

Vår ref.  
26/379 - 3

Deres ref

Dato  
30.04.2026

## Høringssvar - integreringsstønad for nyankomne flyktninger

Likestillings- og diskrimineringsombudet (heretter ombudet) viser til høringsbrev av 23.01.2026, der Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte forslag om integreringsstønad for nyankomne flyktninger. Ombudet ba om utsettelse og fikk bekreftet ny frist 30.04.2026.

Ombudet har i mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av blant annet etnisitet. Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Vi gir i tillegg veiledning til alle som tar kontakt med spørsmål om likestilling og diskriminering.

### Innledning

Ombudet er positiv til at departementet søker løsninger for å øke andelen personer med flyktningbakgrunn inn i arbeidslivet, og en enig i denne intensjonen. Vi er likevel bekymret for at den foreslåtte integreringsstønaden vil føre med seg utilsiktede diskrimineringskonsekvenser, og risiko for økt fattigdom og utenforskap, og dermed virke mot hensikten med å få flere i arbeid og øke integrering. Vi savner en nærmere redegjørelse av mulige risiko for likestillingsutfordringer og diskriminering som målgruppen for integreringsstønad kan oppleve ved innføring av forslaget. En slik redegjørelse vil være i tråd med departementets plikter etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24,<sup>1</sup> og kravet til utredningsinstruksen om at hver sak skal

---

<sup>1</sup> For en nærmere beskrivelse av hva plikten innebærer se Prop. 63L (2018-2019) pkt 3.10.1.5. (situasjonsanalyse) s. 93.

inneholde en utredning av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet.<sup>2</sup>

Videre mener ombudet at andre virkemidler må til for å øke andelen sysselsatte i gruppen, og oppfordrer departementet til å vurdere effekten av tiltak som retter seg mot å tette gapet norskkunnskaper og medbrakt kompetanse og arbeidslivets behov, samt mot utfordringer knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning og diskriminering i ansettelsesprosesser.

### **Departementet sitt forslag**

I dag får deltagere av introduksjonsprogrammet utbetalt en introduksjonsstønad. Stønaden er satt på et nivå som er ment å sikre et nøkternt livsopphold. Likevel har det vært en stigende andel deltakere som i tillegg mottar sosialhjelp etter sosialtjenesteloven. Det er også et stort antall programdeltakere som mottar bostøtte etter bostøtteloven.

I høringsnotatet foreslår departementet at bosatte innvandrere mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse etter integreringsloven § 9 (i hovedsak flyktninger og familieinnvandrede til flyktninger) skal ha rett til en integreringsstønad. Integreringsstønaden skal sikre midler til et rimelig livsopphold for de som ikke klarer dette på egen hånd. Samtidig skal det lønne seg å arbeide. Integreringsstønaden skal derfor gi gode insentiver til å komme seg i arbeid. Departementet foreslår at integreringsstønaden skal gjelde i fem år fra flyktningen er bosatt, eller så lenge personen deltar i integreringsprogrammet. I perioden de har rett til integreringsstønad, skal personer ikke ha rett til økonomisk sosialhjelp eller bostøtte. Botillegg, barnetillegg og forsørgertillegg er medberegnet i integreringsstønaden. Mottakeren av stønaden vil også ha rett til økonomisk bistand i en nødsituasjon. For å ytterlig stimulere til selvforsørgelse gjennom arbeid, forslår departementet at stønaden trappes ned etter avsluttet integreringsprogram. Ett år etter endt integreringsprogram, trappes stønaden ned med fem prosent, og deretter fem prosentpoeng til tre år etter fullført integreringsprogram.

### **Diskrimineringsvernet**

FNs konvensjon om rasediskriminering artikkel 5 slår fast at diskriminering på grunn av etnisitet er forbudt, og at konvensjonen forplikter statene til å forbygge og hindre alle former for slik diskriminering. Videre slår artikkel 1(2) fast at

---

<sup>2</sup> Instruks om utredning av statlige tiltak § 2.1. Minimumskrav til utredning pkt 4.

forskjellsbehandling likevel er tillatt mellom statsborgere og ikke-statsborgere. CERD-komiteen, som fører tilsyn med konvensjonen, uttaler i sin generelle kommentar nr. 30 at forskjellsbehandling på grunn av oppholdstillatelse kan utgjøre ulovlig diskriminering, med mindre forskjellsbehandlingen har et saklig formål, og behandlingen er nødvendig for å oppnå dette formålet.<sup>3</sup> Forskjellsbehandlingen må ikke være uforholdsmessig for den det går ut over. På tilsvarende visse vilkår er det også adgang til forskjellsbehandling etter den norske likestillings- og diskrimineringsloven.<sup>4</sup>

CERD-komiteen har aktualisert forskjellsbehandling på grunn av oppholdsstatus i flere av sine avsluttende anbefalinger til Norge.<sup>5</sup>

Ombudet mener at en praksis hvor ytelser som gis, som tar utgangspunkt i oppholdsstatus, og som er annerledes enn det som gis til den øvrige befolkningen, kan reise spørsmål om brudd på diskrimineringsvernet.

### **Tilgang til forsvarlige sosiale trygder og sosiale ytelser**

Artikkel 5 i CERD-konvensjonen pålegger statene å forby og avskaffe rasediskrimineringen og å sikre enhver, uten hensyn til etnisitet, likhet for loven. Artikkel 5 e) iv) retten til offentlig helsestell, medisinsk behandling, sosiale trygder og sosiale ytelser, er relevant opp mot høringsforslaget.

Høringsnotatet redegjør for hvorfor dagens ytelser (introduksjonsstønad, bostøtte og sosialhjelp), kan påvirke overgangen til arbeid negativt. Analysen viser at sett opp mot en realistisk lønnsinntekt for nyankomne flyktninger, vil det ikke lønne seg å arbeide når stønadsnivået reduseres for hver krone man tjener. Dette tilsier at stønadsnivået må senkes slik at det blir lønnsomt å arbeide. Departementet har på denne bakgrunn beregnet ulike stønadsnivåer for ulike grupper,<sup>6</sup> og lagt ved utregninger for barnetillegg og bostøtte. De foreslåtte nivåene for integreringsstønaden ligger under både dagens ordning<sup>7</sup> og satser for sosialhjelp. I høringsnotatet vurderer departementet de foreslåtte nivåene som forsvarlige.

---

<sup>3</sup> The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation nr. 30 Discrimination against non-citizens (2004) pkt. 4.

<sup>4</sup> § 9 lovlig forskjellsbehandling.

<sup>5</sup> Se blant annet: CERD/C/NOR/CO/18 (2006) avsnitt 21, CERD/C/NOR/CO/21-22 (2015) avsnitt 15, 35-36 og 39; CERD/C/NOR/CO/23-24 (2019) Pkt «Situation of asylum-seeking minors».

<sup>6</sup> Enslige flyktninger, enslige flyktninger med barn, flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer, flyktninger som bor sammen med ektefelle eller samboer og har barn, enslige borteboende flyktninger under 25 år og enslige hjemmeboende flyktninger under 25 år.

<sup>7</sup> Unntaket er enslige flyktninger med barn.

Ombudet savner en gjennomgang av hvordan departementet har regnet seg frem til at disse satsene tilstrekkelig dekker et forsvarlig livsopphold, herunder utgifter til dagliglivet og andre grunnleggende utgifter. Vår bekymring er knyttet til at nivåene som departementet foreslår ligger under både SIFOs referansebudsjett, som brukes som verktøy av NAV for å vurdere levestandard, og satsene for sosialhjelp. Satsene fra SIFOs referansebudsjett inneholder stramme beregninger og brukes for å utvikle offisielle fattigdomsmål. Dette mener vi tilsier at departementet i større grad drøfter hvorvidt det foreslåtte integreringsstøtnadsnivået er tilstrekkelig til å oppfylle målet om å sikre et rimelig livsopphold, og hvilke beregninger som eventuelt ligger til grunn for departementets vurdering av at den foreslåtte stønaden sikrer rimelig livsopphold. Dette er avgjørende for å vurdere om integreringsstøtnaden gir flyktninger tilgang til forsvarlige sosiale ytelser, eller om forslaget kan få utilsiktede konsekvenser i form av økte levekårsutfordringer og utenforskap.

Slik som høringsnotatet er utformet, mener vi at det mangler nødvendige vurderinger av risiko for utilsiktet diskriminering mottakerne av integreringsstøtnaden kan møte på. Dette gjelder:

- **Utilsiktede kjønnsforskjeller.** Det er i høringsnotatet vist til danske erfaringer med å redusere ytelsesnivået til personer med flyktningbakgrunn. De siterte forskningsrapportene viste økt arbeidsledighet blant kvinner etter at endringene ble innført. Departementet drøfter ikke hvilke mekanismer som skal sikre at innvandrerkvinner ikke faller utenfor, slik erfaringer fra Danmark viser kan skje. Ombudet vil her påpeke at det allerede foreligger kjønnsforskjeller i innvandreres deltagelse i det norske arbeidslivet, et forhold FNs CEDAW-komite lenge har vært opptatt av.<sup>8</sup>
- **Risiko for økte levekårsutfordringer.** Personer med flyktningbakgrunn i Norge er ikke en homogen gruppe. I tillegg til at det er høyere arbeidsledighet blant personer med flyktningbakgrunn, er også enkelte landbakgrunner overrepresenterte i statistikken. Vi savner en drøfting av om forslaget, som er nøytralt formulert, likevel kan ramme etniske grupper/personer med ulik landbakgrunn ulikt.

Årsaken til lavere arbeidsdeltakelse blant innvandrere med flyktningbakgrunn er sammensatt, og det er viktig å ha med seg en helhetlig tilnærming i arbeidet med integrering. Ombudet mener at dette taler for at departementet kartlegger bredere

---

<sup>8</sup> Se for eksempel CEDAW/C/NOR/CO/ (2017) pkt "employment".

barrierene knyttet til flyktningers deltagelse i arbeidslivet, utover egen motivasjon, og også vurderer andre tiltak. I lys av vårt mandat er vi særlig opptatt av at norske myndigheter jobber kontinuerlig mot diskriminering som barriere for arbeid.<sup>9</sup> Vi oppfordrer departementet til å undersøke hvordan arbeidsgivere kan stimuleres til å ansette nyankomne flyktninger tidligere.

### **Vurdering av å innføre plikt for mottakere av integreringsstønad til å sende barna sine i barnehage**

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på muligheten til å innføre en plikt om at målgruppen for integreringsstønad skal sende barna sine i barnehagen, samt hvordan plikten eventuelt bør avgrenses. Bakgrunnen for forslaget er at barnehagen er en viktig integreringsarena for barna og at barnehagedeltakelse vil gjøre det lettere for foreldre å delta i introduksjonsprogrammet og kvalifiseringstiltak.

Innføring av en plikt til å sende barna i barnehage er svært inngripende, selv om vi er enige i at barnehagedeltakelse er integreringsfremmede. Flyktninger med barn har i utgangspunktet rett til å ta avgjørelser på vegne av sine barn og velge omsorgsform. Et slikt inngrep reiser spørsmål om EMK artikkel 8 om retten til privatliv og familieliv, og krever at departementet foretar en konsekvensvurdering (legitimt formål og nødvendig). Plikten til å sende barna i barnehage reiser også spørsmål om forskjellsbehandling på bakgrunn av etnisitet, når det ikke finnes et tilsvarende krav om barnehagedeltakelse for barnefamilier uten flyktningbakgrunn. Forslaget må derfor vurderes i lys av diskrimineringsforbudet etter EMK artikkel 14 jf 8 og CERD artikkel 5 (d). Vår anbefaling er at departementet i første omgang følger med på utviklingen i barnehagedeltakelse etter en eventuell lovendring. Dersom barnehagedeltakelse synker, kan mindre inngripende tiltak vurderes.

Ombudet ønsker å påpeke at det per i dag er høy barnehagedeltakelse blant barn med innvandrerbakgrunn. Tall fra IMDi viser en positiv økning de siste 10 årene, og at andelen nå ligger på 90 prosent.<sup>10</sup> Det finnes også moderasjonsordninger for

---

<sup>9</sup> Forskning viser at en synlig minoritetsbakgrunn ofte kan være en ulempe for arbeidssøkere, og at særlig jobbsøkere med navn fra Afrika, Midtøsten og Sør-Asia diskrimineres i ansettelsesprosessen. Se Edvard N. Larsen og Arnfinn H. Midtbøen (2024) «Det etniske hierarkiet. Diskriminering på grunnlag av landbakgrunn, religion og hudfarge i det norske arbeidsmarkedet» Tidsskrift for Samfunnsforskning nr. 4; Ombudets rapport til FNs rasediskrimineringskomité – et supplement til Norges 23./24. periodiske rapport, 2018. Se kapittel 5. Arbeid og kvalifisering, s. 31-32.

<sup>10</sup> IMDi (2025) «Hvordan går det med integreringen i Norge – Indikatorer, status og utviklingstrekk i 2025». Sammendrag om barnehagedeltakelse er tilgjengelig: <https://www.imdi.no/aktuelt/nyheter/flere-barn-med-innvandrerbakgrunn-i-barnehage/>.

foreldrebetaling for barnehageplass, som vil være tilgjengelige for mottakere av integreringsstønad. Dessuten er deltagelse i integreringsprogrammet obligatorisk for de som har en oppholdstillatelse etter integreringsloven § 9.

Å innføre en plikt til å sende barna i barnehagen er etter vår mening heller ikke egnet virkemiddel til å svare på utfordringer som målgruppen for integreringsstønad kan ha. Det er få barnehager som tilbyr plass til barn under ett år. I tillegg har man ikke krav på barnehageplass utenom hovedopptaket til kommunene. Konsekvensen av dette kan bli fravær fra introduksjonsprogrammet, eller risiko for at deltagere faller ut av ordningen. Dette berører særlig kvinnelige deltagere av introduksjonsprogrammet og er en av grunnene til at kvinner bruker lengre tid enn menn på å fullføre introduksjonsprogrammet.<sup>11</sup>

### **Vurdering av forslaget om å redusere sekundærflytting av flyktninger som er avhengige av offentlige ytelser eller uten at flytting er avtalt mellom kommune**

Departementet foreslår at kommunen kan avslå søknad om integreringsstønad dersom flyktingen ikke er selvforsørgende, eller når det ikke foreligger en avtale med bosettingskommunen, men mindre dette er åpenbart urimelig. Tilsvarende bestemmelse gjelder i dag for retten til sosiale tjenester.<sup>12</sup>

Adgang til å stille vilkår som i praksis begrenser flyktingers mulighet til å flytte, reiser spørsmål om diskriminering. Selv om forslaget er nøytralt formulert, kan det likevel stille enkelte grupper dårligere ut, på bakgrunn av deres oppholdsstatus. Ombudet savner en drøfting fra departementet som tar for seg om denne forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig for å oppnå det saklige målet, og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor individet.

Departementet ga professor Marius Emberland i oppdrag å utrede det rettslige handlingsrommet for å regulere flyktingers mulighet til å flytte mellom kommuner i større grad enn i dag.<sup>13</sup> Han konkluderer med at staten har et handlingsrom, men at dette må vurderes opp mot forbudet mot diskriminering. Ombudet er enig i Emberlands vurdering av at valg av tiltak som begrenser flytting, må ta hensyn til

---

<sup>11</sup>IMDi (2018): Hvor lenge deltar flyktninger og familiegjenforente i introduksjonsprogrammet?

En analyse av deltakere i introduksjonsprogrammet 2012 – 2018, side 17 – 18, og NORCE Samfunn (2019): Resultatforskjeller mellom kommuner pkt 2.1.

<sup>12</sup> Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse § 2 andre ledd.

<sup>13</sup> «Statens juridiske handlingsrom for å regulere flyktingers mulighet til å flytte mellom kommuner i større grad enn i dag». Datert 08. april 2026, på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-har-mulighet-til-a-begrense-flyktingers-mulighet-til-a-flytte-mellom-kommuner/id3155877/>.

mulige utilsiktede konsekvenser og begrunne hvorfor det likevel ikke utgjør ulovlig forskjellsbehandling. Slik det nåværende forslaget er formulert, kan ikke ombudet se at departementet har drøftet om det utgjør et nødvendig tiltak, som avveier saklige formål opp mot konsekvensene for den enkelte.

Ombudet har forståelse for at betydelig sekundærflytting kan skape utfordringer for kommunene som personer flytter til, og gjøre det vanskelig for bosettingskommuner å planlegge og gjennomføre integreringstiltak. Samtidig viser forskning at dagens bosettingsordning fungerer godt, og at kun én av tre flytter fra bosettingskommunen i løpet av de sju første årene etter bosetting.<sup>14</sup> Hovedgrunnen til at flyktninger velger å flytte til en annen kommune er studier, et annet arbeidsmarked eller nettverk,<sup>15</sup> noe som kan resultere i økt arbeid og integrering. Vi er derfor spørrende til om forslaget om å redusere sekundærflytting er egnet sett opp mot departementets overordnede formål om å stimulere flere til å arbeide.

Ombudet takker for muligheten til å gi innspill og står gjerne til disposisjon hvis departementet ønsker å diskutere noen av disse forslagene videre.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon

Likestillings- og diskrimineringsombud

Natasha Telson

seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.

---

<sup>14</sup> Fafo «Flytting etter bosetting. Muligheter og utfordringer ved sekundærflytting blant flyktninger.» (2025) tilgjengelig <https://www.fafo.no/images/pub/2025/20927.pdf>.

<sup>15</sup> Fafo (2025) nevnt over.