



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
201104260-/ABU

Dato
13.10.2011

Høring NOU 2011:14 Bedre integrering

Det vises til brev datert juni 2011.

Kunnskapsdepartementet mener NOU 2011:14 gir et godt bilde av hvordan integreringen skjer på ulike ansvarsområder. Dokumentet er imidlertid svært omfattende, og den foreslår en rekke små og store aktiviteter/tiltak uten å prioritere hva utvalget vurderer som viktigst. Kunnskapsdepartementet har i hovedsak konsentrert sine kommentarer til departementets ansvarsområder.

I innledningen (kapittel 2, s.28) foreslås det å vri hovedmålet fra "like muligheter" til "like resultater. Dersom en går inn for en slik endring, må også andre indikatorer enn innvandringsbakgrunn tas med i betraktningen – som utdanningsnivå, botid, lav sysselsetting, inntektsnivå osv. Sammenligningsfaktorene handler ikke nødvendigvis om etnisk bakgrunn, men om andre faktorer. Personer med lignende kjennetegn vil kunne ha de samme utfordringer uavhengig av etnisk bakgrunn, og da må "like resultater" måles ut fra et knippe indikatorer.

I kapittel 7 kunne det med fordel vært trukket frem positive trender knyttet til innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre sin deltakelse og prestasjoner i barnehage og skole, da det viktig også å trekke fram den positive utviklingen som skjer.

Under 7.2.2 vil vi presisere at det først og fremst er sosial bakgrunn og språkferdigheter som kan forklare ulikheter i læringsutbytte mellom minoritetsspråklige elever og majoriteten. Vi stiller oss noe spørrende til formuleringene i dette punktet, der det påpekes at monokulturelle holdninger og praksiser også er av avgjørende betydning. KD

er enig i at dette er viktig, men hvorvidt det har like stor forklaringskraft med hensyn til minoritetsspråklige elevers resultater som språkvansker og sosial bakgrunn, er vi usikre på.

I samme punkt nevnes det også at foreldrenes bruk av eget morsmål overfor barna kan ha uheldige konsekvenser for stimulering til norsklæring. Dette er i strid med mye annen forskning der det blir lagt vekt på at det er positivt at foreldrene snakker på sitt morsmål til barna. Her peker tydeligvis forskningen i motsatte retninger, og spørsmålene bør derfor omtales med en viss forsiktighet.

Under 7.5.2 omtales læremidler som ikke er godt nok tilpasset minoritetsspråklige elevers kulturelle og språklige referanser og kunnskap som en utfordring for disse elevene. Vi er enig i at dette er en utfordring, men utdanningsmyndigheten har ingen instruksjonsmyndighet overfor læremiddelutviklerne.

KD setter spørsmålstegn ved om det er mulig å oppnå resultatlikhet mellom elever i grunnopplæringen. Vi skal ha høye ambisjoner på vegne av alle elever, men det er urealistisk å forvente at en elev med kort botid skal kunne oppnå de samme resultatene som en elev som er født i Norge. Vi stiller oss også noe undrende til hva NOU 2011:14 (se side 202) legger i begrepet resultatlikhet, da dette etter utvalgets mening ikke betyr like gode karakterer, men at de skal oppnå like gode resultater i opplæringssystemet som befolkningen for øvrig.

Det er positivt at utvalget vektlegger tidlig innsats for nyankomne elever, og interessant å se forslagene knyttet til dette.

Definisjoner og definsjonsstandarder er utfordrende (side 206), men det må alltid være slik at den enkelte elevens situasjon og behov er førende for hvilket tilbud som gis (ikke hvilken "kategori" eleven måtte tilhøre).

Under 7.8.3 "Tiltaksområde 1 – opplæringsloven" anbefales *en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven i et integreringsperspektiv for bl.a. å vurdere hvordan læringsmål, forskrifter/læreplaner og læringsmateriell er tilrettelagt for innvandrerelever med ulike behov og forutsetninger*. Vi vil peke på at Meld. St. nr. 19 (2009–2010) *Tid for læring* har foreslått at deler av opplæringsregelverket skulle gjennomgås med sikte på å gjøre det enklere og mer tydelig. Departementet har gjennomgått deler av opplæringsloven og privatskoleloven ut fra et generelt perspektiv om forenkling og vurdert bruken av skjønnsmessige bestemmelser. Det er per i dag ikke aktuelt med en ny og helhetlig gjennomgang av opplæringsloven.

Under 7.8.4 "Tiltaksområde 2 – barnehage" støttes forslaget om at det må iverksettes tiltak som sikrer at barnehageansatte har tilstrekkelig kompetanse til å kunne tilby språkstimulering for barn med innvandrerbakgrunn. At det må innføres mer systematisk samarbeid mellom hjem og barnehage, og mellom barnehage og skole før skolestart støttes både av Stortingsmelding 41 om Kvalitet i barnehagen, av Østbergutvalget og Brennautvalget.

Setningen *Det skal gjennomføres tidlig og jevnlig språktesting av alle barn i førskolealder, med påfølgende rett og plikt til gratis språkstimuleringstiltak for alle barn som ikke behersker norsk* gir inntrykk av spesialpedagogisk tenkning, noe som skal være unødvendig når man snakker om tospråklige barn i sin alminnelighet. Både barnehager og helsestasjoner bruker kartleggingsverktøy, men ikke *tester* for å finne ut hvor barn er i sin språklige utvikling. Det er så vidt vi kjenner til, ikke utviklet tester for å vurdere barns flerspråklige forutsetninger, mens det finnes gode kartleggingsverktøy. De tester som finnes på førskolebarns språk, er laget for å vurdere språkvansker hos ett-språklige norske barn. Et ekspertutvalg som gjennomgår verktøy som brukes for å vurdere språklige forutsetninger hos flerspråklige barn, og som skal komme med anbefalinger om hvordan kvaliteten i arbeidet kan sikres, leverer sin innstilling til Kunnskapsdepartementet i slutten av november. Stortingsmelding 41 om Kvalitet i barnehagen fremhever at kartlegging ikke er et mål i seg selv, men et utgangspunkt for å gi barn som trenger ekstra oppfølging god og tidlig hjelp. Alle barn i barnehagen skal profittere på et godt språkmiljø. På bakgrunn av overstående anbefaler vi at begrepet ”kartlegging” brukes fremfor ”testing”.

I forbindelse med formuleringen om *rett og plikt til gratis språkstimuleringstilbud* viser vi til Østbergutvalget og Brennautvalget, som begge anbefaler at barnehage må være frivillig. Kunnskapsdepartementet sier i Stortingsmelding 41 om Kvalitet i barnehagen at departementet vil innføre krav om at alle barnehager skal gi *et tilbud om* språkkartlegging ved 3-årsalder. Frivilligheten understrekes her.

Under 7.8.4 Tiltaksområde 5 heter det at *Det utvikles et innføringstilbud for elever som innvandrer til Norge rett før, eller i løpet av, skolealder*. Lovforslag om innføringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever ble sendt på høring 4. oktober 2011. Forslaget går ut på at nyankomne elever i grunnskolen og videregående opplæring skal kunne organiseres i særskilte innføringstilbud, hvor formålet er å lære elevene tilstrekkelig norsk slik at de kan få utbytte av ordinær opplæring. Elever skal kun tilbys innføringstilbud dersom dette er til det beste for eleven, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Det foreslås at slike innføringstilbud kan ha en varighet på inntil ett år, men at det i særskilte tilfeller kan vare inntil halvannet år. Videre foreslås det at det kan gjøres avvik fra læreplanverket når dette er nødvendig for å ivareta elevens behov, herunder fag- og timefordelingen og kompetansemål. For å sikre elevene/foresatte en valgfrihet foreslås det at et slikt vedtak krever samtykke fra elev/foresatte.

Under 7.8.4 Tiltaksområde 5 og 6 bes det om at den særskilte tilrettelagte språk-opplæringen for minoritetsspråklige elever etter opplæringslovens §§ 2-8 og 3-12 styrkes. Vi er usikre på om utvalget foreslår lovendring eller ei. Formuleringene kan tolkes slik at ordningene skal implementeres skikkelig og at det skal føres tilsyn med bestemmelsene. Dersom bestemmelsene ikke er godt kjent i sektoren, er dette uheldig og noe det bør settes fokus på.

I kapittel 8 ser begrepet *voksenopplæring* ut til kun å gjelde grunnopplæring for voksne, dvs. opplæring gitt etter kap. 4A i opplæringsloven. Det kan virke noe forvirrende da

begrepet i de fleste sammenheng også omfatter opplæring gitt i regi av studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner, samt opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

I kapittelet (s. 213 og 240) foreslås det at det skal foretas en utredning av innhold og organiseringen av voksenopplæringen og hvordan den best mulig kan samordnes med grunnleggende kvalifisering. Vi støtter dette. Forslaget henger også sammen med Østbergutvalgets forslag om en helhetlig gjennomgang av voksenopplæringen, og at norskopplæring, gitt etter kap 4A i opplæringsloven, må sees i sammenheng med introduksjonsordningen og den opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som gis i forbindelse med denne. En bedre samordning mellom disse tilbudene vil bidra til at deltakerne får gjennomgått opplæringsemnene en gang og dermed slipper å bruke unødvendig tid på noe de allerede har lært. Kunnskapsdepartementet ønsker å følge opp dette. Utvalget foreslår også at det nedsettes et eget utvalg for å gjennomgå dagens opplæringstilbud for voksne med innvandrerbakgrunn. Departementet mener at det er viktig at innvandrerbefolkningens behov sees i sammenheng med behovene i voksenbefolkningen som helhet. Behovene i innvandrerbefolkningen er, som i resten av befolkningen, sammensatte og ikke entydige. Det foreslås derfor at utvalgets forslag til utredning sees i sammenheng med en helhetlig gjennomgang av voksenopplæringsfeltet.

Under 8.1.2 vises det til Fordelingsutvalgets forslag om at mottakere av statlig støtte til opplæringstilbud automatisk skal få tilbud om kartlegging av grunnleggende ferdigheter / realkompetansevurdering. Kunnskapsdepartementet mener at dette kan være en arbeidsoppgave for de regionale karriereveiledningssentrene (bl.a. har sentrene i Hedmark og Vest-Agder allerede et ansvar for realkompetansevurdering, karriereveiledning og organisering av voksenopplæringen).

Under 8.6.3.2 uttaler utvalget uttaler: *For å gjøre arbeidstakere med innvandrerbakgrunn mer omstillingsdyktige og for å imøtekomme arbeidsgiveres behov for kvalifisert arbeidskraft, er det viktig å tilrettelegge for at flere innvandrere kan få grunnleggende kvalifisering og språkopplæring parallelt med ordinært arbeid....Tilrettelegging av norskopplæring og grunnleggende kvalifisering i kombinasjon med arbeid krever et felles løft mellom offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere.* Dette støtter vi fullt ut. Lærdommen fra program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) tilsier at dette er en form for læring som fungerer. Læring kan legges tett opp til arbeid, og kombinasjonen arbeid og læring kan gi gode effekter. Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har i 2011 utlyst midler til forsøk med "videregående opplæring på arbeidsplassen" (rettet mot helsearbeider-, barne- og ungdomsarbeiderfagene). Prosjektet kan gi lærdom for hvordan denne type opplæring kan organiseres og tilrettelegges. Det at flere parter gjøres ansvarlige (inkludert arbeidstakeren selv), er også viktig.

I kapittel 8 vises det også til at det er lite bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i voksenopplæringen, noe voksne ikke har rett til denne opplæringen etter opplæringsloven.

Kunnskapsdepartementet er koordinator for direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet) og kommentaren nedenfor gis med bakgrunn i den oppgaven:

Godkjenning for å utøve et lovregulert yrke, ikke betyr at personen er sikret et arbeid. Det er kun en godkjenning slik at personen kan søke på lovregulerte yrker. Det vil uansett være arbeidsgiver som til syvende og sist avgjør om han eller hun synes at personen er kvalifisert til jobben.

I NOU 2011:14 benyttes begrepet autorisasjon for lovregulerte yrker. Etter definisjonen av et lovregulert yrke i yrkeskvalifikasjonsdirektivet er dette et yrke hvor det er satt kvalifikasjonskrav i lov eller forskrift for å utøve yrket, det gjelder også indirekte krav. Det kan i tillegg være kvalifikasjonskrav i lov eller forskrift for bruk av en yrkestittel. Det vil si at det ikke bare er autorisasjon av lovregulert yrke som omfattes av direktivet. I det følgende vil vi benytte begrepet godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for et lovregulert yrke. Vi vil kort nevne at i i siste strekpunkt under oversikten over Grunnskole/videregående på s. 250 benyttes autorisasjon for lovregulert yrker (fag- og svennebrev), i vår kommentar vil dette ikke være et lovregulert yrke. Det er andre yrker som er lovregulert hvor det kun er krav til grunnskole/videregående skole, og hvor det ikke er krav til fag- eller svennebrev, truckfører/maskinfører er eksempler på slike yrker.

På s. 254 sies det at det er ca 170 lovregulerte yrker i Norge, at det er ulike regler for godkjenning av borgere innenfor og utenfor EU/EØS, og at dette har bakgrunn i direktiv 2004/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Riktig henvisning skal være 2005/36/EF. KD vil bemerke at det strengt tatt ikke er kun direktiv 2005/36/EF som gir bakgrunn for en forskjellsbehandling av borgere innenfor og utenfor EU/EØS-området. Det er flere direktiver som regulerer godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Dette gjelder for eksempel for revisorer (direktiv 2006/43/EF), forsikringsmeglere (2002/92/EF), flygeledere (direktiv 2006/23/EF), piloter og kabinbesetning (forordning 216/2008), yrker i maritim sektor (direktiv 2005/45/EF og 2008/106/EF) og advokater (direktiv 77/249/EØF og 98/5/EF). Vi viser også til EØS-avtalen artikkel 30.

Til orientering ga Stortinget sitt samtykke til å innlemme yrkeskvalifikasjonsdirektivet (2005/36/EF) i EØS-avtalen 12. februar 2008. Direktivet trådte i kraft i EØS-avtalen 1. juli 2009.

Det skal også nevnes at Europakommisjonen for tiden arbeider med en ytterligere forenkling av yrkeskvalifikasjonsdirektivet for å sikre raskere godkjenningsprosedyrer for de yrkene som omfattes av direktivet. Det forventes at de vil fremlegge et forslag i løpet av senhøstes 2011.

Etter vår oppfatning burde en i omtalen ha laget et klarere skille mellom reglene for personer innenfor og utenfor EU/EØS-området. Når det gjelder yrkeskvalifikasjonsdirektivet, er det klare saksbehandlingsregler som landene skal følge når det gjelder godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Det vil si at Norge ikke kan lage særkrav for

personer som kommer fra EU/EØS-området; saksbehandlingsreglene til de enkelte godkjenningkontorene må følge direktivet. Det vil bl.a. innebære at personer som ønsker godkjenning av de såkalte harmoniserte yrkene (lege, sykepleier, jordmor, farmasøyt, veterinær og tannlege), skal få godkjenning automatisk dersom de kan fremvise et kvalifikasjonsbevis som nevnt i vedlegg V til direktivet. For søkere fra andre yrker kan godkjenningmyndighetene i gitte tilfeller kreve at søker gjennomgår en egnethetsprøve eller en praksisperiode. Søker skal velge hvilket av de to tiltakene. Det skal også nevnes at yrkeskvalifikasjonsdirektivet indirekte vil regulere de krav for de harmoniserte yrkene som vi kan stille til en person fra et tredjeland. Norge kan ikke ha lavere krav til minimumsutdanning enn det som er nevnt i direktivet for personer fra tredjeland.

Når det gjelder forslagene i 9.8, ser det ut til at forslagene gjelder uansett om innvandrerer er fra et EU/EØS-land eller fra et tredjeland. Som nevnt over vil yrkeskvalifikasjonsdirektivet, andre direktiv og EØS-avtalen kunne begrense de mulighetene Norge har til å stille særkrav. Spesielt gjelder det krav til tilleggsutdanning, det selv om det i forslaget (Femte strekpunkt s. 266) er et tilbud.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet skal gjøre det enklere for søker å få sine yrkeskvalifikasjoner godkjent, og da vil det i enkelte tilfeller ikke være behov for tilleggsutdanning. Det er etter vår oppfatning viktig at søkere fra EU/EØS-området ikke først blir forledet til å få sin utdanning godkjent ved et universitet eller høyskole før søknaden sendes til et godkjenningkontor for å få godkjenning av yrkeskvalifikasjonene. For innvandrerer vil dette forlenge saksbehandlingstiden unødig.

Et forslag som kan fremmes, er der det er mulig å gjøre godkjenningprosedyren for tredjelandsborgere enklere og mer lik den som gjelder for søkere fra EU/EØS-området. Dette vil i så fall kunne gjelde godkjenningprosedyren til de regulerte yrkene som omfattes av direktiv 2005/36/EF.

Vi vil rette oppmerksomheten mot forslagene i kap. 9 om å innføre gratis oversettelse av utdanningsdokumenter ved søknad om godkjenning av utdanning tatt i utlandet, og at retten for eksempel kan inntre etter ca. 6 måneder i landet. Gratis oversettelse av utdanningsdokumenter ligger ikke innenfor KDs budsjett. Oversettelse av utdanningsdokumenter er et arbeidsmarkedstiltak og/eller et integreringstiltak og må derfor finansieres over disse myndigheters budsjett. Retten til oversettelse bør knyttes til oppholds- og arbeidstillatelse; ikke til oppholdstid i Norge. Rettigheter etter oppholdstid i Norge kan bl.a. føre til at flyten i behandlingen av asylsøknader gir tilfeldige utslag. Dessuten risikerer man at det brukes betydelige ressurser på oversettelse av dokumenter for asylsøkere som like etter returneres til opprinnelseslandet.

Videre heter det at personer med høyere utdanning gis rett til å få vurdert medbrakt kompetanse ved høyskole eller universitet, og at NAV gis ansvar for å sikre tilgang til et landsdekkende tilbud gjennom avtaler med utvalgte universitet og høyskoler. I denne sammenheng gjør vi oppmerksom på at det pågår et prosjekt som skal klarlegge systemer og prosedyrer for godkjenning av høyere utdanning for innvandrere som ikke kan dokumentere slik utdanning. Det er ennå ikke klarlagt om det vil bli sentraliserte eller

desentraliserte ordninger. NAV bør derfor få ansvaret for å bistå innvandrerne etter de til enhver tid gjeldende regler.

Vel så viktig for at samfunnet/innvandrere skal kunne utnytte medbrakt kompetanse, vil være norskundervisning på et høyere nivå, tilpasset nivået vedkommende skal kommunisere på. Også dette er et tiltak som ikke ligger under Kunnskapsdepartementets ansvar og som det ikke er bevilget midler til i departementets budsjett.

I 12.5 foreslås som en delstrategi at *Norsk skal være fellesspråk i offentlige tjenestetilbud som skole, barnehage og fritidstilbud mv.* Rammepplan for barnehagens innhold og oppgaver påpeker også at det er et viktig mål at barna utvikler et godt norsk språk i barnehagen, men understreker i tillegg at barnehagen må støtte at barna bruker sitt morsmål. Vi viser samtidig til Østbergutvalget som peker på morsmålets verdi og betydning, både i seg selv og som støtte i overgangen når barna kan et språk fra før av og er i ferd med å lære norsk.

Med hilsen

Sidsel Sparre (e.f.)
avdelingsdirektør

Anne Brit Udahl
seniorrådgiver