



Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 DEP  
0032 OSLO

Vår ref.  
18/2182-4/K2-F40, K3-&13/ARME

Dykkar ref.

Dato:  
13.11.2019

## Høring - forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

KF Innvandrarsenteret i Flora/Flora kommune (KFI) støttar føremålet med den foreslåtte integreringslova. Vi ønsker å bidra konstruktivt til at flyktningar og innvandrarakar skal få mulighet til å bli integrerte gjennom ei auka satsing på utdanning og andre reelt kvalifiserande element, som ein del av introduksjonsprogrammet. Individuelt tilpassa kvalifisering har vært KFI sitt utgangspunkt sidan år 2002, då føretaket fekk ansvar for mottaksdrift, busetting, introduksjonsprogram og norskopplæring, samt å samordne kommunal innsats på integreringsfeltet. Følgande kommentarakar kjem frå ei tverrfagleg teneste med kompetanse på og erfaring med integrering.

### Differensiering

For å oppnå større individuell tilpassing foreslår departementet å innføre differensiert programtid for ulike deltakarakar, med utgangspunkt i deltakar sin utdanningsbakgrunn og slutt mål.

KFI er positive til intensjonen om at fleire skal få mulighet til å oppnå formell opplæring og arbeidsretta kvalifisering i introduksjonsprogrammet. Vi er også positive til innføringa av standardiserte element som livsmeistring og foreldrerettleiing, som KFI alt har gode erfaringar med. Samtidig ser vi at forslaget til differensiering påvirkar kommunen si individuelle behovsvurdering og skjønnsutøving. Vi spør om implikasjonane ved å bruke utdanningsbakgrunn og kompetansekartlegging før busetting som kriterium og verktøy for differensiering er fullt utreda? Dette fordi det ikkje berre er kvalitative forskjellar mellom ulike land sine utdanningsinstitusjonar som gjer at dei ikkje kan samanliknast direkte med det norske skulesystemet i kvart tilfelle (derav NOKUT). Vi må også legge til grunn at læringspotensialet i dei ulike grupperingane som departementet foreslår som grunnlag for differensiering, vil variere grunna omsorgssituasjon, migrasjonshistorie, helse (inkludert ev. kognitive forstyrningar), transnasjonale tilhøve og ev. tid i asylmottak før busetting. I tillegg til tid i asylmottak, veit vi av erfaring at dei fleste av desse faktorane tar tid å kartlegge, fordi dette m.a. er avhengig av deltakar sin tillit til programretteleiar/lærar og helsekontakt. Kommunen vil med andre ord framleis vere avhengig av å kartlegge desse tilhøva *samtidig* som det er fylkeskommunen og mottaka si kompetansekartlegging som skal vere rettleiande for differensiering av programmet.

**Oppsummert: KFI meiner at det bør vurderast tiltak som gir større kommunalt handlingsrom i kompetansekartlegginga, uavhengig av tidlegare kartlegging av deltakarane sin utdanningsbakgrunn.**

Dette gjeld spesielt fordi differensieringa også virkar førande for norskmål, slutt mål og programlengde.

### **Krav til slutt mål, norskmål og introduksjonsprogrammet si lengde**

Departementet foreslår å innføre ulike slutt- og norskmål, som ulike grupper av deltakarar skal oppnå i løpet av ulik tid. KFI støttar intensjonen om at kommunen skal sette slutt mål for deltaking med formål om at flest mulig skal oppnå formell kompetanse. Høge ambisjonar på vegne av deltakarane er bra, og det er også noko KFI deler med departementet. Men vi merkar oss også at dept. legg til grunn at dette er noko kommunane ofte ikkje har, og at dette er ein av fleire årsaker til det som blir omtala som dårleg måloppnåing i introduksjonsprogram. KFI er også einig i intensjonane om å sette fleire i stand til å oppnå eit høgare norsknivå som ein del av introduksjonsprogrammet, og at det må leggest til rette for at fleire vil lukkast i overgangen til arbeid. Samtidig stiller vi, på bakgrunn av tverrfaglege erfaringar, spørsmålsteikn ved realismen i å nå desse ambisiøse måla innan dei foreslåtte tidsrammene i programmet, særleg fordi departementet ikkje har forslag til konkrete virkemiddel.

Departementet viser til at Kompetanse Norge har erfart at ikkje alle klarer å oppnå språk på nivå B1. Kompetanse Norge vurderer også at spor 3 deltakarar i gjennomsnitt bruker eitt år på å nå B1 skriftleg, noko som er dobbelt så lang tid som foreslått i høringsnotatet. KFI stiller seg derfor undrande til at departementet foreslår at deltakarar med minimum vidaregåande skule frå før, *ikkje* skal ha mulighet til å forlenge programtida, særleg når oppnåinga av norskmålet vil vere direkte knytta til foreslått slutt mål om høgare utdanning: Dette krev også B1 i norsk, samt engelskkunnskapar som lovforslaget ikkje seier noko om. Vidare synest vi også det er betenkeleg å foreslå eit slutt mål om B1 munnleg for deltakarar som ikkje har fullført grunnskule, når Kompetanse Norge opplyser at berre 30% av alle deltakarar oppnår dette i dag. Likt slutt mål om høgare utdanning, gjer at også tidsbestemte norskmål kan komme i konflikt med mål om arbeid for deltakarar med liten utdanning. Dette fordi desse deltakarane risikerer å få redusert sin språk- og arbeidspraksis, og slik tidleg tilknytning til arbeidslivet, dersom timetalet blir auka for å nå norskmålet. Vi ønsker her å peike på at jamført supported employment-metodikken, er tidsramma for direkte jobbformidling av for eksempel personar utan formelle kunnskapar og med lavt norsknivå, sett til tre og ikkje to år, slik forslaget no ligg føre.

Auka krav til lærarkompetanse er eitt av få virkemiddel som blir foreslått for å betre resultat i introduksjonsprogram. KFI har lenge satsa på å bygge opp den kommunale kompetansen vår på norsk som 2-språk, vaksenpedagogikk, suggestopedi, spesialpedagogikk og metodar for deltakarmedverknad, inkludert karrierettleiing. Vi støttar intensjonen om å lovfeste karrierettleiing og departementets forslag om kompetansekrav for lærarar. Samtidig finn vi det lite sannsynleg at dette åleine vil effektivisere læringspotensialet, som alt er hemma av ei rekke individuelle og strukturelle faktorar som ikkje er problematiserte i forslaget. Det er alment kjent at innvandrarar har større sannsyn for å bli utsett for ekskludering og diskriminering frå arbeidsmarknaden, utan at dette blir utdjupa i nemneverdig grad i forslaget. Vi veit også av erfaring at fylkeskommunane alt i dag er pressa på karrierettleiing, og at einskilde manglar kompetanse på å rettleie flyktninggruppa fordi den er så heterogen. KFI finn det lite sannsynleg at dette vil betre seg, spesielt fordi departementet meiner at forslaget kan gjennomførast innanfor eksisterande økonomiske rammer. KFI foreslår derfor at karrierettleiing blir lagt til kommunane, for å hindre at dette blir ein tidsmessig flaskehals for deltakarane. På samme grunnlag er vi avventande til at fylkeskommunen skal overta deltakarar som har som mål å fullføre vidaregåande skule. KFI er i utgangspunktet positive til å lovfeste fylkeskommunens ansvar, på vilkår av at fylkeskommunen også får tilført dei riktige ressursane, i form av kompetanse, kvalifiserte lærarar og morsmålsassistanse. Dette er nødvendig for å kunne legge til rette tilbod om vidaregåande opplæring for å imøtekomme deltakarane sine differensierte behov. Samtidig stiller vi oss spørrende til om forslaget har tatt nok høgde for det læringsarbeidet som er nødvendig for at

deltakarane ikkje berre skal lære eit nytt språk, men også få utbytte av undervisninga i andre fag - som også foregår på det nye språket?

Slik vi forstår det, legg forslaga opp til fleire parallelle løp, der ulike grupper av deltakarar skal lære norsk samtidig som dei tar grunn- og vidaregåande utdanning. KFI har lang erfaring med å undervise på grunnskule og å samarbeide med vidaregåande skule både vedrørende hospitering i einskildfag og i yrkesretta kvalifiseringsløp. Erfaringane våre er at medan deltakarar med lavare språknivå enn A2 har vanskar med å følge undervisninga i andre grunnskulefag, har deltakarar med lavare nivå enn B1 utfordringar med å nyttiggjere seg undervisning på vidaregåande nivå. Erfaringar frå andre kommunar tilseier også at dei som klarer seg best i vidaregåande opplæring, har hatt minimum eitt år med førebuande norsk, anten det er innføringstilbod, kombinasjonsklasse, eller ordinær norskopplæring. For å hindre eit lovforslag som i verste konsekvens kan leie til at flerie fell frå utdanningsløpet, tilrår KFI nærare utgreiing av implikasjonene av slike tidsbestemte parallelle løp mot sluttmåla. I forlenginga av dette ønsker også KFI ein breiare debatt om dei etiske, økonomiske, og sosiale implikasjonane av forslaget om å innføre krav om B1 munnleg som krav til statsborgarskap.

KFI finn ikkje fagleg grunnlag for å tru at auka butid automatisk blir omsett i betre norskkunnskapar, slik departementet synest å legge til grunn for innføringa av kravet. Vi minner om at B1 er eit høgt nivå, og at dette vil ekskludere fleire frå statsborgarskap enn dei som har A2 i dag. Vi finn også departementet sine vage formuleringar om unntak grunna særlege helsemessige/tungtvegande årsaker og personlege føresetnader som problematiske, i den forstand at dette ikke utgjør ein god nok lovheimel uavhengig av presiseringar eit eventuelt rundskriv. Av erfaring veit vi at det er spesielt tidkrevande å utgreie psykiske utfordringar, som rårer våre deltakarar i større grad enn majoriteten. Kombinert med innstrammingar i programlengde, kan dette også få negative implikasjonar med ukjend rekkevidde. Særleg problematisk er det også at forslaget tilsynelatande tar høgde for lærevanskar. Eksempelvis får ikkje innvandrarar med dysleksi tilrettelegging i form av lese- og skrivestøtte når dei skal ta norskprøve. Sjølv om dette kanskje ikkje har direkte implikasjonar på munnleg prøve knytt til statsborgarskap, har det direkte konsekvensar for om deltakarane når sitt norskmål, og i ein skilde tilfelle også sitt sluttmål om å fullføre vidaregåande opplæring. Strengare krav til deltakar og lærarar vil ikkje løyse dette problemet, og då kan vi forstå dette som eit eksempel på strukturell diskriminering.

***Oppsummert: KFI er positiv til innføring av slutt mål og norskmål, men finn det lite realistisk å nå desse innanfor dei foreslåtte tidsrammene. Å halde fast på desse måla har ei rekke potensielt negative implikasjonar, inkludert strukturell diskriminering, som bør utgreiast meir.***

#### **Administrative og økonomiske konsekvensar**

Lovforslaget medfører omfattande endringar, som også medfører tildeling av nye oppgaver og overføringar av andre oppgaver frå IMDI og kommunen til fylkeskommunen. Departementet oppgir at dei nye forslaga ikkje vil føre til meirutgifter. KFI finn dette lite sannsynleg. Forslaget ser ut til å basere seg på ideen om at kortare programtid for deltakarar med høgare utdanning og ei innskrenking i retten til introprogram ved fylte 18 år, vil finansiere forlenginga av program til deltakarar med mål om vidaregåande opplæring. Vi har alt peika på at forslaget om gitte tidsavgrensa målsettingar ser ut til å vere meir idealistisk enn realistisk fundamentert. Ein potensiell negativ implikasjon av dette er at kommunen avsluttar fleire i program før dei har reell mulighet til å delta i det ordinære arbeidslivet og utdanningsløpet. I tillegg til å fungere som ei barriere for integrering, vil dette gi potensielt auka kostnader for kommunen sitt sosialhjelpsbudsjett. På samme tid vil tilskot til norskopplæring, og slik behovet for lærarar ved føretaket, bli redusert fordi det er fylkeskommunen som overtar ansvar for deltakarar med slutt mål om vidaregåande opplæring. Det er uklart for oss om forslaget også legg opp til at kommunen skal dele integreringstilskotet for desse deltakarane med fylkeskommunen, samt kven som ev. skal finansiere norskundervisninga og livsopphaldet til deltakarar som har behov for auka tal timar for å nå målet.

***Oppsummert: KFI meiner at departementet sin påstand om at dei administrative endringane som blir foreslått kan dekkast innanfor inntektsramma, er usikker, og ber om at dette blir nøyare utgreidd.***

Med helsing

Ronny Cassells  
styreleiar

Arild Melvær  
dagleg leiar

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*