



Det Kgl. Kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Vår dato 01.11.2010
Deres dato 21.06.2010
Vår referanse DM 308855
Deres referanse 201003005

Hørings svar - NOU 2010:7 Mangfold og Mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings systemet

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til departementets høringsbrev. NHO vil konsentrere sitt hørings svar om de temaer som i hovedsak angår arbeidslivet direkte, i tillegg til de generelle merknadene.

1. Generelle merknader

1.1. Sterk vekst i antall innvandrerelever gir store utfordringen

Innledningsvis vil NHO peke på at innvandrerbefolkningen i Norge er i meget sterk vekst, og dette vil medføre store utfordringer i integrerings- og utdanningspolitikken i tiårene som kommer. Innvandrerbefolkningen vil ventelig passere en million i 2027, noe som er nær en dobling fra 2009-nivå. Antallet barn og unge vil stige tilsvarende. Den sterke tilstrømmingen medfører også at det i mange tiår fremover vil være slik at tilnærmet halvparten av de med innvandrerbakgrunn i utdanningssystemet vil være født utenlands. I det offentlige ordskiftet om minoritetsspråklige utdanningssystemet kan man ofte få inntrykk av at det i hovedsak er snakk om 2. generasjon innvandrede. Dette er altså langt fra tilfelle.

Tilgjengelige statistikk – blant annet referert i innstillingen - viser at fremmedspråklige elever, særlig med ikke-vestlig bakgrunn, gjør det dårligere på alle nivåer i utdanningssystemet enn majoritets elevene (med unntak av studietilbøyeligheten hos 2. generasjon). I størst grad gjelder dette, naturlig nok, de som er kommet til Norge i skolealder.

1.2 Det er behov for seriøse anslag over kostnadene ved utvalgets forslag

Med disse store og voksende utfordringene blir det ekstra viktig at de tiltakene som foreslås, vurderes nøye i forhold til de kostnader de medfører og hvilke resultater som kan forventes å komme ut av tiltakene. Det er ikke akseptabelt at et offentlig

utvalg møter tunge kostnadsspørsmål med generelle bemerkninger om at utdanning er viktig for økonomisk vekst, slik det gjøres i innstillingens kap 21.

1.3 Utdanningsambisjonene må ikke reduseres

NHO vil også advare mot at utdanningsambisjonene devalueres under dekke av mangfold. Som eksempel vil vi trekke frem utvalgets forslag om at det skal "opprettes en særskilt ordning for elever som kommer i ungdomsskolealder eller senere", som skal kunne gi "studiekompetanse eller yrkeskompetanse uten eksamen etter ordinær læreplan i norsk" (9.11.2). Det vil neppe gjøre det enklere verken å få læreplass eller å klare seg i videre studier. Likeledes er det lite tjenlig å gi voksne innvandrere "anledning til å ta eksamen som privatister i annet fremmedspråk enn engelsk, og at karakteren i dette faget kan erstatte engelskkarakteren." (11.6) Slike forslag er mer uttrykk for gode hensikter enn for en realistisk tilnærming av hvilke kompetansekrav som faktisk finnes i arbeidslivet og utdanningssystemet.

1.4. Aktiv eierstyring og klare mål for opplæringen

Utvalget påpeker store forskjeller mellom skoleeierne når det gjelder hvilken grad det foregår en aktiv og systematisk eierstyring. Utvalget uttaler at det må settes mer tydelige mål for opplæringen av minoritetsspråklige, med resultatmål for læringsutbytte hos minoritets elever. Utvalget mener det er behov for en kombinasjon av sterkere styring og mer aktiv støtte og veiledning til skoleeiere fra statlig hold. NHO støtter dette. For at innvandrerdømling skal tilegne seg de basisferdigheter som må til for å kunne fungere i arbeidslivet er det nødvendig med kontinuerlig kvalitetsforbedring i grunnopplæringen, det løses ikke først og fremst gjennom særiltak for minoritetsgrupper. Dette krever stor oppmerksomhet fra skoleeierne. For å fylle denne rollen på en god måte er det viktig at kvalitetsarbeidet gis en tydelig retning fra nasjonale utdanningsmyndigheter og får bred politisk oppmerksomhet og støtte.

2. Grenseflater mellom opplæring og arbeid

2.1. Fagopplæringen

Fagopplæring i bedrift er en vel fungerende ordning for å føre en betydelig del av ungdomskullet frem til fagbrev. De som får læreplass, klarer seg stort sett bra. Problemet ligger i stor grad i frafallet de to første årene i videregående skole, og i overgangen fra skole til læreplass. Fremmedspråklige elever har noe større problemer enn majoritetsspråklige med å få læreplass, ved like karakterer. NHO vil sterkt understreke at det ikke er noe som tyder på at dette skyldes diskriminering fra bedriftenes side. I rapporten "Stayere, slutter og returnerte" (NIFU/STEP 2005) går Markussen og Sandberg gjennom faktorer som har betydning for om man får læreplass, og konkluderer slik: "Likedan for minoritets- og majoritetsspråklige; like stor sannsynlighet for å bli lærlinger under betingelsen alt annet likt.". Særlig peker de på at mange får læreplass gjennom nær familie. Minoritetsspråklige (og en god del majoritetsspråklige) som ikke har et slikt nettverk, stiller da med handikap i kampen om læreplasser.

Norskkunnskaper er av avgjørende betydning for å få læreplass. Utvalget skriver om dette (9.11.3): ”Manglende norskspråklig kompetanse kan ha relativt stor betydning for frafallet ved at eleven har vansker med å få læreplass. Mye kan derfor tale for å øke språkstøtten i læretiden.” NHO stiller seg tvilende til om slike ordninger vil gjøre det lettere for elever som er svake i norsk å få læreplass. Det er nok slik at bedriftene forventer at det grunnleggende er på plass før man får læreplass.

Praksisbrev er en ordning som er rettet mot elever som har svake kunnskaper i sentrale fag. Erfaringene fra forsøkene med ordningen så langt er positive. NHO vil tro at praksisbrev kan bli en ordning som kan fange opp en god del minoritets elever, dersom den blir gjort til en generell ordning. En forutsetning for å få til dette må være at det ikke innføres særtiltak for minoritets elever som gjør at bedriftene må forholde seg forskjellig til majoritets- og minoritets elever. For eksempel må grunnleggende norskferdigheter være på plass for alle som skal begynne på et løp mot praksisbrev i bedrift.

2.2. Overgangen mellom høyere utdanning og arbeidsliv

Mye tyder på at overgangen fra høyere utdanning til arbeidslivet kan være noe vanskeligere i Norge enn i mange andre land, det tar ofte tid å få sin første relevante jobb etter avlagt grad. Men sett bort fra dette er det slik at arbeidsledigheten blant de som har tatt høyere utdanning er så godt som null.

Når det gjelder studenter med minoritetsbakgrunn, ser vi at de har en noe tyngre vei inn på arbeidsmarkedet enn majoritetsstudentene, også når man tar hensyn til karakterer. Særlig gjelder dette første generasjons innvandrere og dem som har utdanning fra utlandet. NHO mener disse forskjellene stort sett kan forklares ved forskjeller i språkbeherskelse, samfunnskunnskap og nettverk/kontakter. Spesielt vil vi peke på at kravene til språklig presisjon og generell samfunnsforståelse vil være vesentlig høyere i yrker som krever universitetsutdanning enn for mange yrker som krever kortere utdanning. Vi kan ikke se, og har heller ikke sett dokumentert noe som tyder på at diskriminering fra bedriftenes side skal ha noen betydning for de forskjeller som finnes. Vi er forbauset over at rapporten nevner diskriminering som en mulig grunn (”trolig også diskriminering” (13.3)) for forskjeller, uten at det gjøres forsøk på å belegge dette med fakta.

NHO mener det er grunn til å se på systemene vi har for å godkjenne og validere utdanning tatt i utlandet. Dette gjelder enten det er norske studenter som har vært ute, eller utlendinger som kommer til Norge. For bedriftene er det sannsynligvis viktigere å få beskrevet hva den enkelte kandidat kan i forhold til norske kompetansekrav, enn hvordan den aktuelle utdanning kan innpasses i det akademiske grads- og studiepoengsystemet.

Videre vil vi peke på de generelle vansker alle grupper studenter ser ut til å ha i overgangen fra academia til det virkelige liv. NHO har i mange andre sammenhenger tatt til orde for studieordninger som bruker arbeidsplassen som læringsarena, og der arbeid i bedrifter kombineres med teoretisk læring ved lærestedene – en slags lærlingordning også for høyere utdanning. Det er mange gode grunner til å søke å fremme en slik utvikling, og en av dem er at det vil fjerne slike overgangsproblemer som mange studenter gar i dag.

2.3. Voksenopplæring

Prinsipielt mener NHO at opplæringstiltak rettet mot voksne innvandrere i all hovedsak bør sikte direkte mot yrkesdeltakelse. Som grunnlag for dette bør det foretas en grundig vurdering av realkompetansen til nyankomne innvandrere, jf også det som er sagt ovenfor (2.2) om høyere utdanning fra utlandet.

Det må ikke være slik at voksenopplæring for denne gruppen tar utgangspunkt i et rettighetssystem knyttet til grunnskole og videregående opplæring. Her er det snakk om å gi flest mulig best mulig forutsetninger for å komme i jobb raskest mulig, og virkemidlene må tilpasses dette. Vi er også svært skeptiske til at NAV skal sikre midler til livsopphold ved utdanning, slik det foreslås. Dette kan i verste fall undergrave hele ordningen med lån- og stipendbasert opplæringsstøtte, som er en bærebjelke i det norske utdanningssystemet. På dette punktet slutter vi oss til høringsuttalelse fra AD, se

<http://www.regjeringen.no/pages/13401085/Arbeidsdepartementet.pdf>

2.4 Introduksjonsordningen

Det brukes stor ressurser på introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Etter NHOs oppfatning er det særlig ett moment ved ordningen det bør sees nærmere på:

Retten til opplæring gjennom Introduksjonsprogrammet faller som hovedregel bort når innvandreren får arbeid. Kommuner som har relativt mange innbyggere med innvandrerbakgrunn opplever at overført tilskudd til språkopplæring ikke benyttes fullt ut fordi flere deltakere slutter som følge av arbeidstilbud før fullført opplæring. Kommunene bør ha en forpliktelse til å bruke slike overskuddsmidler til opplæringstiltak i bedriftene. Slike tiltak må iverksettes etter behov og tilpasses det aktuelle arbeidssted.

3. Bedrifter som arena for integrering

Arbeidslivet er sannsynligvis den viktigste integreringsarena i Norge. Arbeidslivet er også en arena for kunnskapsutvikling og for læring. Det gir et godt utgangspunkt for gode systemer for opplæring av innvandrere gjennom deltakelse i arbeidslivet.

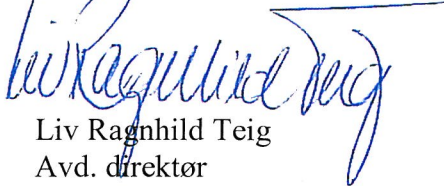
Men bedriftenes viktigste oppgave er verdiskaping. I den grad andre hensyn kommer i konflikt med verdiskapingen, vil det i siste instans være de andre hensynene som må vike.

Derfor er det nødvendig at ordninger for å integrere innvandrere gjennom opplæring i arbeidslivet, lages slik at bedriftene selv ser seg tjent med å delta i disse ordningene. Fagopplæringen er det kanskje beste eksemplet vi har på hvordan bedrifter tar et stort samfunnsansvar basert på egeninteresse.

Her er det gode, strømlinjeformede ordninger hvor reglene for ansettelsesvilkår og avlønning er klare, kombinert med forutsigbare offentlige støtteordninger og et organisatorisk rammeverk med deltakelse fra partene i arbeidslivet både regionalt og nasjonalt.

Det er slike prinsipper som bør legges til grunn også for tiltak for å øke innvanderes kompetanse i arbeidslivet. Stabile rammebetingelser og incitamentsordninger som tar utgangspunkt i bedriftenes behov for å drive lønnsomt vil være langt mer virkningsfullt enn pålegg og tvungne ordninger.

Vennlig hilsen
NÆRINSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Avd. Arbeidsliv



Liv Ragnhild Teig
Avd. direktør