



Saksframlegg

Saksnr.: 2024/17866

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesutvalget	03.12.2024	
Fylkestinget	16.12.2024	

Vedlegg

- 1 Høringsnotat om endringer i integreringsloven og tilhørende forskrifter om økt arbeidsretting og formell opplæring i int(1673284).pdf
- 2 Høring av forslag til endringer i integreringsloven og tilhørende forskrifter om økt arbeidsretting og formell opplæring(1673287).pdf

Høring endringer i integreringsloven og tilhørende forskrift om økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet

Fylkeskommunedirektørens innstilling til vedtak:

1

Buskerud fylkeskommune mener forslag til endringer integreringsloven i all hovedsak bidrar til å justere svakheter som er avdekket ved loven, og at forslaget bidrar til et klarere og enklere regelverk å praktisere.

2

Buskerud fylkeskommune savner en klargjøring i endringsforslaget omkring retten til opplæring for nyankomne ungdom i alderen 16-18 år.

3

Fylkeskommunens totale kostnadsøkning for lovpålagte oppgaver til bla. opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved store ankomster av flyktninger er underkommunisert. Det foreslås nå å gi innvandrere økte rettigheter, blant annet til karriereveiledning. Dette gir økte kostnader for fylkeskommunen som ikke dekkes av rammebevilgningene. Buskerud fylkeskommune mener slike økte kostnader må kompenseres.

4

Buskerud fylkeskommune støtter ikke forslag om bestemmelse om tilsyn av opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av integreringsloven. Slikt tilsyn ivaretas gjennom tilsyn etter opplæringsloven. Tilsyn av fylkeskommunens ansvar for karriereveiledning må ses i sammenheng med at kommunene skal ha et helhetlig og samordnet tilbud for introduksjonsprogrammet.

19.11.2024

Jan Sivert Jøsendal
fylkeskommunedirektør

Sammendrag

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i integreringsloven og i tilhørende forskrifter om økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet mv.

Integreringsloven erstattet introduksjonsloven av 2003 og trådte i kraft 1. januar 2021. Våren 2022 ble det innført et eget kapittel i integreringsloven (kapittel 6A) og i integreringsforskriften (kapittel 8A) om midlertidig regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 for å håndtere de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina. Sentrale bestemmelser i integreringsloven og kapittel 6A er blitt følgevaluert.

Formålet med lovrevisjonen er blant annet å justere regelverket i lys av svakheter avdekket gjennom følgeevalueringene, trekke lærdom av erfaringene med håndtering av ekstraordinære flyktningankomster og lage et klarere og enklere regelverk å praktisere.

Integreringsloven er individrettet og skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet. Endringen som nå foreslås berører særlig fylkeskommunens ansvar for opplæring og dermed også fylkeskommunens økonomi. Dette gjelder særlig endringen knyttet til karriereveiledning.

Kommunene plikter å gi et individuelt tilpasset kvalifiseringstilbud gjennom introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting, eller etter at krav om deltakelse blir fremsatt. Innvandrerne har rett og plikt til å delta. Det foreslås endringer som har konsekvens for kommunene, disse omtales ikke i saken.

Departementet har satt høringsfristen til 9. desember. Buskerud fylkeskommune ble først gjort oppmerksom på denne høringen 8. oktober, en måned etter at departementet hadde sendt den ut. Høringsdokumentene var ikke kommet inn til fylkeskommunens postmottak. Buskerud fylkeskommune har dermed fått utsatt frist til etter behandling i fylkestinget 16. og

17. desember. På den tiden var det ikke mulig for fylkeskommunedirektøren å fullføre saksbehandlingen tidsnok til å forelegge saken for medvirkningsorganene.

Saksopplysninger

I høringsnotatet foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet endringer i integreringsloven blant annet for å styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet for deltagere med sluttmaal om arbeid, og for å legge til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Det foreslås også å utvide målgruppene for introduksjonsprogrammet.

Høringsnotatet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger vedlagt saken. Følgende punkter i høringsnotatet berører fylkeskommunen:

- Punkt 2 som beskriver formålet med lovrevisjonen og ordningene i loven.
- Punkt 4 omhandler kartlegging og realkompetansevurdering.
- Punkt 5 omhandler forslag til endringer i introduksjonsprogrammet. Kommunene plikter å gi et individuelt tilpasset kvalifiseringstilbud gjennom introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller at krav om deltakelse blir fremsatt. Målgruppen for ordningene er innvandrere mellom 18 og 67 år (tidligere 55 år) som har en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.
- Punkt 6 omhandler som omhandler tilsyn av karriereveiledning.
- Punkt 7 omhandler forslag om å oppheve enkelte av de midlertidige reglene for personer med kollektiv beskyttelse.
- Punkt 8 redegjør for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. Forslagene til lovendringer fremgår av punkt 9.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Med dette lovforslaget videreføres dagens integreringslov i stor grad. Samtidig innebærer lovforslaget noen endringer for fylkeskommuner. Fylkeskommunedirektøren mener at fylkeskommunens totale kostnadsøkninger ved store ankomster er underkommunisert og at det ved økte rettigheter, blant annet til karriereveiledning, og føringer gjennom integreringsloven vil påløpe kostnader for fylkeskommunen som ikke dekkes av rammebevilgningene. Det samme gjelder kostnader knyttet til finansiering av opplæringstilbud til ungdom som i 2021 ble tatt ut av målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til integreringsloven.

Bærekraftkonsekvenser

Integreringsloven bidrar til flere av FNs 17 bærekraftsmål ved å fremme inkludering og likestilling, samt ved å sikre at alle får muligheter til å delta i samfunnet. Særlig støttes disse bærekraftsmålene: mål 4, god utdanning, mål 8 - anstendig arbeid og økonomisk vekst, mål - 10 mindre ulikhet, mål 16 – fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner og mål 17 – samarbeid for å nå målene.

Fylkeskommunedirektørens samlede vurderinger

Fylkeskommunedirektøren gir sine vurderinger til lovendringene etter strukturen i departementets høringsnotat. Det gis en utfyllende gjennomgang av delene av lovforslaget som i størst grad påvirker fylkeskommunens tjenester. Når det gjelder nyankomne innvandrere i aldersgruppen 16-18 år mener fylkeskommunedirektøren at bestemmelser i integreringsloven og opplæringsloven gjør at disse «faller mellom to stoler». Dette omtales mer grundig i fylkeskommunedirektørens vurdering.

Punkt 2 som beskriver formålet med lovrevisjonen og ordningene i loven.

Fylkeskommunedirektøren støtter intensjonen om å legge til rette for at flere flyktninger kan gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Dette er i tråd med fylkeskommunens politiske utviklingsmål om mer innenforskap.

Fylkeskommunedirektøren savner en klargjøring i endringsforslaget om tilbud til unge i alderen 16 – 18 år, og om nyankomne barn og unge mellom 16 og 18 år bør sikres rett til opplæring i norsk så raskt som mulig, og senest innen tre måneder. Denne retten bør gjelde uavhengig av innvandringsgrunn. Det er viktig både for samfunnet og den enkelte at alle innvandrere mellom 16 og 18 år tidlig integreres i det norske samfunnet, som formulert i integreringslovens formål

Buskerud Fylkeskommune kjenner til at Utdanningsdirektoratet (Udir), i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), har fått i oppdrag å utarbeide en samlet informasjon om rettigheter og plikter til opplæring etter integreringsloven og opplæringsloven, både for de under og de over 18 år. Det er stor grunn til å tro at det etter denne gjennomgangen vil være behov for en regelverksendring som sikrer at alle ungdommer mellom 16 – 18 år får rett til norskopplæring så raskt som mulig og senest innen tre måneder, på lik linje med voksne, og andre nyankomne barn og unge. Det er også behov for en bedre finansieringsordning enn i dag.

Ungdommer som er under 18 år, har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven dersom de har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring. De har en rett etter søknad slik det også er for andre elever i Norge. Ansvar for videregående opplæring ligger hos fylkeskommunene, og det er etter loven én søknadsfrist i året. Fylkeskommunen kan velge å ta inn de som søker etter fristen, men har ikke plikt til det. Dette gjelder også tilbudet etter § 9-6 i den nye opplæringsloven.

Det er viktig å påpeke at nyankomne ungdommer i alderen 16 – 18 år per i dag ikke har samme rett til veiledning og opplæring som andre ungdommer. Ungdommer som allerede er en del av det norske skolesystemet, følger vanligvis ordinære frister og kan gå direkte fra grunnskolen til videregående opplæring uten avbrudd. De får tilbud om veiledning fra oppfølgingstjenesten dersom de faller fra. Nyankomne ungdommer som ikke kommer til Norge i grunnskolealder, har ikke samme mulighet til en kontinuerlig overgang til videregående opplæring. De er dermed spesielt utsatt for konsekvensene av at fylkeskommunen etter loven kun har én søknadsfrist i året og ikke plikt til å ta inn de som søker etter fristen. De kjenner ikke det norske systemet, de har svake nettverk i Norge og de har lite kjennskap til det norske offentlige systemet ved behov for hjelp. Det å lære det norske språket er også et helt grunnleggende behov for å kunne ta del i samfunnet. I en tid med økt

fokus på å forebygge utenforskap, kriminalitet og negativ sosial kontroll bør det være i samfunnets interesse å sikre at også innvandrere mellom 16 og 18 år tidlig integreres i det norske samfunnet.

Kartlegginger gjort av Utdanningsdirektoratet viser at de fleste fylkeskommunene strekker seg langt for å gi et tilbud innen rimelig tid, og at de fleste får et tilbud ganske raskt. Buskerud fylkeskommune kjenner til at det likevel er en utfordring mange steder i landet at inntakene forutsetter ledig kapasitet, og at det kan være vanskelig for fylkene å endre kapasiteten raskt nok når det oppstår behov. Bosetting av flyktninger er uforutsigbart av natur, og det er for eksempel stor usikkerhet knyttet til både når og hvor det vil bli bosatt ungdommer i aldergruppen. Dette gjør det vanskelig å planlegge dimensjonering, og fører til at enkelte ungdommer fortsatt risikerer lang ventetid før oppstart i et norskopplæringstilbud. Det gjelder ikke nødvendigvis mange, men det er svært uheldig for de det gjelder.

I tillegg vil det vanligvis være slik at fylkene ikke behandler søknader før nødvendig dokumentasjon er vedlagt. Vi vet samtidig at det å fremskaffe dokumentasjon kan være vanskelig for de som har flyktet fra enkelte områder. Det må derfor vurderes hvordan ungdommer som ikke kan fremskaffe, eller venter på dokumentasjon på fullført grunnskole, sikres å komme raskt i gang med norskopplæring og videre kvalifisering. I tillegg må unge under 18 år som har fullført videregående skole sikres rettigheter til norskopplæring. Denne gruppen står per i dag helt uten rettigheter til norskopplæring.

Da ungdom i alderen 16 til 18 år i 2021 ble tatt ut av personkretsen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsregelverket, var begrunnelsen at det ble vurdert som mer hensiktsmessig at de får opplæring i grunnskole eller videregående sammen med jevnaldrende, at de får formell opplæring, og at den enkelte ikke skal få et uhenktsmessig langt opplæringsløp ved først å få opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deretter formell opplæring. Det er derfor mest naturlig at plikten til å gi et norskopplæringstilbud innen rimelig tid legges til fylkeskommunene, slik at man følger opp intensjonen i lovendringen. Alternativt bør denne aldersgruppen få rett til norskopplæring i kommunen i påvente av inntak til videregående opplæring.

Det er også behov for bedre og mer forutsigbar finansiering av tilbudene. Finansieringen må legges til rette for at det kan opprettes permanente opplæringstilbud for nyankomne ungdommer som kan skaleres og tilpasses ved behov, og som tar høyde for svingninger i antall flyktningeankomster og tilflytting av andre innvandrergupper. Det bør videre være tydeligere føringer for opplæringstilbudet for målgruppen, som sikrer at alle nyankomne barn og unge får et opplæringstilbud av kvalitet innen rimelig tid (jmf. [Kartlegging av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer, Proba Samfunnsanalyse, Rapport 2023-24](#)).

Punkt 4 omhandler kartlegging og realkompetansevurdering

Punkt 4.2 Realkompetansevurdering

Fylkeskommunedirektøren støtter forslaget om å presisere at kommunen bør vurdere om de som deltar introduksjonsprogrammet har behov for realkompetansevurdering etter opplæringslovens § 18-8. Forutsetningen for at kommunene skal kunne anbefale realkompetansevurdering på videregående skoles nivå vil være et minimum av kunnskap om videregående opplæring og mulighet for å avdekke kompetanse som er likeverdig med

sluttkompetansens læreplanmål. Realkompetansevurdering er heller ikke en plikt for deltakeren, men et tilbud og deltakeren kan derfor takke nei. God veiledning om muligheten for å formalisere allerede etablert kompetanse er derfor avgjørende.

Fylkeskommunedirektøren mener derfor at det i ny lovtekst §14 bør stå: *Kommunen bør vurdere om deltakeren har behov for realkompetansevurdering etter opplæringsloven § 18-8 i samarbeid med fylkeskommunen.*

Punkt 5 omhandler forslag til endringer i introduksjonsprogrammet

Pkt. 5.3 Introduksjonsprogram for deltagere med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før.

Fylkeskommunedirektøren mener det er uheldig at livsmestring fjernes fra introduksjonsprogrammet for denne målgruppa. Livsmestringsdelen inneholder karrierekompetanse som er viktig for dem som står foran valg om videre utdanning eller arbeid. Et vesentlig element her at karrierekompetanse har et livslangt perspektiv og bidrar til å mobilisere til handling. Erfaringsvis er dette nødvendig for å kunne gjøre valg. Erfaringene viser også at deltakere med høyere utdanning også har utfordringer med å videreutvikle sin formelle kompetanse eller få jobb i Norge.

Fylkeskommunen mener derfor at en forkortet versjon av livsmestring med vekt på karrierekompetanse bør beholdes i introduksjonsprogrammet for deltakere med utdanning på videregående eller høyere fra før.

Pkt. 5.4 Introduksjonsprogram for deltagere uten utdanning på videregående nivå eller høyere fra før.

Fylkeskommunedirektøren støtter departementets vurdering om at flere bør fullføre videregående opplæring innenfor programtiden. De som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før og har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring, skal ha program på mellom tre måneder og tre år. Programmet kan forlenges med inntil ett år. Manglende forutsigbarhet når det gjelder livsopphold under utdanning er en tilbakevendende utfordring hos deltakere i videregående opplæring for voksne.

Departementet foreslår at programvarigheten utvides med ett år for deltagere som har som sluttmaal å fullføre hele eller deler av videregående opplæring innenfor programtiden. For de med mål om å fullføre deler av den videregående opplæringen innenfor programmet vil det etter Buskerud fylkeskommunes skjønn fortsatt være fare for avbrudd i opplæringen om deltakeren ikke har avklart støtte til livsopphold etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet. En regulering i både integreringsloven og i NAV sitt lovverk om en overgangsordning som har som mål å støtte deltakere som avsluttes i introduksjonsprogrammet uten å ha fullført videregående opplæring ville kunne skape bedre forutsigbarhet for deltakerens økonomiske vilkår til å fullføre opplæringen.

Punkt 6 omhandler som omhandler tilsyn av karriereveiledning.

Tilsyn med fylkeskommunens ansvar

Fylkeskommunedirektøren støtter forslaget om å innføre tilsyn med fylkeskommunens ansvar etter § 11 som gjelder for innvandrere mellom 18 og fylte 60 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse, med rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning. Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartleggingen. Dette vil bidra til å sikre at fylkeskommunen oppfyller sine forpliktelser i henhold til integreringsloven. Fylkeskommunedirektøren vil bemerke at fylkeskommunens mulighet til å oppfylle sin forpliktelse etter loven, er avhengig av at kommunen oppfyller sin forpliktelse. Tilsynet må derfor ses i sammenheng med forslaget om at kommunen skal ha ansvar for et helhetlig og samordnet tilbud.

Når det gjelder forslaget om å innføre tilsyn etter § 30 om ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil det etter fylkeskommunedirektørens sitt syn være et svært begrenset tilsyn siden innholdet i paragrafen til vanlig reguleres gjennom opplæringsloven ved at opplæringen skal starte når deltakeren begynner i videregående opplæring og at det er læreplaner etter opplæringsloven som vanligvis benyttes i undervisningen. Tilsyn med selve opplæringen vil dermed etter fylkeskommunedirektørens syn måtte ivaretas gjennom tilsyn med opplæringsloven, og ikke integreringsloven.

Punkt 7 omhandler forslag om å oppheve enkelte av de midlertidige reglene for personer med kollektiv beskyttelse.

Fylkeskommunedirektøren støtter at også personer med midlertidig beskyttelse får både rett og plikt til karriereveiledning. Disse personene har et likeverdig behov for karriereveiledning selv om deres livssituasjon er forskjellig.

I høringsbrevet åpnes det for at fylkeskommunen utfra hensyn til kapasitet kan vurdere å organisere karriereveiledningen i grupper. Fylkeskommunedirektøren mener at en harmonisering av reglene må gjelde fullt ut og at også personer med kollektiv beskyttelse bør ha rett og plikt til individuell karriereveiledning med et karrierenotat som legges til grunn for den individuelle integreringsplanen.

Vedtaksmyndighet

Fylkestinget fatter vedtak ihht. delegasjonsreglementet pkt. 3.2, bokstav f