvarsoverføring, med direkte betydning for rettssikkerheten til deltakerne.

3. Betydelig økning i arbeidsmengde

A. Nye saksbehandlingsoppgaver

Kommunen får ansvar for:

- økonomiske vedtak
- inntekts- og formuekontroll
- avkortning og sanksjoner
- fraværsregistrering og aktivitetskontroll
- klagebehandling og internkontroll

NAV utfører i dag omfattende saksbehandling knyttet til sosialhjelp og bostøtte, og dette volumet overføres nå til kommunene.

B. Mer kompleks beregning per deltaker

Stønadene skal graderes etter sivilstand, barn, alder, bosted, inntekt, formue og utdanningsstøtte – vesentlig mer komplekst enn dagens ordning.

C. Oppfølging etter endt program

Innføringen av en aktivitetsplikt etter avsluttet integreringsprogram vil innebære en betydelig og varig utvidelse av kommunens ansvar. Aktivitetene som skal følges opp ligger utenfor dagens introduksjonsprogram og strekker seg over flere år, noe som både øker kompleksiteten og omfanget av kommunens oppgaver.

1. Langvarig forvaltningsansvar utenfor dagens rammer

I dag avsluttes kommunens ansvar for oppfølging i det øyeblikket deltakeren fullfører introduksjonsprogrammet, med unntak av ordinær bistand knyttet til NAV. Med forslaget skal kommunen føre tilsyn med aktivitetsplikten i opptil tre år utover programtid (gradvis nedtrapping av stønad).

Dette representerer en ny oppfølgingslogikk i integreringsfeltet, der kommunen får en rolle som både tiltaksleverandør, kontrollinstans og sanksjonsmyndighet.

2. Risiko for økt avstand mellom krav og gjennomføringsevne

Deltakere som står uten arbeid ved avslutning av programmet har ofte utfordringer knyttet til:

- språkferdigheter
- psykisk helse, traumebelastning eller somatiske plager
- mangelfull utdanningsbakgrunn
- familieforpliktelser, særlig for kvinner
- mangel på nettverk og lav digital kompetanse

For disse gruppene vil aktivitetsplikt i flere år etter programslett kunne øke stressnivået og risikoen for frafall. En voksende forskningslitteratur viser at langvarig økonomisk og sosialt stress påvirker både kognitiv kapasitet, psykisk helse og evne til å opprettholde stabil aktivitet. For kommunen øker dette risikoen for:

- hyppigere sanksjonssaker
- høyere administrativ belastning
- uønskede differensieringer mellom grupper som klarer og ikke klarer aktivitetsplikten
- forverring av deltakernes reelle mulighet til å kvalifisere seg for arbeid

3. Større krav til samarbeid og koordinering

For å følge opp aktivitetsplikten trengs det tettere samarbeid med NAV, arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og helse- og psykisk helsetjenester. Kommunen må:

- dokumentere deltakernes aktivitetsinnhold
- sikre at aktivitetene faktisk er reelle, relevante og tilgjengelige
- koordinere tiltak som kan variere sterkt i kvalitet, kapasitet og hyppighet
- følge opp fravær, rapportering og sanksjonssaker parallelt med kvalifiserende arbeid

Dette er betydelig mer ressurskrevende enn dagens system, hvor kommunen primært følger deltakere innenfor en definert programramme.

4. Forventet økning i administrative saker

Aktivitetsplikt etter programmet vil generere:

- flere klagesaker knyttet til trekk/avkortning
- flere dokumentasjonsforespørsler (inntekt, deltakelse, helse)

- flere vurderinger av «gyldig grunn», særlig for deltakere med helse- og omsorgsbelastninger
- større behov for individuell tilrettelegging for å sikre at aktivitetskravene ikke virker urimelige eller diskriminerende

Basert på erfaringer fra ordninger med aktivitetskrav i andre velferdssystemer er det sannsynlig at kommunene må bruke betydelig tid på å sikre rettssikkerhet og likebehandling.

5. Forventet økning i behov for støttetiltak

Paradoksalt nok kan aktivitetsplikten etter programmet øke behovet for kommunale tiltak, ikke redusere det. For å kunne følge kravene vil flere deltakere trenge:

- mer norskopplæring
- arbeidsrettede tiltak og arbeidstrening
- tett oppfølging av psykisk helse og levekårsutfordringer
- barnepass- og logistikktiltak
- veiledning om arbeidsliv og utdanningssystem

Dette kan gi både økte økonomiske kostnader og økt personellbehov i kommunen.

6. Risiko for svekket relasjon mellom deltaker og kommune

Kommunen får en dobbeltrolle som hjelper og sanksjonerende instans. Dette kan undergrave tillitsrelasjoner som er helt sentrale for vellykket integrering, særlig for deltakere med traumer eller negative erfaringer med myndighetsutøvelse. En svekket relasjon kan føre til:

- lavere engasjement
- økt frafall
- mindre dialog og åpenhet om utfordringer
- mer byråkrati og konflikthåndtering

7 Kunnskapsgrunnlag og forventede effekter

7.1 Insentivbegrunnelsen

Høringsnotatet viser primært til økonomiske insentiver og administrativ forenkling, men begrunner i liten grad effektene med empirisk dokumentasjon.

7.2 Dansk empiri – svak støtte til langsiktig effekt

Danske innstramminger har gitt kortsiktige sysselsettingseffekter, men også økt barnefattigdom, lavere langtidsinntekt og lavere varig integrering.

7.3 Kjønn- og aldersforskjeller – undergrupper som faller utenfor

Notatet viser betydelige forskjeller:

- 65 % av deltakere (2022-kullet) var i arbeid/utdanning året etter
- Menn 20–34 år: ~80 % i arbeid/utdanning
- Menn 20–44 år: når 70 %-målet
- Kvinner: når målet kun i alderen 20–24 år

Dette viser at kvinner over 25 år og eldre deltakere systematisk faller utenfor. Generelle økonomiske innstramminger vil derfor ikke treffe likt, og målrettede tiltak vil være mer effektivt.

Risiko for sårbare og traumatiserte deltakere

Forskning viser klare negative konsekvenser av økonomisk og sosialt stress:

- NKVTS-studie: økonomiske bekymringer, gjeld og sosialt stress gir lavere livskvalitet og økt psykisk belastning for syriske flyktninger.
- UiB-doktorgrad: økonomisk stress etter bosetting har like stor betydning for psykisk helse som tidligere traumer.
- NHI/Brain Behavior & Immunity: økonomisk stress er den faktoren som mest øker risikoen for helsesvekkelse over tid.

Forskningen dokumenterer også at:

- økonomiske bekymringer og sosial ekskludering øker risiko for angst, depresjon og PTSD
- stress svekker konsentrasjon, læring og oppmøte
- sanksjoner og press kan forverre helsesituasjon og gjøre deltakelse mindre stabil

Konklusjon: Økonomiske innstramminger for en allerede sårbar og traumatisert gruppe vil sannsynligvis svekke deltakelsen i kvalifisering og redusere muligheten for overgang til arbeid.

Konsekvenser for lokal arbeidsevne og tjenestekvalitet

Forskning viser at migrasjonsrelatert stress, psykisk uhelse og dårlig økonomi reduserer arbeidsdeltakelse, og at press ikke fungerer godt for denne gruppen:

- NKVTS: psykisk uhelse tidlig etter ankomst svekker arbeidsdeltakelse; tiltak må ta hensyn til stress.
- UiB: økonomisk og sosialt stress etter bosetting gir vedvarende psykiske vansker og kroniske smerter.

Forskning viser bedre effekt av motiverende og tilretteleggende tiltak:

- Arbeidsrettede kvalifiseringsløp med tett oppfølging reduserer stress og øker motivasjon.
- Modulbaserte, fleksible løp gir høyere gjennomføring og mer stabil progresjon.
- Kjønnsspesifikke tiltak gir bedre resultater enn generelle tiltak – særlig for kvinner.

Tiltak som reduserer stress, bygger kompetanse og gir stabilitet er mer effektivt for varig integrering enn økonomiske innstramminger og sanksjoner.

Konklusjon:

Hol kommune støtter målet om økt arbeidsdeltakelse blant nyankomne flyktninger, men vurderer at den foreslåtte integreringsstøtten i dagens form har svakt dokumentert effekt, innebærer betydelig risiko for sårbare grupper, og vil gi store administrative konsekvenser for kommunene.

Det foreligger lite empirisk grunnlag for at økonomiske innstramminger og sanksjoner alene gir varig høy sysselsetting, og erfaringer fra Danmark viser risiko for økt barnefattigdom og svekket langsiktig selvforsørgelse. Samtidig viser omfattende forskning fra NKVTS og UiB at økonomisk stress, sosialt press og levekårsbelastninger kan forverre psykisk helse og redusere mulighetene for stabil deltakelse i kvalifisering og arbeid. For mange vil en strammere økonomisk situasjon øke sårbarheten fremfor å styrke motivasjonen.

Kommunene får med forslaget en betydelig rolleutvidelse, inkludert fullt ansvar for ytelsesforvaltning, aktivitetsplikt og sanksjoner, noe som etter vår vurdering vil kreve 2–4 nye årsverk og omstillingskostnader som ikke er tilstrekkelig utredet. Høringsnotatet viser også selv at enkelte grupper, særlig kvinner over 25 år og eldre deltakere, har lavere overgang til arbeid, og at en ensartet ordning derfor vil være lite treffsikker for dem som trenger mest støtte.

Hol kommune anbefaler derfor at departementet:

- styrker finansieringen tilsvarende det nye ansvarsomfanget,
- piloterer reformen før nasjonal innføring,
- skjermer barnefamilier og sårbare deltakere,
- avgrenser aktivitetsplikten tydelig og sikrer proporsjonalitet i sanksjoner,
- og utvikler målrettede tiltak for grupper som systematisk faller utenfor.

For å lykkes med integrering må virkemidlene bygge på motivasjon, forutsigbarhet og reell mulighet til kvalifisering. Hol kommune mener at reformen først vil kunne nå sitt mål når disse hensynene er tydelig ivaretatt.

Saken avgjøres av

Formannskapet

Vedlegg

- 1 Høringsnotat.pdf
- 2 Høring av forslag om Integreringsstønad for nyankomne flyktninger.pdf

Saksopplysninger

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring et forslag om å innføre en ny integreringsstønad for nyankomne flyktninger og deres familier (18–67 år) med oppholdstillatelse etter integreringsloven § 9. Ordningen skal erstatte dagens introduksjonsstønad, sosialhjelp og bostøtte, og innebærer én samlet, individuell og skattepliktig stønad med faste satser.

Formålet er å:

- sikre et rimelig og forutsigbart livsopphold de første fem årene etter bosetting
- styrke arbeidsinsentivene, redusere høy marginalskatt i dagens ordninger
- forenkle og samle regelverket for både kommuner og brukere
- bidra til mer bærekraftig integrering og bedre overgang til arbeid

Stønaden differensieres etter alder, husholdningstype og om det er barn i husholdningen.

Det innføres også:

- aktivitetsplikt etter endt program for de som ikke kommer i arbeid
- regler for avkorting ved arbeid, fravær, formue og andre ytelser
- egen ordning for ekstraordinære utgifter og økonomisk bistand i nødssituasjoner
- kommunalt ansvar for forvaltning av stønaden og aktivitetsplikten
- begrensninger i flytting mellom kommuner i stønadsperioden

Ordningen foreslås innført tidligst januar 2028 og skal gjelde kun for nyankomne flyktninger etter ikrafttredelse.

Vurdering

Oppfølging etter endt program innebærer en betydelig og kompleks rolleutvidelse. Det er stor risiko for at aktivitetsplikten får svak eller negativ effekt for de gruppene som allerede sliter med å komme i arbeid, og kommunen må være forberedt på økt administrativ belastning, flere sanksjonssaker og større behov for tverrfaglig oppfølging og tilrettelegging.

Integreringstjenesten vurderer at arbeidsmengden realistisk vil øke med 30–60 %, som innebærer behov for 2–4 nye årsverk i Hol kommune.

Hol kommune anbefaler at departementet:

- styrker finansieringen tilsvarende det nye ansvarsomfanget,
- piloterer reformen før nasjonal innføring,
- skjermer barnefamilier og sårbare deltakere,
- avgrenser aktivitetsplikten tydelig og sikrer proporsjonalitet i sanksjoner,
- og utvikler målrettede tiltak for grupper som systematisk faller utenfor.

For å lykkes med integrering må virkemidlene bygge på motivasjon, forutsigbarhet og reell mulighet til kvalifisering. Hol kommune mener at reformen først vil kunne nå sitt mål når disse hensynene er tydelig ivaretatt.