

Barne-, likestilling- og
diskrimineringsdepartementet

Postboks 8036, Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler:
Jorunn Solgaard

Kopi til

Vår dato
21.05.2013

Vår referanse
2007-0063

Deres referanse
12/3258

Høringssvar fra Unio - Endring i forskrift til introduksjonsloven

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har sendt forslag om endringer i forskrift til introduksjonsloven på høring. Endringene kommer som følge av at Stortinget i 2011 vedtok å innføre obligatoriske, avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Unios høringssvar er utarbeidet av Utdanningsforbundet som er et medlemsforbund i Unio.

De viktigste endringene i høringsdokumentet dreier seg om å endre vurderingsskalaen for norskprøvene for voksne innvandrere. I dag kan norskprøven avlegges på ulike nivå (norskprøve 2 og norskprøve 3), og vurderingen er bestått/ikke bestått. BLD foreslår nå å bruke nivåangivelsene i det felles europeiske rammeverket for språk (A1, A2, B1 og B2). Det er også foreslått separat angivelse av nivå i skrijving, lesing, lytting og muntlig, og at kandidater som stryker eller ønsker å forbedre seg på et av disse områdene kan gå opp til ny delprøve bare i en disiplin. I tillegg er det foreslått endringer i bestemmelsene for fritak fra prøvene og fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere.

Endringer i norskprøvene

Unio støtter å endre norskprøvene fra dagens ordning med prøver gradert etter nivå og bestått/ikke bestått som vurderingsform, til en ordning med én felles prøve og A1, A2, B1 og B2 for å angi nivå. Vi ser det som en fordel med et godt etablert grunnlag for nivåangivelse som er felles for voksenopplæringsfeltet, også på tvers av landegrensene. Dessuten mener vi at den foreslåtte skalaen vil gi et bedre og mer presist bilde av den enkeltes språkkompetanse enn dagens samlekarakter, som også vil være mer i tråd med læreplanen i faget. Vi støtter også forslaget om å synliggjøre kandidatens kompetanse i henholdsvis lesing, lytting, skrijving og muntlig kommunikasjon (snakke og samtale). Det vil gi et mer utfyllende bilde av kandidatens kompetanse.

Samtidig er det knytta utfordringer til endringsforslaget. Når én felles prøveform skal erstatte dagens ordning, stiller det store krav til utformingen av prøven. De digitale testene i lesing og lytting kan utformes som adaptive tester der kandidaten sluses videre underveis til oppgaver av

passende vanskegrad på bakgrunn av avgitte svar. Hvordan dette skal løses for den skriftlige delen og for muntlig kommunikasjon, er noe mer uklart.

I tillegg krever ny prøveform med ny vurderingsskala at arbeidsgivere får tilstrekkelig informasjon om hva den nye kompetanseangivelsen innebærer. Bestått norskprøve 2 og 3 har etter hvert, ikke minst etter innsats fra voksenopplæringsfeltet, blitt etablerte begrep som gir arbeidsgivere informasjon om norskkompetanse. Det hadde vært hensiktsmessig om det fulgte et kort informasjonsvedlegg som ga opplysninger om de ulike nivåene med prøvebeviset.

Unio er usikker på hva som menes i punkt 1.3.10 i høringsbrevet med at kommunen skal gi en bekreftelse på oppnådd kompetanse i de tilfellene der det ikke er avlagt prøve, eller der noen av ferdighetene ikke er bestått. Vi mener det er viktig at ikke verdien av vurderingsskalaen blir devaluert ved at man åpner for ulike beskrivelser av kompetanse på siden av de angitte nivåene, og under laveste nivå. Det er, etter vårt skjønn, ikke meningsfullt å beskrive kompetanse under A1-nivå, slik paragraf 26 åpner for. Hvis det likevel åpnes opp for å gi en bekreftelse på kompetanse på siden av vurderingsskalaen som brukes, må i det minste disse angivelsene være standardiserte sentralt, slik at det ikke oppstår sprikende praksis. Ulik praksis vil i lengden gjøre vurderingen av prøvene mindre verdifull for kandidatene og for potensielle arbeidsgivere og andre.

De foreslåtte endringene vil skille seg fra dagens ordning ved at man skal melde seg opp til én samla norskprøve, og ikke lenger kan melde seg opp først til muntlig prøve og seinere til skriftlig. Fordi de muntlige ferdighetene ofte kommer før de skriftlige, har det vært vanlig å melde seg opp til muntlig prøve før skriftlig og få dokumentert kompetanse på dette området. For enkelte deltakere kan det falle uheldig ut at dette ikke lenger blir mulig.

Hjelpemidler og tilrettelegging

Paragraf 24 i forslaget til endret forskrift til introduksjonsloven fastslår at det ikke er tillatt med hjelpemidler ved avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap (det er heller ikke tillatt med dagens ordning). Unio støtter BLDs begrunnelse for dette. Vi mener også at bruk av hjelpemidler kan slå uheldig ut for de svakeste kandidatene, som ikke klarer å nyttiggjøre seg hjelpemidlene på lik linje med de som er sterkere. Samtidig er det en kjensgjerning at det å kunne bruke hjelpemidler er en viktig kompetanse i seg selv som bør vektlegges i opplæringa. Hvis det blir tillatt med bruk av hjelpemidler ved avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, bør det begrenses til å gjelde en del av prøven, mens resten fortsatt måler kompetansen uten hjelpemidler.

I paragraf 25 i forslag til forskrift til introduksjonsloven beskrives tilrettelegging for kandidater med spesielle behov. Unio mener BLD bør vurdere å nevne voksne som verken kan lese eller skrive ved ankomst til Norge blant gruppene som kan få rett til utvida tid på prøvene etter enkeltvedtak i kommunen.

Muntlig prøve

Høringsbrevet med forslag til ny forskriftstekst gir ikke mange opplysninger om hvordan muntlig eksamen skal avvikles. Forskriften fastslår at det fortsatt skal være en eksaminator og en sensor ved muntlig eksamen, men sier lite om selve gjennomføringen. Den nye ordningen, der elevene ikke melder seg opp ut fra nivå som i dag, men skal plasseres inn i fire ulike kompetansenivåer, vil stille store krav til utformingen av den muntlige prøven. I grunnopplæringen har det vært ansett som problematisk med sprikende praksis ved muntlig eksamen. Også i voksenopplæring for innvandrere er det behov for retningslinjer som sikrer en god og likeverdig praksis.

Fritak for opplæring i norsk

Unio støtter at A2-nivå i norsk skal erstatte kravet om bestått prøve i norsk for å få fritak for opplæring i norsk. Likevel forstår vi ikke hvorfor kravet om A2-nivå bare gjelder skriftlig og ikke muntlig. I nåværende forskrift står det i paragraf 3 at kravet for å søke om fritak er «bestått norskprøve». Det er vanlig, og etter vår mening rimelig, å tolke det sånn at det gjelder både skriftlige og muntlige ferdigheter. Derfor foreslår vi at teksten bør endres til: *«bestått avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve.»*

Prøve i samfunnskunnskap

Innføring av avsluttende prøve i samfunnskunnskap er nytt. Prøvene skal avvikles digitalt og fortløpende gjennom hele året. Unio mener det er svært viktig at prøveformen i kurset harmonerer med den dialogbaserte undervisningsformen med vekt på refleksjon og diskusjon som tradisjonelt har preget opplæringa i samfunnskunnskap. En faktabasert avsluttende prøve vil lett kunne bli styrende for undervisningsformen, og den dialogbaserte opplæringsmetoden kan bli skadelidende. Da vil kurset miste mye av sin hensikt og verdi. Vår erfaring med piloteringen av den digitale prøven i samfunnskunnskap er at den bare i begrensna grad gjenspeiler målene i læreplanen og innholdet i den dialogbaserte undervisningen. Dette kan slå svært uheldig ut. Et alternativ kan være å rette norskprøvene inn mot også å teste samfunnskunnskap, siden faget inneholder både norsk og samfunnskunnskap. På den måten kan det være mulig å beholde 50 timer-kurset i samfunnskunnskap i den reflekterende formen det har i dag.

Uansett er det viktig å vektlegge at deltakelse i opplæringen i samfunnskunnskap er svært viktig i seg selv. Den dialogbaserte undervisningen gir deltakeren mulighet til å bidra med egen kunnskap, samtidig som eventuelle misforståelser og feiloppfatninger kan bli korrigert i læringsfellesskapet. Vi ønsker å understreke at det ikke på noen måte må bli anledning til å få fritak fra opplæringen i samfunnskunnskap, for eksempel gjennom en privatistordning, eller på bakgrunn av dokumenterte norskkunnskaper, slik det er beskrevet i paragraf 3.

I forslaget til justert forskrift til introduksjonsloven står det at prøvene i samfunnskunnskap skal avlegges innen «rimelig tid» etter at opplæringen er gjennomført (§22) og uten ubegrunnet opphold, som hovedregel innen seks måneder (§23). Unio støtter vektleggingen av at prøven i samfunnskunnskap må avlegges umiddelbart etter avslutta opplæring, og det er en fordel at dette er regulert i forskriften. Seks måneder er imidlertid mye i undervisningssammenheng, og det er viktig at kandidatene sikres rett til å få avsluttende prøve raskere enn innen seks måneder (som hovedregel). Derfor anbefaler vi å forskriftsfeste at kandidatene skal kunne gå opp til prøve innen tre måneder etter avslutta opplæring.

Unio mener det er positivt at voksne som mangler grunnleggende leseferdigheter, vil få mulighet til å avlegge muntlig prøve i samfunnskunnskap. En annen mulighet er spørsmålene kan legges inn på lydfiler med ulike språk. På denne måten kan lesesvake elever få likeverdig mulighet til å avlegge prøven på en måte som vil spare opplæringsstedene for store utgifter til tolker og sensorer.

Oppmelding og gjennomføring av prøvene

Paragraf 22 i forslag til ny forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere fastslår at det er hjemkommunen som skal melde kandidatene opp til prøve selv om kandidaten har fått undervisningen i en annen kommune. Unio mener det er kommunen som gir undervisning, som også bør melde opp til prøve. Deltakerne skal meldes opp i samråd med lærer etter en vurdering av faglig nivå sett opp mot målene i læreplanen. Da er det hensiktsmessig at oppmeldingsinstansen har god kjennskap til det faglige nivået og til læreplanen. Det kan bare ivaretas dersom det er undervisningsstedet/ kommunen der undervisningen blir gitt, som har ansvar for oppmelding.

Det er også uklart, ut fra teksten i paragraf 22, hvem som i praksis melder kandidatene opp til prøven. Er det lærested/kommune/hjemkommune eller er det deltakerne selv?

Registrering og administrasjon i NIR

BLD foreslår at kommunene skal få ansvar for å registrere opplysninger knytta til prøvene i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister), men at det seinere kan bli aktuelt å overføre opplysninger direkte fra prøvesystemet til NIR.

Unio anbefaler at vi benytter innføring av et nytt prøvesystem til å sikre at informasjon kan overføres automatisk, slik at utgiftene til administrasjon blir så lave som mulig. Resultatene fra prøvene bør registreres automatisk i en database som voksenopplæringsinstitusjonene har tilgang til. Det samme gjelder informasjon om fritak fra prøver og om kandidaten allerede har benyttet seg av retten til én gratis prøve.

Det er svært viktig at NIR tilpasses de nye vurderingsordningene slik at det går an å legge inn delresultater i lesing, lytting, skrivning og muntlig kommunikasjon. Dette må skje før endringene trer i kraft.

Forslaget til endringer i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap legger opp til at Vox skal utvikle et standardisert prøvebevis, mens kommunene har ansvar for å utstede beviset. Unio mener at det også her må utvikles gode datatekniske løsninger sentralt slik at det blir svært enkelt å generere slike prøvebevis i systemet.

Kostnader som følge av endringene

Departementet påpeker i høringsbrevet at innføringen av obligatoriske prøver vil medføre økte kostnader som følge av en økning i antall deltakere som avslutter opplæringen med prøve. Unio er enig i at dette vil medføre økte kostnader, men mener at anslagene i høringsbrevet er for beskjedne. I høringsbrevet er det ikke beregna kostnader til opplæring av sensorer, eksaminatorer, prøveledere og vakter. Prøvene vil avholdes på et stort antall steder, og overalt vil det bli behov for å sikre tekniske løsninger og tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre prøver på en god måte. Dette vil innebære økte utgifter for kommunene som må kompenseres. Vi anser kostnadsoverslaget på omkring 500 000 kroner i 2014 (det første året endringene får budsjettkonsekvenser) som urealistisk.

Hvis den muntlige prøven skal avvikles i den enkelte kommune, forutsetter det opplæring av lokale sensorer. Ved små læresteder kan det bli problematisk å finne en sensor som ikke også er lærer for de aktuelle kandidatene. I slike tilfeller må det være mulig å løse gjennom samarbeid med andre kommuner. Alt dette vil medføre ekstra kostnader. Unio forutsetter at opplæring av sensorer og eventuelle kjøp av tjenester fra andre kommuner dekkes av nasjonale tilskudd.

Vi mener også at det må etableres sentrale bestemmelser om sensorgodtgjøring ved muntlige prøver. Slike bestemmelser finnes i dag for grunnopplæringen og bør også være en selvfølge i opplæring av voksne innvandrere i norsk og samfunnskunnskap.

En annen problemstilling i forbindelse med innføring av obligatoriske digitale prøver er tilgangen til datamaskiner. Tilstrekkelig antall maskiner som egner seg for å avlegge prøvene og teknisk kompetanse til å ivareta forberedelser og gjennomføring, vil innebære utgifter. I den forbindelse er det også et spørsmål om avvikling av prøver kan gå over flere dager dersom en institusjon ikke har tilstrekkelig antall datamaskiner til å gjennomføre prøven for alle kandidater samtidig.

Unio ber om en grundig vurdering av utgiftene knytta til endringene i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Vurderingen må ta høyde for alle utgifter for skolene og kommunene. Det er svært viktig at ikke endringene fører til ytterligere økonomiske

belastninger for kommuner og læresteder som allerede opplever trange vilkår for voksenopplæring fra før. Vi vet at det er store uløste behov i sektoren, blant annet er det vanskelig å sikre voksne innvandrere tilstrekkelig kontaktlærerressurs og rådgiverressurs så lenge det ikke er regulert i lovverket. Unio arbeider for bedre vilkår for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere og i voksenopplæring generelt. Da er det viktig at de voksne blir sikra rettigheter de har behov for og som er lovfesta for ordinær undervisning.

Vennlig hilsen
Unio

Ingjerd Hovdenakk sign.
sekretariatssjef


Jorunn Solgaard
seniorrådgiver

