



Byrådssak /20

Saksframstilling

Vår referanse: 2020/56351-3

Høringsuttalelse - Forslag til forskrift til integreringsloven

Hva saken gjelder:

Kunnskapsdepartementet sendte forslag til forskrift til integreringsloven (integreringsforskriften) på høring den 26.06.2020.

I høringsnotatet foreslås det blant annet forskriftsbestemmelser om kommunens og fylkeskommunens ansvar, obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet, fravær og permisjoner, fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap, veiledende minimumsnivåer i norsk, prøver i norsk og samfunnskunnskap, forsøk, kompetansekrav for lærere og behandling av personopplysninger.

Bystyret vedtok 23.10.2019 en høringsuttalelse (2019/65290) til lovforslaget til den nye integreringsloven. Bystyret hadde en rekke merknader til den loven, blant annet var bystyret kritisk til nye og strengere krav til norskkunnskaper for å få innvilget statsborgerskap og til endringer i programtiden i introduksjonsprogrammet.

Høringsfrist: 01.10.2020

Innspill fra fagetat: Etat for inkludering har i sin vurdering besvart de særlige spørsmålene som Kunnskapsdepartementet (KD) har stilt til høringsinstansene, og i tillegg kommet med noen innspill utover dette. I vurderingene fra etaten trekkes det blant annet frem at det er uheldig om endringer i permisjonsreglementet gir tjenestene som jobber med programmet mindre handlingsrom til å innvilge permisjoner til deltakere som får sin første tilknytning til det norske arbeidslivet.

Byrådets vurdering og forslag til høringsuttalelse:

Byrådet støtter fagetatens vurderinger i denne saken. Etat for inkludering er tett på fagmiljøene som blir berørt av denne forskriftsendringen og byrådets forslag til hørings svar bygger derfor i stor grad på deres anbefalinger. Byrådets forslag til høringsuttalelse fremgår av saksframstillingen.

Begrunnelse for framleggelse til bystyret:

Byrådets fullmakter § 7: Byrådet avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.

Saken anses å være prinsipiell og innebærer politiske avveininger.

Ordfører Marte Mjøs Persen behandlet saken 06.07.2020 og fattet følgende vedtak:

Utvalg for helse og sosial innstiller til bystyret som avgir hørings svar til «Høring - Forslag til forskrift til integreringsloven».

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til Forskrift til integreringsloven slik den fremkommer av byrådets forslag.

Dato: 8. september 2020

Roger Valhammer
Byrådsleder

Katrine Berg Nødtvedt
Byråd for kultur, mangfold og likestilling

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

1. Innspill til høring – forslag forskrift til integreringsloven
2. Høringsnotat

Saksframstilling:

Kunnskapsdepartementet sendte forslag til forskrift til integreringsloven (integreringsforskriften) på høring den 26.06.2020. Frist for å avgi høringssvar er 01.10.2020. I høringsnotatet foreslås det blant annet forskriftsbestemmelser om kommunens og fylkeskommunens ansvar, obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet, fravær og permisjoner, fritak fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap, veiledende minimumsnivåer i norsk, prøver i norsk og samfunnskunnskap, forsøk, kompetansekrav for lærere og behandling av personopplysninger.

Denne høringsuttalelsen fra Bergen kommune bygger på innspillene fra Etat for inkludering som er tett på tjenestene i Bergen kommune som blir berørt av forskriftsendringen. Bergen kommune har besvart de særlige spørsmålene som Kunnskapsdepartementet (KD) har stilt til høringsinstansene, og i tillegg kommet med noen innspill utover dette. Det fremkommer av parentesene i overskriftene hva som er svar på de særlige spørsmålene fra KD.

Kompetansekartlegging (jf. særlige spørsmål fra KD, punkt 5.3)

Bergen kommune mener at § 10 i integreringsloven er dekkende for hvilke opplysninger om den enkelte som skal inkluderes i kompetansekartleggingen. Bergen kommune mener likevel det bør fremgå av forskriften at kompetansekartleggingen må avklare om personen har dokumenter som trenger godkjenning av NOKUT, og i så fall veilede vedkommende til å starte denne godkjenningsprosessen. For å styrke muligheten for at den enkelte kommer over i relevant arbeid så raskt som mulig, er det en stor fordel å starte godkjenningsprosess hos NOKUT tidlig.

Bergen kommune vil imidlertid påpeke at en lovfesting av retten/plikten til kompetansekartlegging i seg selv ikke vil bidra til å styrke kvaliteten i denne. For å sikre en lik praksis og heve kvalitet på kartleggingen før bosetting mener Bergen kommune det er behov for å utvikle bedre systemer, verktøy og veiledere i kartleggingsarbeidet.

Bergen kommune vurderer også at kompetansekartlegging før bosetting i tråd med lovforslaget ikke vil redusere behovet for kartlegging i bosettingskommunen, blant annet fordi deltakere må kartlegges i et mer helhetlig perspektiv. For å kunne tilby et individuelt tilpasset introduksjonsprogram og tilpassede tjenester for øvrig, er det helt avgjørende å kartlegge den enkelte. Programrådgiveren må blant annet få kjennskap til personens helse- og livssituasjon og eventuelle særskilte behov. Bergen kommune erfarer at kartlegging kan være en langvarig prosess som ikke avsluttes etter én eller to kartleggingsamtaler. Dette handler om at relevant informasjon ikke deles før deltaker har etablert tillitt til programrådgiver, eller at ulike faser preger hva deltaker klarer å ha fokus på. Kartlegging spiller også en viktig rolle i forhold til at programrådgiver og deltaker skal bli kjent.

Permisjon fra introduksjonsprogram ved tilbud om arbeid på heltid (punkt 7.3)

Bergen kommune mener det vil være uheldig dersom muligheten for permisjon i inntil ett år ved tilbud om arbeid blir fjernet.

Departementet uttaler at det ikke lenger vil være behov for denne permisjonsmuligheten, og begrunner dette med at deltakerne vil kunne få erfaring fra arbeidslivet innenfor rammene av programmet. Det vises blant annet til at det innføres sluttmaal og differensiert programtid, samt standardiserte elementer med kvalitetsstandarder, faglige anbefalinger og verktøy for hvordan arbeids- og språkpraksis bør gjennomføres.

Vår erfaring tilsier at permisjon ved tilbud om arbeid er et viktig verktøy som kan bidra til å sikre en mer robust tilknytning til arbeidslivet. Bergen kommune har benyttet denne permisjonsmuligheten i tilfeller hvor jobbtilbudet er midlertidig, ikke innenfor deltakers kompetanseområde eller er av en karakter som gjør jobben mindre stabil. I slike tilfeller mener Bergen kommune det er viktig at deltaker takker ja til jobben for å opparbeide seg

erfaring og referanser i Norge – som i sin tur kan bidra til å styrke mulighetene for en mer relevant eller stabil jobb på sikt. Samtidig har Bergen kommune vurdert det som hensiktsmessig å ha muligheten til å fortsette i introduksjonsprogrammet dersom vedkommende ikke får beholde jobben, eller det på andre måter viser seg å ikke fungere. For den enkelte mener Bergen kommune det å returnere til introduksjonsprogrammet vil være mer motiverende, og gi bedre kontinuitet i kvalifiseringsløpet mot arbeid. Bergen kommune er derfor ikke enige i departementets vurdering, og tror ikke endringene som innføres med integreringsloven vil påvirke behovet for å gi permisjon ved tilbud om arbeid.

For de deltakerne som får kort programtid tror Bergen kommune det vil være spesielt viktig å fortsatt ha mulighet for permisjon ved tilbud om arbeid. Dette er en gruppe som i stor grad kommer med kompetanse som Norge har bruk for, men både erfaring og forskning viser at mange av disse ender opp i jobber hvor de ikke får brukt sin kompetanse. For at disse deltakerne skal sikres overgang til en mer relevant jobb vil det være en styrke å ha muligheten til å gi dem permisjon ved tilbud om arbeid, slik at de kan komme tilbake til introduksjonsprogrammet dersom de mangler noe for å kunne beholde jobben eller komme seg videre i arbeidsmarkedet.

Veiledende minimumsnivåer for norskmål (punkt 11.3)

Bergen kommune vil påpeke at de foreslåtte veiledende minimumsnivåene i norsk etter vår vurdering er for høye – noe Bergen kommune også uttalte i vårt hørings svar til integreringsloven. Dette gjelder spesielt kravet om B1 muntlig for deltakere som ikke har fullført grunnskole. Erfaringen til tjenestene i Etat for inkludering er at kun et lite fåtall av spor 1-deltakere oppnår nivå B1 muntlig. Det fremstår som underlig å foreslå mål som kun et fåtall elever vil ha mulighet til å klare innenfor 3-årsperioden som er satt.

Som følge av dette stiller Bergen kommune oss derfor positive til at forskriften åpner for å kunne justere nivået ned dersom progresjonen tilsier at deltaker ikke vil kunne nå minimumsnivået.

Norskmål for deltakere som går i grunnskole (jf. særlige spørsmål fra KD, punkt 11.3.2) Etat for inkludering mener at deltakere som går i grunnskole bør ha som norskmål å oppnå standpunktkarakter 2 eller høyere i faget norsk. Dette blant annet fordi det bør være sammenheng mellom norskmålet som settes for den enkelte deltaker og hvilken læreplan vedkommende får opplæring etter. I tillegg mener Bergen kommune at det bør være samsvar i norskmål for deltakere i grunnskole og videregående opplæring.

I tilfeller der det ikke er avklart at deltaker skal gå på grunnskole på tidspunktet norskmålet skal fastsettes, må dette settes etter det felles europeiske rammeverket for språk. Norskmålet bør imidlertid endres til standpunktkarakter når deltaker starter på grunnskole – dersom det fremdeles er innenfor rammen på 18 mnd./3 år, og norskmålet etter rammeverket ikke er oppnådd.

Kompetansekrav for lærere (jf. særlige spørsmål fra KD, punkt 14.3.2)

Bergen kommune støtter forslaget om at personer som skal undervise i norsk etter integreringsloven skal oppfylle kravene for tilsetting etter kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven, samt 30 studiepoeng i norsk som andrespråk.

Etter vår vurdering bør kompetansekravene gjentas i integreringsforskriften, fremfor å henvise til forskrift til opplæringsloven.

Fylkeskommunens registrering av opplysninger om karriereveiledning og fravær (jf. særlige spørsmål fra KD, punkt 15.3.1)

Bergen kommune vurderer det som mest hensiktsmessig at fylkeskommunen registrerer opplysninger om karriereveiledning og fravær direkte i Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR), alternativt i et eget fagsystem som overfører data til NIR. Det er viktig at kommunene enkelt kan få tilgang på denne informasjonen.

Bergen kommune ser det ikke som et praktisk gjennomførbart alternativ at fylkeskommunene skal registrere direkte i kommunenes fagsystem, da kommunene bruker ulike fagsystemer.

Registrering av antall gjennomførte norsktimer (jf. særlige spørsmål fra KD, punkt 15.3.1)

Bergen kommune mener at antall gjennomførte timer bør registreres for hver deltaker, selv om rett/plikt til opplæring ikke lenger er styrt av timeantall. Det er flere årsaker til at Bergen kommune vurderer det som nødvendig å registrere gjennomførte timer, som blir gjort rede for under. Bergen kommune vil imidlertid understreke at vi er positive til å se på om det er sider ved forvaltningen av norskopplæringen som kan forenkles, og dermed redusere bruken av byråkratiske ressurser.

Det er nødvendig å vite faktiske deltakelse i opplæringen for å kunne vurdere progresjon hos den enkelte, samt estimere tidsbruk for å nå norskmålet. På samme måte er det nyttig å se gjennomførte timer i elevmassen i sammenheng med progresjon/resultater for å evaluere og utvikle egen praksis.

Bergen kommune har forstått det slik at deltakere med plikt fremdeles skal ha en øvre grense på gjennomførte timer, og oppfatter dermed at det må registreres faktisk deltakelse for denne deltakergruppen. Siden en deltakers rettigheter og plikter kan endres som følge av endring i oppholdstillatelse, mener Bergen kommune det vil være naturlig at det registreres gjennomførte timer for alle deltakere.

Ved flytting mellom kommuner er det også svært nyttig for tilflyttingskommunen å vite hvor mye opplæring deltaker har deltatt på i tidligere kommune(r).

Innspill til innhold i kurs om livsmestring

Bergen kommune mener det er positivt at deler av innholdet i introduksjonsprogrammet forskriftsfestes for å sikre et likeverdig tilbud på tvers av kommuner. Særlig vil Bergen kommune fremheve som positivt departementets forslag om at kurs i livsmestring også skal inneholde informasjon om kjønns- og seksualitetsmangfold. Bergen kommune har over flere år tilbudt deltakere i introduksjonsprogrammet undervisning i kjønns- og seksualitetsmangfold, og har gode erfaringer med effektene dette har for personer med normbrytende seksuell orientering eller kjønnsuttrykk, ved at undervisningen fremmer et bedre psykososialt miljø for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Bergen kommune vil for øvrig anbefale at det spesifiseres at kjønns- og seksualitetsmangfold som tema skal inngå under det obligatoriske livsmestringskurset, enten som en del av forskriften eller i påfølgende nasjonale veiledere.