

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Dato: 15.11.2019
Saksnr.: 19/32304-4
Deres ref.:

Høringsuttalelse fra Drammen Kommune til høringsnotat «Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)»

Kunnskapsdepartementet har sendt forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) på høring. I dette forslaget foreslår Departementet å oppheve introduksjonsloven og innføre en ny lov om integrering.

Departementets lovforslag inneholder blant annet bestemmelser om kommunens og fylkeskommunens ansvar, tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Formålet til forslaget er å bidra til at flere får formelle kvalifikasjoner gjennom innføring av standardiserte elementer, mer bruk av formell kvalifisering og utdanning i introduksjonsprogrammet, samt lovfesting av differensiert programtid.

Det foreslås videre endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften. Ifølge forslaget foreslås det blant annet å heve kravet til kunnskaper i norsk muntlig for rett til statsborgerskap etter søknad fra nivå A2 til nivå B1.

Høringsfrist er 15.november.

Drammen kommune har hatt en praksis å sende høringsuttalelse etter politisk behandling. Politiske utvalg i nye Drammen starter sitt arbeid fra 1.januar 2020. Denne uttalelsen er derfor fra fagmiljøene i administrasjonen i gamle Drammen kommune siden fristen utløper 15.november. Drammen kommune har følgende kommentarer og uttalelser til forslaget.

Kapittel 2 - Sammenheng mellom 50 timer samfunnskunnskap, opplæring i «norsk kultur og norske verdier» og ønske om standardiserte elementer i introduksjonsprogram.

Det foreslås at «Departementet vurderer hvordan opplæring i 50 timer samfunnskunnskap kan ses i sammenheng med opplæring i norsk kultur og norske verdier og være utgangspunkt for et grunnleggende standardisert element som kan tilbys alle i målgruppen for introduksjonsprogram» (side 37).

I utgangspunktet er og bør «norsk kultur og verdier» være en del av 50 timer samfunnskunnskap. Det har vært fokus på denne delen helt til innføring av prøver i 2013. Etter denne datoen ble fokuset naturligvis rettet mot faktakunnskaper, for man ønsket resultater i form av «bestått» og «antall bestått» i digitale flervalgs tester. Det ligger i flervalgsprøvenes natur at man har konkrete spørsmål som krever konkrete svar, som igjen er basert på konkret faktakunnskap. På den måten har man måttet skifte fokus i undervisningen fra forståelse av samfunnet, herunder kultur og verdier, til faktakunnskaper som skal måles i form av tall etter en test. Dette har vært en uheldig utvikling når man tenker på integrering som

noe som i stor grad innebærer forståelse av et samfunn, og forståelse av konsekvensene av ens egne handlinger i et samfunn. Dette innebærer videre noe som innebærer forståelse av uskrevne lover og regler, og et nytt sett med navigasjonsverktøy i et nytt samfunn. Faktabaserte prøver, på den andre siden, «google information». Slike kunnskaper kan man tilegne seg etter hvert når behovet oppstår. Ved en rask titt på spørsmålsbanken til samfunnskunnskapsprøven kan man lett se at det er tilfelle.

Å foreslå avskaffelse av prøvene er ikke «politisk korrekt», så vi ønsker tankegangen om å se sammenhengen mellom 50 timer samfunnskunnskap og opplæring i «norsk kultur og verdier» velkommen. Med antall timer (50 timer) som tilbys i dagens ordning er det ikke realistisk å tro at man kan gå gjennom både faktakunnskaper for å sikre resultater i form av «bestått», og samtidig gå gjennom norsk kultur, verdier, uskrevne lover og regler og samfunnsforståelse i sin helhet på en pedagogisk måte. Med «pedagogisk måte» refereres her til pedagogiske prinsipper som «identifisering» og «virkelighetsoppfatning», noe som innebærer å starte fra det kjente og bygge ny kunnskap på et fundament som allerede eksisterer.

Drammen kommune foreslår utvidelse av samfunnskunnskap til totalt 75 timer. Det vil si at 75 timer som inneholder opplegget «norsk kultur og verdier, i tillegg til nåværende opplegg for 50 timer samfunnskunnskap. Dersom man allerede har planer om å ha noe samfunnskunnskap som et standardisert element i introduksjonsprogram, vil dette bety at de nye 25 timene også kan finansieres på den måten. Eksisterende 50 timer samfunnskunnskap finansieres allerede av midler fra «per capita». I en slik finansieringsmodell vil det være en gruppe som står utenfor. Det er alle andre som ikke går på Introduksjonsprogram. 25 ekstra timer for denne gruppen bør finansieres på en annen måte.

Kapittel 4 - Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven

4.1 Kommunens ansvar

Første ledd i kapittelet synliggjør at kommunen er ansvarlig for tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lovens kapittel 3, 4 og 6. Dette er kommunens kjerneansvar etter loven.

Drammen kommune støtter forlaget.

Kapittel. 5 - Tidlig kvalifisering

5.1 Opplæring i mottak

Departementet foreslår i stor grad å videreføre dagens ordning for av opplæring for asylsøkere som bor i mottak og noen justeringer i praksis.

Departementet foreslår også for det første å samle dagens tre bestemmelser i én bestemmelse som regulerer den enkeltes deltakelse i opplæring, kommunens ansvar for opplæringen og departementets adgang til å gi forskrift om opplæringen. Plikten følger direkte av loven og kommunen skal ikke treffe enkeltvedtak om deltakelse i opplæringen. Det skal ikke være nødvendig for den enkelte å fremsette en søknad. Asylsøkerens plikt til å delta etter første ledd inntreder idet opplæringen tilbys av kommunen.

Drammen kommune støtter forlagene.

5. 2 Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune

Bestemmelsen regulerer kompetansekartlegging før bosetting i en kommune. Personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 10, skal etter *første ledd første punktum*

kartlegges av vertskommunen for mottak. De som skal kartlegges er framtidige deltakere i introduksjonsprogrammet.

Etter *annet ledd* skal IMDi kartlegge kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge. De som eventuelt ikke kan kartlegges før innreise til Norge, kartlegges etter bosetting. Kompetansekartleggingen skal bidra til bosetting i en kommune med relevant tilbud om utdanning eller arbeid og til at introduksjonsprogrammet, blir tilpasset den enkeltes behov, jf. *tredje ledd*.

Kartlegging fra mottakene i dag er ikke godt nok. Bosettingskommunen kan ikke bygge på det som er gjort i mottakene. Drammen kommune støtter forslaget om at vertskommunen foretar kartleggingen og ikke av ansatte i mottaket.

5.3 Integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune

Bestemmelsen synliggjør muligheten for at vertskommuner for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak, og som har fått en oppholdstillatelse som nevnt i § 10. Det kan for eksempel settes i gang en prosess for realkompetansevurdering eller godkjenning av medbrakt høyere utdanning og evt. karriereveiledning i samarbeid med Fylkeskommunen.

Det foreslås ikke at vertskommunen skal ha plikt til å tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet til personer i mottak. Forslaget skal synliggjøre muligheten og være en oppfordring til vertskommunen om å inkludere personer i mottak når disse elementene tilbys for innvandrere som er bosatt i kommunen.

Det er viktig at både realkompetansevurdering og arbeid med godkjenning av medbrakte høyere utdanning, starter i mottakene. Jo tidligere nyankomne gjennomfører målrettet tiltak, jo raskere kan disse komme seg ut til arbeid eller utdanning.

Kapittel 6 – Introduksjonsprogrammet

6.1 Målgruppe - Alderskravet

Det foreslås at det ikke lenger skal være mulig å vokse seg inn og ut av målgruppen. Det er alderen på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse etter § 10 som er avgjørende for om personen inngår i målgruppen. En person som er 17 år på tidspunktet for innvilget oppholdstillatelse får altså ikke rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram når vedkommende fyller 18 år. Departementet anser det som mest hensiktsmessig at innvandrere som er omfattet av opplæring etter opplæringsloven, fortsetter i denne opplæringen og ikke vokser seg inn i introduksjonsprogrammet.

Videre foreslår departementet at personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har rett og plikt til å fullføre sitt program uavhengig av endringer i oppholdstillatelse eller om de har fått innvilget statsborgerskap. Dette gjelder ikke hvis oppholdstillatelsen blir tilbakekalt.

6.1 Målgruppe Grunnleggende kvalifisering

Departementet foreslår at vilkåret om at den enkelte skal ha behov for grunnleggende kvalifisering, ikke videreføres. Etter departementets oppfatning vil alle innvandrere i målgruppen for introduksjonsprogrammet ha behov for kunnskap om det norske språk, samfunns- og arbeidsliv. I tillegg vil flere ha behov for formelle kvalifikasjoner for å få en varig tilknytning til arbeidslivet. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om å innføre obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet.

Drammen kommune mener at det er mulig å kombinere opplæringsloven og introloven. Drammen kommune er skeptisk til forslag om at en «ikke skal vokse seg inn i målgruppen». Drammen kommune frykter at forslaget fører til at grupper faller mellom to stoler. Drammen kommune mener dagens praksis bør videreføres. Drammen kommune støtter forslag om grunnleggende kvalifisering. Det vil være lettere å vurdere behov for grunnleggende kvalifisering.

6.2 Kompetansekartlegging

Departementet foreslår at den enkelte har rett og plikt til å gjennomføre kartleggingen. Dette har sammenheng med kartleggingens formål om å bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Opplysninger om den enkeltes kompetanse er etter departementets vurdering så sentralt i planleggingen av introduksjonsprogrammet at en rett og plikt til en slik kartlegging bør fremgå av lov.

Kartleggingen er også det sentrale grunnlaget for den etterfølgende karriereveiledningen, som har det samme formålet. Retten og plikten til kompetansekartlegging gjelder ikke personer som har gjennomført kompetansekartlegging etter § 7. Familiegjennforente utgjør hovedgruppen av de som skal kartlegges av kommunen etter bosetting. Kommunen må legge til rette for at kompetansekartlegging gjennomføres før karriereveiledning, slik at begge deler er gjennomført før kommunen treffer vedtak om introduksjonsprogram.

Drammen kommune støtter forslag om karriereveiledning, men vurderer at det ikke er rimelig å gjennomføre det før oppstart i programmet.

6.3 Karriereveiledning

Departementet foreslår å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning for personer som er i målgruppen for introduksjonsprogram etter § 9. Karriereveiledningen skal gjennomføres etter bosetting og bør være gjennomført før det fattes vedtak om introduksjonsprogram. Det er fylkeskommunen som skal sørge for tilbudet. Veiledningen skal bidra til at personer i målgruppen kan ta informerte valg om utdanning og arbeid og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Det foreslås også at karriereveilederen bør gi en anbefaling om arbeid eller utdanning innenfor rammene av §§ 14 til 16.

Sammen med gjennomført kompetansekartlegging, skal karriereveiledning bidra til utarbeidelsen av sluttmålet for den enkeltes introduksjonsprogram. Veiledningen får dermed også betydning for fylkeskommunens og kommunens ansvar etter loven. Lovfesting av rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning vil bidra til at kommunen får et tilstrekkelig grunnlag til å planlegge introduksjonsprogrammet i samråd med den enkelte, slik at vedkommende kan nå sluttmålet. Departementet foreslår at det er fylkeskommunen som skal sørge for tilbud om karriereveiledning. Bakgrunnen for dette er blant annet at fylkeskommunen vil ha god oversikt over skoletilbud og muligheter i nærområdet. Gjennom regionreformen er det også en føring om at fylkeskommunen skal få et større ansvar for integreringsarbeidet.

Dersom karriereveiledning ikke er gjennomført når det har gått tre måneder, skal kommunen likevel sørge for vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram. Den individuelle planen vil trolig måtte endres når karriereveiledningen er gjennomført. Karriereveiledning på et tidlig tidspunkt, slik det er foreslått, vil i mange tilfeller forutsette at det brukes kvalifisert tolk i samtalen. Karriereveiledning kan også inkluderes på et senere tidspunkt som en del av introduksjonsprogrammet for deltakere som har behov for det. Det foreslås imidlertid ikke at ytterligere tilbud om karriereveiledning blir en obligatorisk del av programmet.

Drammen kommune støtter forslag om rett/plikt til karriereveiledning.

6.4 Ansvar for introduksjonsprogram

Departementet foreslår å videreføre en bestemmelse om kommunens ansvar for introduksjonsprogram samt å synliggjøre at det er kommunen som tar endelig beslutning om introduksjonsprogrammet dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte.

Drammen kommune støtter videreføring av dagens praksis.

6.5 Slutt mål i introduksjonsprogrammet

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal sette et slutt mål for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet og ambisjonene bør settes høyt. Slutt målet skal fastsettes i deltakerens individuelle plan og vil blant annet være bestemmende for varigheten av den enkeltes program. Slutt målet skal reflektere hva deltakeren skal oppnå innen programmet avsluttes.

Deltakere under 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå fra før skal primært ha slutt mål om fullført videregående opplæring, jf. *andre ledd andre punktum*. Med "primært" menes at det skal gode grunner til for å sette et annet slutt mål for denne gruppen. Denne gruppen kan få tilbud om et lengre introduksjonsprogram.

Forslaget innebærer at introduksjonsprogrammets varighet i større grad skal differensieres: For deltakere som minimum har fullført videregående opplæring og som har slutt mål om høyere utdanning eller arbeid har slutt mål kan programmet vare imellom tre og seks måneder, og at programmet ikke kan forlenges med ett år. For deltakere som har slutt mål om å fullføre videregående opplæring, foreslås det at programmet kan vare i inntil tre år og eventuelt forlenges med inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan fullføre videregående opplæring med en forlengelse. For deltakere som ikke har fullført videregående opplæring og som ikke har slutt mål om fullført videregående opplæring kan programmet vare mellom tre måneder og to år. Det foreslås at programmet til denne gruppen også kan forlenges med inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan nå sitt slutt mål med en forlengelse. Et av formålene med lovforslaget er at flere skal få formelle kvalifikasjoner og varig tilknytning til arbeidslivet. Fullført videregående opplæring er en stadig viktigere forutsetning for dette. At slutt målet skal bygge på utdanningsbakgrunn gir veiledning for hva som er realistisk å oppnå innenfor programtiden. Det vil trolig være forskjell mellom en person uten noen skolebakgrunn og en som har gjennomført grunnskole i hjemlandet.

Har deltakeren ingen skolebakgrunn eller svært lite, vil det kunne være urealistisk å fullføre videregående opplæring innenfor programtiden. Deltakere som har fullført grunnskole fra hjemlandet vil derimot ha gode forutsetninger for å fullføre videregående opplæring. Ved mangelfull progresjon hos deltakeren skal terskelen for å endre slutt målet være høy. Det første virkemiddelet er tett oppfølging og tilpasning av den individuelle planen, se punkt 6.9.2.1. Kommunen bør vurdere tilretteleggingen av tilbudet og relevansen av innholdet i programmet. Det er først ved vedvarende lav progresjon at kommunen kan vurdere å justere slutt målet i integreringskontrakten på grunn av dette.

Drammen kommune mener at det er viktig å ha slutt mål og støtter forslaget. Drammen kommune vil videre peke på at det er en del som har fullført både videregående, men også har høyere utdanning fra hjemlandet. Det er vanskelig å ta hele gruppen under ett slutt mål. Det er viktig å sette fokus på individuelle vurderinger i forhold til forlengelse. Drammen kommune foreslår at program rett/plikt utvides til tre år. Alle får individuelle vurderinger før forlengelse på to, tre, fire eller mer i program. Dette vil kunne sikre at alle får en grundig vurdering som gir grunnlag for forlengelse av programmet.

6.6 Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet

Norsk, samfunnskunnskap og arbeidsrelaterte kurs skal være komponenter i introduksjonsprogrammet. Livsmestring for alle og ICDP spesielt for foreldre blir to obligatoriske kurs i Introduksjonsprogrammet etter Departementets forslag.

Formålet med et eget element om livsmestring er å styrke deltakerens motivasjon og mestring i møte med et nytt samfunn, nye forventinger og et nytt system. Det kan være hensiktsmessig at deler av elementet tilbys i egne grupper for kvinner og menn, for eksempel ved temaer som vold og voldsforebygging, negativ sosial kontroll og roller i familien.

IMDi og Kompetanse Norge vil utarbeide minimumskrav til innhold, gi faglige anbefalinger og vise til relevante verktøy. Det er den enkelte kommune som vil få ansvar for gjennomføringen av elementet, og gjennomføringen dekkes innenfor kommunens samlede inntektsramme.

Mange deltakere vil ha sluttmaal om fullført videregående opplæring, og skal derfor ha opplæring etter opplæringsloven som hele eller deler av sitt introduksjonsprogram. Opplæringen kan foregå på heltid eller deltid. Departementet foreslår at unge innvandrere under 25 år primært skal ha opplæring etter opplæringsloven som sitt eneste tiltak i sitt introduksjonsprogram.

Drammen kommune støtter forlag om ICDP og Livsmestring som en del av Introduksjonsprogrammet.

6.7 Opplæring etter opplæringsloven som del av introduksjonsprogrammet

Forslaget innebærer at deltakere med sluttmaal om fullført videregående opplæring skal ha opplæring etter opplæringsloven som innhold i sitt introduksjonsprogram. Formålet med forslaget er at deltakerne skal få formell kvalifisering som skal bidra til varig tilknytning til arbeidslivet og deltakelse i samfunnslivet. De unge mellom 18 og 24 år skal primært ha videregående opplæring på fulltid som sitt program. Se nærmere omtale under 6.7. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Kommunene skal ikke lenger tilby hoveddelen av innholdet i introduksjonsprogrammet for de unge. Kommunen vil også få ansvar for en mindre del av innholdet i programmet for voksne som har videregående opplæring på hel- eller deltid i sitt program. Kommunene vil dermed få reduserte utgifter til innhold i introduksjonsprogram for denne gruppen. Kommunene skal fremdeles tilby de obligatoriske elementene og prøve i norsk. Personene vil også ha rett til introduksjonsstønning.

Fylkeskommunen har plikt til å oppfylle retten til videregående opplæring etter opplæringsloven for alle som er bosatt i fylkeskommunen. Plikten gjelder også overfor de som inngår i introduksjonslovens målgruppe. Departementet venter at forslaget vil føre til at flere personer benytter seg av denne retten. Eventuelle merutgifter for fylkeskommunene som følge av forslaget antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor fylkeskommunenes totale inntektsrammer.

Det vises til omtale av fag- og yrkesopplæring under 6.7.2.2. Som nevnt vil departementet vurdere hvordan tilgjengeligheten av tilbud om fag- yrkesopplæring for voksne innvandrere kan styrkes samt hvordan tilretteleggingen kan bedres. Vurderingen inkluderer økonomiske og administrative konsekvenser, herunder konsekvenser som følge av særskilt tilrettelegging for gruppen. Det vises også til forslag om at fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen som går fulltid i videregående opplæring etter opplæringsloven.

En utfordring som kan bidra til forsinkelse i oppstart av videregående opplæring for den enkelte, er søknadsfristen til videregående opplæring. For personer med kort botid i Norge er søknadsfristen 1. februar, én måned tidligere enn for andre med rett etter opplæringsloven § 3-1, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-8 første ledd bokstav c. Fylkeskommunen er ikke forpliktet til å ha inntak etter søknadsfristen for disse elevene. Dette innebærer at nyankomne innvandrere som bosettes i en

kommune i mars kan risikere å måtte vente til august året etter før vedkommende kan starte i videregående opplæring. Selv om dette også kan være en utfordring for de som har lengre botid, vil disse ha bedre forutsetninger for å rekke søknadsfristen enn de som ikke bosettes før etter fristen har gått ut. Departementet er kjent med at flere fylkeskommuner likevel tar inn elever etter søknadsfristen og også etter at skoleåret har startet. Departementet oppfordrer fylkeskommunene til å gjøre dette og vil vurdere hvordan rettighetene til nyankomne innvandrere som kommer etter søknadsfristen kan styrkes. Kommunen vil uansett ha ansvar for å gi denne gruppen et tilbud før oppstart i videregående opplæring.

Drammen Kommune støtter forslag om unge innvandrere skal primært ha opplæring etter opplæringsloven som sitt eneste tiltak i sitt introduksjonsprogram, og forslag om at fylkeskommunens ansvar i forhold til retten til videregående for de unge mellom 18-24 år.

6.8 Programmets varighet

Departementet foreslår å legge til rette for en større grad av differensiering av varigheten av introduksjonsprogrammet, se forslag til § 16. Det foreslås ulik programtid for ulike grupper av deltakere. Det foreslås å videreføre muligheten for å forlenge introduksjonsprogrammet, men det foreslås endringer i hvilke grupper deltakere som kan få slik forlengelse. Programmet avsluttes når deltakeren når sitt sluttmaal eller når fastsatt programtid er nådd.

Det følger av *første ledd* at kommunen fastsetter varigheten av programmet på bakgrunn av den enkeltes sluttmaal etter § 14. Varigheten skal fremgå av den individuelle planen.

Den mulige programtiden er differensiert ut fra hvilket sluttmaal den enkelte har. Etter *andre ledd* kan programmet for deltakere som har sluttmaal etter § 14 andre ledd første punktum vare mellom tre og seks måneder. Disse deltakerne har minimum utdanning på videregående nivå fra før og sluttmaalet skal ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid.

Tredje ledd regulerer at deltakere med sluttmaal om å fullføre videregående opplæring, jf. § 14 andre og tredje ledd, begges andre punktum, kan ha program på mellom tre måneder og tre år. Dette gjelder både unge deltakere under 25 år og deltakere over 25 år som har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring. Programtiden innenfor denne rammen vil avhenge av hvor lang tid deltakeren trenger for å oppnå sluttmaalet.

Etter *fjerde ledd* kan programmet for deltakere med andre sluttmaal enn de nevnte vare mellom tre måneder og to år. Dette er altså deltakere som ikke minimum har utdanning på videregående nivå fra før og som heller ikke har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring. Sluttmaalet for disse vil i hovedsak være satt etter § 14 tredje ledd.

Femte ledd åpner for at programmet kan forlenges med inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan nå sitt sluttmaal med en forlengelse. En deltaker som har sluttmaal om å fullføre videregående opplæring kan dermed få inntil fire år i introduksjonsprogrammet dersom det er realistisk at vedkommende da kan fullføre. Forlengelse kan ikke gis dersom programtiden er fastsatt etter andre ledd. Deltakere med programtid på mellom tre og seks måneder etter andre ledd kan dermed ikke få forlenget sitt program.

Det fremgår av *sjette ledd* at introduksjonsprogrammet avsluttes når sluttmaalet er nådd eller ved stans av programmet, jf. § 20. Godkjent permisjon legges til programmets varighet, for eksempel fødselspermisjon. Programmet avsluttes uansett når varigheten av programmet går ut, selv om sluttmaalet ikke er nådd.

Forlengelse av program

Departementet foreslår å videreføre muligheten for å forlenge introduksjonsprogrammet. Programmet vil kunne forlenges i inntil ett år hvis det er realistisk at deltakeren kan nå sitt slutt mål med en forlengelse, jf. forslag til § 16 femte ledd. Det foreslås imidlertid at deltakere som har slutt mål etter § 14 andre ledd første punktum ikke kan få forlenget sitt program. Dette gjelder deltakere som minimum har videregående utdanning fra før. Bakgrunnen for denne endringen er at denne gruppen har gode forutsetninger for å komme raskt i utdanning eller arbeid i Norge. Selv om introduksjonsprogrammet ikke kan forlenges, kan deltakere i denne gruppen fortsette i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 8 nedenfor.

Det foreslås å videreføre at spørsmålet om forlengelse er underlagt kommunens skjønn. Det er kommunen som vurderer om det skal gis en forlengelse, gjennom en konkret helhetsvurdering av deltakerens progresjon, hvor nært deltakeren er å nå slutt målet sitt, om deltakeren er avhengig av kommunens hjelp for å nå slutt målet og deltakerens motivasjon. Hva som er årsaken til at deltakeren ikke har nådd slutt målet, og om denne årsaken beror på forhold deltakeren selv har hatt innvirkning på, vil være sentrale momenter i vurderingen av om forlengelse skal gis.

En forlengelse av programtiden er særlig aktuelt hvis det kan føre til at deltakeren oppnår formelle kvalifikasjoner, for eksempel fullført videregående opplæring.

Deltakere som har slutt mål om fullført fagopplæring, vil normalt trenge fire år på å gjennomføre fagopplæringen. Departementet understreker at denne gruppen bør gis en forlengelse, slik at de kommer lengst mulig i opplæringen før programmet avsluttes.

Avslutting av program og oppfølging etterpå

Kommunen har etter gjeldende rett ingen plikt til å følge opp deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet, og departement foreslår ingen endringer i dette. Departementet vil likevel understreke at kommunen ofte vil være tjent med å følge opp den enkelte. Organiseringen av slik oppfølging kan variere. Det kan for eksempel åpnes opp for at tidligere deltakere kan ta kontakt og få oppfølging ved behov eller det kan utarbeides faste rutiner om å avtale oppfølgingsmøter med noen eller alle deltakere noe tid etter de avslutter.

Programmet avsluttes når den enkeltes slutt mål er nådd eller når den fastsatte varigheten av programmet er nådd. Hvis den enkelte fortsatt ikke har nådd sitt norskmål når programmet er avsluttet, skal norskopplæringen fortsette innenfor den ytre rammen på 18 måneder og 3 år.

Drammen kommune mener at kommunen bør ha et oppfølgingsansvar i en overgangsperiode etter programslutt. Dette for å sikre gode overganger fra Introduksjonsprogrammet til arbeidsrettede tiltak, eller arbeid. Denne oppfølgingsperioden kan eksempelvis være 2 måneder etter programslutt. Programmets varighet og programtid mellom tre og seks måneder for deltakere som har videregående utdanning fra før, bør slutt målet ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid.

I høringsnotatet er det angitt at målgruppen for Arbeids- og velferdsetatens opplæring primært vil være voksne arbeidssøkere som har behov for å fullføre videregående opplæring for å etablere en varig tilknytning til arbeidslivet. Imidlertid er det flere som ikke vil kunne nyttiggjøre seg videregående utdanning og det kan være ulike årsaker til dette. Det kan handle om fysisk helse, psykisk helse, kognitive forstyrrelser, og så videre. Kommunen mener at det trengs arbeidsrettede tiltak av lengre varighet og som kan kjedes med andre tiltak for denne gruppen. Eksempler på dette er arbeidsmarkedsopplæring som kursene «Innvandrerkvinnens kompetanse» og «Veien til arbeid for minoritetsspråklige».

6.9 Individuell plan og Integreringskontrakt

Departementet foreslår å innføre en integreringskontakt for deltakere i introduksjonsprogram, i tillegg til den individuelle planen. Kontrakten skal gjengi målene og programmets varighet som er fastsatt i den individuelle planen, jf. *andre ledd*. Kontrakten skal også angi deltakerens langsiktige mål.

Etter *tredje ledd* skal kommunen i kontrakten forplikte seg til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 4 og 6, slik at deltakeren kan oppfylle sitt sluttmaal og sitt norskmål.

Etter forslaget til ny Integreringslov, skal det inngås en integreringskontrakt samtidig som det utarbeides en individuell plan. Det synes imidlertid som unødvendig at dette skal være to ulike dokumenter. Drammen kommune foreslår at integreringskontrakten i stedet bør integreres med individuell plan, og være en del av denne. Ettersom det gjennom hele introduksjonsprogrammet arbeides med den individuelle planen, vil det å integrere kontrakten i denne også sikre en bevissthet rundt kontrakten gjennom hele programtiden.

Kapittel 7: Introduksjonsstønad

Departementet foreslår i det vesentlige å videreføre dagens regler om introduksjonsstønad, men at det gjøres noen endringer i størrelsen på stønaden for deltakere under 25 år, se forslag til § 22. Videre foreslår departementet at stønaden reduseres krone for krone for arbeid som inngår i programmet hvis det er til gunst for deltakeren, se forslag til § 25.

Departementet foreslår at det ikke gjøres endringer i introduksjonsstønaden for deltakere i introduksjonsprogrammet over 25 år. For disse foreslås det å videreføre en stønad på 2 G årlig. For deltakere under 25 år, foreslår departementet at introduksjonsstønaden differensieres mer enn i dag. Departementet foreslår at personer under 25 år skal motta 2/3 G som i dag, men at personer under 25 år som bor med mor og/eller far skal motta 1/3 stønad. Disse deltakerne skal primært ha fullført videregående opplæring som sitt sluttmaal, og formålet med denne endringen er å likestille dem med andre ungdommer som går i videregående opplæring.

Departementet mener det ikke er rimelig at deltakere som bor med foresatte skal ha inntekt som er mye større enn sine medelever.

Drammen kommune frykter at dette forslaget kan føre til potensielt flere på supplerende sosialhjelp. Kommunen mener at deltakere under 25 år og som bor alene bør motta full introduksjonsstønad. Dette for å ta hensyn til at de under 25 år opplever like store boutgifter som de over 25 år. Når tilflytningen til sentrale områder øker mer enn tilflytningen til mindre sentrale områder, så blir også tilbudet av ledige boliger forholdsmessig mindre i sentrale områder sammenliknet med mindre sentrale områder. Dette innvirker på boutgiftene og en bør unngå at deltakere i Introduksjonsprogrammet får svært tyngende boutgifts belastninger.

Drammen kommune mener også at deltakere under 25 år og som bor med en eller begge foreldrene bør motta 2/3 dels stønad. Selv om de bor sammen med en eller begge foreldrene så må de antas å ha egen økonomi. Hvilket eksempelvis innebærer å betale husleie hjemme, selv betale for sertifikat klasse B, og så videre.

Kapittel 8: Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

8.82 Forslag om å dele ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap mellom kommunen og fylkeskommunen.

I høringsuttalelse står «Departementet foreslår å dele ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap mellom kommunen og fylkeskommunen.

Det foreslås at fylkeskommunen skal ha ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring.

Departementet er av den oppfatning at opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring så langt som mulig bør gis i tilknytning til øvrig opplæring.» Vi kan se gevinstene for enkelte deltakere/elever ved ønsket om å knytte norsk og samfunnskunnskap til øvrig opplæring. Allikevel vil vi nevne noen bekymringer knyttet til en slik endring. Det er en grunn til at man tilbyr samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Dette bør vurderes nøye i forhold til argumentasjonen i punkt 1 ovenfor.

Menes det at fylkeskommunen skal fortsette å gi tilbudet på et språk deltakeren forstår? Hvis ja, innebærer det at man legger opp til dyrere kurs både for kommunen og fylkeskommunen. Dette har noe med antall språk til enhver tid man forholder seg til og grunnlaget (antall deltakere per språk) for å starte kurs i gjeldende språk. Kommunene sliter allerede med dette i forhold til kostnader per kurs på grunn av lavt antall deltakere i enkelte grupper. Et samfunnskunnskapskurs koster omtrent det samme uavhengig av antall deltakere i kurset. Å legge opp til enda lavere antall deltakere per gruppe eller dele grunnlaget mellom kommune og fylkeskommune, vil i verste fall fordoble kostnadene til samfunnskunnskap. Dersom man mener opplegget i samfunnskunnskap skal gås gjennom på norsk vil dette slå feil ut for alle som ennå ikke behersker språket på et høyt nivå. Det er spesielt denne aldersgruppen som har behov for «samfunnsforståelse» nevnt i punkt 1.

Drammen kommune mener at mange kommuner, inkludert Drammen, har utviklet både kompetanse og erfaring med å organisere kurs i samfunnskunnskap på mange språk gjennom årene. De har også knyttet til seg kvalifiserte lærere som underviser i 50 timer samfunnskunnskap. Kommunen foreslår at man finner en ordning som gjør at samfunnskunnskapskurs organiseres av kommunene, selv om man deler ansvaret mellom kommune og fylkeskommune. En slik løsning vil innebære pålagt samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner når det gjelder samfunnskunnskapsundervisning. Økonomisk vil dette være lønnsomt for alle parter, i tillegg til at man tar vare på et godt tilbud til elever i denne gruppen.

8.4.1 Videreføring av dagens ordning om at opplæringen i samfunnskunnskap gis på et språk deltakeren forstår.

Det står «Gjeldende rett: At opplæringen skal gis på et språk innvandreren forstår, innebærer ikke nødvendigvis at opplæringen skal være på morsmålet. Departementet foreslår i dette høringsnotatet å videreføre dagens ordning med opplæring i samfunnskunnskap.»

Som vi har argumentert i punkt 1, bør «samfunnsforståelse» være hoved fokuset i samfunnskunnskapsundervisning i et integreringsperspektiv. Dialog og diskusjon om et samfunn, samfunnets institusjoner, landets historie, tradisjoner, verdier, uskrevne lover og regler krever et muntlig språk på høyt nivå. Noen deltakere behersker allerede andre språk enn morsmålet på dette nivået. Det vi ønsker å fremme her er at norsk ikke er blant de språkene noen av dem behersker på et slikt nivå i dette stadiet. Vi ser en utbredt tendens til at samfunnskunnskapsundervisning tilbys på norsk i mange kommuner. Målet må ikke være å bare hake ut «tilbudet er gitt og 50 timer registrert på NIR». Man må ta integreringsperspektivet på alvor og tilby denne undervisningen på et språk deltakeren virkelig forstår.

Drammen kommune foreslår at deltakeren bør ha B2 nivå på norsk dersom vedkommende skal få samfunnskapsundervisning på norsk. Eventuelt bør det finnes en annen formulering som gjør det vanskelig å ty til enkle løsninger som ikke er akseptable i et integreringsperspektiv.

8.4.2 og 8.9.2 - Frist for å gjennomføre samfunnskunnskapsundervisningen og prøven

Det står «Departementets forslag: For å sikre at deltakere tidlig får kunnskap om det norske samfunnet ber departementet om høringsinstansenes innspill på om opplæringen og prøven i samfunnskunnskap bør gjennomføres innen en gitt frist, for eksempel innen seks måneder etter oppstart av kvalifisering.»

Drammen kommune vil advare sterkt mot en annen frist enn «innen 3 år etter første oppholdstillatelse, som gir status rett og plikt eller plikt». Det er mulig å gi undervisning på et språk deltakeren forstår i et tidlig stadium for enkelte språkgrupper, når grunnlaget for å starte kurs er tilstede. Det er ikke forsvarlig hverken pedagogisk eller kostnadmessig å starte kurs med 1 eller 2 deltakere, noe som vil være nødvendig ved forkortet frist. Å sette en annen frist enn 3 år vil resultere i enten ekstrem dårlig og dyrt tilbud eller manglende tilbud.

8.52 At opplæringen opphører etter 18 måneder for de som har minimum videregående opplæring fra før.

Det står i forslaget at «For deltakere som minimum har videregående opplæring fra før, foreslås et at opplæringen opphører etter 18 måneder med tillegg av godkjent permisjon, se forslag § 33. Bakgrunnen for forslaget om at deltakere som minimum har fullført videregående opplæring bare skal ha rett og plikt til opplæring i inntil 18 måneder, er at disse skal raskt ut i arbeid eller høyere utdanning og vil trolig ha behov for kortere tid på å lære seg norsk enn deltakere som har mindre skolebakgrunn.»

Drammen kommune mener at det bør være svært forsiktig med en slik definisjon. Her er det mange kategorier som settes i samme bås. Vi synes ikke man skal sette en slik grense uten å ha en konkret ordning som avgjør hvilke vitnemål fra utlandet som kan godkjennes som tilsvarende norsk VGS. Videre bør det avklares hvem som bør ha myndigheten til å vurdere vitnemål og gi godkjenning.

Kapittel 9.2. Kompetansekrav for lærere

Etter nåværende rett varierer kravene til formell kompetanse i grunnopplæringen mellom 30 og 60 studiepoeng i forskjellige fag. Departementet foreslår å innføre et krav om generell formell pedagogisk utdanning og minimum 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk for lærere som underviser i norsk etter integreringsloven. Departementet foreslår at kompetansekravet skal gjelde for både offentlig og privat ansatte lærere. Det foreslås også overgangsregler.

Drammen kommune mener at det er bra at det stilles krav til kompetanse i norsk som andrespråk for lærere som underviser på norskavdelingen, men det er uklart om det stilles krav til grunnskolelærerne i voksenopplæringen. Vi mener at de bør ha de samme kravene som grunnskolelærere ellers. Kompetansekrav i ulike fag på grunnskole for voksne er ikke definert i forskrift til opplæringsloven. § 14-1 annet ledd sier at voksenopplæring kan tilsette personer uten formell pedagogisk kompetanse. Dette bør bort, og kompetansekravene bør være det samme for grunnskole for voksne, som for grunnskole på ungdomstrinnet.

Kapittel 11: Endringer i statsborgerloven

11.3 Krav om kunnskaper i norsk muntlig

Departementets forslag (11.32) kommer med endring i krav i norsk muntlig. Det står i forslaget at «Departementet foreslår at kravet til ferdigheter i norsk muntlig heves fra nivå A2 til nivå B1. Med muntlige ferdigheter på nivå B1 kan man uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner som man ofte møter i forbindelse med arbeid, skole og fritid.»

Drammen kommune mener at det kan være vanskelig for å oppnå B1 nivå i norsk muntlig for de som har hatt ingen eller lite skole bakgrunn. Dette kan føre til at denne gruppen aldri kan bli norskstatsborgere. A2 nivå i norsk muntlig er et mer rettferdig krav.

11.42 Karakternivå for «bestått» og «ikke bestått» i grunnskolen og i VGS.

Det står i forslaget at «Departementet viser blant annet til at det ikke er de samme reglene for bestått og ikke bestått i grunnskolen som i videregående opplæring, jf. punkt 11.3.2 ovenfor. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det skal stilles krav om et høyere karakternivå enn i dag. Departementet vil utrede hvilket karakternivå som skal settes, jf. punkt 8.1.2, og ber om høringsinstansenes syn på forslaget.»

Ut fra argumentasjonen i flere av punktene ovenfor mener vi at «samfunnsfag» i grunnskole og videregående skole ikke tilsvarer «50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår». I lys av denne oppfatningen mener vi at karakternivået bør være høyere enn dagens standpunktkarakter med henholdsvis 1 (for Grunnskole) og 2 (for VGS).

Med hilsen

Sarvendra Tharmalingam
Rådgiver

Dokumentet er sendt elektronisk uten underskrift

Kopi: Naustdal Arild Haffner