



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 24/32412-1
Saksbehandler Tore Engelsen

Utvalg	Møtedato
Fylkesutvalget	26.11.2024

Høringssvar - forslag til endringer i integreringsloven og tilhørende forskrifter om økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet mv.

Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak

Fylkesutvalget vedtar høringssvar til forslag til endringer i integreringsloven med tilhørende forskrifter, som beskrevet i saken. Fylkesutvalget vil fremheve at:

- Det er behov for endringer som kan 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 lengre programtid for flere.
- Det er behov for å utvide tilsynshjemmelen i integreringsloven til også å omfatte tilsyn med fylkeskommunens oppgaver etter § 11 (karriereveiledning) og § 30 (ansvar for opplæring i norsk og samf. som tar vgs. på fulltid i program)

Vedlegg

Høringsnotat - endringer i integreringsloven og tilhørende forskrifter

Sammendrag

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har sendt forslag til endringer i integreringsloven med tilhørende forskrifter på høring. Fylkeskommunedirektøren legger frem forslag til høringssvar fra Agder fylkeskommune i denne saken.

Fylkeskommunedirektøren ser behovet for at myndighetene følger flyktningsituasjonen tett, og gjør nødvendige justeringer av lover og forskrifter for å håndtere en flyktningsituasjon som endrer seg. Forslaget til endringer fra regjeringen og AID handler om hvordan vi skal styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet og legge til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.

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.

De foreslåtte endringene berører i størst grad kommunene som forvaltere av integreringsloven og introduksjonsprogrammet. Samtidig har også endringene betydning for fylkeskommunale tjenester knyttet til integreringsloven. Endringene berører områder hvor fylkeskommunen har fagkompetanse, og da særlig videregående opplæring for ungdom og voksne, samt karriereveiledning.

Vurderinger

Agder fylkeskommune har ansvar for videregående opplæring for ungdom i fylket. Fylkeskommunen v/ Karriere Agder har også ansvar for karriereveiledning etter opplæringsloven § 28-9 og integreringsloven § 11, samt inntak til videregående opplæring for voksne og organisering og gjennomføring av realkompetansevurdering som definert i opplæringsloven kapittel 18.

Overordnet anser fylkeskommunedirektøren det som positivt at regelverket blir mer enhetlig og i mindre grad skiller mellom ulike grupper. Fylkeskommunedirektøren ønsker å komme med noen utfyllende kommentarer til deler av høringsnotatet, med særlig fokus på de områdene som berører fylkeskommunens ansvarsområder.

3 Kunnskapsgrunnlaget

Fylkeskommunedirektøren mener at det som presenteres i kunnskapsgrunnlaget i høringsnotatet er gjenkjennelig, og er positiv til hvordan kunnskapsgrunnlaget viser behov for økt bruk av realkompetansevurdering og mer bruk av videregående opplæring i introduksjonsprogrammet. Fylkeskommunedirektøren ønsker likevel å kommentere på deler av det presenterte kunnskapsgrunnlaget, særlig den delen som omhandler modulstrukturert opplæring og erfaringene vi har fra vårt fylke.

Videregående opplæring for voksne (VOV) kan ha en positiv virkning på gjennomføringen av den videregående opplæringen. Det vises til at forsøket med modulstrukturert opplæring kan være utfordrende for personer med svake norskferdigheter. Som

forsøksfylke vil vi påpeke at Agder har hatt gode resultater og høy gjennomføringsgrad også blant deltakere med svake norskferdigheter.

Fylkeskommunedirektøren ønsker også å kommentere at innføring av en 5-timers skriftlig teorieksamen som krever skriftlige og digitale ferdigheter, kan være til hinder for ønske om høyere gjennomføring av videregående opplæring for målgruppen i integreringsloven. Agder fylkeskommune ber departementet om andre måter å gjennomføre denne eksamenen på.

4.2 Realkompetansevurdering

Departementet ønsker økt bruk av realkompetansevurdering for raskere formell kvalifisering. Fylkeskommunedirektøren støtter departementets vurdering om at realkompetansevurdering er et verktøy som bør brukes mer. Dette gjelder også realkompetansevurdering med bruk av tolk. Våre erfaringer i Agder er gode og vi ser at ordningen bidrar til å forkorte opplæringsløp for mange deltakere så lenge dette gjøres på en faglig og godt tilrettelagt måte, og med et tydelig formål. Økt omfang av realkompetansevurdering, vil kreve ytterligere bruk av ressurser i fylkeskommunen, både knyttet til veiledning, gjennomføring og bruk av tolk.

5 Introduksjonsprogrammet

5.1 Klargjøring av hensikten med introduksjonsprogrammet

Fylkeskommunedirektøren støtter departementets forslag om å tydeliggjøre hva som er hensikten med de ulike typene introduksjonsprogram som tilbys for ulike grupper. Hensikten med introduksjonsprogram for de med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, foreslås å være at programmet skal kvalifisere for deltakelse i arbeid eller forberede for utdanning.

Hensikten med introduksjonsprogrammet for deltagere som ikke har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, er at programmet skal gi formell opplæring eller kvalifisere for arbeid.

Videre støtter fylkeskommunedirektøren departementets ønske om at arbeidet som settes som slutt mål for programmet, bør være relevant for det langsiktige målet som fastsettes i deltakerens integreringsplan.

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

I høringsnotatet blir det foreslått å fjerne eller forkorte kurs i livsmestring for deltakere med kort programtid. Livsmestring i et nytt land er et obligatorisk element som har hatt kort virketid etter integreringsloven ble iverksatt i 2021. Livsmestring ble innført som en del av introduksjonsprogrammet for å styrke deltakernes motivasjon og mestringsfølelse i et nytt samfunn. I veiledningen av disse gruppene opplever Karriere Agder at traumer og psykiske utfordringer sammen med den korte programtiden, kan ha negativ effekt for integreringsprosessen og valgkompetansen hos den enkelte. Fylkeskommunedirektøren anbefaler at det blir gjort grundigere evalueringer før et element av introduksjonsprogrammet fjernes for denne gruppen.

Fylkeskommunedirektøren mener det er positivt at hensikten med introduksjonsprogram for de med utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal være å kvalifisere for deltakelse i arbeid eller forberede for utdanning, og ikke bare forberede for høyere utdanning som tidligere. Departementet vektlegger muligheten for yrkesfaglig rekvalifisering gjennom videregående opplæring for voksne i henhold til ny opplæringslov.

Det kan være vel anvendt tid å bruke introduksjonsprogrammet på å forberede seg til å ta en ny videregående opplæring, dersom medbrakt kompetanse ikke lar seg bruke i Norge.

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

Et av formålene med lovrevisjonen er å bidra til at flere fullfører videregående opplæring innen rammene av introduksjonsprogrammet. Dette skal skje gjennom økt bruk av realkompetansevurdering og lengre programtid for flere.

Fylkeskommunedirektøren støtter at flere i programtiden skal få mulighet til å oppnå formelle kvalifikasjoner og at programvarigheten utvides med ett år for deltagere som har som slutt mål å fullføre hele eller deler av videregående opplæring innenfor programtiden. Samtidig vil dette føre til at flere nye innbyggere med kort botid vil bli en del av elevmassen ved våre videregående skoler, og potensielt også få flere år i videregående opplæring. Etter noen år med høy innvandring er Agder allerede i en presset situasjon med å tilby videregående opplæring til alle med en opplæringsrett. Denne foreslåtte endringen vil kunne øke presset ytterligere på å kunne levere lovpålagte tjenester i henhold til ny opplæringslov m/forskrift innenfor de gitte økonomiske rammene til utdanningsområdet i fylkeskommunene.

Fylkeskommunens innførings- og kombinasjonsklasses tilbud vil være aktuelt for unge voksne før de starter i ordinær videregående opplæring. Per i dag er dette underfinansiert. Systemene som skal sikre at fylkeskommunen får norsktilskudd for deltakere på introduksjonsprogram som tar videregående på fulltid fungerer ikke. Manglende finansiering utfordrer fylkeskommunen når det kommer til muligheten til å skalere opp tilbud.

Det foreslås at gruppen som skal ta et kombinasjonsløp med forberedende opplæring for voksne (FOV) og videregående opplæring for voksne (VOV) skal få et program med en varighet på inntil fire år. Fylkeskommunedirektøren stiller spørsmål ved om denne gruppen bør få muligheten til å få fulle fem år. Her viser vi særlig til departementets vurdering om at jo nærmere deltageren kommer målet om ønsket sluttkompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, jo større sannsynlighet er det for at vedkommende lykkes i å fullføre i etterkant.

6.1 Tilsyn

Departementet mener at tilsynshjemmelen bør utvides slik at statsforvalterne også kan føre tilsyn med §§ 11 (karriereveiledning) og 30 (ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap) etter integreringsloven. Dette blant annet på bakgrunn av en betydelig variasjon i innhold, omfang, og kvalitet i karriereveiledningen, samt en risiko for at personer må vente lenge før de får startet opplæringen i norsk og samfunnsfag.

Fylkeskommunedirektøren stiller seg positiv til at Statsforvalteren skal kunne føre tilsyn på fylkeskommunens ansvar etter integreringsloven, men vil påpeke at det vil kunne by på utfordringer å vurdere kvaliteten av karriereveiledning fordi dette skal skje tidlig i kvalifiseringsløpet til en nyankommen flyktning. Det er ikke alle deltakere som kan dra nytte av karriereveiledningen som gis så tidlig i introduksjonsløpet. Samtidig er tidlig karriereveiledning en mulighet for deltakeren å bli kjent med karrieresenteret og få vite om at de er en ressurs som kan benyttes senere i kvalifiseringsløpet.

7.2 Opphevelse av enkelte av de midlertidige reglene for personer med kollektiv beskyttelse

Departementet ber særlig om kommunesektorens syn på forslaget om å oppheve de midlertidige reglene om kompetansekartlegging, karriereveiledning og introduksjonsprogram.

Fylkeskommunedirektøren støtter forslaget til endringer og ser det som positivt at departementet gjennom en harmonisering av lovverket tar sikte på å likebehandle ulike flyktninggrupper. Når det gjelder §11, med forslag om at alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha rett og plikt til karriereveiledning, ser vi at det kan utfordre kapasiteten på våre karrieresentre. Selv om det fortsatt åpnes for gruppeveiledning, kan dette likevel bli en kapasitetsutfordring. Fylkeskommunedirektøren ønsker derfor at departementet vurderer de økonomiske og ressursmessige konsekvensene dette vil medføre for fylkeskommunen.

Regionplan Agder 2030

Formålet med integreringsloven er blant annet at innvandrere får varig tilknytning til arbeidslivet, blir økonomisk selvstendige og kan oppnå formelle kvalifikasjoner. Dette er i tråd med Regionplan Agder 2030 sitt mål om at levekårene skal opp, og at vi i 2030 har lagt til rette for et mer inkluderende samfunn der alle kan delta og bruke sine ressurser.

Forslag til endringer i integreringsloven og tilhørende forskrifter har som mål at flyktninger som bosettes i Norge skal ut i arbeid og bli selvforsørgende. Vurderingene som blir gjort av regjeringen og AID handler om hvordan vi skal styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet og legge til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.

Selvforsørging er viktig for å sikre at levekårene går opp. Samtidig er det knyttet stor grad av usikkerhet til denne flyktningssituasjonen. Vi vet ikke hvor lenge krigen i Ukraina vil vare, hvor mange flyktninger som vil komme til Norge og hvor lenge de vil bli. Det er derfor utfordrende å vite hva som er de riktige og mest bærekraftige løsningene på sikt. Dersom mange ukrainere blir i Norge over tid, er det viktig å være i forkant slik at det ikke etableres en stor gruppe med svak tilknytning til arbeidslivet, som igjen kan føre til andre levekårsutfordringer.

Integreringslovens målgruppe er personer mellom 18 og 55 år. Saken har derfor ikke en direkte påvirkning på barn og unges liv. Indirekte kan det likevel ha stor betydning. Lav arbeidstilknytning kan føre til negativ utvikling på en allerede utfordrende situasjon, med antallet barn i Agder som vokser opp i lavinntektsfamilier.

Økonomiske konsekvenser

Det vil kunne ha økonomiske konsekvenser for Agder fylkeskommune dersom AIDs forslag til midlertidige endringer i integreringsforskriften blir vedtatt.

Dersom flere personer skal fullføre videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet vil dette medføre en merkostnad for fylkeskommunene som eier av de videregående skolene. Samtidig vil behovet for tjenester fra Karriere Agder for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse øke dersom forslag til endringer blir vedtatt. Dersom krigen i Ukraina varer lenge og flyktningene blir i Norge over tid, vil det være ytterligere behov for mer opplæring og veiledning fra de fylkesvise karrieresentrene for å få godkjent og supplert medbrakt kompetanse til norske krav.

Konklusjon

Fylkeskommunedirektøren støtter at det er behov for gjennomgang av lover og forskrifter for at det best mulig legges til rette for arbeidsretting og økt formell kompetanse hos flyktningene som kommer til Norge og Agder.

Kristiansand, 12.11.2024

Tine Sundtoft
Fylkeskommunedirektør

Anita Henriksen
fylkesdirektør