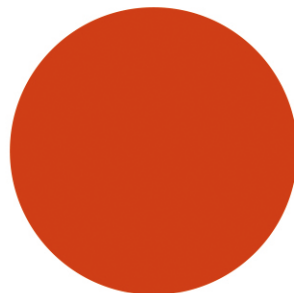
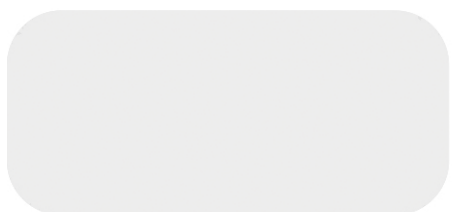
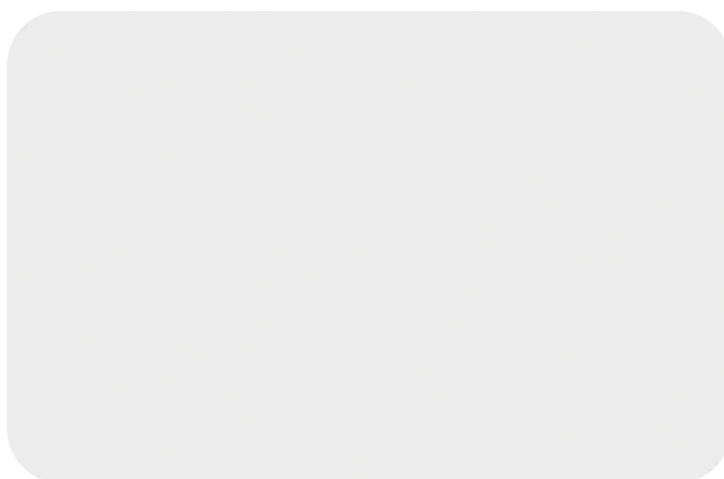


Høringsuttalelse

Forslag til lov om integrering
(integreringsloven) og forslag til endringer i lov
om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)



Forord

Kompetanse Norge gir med dette våre innspill til Kunnskapsdepartementets høringsnotat «Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)».

Kompetanse Norge gir våre innspill i tråd med departementets høringsnotat, og kommenterer under hvert punkt der vi har funnet det relevant. Til sist i dokumentet har vi noen merknader under overskriften *Andre forslag*. Dette er forslag og innspill som ikke er omtalt i departementets høringsnotat, men som Kompetanse Norge likevel anser som vesentlige å få fram. Departementets særlige spørsmål kommenteres under de aktuelle punktene.

Innhold

Forord.....	2
Innhold	3
1. Innledning	5
2. Bakgrunn for lovforslaget.....	5
3. Almennelige bestemmelser	5
3.1 Formålet med loven	6
3.2 Geografisk virkeområde	6
3.3 Definisjoner	7
4. Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven.....	7
4.1 Kommunens ansvar	7
4.2 Fylkeskommunens ansvar	7
5. Tidlig kvalifisering.....	7
5.1 Opplæring i mottak	7
5.2 Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune.....	8
5.3 Integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune.....	9
6. Introduksjonsprogrammet	11
6.1 Målgruppe.....	11
6.2 Kompetansekartlegging	11
6.3 Karriereveiledning	11
6.4 Ansvar for introduksjonsprogram	14
6.5 Sluttmaal i introduksjonsprogrammet	15
6.6 Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet	18
6.7 Opplæring etter opplæringsloven som del av introduksjonsprogrammet...	19
6.8 Programmets varighet	20
6.9 Individuell plan og integreringskontrakt.....	25
6.10 Permisjoner og fravær	26
6.11 Stans i programmet.....	26
7. Introduksjonsstønad	26
8. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap.....	26
8.1 Målgruppe.....	26
8.2 Ansvar.....	27
8.3 Deltakerens norskmål	29
8.4 Opplæring i samfunnskunnskap.....	31
8.5 Varighet og omfang	31
8.6 Individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap	33
8.7 Fravær og permisjoner	34
8.8 Stans av opplæringen	34
8.9 Prøver i norsk og samfunnskunnskap	34
9. Forskjellige bestemmelser	36
9.1 Forsøk	36
9.2 Kompetansekrav for lærere	37
9.3 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet.....	39
9.4 Behandling av personopplysninger.....	39
10. Saksbehandlingsregler mv.	41

10.1	Forholdet til forvaltningsloven	41
10.2	Klage.....	41
10.3	Tilsyn	41
10.4	Internkontroll	41
10.5	Opplysningsplikt til barnevernet	41
10.6	Overgangsregler	42
11.	Endringer i statsborgerloven	42
11.1	Innledning.....	42
11.2	Krav om gjennomført norskopplæring	42
11.3	Krav om kunnskaper i norsk muntlig.....	42
11.4	Krav om samfunnskunnskap	43
12.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	44
12.1	Gjeldende finansiering av kommunenes bosettings-, integrerings- og kvalifiseringsarbeid.....	44
12.2	Forslag til endringer som har økonomiske og administrative konsekvenser	44
13.	Merknader til de enkelte bestemmelsene i integreringsloven	45
14.	Forslag til lov	45
15.	Forslag til endringer i statsborgerregelverket	46
16.	Andre forslag	46
16.1	Fysisk og psykososialt læringsmiljø.....	46
16.2	Elevråd/brukerråd	47
	Referanser	49

1. Innledning

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

2. Bakgrunn for lovforslaget

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

3. Alminnelige bestemmelser

Om hvilken personkrets loven omfatter

Kompetanse Norge ser noen utfordringer ved utformingen av Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser i forslaget til ny lov. Dette retter seg særlig mot det forholdet at det ikke framgår direkte hvilken personkrets loven omfatter. Vi mener loven ville gitt bedre forutsigbarhet og økt brukervennlighet med en presisering innledningsvis av hvilke grupper loven retter seg helt eller delvis mot.

I forslaget til lovens formålsbestemmelse § 1 er noen av de gruppene loven skal omfatte eksplisitt nevnt, men ikke alle, jf. at det kun vises til «nyankomne innvandrere», «innvandrere» og «asylsøkere». Av de som ikke er nevnt sikter vi særlig til alle som avlegger prøver i norsk og samfunnskunnskap.

I høringsnotatets punkt 3.1.2, avsnitt syv, side 44, blir problemstillingen i tilknytning til hvorvidt prøvedeltakerne skal være omfattet av loven omtalt, men da på en slik måte at det levnes noe tvil om nevnte gruppe fullt ut skal være omfattet av loven. Vi antar at det siste har vært hensikten, men det skaper likevel uklarhet når det står i nevnte avsnitts andre setning at det ikke bare er personer som omfattes av integreringsloven som avlegger prøver, underforstått at noen prøvedeltakere ikke er omfattet av loven. Tilsvarende styrkes nevnte uklarhet av formuleringen i høringsnotatets 8.9.2, side 127-128, der departementet påpeker at det er flere som har behov for å ta prøver for å dokumentere kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap enn de persongruppene som omfattes av integreringslovens ordninger. Kompetanse Norge er av den oppfatning at alle de som avlegger prøver i prøvesystemet, isolert sett må regnes for å omfattes av loven, slik det også framgår forutsetningsvis av lovutkastet § 41 første ledd bokstav c). I motsatt fall har ansvarlige myndigheter ikke hjemmel til å registrere personopplysninger mv. om de aktuelle personene. Vi ønsker altså primært en personkretsregel i lovens første kapittel, og i det minste at spørsmålet om personkrets klargjøres i lovens forarbeider.

Videre mener Kompetanse Norge at den manglende klargjørende innrammingen av personkretsen i de alminnelige bestemmelsene kan gjøre det utfordrende for lovens brukergrupper å forstå hvem loven omfatter i ulike sammenhenger, herunder kommunene og EØS-borgerne. Departementet skriver for eksempel følgende i høringsnotatet, punkt 3.1.2, avsnitt syv, side 44:

«Departementet anser det ikke hensiktsmessig at alle som kan ha behov for å avlegge en prøve i norsk eller samfunnskunnskap skal omfattes av lovens formål, ettersom loven primært retter seg mot innvandrere.» [vår kursivering]

I forslaget § 3 bokstav b), defineres «innvandrere» som «person med oppholdstillatelse etter utlendingsloven». I høringsnotatet presiseres det også

eksplisitt at EØS-borgere som bosetter seg i Norge over en periode, også vil falle inn under definisjonen av innvandrere etter § 3 bokstav b). Likevel, i høringsnotatets 3.1.2, andre avsnitt, side 43, står det: «EØS-borgere i Norge, som i all hovedsak er arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, omfattes ikke av lovens ordninger». Ut ifra denne formuleringen, er det altså uklart om EØS-borgere omfattes av deler av lovens ordninger i ulike sammenhenger, eller ikke. Likevel er EØS-borgere, både i gjeldende rett og i ny lov, rent faktisk omfattet av lovens ordninger i forbindelse med prøvegjennomføring. Vi forstår det derfor slik at departement ikke har til hensikt å ekskludere EØS-borger fra alle lovens ordninger. Samtidig mener vi at dette også er et eksempel på hvordan utformingen av formålsbestemmelsen og definisjonene i lovteksten ikke i tilstrekkelig grad bidrar til klarhet i tilknytning til den samlede personkretsen som omfattes av loven.

Vi anmoder derfor departementet om å innta en klar innramming av personkretsen, gjerne i en egen bestemmelse. Med klarhet i denne sammenheng mener vi ikke nødvendigvis en uttømmende oversikt, men at en likevel synliggjør de mest sentrale gruppene i en egen bestemmelse. Til sammenligning er personkretsen i utlendingsloven regulert i en slik bestemmelse, noe vi mener kan være hensiktsmessig også i den nye integreringsloven. En bestemmelse om personkrets kan forslagsvis erstatte eller bygge videre på innholdet i forslagets § 3, og burde blant annet tydeliggjøre at flere grupper enn de som omtales i forslagets §§ 1 og 3, er omfattet av integreringsloven i forbindelse med prøvegjennomføringene, herunder:

- personer fra EU og EØS-land kan også ha tilsvarende behov for å avlegge prøver i norsk og samfunnskunnskap
- personer som er nye norske statsborgere som ikke har vært omfattet av introduksjonsloven/programmet, men som har behov for å dokumentere norskferdigheter for jobb og andre forhold
- personer som er norske statsborgere, men som har tatt grunnskole og videregående utdanning i utlandet og som ikke bor i Norge, og som har behov for å kunne dokumentere norskferdigheter for opptak til høyere utdanning
- personer som bor i utlandet med utenlandsk statsborgerskap, f.eks. i Russland eller Brasil, som ønsker å lære seg norsk for å kunne dokumentere språkferdigheter for jobb, eller annen personlig interesse

3.1 Formålet med loven

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

3.2 Geografisk virkeområde

Kompetanse Norge er enig i at lovens virkeområde avgrenses til Norge. Vi mener i tillegg at det vil være fordelaktig om det presiseres i den nye integreringsloven at den ikke gjelder for Svalbard eller Jan Mayen, slik departementet presiserer i teksten i høringsnotatet. Vi viser til at det tidvis dukker opp spørsmål om lovens stedlige virkeområde, og at det derfor er fordelaktig om en slik presisering framgår direkte av lovens alminnelige bestemmelser. Dette til tross for at det ikke er nødvendig å innta en slik presisering ut fra utgangspunktet for norsk lovgivnings anvendelse på Svalbard at det må fastsettes særskilt når en lov skal få anvendelse på Svalbard, jf. svalbardloven § 2. Til sammenligning har en i statsborgerloven og i utlendingsloven valgt å presisere lovens forhold til Svalbard og Jan Mayen. Vi mener det bidrar til klarhet for våre brukergrupper at en kan lese lovens virkeområde direkte ut av loven selv.

Videre har vi merket oss at det er presisert i teksten til høringsnotatet at det ikke er adgang til å ta prøver i utlandet via en utenriksstasjon. Vi oppfatter at det vil skape klarhet og forutsigbarhet om dette også presiseres direkte i loven. Slik lovutkastet § 2 nå er formulert, kan bestemmelsen tolkes i retning av at det gis en åpning for blant annet prøvegjennomføring også utenfor Norge, ref. formuleringen «Når oppgaver etter loven skal gjennomføres før en person ankommer Norge, gjelder loven også utenfor det norske territoriet».

3.3 Definisjoner

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

4. Kommunens og fylkeskommunens ansvar etter loven

4.1 Kommunens ansvar

Kompetanse Norge støtter forslaget om å regulere kommunens ansvar i en overordnet bestemmelse, jf. forslaget § 4. Vi mener likevel at reguleringen i § 4 hva angår kommunens ansvar rettet mot norsk og samfunnskunnskap, ikke bare bør omfatte opplæringsdelen, men også ansvaret for gjennomføringsdelen av prøvene. Dette siste er regulert i lovforslaget § 37 annet ledd. Vi mener imidlertid det vil gi god oversikt og konsistens også å ta det inn under ansvarsbestemmelsen i § 4.

4.2 Fylkeskommunens ansvar

4.2.2.5 Øvrige oppgaver

Det foreslås at fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring, og det vises til punkt 8.2.2. Her foreslås det at kommunen fortsatt skal ha ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for de som ikke går i fulltid i videregående opplæring etter opplæringsloven. Det foreslås videre at kommunen har ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap frem til den enkelte starter i videregående opplæring på fulltid.

Vi støtter intensjonen bak forslaget, nemlig at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap på den måten vil bli en integrert del av hverdagen for de som går fulltid i videregående opplæring. Men Kompetanse Norge mener at det i større utstrekning bør presiseres hvilke forutsetninger som må på plass i fylkeskommunene før den foreslåtte ordningen kan innføres, og vi vil peke på at det må sikres at deltakerne ikke blir overført til fylkeskommunale tilbud som ikke er tilpasset målgruppens behov for tilpasset opplæring både i norsk og fag. Vi er særlig bekymret for de utfordringer som departementet også peker på, nemlig utfordringer knyttet til mangel på kompetanse i norsk som andrespråk hos lærerne i videregående opplæring. Se nærmere omtale av dette under punkt 8.2.

5. Tidlig kvalifisering

5.1 Opplæring i mottak

Kompetanse Norge støtter at departementet vurderer hvordan opplæring i norsk kultur og norske verdier kan ses i sammenheng med opplæring i 50 timer

samfunnskunnskap, og at dette vurderes i sammenheng med utviklingen av standardiserte elementer, jf. punkt 2.10. Kompetanse Norge støtter også at navnet på opplæringen i norsk kultur og norske verdier samt timetallet vurderes i den forbindelse. En eventuell navneendring må gjenspeiles i forslag til § 6 i loven, der det står at «Asylsøkere som bor i mottak og som er over 18 år har plikt til å delta i opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier».

5.2 Kompetansekartlegging før bosetting i en kommune

Kompetanse Norge er enig i departementets forslag om å lovfeste kompetansekartlegging før bosetting i en kommune. Vi vil også påpeke at det er viktig at kompetansekartleggingen etterfølges av karriereveiledning så tidlig som mulig for å kvalitetssikre og supplere selvregistrerte opplysninger før bosetting i en kommune. Se videre kommentarer i punkt 5.3.

Departementet foreslår at målgruppen for kompetansekartleggingen skal omfatte personer som har fått en oppholdstillatelse. For en god del beboere i mottak tar det erfaringsmessig lang tid å få oppholdstillatelse. Det er viktig at kompetansekartlegging og karriereveiledning gjennomføres så tidlig som mulig i mottaksfasen for å kunne tilpasse aktiviteter i asylmottak. Dersom beboerne må vente med å gjennomføre kompetansekartleggingen til de har fått oppholdstillatelse, vil mange komme sent i gang med aktiviteter. For at beboere i mottak ikke skal bli passive, men komme i gang så tidlig som mulig med integreringsfremmende tiltak og nyttiggjøre seg tiden på best mulig måte mener Kompetanse Norge at målgruppen for både kompetansekartlegging og karriereveiledning bør utvides til også gjelde beboere på mottak som har stor sannsynlighet for opphold.

Departementet har vurdert om mottaksansatte eller vertskommunen for mottak bør få ansvar for kompetansekartleggingen i asylmottak. Departementet foreslår at vertskommuner for mottak får ansvar for denne oppgaven og ber høringsinstansene om innspill til ansvarsfordelingen.

Kompetanse Norge støtter departementets forslag om at ansvaret for kompetansekartleggingen legges til vertskommunen for mottak. I utgangspunktet er kartleggingsverktøyet tilrettelagt som et selvregistreringsverktøy på ulike språk. Erfaringer og evalueringer fra utprøvinger med kompetansekartleggingen har vist at en del personer likevel vil ha behov for hjelp til å registrere kompetansen sin i verktøyet.

Kompetanse Norge mener det er viktig at beboere i mottak får tilstrekkelig bistand til å registrere opplysningene i kartleggingsverktøyet. Aktøren som skal ha ansvar for denne oppgaven bør ha tilstrekkelig kompetanse, gode rutiner og være tilgjengelig for å hjelpe beboerne med dette¹.

Når det gjelder tilgjengelighet er mottaksansatte den aktøren som muligens har tettest kontakt og er mest tilstede for beboere ved mottakene. Som påpekt i høringsnotatet har mottaksansatte allerede oppgaver knyttet til innhenting av bosettingsrelevante opplysninger. Slik mottakssystemet er innrettet i dag med stadige endringer og nedleggelser av mottak, kan det være utfordrende å skape stabile kompetansemiljøer og dermed vanskelig for mottaksansatte å ivareta oppgaven på en god måte.

¹ Oppgaven krever at aktøren har noe kjennskap til utdanningssystemet og forstår formålet med registrering av opplysningene. I noen tilfeller vil det også kreves inngående veiledning med tolk.

Siden kommunene allerede har oppgaver knyttet til bosettingsforberedende oppgaver på asylmottakene, kompetansekartlegging for flyktninger som bosettes direkte i kommunen og for introduksjonsprogrammet er Kompetanse Norge enig i at vertskommunene bør ha gode forutsetninger for å bistå beboere på mottak med å kartlegge kompetansen sin.

5.3 Integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune

Kompetanse Norge støtter forslaget om at vertskommunen for mottak kan tilby standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet og andre integreringsfremmende tiltak til personer som bor i mottak.

Departementet foreslår imidlertid at målgruppen for de standardiserte elementene og andre integreringsfremmende tiltak i mottak kun kan være personer som har «fått en oppholdstillatelse som medfører at de er i målgruppen for introduksjonsprogrammet». Som nevnt i punkt 5.2., tar det lang tid å få oppholdstillatelse for en del beboere i mottak. For å hindre passivitet og sikre at beboere nyttiggjør seg tiden i mottak på best mulig måte, mener Kompetanse Norge at målgruppen for de standardiserte elementene og andre integreringsfremmende tiltak i mottak bør utvides til også å gjelde beboere som har stor sannsynlighet for opphold.

I høringen er karriereveiledning nevnt som et eksempel på et integreringsfremmende tiltak som kan tilbys før bosetting i samarbeid med fylkeskommunen. Kompetanse Norge mener at beboere i mottak absolutt bør få tilbud om karriereveiledning fra fylkeskommunale karrieresentre så tidlig som mulig i mottak, og anbefaler at tilbudet nevnes spesifikt i lov og/eller forskrift og vurderes å rettighetsfestes. Kompetanse Norge har siden 2016 prøvd ut karriereveiledning gjennom karrieresentrene for beboere ved fem integreringsmottak og tre ordinære asylmottak. Ved integreringsmottakene er karriereveiledningen blitt en sentral del av fulltidsprogrammet for beboerne. Her samarbeider karriereveiledere tett med Nav-veiledere om å informere og veilede beboerne om krav og muligheter i utdanningssystemet og arbeidsmarkedet, samt om realkompetansevurdering og godkjenningsordninger. Erfaringer fra utprøvingene viser følgende:

1. Beboerne har stor nytte av karriereveiledningstilbudet og får økt motivasjon til å komme i gang med målrettede aktiviteter mot utdanning og arbeid (Rambøll, 2018). Her fremgår det at flyktninger som får karriereveiledning tidlig i oppholdet i mottak har størst utbytte av tilbudet.
2. De selvregistrerte opplysningene i kompetansekartleggingen kvalitetssikres og suppleres gjennom karriereveiledningen (Kompetansekartleggingen er foreslått lovfestet for beboere i mottak.) Karriereveilederne registrerer supplerende opplysninger om den enkeltes kompetanse, ferdigheter, interesser og ønsker samt behov for godkjenning eller realkompetansevurdering på nettstedet Imdinett.no.
3. Opplysningene fra karriereveiledningen gir et viktig grunnlag for å tilpasse og målrette opplæringstiltak og andre aktiviteter for beboerne ved mottaket, forberede flyktningene for bosetting og tilpasse/målrette introduksjonsprogram i bosettingskommunen.
4. Karriereveiledningen medfører at beboerne kommer raskere i gang med søknadsprosessen om godkjenning av medbrakt utdanning og/eller realkompetansevurdering allerede i mottak.

Ved å få karriereveiledning allerede før bosetting vil beboerne nyttiggjøre tiden i asylmottak bedre og komme tidligere i gang med introduksjonsprogrammet etter bosetting. For at tilbudet skal bli et varig tilbud i mottak mener Kompetanse Norge at det må legges til rette for et mer stabilt mottakssystem og tett samarbeid mellom vertskommuner og fylkeskommunen. I tillegg er det viktig med tilstrekkelig finansiering av tilbudet.

Realkompetansevurdering

I høringsnotatet nevnes også realkompetansevurdering som et integreringsfremmende tiltak som med fordel kan tilbys før bosetting i en kommune. Kompetanse Norge er enig i at dette er et viktig og nyttig tiltak som kan bidra til kortere integreringsløp for mange flyktninger. Realkompetansevurdering før bosetting i en kommune medfører at flyktningene tidlig får en dokumentasjon på sin medbragte kompetanse, som kan gi grunnlag for bedre tilpassede videre kvalifiseringsløp i fylkeskommunene. Kompetanse Norge mener derfor at det bør åpnes opp og tilrettelegges for at flyktninger kan få tilbud om realkompetansevurdering i fag på videregående opplæring, med tolk, allerede før bosetting i en kommune eller i starten av introduksjonsprogrammet.

Kompetanse Norge har prøvd ut dette tiltaket for beboere på integreringsmottak som en del av Erasmus+ prosjektet VISKA. Erfaringene fra utprøvingene har vist at realkompetansevurdering ved bruk av tolk har fungert godt og at beboere i integreringsmottak har stor nytte av tilbudet. I utprøvingene har 74 personer gjennomført i alt 81 realkompetansevurderinger hvorav 69 resulterte i godkjenning av hele eller deler av et fag i videregående opplæring for voksne². Omtrent halvparten fikk bestått i ett studiekompetansefag og resten fikk godkjent deler av et yrkesfag. For de fleste som fikk godkjent i ett studiekompetansefag, så gjaldt dette engelskfaget. På denne måten oppfyller de språkkravet til engelsk og kan raskere søke seg videre til høyere utdanning.

Flyktningene som fikk godkjent deler av et yrkesfag vil etterhvert kunne fullføre en yrkesopplæring eller fagbrev på kortere tid. For personer med praktisk yrkeskompetanse kan det også være motiverende i seg selv å få mulighet til å bli vurdert mot norske krav i fag- og yrkesopplæring på et tidlig tidspunkt for å komme frem til et konkret mål.

Kompetanse Norge mener at nyankomne flyktninger som har behov for å få vurdert kompetansen sin opp mot fag i videregående opplæring derfor bør få tilbud om dette så tidlig som mulig på eget morsmål allerede før bosetting eller i starten av introduksjonsprogrammet. Utdanningsdirektoratet har nylig hatt en forskriftsendring av opplæringsloven på høring der de foreslår å åpne opp for at realkompetansevurdering i videregående opplæring kan foregå på andre språk enn norsk eller samisk. I forslaget til forskriftsendring åpnes det imidlertid ikke opp for bruk av tolk.

For at flyktninger skal få en reell mulighet til å få tilbud om realkompetansevurdering før bosetting i en kommune eller i starten av introduksjonsprogrammet, mener Kompetanse Norge at:

1. det må åpnes opp for bruk av tolk i vurderingene (forskriftsendring i opplæringsloven)
2. fylkeskommunen må få en plikt til å gi tilbudet til denne målgruppen

² Omtrent halvparten av vurderingene var i engelskfaget, ti var i matematikk eller naturfag og resten i et yrkesfag.

3. fylkeskommuner og kommuner må samarbeide godt
4. tilbudet må finansieres tilstrekkelig
5. målgruppen må få tidlig kompetansekartlegging og karriereveiledning

6. Introduksjonsprogrammet

6.1 Målgruppe

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

6.2 Kompetansekartlegging

Kompetanse Norge støtter forslaget om å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging for personer i målgruppen for introduksjonsprogram. Det er viktig at flest mulig nyankomne flyktninger registrer kompetansen før de mottar karriereveiledning og starter opp i introduksjonsprogram. Som tidligere nevnt i 5.2 mener Kompetanse Norge at målgruppen for både kompetansekartlegging og karriereveiledning bør utvides til også gjelde beboere på mottak som har stor sannsynlighet for opphold. Kompetanse Norge mener og at det er viktig at flest mulig av flyktningene gjennomfører kompetansekartlegging, karriereveiledning og eventuelt realkompetansevurdering så tidlig som mulig, gjerne før bosetting, og at disse tiltakene må sees i sammenheng.

Som tidligere nevnt tar karriereveiledningen utgangspunkt i de selvregistrerte opplysningene i kartleggingsverktøyet (Kompass) og karriereveileder registrerer korrigerende og supplerende opplysninger i «karriereveiledningsnotat» i IMDinett. De samlede kompetanseopplysningene fra disse to registreringsløsningene gir kommunen et godt utgangspunkt for å iverksette kvalifiseringstiltak som er tilpasset den enkelte. For at kompetanseopplysningene skal bli brukt i integreringsarbeidet i praksis er det viktig at bosettingskommunene innfører gode rutiner som sikrer at flyktningene slipper å bli kartlagt flere ganger.

Kompetanse Norge og IMDi er i ferd med å prøve ut kompetansekartlegging og karriereveiledning for nyankomne flyktninger som er direktebosatt i kommuner. I utprøvingen samarbeider fire karrieresentre i Troms, Østfold, Akershus og Hedmark med tilsammen 12 bosettingskommuner. Utprøvingen evalueres av Fafo³. Erfaringer fra utprøvingene viser hittil at for å få til et godt tjenestetilbud er det en forutsetning at:

- tilganger til de digitale løsningene⁴ er på plass for fagpersoner som skal bidra med kompetansekartlegging og karriereveiledning
- det etableres et tett samarbeid og god informasjonsflyt mellom karrieresentre og bosettingskommuner

6.3 Karriereveiledning

Kompetanse Norge støtter forslaget om å lovfeste rett og plikt til å gjennomføre karriereveiledning for personer som er i målgruppen for introduksjonsprogram etter §9. Innføring av rett og plikt for målgruppen vil sikre at flest mulig nyankomne flyktninger deltar i tilbudet.

³ Evalueringen vil inngå som en del av en FoU om kompetansekartlegging.

⁴ Kartleggingsverktøyet (kompass) og karriereveiledningsnotat

Målgruppe

Kompetanse Norge mener målgruppen for de som skal ha rett og plikt til karriereveiledning, med fordel kan utvides til også å omfatte beboere på asylmottak mellom 18 og 55 år som har fått oppholdstillatelse eller mest sannsynlig vil få dette. Som nevnt i punkt 5.3, har evalueringer av utprøvinger med karriereveiledning i mottak vist at beboere på mottak har god nytte av tilbudet, og at flyktninger som får karriereveiledning tidlig i oppholdet har størst utbytte av tilbudet. Karriereveiledningen er et viktig tiltak både for å tilpasse tiltak i mottak, forberede til bosetting, og målrette introduksjonsprogram i bosettingskommunen.

Tidspunkt

Kompetanse Norge er enig i at karriereveiledning så langt det er mulig bør gjennomføres før det fattes vedtak om introduksjonsprogram. Ifølge høringsnotatet skal karriereveiledningen skje etter bosetting og gjennomføres før det fattes vedtak om introduksjonsprogram, dvs. innen 3 måneder. Som vi skriver mer om i punkt 6.4., mener Kompetanse Norge at 3 måneder er nødvendig for at fylkeskommunen skal rekke å tilby karriereveiledning til flyktningene innen oppstart av introduksjonsprogrammet.

Det vil være en fordel om en del av flyktningene allerede har gjennomført karriereveiledningen i løpet av botiden i asylmottak, slik at kommunene kan planlegge og igangsette relevante tiltak og flyktningene kan starte opp i introduksjonsprogram så raskt som mulig.

Aktør

Kompetanse Norge støtter også forslaget med at fylkeskommunen skal sørge for tilbudet om karriereveiledning til målgruppen. Kompetanse Norge mener at det bør presiseres i lov eller forskrift at karriereveiledningstilbudet skal gjennomføres av fylkeskommunale karrieresentre. Fylkeskommunene er eiere av offentlige karrieresentre som tilbyr gratis karriereveiledning og bistand til jobbsøking til alle over 19 år. Det er også foreslått å gi fylkeskommunen plikt til å tilby karriereveiledning til befolkningen, noe som ytterligere kan styrke fylkeskommunen som tilbyder av profesjonell karriereveiledning. Karriereveilederne ved sentrene har spesielt god kompetanse innen veiledningsmetodikk, utdannings- og jobbmuligheter og fylkeskommunale tilbud som videregående opplæring for voksne og realkompetansevurdering. For å sikre at flyktninger får et karriereveiledningstilbud av best mulig kvalitet, er det viktig at karriereveiledningen blir gjennomført av en profesjonell aktør som karrieresentrene. Ved at alle fylkeskommuner benytter karrieresentrene som aktør vil det også være enklere å bygge et helhetlig tilbud til målgruppen.

For at karrieresentrene skal være i stand til å gi flyktningene et godt karriereveiledningstilbud i etterkant av kompetansekartlegging og forkant av introduksjonsprogrammet, er det en forutsetning at fylkeskommunene og bosettingskommunene i fylket inngår i et tett og formalisert samarbeid. Et slikt samarbeid vil være avgjørende for at den enkelte flyktning skal få et godt, helhetlig og samordnet tilbud.

Karriereveiledning i løpet av introduksjonsprogrammet

Departementet foreslår at karriereveiledning også kan inkluderes på et senere tidspunkt som en del av introduksjonsprogrammet for deltakere som har behov for det. Karriereveiledning er en prosess og mange av flyktningene vil ha behov for karriereveiledning også i løpet av introduksjonsprogrammet for å opprettholde motivasjon i kvalifiseringsløpet og/ eller ta stilling til nye muligheter, tiltak eller mål ved endringer i den individuelle planen. Kompetanse Norge mener det er svært viktig at karriereveiledningen i forkant av introduksjonsprogrammet kan følges opp med tilbud om karriereveiledning også senere i introduksjonsprogrammet. Kommunene bør også her samarbeide med fylkeskommunale karrieresentre om

oppfølging av deltakere som har behov for ytterligere veiledning. Karriereveiledningsaktiviteter kan også inkluderes i andre opplærings tiltak i løpet av introduksjonsprogrammet. Kompetanse Norge anbefaler derfor at karriereveiledning blir en del av de obligatoriske standardelementene i introduksjonsprogrammet, her kan standardelementet Livsmestring være særlig aktuelt.

Formål og innhold

Kompetanse Norge støtter forslaget om at formålet med karriereveiledningen skal være å bidra til at personer i målgruppen kan ta mer informerte valg om utdanning og arbeid, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.

Departementet foreslår at karriereveilederen bør gi en anbefaling om arbeid eller utdanning, for den enkelte deltaker innenfor rammen av §§ 14 til 16 om slutt mål, innhold og varighet. Dette skal bidra til at den enkeltes ønsker for videre utdanning og arbeid synliggjøres, samtidig som det skal gis en anbefaling av hvordan deltakeren kan komme så langt som mulig på veien mot dette slutt målet. I prosjektene med karriereveiledning for nyankomne flyktninger registrerer karriereveiledere i dag opplysninger som har stor betydning for den enkeltes slutt mål i introduksjonsprogrammet. Kompetanse Norge er enig i at det er hensiktsmessig at karriereveiledere også gir en anbefaling om mål og retning for den enkeltes introduksjonsprogram, og at det er kommunens ansvar å sette selve slutt målet for den enkeltes introduksjonsprogram.

Som vi omtaler mer utførlig i punkt 6.5 er Kompetanse Norge uenig i departementets forslag om å sette deltagerens utdanningsbakgrunn som kriterium for fastsettelse av slutt mål. Forslaget kan medføre mindre individuelt tilpasset program for den enkelte og at innhold og slutt mål settes ut ifra generelle kriterier istedenfor på bakgrunn av den enkeltes motivasjon, ferdigheter, interesser og karriereveileders anbefaling. Kriteriene for slutt mål kan legge noen uheldige begrensninger og føringer for karriereveiledningen.

Realkompetansevurdering

Et viktig formål med karriereveiledning er også å veilede og avklare flyktningenes behov for å søke godkjenning av medbrakt kompetanse og/eller få realkompetansen nærmere vurdert. Som beskrevet i punkt 5.3, mener Kompetanse Norge at flyktninger som har behov for realkompetansevurdering i fag i videregående opplæring bør få tilbud om dette så tidlig som mulig på eget morsmål, for eksempel i starten av introduksjonsprogrammet.

Finansiering

Departementet vil finansiere tiltaket med tilsvarende 11 stillinger totalt, samt midler til tolk. I tillegg bemerkes det at «eventuelle behov for ytterligere midler vil overføres fra kunnskapsdepartementets budsjettamme.» Kompetanse Norge vil påpeke betydningen av at karriereveiledningstilbudet for flyktninger finansieres tilstrekkelig slik at det ikke går på bekostning av et åpent og tilgjengelig karriereveiledningstilbud for resten av befolkningen. Særlig gjelder dette perioder der mange flyktninger skal bosettes, fylker som bosetter et høyt antall flyktninger og fylker med store avstander.

Kompetanse og organisering av tilbudet

Departementet skriver at de som gjennomfører karriereveiledningen *bør* ha tilstrekkelig kvalifikasjoner til å gi anbefalinger om slutt målet og oppfylle formålet med veiledningen. Kompetanse Norge mener at de som skal gi karriereveiledning *må* ha tilstrekkelig og relevant kompetanse. Karriereveiledning av nyankomne flyktninger er en krevende oppgave og dersom veiledningen skal ha ønsket effekt, både for den enkelte flyktning og for kommunen, må veilederen være tilstrekkelig

kvalifisert. Det er nødvendig at de som får denne oppgaven, i tillegg til grunnleggende veiledningskompetanse, har spesialisert kompetanse på karriereveiledning av nyankomne flyktninger. Dersom karriereveilederne ved de fylkeskommunale karrieresentre mangler kunnskap og erfaring med veiledning av nyankomne flyktninger, bør det gis tilbud om relevant kompetanseheving.

For mange fylkeskommuner og karrieresentre vil det være en ny oppgave å tilby karriereveiledning til nyankomne flyktninger i kommuner. Det vil by på både organisatoriske og kompetansemessige utfordringer. Fylkeskommunene må blant annet etablere tett samarbeid med mange bosettingskommuner og finne frem til effektive og forsvarlige måter å organisere tilbudet til denne målgruppen på. I tillegg må karriereveiledningstilbudet tilpasses målgruppen for å sikre god kvalitet. Det forutsetter bred kompetanse hos de som skal ha ansvar for tilbudet. For å styrke kvaliteten i tilbudet vil det være nyttig med utveksling av erfaringer og samarbeid på tvers av fylkeskommunene.

Kompetanse Norge har et nasjonalt systemansvar for karriereveiledning og har i flere år hatt i oppgave å bidra til å utvikle og koordinere de offentlige karrieresentrene. For å sikre at det etableres et helhetlig og likeverdig karriereveiledningstilbud til nyankomne flyktninger i samtlige fylker, vil det være nødvendig at en statlig aktør kan bidra til kompetanseheving, koordinering av tilbudet og etablering av nettverk mellom fylkene/karrieresentre og eventuelt kommunene. I tillegg vil det være viktig med et tverretattlig samarbeid med IMDi om kompetansekartleggingsverktøyet, karriereveiledningsnotatet og introduksjonsprogrammet for å kunne tilrettelegge best mulig for etablering og oppfølging av tilbudet. Kompetanse Norge kan, gjennom sitt nasjonale systemansvar, bli gitt en slik rolle.

6.4 Ansvar for introduksjonsprogram

Departementet forslår å videreføre bestemmelsen om at kommunen har ansvar for introduksjonsprogrammet og at programmet skal starte opp innen tre måneder etter bosetting i kommunen. Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill på hvorvidt fristen for oppstart av program bør være kortere enn tre måneder.

Departementet foreslår at flere oppgaver skal være gjennomført før kommunen fatter vedtak om oppstart i introduksjonsprogrammet. Blant annet foreslår departementet at kompetansekartlegging og karriereveiledning skal være gjennomført før vedtak om program fattes. Videre foreslår departementet at integreringskontrakt og individuell plan skal utarbeides samtidig som det fattes vedtak om introduksjonsprogram. Det er likevel presisert at introduksjonsprogrammet uansett skal starte opp innen tre måneder, uavhengig av om kompetansekartlegging og karriereveiledning er gjennomført.

Kompetanse Norge er positive til at introduksjonsprogrammet skal starte opp så snart som mulig for å sikre rask oppstart av kvalifisering, motvirke passivitet og samtidig forhindre avbrudd i kvalifiseringsløpet for de deltakerne som har startet opplæring i mottak. Kompetanse Norge mener likevel at fristen for oppstart i introduksjonsprogrammet ikke bør være kortere enn tre måneder.

Departementet skriver at det i noen kommuner kan være en utfordring å gjennomføre pålagte oppgaver før oppstart i introduksjonsprogrammet dersom fristen er kort. Kompetanse Norge mener at det er svært uheldig hvis deltakere starter i introduksjonsprogrammet uten at grundig kartlegging og utstrakt veiledning ligger til grunn for utarbeidelse av individuell plan og integreringskontrakt (med plan for slutt mål, norskmål, varighet og innhold i programmet). Dette er spesielt viktig med innføring av differensiert programtid for

ulike grupper deltakere der enkelte deltakere er foreslått å få tilbud om et svært kort introduksjonsprogram (maksimalt 6 måneder).

For deltakere som starter introduksjonsprogram før kompetansekartlegging og karriereveiledning er gjennomført, skriver departementet at det kan være behov for å endre den individuelle planen etter gjennomført karriereveiledning. Kompetanse Norge ønsker å understreke at det også må være rom for å gjøre endringer i integreringskontrakten etter at grundig kartlegging og karriereveiledning er gjennomført.

6.5 Slutt mål i introduksjonsprogrammet

Ett av formålene med forslaget til ny integreringslov er at flere skal få formelle kvalifikasjoner og varig tilknytning til arbeidslivet. Ambisjonen er også i tråd med integreringsstrategien som har som formål at flere skal få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning og i introduksjonsprogrammet. I strategien varsler regjeringen at de vil legge til rette for at flere deltakere i introduksjonsprogrammet oppnår fagbrev gjennom ordinære utdanningsløp, hvor norskopplæring ved behov kan være integrert i fagopplæringen.

Kompetanse Norge deler dette synet, og støtter målet om at flere enn i dag skal ta formell utdanning innenfor rammen av introduksjonsprogrammet integrert med norskopplæring. Vi støtter derfor intensjonen i forslaget fra departementet, men har innvendinger til hvordan slutt målet skal settes for den enkelte deltaker.

I det videre gir Kompetanse Norge noen generelle vurderinger av departementets bruk av utdanningsbakgrunn og motivasjon som kriterier for å sette slutt mål, før vi gir våre innspill knyttet til slutt mål for deltakere uten fullført grunnskole fra utlandet. Innspill knyttet til differensiert programtid for ulike grupper deltakere er omtalt under punkt 6.8.

Kriterier for å sette slutt mål og norskmål

Departementet foreslår å innføre nye kriterier for slutt mål, norskmål og varighet på introduksjonsprogrammet og på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Departementet skriver at formålet med å etablere veiledende slutt mål for ulike grupper er å oppnå større individuell tilpassing. Kompetanse Norge mener det er en risiko for at forslaget fører til mindre individuell tilpasning av programmet enn i dag fordi deltakerens medbrakte utdanning vil være styrende for hvilket sluttnivå som blir satt for den enkelte, og følgelig også hvor langt introduksjonsprogram deltakeren får.

Utdanningsbakgrunn som kriterium

Departementet foreslår følgende slutt mål for deltakere i introduksjonsprogrammet, basert på deltakerens utdanningsbakgrunn:

- Deltakere med minimum fullført videregående utdanning fra utlandet skal ha slutt mål om overgang til høyere utdanning eller arbeid
- Deltakere under 25 år uten videregående opplæring skal primært ha fullført videregående opplæring som slutt mål
- Deltakere over 25 år som har fullført grunnskolen bør ha slutt mål om fullført videregående opplæring forutsatt at deltakeren er motivert
- Deltakere over 25 år med liten skolebakgrunn bør ha slutt mål om fullført deler av eller hele grunnskole eller videregående opplæring

Kompetanse Norge mener at sluttnivået i norsk og slutt målet for den enkelte deltakerens introduksjonsprogram ikke bør settes kun med utgangspunkt i deltakerens medbrakte utdanningsbakgrunn. Utgangspunktet for å sette slutt mål og norskmål bør ta utgangspunkt i kompetansekartlegging,

realkompetansevurdering, karriereveiledning, deltakernes utdanningsbakgrunn, individuelle forutsetninger og interesser.

Minimum fullført videregående fra utlandet

I omtale av slutt mål for deltakere med minimum utdanning på videregående nivå presiserer departementet at «Det er ikke vilkår om at utdanningen tilsvarer fullført videregående opplæring i Norge eller at den tilsvarer norsk studiekompetanse»⁵. Siden videregående opplæring fra land utenfor EU/EØS som hovedregel ikke gir studiekompetanse i Norge, vil personer med denne utdanningsbakgrunnen, formelt sett ha grunnskole som høyeste fullførte utdanning.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) gir en oversikt over utdanningsnivåene i Norge og viser hvilket nivå kvalifikasjoner fra det norske utdanningssystemet er plassert på i forhold til hverandre. Rammeverket klassifiserer utdanning på syv nivåer (FOR-2017-11-08-1846):

- nivå 2 vitnemål fra grunnskolen
- nivå 3 kompetansebevis for videregående opplæring
- nivå 4 vitnemål fra videregående opplæring/fagbrev/svennebrev
- nivå 5 vitnemål fra fagskoleutdanning
- nivå 6 vitnemål høgskolekandidat, lærerutdanning, bachelorgrad
- nivå 7 vitnemål på mastergradsnivå, inkl. profesjonsutdanninger
- nivå 8 ph.d.

I NKR tilsvarer «minimum fullført videregående opplæring» nivå 4 eller høyere utdanningsnivåer. Dersom den utenlandske utdanningen ikke godkjennes formelt i Norge, vil den tilsvare nivå 2 eller 3.

Gruppen deltakere med «minimum fullført videregående opplæring» er med andre ord en svært sammensatt gruppe som består av personer med kompetanse på alle de syv nivåene i NKR. Disse deltakerne har svært ulike utgangspunkt, ulike kvalifiseringsbehov og ulike veier frem til formell kompetanse. Vi mener den foreslåtte sidestillingen av utdanning på så ulike nivåer ikke er faglig begrunnet. Kompetanse Norge mener det er problematisk å legge til grunn at deltakere med en slik utdanningsbakgrunn er kvalifisert til, eller raskt kan kvalifisere seg til, opptak i høyere utdanning.

Kriteriene «fullført grunnskole» og «fullført videregående opplæring» er med andre ord åpne for tolkning. Begrepsbruken er heller ikke konsistent gjennom høringsnotatets ulike deler og i forslaget til lov, der «minimum», «minimum fullført» og «minimum gjennomført» brukes om hverandre for å beskrive utdanningsnivået til den gruppen deltakere som har videregående opplæring fra før. Kompetanse Norge mener at det nivået deltakerens kompetanse tilsvarer i NKR må legges til grunn ved vurdering av deltakernes utdanningsbakgrunn og hvilket slutt mål vedkommende bør ha for sitt introduksjonsprogram.

Motivasjon som kriterium

Departementet foreslår at deltakerens motivasjon, i tillegg til utdanningsbakgrunn, skal tillegges betydning for hvilket slutt mål som settes for deltakeren. Generelt ser det ut til at deltakernes motivasjon skal ilegges stor vekt ved fastsettelse av slutt mål, og også i vurderingen av om deltakerne skal få utvidet tid i introduksjonsprogrammet. Departementet viser til Fafo-rapport 2018:35, der det framgår at det kommunen kan oppleve som manglende motivasjon hos deltakere,

⁵ Jf. høringsnotatet side 71

kan skyldes at tilbudet den enkelte får er for lite tilpasset og for dårlig, og at det ikke nødvendigvis handler om manglende kompetanse, motivasjon eller feil innstilling hos den enkelte deltaker. Likevel foreslår departementet at motivasjon skal brukes som kriterium for fastsettelse av individuelle sluttmaal. For personer som ikke har fullført videregående opplæring fra før og som er over 25 år, skal motivasjonen få større betydning ved utforming av sluttmalet enn for andre. Kommunens vurdering av deltakernes motivasjon får på denne måten stor betydning for hvilket tilbud deltakerne får i programmet, og vil kunne føre til forskjellsbehandling.

Ifølge den svenske kunnskapsoppsummeringen «Flerspråkighet – en forskningsöversikt» (Hyltenstam, Axelsson og Lindberg, 2012) finnes det ingen studier som tyder på at voksne innvandrere mangler motivasjon for å lære det nye språket, og de ser det som svært problematisk at man ofte skylder på innvandrernes manglende motivasjon når språkopplæringen ikke gir ønsket resultat. De skriver at de fleste voksne innvandrere tvert imot er svært opptatt av å lære seg det nye språket, ikke minst for å få seg en jobb. Imidlertid kan en usynliggjøring av hvem de er og hvilke ressurser de har, lede til at de mister motivasjonen til å fullføre opplæringen.

Ifølge samme rapport ble individuelle faktorer lenge regnet som avgjørende for hvordan voksne innvandrere lyktes med å lære det nye språket. Nå legger andrespråksforskere imidlertid stadig mer vekt på betydningen av sosiale faktorer for disse prosessene. Bonny Norton (2000) beskriver hvordan sosiale faktorer som maktstrukturer, rasisme og hvilken rolle man blir tildelt i det nye samfunnet, har stor påvirkning for innsatsen den enkelte vil legge i å lære det nye språket. Hun skriver at innvandrernes innsatsvilje ikke handler om motivasjon i form av en individuell følelse eller egenskap, men av om den enkelte opplever å kunne få uttelling for innsatsen de må legge inn for å lære det nye språket. Her vil opplevelser av å bli sett og respektert, og invitert inn i arbeidsliv og lokalsamfunn kunne gi håp om at språklæringen vil gi dem et godt liv i Norge, mens opplevelser av marginalisering og rasisme vil virke demotiverende.

Kompetanse Norge mener at motivasjon ikke kan ses på som et individuelt fenomen, men som resultat av et komplekst samspill mellom individet og omgivelsene. Kompetanse Norge mener at motivasjon som kriterium kan føre til forskjellsbehandling fordi kommunene vil forholde seg ulikt til begrepet motivasjon og hvordan denne skal vurderes. Motivasjon forstått som hva deltakerne ønsker seg for livet sitt i Norge, er noe svært annet enn motivasjon forstått som noe den enkelte har eller ikke har i møte med opplæringssystemet og det nye språket.

Sluttmaal for deltakere uten fullført grunnskole

Under punkt 6.5 i høringsnotatet skriver departementet at ambisjonene for deltakerne bør settes høyt. Når det gjelder deltakere uten fullført grunnskole, mener Kompetanse Norge at det nye forslaget med sluttnivåer ut ifra utdanningsbakgrunn kan gi en uønsket konsekvens dersom det settes for lave sluttmaal for disse deltakere. Deltakergruppa uten fullført grunnskole er en svært sammensatt gruppe deltakere med ulike forutsetninger og behov. Noen deltakere har aldri lært å lese og skrive på sitt eget morsmaal, mens andre kan ha gått flere år på grunnskole i hjemlandet.

Departementet skriver at det kan være urealistisk å fullføre videregående opplæring for disse deltakerne innenfor programtiden og at de derfor kun skal få et toårig løp. Kompetanse Norge er enig i at det for mange i denne gruppa er mest realistisk å ha sluttmaal knyttet til å fullføre deler av eller hele grunnskolen eller

delar av videregående opplæring som del av et lengre kvalifiseringsløp. Imidlertid kan gruppa også bestå av deltakere som kan klare å fullføre videregående skole i programmet dersom de får gode og tilpassede løp. Disse deltakerne må sikres muligheten til å ha sluttmaal om å fullføre videregående opplæring og dermed kunne få et treårig løp med mulighet til forlenget program til totalt fire år.

Vi viser også til vektleggingen av motivasjon og innspillene våre omtalt over. Kommunene må her utøve skjønnsmessige vurderinger knyttet til hva som skal settes som sluttmalet for programmet, noe som kan føre til ulik praksis i ulike kommuner og medfølgende fare for forskjellsbehandling innenfor loven.

Departementet skriver at lokale tilbud som for eksempel innføringstilbud og kombinasjonsklasser, også skal være relevant i vurderingen av hvilket sluttnivå som blir satt for deltakerne. Kompetanse Norge mener at det da må sikres at slike tilpassede opplæringsløp er tilgjengelige for deltakerne, uavhengig av hvor de er bosatt, for å sikre et likeverdig tilbud som ikke fører til forskjellsbehandling.

6.6 Innhold i og omfang av introduksjonsprogrammet

Livsmestring

Kompetanse Norge samarbeider med IMDi om elementet livsmestring som del av utviklingen av de standardiserte elementene i introduksjonsprogrammet. Direktoratene mener at begrepet «kurs» ikke vil være dekkende for innholdet i elementet. Omtalen av elementet livsmestring må gjenspeile at elementet vil bestå av ulike tematikk som samlet gir deltakeren en styrket forutsetning for mestring av eget liv i et nytt land. Innholdet er under utvikling, men ulike tematikk vil være knyttet til liv, læring og arbeid i Norge. Vi forslår derfor at teksten i § 15 bokstav c endres til «elementer som styrker livsmestring i et nytt land», jf. våre innspill i forslag til lov under punkt 14.

Realkompetansevurdering

Departementet skriver at mange deltakere vil ha behov for grunnopplæring eller videregående opplæring som en del av sitt introduksjonsprogram. Mange flyktninger har realkompetanse fra delvis gjennomført skolegang, arbeidsliv, arbeid i hjemmet, fritidsaktiviteter og annet. For å unngå lange og unødvendige opplæringsløp mener Kompetanse Norge at det er svært viktig at deltakerne får tidlig tilbud om realkompetansevurdering på eget morsmål, enten i forkant av eller i starten av introduksjonsprogrammet.

Som nevnt i punkt 5.3, har Utdanningsdirektoratet nylig hatt en forskriftsendring av opplæringsloven på høring der de foreslår å åpne opp for at realkompetansevurdering i videregående opplæring kan foregå på andre språk enn norsk eller samisk. I forslaget til forskriftsendring åpnes det imidlertid ikke for bruk av tolk. Selv om grunnskole og videregående opplæring i dag foregår hovedsakelig på norsk, mener Kompetanse Norge at det vil ta uforholdsmessig lang tid dersom deltakerne må vente med å få vurdert realkompetansen til de behersker fagspråket på godt norsk eller samisk. Godkjenning av hele eller deler av fag gjennom realkompetansevurdering kan legge grunnlag for individuell tilpassing av introduksjonsprogram og innplassering i rett modul i grunnopplæringen eller fag- og yrkesopplæringen.

Kompetanse Norge mener realkompetansevurdering på andre språk enn norsk vil være svært relevant i forbindelse med modulforsøkene i fag- og yrkesopplæring for voksne der opplæringen i fag og norsk språk skjer parallelt, se punkt 6.7. I tillegg vil realkompetansevurdering i faget engelsk være nyttig for deltakere med høyere

utdanning. Skal flyktninger ha mulighet til å gjennomføre grunnopplæring i introduksjonsprogrammet og komme over i høyere utdanning eller arbeid raskest mulig, bør realkompetansevurdering på eget morsmål (med tolk), inkluderes i forkant eller starten av deltakernes introduksjonsprogram.

Både realkompetansevurdering, norskopplæring og grunn- og videregående opplæring tar lang tid og det vil være hensiktsmessig med parallelle løp og/eller at tiden i forkant av bosetting nyttiggjøres best mulig. Som nevnt i punkt 5.3, bør fylkeskommunene få en plikt til å tilby realkompetansevurdering til deltagere som har behov for å få vurdert kompetansen sin i (eller i forkant av) introduksjonsprogram.

6.7 Opplæring etter opplæringsloven som del av introduksjonsprogrammet

Kompetanse Norges innspill knyttet til opplæring i regi av fylkeskommunen omtales felles under punkt 8.2.

Opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A som del av introduksjonsprogram

Departementet foreslår at deltakere bør kunne starte i opplæring etter opplæringsloven før opplæringen i norsk etter introduksjonsloven er fullført. Kompetanse Norge støtter dette forslaget.

Kompetanse Norge viser til målsettinger og erfaringer med de tre modulforsøkene forberedende voksenopplæring (FVO), modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) og kombinasjonsforsøk mellom FVO og MFY, der det legges til rette for et fleksibelt og tilpasset opplæringsløp for voksne. Målet er at utvikling av norsk språk og faglig kompetanse skal skje parallelt.

Kombinasjonsforsøket med opplæring på to nivåer samtidig understøtter ovennevnte mål. I dette forsøket får deltakeren opplæring i modulisert fag- og yrkesopplæring i lærebedrift, parallelt med opplæring i FVO i ett eller flere fag. På denne måten får deltakeren mulighet til å jobbe over lengre tid med noen eller flere fag. Avsluttende eksamen på nivået under videregående opplæring må gjennomføres senest semesteret før fag- og svenneprøve. På denne måten kan deltakeren lære norsk og fag på norsk over tid.

Som det vises til i høringsnotatet, har ikke voksne i grunnskoleopplæring med rett etter opplæringslovas § 4A-1 rett til særskilt språkopplæring etter § 2-8. Etter § 4A-1 skal imidlertid opplæringen tilpasses den enkelte (jf. pkt 6.7.2.1). For denne målgruppen bør en tilpasset opplæring innebære at deltakeren får en opplæring der han/hun både kan tilegne seg fag og formidle sin faglige forståelse på norsk. En tilpasset opplæring må derfor innebære både en pedagogisk og språklig tilrettelegging som bidrar til faglig og språklig læring.

I forsøket med modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring (FVO) er behovet for tilpasning ivarettatt ved at det er utarbeidet to likeverdige forsøkslæreplaner i faget norsk. Forsøkslæreplanen i norsk for språklige minoriteter har kompetansemål som omfatter kompetansemål i faget norsk og mål for utvikling av ferdigheter i norsk språk. Faget norsk for språklige minoriteter er altså et selvstendig fag, med en egen læreplan tilpasset målgruppen.

For å nå målet om en effektiv, tilpasset og fleksibel opplæring, er det en forutsetning at arbeid med norsk språk også er en integrert del av arbeidet i de øvrige fagene i FVO. Kompetansemålene i forsøkslæreplanene i matematikk, samfunnsfag og naturfag inkluderer derfor også språklæring. Faget norsk for språklige minoriteter har dermed en dobbel funksjon der det utover det å være et selvstendig fag, også er et redskapsfag i disse fagene.

Erfaringer så langt fra forsøket med modulisererte læreplaner på nivået under videregående opplæring (FVO), viser at deltakere kan starte i grunnskoleopplæring uten forutgående norskopplæring og et bestemt nivå på norskferdighetene. En forutsetning for å lykkes med dette er imidlertid at skolene har planer for, og at faglærerne har kompetanse til, å gi en systematisk opplæring i fag og i norsk språk samtidig. Når språkinnlæringen skjer i meningsfylte og faglige sammenhenger, vil motivasjonen for å lære norsk språk øke, og derigjennom kunne bidra til raskere progresjon.

Departementet skriver at det i noen tilfeller vil være nødvendig å vurdere tidspunktet for opplæringen opp mot deltakerens norskferdigheter, for å få bedre utbytte av grunnskoleopplæringen. Kompetanse Norge mener at utbytte av grunnskoleopplæring henger sammen med lærernes kompetanse og opplæringens form. Kommunene bør legge til rette for effektive opplæringsløp tilpasset den enkeltes behov, og i størst mulig grad unngå sekvensielle løp, også for deltakere med liten eller ingen skolegang. Se for øvrig våre innspill til forslaget om kompetansekrav til lærere under punkt 9.2.

Som nevnt i punkt 6.6, mener Kompetanse Norge at denne målgruppen også vil ha stor nytte av tilbud om realkompetansevurdering på eget morsmål, med tolk. Realkompetansevurdering kan gi et godt grunnlag for å innplassere den enkelte i rett modul. Ved å tilby realkompetansevurdering på morsmålet, vil det øke sjansen for at den enkelte får bestått en større del av faget og kan ta opplæringen på kortere tid.

6.8 Programiets varighet

Kompetanse Norges innspill til departementets forslag om programiets varighet er nært knyttet til våre innspill til punktene 6.5, 8.3 og 8.5.

I lovforslaget deler departementet deltakerne i introduksjonsprogram inn i tre grupper: deltakere med minimum videregående opplæring, deltakere under 25 år uten videregående opplæring og deltakere over 25 år uten videregående opplæring. Departementet foreslår at

- deltakere som har minimum videregående opplæring fra før skal ha maksimalt 6 måneders introduksjonsprogram uten mulighet for forlengelse
- deltakere med sluttmaal om fullført videregående opplæring kan ha treårig program, med mulighet for forlengelse i ett år til totalt fire år dersom sluttmalet kan nås med forlengelse
- deltakere som har andre sluttmaal kan få introduksjonsprogram i inntil to år, med mulighet for ett års forlengelse dersom det fører til at sluttmalet kan nås innenfor programtiden

Kompetanse Norge er svært kritiske til departementets forslag om at introduksjonsprogrammet skal ha en maksimal varighet på seks måneder for deltakere i gruppen med minimum videregående opplæring fra utlandet. Den foreslåtte innstrammingen av programiets varighet til maksimalt seks måneder for denne gruppen, vil etter vår vurdering få en rekke utilsiktede negative konsekvenser.

Deltakere som får tilbud om maksimalt seks måneders introduksjonsprogram

I lovforslaget viser departementet til at personer med medbrakt utdanning på minimum videregående nivå skal raskt ut i arbeid eller høyere utdanning og at disse trolig vil ha behov for kort programtid og kort tid på å lære norsk.

Departementet har presisert at det ikke er et vilkår om at den videregående utdanningen tilsvarer godkjent videregående opplæring i Norge eller at den tilfredsstiller kravene til generell studiekompetanse.⁶

I realiteten innebærer det at deltakere i gruppen med fullført videregående opplæring fra utlandet er en svært uensartet gruppe som inkluderer deltakere som har grunnskole som høyeste godkjente kompetanse i Norge (nivå 2 i NKR) til deltakere med doktorgrad og tilsvarende (nivå 9 i NKR) (FOR-2017-11-08-1846). Se våre innspill til departementets definisjon av «fullført videregående opplæring» under punkt 6.5 over.

Kompetanse Norge vil understreke at selv om deltakere med god allmennutdanning ofte vil ha et bedre utgangspunkt for læring, er sannsynligheten stor for at denne gruppen vil få betydelige utfordringer med å skaffe seg formell kompetanse som kan gi stabil tilknytning til arbeidslivet dersom programtiden reduseres til maksimalt seks måneder. Den foreslåtte innstramningen i tilbudet innebærer derfor en betydelig risiko for at flyktninger som i utgangspunktet har gode forutsetninger for å oppnå formell kompetanse, ikke vil få varig tilknytning til arbeidslivet.

Etter vår vurdering vil den foreslåtte innskrenkningen av programtiden få utilsiktede negative konsekvenser, både på individ- og samfunnsnivå. Vi mener også at forslaget stemmer dårlig overens både med målsettingene i lovforslaget og integreringsstrategien om at flere flyktninger skal oppnå formelle kvalifikasjoner og derigjennom varig tilknytning til arbeidslivet. Det er også vanskelig å se at forslaget støtter opp under forslaget til statsbudsjett for 2020 der Regjeringen varsler at kvalifiseringen skal starte opp raskt, og at flere skal få formelle kvalifikasjoner gjennom utdanning og som en del av introduksjonsprogrammet (Kunnskapsdepartementet, 2019).

Som vi vil utdype senere i punkt 6.8, vil innretningen innebære en betydelig risiko for at andelen flyktninger som oppnår formell kompetanse forblir lav. Forslaget er basert på en forutsetning om at utdanning fra land utenfor EU-/EØS-området raskt og enkelt kan omsettes i norsk kompetanse, og at veien over i arbeid eller høyere utdanning er kort for de som har en del medbrakt utdanning. Det er godt dokumentert gjennom utredninger og forskning at prosessen med å få godkjent utdanning fra utlandet tar tid, og at inntektssikring er en viktig forutsetning for å kunne gjennomføre utdanning. Selv om tidsrammen for gjennomføring av norskopplæring er videre enn for introduksjonsprogram, vil muligheten for å fortsette med opplæring utover de tre til seks månedene trolig være begrenset for mange på grunn av manglende livsopphold.

Vi vil i det følgende gå nærmere inn i de ulike deltakergruppene vi mener ligger i gruppen departementet omtaler som deltakere med fullført videregående skole. Vi mener denne gruppen må deles inn ytterligere når det gjelder mål, varighet og innhold i introduksjonsprogrammet og i norskopplæringen. Vi tar utgangspunkt i nivåene fra Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), beskrevet under punkt 6.5 over.

Deltakere uten godkjent videregående opplæring i Norge (nivå 2 og 3 i NKR)

Deltakere som ikke får godkjent sin videregående utdanning fra utlandet, vil i realiteten være på nivå 2 (fullført grunnskole) eller nivå 3 (påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring) i NKR. Etter vår vurdering er det urealistisk å legge til grunn at disse deltakerne skal kunne nå et sluttmaal om å kvalifisere seg til

⁶ Jf. høringsnotatet side 71.

høyere utdanning eller arbeid, jf. forslag til § 14, etter kun seks måneder i introduksjonsprogram, jf. forslag til § 16.

Nyankomne innvandrere som plasseres på nivå 2 og 3 i NKR blir ofte plassert på spor 2 i norskopplæringen. I *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* (FOR-2012-04-19-358) er spor 2 tilrettelagt for deltakere som har en del skolegang. Kjenntegn ved deltakerne på spor 2 er at de har skriftspråklige ferdigheter på morsmålet eller et annet språk, og at de kan bruke skriftspråket som redskap for læring. Deltakerne har likevel ofte liten eller ingen erfaring med det latinske alfabetet og vil derfor trenge opplæring i å bruke dette. De kan også være lite vant med de læringsstrategiene som er nødvendige i det norske utdanningssystemet og kan også mangle strategier for å lære et fremmedspråk. Deltakere som har fullført videregående skole i et land som bruker et annet alfabet enn det latinske og hvor nivået på den videregående opplæringen er lavere enn i Norge, vil altså ofte plasseres på spor 2 i norskopplæringen i kommunen. Gruppen med deltakere som er foreslått å få kort programtid på 6 måneder vil derfor omfatte en større andel av deltakerne som i dag går på spor 2, og er deltakere som derfor ofte vil bruke lengre tid til å lære seg norsk enn hva de får mulighet til med departementets forslag til maksimalt seks måneders introduksjonsprogram.

Hovedregelen for opptak til høyere utdanning er at søkeren må ha en utdanning som gir generell studiekompetanse i Norge i tillegg til tilstrekkelige kunnskaper i engelsk og norsk på nivå B2 (Nokut, 2019 og Samordna opptak, 2019). For nyankomne innvandrere uten studiekompetanse i Norge, vil det være urealistisk å oppnå nivå B2 i løpet av 6 måneder.

Brochmann II-utvalget (NOU 2017: 2, s. 69) finner at en viktig årsak til at relativt få innvandrere, særlig flyktninger, tar høyere utdanning, er at de ikke har videregående opplæring fra Norge. Utvalget viser blant annet til at Norge er et av de landene med sterk statlig kontroll for opptak til høyere utdanning. Særlig vil deltakere som har utdanningen sin fra land med andre alfabet enn det latinske ha behov for mer tid til å lære norsk.

I 2017 ble opplæringsloven endret slik at personer som har en fullført videregående opplæring fra utlandet som ikke gir studie- eller yrkeskompetanse i Norge, fikk rett til videregående opplæring i Norge. Lovendringen fjernet en vesentlig barriere for innvandrere som tidligere hadde hatt begrenset mulighet til å kvalifisere seg for det norske arbeidsmarkedet. Deltakere på nivå 2 og 3 i NKR vil ha rett på videregående opplæring i Norge (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Deltakere med fag- og yrkesopplæring fra utlandet

Deltakere med fag- og yrkesopplæring fra utlandet, vil i stor grad havne på nivå 2 og 3 etter NKR. Det finnes per i dag ingen mulighet til å få godkjent fag- og yrkesopplæring fra land utenfor EU/EØS-området. Selv om godkjenningsordningen på sikt blir utvidet med flere land og fagområder, vil ordningen uansett ikke komme til å omfatte utdanninger på alle fagområder fra alle land. Deltakere med utenlandsk fagopplæring vil derfor måtte gjennomgå realkompetansevurdering for å få sin kompetanse vurdert opp mot aktuelle læreplaner i Kunnskapsløftet.

I henhold til dagens ordning gjennomføres realkompetansevurderingen på norsk. Inntil muligheten for å gjennomføre realkompetansevurdering på andre språk enn norsk blir forskriftsfestet, bør fylkeskommunene få dispensasjon fra kravet om å gjennomføre vurderingene på norsk. Det er imidlertid ikke mulig å få godkjent full kompetanse i yrkesfag gjennom realkompetansevurdering. For å oppnå fagbrev eller vitnemål kreves det bestått fagprøve som må gjennomføres på norsk. De

fleste i målgruppa som har gjennomgått realkompetansevurdering, må gjennomføre deler av videregående opplæring for å oppnå fagbrev.

Personer som kan dokumentere fem års allsidig praksis på fulltid innenfor et yrke, kan være kvalifisert for praksiskandidatordningen, men også innenfor denne ordningen må fagprøven avlegges på norsk. Både realkompetansevurdering, fagprøve og gjennomføring av videregående opplæring forutsetter norskferdigheter på et nivå som kun de færreste vil kunne oppnå innenfor en periode på tre til seks måneder.

Når det gjelder deltakere som har en helsefaglig utdanning på videregående opplærings nivå, for eksempel helsefagarbeidere, tannlege- og legesekretærer og apotekteknikere, stilles det krav om norskferdigheter på nivå B2 for autorisasjon. Autorisasjonsprosessen er langvarig og krevende. For en del yrker er det i tillegg krav om gjennomføring av tilleggskurs om norsk helsevesen.

Oppsummert mener Kompetanse Norge at det er svært stor fare for at deltakere med fullført videregående opplæring fra utlandet som ikke er godkjent i Norge (nivå 2 og 3 i NKR), ikke vil få en reell mulighet til å nå foreslått sluttmaal i § 14 og få formelle kvalifikasjon med et introduksjonsprogram på maksimalt seks måneder.

Kompetanse Norge mener derfor at deltakere som har kvalifikasjoner som plasserer dem på nivå 2 og 3 i NKR må falle inn under gruppen deltakere i introduksjonsprogrammet som har som anbefalt sluttmaal å fullføre videregående opplæring, og bør derfor få tilbud om inntil 3 års introduksjonsprogram med mulighet for ett års forlengelse.

Deltakere med godkjent vitnemål i Norge fra videregående opplæring/fagbrev/svennebrev (nivå 4 i NKR)

Etter Kompetanse Norges vurdering må fullført videregående opplæring forstås som fullført studieforberedende utdanning fra utlandet, plassert på nivå 4 i NKR.

Kompetanse Norge er enig i departementets forslag om at sluttmaålet for deltakere som har studiekompetanse og eventuelt en påbegynt høyere utdanning fra utlandet, bør være kvalifisering for høyere utdanning eller arbeid som svarer til vedkommendes kvalifikasjoner. Hvilken kompetanse og hvilke faglige forutsetninger personer med gjennomført videregående opplæring har, vil likevel variere med kvaliteten på opplæringen de allerede har gjennomført i utlandet, språkbakgrunn, ferdigheter i engelsk med mer.

Personer med videregående opplæring fra land utenfor EU/EØS-området må dokumentere minimum ett år høyere utdanning for å oppnå studiekompetanse i Norge. I tillegg må de oppfylle språkkravet, det vil si nivå B2 i norsk og tilsvarende nivå i engelsk for å kunne søke om opptak til høyere utdanning. For de aller fleste vil det ikke være mulig å kvalifisere seg til opptak til høyere utdanning i løpet av et introduksjonsprogram på maksimalt seks måneder.

Deltakere som ikke har, eller ikke kan dokumentere ett år høyere utdanning, må ta eksamen i seks fag for å få studiekompetanse og kvalifisere seg for opptak til høyere utdanning. Denne opplæringen vil normalt ta to år. Heller ikke for denne gruppa vil det være realistisk å oppnå tilstrekkelige norskferdigheter i løpet av tre til seks måneder. Uten inntektssikring er det derfor lite sannsynlig at mange i målgruppa vil ha mulighet til å gjennomføre de nødvendige fagene i videregående opplæring for å fortsette eller påbegynne et utdanningsløp. Siden veien til høyere utdanning for mange vil være lang, kan det være mer hensiktsmessig å ta en yrkesfaglig utdanning i Norge, også for personer med høyere utdanning.

Kompetanse Norge mener derfor at denne gruppen deltakere må få tilbud om et introduksjonsprogram med varighet ut over seks måneder, slik at de har en reell mulighet for å nå det foreslåtte sluttmålet om overgang til høyere utdanning eller arbeid, jf. forslag til §14.

Deltakere med godkjent vitnemål i Norge fra høyere utdanning (nivå 5 eller høyere i NKR)

Personer med høyere utdanning vil som hovedregel oppfylle kravet til studiekompetanse i Norge, forutsatt at utdanningen kan dokumenteres. Disse vil kunne søke om opptak til høyere utdanning ved å dokumentere tilstrekkelige ferdigheter i norsk (nivå B2) og engelsk (TOEFL-test⁷, IELTS⁸ eller tilsvarende).

Arnesen, Roddvik og Sletten (2015) skriver at deltakere med høyere utdanning kan ha raskere progresjon i norskopplæringen, men de skal til gjengjeld opp på et høyt ferdighetsnivå i norsk for å kunne bruke sin kompetanse i arbeidslivet. Mange trenger å dokumentere kunnskaper på nivå B2 eller C1. De skriver at det er grunn til å stille spørsmål ved om denne deltakergruppen i dag får et opplæringstilbud som fører dem opp til et slikt nivå. Djuve et al. (2017) fant at 40 prosent av kommunene ikke gir tilbud om opplæring med rask progresjon for deltakere på spor 3. Så lenge en så stor andel av disse deltakerne ikke får et tilrettelagt tilbud med tilstrekkelig høy progresjon, vil deres mulighet til å komme på nivå B2 eller C1 i løpet av 3–6 måneder være svært liten.

Det er også godt dokumentert at mulighetene for stabil tilknytning til arbeidslivet øker dersom flyktningen har noe utdanning fra Norge. Brochmann II-utvalget viser til at flyktningers medbrakte utdanning i liten grad verdsettes i det norske arbeidsmarkedet, mens sysselsettingen blant flyktninger som har fått utdanning i Norge, er nesten like høy som i den øvrige befolkningen. Ifølge utvalget tyder beregninger på at komplettering av utdanning kan ha høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I sum tyder dette på at kompetanse som er opparbeidet i utenlandske utdanninger, ofte ikke er direkte overførbare over landegrensene, men trenger å «oversettes» og suppleres for å bli tatt i bruk i et annet land. Utvalgets vurdering er lagt til grunn i regjeringens integreringsstrategi, som legger vekt på at det å ha en norsk utdanning har en merverdi som gir større sannsynlighet for å være sysselsatt enn om utdanningen er fra utlandet. Dette gjelder særlig for flyktninger.

For gruppen med høyere utdanning vil behovet for å finne arbeid melde seg så snart de ser at de ikke vil kunne nå de språklige kravene som stilles for å komme inn i høyere utdanning (B2) i løpet av introduksjonsprogrammet. Det er dermed sannsynlig at denne gruppen ender med å ta ukvalifisert og lavtlønnet arbeid for å finansiere eget livsopphold før de har oppnådd tilstrekkelig språklig nivå til å kunne bruke sin kompetanse. Hyltenstam m.fl. (2012) konkluderer i en svensk kunnskapsoppsummering med at tidlig krav til selvforsørgelse og overgang til arbeid kan bidra til at innvandrere må ta arbeid der de ikke får brukt egen kompetanse, noe som vil bidra til innlåsning av innvandrere i ukvalifisert og lavtlønnet arbeid og en etnisk oppdeling av arbeidsmarkedet.

Inntektssikring/livsopphold

I høringsnotatet vektlegger departementet at deltakerne i kategorien med fullført videregående utdanning vil ha bedre forutsetninger enn andre for å nyttiggjøre seg av «ordinære tilbud og støtteordninger». Det er imidlertid ikke nærmere utdypet hvilke tilbud og ordninger det henvises til.

⁷ <https://www.ets.org/toefl>

⁸ International English Language Testing System. <https://www.ielts.org>

Kompetanse Norge vil peke på at forslaget om kort programtid og kort tid i norskopplæring samsvarer dårlig med kunnskapsgrunnlaget Livsoppholdsutvalget har lagt til grunn i sin utredning (NOU 2018:13). Utvalget ble nedsatt som en oppfølging av tiltak i Meld.St. 16 (2015–2016) og fikk i sitt mandat i oppdrag å utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold med sikte på at flere kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Utvalget peker blant annet på manglende inntektssikring som én av flere barrierer mot fullføring av opplæringen, og vurderer at inntektssikringen i introduksjonsprogram vil gjøre det mulig for flere flyktninger å gjennomføre videregående opplæring. Utvalget kommer derfor ikke med forslag til tiltak særlig rettet mot denne målgruppen. Utfordringene knyttet til inntektssikring blir også pekt på i NIBR-rapport 2019:2 (Leirvik og Staver 2019).

Kompetanse Norge anser det som lite sannsynlig at en stor andel deltakere i denne kategorien vil lykkes med å komme raskt ut i arbeid eller få opptak i høyere utdanning etter endt introduksjonsprogram. Det er heller ikke ønskelig at en stor andel nyankomne flyktninger skal ta opp studielån for å ta videregående opplæring før de har tilstrekkelige norskferdigheter til å kunne fullføre og bestå opplæringen med tilfredsstillende resultat. Vi mener det fremstår som en urimelig forskjellsbehandling at flyktninger som mangler videregående opplæring, skal kunne få slik opplæring som del av introduksjonsprogrammet, mens de som har gjennomført videregående opplæring som ikke godkjennes i Norge, ikke skal kunne ta opplæring innenfor rammen av programmet.

6.9 Individuell plan og integreringskontrakt

Departementet foreslår å innføre en integreringskontrakt for deltakere i introduksjonsprogram, og at kontrakten suppleres med en individuell plan slik som i dagens regelverk. Departementet foreslår at den individuelle planen for introduksjonsprogrammet slås sammen med den individuelle planen for norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen for deltakere i introduksjonsprogrammet, slik at disse får én felles individuell plan.

Kompetanse Norge støtter departementets forslag om å slå sammen individuell plan for introduksjonsprogrammet og for opplæring i norsk- og samfunnskunnskap for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Departementet skriver at kommunen må vurdere om det er nødvendig å bruke tolk ved utarbeidelse og inngåelse av integreringskontrakt og individuell plan. Både integreringskontrakten og individuell plan vil ha stor betydning for den enkeltes rettigheter og plikter i programmet og for norskopplæringen, særlig med forslag om differensiert tid i opplæring og innføring av sluttmaal og norskmål. Kompetanse Norge mener at det i de aller fleste tilfeller vil være nødvendig med tolk i samtale med deltakeren om tidligere kompetanse, fremtidige mål og ønsker for eget kvalifiseringsløp, samt for at deltakeren skal forstå egne rettigheter og plikter. En slik samtale krever norskferdigheter på et relativt høyt nivå, noe de færreste vil ha når de starter i introduksjonsprogrammet. Kompetanse Norge mener at bruk av tolk bør reguleres strengt i denne sammenheng, og at det i loven bør komme tydelig frem at kommunen er pliktig til å bruke kvalifisert tolk i arbeidet med individuelle planer om integreringskontrakt. En regulering må ses i sammenheng med forslaget til ny tolkelov som har vært på høring.

Departementet ber om særlig tilbakemelding på bruk av begrepet «individuell plan» i denne sammenhengen, sett opp mot bruk av begrepet blant annet i Nav og i helsesektoren. Kompetanse Norge mener at begrepsbruken nå er innarbeidet og etablert i tilknytning til introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og at navnet «individuell plan» derfor bør beholdes.

Kompetanse Norge ønsker å gjøre departementet oppmerksom på flere feil i forslaget til § 18 *Integreringskontrakt*. Se innspill til kapittel 14 i høringsnotatet senere i dette dokumentet.

6.10 Permisjoner og fravær

Departementet foreslår en egen bestemmelse om fravær og permisjoner fra introduksjonsprogrammet, jf. forslag til § 19. Videre står det i forslaget at bestemmelsen ikke er ment som en realitetsendring, samt at nærmere regler om gyldig fravær og når det kan innvilges permisjon skal reguleres i forskrift slik som i dag. Departementet skriver også at de vil vurdere om det er behov for endringer i permisjonsreglene.

Under punkt 6.8 *Programmets varighet* står det likevel at «Departementet foreslår ikke å videreføre dagens mulighet til å få permisjon fra programmet ved overgang til arbeid (...)». Kompetanse Norge mener at en innskrenking av rettighetene til permisjon ved overgang til arbeid vil kunne få en uheldig innlåsingseffekt for enkelte deltakere eller føre til at deltakerne ikke når målet om varig tilknytning til arbeidslivet. Deltakere som får tilbud om midlertidig ansettelse, bør ha mulighet for å ta imot et slikt tilbud fordi dette for mange kan være første skritt på veien til en varig tilknytning til arbeidslivet. Risikoen ved å takke ja til et midlertidig tilbud vil imidlertid bli større fordi deltakeren ikke lenger vil ha en sikkerhet i at han/hun kan vende tilbake til programmet dersom et tilbud om midlertidig ansettelse ikke blir forlenget til mer varig arbeid. Resultatet kan bli at deltakere heller velger å fortsette i introduksjonsprogrammet i stedet for å ta sjansen på et midlertidig jobbtilbud.

Ulønnet permisjon ved overgang til ny stilling er en mulighet i ordinært arbeidsliv. Blant annet er dette omtalt i Statens personalhåndbok, der avgjørelsen ligger til arbeidsgivers styringsrett. Flere kommuner åpner også for mulighet til midlertidig, ulønnet permisjon ved overgang til ny stilling.

6.11 Stans i programmet

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

7. Introduksjonsstønad

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

8. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

8.1 Målgruppe

Kompetanse Norge støtter departementets forslag om å heve den nedre aldersgrensen fra 16 til 18 år slik at deltakere under 18 år kan få opplæring etter opplæringsloven. Se innspill i punkt 8.2 til hvilke forutsetninger vi mener bør være på plass i fylkeskommunen for at disse deltakerne skal få opplæring av god kvalitet. Kompetanse Norge har ellers kun noen merknader knyttet til fritak fra plikten til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I høringsnotatet opprettholdes gjennomført opplæring i norsk og i samfunnsfag i henhold til læreplaner for fagene i grunnskolen med standpunktkarakterer som dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper for å kunne innvilges fritak fra plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet foreslår imidlertid at det skal stilles et høyere krav til karakter enn laveste standpunktkarakter (karakteren 1) for å kunne innvilge fritak fra plikt. Det skal utredes nærmere hvilket karakternivå som skal settes.

Kompetanse Norge støtter forslaget om at dette bør utredes, og viser til at erfaringer fra modulstrukturert opplæring på nivået under videregående opplæring (FVO) der deltakerne lærer norsk som en integrert del av et kvalifiserende grunnskoleløp, vil være svært viktig å se hen til i denne sammenhengen.

Forslaget fra departementet gir mulighet til å dokumentere norskferdigheter med gjennomførte studier i norsk eller samisk på universitets- eller høyskolenivå i Norge eller utlandet tilsvarende 30 studiepoeng. Vi vil i den sammenheng gjøre departementet oppmerksom på at det nå er mulig å oppnå 15 studiepoeng for trinn 1 og 15 studiepoeng for trinn 2 i kurs i Norsk for internasjonale studenter ved universitetet. Innholdet i kursene er ikke basert på Det felles europeiske rammeverket for språk, og vi vet derfor lite om hvilket nivå i norsk kursene er på. Dette er innføringskurs i norsk for nye studenter fra utlandet hvor bestått kurs oppnås ved karakteren E. Vi vet ikke hvilket nivå i norsk studentene ligger på etter disse kursene, særlig de som går ut av kurset med laveste ståkarakter (E). Vi har mottatt spørsmål fra universitetet om studiepoeng fra disse kursene oppfyller kravene til å få fritak for opplæring i norsk. Vi mener at det bør innhentes mer kunnskap om disse kursene før man eventuelt beslutter om bestått kurs kan kvalifisere for fritak for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

8.2 Ansvar

Kompetanse Norges innspill til punkt 8.2 må ses i sammenheng med punkt 6.7, slik at alt som omhandler videregående opplæring og opplæring i norsk og samfunnskunnskap i regi av fylkeskommunen kommenteres her under 8.2.

Kompetanse Norge støtter departementets forslag om at fylkeskommunen skal ha ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere som går fulltid i videregående opplæring. Dette vil støtte opp under målet om å unngå sekvensielle opplæringsløp. Som nevnt tidligere vil også språkinnlæring som skjer i meningsfylte og faglige sammenhenger, kunne gi økt motivasjon for å lære norsk språk og dermed kunne bidra til raskere progresjon.

I punktene 8.2 og 6.7.2.1 skriver departementet at de er klar over at det kan være utfordringer knyttet til at nyankomne innvandrere starter rett i videregående opplæring, og at det kan være utfordrende for fylkeskommunene å ha tilstrekkelig kompetanse tilgjengelig på de enkelte videregående skolene som den enkelte elev skal gå på. Kompetanse Norge mener at det er lite samsvar mellom utfordringene som er påpekt i høringsnotatet og konklusjonen om at fylkeskommunene er rustet til å ivareta en større andel nyankomne innvandrere.

Brochmann II (NOU 2017:2) viser til at innvandrere som begynner i videregående opplæring, i mindre grad fullfører utdanningsløpet enn andre elever. Tall fra SSB viser at nesten halvparten av innvandrerne som begynte i videregående opplæring i 2010, ikke hadde fullført og bestått fem år etter (Statistisk Sentralbyrå, 2012). Fullføringsgraden synker med alder ved ankomst til Norge. Blant dem som innvandrer i ungdomsskolealderen, har halvparten oppnådd en videregående utdanning i slutten av tjueårene. Blant dem som innvandrer i alderen 16–18 år, er andelen nede i 40 prosent. Det er rimelig å anta at det for deltakere i alderen 18–

25 år vil være enda mer utfordrende å fullføre videregående opplæring. I NOU 2015:15 kommer det frem at svake norskferdigheter gjør at innvandrere ofte ikke har godt nok utbytte av opplæringen, og at deltakerne dermed har store vanskeligheter med å fullføre. Språkproblemer og manglende faglige forutsetninger for å mestre fagene trekkes fram som de viktigste årsakene til at voksne ikke gjennomfører verken i studieforbereidende eller yrkesfaglig opplæring (NOU 2018: 15, s. 215–216).

I opplæringsloven har deltakere under 25 år rett til særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring. I undersøkelsen *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud* (Rambøll, 2016), finner de at kun fire prosent av de videregående skolene i undersøkelsen oppgir at de tilbyr tospråklig fagopplæring til sine elever. Kompetanse Norge mener at dette tyder på at fylkeskommunen ikke har den kompetansen som er nødvendig knyttet til særskilt språkopplæring og norsk som andrespråk til å ta imot et større antall deltakere som trenger denne type opplæring. Vi mener at departementet med bakgrunn i disse resultatene må ta et større ansvar for at tilstrekkelig tilrettelegging er på plass i fylkeskommunene, for at deltakerne skal være sikret å få det tilbudet de har rett på.

Departementet påpeker at det er en utfordring at voksne ikke har de samme rettighetene til særskilt språkopplæring og spesialundervisning som unge under 25 år har. I Brochmann II (NOU 2017:2) påpekes det at en av årsakene til at ikke flere voksne innvandrere tar videregående opplæring kan være mangelfulle norskferdigheter og at voksne over 25 år ikke har rett til særskilt norskopplæring.

Departementet presiserer i høringsnotatet at fylkeskommunene vil få norsktilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de deltakerne som går fulltid i videregående skole, og skriver at fylkeskommunene derfor er rustet for å ivareta deltakerne. I NIBR-rapport 2019:2 kommer det frem at det ikke er økonomi i seg selv om er utfordringen (Leirvik og Staver, 2019). Selv om tilskuddet følger med personen over til fylkeskommunen er ikke dette ensbetydende med at tilbudet blir godt nok. Forskerne peker særlig på strukturelle utfordringer som at det blant annet ikke er tilgang til tilpassede fag- og yrkesopplæringsløp i mange fylkeskommuner, og at det er stor variasjon i tilbudet. De viser også til at det tradisjonelle tilbudet for voksne i fylkeskommunen er lite egnet for nyankomne flykninger som trenger et tilbud på fulltid og med tett oppfølging kombinert med norskopplæring. Tilbudet som i dag tilbys voksne i videregående opplæring er i mange tilfeller på deltid, på nett eller lagt opp som raske løp.

Kompetanse Norge mener at det bør presiseres tydelig fra departementets side hvilke forutsetninger som må være til stede før ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap flyttes til fylkeskommunen for deltakere som skal ta videregående skole på fulltid. Forutsetninger som bør settes er:

- Det bør stilles samme kompetansekrav til lærere som skal gjennomføre førstegangsopplæring i norsk for deltakere i videregående skole som for lærere i norskopplæringen i kommunene, jf. våre innspill til punkt 9.2. Dette er viktig for å sikre at deltakerne får et mest mulig likeverdig tilbud når det gjelder kvalitet i opplæringen. Det bør også etableres et bredt program for kompetanseheving av lærere i videregående skole slik at undervisningen i alle fag tilpasses deltakere som lærer norsk og fag samtidig. Se også innspill om tilpasset opplæring under punkt 6.7.2.2 og om kompetanseheving av lærere i punkt 9.2.
- Deltakere som skal få opplæring i norsk i regi av fylkeskommunen må sikres at førstegangsopplæringen i norsk gjøres etter en læreplan som ivaretar innlæring av et andrespråk og ikke norskundervisning etter ordinær læreplan i norsk for videregående skole etter opplæringsloven.

- Det bør stilles krav om at fylkeskommunene må sørge for at opplæring i grunnleggende ferdigheter og fag på grunnskolenivå foregår parallelt med opplæring i videregående skole for deltakere som mangler det faglige grunnlaget fra grunnskole.
- Norskopplæringen i kommunen for deltakere som tar videregående skole på deltid bør støtte opp om de fagene deltakerne tar på videregående skole og det må derfor etableres et samarbeid mellom voksenopplæringen og den videregående skolen for å ivareta dette.
- Videre bør det legges til rette for at fylkeskommunen kan ha fortløpende inntak til videregående opplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet, på samme måte som kommunene må ha løpende inntak for disse deltakerne i dag. Dette vil være særlig viktig for deltakere med kort programtid. Før dette er på plass, vil det være viktig å sikre gode overganger der deltakeren først skal ha norskopplæring i kommunen i påvente av opptak til videregående skole. Deltakeren bør da få norskopplæring som forbereder til videregående skole og kommunen bør derfor samarbeide med fylkeskommunen også før opptak til videregående skole.

8.3 Deltakerens norskmål

Kompetanse Norge støtter forslaget om å erstatte kravet om et visst antall gjennomførte timer opplæring med en løsning der fokus er på deltakerens sluttmaal for kvalifiseringsløpet.

Kompetanse Norge mener at det bør være det langsiktige målet for den enkeltes kvalifiseringsløp som skal være styrende for organisering og tilpasning av opplæringen, og fastsettelse av deltakerens norskmål. Norskmålet må være på et nivå som gjøre deltakeren i stand til å nå sitt sluttmaal og langsiktige mål. Et eksempel er deltakere som har sluttmaal i introduksjonsprogrammet om å kvalifisere seg til høyere utdanning. Disse deltakerne bør ha som norskmål å oppnå B2 i alle delferdigheter, fordi nivå B2 er inntakskravet til høyere utdanning i Norge.

Vi mener det er positivt å gå bort fra dagens sporinndeling for å hindre innlåsing av deltakere til ulike tilbud og for å hindre at det settes for lave forventninger til enkelte deltakere med bakgrunn i sporplassering. Dette kan i dag særlig gjelde deltakere som plasseres på spor 1, hvor det er lave forventninger om progresjon.

Kompetanse Norge har likevel noen innvendinger knyttet til fastsettelsen av minimumsnivået i norsk og til fastsettelse av de veiledende nivåene. Se også innspill knyttet til dette omtalt under punkt 6.5.

Minimumsnivå

Når det gjelder fastsettelse av et minimumsnivå i norsk, er Kompetanse Norge kritiske til departementets bruk av dokumentanalysen av språknivåene i lesing i fag i forberedende voksenopplæring (FVO) for fastsettelse av et minimumsnivå i norsk.

Læreplanene i grunnskole for voksne, både den ordinære opplæringen etter Kunnskapsløftet og i forsøket med FVO, har avsluttende kompetansemål tilsvarende nivå 2 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. En konsekvens av dette er at for å oppnå høy måloppnåelse, dvs. karakteren 5 og 6, kreves det et høyt nivå på språkferdigheter.

Kompetanse Norge er kritisk til at matrisen for dokumentanalyse av forsøkslæreplanene som er gjengitt på side 115 i høringsnotatet, brukes som en del

av argumentasjonen for å definere nivå B1 som minimumsnivå i alle delferdigheter på norskprøven etter endt opplæring i norsk.

Hensikten med matrisen var:

- å lenke det språklige nivået for høy måloppnåelse i forsøkslæreplanene med nivåer i det europeiske rammeverket for språk (CEFR) for å kvalitetssikre at læreplanene i fag også ivaretar en språklig progresjon, jf. parallell opplæring i språk og fag.
- å støtte skolene i arbeidet med innplassering på moduler ved å identifisere et «anbefalt inngangsnivå» for deltakere som sikter mot høy måloppnåelse i fagene, altså karakteren 5 eller 6 (markert med fet skrift i matrisen).

Som i all opplæring, vil deltakerne ha ulik grad av måloppnåelse ved endt opplæring. Matrisen vil derfor ikke være egnet som et grunnlag for vurdering av minimumsnivå for alle deltakere som omfattes av lov om integrering.

Kompetanse Norge vil også minne om at læreplanene er utarbeidet for forsøket og skal brukes i forsøksperioden 2017–2023. Ved en eventuell innføring av varige læreplaner i grunnskolen for voksne, vil læreplanene bli revidert på bakgrunn av evalueringer.

Veiledende nivåer

Kompetanse Norge mener at departementets forslag om å fastsette veiledende sluttmaal for fastsatte grupper basert på utdanningsbakgrunn bidrar til å gjøre systemet mindre fleksibelt enn i dag. Dersom sluttnivået for norskopplæringen skal fastsettes kun ut fra hvilken utdanningsbakgrunn deltakeren har og ikke ut ifra kompetansekartlegging og den enkeltes individuelle forutsetninger, bidrar det til å gjøre norskopplæringen mindre tilpasset den enkelte. Det er også uklart hvilken type skolebakgrunn mange av deltakerne har med seg (jf. innspill under punkt 6.5).

Veiledende sluttnivåer i norsk forhåndsdefinert for hele grupper kan føre til at det blir satt for lavt eller for høyt sluttnivå for enkeltdeltakere. Det må sikres at kommunen gis en plikt til å vurdere om deltakeren har mulighet til å nå et høyere nivå i norsk innenfor de ytre rammene for varighet av norskopplæringen, dersom sluttnivået er satt for lavt. Det er en risiko for at ordningen kan føre til ulik praksis i kommunene og det er nødvendig å sikre at deltakerne får lik rett til norskopplæring.

Kompetanse Norge mener ikke at man skal se bort fra utdanningsbakgrunn og andre forutsetninger for læring når man setter mål for løpet, men vi mener at fokus i sterkere grad bør dreies fra kjennetegn ved deltakerne til hva som er målet med opplæringen. Sluttnivået for opplæringen bør settes basert på kartlegging av både utdanningsbakgrunn, kompetanse, karriereplanlegging, helse, livssituasjon og arbeidserfaring. Sluttnivået må også kunne justeres underveis i løpet, når en ser hvilken progresjon deltakeren har i norskopplæringen. Progresjon kan endre seg underveis i løpet og er blant annet avhengig av kvaliteten i tilbudet.

Kompetanse Norge går ikke her inn i de enkelte sluttnivåene som er foreslått for de ulike gruppene. Dette må være et arbeid som gjøres grundig når forskriften skal utarbeides. Vi viser for øvrig i denne omgang til innspill i punkt 8.5., knyttet til særlig sluttmaal for deltakere med mål om overgang til høyere utdanning.

Kompetanse Norge ønsker å presisere at begrepsbruken knyttet til norskprøven i avsnittet om veiledende nivåer er upresis og kan føre til misforståelser.

Norskprøven er fire uavhengige delprøver:

- delprøve i leseforståelse
- delprøve i lytteforståelse
- delprøve i skriftlig fremstilling
- delprøve i muntlig kommunikasjon

Deltakerne får separate resultater på hver enkelt delprøve, og kan også melde seg opp til hver enkelt delprøve for seg. Deltakeren får ikke et samlet resultat for flere delprøver. Det er i dag en utfordring at arbeidsgivere ikke setter differensierte språkkrav for ansettelse i ulike typer stillinger. I en stilling hvor man for det meste snakker med kunder, kan det for eksempel være nødvendig med et høyere nivå i lytteferdigheter og muntlig kommunikasjon, enn i skriftlig framstilling. Det er derfor viktig at også lovverket er tydelig på at norskprøven består av fire uavhengige delprøver. I det videre arbeidet med loven mener Kompetanse Norge at det må komme tydelig frem av lovverket hvilket sluttnivå deltakerne skal oppnå i hver enkelt av de fire delferdighetene, og ikke for flere delprøver samlet slik det er omtalt i høringsnotatet.

På side 117 skriver departementet at «det er norsklæreren i dialog med deltakeren som vurderer om deltakeren har et tilstrekkelig nivå i norsk til å ta norskprøven for å bestå sitt norskmål». Kompetanse Norge kan ikke se at det er omtalt noe sted i forslaget hvordan det er tenkt løst dersom deltakeren ikke oppnår nivået på norskprøven som han/hun har som norskmål. Slik vi forstår forslaget fra departementet har deltakeren i et slikt tilfelle fortsatt rett til gratis norskopplæring inntil vedkommende når sitt norskmål, innenfor de ytre rammene på 18 måneder eller 3 år. Det må komme tydelig frem av forslaget hvorvidt deltakeren har rett på mer enn én gratis prøve eller delprøve dersom deltakeren ikke når sitt norskmål på avsluttende prøve i norsk. Kompetanse Norge mener at det ikke kan forutsettes at deltakeren selv betaler prøveavgift for ny prøve eller delprøve for å dokumentere sitt norsknivå hvis han/hun fortsatt har rett på gratis opplæring.

8.4 Opplæring i samfunnskunnskap

Kompetanse Norge støtter forslaget om en videreføring av dagens ordning med opplæring i samfunnskunnskap, og er positive til at det vurderes endringer i opplæringen i forbindelse med utviklingen av standardiserte elementer, jf. punkt 2.10. Kompetanse Norge støtter departementets syn når det gjelder viktigheten av at deltakere får tidlig kunnskap om det norske samfunnet. Det ville være positivt å signalisere dette gjennom en frist for gjennomføring av opplæringen og prøven i samfunnskunnskap. Samtidig vil en frist på 6 måneder være for kort for mange. For personer med lite skolebakgrunn vil det for eksempel være hensiktsmessig å gjennomføre opplæringen over lengre tid. Videre vil en slik frist by på organisatoriske problemer for en del kommuner. Kompetanse Norge foreslår at en eventuell frist for gjennomføringen av opplæringen og prøven i samfunnskunnskap vurderes i sammenheng med endringer i opplæringen i forbindelse med revidering av læreplanen i norsk og samfunnskunnskap, og utviklingen av standardiserte elementer, jf. punkt 2.10.

8.5 Varighet og omfang

Våre innspill under dette punktet må ses i sammenheng med innspillene til punkt 6.5, 6.8 og 8.3 over.

Kompetanse Norge viser her til innspill knyttet til departementets forslag om at deltakere som har minimum fullført videregående utdanning fra utlandet skal ha

rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kun 18 måneder. Varigheten på rett til norskopplæring er heller ikke i samsvar med norskmålet flere av disse deltakerne bør ha.

Kompetanse Norge kan ikke se at det av forslaget kommer frem noen føringer for hvilket omfang norskopplæringen skal ha i den perioden deltakeren har rett til opplæring. For eksempel vil både et tilbud med et omfang på åtte timer per uke og et med 20 timer per uke begge være innenfor loven. Hvor mange timer opplæring den enkelte vil få tilbud om vil dermed variere fra kommune til kommune. Kompetanse Norge mener forslaget er problematisk fordi det vil svekke deltakernes rettigheter til opplæring og åpne for større forskjeller i kommunenes tilbud. Dersom forslaget om opplæring opp til et bestemt norsknivå skal innføres, bør det komme tydelig frem av lovverket hvor mange timer deltakeren minimum skal få tilbud om per uke, særlig med tanke på deltakerne som er foreslått å ha rett til norskopplæring i maksimalt 18 måneder.

Kompetanse Norge⁹ hadde i perioden 2013–2016 ansvar for oppfølging av prosjekter under tiltak 3 i handlingsplanen «Vi trenger innvandrernes kompetanse», som ble lagt fram av Regjeringen Stoltenberg sommeren 2013. Planen gjaldt for perioden 2013–2016. Tiltak 3 var knyttet til bedre tilpasset norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning. Til sammen fulgte vi opp 14 prosjekter fordelt på ni kommuner. Målsettingen for prosjektene var å tilrettelegge et tilbud for å få deltakerne med medbrakt høyere utdanning opp på nivå B2 i løpet av to eller tre semestre. Det var tilnærmet ingen deltakere i prosjektene som klarte å oppnå nivå B2 i løpet av et skoleår (to semestre). Det var også en forutsetning i alle prosjektene at deltakerne som skulle følge tilbudet med den ekstra raske progresjonen hadde påbegynt eller fullført høyere utdanning fra hjemlandet. I tillegg ble deltakerne kartlagt nøye for å sikre at de klarte å følge den progresjonen løpet la opp til. I tillegg var deltakerne kjent med det latinske alfabetet fra før.

Det tar tid å lære et nytt språk i voksen alder, særlig hvis deltakeren skal mestre språket på et akademisk nivå og ikke er kjent med det latinske alfabetet fra tidligere. For deltakere i gruppa som departementet omtaler som deltakere med fullført videregående skole, vil det kun være en liten andel som har mulighet til en slik progresjon i norskopplæringen. (jf. innspillene i punkt 6.5 om at denne gruppa i realiteten omfatter deltakere fra nivå 2 og oppover etter NKR). Kompetanse Norge mener derfor at disse deltakerne bør sikres rett til tilstrekkelig norskopplæring på lik linje med deltakere som får rett til norskopplæring inntil 3 år.

Departementet foreslår videre i punkt 6.8 at deltakere med utdanning på minimum videregående nivå kun skal ha introduksjonsprogram i seks måneder. Det er ikke realistisk at deltakerne har nådd sluttnivået i norsk på denne tiden og deltakerne vil derfor måtte sikres annet livsopphold for å kunne ta ut retten til videre norskopplæring i ytterligere ett år. Dersom deltakerne skal kunne sikre livsopphold, må de fleste være i fulltids jobb. Se forøvrig våre innspill knyttet til livsoppholdsutvalgets vurderinger under punkt 6.5 over. Det vil være vanskelig å ta ut retten om norskopplæring ut over 6 måneder ved siden av fulltidsjobb, fordi det krever stor arbeidsinnsats å lære seg et nytt språk opp til nivå B2. Samtidig er det få kommuner som har tilpasset tilbud om norskopplæring på for eksempel kveldstid eller helg. En kartlegging Kompetanse Norge presenterte i rapporten *Organisering av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap*, viser at kun 50 prosent av opplæringsstedene oppgir at de tilbyr opplæring i norsk på kveldstid, mens kun 1 prosent oppgir å tilby norskopplæring i helger (Birkeland, Fodstad Larsen og Lønvik, 2015). I tillegg oppga kun 22 prosent av opplæringsstedene å tilby nettbasert

⁹ Kompetanse Norge het fram til 1.1.2017 *Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk*

opplæring. Det er opplæringsstedene med færrest deltakere som i størst grad tilbyr nettundervisning.

Som nevnt under punkt 8.3, mener Kompetanse Norge at det i loven må sikres lik praksis i kommuner rundt hvorvidt deltakere får rett til videre opplæring dersom sluttnivået er satt for lavt. Dette vil særlig kunne gjelde deltakere uten fullført grunnskole og deltakere som minimum har fullført videregående skole. Den første gruppa vil ut fra forslag til veiledende nivå ha et sluttmaal for skriftlig fremstilling på nivå A2. Flere deltakere i denne gruppa vil underveis i løpet kunne oppnå høyere progresjon enn forventet og dermed ha mulighet til å nå eksempelvis nivå B1 innenfor tre år. Det må sikres at kommunen ikke kan fritas fra sine forpliktelser overfor disse deltakerne. Kompetanse Norge er kritiske til at rettighetene til norskopplæring reduseres fra 5 år til 3 år, særlig for deltakere i denne gruppa som ofte trenger mer tid til å lære norsk.

Deltakere som bor i mottak etter innvilget oppholdstillatelse

Kompetanse Norge mener at forslaget reiser en del spørsmål knyttet til deltakere som blir boende i mottak etter innvilget oppholdstillatelse, samt i tilfeller der vertskommune for mottak og bosettingskommune ikke er den samme. I perioder med høyere ankomsttall, vil det være risiko for at ventetiden i mottak blir lengre for personer som har fått innvilget opphold og venter på bosetting i en kommune. Det må i forslaget stilles tydelige krav til vertskommuner for mottak når det gjelder tilbud, omfang og kvalitet på opplæring i norsk til deltakere med rett og plikt. Dette er spesielt viktig fordi fristen for å gjennomføre opplæring for noen er foreslått å være svært kort.

Flere av deltakerne som bor i mottak vil antagelig ikke ha gjennomført kompetansekartlegging og karriereveiledning. Samtidig skal ikke integreringskontrakten og sluttmaal for introduksjonsprogrammet utarbeides før vedkommende blir bosatt i en kommune etter avtale med IMDi. Det er viktig at sluttmaal for introduksjonsprogrammet og sluttmaal for norskopplæringen samsvarer, og at deltakeren får anledning til å oppnå et nivå i norsk som gjør vedkommende i stand til å nå sitt sluttmaal for programmet og få en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Videre vil mange av deltakerne bli bosatt i en annen kommune enn kommunen som er vertskommune for mottak. Det er viktig at forslaget også ivaretar behovet for kontinuitet i norskopplæringen.

8.6 Individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Under punkt 6.9. foreslår departementet at den individuelle planen for introduksjonsprogrammet slås sammen med den individuelle planen for norskopplæringen for deltakere i introduksjonsprogrammet, slik at disse får én felles individuell plan. Kompetanse Norge støtter departementets forslag om å slå sammen de to individuelle planene.

Departementet foreslår at det ikke skal stilles krav om at deltakere som får sin norskopplæring i regi av fylkeskommunen skal ha en individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Kompetanse Norge støtter ikke dette forslaget. Vi mener at den individuelle planen er viktig for alle deltakere, særlig når det gjelder kravet om å oppnå et minimumsnivå i norsk. Dette gjelder både deltakere i introduksjonsprogrammet og deltakere som kun har opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Deltakere som har opplæring i regi av fylkeskommunen, har også rett til opplæring i norsk opp til et minimumsnivå, og fylkeskommunen må ansvarliggjøres på lik linje med kommunen slik at deltakeren har mulighet for å nå sitt norskmål.

Individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er foreslått regulert i § 34. I punkt 8.6 i høringsnotatet skriver departementet at den individuelle planen for norskopplæringen minimum skal inneholde deltakerens norskmål, en angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, samt klagemuligheter. I forslaget til § 34 skriver departementet at «§ 17 gjelder tilsvarende», noe som innebærer at planen også skal inneholde deltakerens sluttmaal, introduksjonsprogrammets varighet og elementene i programmet. Kompetanse Norge ønsker å gjøre departementet oppmerksom på at dette ikke nødvendigvis er relevant i en individuell plan for deltakere som ikke har rett til å delta i introduksjonsprogrammet.

Se for øvrig punkt 6.9 Integreringskontrakt og individuell plan for våre innspill om bruk av tolk i utarbeidelse av individuell plan, samt bruk av begrepet «individuell plan».

8.7 Fravær og permisjoner

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

8.8 Stans av opplæringen

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

8.9 Prøver i norsk og samfunnskunnskap

Om å lovfeste kommunens ansvar for å gjennomføre prøver

Kompetanse Norge støtter forslaget om å lovfeste kommunens ansvar for å sørge for gjennomføring av prøvene, jf. forslagets § 37 annet ledd, ref. også det som er sagt ovenfor under punkt 4.1. om kommunens ansvar.

Vi mener imidlertid at oppbyggingen av lovforslagets § 37 kan forstås som at deltakere med rett og plikt til opplæring, som dermed har plikt til å gå opp til avsluttende prøver, er de eneste kommunen må sørge for prøvegjennomføring for, jf. § 37 første og annet ledd. Vi antar at en slik tolkning ikke er etter intensjonen, men mener dette er utydelig. Vi ønsker derfor å videreføre, i lovs form, det som har vært formuleringen i gjeldende forskrift § 22 fjerde ledd, om at kommunens ansvar retter seg mot alle kommunens innbyggere som tar prøver.

Forslag om å lovfeste Kompetanse Norges tilretteleggingsansvar for gjennomføring av prøver

Kompetanse Norge mener at det i § 37 bør innarbeides en formulering om Kompetanse Norges ansvar i forbindelse med prøvegjennomføringen. Dette vil gi en klar sammenheng mellom direktoratets tilretteleggingsansvar og kommunens ansvar for å sørge for gjennomføringen. Dette vil også gi god konsistens i regelverket: når kommunens ansvar på dette området løftes fra gjeldende forskrift til ny lov, bør også Kompetanse Norges tilretteleggingsansvar etter vårt syn løftes tilsvarende, fra gjeldende forskrift til ny lov. Vi vil derfor oppfordre departementet til å innta i forslagets § 37 en likende formulering som i gjeldende Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap mv. § 23 første og tredje ledd. Vårt forslag er: «Kompetanse Norge har ansvar for å utvikle, vedlikeholde og informere om prøver i norsk og samfunnskunnskap, og å legge til rette for gjennomføringen av prøvene».

Om nærmere regulering av prøver i forskrift

Kompetanse Norge er positive til departementets forslag om at en nærmere regulering av innholdet og gjennomføringen av prøvene forskriftsfestes, jf. forslaget § 37 tredje ledd. Vi mener at dette vil bidra til likebehandling i prøvegjennomføringen på prøvestedene i kommunene. Samtidig antar vi at dette vil redusere spesifiseringsbehovet i prøvereglementet som utarbeides av Kompetanse Norge. Videre er vi også positive til at departementet viderefører formuleringen fra gjeldende introduksjonslov § 20 om at departementet kan gi forskrift om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser om gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Om videreføring av samfunnskunnskapsprøven

Kompetanse Norge støtter forslaget om at opplæringen i samfunnskunnskap gis på et språk deltakeren forstår, og at opplæringen skal være dialogbasert for å gi et godt grunnlag for å forstå det norske samfunnet. Ifølge læreplanen for 50 timer samfunnskunnskap er et av formålene med opplæringen at deltakerne «reflekterer over og samtaler om grunnleggende verdier og utfordringer i det norske samfunnet knyttet til demokrati, likestilling og menneskerettigheter – og at de kan uttrykke egne meninger om slike spørsmål» (FOR-2012-04-19-358). Intensjonen med opplæringen står imidlertid i kontrast til prøven i samfunnskunnskap, som er en reproduserende prøve som tester faktakunnskaper. En undersøkelse gjennomført av Proba¹⁰ på oppdrag fra Kompetanse Norge viser at opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap har endret karakter med innføringen av prøven. Samtidig som bevissthet rundt prøven kan bidra til økt fokus og læringsvilje hos deltakeren, gir den ifølge undersøkelsen mindre rom for det som er formålet med opplæringen i henhold til læreplanen, som vist til over. Kompetanse Norge mener derfor at det bør vurderes hvorvidt prøven i samfunnskunnskap bør videreføres, eller om prøven eventuelt kan utformes på en annen måte.

Om reduksjon av antall prøvesteder

Kompetanse Norge støtter departementets forslag om å redusere antall prøvesteder. Vi mener at større enheter vil bidra til sterkere fagmiljøer som vil være mer robuste og mindre sårbare, og at dette vil sikre stordriftsfordeler i effektivitet og kapasitet. Videre vil færre prøvesteder bidra til å ivareta likhetsprinsippet mellom prøvestedene. Vi støtter også forslaget om at myndighet til å anbefale prøvesteder tillegges fylkesmannen.

Om muligheten for å angi fastpris

Kompetanse Norge anbefaler at det blir knyttet nasjonal fastsatt prøveavgift til prøvene, av hensyn til likhetsprinsippet. Fastpris vil også fjerne en potensiell spekulasjonsmulighet i tilknytning til at kandidater kan ha et ønske om å ordne seg slik at de får avlagt prøve der det er billigst. Vi ser i dag at både forskjell i pris og manglende og/eller varierende prøvetilbud i kommunene fører til at noen kandidater melder seg opp utenfor kommunen de er bosatt i. For kandidater som ikke er bosatt i Norge, virker det vilkårlig at det er prisforskjeller avhengig av hvilken kommune de mer eller mindre tilfeldigvis får gjennomført prøvene i. Til sammenligning viser vi til eksamensavgiften for privatisteksamen til et fag i videregående opplæring, som fastsettes av Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet. En tilsvarende ordning er relevant også for våre prøve kandidater.

¹⁰ Rapporten er mottatt av Kompetanse Norge 1.11.19 og foreløpig upublisert. Rapporten er bestilt av Kompetanse Norge som følge av oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i tildelingsbrev for 2019 om å utrede forholdet mellom samfunnskunnskap, norsk kultur og norske verdier samt kulturorienteringsprogrammet, jf. kap. 291, post 21.

Om forslaget om innføring av frist for gjennomføring av samfunnskunnskapsprøven

Kompetanse Norge støtter delvis departementets syn på innføringen av en frist for å gjennomføre opplæringen i samfunnskunnskap og samfunnskunnskapsprøven. Samtidig har vi noen innvendinger mot departementets vurdering med hensyn til lengden på fristen, og vi henviser til vår vurdering av dette forslaget ovenfor under punkt 8.4.

Om hvor personer som er bosatt utenfor Norge kan henvende seg for prøvegjennomføring

Kompetanse Norge vil understreke utfordringen med at kommunenes plikt til å sørge for prøvegjennomføring utelukkende er knyttet til kandidater som er bosatt i kommunen. Dette er utfordrende for kandidater som ikke er bosatt i Norge, som dermed ikke har noen spesifikke kommuner med ansvar for deres prøvegjennomføringer. Samtidig er det ingenting i gjeldende lov, eller i forslag til ny lov, som tilsier at disse kandidatene ikke skal gis mulighet til å ta prøvene. Dette gjelder for eksempel personer bosatt i utlandet som ønsker å ta prøver i norsk for å kunne søke opptak til høyere utdanning i Norge. Kompetanse Norge mener at dette kan føre til den uheldige konsekvensen at prøvestedene må avvise kandidater. Dette er i det tilfellet ikke minst uheldig for kandidatene selv, som er avhengige av at prøvestedene aksepterer at de kan ta prøven hos dem. Ansvarlige tilretteleggingsmyndigheter har også behov for et avklart regelverk i denne sammenheng.

9. Forskjellige bestemmelser

9.1 Forsøk

Departementet foreslår å utvide dagens forsøkshjemmel til også å inkludere forsøk av økonomisk art. I punkt 9.1.2, står det at «Redusert introduksjonsstønad i en periode mot å motta det resterende beløpet når deltakeren oppnår sine mål er én mulig modell (...)». Videre står det at slike forsøk eksempelvis kan «(...) gi insentiver til at flere deltakere kommer på et høyere språklig nivå enn de ellers ville gjort og at flere kommer i utdanning og arbeid.».

I artikkelen *Refugee integration policy the Norwegian way* viser Djuve og Kavli til flere studier som er gjort av økonomiske insentiver – både av belønningssystemer og bruk av negative sanksjoner (Djuve og Kavli, 2018). Studiene viser at insentiver ser ut til å ha liten eller ingen effekt på lavt utdannede eller personer som står langt unna å nå målet. I den grad økonomiske insentiver har en effekt, ser de ut til å ha positiv effekt kun for de deltakerne som likevel står nærme målene.

For den gruppen der insentiver ser ut til å ha en effekt, takker deltakerne i snitt ja til lavtlønnet deltidsarbeid. Muligheten for overgang til fulltidsarbeid på et senere tidspunkt ser også ut til å reduseres fordi flere av disse personene gir opp muligheten for å få utdanning og kvalifisering (Berg og Vikström, 2009).

Med dette som utgangspunkt mener Kompetanse Norge at de kravene som Fafo viser til i sin rapport *Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet*, må inngå i kriteriene for å godkjenne eventuelle økonomiske forsøk for denne målgruppen (Djuve, Kavli, Raaum, Markussen, Hærnæs og Tommaso, 2019). Kompetanse Norge mener det må stilles krav om at det er mulig å resultatevaluere forsøkene, samtidig som forsøkene må

«(...) utformes på en måte som gir grunn til å tro at de som insentiveres, vil kunne respondere på insentivene, de må være forståelige og praktisk gjennomførbare, de skal være etisk forsvarlige, og de skal kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster.»

(Djuve et al., 2019, s. 6)

9.2 Kompetansekrav for lærere

Departementet vil innføre krav om generell formell pedagogisk utdanning og minimum 30 studiepoeng i norsk som andrespråk for lærere som underviser i norsk etter integreringsloven. Kompetanse Norge støtter forslaget om å innføre krav til pedagogisk og faglig kompetanse. Vi mener imidlertid at kompetansekravet i norsk som andrespråk bør være på 60 og ikke 30 studiepoeng. Vi viser her også til innspillene under punkt 8.2 om kompetansekrav til lærere i fylkeskommunen når flere deltakere skal få norskopplæringen sin der.

Faglige argumenter for kompetansekravet på 60 framfor 30 studiepoeng

I høringsnotatet drøftes det om kravet i norsk som andrespråk bør omfatte 30 eller 60 studiepoeng. Det poengteres at det er primært økonomiske og administrative konsekvenser som har vært utslagsgivende for bestemmelsen om 30 studiepoeng. Selv om et krav om 60 studiepoeng kan oppleves som ambisiøst på et felt der det er stor mangel på kompetanse, mener Kompetanse Norge at faglige hensyn bør veie tyngre enn økonomiske og administrative.

Kompetanse Norge mener at et krav om 60 studiepoeng vil bidra til mer faglig bredde og dybde hos lærerne, og følgelig ha stor betydning for kvaliteten på og resultatene av norskopplæringen. Dette vil særlig være viktig nå når rettigheten til deltakerne om norskopplæring innskrenkes fra 5 til 3 år, eller 18 måneder. Deltakerne i norskopplæringen har svært ulik utdanningsbakgrunn og progresjon, og behov for alt fra grunnleggende lese- og skriveopplæring til arbeidsrettet opplæring eller hurtigspor for akademikere. For at deltakerne skal få individuelt tilpasset opplæring må lærerne kunne tilpasse opplæringen til deltakere med svært ulike språknivåer, progresjon og mål, og ofte må dette skje innenfor én og samme klasse. For at deltakerne skal få individuelt tilpasset opplæring innenfor disse rammene, mener Kompetanse Norge at lærerne må ha bredere fagdidaktisk kompetanse og faglig kunnskap innenfor norsk som andrespråk enn det de vil få innenfor krav om 30 studiepoeng.

Kompetanse Norge mener at krav om 60 studiepoeng vil kunne gi sterkere fagmiljøer og kunne gjøre det mer attraktivt å ta norsk som andrespråk og ha positiv effekt på statusen og den profesjonelle læreridentiteten til lærere som underviser innvandrere i norsk. Et slikt løft for statusen til faget norsk som andrespråk vil kunne øke tilgangen til lærere med denne kompetansen for hele sektoren, noe som blir viktig for å sikre at deltakerne får den samme kvalitet på norskopplæringen uansett hvor denne opplæringen gis.

I løpet av de siste årene har det blitt en skjerping av kravene til kompetanse i undervisningsfag for lærere i grunnopplæringen. De nye kompetansekravene for lærere i grunnopplæringen er 60 studiepoeng for å undervise i norsk på ungdomsskole og videregående skole i kjernefagene. Her er det også satt i gang en omfattende kompetanseheving innenfor Kompetanse for kvalitet. Kompetanse Norge mener det bør stilles tilsvarende krav til lærere som underviser i norsk etter integreringsloven som det stilles til lærere i grunnopplæringen.

Behov for en overordnet strategi for kompetanseheving av lærere

Kompetanse Norge foreslår med bakgrunn i erfaringer fra Sverige (Nasjonellt centrum för sfi och svenska som andraspråk, 2007) at det lages en overordnet strategi for kompetanseheving av lærerne. Denne strategien bør omfatte utvikling

av en kompetansebeskrivelse for lærere som underviser voksne i norsk etter integreringsloven, samt utvikling av flere videreutdanninger og påbyggingsemner som bygger på denne kompetansebeskrivelsen. Det bør også legges en plan for hvordan kompetansebeskrivelsen skal kunne brukes til realkompetansevurdering av lærerne. Kompetansehevingen kan skje i to faser. Den første fasen har som mål at flest mulig lærere oppnår 30 studiepoeng i norsk som andrespråk, og neste fase at flest mulig oppfyller kompetansekravet om 60 studiepoeng.

Kompetanse Norge anbefaler at innføringen av kompetansekrav følges opp med systematisk bruk av realkompetansevurdering for å anerkjenne den kompetansen lærerne med lang fartstid i yrket allerede har. Når vi vet at de fleste av lærerne i norskopplæringen har pedagogisk utdanning, mange har lang undervisningserfaring og nesten halvparten har 30 studiepoeng eller mer i norsk som andrespråk, vil muligheter for realkompetansevurdering og avkortede løp kunne ha stor betydning for de administrative og økonomiske sidene ved kompetansehevingen (Djuve, Kavli, Braanen Sterri og Bråten, 2017, s. 136 og Kompetanse Norge, 2018).

Sammenheng mellom kompetansekrav til lærere som underviser etter integreringsloven og opplæringsloven

Departementet skriver at lærere som underviser voksne innvandrere etter opplæringsloven ikke skal omfattes av det foreslåtte kompetansekravet. Samtidig foreslås det at en større gruppe deltakere enn i dag skal få opplæring i norsk og samfunnskunnskap i den videregående skolen. Disse vil få opplæring av lærere som underviser etter opplæringsloven samtidig som de har rettigheter og plikter etter integreringsloven. Det samme gjelder for deltakere som får grunnskole som sin hoveddel av introduksjonsprogrammet, for eksempel gjennom forberedende voksenopplæring (FVO). En stor andel deltakere i introduksjonsprogrammet vil dermed få sin opplæring i norsk og samfunnsfag av lærere som underviser etter opplæringsloven. Disse lærerne må ikke bare kunne undervise en heterogen målgruppe i norsk som andrespråk, men også ha fagdidaktisk kompetanse til å integrere norskopplæringen med opplæring i fag. Dette krever lærere med høy kompetanse i norsk som andrespråk og et sterkt fagmiljø, noe som best sikres gjennom like kompetansekrav til lærerne uavhengig av hvilken lov de underviser etter.

Ulike kompetansekrav til lærerne ut fra om de underviser etter opplæringsloven eller integreringsloven vil gjøre det vanskelig å sikre likeverdighet i opplæringstilbudet. Kompetanse Norge foreslår derfor at det gjøres en vurdering av hvilke krav som kan settes til lærere som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap for deltakere som får denne opplæringen i grunnskolen og den videregående skole.

Kompetanse Norge foreslår i tillegg at stipendordningen for å ta relevant videreutdanning i norsk som andrespråk, utvides til å også gjelde lærere som underviser etter opplæringsloven. Kompetanse Norge har opplevd at videreutdanning i norsk som andrespråk er etterspurt av lærere som underviser i grunnskole for voksne/FVO og videregående opplæring, og mener derfor at det kan bidra til en mer helhetlig kompetanseheving i sektoren å definere målgruppen for denne ordningen noe bredere enn den er i dag.

Kompetansen til lærere i samfunnskunnskap

Det er et klart behov for en sterkere satsing på kompetanseheving av lærere som underviser i samfunnskunnskap. Kompetanse Norge anbefaler at det utredes hvordan dette kan gjøres og hvilke kompetansekrav som kan være hensiktsmessige for denne lærergruppa.

I høringsnotatet ser det ut til at kompetansekravene kun skal omfatte lærere som underviser i norsk etter integreringsloven, det vil si at dette kravet ikke vil gjelde lærere i samfunnskunnskap. Kompetanse Norge stiller seg positiv til en tydelig avgrensning av hvilke lærere kompetansekravet skal gjelde for. Vi vil imidlertid påpeke at formuleringen av hovedregelen i introduksjonsloven § 19 tredje ledd også omfatter lærere som underviser i samfunnskunnskap, i tillegg til lærere som underviser i norsk. Den foreslåtte nye formuleringen vil derfor utelukke lærere som underviser i samfunnskunnskap.

Rapportene *Kompetanse og kompetansebehov blant lærerne i 50 timer samfunnskunnskap* (Birkeland og Jensen 2016) og *Voksenlæreres kompetanse og kompetansebehov* (Berg 2015) viser at denne gruppa lærere har høyest andel lærere uten høyere utdanning, sammenlignet med andre grupper lærere som underviser voksne. Til tross for at mange har noe høyere utdanning, ser man at andel lærere med formell pedagogisk kompetanse er lavere blant lærere i samfunnskunnskap (særlig de tospråklige lærerne), og over en tredjedel har ikke noen form for formell samfunnsfaglig utdanning. Lærere i samfunnskunnskap har også løsere arbeidsforhold – da de fleste ikke har fast ansettelse og har lav stillingsprosent.

Når det gjelder kompetansekrav til lærere i 50 timer samfunnskunnskap i nåværende regelverk, er hovedregelen at læreren må ha godkjent lærerutdanning (rundskriv G-01/2016, § 19.3). I rundskrivet pekes det på at det kan være utfordrende å forene kravet om at opplæringen skal foregå på et språk deltakeren forstår med kravet om godkjent lærerutdanning. Kompetanse Norge anser det som svært viktig å vektlegge betydningen av at opplæringen i samfunnskunnskap foregår på et språk deltakeren forstår, gis av personer med tospråklig og flerkulturell kompetanse, og at dette skjer tidlig i opplæringsløpet, slik intensjonen er. Fafos rapport *En mulighet for kvalifisering* (Lillevik og Tyldum, 2018:35) viser at deltakerne er spesielt godt fornøyd med opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap. Mulighet til å bruke sitt eget morsmål eller et annet språk man forstår godt, gjennom en dialogbasert opplæring, legger et godt grunnlag for deltakelse i samfunnet. Forutsetningen må være at lærere som underviser i samfunnskunnskap har god innsikt i norske samfunnsforhold og at undervisningen skjer under veiledning av et opplæringssted.

Gjennom mange år har Kompetanse Norge tilbudt etterutdanningskurs for tospråklige lærere, og mange hundre lærere har deltatt på disse kursene. I 2013 utviklet Kompetanse Norge en kursrekke med tre moduler som tar for seg de sju emnene i Læreplan for 50 timer samfunnskunnskap, lærerrollen og hvordan jobbe didaktisk med emnene med en dialogbasert tilnærming. Kompetanse Norge har anbefalt kommunene å benytte seg av tospråklige lærere som har gjennomgått disse tre modulene. Disse etterutdanningskursene kunne også danne utgangspunkt for utforming av eventuelle kompetansekrav for lærere i samfunnskunnskap.

9.3 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

9.4 Behandling av personopplysninger

Til § 41 første ledd: Om behandlingsgrunnlaget med definerte formål

Vi konstaterer at bestemmelsen om behandling av personopplysninger i stor grad er en videreføring av gjeldende introduksjonslov, men der den nye regelen viser til

GDPR-forordningens artikler 9 og 10 som en erstatning til det som i gjeldende lov § 25 første ledd er formulert som «sensitive personopplysninger». Forordningen viser til en annen terminologi enn etter gjeldende lov da den nye bestemmelsen viser til henholdsvis «særlige kategorier av personopplysninger» og «personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser». Forslaget til lovendring gir med dette en god oppdatering i tråd med kravene som følger av GDPR.

Til § 41 første ledd bokstav c): «gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkunnskaper og samfunnskunnskap»

Vi har merket oss at det nevnes eksplisitt i høringsnotatet at statsborgerprøven er omfattet av begrepet samfunnskunnskap i utkastets § 41 første ledd bokstav c). Dette er en sentral presisering, selv om det for øvrig også er en videreføring av gjeldende rett.

Til § 41 annet ledd: Personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap

Det er positivt at det foreslås å innta en utvidet hjemmel for behandlingsansvaret i § 41, slik at personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap omfattes av loven, nettopp fordi dette blant annet har sammenheng med at en skal ha rett til å fullføre påbegynt introduksjonsprogram også etter at en har blitt norsk statsborger.

Til § 41 annet ledd: Personer som har vært norske statsborgere hele livet

Vi oppfatter at det er behov for å utvide den nye hjemmelen som omfatter norske borgere, slik at også personer som har vært norske borgere hele livet, kan omfattes av myndighetenes behandlingsansvar. Slik lovteksten nå er formulert, vil personer som alltid har vært norske statsborgere falle utenfor offentlige organers behandlingsansvar, ref. formuleringen i utkastets § 41 annet ledd; «... personer som har fått innvilget norsk statsborgerskap *etter* [vår kursivering] å ha hatt en oppholdstillatelse etter utlendingsloven». Det finnes norske borgere som f. eks. har behov for å ta norskprøver i Kompetanse Norges administrative prøvesystem (PAD). En kan blant annet tenke seg en norsk borger som har bodd i utlandet hele livet, men som i voksen alder vil flytte til Norge for å studere og/eller arbeide. Det er nærliggende å tro at vedkommende raskt vil få et behov for å kunne dokumentere språknivå i norsk gjennom prøveresultater etter prøvegjennomføring i PAD. Utfordringen med hjemmelen slik den nå er formulert, er at norske myndigheter ikke har grunnlagshjemmel for å behandle personopplysninger fra slike borgere. Vi ser derfor et behov for at også norske borgere blir omfattet av behandlingsansvaret som skrives inn i den aktuelle bestemmelsen. For øvrig antar vi at departementet har ment å omfatte denne gruppen norske borgere da den er omtalt i høringsnotatet i tilknytning til § 41 første ledd bokstav c), s. 189 som en del av den såkalte privatistgruppen som har mulighet for å gjennomføre prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Til § 41 sjette ledd: Om automatisert behandling av personopplysninger

Kompetanse Norge støtter departementets forslag om at det kan gis forskrift om automatiserte avgjørelser. I den sammenheng er det avgjørende at den muligheten skrives inn i den nye integreringsloven.

Til § 41 sjette ledd: Om forslaget til å gi en reservasjonsadgang mot bruk av personopplysninger

Kompetanse Norge tar forslaget om en reservasjonsadgang mot bruk av personopplysninger til forskningsformål til etterretning, når opplysningene direkte kan identifisere en enkeltperson. Det er viktig at reservasjonsadgangen begrenses for ikke å undergrave betydningen av bruk av personopplysninger til forsknings- og statistikkformål.

Til § 43: pålegg om å utlevere personopplysninger, herunder en ny kategori som omfatter fylkeskommunene

Det er nyttig og nødvendig at fylkeskommunens ansvar presiseres i ny lov, ref. at det vil gi god konsistens med hensyn til at de virksomhetene som i prinsippet har samme ansvar, omtales på samme måte i lovteksten. Hvor omfattende fylkeskommunens behandlingsansvar i denne sammenheng faktisk blir, vil vise seg framover i tid. Det synes uansett nødvendig at den juridiske behandlingshjemmelen formelt er på plass.

10. Saksbehandlingsregler mv.

10.1 Forholdet til forvaltningsloven

Kompetanse Norge har ingen kommentar.

10.2 Klage

Kompetanse Norge har ingen kommentar.

10.3 Tilsyn

Kompetanse Norge støtter videreføring av fylkesmannens tilsyn med kommunens lovpålagte krav etter integreringsloven.

I lovforslaget § 31 andre ledd er ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer i målgruppen i § 28, som går i videregående opplæring etter opplæringsloven på full tid, lagt til fylkeskommunen. Det bør klargjøres om fylkesmannens tilsynsmyndighet også gjelder for overfor fylkeskommunens ansvar for denne målgruppe etter ny lov.

Fagansvaret etter dagens lov og ny integreringslov, er delt mellom Kompetanse Norge og IMDi. Forskjell i ansvarsområder gjør at direktoratene har forskjellige prioriteringsområder. Ansvaret for å melde inn tema til fylkesmannens tilsyn ligger i dag i sin helhet hos IMDi.

Kompetanse Norge mener at innspill på hva som skal være tema for fylkesmennenes tilsyn bør følge sektoransvaret. Det direktorat som har ansvar for et fagområde, bør ha et selvstendig ansvar for å melde inn tema for fylkesmennenes tilsyn.

Det direktorat som har ansvar for sektor vil da få større innvirkning på hvilke temaer som skal følges opp innenfor deres ansvarsområde. Dette gir hvert enkelt direktorat større mulighet for å få undersøkt hvordan regelverk og endringer oppfattes, hva som fungerer og eventuelt ikke fungerer, og kan fange opp endringer som fører til uønskede konsekvenser innenfor eget ansvarsområde.

10.4 Internkontroll

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

10.5 Opplysningsplikt til barnevernet

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

10.6 Overgangsregler

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

11. Endringer i statsborgerloven

11.1 Innledning

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

11.2 Krav om gjennomført norskopplæring

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

11.3 Krav om kunnskaper i norsk muntlig

Departementet foreslår at kravet til ferdigheter i norsk muntlig heves fra nivå A2 til nivå B1. Kompetanse Norge vil fraråde å heve kravet. Det har flere årsaker: Departementet vurderer at ønsket om å få norsk statsborgerskap trolig vil gjøre at flere tilegner seg kunnskaper i norsk muntlig tilsvarende B1-nivå. Men vi kjenner ikke til forskning som tilsier at det å stille krav om nivå B1, vil føre til at flere faktisk klarer å oppnå dette språknivået. En dansk undersøkelse viser at usikkerhet rundt opphold og framtid påvirker motivasjonen til integrering, språkinnlæring og utdanning negativt (Bækgaard, 2019 og Carlsen, Gujord og Bugge, 2019). Departementet argumenterer med at en stor andel av de som søker norsk statsborgerskap er i gruppa som har rett til gratis opplæring i norsk etter introduksjonsloven, og at dette gir godt grunnlag for å oppnå norskferdigheter på B1-nivå, blant annet på grunn av individuelt tilpasset opplæring og mulighet for å ta prøven flere ganger. Det nevnes også at søkere som ikke klarte å oppnå nivå B1 da de var i opplæring, vil ha god tid til å videreutvikle språket før det blir aktuelt å søke om statsborgerskap. Forskning indikerer at ikke alle klarer å oppnå språkferdigheter på B1-nivå i et andrespråk, selv om de er motivert for det og har relativt god tid, jf. Hyltenstam (2019) eller Kompetanse Norges rapport om *Resultater på Norskprøven for voksne innvandrere 2014-2017* (Birkeland, Midtbø, Ulven, 2019). Det er ikke gitt at man i voksen alder klarer å tilegne seg ferdigheter på B1-nivå i et nytt språk. Forskning viser også at mange tross motivasjon og generell tilrettelegging ikke klarer å nå B1-nivået, på grunn av personlige forutsetninger de ikke selv rår over. Dette gjelder ikke bare for syke og traumatiserte – som vil kunne få dispensasjon fra kravet – men også for andre.

I Forslag til endring i statsborgerforskriften § 4-1 andre ledd bokstav f, er det foreslått å gjøre unntak fra kravet til B1 for søkere som «på grunn av særlige helsemessige årsaker, eller personlige forutsetninger som vedkommende ikke rår over, ikke har mulighet til å bestå prøven på nivå B1 eller høyere». Det er ikke angitt noe nærmere om hva som skal ligge i «personlige forutsetninger som vedkommende ikke rår over». Formuleringen er svært vid. Det legges opp til en svært skjønsmessig vurdering, uten at det framgår hvilke rammer som skal gjelde for vurderingen. Uten klare rammer for vurderingen, vil det være stor fare for ulikhet i praksis, og fare for usaklig forskjellsbehandling. Det er en stor fare for at formuleringen vil gjøre at unntaket i realiteten vil bli en hovedregel.

Departementet vurderer det som sannsynlig at ikke alle vil kunne klare kravet om nivå B1, men vurderer det altså likevel som nødvendig å skjerpe nivåkravet i

muntlige norskferdigheter. Det argumenteres med at «Formålet med å skjerpe kravet er å sikre at norske borgere har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne delta fullt ut i arbeids- og samfunnsliv og forhindre utenforskap.» Kompetanse Norge vil argumentere for at dette også vil kunne ha motsatt effekt. Det har vært en tydelig tendens til at arbeidsgivere i Norge har stilt for høye krav til norskferdigheter målt opp mot de aktuelle arbeidsoppgavene som skal utføres. I flere tilfeller kreves også et høyere nivå for innvandrere enn for søkere med norsk som morsmål, jf. krav om nivå C1 for sykepleiere, noe som strider mot diskrimineringsloven. Det er ikke slik at man trenger å være på nivå B1 for å fungere godt i arbeids- og samfunnsliv i Norge. I mange yrker vil A2 være nok for å kunne gjøre en tilfredsstillende jobb. Det har derfor vært et mål for Kompetanse Norge å nå ut med informasjon om hva de ulike språknivåene innebærer, for å hindre at søkere ekskluderes fra arbeidsmarkedet på feil grunnlag. Dersom norskkravet for statsborgerskap heves til B1 med grunnlag i at dette er et nødvendig nivå for å kunne fungere bl.a. i norsk arbeidsliv, vil det sende et tydelig signal til norske arbeidsgivere om at de med støtte i loven kan og bør kreve dette nivået. Dermed vil en stor andel innvandrere kunne ekskluderes fra arbeidslivet, og det norske samfunnet vil kunne gå glipp av verdifull arbeidskraft med relevant utdanningsbakgrunn og erfaring. Dette mener Kompetanse Norge er uheldig. Samtidig anerkjennes ikke det faktum at man som arbeidstaker vil kunne utvikle språket i jobb, og at arbeidsgivere vil være i stand til å legge til rette for dette med for eksempel mentorordninger.

En eventuell heving av norskkravet til nivå B1 vil måtte stille strengere krav til prøveavviklingen og de mange lærerne rundt omkring i landet som er involvert i denne. Per i dag er den største svakheten ved prøven kvalitetssikringen av den muntlige delen, noe Kompetanse Norge også tidligere har påpekt¹¹. Svært mange lærere er involvert som eksaminatorer og sensorer, og per i dag finnes det ingen sertifiseringsordning som kan sikre at disse har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgaven på en god måte. Lærernes nærhet til kandidatene vil også kunne vanskeliggjøre oppgaven, i og med at de vet hvor store konsekvenser et resultat vil kunne ha for kandidaten. Dagens krav om nivå A2 vil tross alt være oppnåelig for de aller fleste (ca. 92 % oppnår A2 muntlig), men et krav om B1 vil innebære at lærerens rolle som vurderer kan oppleves som enda mer krevende. Kompetanse Norge støtter forslaget om å redusere antall prøvesteder, som omtalt i punkt 8.9, noe som vil kunne lette arbeidet med å bygge opp kompetanse på disse stedene. Kompetanse Norge mener at en prøve med såpass store konsekvenser for kandidatene, helt klart også må gi rom for at kandidaten kan klage på resultatet. Per i dag er ikke det mulig i og med at det ikke finnes opptak av kandidatens prestasjoner. En innføring av opptaksmuligheter på muntlig prøve vil være kostbart, men nødvendig etter Kompetanse Norges syn. I tillegg til å åpne for klagemulighet, ville opptak av prøven gjøre det mulig å få bedre kontroll med den muntlige prøven, slik at eksaminasjonen blir mest mulig lik og rettferdig i hele landet. Et alternativ kunne være å opprette en egen statsborgerprøve med innspilling og klagemulighet, for å unngå omlegging av hele det eksisterende norskprøvesystemet.

Vi vil i tillegg gjøre departementet oppmerksom på at formuleringen i forslaget til § 4-1 ikke gjenspeiler det foreslåtte kravet i høringsnotatet. I forslaget til bestemmelsen står det at kravet er oppfylt dersom «søkeren har avlagt avsluttende prøve i norsk muntlig på nivå B1 eller høyere», mens det i høringsnotatet kommer fram at søkeren må oppnå resultatet B1 på den muntlige prøven. I dette er det en divergens, da å avlegge en prøve ikke er det samme som å oppnå et bestemt resultat. Vi antar at man i forskriften har ment å stille krav om at søkeren må

¹¹ Se høringsvar av 20.01.2015 fra Vox til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

oppnå et resultat på minimum nivå B1 og forskriften bør i så fall korrigeres i tråd med det.

11.4 Krav om samfunnskunnskap

I høringsnotatet opprettholdes gjeldende rett om at gjennomført opplæring med fastsatt standpunktkarakter, skal kunne gi unntak fra kravet om bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk i forbindelse med søknad om statsborgerskap. Departementet foreslår imidlertid at det skal stilles høyere krav til karakter fra grunnskolen enn laveste standpunktkarakter (karakteren 1) for å kunne gi unntak. Det foreslås nå at det skal utredes nærmere hvilket karakternivå som skal settes.

Kompetanse Norge støtter forslaget om at dette bør utredes, se ellers vurderingen ovenfor under punkt 8.1, som gjelder tilsvarende om karakternivå som kan gi fritak fra plikt til opplæring i samfunnskunnskap.

12. Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Gjeldende finansiering av kommunenes bosettings-, integrerings- og kvalifiseringsarbeid

Kompetanse Norge har ingen kommentarer.

12.2 Forslag til endringer som har økonomiske og administrative konsekvenser

12.2.3.2 Karriereveiledning

Departementet foreslår at fylkeskommunene får plikt til å sørge for karriereveiledning for personene i målgruppen for introduksjonsprogrammet. Departementet vil styrke fylkeskommunene med en stilling per fylkeskommune, samt midler til tolk, for gjennomføring av tiltaket. Kompetanse Norge er usikre på om dette omfanget er tilstrekkelig.

12.2.3.4 Opplæring etter opplæringsloven som del av introduksjonsprogrammet

Kompetanse Norge er som nevnt usikre på om fylkeskommunen er tilstrekkelig rustet til å følge opp målgruppa i videregående. Vi ønsker å understreke at dette er en gruppe med lavere gjennomføringsandel enn resten av befolkningen. Å fullføre videregående er viktig for arbeids- og utdanningsmuligheter i fremtiden. Uten tilstrekkelig oppfølging vil målgruppa og samfunnet oppleve økonomiske konsekvenser på langsigte, gjennom for eksempel svak tilknytning til arbeidslivet. Det er viktig at fylkeskommunene er rustet for denne målgruppa, og dette vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

12.2.5.3 Deltakernes norskmål

Departementet foreslår at dagens krav om 600 timer opplæring i norsk erstattes av at deltakeren skal oppnå minimumsnivå i norsk. Departementet venter at forslaget vil føre til at flere tar prøve i norsk. Departementet legger til grunn at noen vil kunne nå sitt mål med færre timer enn i dag, og at denne innsparingen vil gjøre det mulig å finansiere de som trenger flere timer innenfor samme ramme som i dag. Kompetanse Norge er usikre på nettoeffekten av denne ordningen.

12.2.5.7 Prøver i norsk og samfunnskunnskap

Departementet foreslår å avvike samfunnskunnskapsprøven. Departementet skriver videre at forslaget om at deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal oppnå sitt språkmål, samt forslaget om at standpunktarakter i grunnskolen ikke lenger skal gi fritak fra norskopplæring, trolig vil føre til at flere vil ta prøve i norsk. Departementet foreslår også å redusere antall prøvesteder for norskprøven og statsborgerprøven.

Samfunnskunnskapsprøven og statsborgerprøven henger sammen, og avviklingen av samfunnskunnskapsprøven vil innebære at Kompetanse Norge bør gjennomgå rammene, innholdet og oppbygningen av statsborgerprøven. En konsekvens av at samfunnskunnskapsprøven avvikles er at flere vil måtte ta statsborgerprøven. Kompetanse Norge vurderer at dette kan ha økonomiske og administrative konsekvenser.

12.2.6.1 Forsøk

Departementet skriver at det ikke er mulig å anslå hvor stor ressursbruken vil være i departement og direktorat knyttet til forslaget om å utvide forsøkshjemlene i loven til å omfatte økonomiske forsøk. Økonomiske konsekvenser som følge av dette vil dekkes innenfor Kunnskapsdepartementets, IMDis og Kompetanse Norges gjeldende rammer. Kompetanse Norge ser at dette vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser.

12.2.6.2 Kompetansekrav for lærere

Departementet legger til grunn flere antakelser om hvordan dette ikke vil være kostbart. Kompetanse Norge ønsker å presisere at kostnaden av et kompetansekrav for lærere vil være en direkte kostnad på kort sikt. På lengere sikt kan disse antakelsene nås og dermed kan tiltaket være en inntjening for kommunene. Det er derimot en risiko for at antakelsene ikke stemmer.

Som beskrevet under 9.2 Kompetansekrav for lærere mener Kompetanse Norge at det er behov for å utvikle flere studietilbud som rettes mot lærere som underviser voksne innvandrere i norsk som andrespråk. Kompetanse Norge gjør oppmerksom på at forslaget om krav til minimum 30 studiepoeng i norsk som andrespråk kan medføre til høyere etterspørsel etter studietilbud. Høyere etterspørsel etter studietilbud vil kunne øke tilbudet og ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Som argumentert i 9.2, mener Kompetanse Norge kravet bør være 60 poeng fremfor 30. Dette vil følgelig gi litt mer økonomiske og administrative konsekvenser. Ved å aktivt bruke realkompetansevurdering vil disse konsekvensene bli mindre.

13. Merknader til de enkelte bestemmelsene i integreringsloven

Kompetanse Norge har ingen kommentar.

14. Forslag til lov

§ 6 Plikt til å delta i opplæring i mottak

Kompetanse Norge viser til kommentaren gitt til punkt 5.1 i høringsnotatet.

Manglende sammenheng i ordlyd.

Det er manglende sammenheng i ordbruken rundt kravet til utdanningsnivå i §§ 14, 33 og teksten i høringsnotatet.

I utkastet til § 14 *Sluttmål for introduksjonsprogrammet* omtaler andre ledd sluttmålet for deltakere som *minimum har utdanning på videregående nivå fra før ...*

I høringsnotatet punkt 1.2, side 10, står det for samme målgruppe:

Departementet foreslår at for deltakere som minimum har fullført videregående opplæring før ankomst til Norge ...

I utkastet til § 33 *Varighet og omfang* for opplæring i norsk og samfunnskunnskap står det i første ledd at deltakere som minimum *har gjennomført videregående opplæring* før vedtak treffes ...

Kompetanse Norge peker på at det her virker som det alle steder dreier seg om samme målgruppe, men måten kravet til tidligere utdanning omtales varierer. Det er manglende sammenheng mellom ordlyden i utkastets § 14 og § 33, samtidig harmonerer ikke ordlyden i lovforslaget med teksten i høringsnotatet. Dette bør presiseres.

§ 15 Innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet

Jf vårt innspill til punkt 6.6 foreslår Kompetanse Norge å endre ordlyden i første ledd bokstav c til

c) elementer som styrker livsmestring i et nytt land

§ 18 Integreringskontrakt

Tredje ledd - "...slik at deltakeren kan oppfylle sitt sluttmaal og sitt norskmål, jf. andre ledd bokstav b og c."

Bokstavene b og c finnes ikke i § 18.

Fjerde ledd - "Kommunen og deltakeren skal vurdere om det er behov for endringer i kontrakten dersom det gjøres endringer i deltakerens individuelle plan, jf. § 17 fjerde ledd."

Henvisningen skal være til § 17 tredje ledd.

§ 34 Individuell plan

"§ 17 gjelder tilsvarende",

Uklar henvisning. § 17 inneholder krav som ikke gjelder for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Henvisningen bør tydeliggjøres jf. merknadene til de enkelte bestemmelser i kapittel 13.

§ 45 Forholdet til forvaltningsloven

Andre ledd bokstav c "utarbeidelse av og endring av integreringskontrakt, jf. § 17" Integreringskontrakt er regulert i § 18

Andre ledd bokstav d "utarbeidelse av og endring av individuell plan, jf. 18 og 34" Individuell plan er regulert i § 17. Henvisningen mangler også paragraftegn.

§ 47 Tilsyn

"Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av pliktene etter lovens kapittel 3 til 6 og §§ [4], 39, 40 og 42."

Er det kun ment kommunen, eller kan fylkesmannen også føre tilsyn med fylkeskommunens plikter etter kapittel 6, § 31 andre ledd?

15. Forslag til endringer i statsborgerregelverket

Kompetanse Norge har ingen kommentar.

16. Andre forslag

Følgende forslag og innspill er ikke omtalt i departementets høringsnotat.

16.1 Fysisk og psykososialt læringsmiljø

Kompetanse Norge ber departementet om å vurdere å hjemle den enkelte deltakers rett til et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø, og at skolen får en plikt til å sørge for dette. Vi viser både til opplæringslovens § 9A, som sikrer elever i grunnopplæringen dette, og til arbeidsmiljøloven som hjemler arbeidstakeres rett til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø.

Opplæringslovens § 9A slår fast at «alle elever i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring». Krav til nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering er lovfestet. Opplæringslovens § 9A gjelder imidlertid ikke for voksne elever i grunnskolen. Deltakere som får opplæring etter Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere har heller ikke slike rettigheter. Ifølge rapporter fra praksisfeltet og forskning tyder det imidlertid på at det kan være behov for lovregulering også på dette området.

Kompetanse Norge er kjent med at enkeltpersoner opplever mobbing, hets og trakassering i introduksjonsprogrammet på grunn av seksuell orientering, etnisitet mv., og at deltakere opplever å bli utsatt for ulike former for negativ sosial kontroll. Kompetanse Norge har fått kjennskap til at dette også har ført til at enkeltpersoner har avsluttet sin pliktfestede opplæring før tiden. Det har også kommet fram at lærere har rapportert at trakassering og mobbing ofte kan være vanskelig å avdekke både fordi det skjer i det skjulte, det kan være subtilt, og det kan ytres på et språk læreren ikke forstår. Videre mangler mange lærere verktøy og metodikk i arbeidet med å håndtere og forebygge trakassering og mobbing. Enkelte opplæringssentre, for eksempel Nygård skole i Bergen, jobber aktivt for å fremme mangfoldskompetanse. Alle deltakere får undervisning om mangfold knyttet til seksuell orientering, og samtlige lærere får kursing i hvordan undervise om temaet. Tilbakemeldinger fra praksisfeltet tyder på at det er et stort behov for kompetanseheving på dette feltet. Forskning på dette området bekrefter inntrykket. Nordlandsforsknings rapport fra 2018 om levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn dokumenterer opplevd mobbing, diskriminering og trakassering i asylmottak og introduksjonsprogram for denne gruppa (Eggebo, Stubberud og Karlstrøm, 2018). Samme tema løftes også frem i *Trygghet, mangfold, åpenhet. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017–2020* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016). Regjeringen ønsker med denne handlingsplanen både å styrke den forebyggende innsatsen på dette området og den enkeltes rettsvern.

Kompetanse Norge er av den oppfatning at det i dag er tilfeldig om skolene har kompetanse i å håndtere og forebygge mobbing, trakassering og utestenging blant annet som følge av negativ sosial kontroll. Arbeidet med tiltakene knyttet til *Retten til å bestemme over eget liv – handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2017–2020* er nå i slutfasen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

En lovhjemling av den enkelte deltakers rett til et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø og samtidig av kommunens plikt til å sørge for dette, vil bidra til en styrking av mulighetene for å realisere flere av tiltakene i de to nevnte handlingsplanene. En lovregulering på dette området vil sikre en mest mulig likebehandling av deltakerne, og en mest mulig enhetlig praksis i kommunene. Det vil da også kunne være et tilsynstema for Fylkesmannen.

16.2 Elevråd/brukerråd

Kompetanse Norge vil i tillegg be departementet vurdere om det bør innføres en plikt til å innføre elevråd i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere tilsvarende elevråd i grunnopplæringen. Ifølge opplæringsloven § 11-2 skal det ved hver

skole finnes et elevråd med representanter fra minimum 5.–7.trinn og 8.–10.trinn. Skolene/kommunen kan bestemme at elevrådet også skal ha med elever fra de lavere klassetrinnene. Elevrådet skal jobbe for fellesinteressene til elevene på skolen og for å skape et godt lærings- og skolemiljø.

Kompetanse Norge er kjent med at det er etablert elevråd/brukerråd ved enkelte voksenopplæringssentre, men at dette ikke er gjennomgående praksis. Introduksjonslovens intensjon er at deltakerne skal bli økonomisk uavhengige og delta aktivt i arbeids- og samfunnsliv. Demokrati og velferdssamfunn er et eget tema i Læreplan for 50 timer samfunnskunnskap, og et av formålene med opplæringen er at den skal bidra til at deltakere «reflekterer over og samtaler om grunnleggende verdier og utfordringer i det norske samfunnet knyttet til demokrati, likestilling og menneskerettigheter, og at de kan uttrykk egne meninger om slike spørsmål» (FOR-2012-04-19-358).

Målgruppa for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er voksne mennesker. Kompetanse Norge mener at brukermedvirkning i opplæringen bør lovreguleres, slik at det blir en enhetlig praksis i alle kommuner. Allerede fra 5. klasse har norske elever en slik rettighet, og opplæring i demokrati er dermed svært konkret i norsk skole. Etter vårt syn bør dette også være tilfellet for deltakere i opplæringen av voksne innvandrere i norsk og samfunnskunnskap.

Referanser

Arnesen, H., Roddvik, V. og Sletten, I.R. (2015). *Norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet, Kartlegging og anbefalinger*. Oslo: Vox.

Barne- og likestillingsdepartementet (2016). *Trygghet, mangfold, åpenhet. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017–2020*. Oslo: BLD. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/6e1a2af163274201978270d48bf4dfbe/hbti_handlingsplan_web.pdf

Berg G. J. og Vikström J. (2009) *Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality*, Institute for the Study of Labor, Nederland

Berg, L. (2015). *Voksenlæreres kompetanse og kompetansebehov*. Oslo:Vox

Birkeland, P., Fodstad Larsen, M og Lønvik, K. (2015). *Organisering av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap*. Oslo: Vox.

Birkeland, P. og Jensen, S.A. (2016). *Kompetanse og kompetansebehov blant lærerne i 50 timer samfunnskunnskap*. Oslo: Vox

Birkeland, P., Midtbø, T. og Ulven, C.H. (2019). *Resultater på Norskprøven for voksne innvandrere 2014-2017*. Oslo: Kompetanse Norge.

Hyltenstam, K., Axelsson M. og Lindberg I. (red.) (2012), *Flerspråkighet – en forskningsöversikt*. Vetenskapsrådets rapportserie, Vetenskapsrådet 5:2012

Bækgaard, B. 2019. *"Vi tager jo drømmene fra dem!" En undersøgelse af, hvordan frivillige i Dansk Flygtningehjælp oplever, at de seneste lovændringer på udlændinge- og integrationsområdet påvirker mennesker med flygtningebaggrund*. København K.: Dansk Flygtningehjælp

Carlsen, C.H., Gujord, A-K.H og Bugge, E. (2019). *Forskare: Språktest ger inte bättre integration*. Researchgate.net. Hentet fra: https://www.researchgate.net/publication/333668190_Forskare_Spraktest_ger_inte_battre_integration

Djuve, A.B., Kavli, H.C. Braanen Sterri, E. og Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31, hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>.

Djuve, A.B. og Kavli, H.C. (2018), *Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail*, European Trade Union Institute (etui), årgang 25, utgave 1, sidene 25–42

Djuve, A.B., Kavli, H.C., Raaum, O., Markussen, S., Hærnæs, Ø. M. og Tommaso, M. L. D. (2019), *Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet. Forslag til modeller for pilotering og utprøving*, Fafo-rapport 2019:29. Hentet fra: <https://fafo.no/images/pub/2019/20726.pdf>

Eggebo, H., Stubberud, E. og Karlstrøm, H. (2018). *Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge*. NF rapport nr.: 9/2018. Bodø: Nordlandsforskning AS

FOR-2012-04-19-358. *Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358>

FOR-2017-11-08-1846. *Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring*. Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-11-08-1846#KAPITTEL_1

Hyltenstam, K. (2019). *Argumenten är gripet ur luften*. I tidningencurie.se. Hentet fra: <https://www.tidningencurie.se/debatt/argumentet-ar-gripet-ur-luften/#.XHpELNkuMhE.facebook>

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Retten til å bestemme over eget liv – handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2017–2020*. Oslo: Justisdepartementet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettet-til-a--bestemme-over-eget-liv.pdf

Kompetanse Norge (2018). *Utredning om krav om kompetanse i norsk som andrespråk for lærere som underviser voksne innvandrere etter introduksjonsloven*. Svar på oppdrag 1 i oppdragsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kompetanse Norge for 2018. Upublisert. Oslo: Kompetanse Norge.

Kunnskapsdepartementet (2019). *Prop. 1 S (2019-2020)*.

Leirvik, M.S. og Staver, A.B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* NIBR-RAPPORT 2019:2. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR OsloMet – storbyuniversitetet. Hentet fra: <https://fagarkivet.oslomet.no/nb/item/asset/dspace:13245/2019-2.pdf>

Lillevik, R. og Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering*. Fafo-rapport 2018:35. Oslo: Fafo. Hentet fra: <https://www.fafo.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/en-mulighet-for-kvalifisering>

Meld.St. 16 (2015–2016). *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/>

Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk (2007). *Ämnesteoretisk kunskapsbas för sfi-läraryrket*. Hentet fra: http://www.andrasprak.su.se/polopoly_fs/1.47866.1326708230!/publ_kunskapsbas_en_kort.pdf

Nokut 2019. *GSU-listen*. Hentet fra: <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/nokuts-landdatabase2/GSU-listen/>

Norton, B. (2000) *Identity and language learning. Gender, ethnicity and educational change*. London: Longman

NOU 2017:2 (2017). *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>

NOU 2018:13 (2018). *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring — Finansiering av livsopphold*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/>

NOU 2018:15 (2018). *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>

Rambøll (2016). *Evaluerings av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Oslo:Nafo. Hentet fra: <https://nafo.oslomet.no/evaluering-av-saerskilt-sprakopplaering-og-innforingstilbud/>

Rambøll (2018). *Evaluerings av utprøving av karriereveiledning for beboere i mottak med begrenset oppholdstillatelse på grunn av tvil om identitet*. Oslo: Kompetanse Norge. Hentet fra:
https://www.kompetansenorge.no/contentassets/1245f805c2864305b8247abdbecd5c21/evaluering_av_utproving_av_karriereveiledning.pdf

Rundskriv G-01/2016 (2016). Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>

Samordna opptak 2019. *Krav til norsk og engelsk for høyere utdanning*. Hentet fra:
https://www.samordnaopptak.no/info/utenlandsk_uttanning/sprakkrav/krav-til-norsk-og-engelsk-for_hoyere_uttanning/

Statistisk Sentralbyrå B: Boks A2.2 i OECD (2012). *Education at a Glance 2012*. OECD Indicators

Utdanningsdirektoratets (2018). *Fullført videregående opplæring fra utlandet som ikke blir godkjent som opplæring som gir studie- eller yrkeskompetanse*. Regelverkstolkninger. Hentet fra:
<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-i-utlandet/fullfort-videregaende-opplaring-fra-utlandet-som-ikke-blir-godkjent-som-opplaring-som-gir-studie--eller-yrkeskompetanse/>

