

Svar på høring - forslag til forskrift til integreringsloven - høringsuttalelse fra Viken fylkeskommune

Den er 26.06.20 sendte Kunnskapsdepartementet på høring forslag til ny forskrift til integreringsloven. Forslaget fremmes med forbehold om Stortingets behandling av integreringsloven, som foreløpig ikke er endelig vedtatt. Fristen for å gi høringsuttalelse er 01.10.20.

Viken fylkeskommune ønsker med dette å gi hørings svar til forslag til forskrift til integreringsloven (integreringsforskriften).

Hørings svaret er forankret Viken fylkesråd

Oppsummerte hovedpunkter i hørings svaret

- Viken fylkeskommune er fornøyd med forslaget om å forskriftsfeste overførte tilskuddsordninger. Disse oppgavene ble tilført nye fylkeskommuner som en del av regionreformen. Det må sikres at regionene selv kan tilpasse oppgaveløsningen til regionale utfordringer, muligheter og behov.
- For å synliggjøre fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle og regionale ansvar for integrering så ønsker Viken fylkeskommune at alle de overførte oppgavene forskriftsfestes med grunnlag i §4 første ledd i lovforslaget (Prop. 89 L)
- Sammenheng mellom kompetansekartlegging og karriereveiledningen må synliggjøres i forskriften
- Viken fylkeskommune foreslår at introduksjonsdeltakere i fulltids videregående opplæring får dekket det obligatoriske elementet livsmestring innenfor læreplanene til den videregående skolen.
- Fraværsreglementet til den videregående skolen bør gjelde også for deltakere i introduksjonsprogram som tar videregående opplæring på full tid.
- Fylkeskommunen overfører informasjon om introduksjonsdeltakerens tilstedeværelse/fravær i videregående opplæring til kommunene. Kommunene fører opplysningene inn i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister). Som er ansvarlig for å tilby og rapportere på introduksjonsprogram til rettighetshaverne.
- Det bør utarbeides nasjonale rutiner for samhandling mellom kommuner og fylkeskommuner om forhold som gjelder på tvers av forvaltningsnivå.
- Kommunenes muligheter til å søke på tilskudd til deltakere i introduksjonsordningen med funksjonsnedsettelse eller adferdsproblematikk må involvere fylkeskommunen der hele eller deler av programmet inneholder fylkeskommunale tjenester. Retningslinjer bør utarbeides.

KOMP Voksenopplæring og karriereveiledning

Postadresse: Postboks 220, 1702 SARPSBORG
Besøksadresse: Galleri Oslo Schweigaards gate 4, 0185 OSLO
Telefon: 32 30 00 00

E-post: post@viken.no
Internett: www.viken.no
Org.nr.: 921693230

- Forslagene i forskriften kan etter Viken fylkeskommunes syn føre til økte kostnader for fylkeskommunen. Fylkeskommunens økte kostnader og fordeling mellom kommune og fylkeskommune knyttet til oppgaveløsning for deltakere i introduksjonsordningen som får videregående opplæring må avklares.
- Fylkeskommunen har besvart de særlige spørsmålene fra departementet med utgangspunkt i det regionale integreringsansvaret og overførte oppgaver.

Generelt om høringen

Det er foreslått å regulere noen av fylkeskommunens nye oppgaver i integreringslovens §4. Fjerde ledd inneholder forskriftshjemmelen. Forskriftshjemmelen åpner for at departementet blant annet kan forskriftsfeste ansvaret for å ivareta oppgaver som tidligere ble ivaretatt gjennom de overførte tilskuddsordningene; etablereropplæring for innvandrere, tilskudd til mentor- og traineeordninger og Jobbsjansen del B. Dette innebærer at fylkeskommunene forpliktes til å følge opp oppgavene, selv om ordningene ikke videreføres som tilskuddsordninger.

I tillegg inneholder forslag til forskrift fylkeskommunens ansvar når det gjelder behandling av personopplysninger (§57).

Fylkeskommunen skal overføre opplysninger til kommunen om fravær for personer som omfattes av integreringsloven § 26 første ledd som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid.

Flere oppgaver ble overført fra IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) til fylkeskommunen som del av regionreformen. Blant de overførte oppgavene er det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltagelse, samarbeid med regionale sektormyndigheter om kvalifisering av innvandrere og veiledning om kommunenes kvalifiseringsarbeid. Disse oppgavene reguleres ikke spesifikt i loven, men inngår i ansvaret for det regionale integreringsarbeidet, som fylkeskommunen har ansvar for etter integreringsloven § 4 første ledd. Departementet foreslår ikke å presisere disse oppgavene ytterligere i forskrift på nåværende tidspunkt.

Høringsforslaget inneholder også andre forslag til forskriftsfesting som Viken fylkeskommune ønsker å kommentere. Dette kan være en utdyping av spørsmålene som departementet ønsker at høringsinstansene besvarer særskilt, eller andre punkter i høringsnotatet.

Fylkeskommunenes ansvar

Selv om ikke alle oppgaver som ble overført fra IMDi til fylkeskommunene er lovfestet i integreringsloven så mener Viken fylkeskommune at §4 første ledd i loven gir grunnlag for å forskriftsfeste alle de overførte oppgavene. I departementets kommentarer til §4 i forslag til lov om integrering (Prop. 89 L) så står det: «Fjerde ledd (i § 4) gir departementet myndighet til å gi forskrift om fylkeskommunens ansvar for det regionale integreringsarbeidet. Det kan blant annet gis forskrift om ansvaret for regionalt arbeid mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse samt regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltagelse.....». Med dette som bakgrunn ønsker Viken fylkeskommune å komme med følgende kommentarer:

Regionreformen har gitt fylkeskommunene en unik mulighet til å skape sammenheng i tjenestene, noe som gir gode forutsetninger for integrering i tråd med FN's bærekraftsmål 17. Samhandling både med regionale sektormyndigheter og kommunene legger til rette for å løse samfunnsflokke.

På bakgrunn av Kunnskapsdepartementets brev til KS den 18.3.2019 om oppfølging av regionreformen, og det regionale integreringsarbeidet som er lovfestet i §4 første ledd i forslag til lov om integrering, ønsker Viken fylkeskommune å påpeke følgende:

- Bosetting: Fylkeskommunen får ansvar for kapasitetsstyringen i bosettingsarbeidet og skal, innenfor rammen av nasjonale kriterier for bosetting, vurdere og anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune. Flyktninger skal bosettes i områder hvor de kan komme i arbeid og få tilbud om nødvendig utdanning og kompetanseheving.

Kommentar: I henhold til nasjonale kriterier for bosetting skal flyktninger bosettes i områder hvor de kan komme i arbeid og få tilbud om nødvendig utdanning og kompetanseheving. Dette griper direkte inn i både kompetansekartlegging, karriereveiledning og tilbudsstruktur på videregående opplæring for ungdom og voksne, samt næringsstruktur i de ulike kommunene. Dette er fylkeskommunens kjerneoppgaver og bør derfor forskriftsfestes for forutsigbarhet og stabilitet i det fylkeskommunale arbeidet for utvikling av tjenester.

- Arbeidet mot Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er et annet område som ikke er forskriftsfestet i denne omgang.

Kommentar: Viken fylkeskommune finner det hensiktsmessig å forskriftsfeste fylkeskommunenes ansvar på dette området. Minoritetsrådgiverne som er ute i de videregående skolene er godt integrert i skolehverdagen og gjør et omfattende arbeid på området negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. De er fortsatt ansatt i IMDi, men oppgaveløsningen foregår i skolen og fylkeskommunen ser det som naturlig at ordningen med minoritetsrådgiver også overføres fylkeskommunen siden fylkeskommunen allerede har fått overført det regionale ansvaret innenfor området.

- Frivillighet og samfunnsdeltakelse

Kommentar: Loven tillegger fylkeskommunen det regionale ansvaret for integrering. I henhold til regjeringens integreringsstrategi er frivillighet og samfunnsdeltakelse grunnleggende for en vellykket integrering. Fylkeskommunen ønsker derfor at denne vektleggingen videreføres ved at den overførte oppgaven forskriftsfestes.

Viken fylkeskommune støtter forslaget om å forskriftsfeste ansvaret for oppgaver som tidligere har blitt ivaretatt gjennom de statlige tilskuddordningene.

Kommentar: Disse oppgavene ble tilført nye fylkeskommuner som en del av regionreformen. Viken fylkeskommune er fornøyd med at handlingsrommet i forvaltningen er ivaretatt i forskriften, dette er særlig viktig med tanke på at regionene skal kunne tilpasse oppgaveløsningen til regionale utfordringer, muligheter og behov.

Kompetansekartlegging

Integreringslovens § 10 fastslår at den obligatoriske kompetansekartleggingen skal gjøres helst før bosetting i vertskommune for asylmottak eller så tidlig som mulig av bosetningskommune.

Kompetansekartleggingen legger grunnlaget for den påfølgende karriereveiledningen som er fylkeskommunens ansvar. Det er av grunnleggende betydning at det er en felles plattform og en omforent forståelse mellom disse to tiltakene. Det må være mulig for karriereveiledningen å bygge videre på det grunnlaget som kompetansekartleggingen har lagt.

Departementet bør vurdere å forskriftsfeste denne sammenhengen.

Obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet

Den nye integreringsloven fastslår at introduksjonsprogrammet, i tillegg til de eksisterende obligatoriske elementene norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, også minst skal inneholde kurs i livsmestring. Deltakere som har eller får barn i løpet av programtiden skal i tillegg delta i kurs i foreldreveiledning. Departementet foreslår derfor nye forskriftsbestemmelser som nærmere regulerer de nye lovpålagte tilbudene om livsmestring og foreldreveiledning.

Livsmestring: Departementet foreslår at livsmestringskurset skal bestå av de to temaområdene «migrasjon, helse og mangfold» og «karrierekompetanse». Førstnevnte temaområde skal minst bestå av 10 timer veiledning, mens sistnevnte skal bestå av minst 15 timer. Kurset skal som hovedregel gjennomføres i gruppe og være dialogbasert, men kan også forgå individuelt. Kurset skal tilbys av personer med undervisnings- eller veiledningskompetanse.

Alle programdeltakere skal gjennomføre kurset, også de med kort programtid.

Det fremstår uklart hvorvidt de som tar videregående opplæring på full tid også skal ha standardelementene Livsmestring og ev. foreldreveiledning (hvis de er i målgruppa).

Når det gjelder Livsmestring så mener Viken fylkeskommune at introduksjonsdeltagere som tas inn på bakgrunn av ungdomsrett, vil få tilgang til skolenes rådgivertjeneste, inkl. karriereveiledning og i noen grad tilgang til minoritetsrådgivere som har ulike aktiviteter, eksempelvis samtalegrupper (avhengig av skole). I fagfornyelsen er et av de obligatoriske tverrfaglige emnene Folkehelse og livsmestring. Det er grunn til å tro at disse elevene får dekket innholdet i det obligatoriske livsmestringskurset gjennom ordinær videregående opplæring og at timene som gjennomføres under dette temaet i videregående opplæring kan registreres som gjennomført kurs.

Fravær og permisjon fra introduksjonsprogrammet

Departementet mener at «Hensynet til likebehandling tilsier at integreringslovens fraværregler også må gjelde for de som går i videregående opplæring som del av programmet. Ettersom det er kommunen som utbetaler stønaden og fylkeskommunen som har ansvar for videregående opplæring, innebærer dette at fylkeskommunen må rapportere fravær til kommunen som har ansvar for å tilby introduksjonsprogrammet.

Departementet foreslår å regulere dette i integreringsforskriften, se forslag til § 57 tredje ledd.

For å gi voksne og ungdom i videregående opplæring lik behandling så mener Viken fylkeskommune at det er skolenes fraværreglement som også må gjelde for de som mottar introduksjonsstønad. I videregående opplæring er ungdom og voksne underlagt ulike offentlige økonomiske ordninger; det kan være stønad fra NAV eller Lånekassen. Disse er likevel omfattet av skolenes fraværreglement. Fylkeskommunen ser at det kan være nødvendig for kommunene å ha oversikt over fraværet til de

som har videregående opplæring som sitt introduksjonsprogram, og mener at det vil være mulig for kommunene å gjøre trekk i stønaden selv om det er fraværsreglementet til skolen som gjelder.

Saksbehandling

Departementet vurderer at det bør gis et eget kapittel i forskriften med oversikt over saksbehandlingsregler, særlig hvilke avgjørelser som anses som enkeltvedtak. Listen over enkeltvedtak bør være uttømmende, i likhet med listen i integreringsloven § 46.

For deltakere som skal ha videregående opplæring som sitt introduksjonsprogram vil det kunne være behov for saksbehandling mellom fylkeskommunen og deltaker utover det som er standard i videregående opplæring. Dette kan for eksempel være saksbehandling knyttet til fravær.

Viken fylkeskommune forslår at det utarbeides nasjonale rutiner mellom kommuner og fylkeskommuner i de tilfeller hvor introduksjonsdeltakere skal ha videregående opplæring som sitt introduksjonsprogram. Det bør også etableres beskrivelser for samhandling mellom kommunene og fylkeskommunene når det gjelder karriereveiledning.

Fylkeskommunens økte kostnader er omtalt i Prop. 89 L (2019-2020):

Når ansvaret for en del av målgruppen overføres til fylkeskommunen, mener departementet at det er rimelig at fylkeskommunene får tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som i dag tilfaller kommunen for disse personene. Tilskuddet skal gå til fylkeskommunens ekstra tilrettelegging til gruppen. Eventuelle behov for å dele tilskudd mellom kommuner og fylkeskommuner, vil reguleres i tilskuddsordningens rundskriv.

Viken fylkeskommune støtter forslaget fra departementet om at tilskuddet følger oppgaveløsningen.

Med bakgrunn i at den offentlige skolen er en skole for alle så kan det oppstå tilfeller der fylkeskommunen kan få ansvar for å gi opplæring til ungdom eller voksne som er i introduksjonsprogrammet og som har nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker. Viken fylkeskommune savner en regulering av dette i lov og/eller forskrift.

<https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-for-bosetting-av-personer-med-nedsatt-funksjonsevne-eller-atferdsvansker/>

Erfaring tilsier at ressursbruken på søknader til enkeltpersoner er tidkrevende og ressurskrevende for kommunene og vil i fremtiden også gjelde for fylkeskommunene. Viken fylkeskommune vil derfor foreslå at ordningen forenkles slik at tiltak kan settes i verk raskere når behov oppstår. Ved et rammetilskudd kan tjenesten iverksettes raskere med mindre byråkrati og muligheter for bedre resultat.

Viken fylkeskommune har også tidligere bemerket at utgifter til særskilt språkopplæring og bruk av ekstra år i opplæringen vil føre til økte kostnader for fylkeskommunen.

Særlige spørsmål til høringsinstansene

Departementet ber særskilt om at høringsinstansene besvarer følgende spørsmål:

Kompetansekartlegging, se punkt 5.3.

Bestemmelsen om kompetansekartlegging i forslaget til integreringslov inneholder en hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvilke opplysninger som kan kartlegges. Departementet har nevnt noen eksempler på aktuelle opplysninger i punkt 5.3, men ber om høringsinstansenes syn på om det er andre forhold som vil være relevante, og om forholdene bør forskriftsfestes.

Viken fylkeskommune ber om at følgende punkter kartlegges i tillegg til de departementet allerede har foreslått:

- Digital kompetanse
- Førerkort/erfaring med å kjøre bil
- Om personen har barn, eventuelt hvor mange barn

Permisjon ved fødsel og adopsjon, se punkt 7.3.

Departementet foreslår å videreføre permisjonsregelverket slik det følger av introduksjonsloven med forskrifter. Permisjonsordningen ved fødsel og adopsjon er todelt mellom mor og far, og skiller seg dermed fra den generelle ordningen etter folketrygdloven der permisjonen er tredelt med en mødrekvote, en fedrekvote og en del som kan fordeles mellom foreldrene. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om det bør innføres en tilsvarende tredeling ved permisjon fra introduksjonsordningen.

Viken fylkeskommune mener at norsk lov også må gjelde for introduksjonsdeltakerne. I introduksjonsprogrammet skal man lære om norsk kultur og norske verdier og om regelverket i norsk arbeidsliv. Norsk lov og regelverk bør også gjelde for introduksjonsdeltakerne.

Norskmål for deltagere som går i grunnskole, se punkt 11.3.2.

Det foreslås å forskriftsfeste veiledende minimumsnivåer for ulike grupper deltagere, med utgangspunkt i utdanningsbakgrunn. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål. For deltagere som går i videregående opplæring foreslås det at norskmålet skal være å bestå faget norsk. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om de som går i **grunnskole** bør ha som norskmål å oppnå standpunktkarakter 2 eller høyere i faget norsk eller om de bør få fastsatt sitt mål etter det felles europeiske rammeverket for språk

Viken fylkeskommune anbefaler at det europeiske rammeverket for språk legges til grunn for minimumsnivåene.

Dette basere seg på to årsaker:

- Sikre likebehandling. Det er ikke et krav å bestå grunnskole, heller ikke faget norsk, for å få opplæring på videregående nivå for elever /deltagere med norsk som morsmål.
- Å bestå faget norsk er ikke det samme som å kunne forstå, kommunisere og skrive på norsk. Norsk er et fellesfag der elev/deltager blir målt etter kompetansemål som også omhandler norskfaglige ferdigheter og kunnskaper. Det er ingen selvfølge å bestå norskfaget selv for elever /deltagere med norsk som morsmål.

Minimumsnivåer bør knyttes til det europeiske rammeverket for språk fordi dette i større grad inneholder kjennetegn på språklig kompetanse, og vil være et bedre vurderingsverktøy i innlæring av norsk. Norskmålene bør derfor knyttes til det europeiske rammeverket for språk både for introduksjonsdeltagere i grunnskole og for introduksjonsdeltagerne i videregående opplæring.

De forsøksbaserte modulbaserte læreplaner for grunnskolen (FVO) og Læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge (videregående nivå) har et større språkfokus og kan lettere kombineres med mål om å bestå. Vi ser allikevel eksempler som gjør at vi mener det europeiske rammeverket for språk egner seg bedre.

Her følger et par eksempler fra kompetansemål FVO modul 4 som handler om norskfaglige kunnskaper:

- kjenne begrepene dialekt, sosiolekt og etnolekt og kunne gi noen eksempler på slang
- samtale om hvordan det norske språket har endret seg over tid

Ønsker også å minne om at i videregående opplæring er læreplanen i norsk for språklige minoriteter knyttet til vedtak om særskilt språkopplæring (Gjelder elever i ungdomsretten 16-24 år). Å få et slikt vedtak i Vikenskolen baserer seg på språklig nivå etter det europeiske rammeverket for språk. Elever som greier å følge ordinær opplæring, har ikke rett til særskilt språkopplæring og skal følge ordinære læreplaner.

Viken fylkeskommune anbefaler derfor at det europeiske rammeverket for språk følges i grunnskoleopplæringen.

Kompetansekrav for lærere, se punkt 14.3.2.

Departementet foreslår å forskriftsfeste innholdet i kompetansekravet for lærere i norsk som er foreslått i integreringsloven og har vurdert hvilke av kompetansekravene etter forskrift til opplæringsloven som bør gjelde. Det er varierende hvor relevante de alternative kravene er for de som skal undervise i norsk etter integreringsloven, men det er ikke foreslått å differensiere mellom de ulike lærerutdanningene, se drøfting i punkt 14.3.2. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette og på hvilke utdanninger som bør være tilstrekkelig for å gi norskopplæring dersom ikke alle alternativene i forskrift til opplæringsloven kapittel 14 anses tilstrekkelige.

Viken fylkeskommune ser kompetansekrav for lærere som et viktig og nødvendig tiltak for å sikre at minoritetspråklige får tilstrekkelig kvalitet i norskopplæringen. Viken fylkeskommune støtter forslaget om krav til faglig og pedagogisk kompetanse og mener kompetansekravet er tilstrekkelig.

Hvordan fylkeskommunen skal registrere opplysninger om karriereveiledning og fravær, se punkt 15.3.1

Departementet foreslår at fylkeskommunen skal registrere personopplysninger om gjennomført karriereveiledning og om fravær for deltagere som går i videregående opplæring som sitt introduksjonsprogram. Det er flere alternativer for hvordan disse opplysningene kan registreres slik at de tilflytter kommunene og IMDi. For eksempel registrering manuelt i NIR, registrering direkte i kommunenes fagsystemer eller registrering i egne systemer og deretter overføring eller rapportering til NIR eller kommunenes fagsystemer. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan fylkeskommunene bør registrere disse opplysningene.

Viken fylkeskommune anbefaler at fylkeskommunen registrerer fravær i videregående skole i egne systemer. Disse opplysningene overføres til kommunene etter nærmere rutiner. Kommunene er ansvarlig for trekk i NIR.

Registrering av opplysninger om karriereveiledningen må avklares nærmere når omfang og innhold i veiledningen er klar. Sensitive personopplysninger, så som f. eks helseopplysninger må håndteres innenfor ordninger for å ivareta personvern.

For å ivareta deltakerens rettigheter etter loven, så må kommunene registrere gjennomført karriereveiledning i NIR. Rutine for overføring av registrering av karriereveiledningssamtaler må utarbeides mellom kommune og fylkeskommune.

Hvorvidt det fortsatt skal registreres opplysninger om antall gjennomførte timer opplæring i norsk, se punkt 15.3.1

I integreringsloven er det foreslått å erstatte introduksjonslovens krav om å ha gjennomført et visst antall timer opplæring i norsk med krav om at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Endringen fikk bred støtte i høringen og innebærer at det ikke lenger er et timeantall som skal oppfylles for de som har rett og plikt til opplæring.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det likevel fortsatt bør registreres opplysninger om antall gjennomførte timer opplæring i norsk når opplæringen tar utgangspunkt i at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk og i så fall med hvilket formål.

Viken fylkeskommune støtter at antall norsktimer registreres. Dette kan gi oss verdifull informasjon og oversikt over omfanget av opplæring deltagerer trenger. Samtidig kan dette hindre at deltagere holdes igjen for lenge i opplæringssystemet. Registrering av antall timer sikrer også deltakerens rettigheter med tanke på muligheten for å oppnå norskmålet.

NB! Viken fylkeskommune opplever det også uklart om en introduksjonsdeltaker, som ikke består faget norsk, skal ha rett til opplæring i faget flere ganger. Dette er ikke i tråd med opplæringsloven.

Vennlig hilsen

Siv Henriette Jacobsen

Fylkesråd

Utdanning og kompetanse

Kjersti Hagen

Rådgiver

