

Saksnr: 2019/51-1

Saksbehandlar: Elisabeth Bjørsvik, Linda Farestveit, Kathrin Jakobsen, Kjell Helge Kleppestø, Yrla Klein,
Marianne Seim**Saksframlegg****Saksgang**

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for kultur, idrett og integrering		12.11.2019
Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon		12.11.2019
Hovudutval for opplæring og kompetanse		12.11.2019
Fylkesutvalet		13.11.2019

Høyringsuttale lov om integrering**Forslag til innstilling**

1. Fylkesutvalet støttar forslag til ny lov om integrering, men med dei kommentarane som går fram av saksframlegget.

Samandrag

Saka gjeld forslag til lov om integrering og forslag til endring i lov om norsk statsborgarskap som Kunnskapsdepartementet har på høyring med frist 15. november. Den erstattar Lov av 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrarak (introduksjonsloven). Forslaget inneber mellom anna at fylkeskommunen sitt ansvar innan enkeltområde/oppgåver vert lovfesta. Dette er oppfølging av Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*. Overordna mål om rask oppstart av kvalifisering av nyankomne flyktningar, slik at fleire flyktningar og innvandrarak kjem i jobb, er ambisiøse og gode.

Rune Haugsdal
prosjektleiarPer Morten Ekerhovd
påtroppande fylkesdirektør for
kultur, idrett og inkludering

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift.

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Saka gjeld forslag til lov om integrering og forslag til endring i lov om norsk statsborgarskap som Kunnskapsdepartementet har sendt på høyring med frist 15. november. Det er eit omfattande høyringsnotat på meir enn 200 sider. Bakgrunn for forslaget er å få rask oppstart av kvalifisering av nyankomne flyktningar, slik at fleire flyktningar og innvandrarak kjem i jobb.

Forslaget inneber lovfesting av nye oppgåver for fylkeskommunen innan integrering og kvalifisering. Dette er oppgåver som dels er gjort greie for i *Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner*. Med forslaget vil det vidare skje ei forskyving på grunnleggjande opplæring til fylkeskommunane. Karriererettleiing er eit område som er omfatta av forslaget.

Om lovforslaget

I si uttale fokuserer prosjektleiar på dei overordna strukturane og det som gjeld fylkeskommunane. Med denne høyringa foreslår Kunnskapsdepartementet å oppheve lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrarak (introduksjonsloven) og innføre lov om integrering (integreringsloven). Målet med lovforslaget er å få rask oppstart av kvalifisering av nyankomne flyktningar. Lovfesting av kartlegging av kompetanse og karriererettleiing før oppstart av introduksjonsprogrammet, er viktige verkemiddel i denne målsettinga. Medan kompetansekartlegging vil høyre til kommunane sitt ansvarsområde, er karriererettleiing ei fylkeskommunal oppgåve. Formålet er mellom anna å sikre større samsvar mellom den kompetansen flyktningar får, og det som er forventning og krav i arbeidsmarknaden. Det overordna målet er at fleire flyktningar og innvandrarak skal i jobb.

Fylkeskommunen sitt ansvar innan busetnad og rettleiing av kommunar i deira kvalifiseringsarbeid er formulert i § 5. Fleire andre paragrafar har direkte tilknytting til fylkeskommunen sine oppgåver innan vidaregåande opplæring og karriererettleiing. Dette gjeld særleg § 12 Karriereveiledning, § 14 Slutt mål for introduksjonsprogram, § 16 Programmets varighet, § 31 Ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Prosjektleiar sine innspel er såleis særleg knytt til §§ 5, 12, 14, 16 og 31.

Prosjektleiar har i tillegg vurdert og støttar forslag til behandling av personopplysningar slik det ligg føre i §§ 41 og 42.

Kommentarar knytt til dei ein skilde paragrafer

§ 5 Fylkeskommunens ansvar

Fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Arbeidet skal gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommunene og integreringsmyndighetene.

Fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere og sørge for tilbud om karriereveiledning etter § 12.

Fylkeskommunen skal veilede og følge opp kommunene i arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere.

Departementet kan gi forskrift om fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, herunder ansvaret for bosetting og andre oppgaver.

Fylkeskommunen sine oppgåver innan busetnad og arbeid med å følge opp og rettleie kommunane i arbeidet med kvalifisering av nyankomne flyktningar, høyrer til oppgåveoverføring frå Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), sjå *Meld. St. 6 (2018-19) Oppgaver til nye regioner*.

Fylkeskommunen sitt ansvar innan desse nye oppgåvene vert lovfesta. I høyringsnotatet vert det gjort greie for at fylkeskommunen skal vurdere og anbefale talet på flyktningar som bør busettast i den ein skilde kommune i fylket. Fylkeskommunen si vurdering er basert på nasjonale føringer, samarbeid med kommunane, plan for kvalifisering av innvandrarak og fylkeskommunen sin kjennskap til regionen. Kunnskap om lokalt tenestetilbod og planar for samfunnsutvikling står sentralt i gjennomføring av oppgåva. Kommunen sitt tilbod om relevant kompetanseutvikling, utdanning og arbeid skal vektleggast i den

anbefalinga som fylkeskommunen gjer til IMDi. Kommunen fattar så vedtak basert på anmodning frå IMDi. IMDi skal i sitt arbeid legge stor vekt på anbefalinga frå fylkeskommunen.

Den nye saksflyten med fylkeskommunen som ein aktør i busetnadsvurderinga, gir etter departementet si oppfatning sams praksis på tvers av dei elleve fylkeskommunane. Ein påpekar likevel at oppgåvefordeling mellom IMDi, fylkeskommunen og kommunane føreset god informasjonsflyt og samhandling.

Prosjektleiari er positiv til at fylkeskommunen får oppgåve innan busetnad, men skulle gjerne sett at fylkeskommunen si oppgåve også omfattar det å anmode.

Fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere og sørge for tilbud om karriereveiledning etter § 12.

Karriererettleiing kan bety eit meir målretta og langsiktig kvalifiseringsløp og auka motivasjon hos deltakarane. Karriere Hordaland har god kompetanse og erfaring med karriererettleiing i ordinært asylmottak, og har vore del av Kompetanse Norge og IMDi sitt prosjekt om karriererettleiing i ordinære mottak og integreringsmottak i 3 år. Det er viktig at det vert gjort av kvalifiserte karriererettleiarar med nettopp fagleg kompetanse.

Med omsyn til karriererettleiing føreset prosjektleiari at denne er i tråd med Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriererettleiing. Føremålet med Karriererettleiinga er å sette deltakare i stand til å gjere kvalifiserte karriereval. Prosjektleiari finn det problematisk at karriererettleiinga, slik det går fram av høyringsnotatet, skal gi ei anbefaling om arbeid eller utdanning for den einskilde.

Det er viktig å styrke og systematisere samarbeid mellom karriererettleiinga og flyktingetenesta (og ev. vgs) som følgjer opp deltakaren vidare i introduksjonsprogrammet. Det karakteristiske i arbeid med denne gruppa er at det ikkje er sekvensielle prosessar, men at det trengs prosessar som tek høgde for at ein kan gå fram og tilbake. Med mange etatar inne er det potensielt lett å skape unødige stopp i gode prosessar for enkeltindividet.

Lovforslaget legg opp til fast tid til kvar enkelt individ utan å ta høgde for individuelle skilnader og føresetnader. Nokon vil måtte trenge fleire samtalar, andre lengre/kortare.

Det er viktig at det takast høgde for at alle vil ha behov tolk for å kunne nyttiggjer seg av rettleiinga. Fleire tiltak må setjast i verk skal dette fungere slik forslaget er tenkt. Utdanning av fleire kvalifiserte tolkar med spesialitet på karriererettleiing eller liknande, vil vere eit slikt døme.

Lovforslaget inneber endringar frå dagens introduksjonslov og departementet meiner at endringsforslaga ikkje vil få økonomiske konsekvensar for fylkeskommunen. Prosjektleiari meiner at dei økonomiske konsekvensane av endringane ikkje er godt utgreidd. Det vil bety usikkerheit om dei nye ordningane vert iverksett utan grundig analyse av konsekvensar. Det vil vere avgjerande at fylkeskommunen får ressursar til å ha tilstrekkeleg kapasitet for å nå alle nybusede flyktingar i kommunane innan 3 månader etter busetting.

Fylkeskommunen skal veilede og følge opp kommunene i arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere.

Ei anna oppgåve som vert overført frå Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) til fylkeskommunane er rettleiing og kompetanseheving av kommunane i deira kvalifiseringsarbeid. Dette arbeidet skal styrke kommunane si kompetanse på integrering og mangfald for å nå målet om varig sysselsetting for innvandrarakar. Virkemidlar fins i ulike sektorar, slik at samordning og koordinering av innsats, det å sjå verkemidlar i samanheng, prøver ut nye metodar og deler kunnskap, høyrer til fylkeskommunen sitt arbeidsfelt.

Prosjektleiari vil understreke at fylkeskommunen som regional utviklingsaktør har særskilde gode føresetnader for å lukkast.

Personer som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram, jf. § 9 har rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning. Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartlegging, jf. § 11, og bør gjennomføres før det fattes vedtak etter § 13. Karriereveiledningen skal bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om utdanning og arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Fylkeskommunen skal sørge for karriereveiledning av personer i målgruppen, jf. første ledd. Ved gjennomført karriereveiledning bør det gis en anbefaling om arbeid eller utdanning for den enkelte deltaker innenfor rammen av §§ 14 til 16.

Prosjektleiari viser til sine kommentarar om karriererettleiing i § 5. Desse gjeld og for § 12.

§ 14 Slutt mål for introduksjonsprogrammet

Kommunen skal sette et slutt mål for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet. Slutt målet skal fastsettes i den individuelle planen, jf. § 17. Slutt målet for deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før skal ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid. Deltakere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå skal primært ha slutt mål om fullført videregående opplæring.

Ved utforming av slutt målet for deltakere som ikke omfattes av andre ledd, skal det legges stor vekt på deltakerens motivasjon. For deltakere som har fullført grunnskolen og er motivert for videregående opplæring bør slutt målet ta utgangspunkt i at deltakeren skal fullføre videregående opplæring. For andre deltakere bør slutt målet ta utgangspunkt i at den enkelte skal få arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring.

Prosjektleiari er positiv til at slutt mål skal gi deltakar formell kvalifisering, men ser at det er utfordringar knytt til tidsavgrensing i § 16 om programmets varigheit. Ein må også sikre at det er samsvar mellom lov om integrering og opplæringslova.

§ 16 Programmets varighet

Kommunen fastsetter varigheten av programmet på bakgrunn av slutt målet, jf. § 14. Programmets varighet skal fremgå av den individuelle planen, jf. § 17. For deltakere som har slutt mål etter § 14 andre ledd første punktum, kan programmet vare mellom tre og seks måneder.

For deltakere med slutt mål om fullført videregående opplæring, jf. § 14 andre og tredje ledd, begge andre punktum, kan programmet vare mellom tre måneder og tre år. For deltakere med andre slutt mål kan programmet vare mellom tre måneder og to år.

Til første del av § 16 har prosjektleiari følgjande kommentar: Ein er usikker på korleis lovforslaget skal tolkast. Dersom det er ungdom som har godkjent videregående opplæring i Norge, er introduksjonsprogrammet på tre til seks månader tilstrekkeleg til å bli kvalifisert for høgare utdanning. Dersom § 16 gjeld deltakarar som ikkje har godkjent videregående opplæring i Norge, vil ei tidsavgrensing på tre til seks månader i introduksjonsprogrammet ikkje vere tilstrekkeleg

§ 31 Ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personar i målgruppa, jf. § 28, som er folkeregistrert i kommunen. Dette gjelder også for personar i målgruppa som bor midlertidig på asylmottak i kommunen.

Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personar i målgruppa, jf. § 28, som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid. Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt.

Fylkeskommunens ansvar inntreir ved oppstart i videregående opplæring. Kommunen kan kreve at personar som omfattes av § 28 andre og fjerde ledd betaler for opplæringen. Kommunen skal utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring. Departementet gir forskrift om innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet foreslår å dele ansvaret for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap mellom kommunen og fylkeskommunen, § 31 første og andre ledd. Fylkeskommunen sitt ansvar skjer ved oppstart i vidaregåande opplæring. Tidlegare har mange i aldersgruppa fått si norskopplæring i den kommunale vaksenopplæringa, men i ny lov skal denne gruppa primært ha vidaregåande opplæring på fulltid som sitt introduksjonsprogram. Prosjektleiari ser at det kan bety at fleire søker vidaregåande opplæring og at de søker på eit tidligare tidspunkt enn før. Introduksjonsprogram for vaksne over 25 år kan også innehalde vidaregåande opplæring på fulltid. Departementet foreslår at fylkeskommunen skal vere mottakar av tilskot til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for dei deltakarane som fylkeskommunen faktisk gir opplæring til. Prosjektleiari støttar ei slik fordeling.

Vedtakskompetanse

Fylkesutvalet

Vurderingar og verknader

Økonomi: Lovforslaget inneber tiltak som har økonomiske konsekvensar for fylkeskommunen

Klima: Lovforslaget har ikkje tiltak som inneber direkte konsekvensar for klima.

Folkehelse: Fokus på individuell planlegging og rettleiing, med mål om betre samanheng mellom individuelle føresetnader, opplæring og fast tilknytting til arbeidslivet for flyktingar og innvandrarar, har ein positiv effekt på folkehelse

Regional planstrategi: Det er viktig å styrke integrering som fokusområde i regional planstrategi.

Konklusjon

Vestland fylkeskommune er positiv til at det kjem ny lov om integrering og endring i lov om statsborgarskap, og støttar lovforslaget. Det har eit heilskapleg og langsiktig fokus på fleire felt. Fylkeskommunen sine oppgåver innan fleire nye område på integreringsfeltet vert lovfesta. Hovudkommentarane knytt til §§ 5, 12, 14 og 16 er:

§ 5:

Innan busetnad ønskjer prosjektleiari at fylkeskommunen også får rolla med å anmode.

Med omsyn til karriererettleiing føreset prosjektleiari at denne er i tråd med Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriererettleiing. Føremålet med Karriererettleiinga er å sette deltakare i stand til å gjere kvalifiserte karriereval. Prosjektleiari finn det problematisk at karriererettleiinga, slik det går fram av høyringsnotatet, skal gi ei anbefaling om arbeid eller utdanning for den einskilde.

§ 12:

Prosjektleiari er usikker på om dei økonomiske konsekvensane av endringane er godt nok utgreidd.

§ 14:

Prosjektleiari er positiv til at sluttmaal skal gi deltakar formell kvalifisering, men ser at det er utfordringar knytt til tidsavgrensing i § 16 om programmets varigheit. Ein må også sikre at det er samsvar mellom lov om integrering og opplæringslova.

§ 16:

Prosjektleiari er usikker på korleis første del av § 16 skal tolkast. Dersom det er ungdom som har godkjent vidaregåande opplæring i Norge, er introduksjonsprogrammet på tre til seks månader tilstrekkeleg til å bli kvalifisert for høgare utdanning. Dersom § 16 gjeld deltakarar som ikkje har godkjent vidaregåande opplæring i Norge, vil ei tidsavgrensing på tre til seks månader i introduksjonsprogrammet ikkje vere tilstrekkeleg.