

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

Vår ref: 2011/557
Vår dato: 14.10.2011

Deres ref:
Deres dato: 28.6.2011

Høringsuttalelse NOU 2011:14 Bedre integrering

Vi viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 28.6.2011 om NOU 2011:14 *Bedre integrering*.

Vox støtter i det alt vesentlige utvalgets konklusjoner og forslag til tiltak. Vi oppfatter utredningen som særdeles grundig og godt underbygget med samfunnsøkonomiske analyser.

Vox vil konsentrere sin høringsuttalelse om områder knyttet til kap. 7: *Utdanning*, kap. 8: *Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere* og kap. 9: *Bedre bruk av innvandreres kompetanse*.

Vox mener følgende områder bør ha politisk prioritet:

- Samordning av norskopplæring og annen opplæring/utdanning
- Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse - karriereveiledning /rådgivning og bedre ordninger for godkjenning av utdanning og realkompetanse
- Opplæring for personer med svært kort eller ingen skolegang fra hjemlandet
- Språkopplæring for arbeidsinnvandrere
- Krav til formell utdanning hos de som underviser voksne innvandrere i norsk

Samordning av norskopplæring og annen opplæring/utdanning

Utvalget peker på utfordringer knyttet til dårlig samordning av norskopplæring og annen utdanning og kvalifisering. Mangelen på slik samordning skaper en rekke barrierer for voksne innvandrere som ønsker å ta utdanning i Norge. Vox støtter

Postadresse

Postboks 6139 Etterstad
0602 Oslo
Telefon 23 38 13 00
Telefaks 23 38 13 01

Besøksadresse

Skullerud
Olaf Helsets vei 5b
0694 Oslo

www.vox.no

postmottak@vox.no

Org.nr: 974 788 985

Kontonr: 8276 01 00389

Saksbehandler

Björg Ilebekk
avdelingsdirektør

derfor utvalgets forslag om en gjennomgang av dagens opplærings- og kvalifiseringstilbud for voksne innvandrere, slik at offentlige aktører gir et samlet godt opplæringstilbud (pkt 8.6.2, s 241, strekpunkt 4).

Vi stiller oss imidlertid tvilende til om det bør settes ned et eget utvalg for å utrede en reform slik utvalget foreslår (punkt 8.6.2, avsnitt 4 og 5). Mandatet som foreslås er meget vidt og vi frykter at det vil ta lang tid før nødvendige endringer blir satt i verk. Behovet for en voksenopplæringsreform bør drøftes, men da mener vi at den bør omfatte alle voksne, ikke bare innvandrere. En del av hindringene innvandrere møter, skyldes blant annet at opplæringstilbudene ikke er godt nok tilrettelagt for voksne generelt.

Mange av hindringene for et godt og samordnet tilbud er allerede kjent. Blant annet kan ulike lovverk hindre samordning. Vox foreslår derfor at berørte departementer setter i gang et arbeid med å endre lovverket der dette er til hinder for samordning.

Den enkelte kan ha ulike rettigheter til opplæring etter opplæringsloven og introduksjonsloven. Innføring av en lovbestemt rett kan i seg selv være positivt. Men samtidig fører det ofte til at det trekkes en grense mot dem som ikke har slik individuell rett og disse får ofte ikke et tilbud selv om de har behov for det. Dette kan ha uheldige konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. Vox har blant annet påpekt en del av disse hindringene for samordning i et notat til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 21. mars 2011.

Grunnskole

Retten til grunnskole for voksne gjelder for dem som ikke har fullført utdanning tilsvarende norsk grunnskole. Mange innvandrere har en grunnskoleutdanning som innholds- og kompetansemessig ikke er på nivå med fullført norsk grunnskole, selv om den kan ha hatt tilnærmet lik varighet. Personer med en slik bakgrunn vil i mange tilfeller ha store problemer med å følge opplæringen i videregående skole. Mange ville hatt behov for grunnskoleopplæring for voksne for å få et bedre faglig grunnlag, men etter opplæringsloven har de ikke individuell rett til dette. Det er kommunens prioriteringer og økonomi som vil avgjøre om det gis et tilbud.

Dagens grunnskole for voksne er heller ikke tilpasset store deler av målgruppen, noe som utvalget påpeker, og som også Vox har påpekt i samordningsnotatet til departementet.

Videregående opplæring

Formålet med norskopplæring etter introduksjonsloven er at innvandrerne skal lære norsk opp til et nivå som gjør at de kan bruke eller bygge videre på sin kompetanse. En betydelig utfordring i denne sammenheng er at opplæringsloven og introduksjonsloven ikke er samordnet. Retten til videregående opplæring er knyttet til alder og avsluttet grunnskole. Det er ikke anledning til å stille krav om norskkunnskaper for inntak. Voksne har ikke rett til tilpasset norskopplæring eller til tospråklig fagopplæring slik som unge elever har. Siden det ikke er definert et nivå for tilstrekkelige kunnskaper i norsk for å kunne følge undervisningen i videregående skole, er risikoen stor for at elever med svake norskkunnskaper ikke lykkes med opplæringen. Retten til opplæring representerer dermed ikke et likeverdig utdanningstilbud.

Personer med fullført videregående skole fra utlandet har ikke individuell rett til videregående opplæring. Dette gjelder selv om den utenlandske utdanningen ikke gir generell studiekompetanse i Norge¹. Kravet til studiekompetanse i Norge er generelt sett fullført 13 år grunnutdanning, mens det i de fleste land i Asia, Afrika og Latin-Amerika er fullført 12 år utdanning. For personer med kortere grunnutdanning enn 13 år kreves som regel ett eller to år høyere utdanning utover videregående skole². Dette innebærer at mange innvandrere faller mellom to stoler. De som har 11-12 år grunnutdanning fra hjemlandet, har ikke mulighet for opptak til høyere utdanning. Siden de ikke har individuell rett til videregående opplæring i Norge for å kunne kvalifisere seg for opptak til høyere utdanning, vil de ofte være henvist til det private utdanningsmarkedet. Dette kan gjøre det vanskelig for den enkelte å kvalifisere seg og føre til at mange ikke får tilgang til kompetansegivende utdanning.

Personer med fullført 11-12 år utdanning fra utlandet har ikke individuell rett til videregående opplæring. Imidlertid kan en yrkesfaglig utdanning være et langt mer realistisk og overskuelig mål for den enkelte enn det å ta høyere utdanning. Utdanningsdirektoratet oppfordrer fylkeskommunene til å gi et tilbud også til personer uten opplæringsrett, men det er usikkert hvor mange som faktisk får et slikt tilbud.

En person med påbegynt eller fullført høyere utdanning fra utlandet vil heller ikke kunne kreve opplæring på videregående skoles nivå, siden vedkommende har fullført videregående skole i hjemlandet.

For personer som har en utdanning som ikke kan brukes eller er lite relevant på det norske arbeidsmarkedet, som for eksempel jus, enkelte ingeniørfag og lærerutdanning kan det være hensiktsmessig eller ønskelig å ta en yrkesfaglig utdanning for å komme i arbeid. For samfunnet ville det være en god investering å legge til rette for ordninger som gjør dette lettere.

Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse – rådgivning/karriereveiledning og bedre ordninger for godkjenning av utdanning og realkompetanse

Vox støtter utvalgets forslag til tiltak for bedre bruk av den kompetansen innvandrere bringer med seg til Norge (punkt 9.8). Det er åpenbart at tiltak på disse områdene vil være lønnsomme både for den enkelte og samfunnet. Vi vil peke på at dette ikke bare gjelder de som har høy utdanning fra hjemlandet.

Norge er et av de landene i Europa som kommer dårligst ut når det gjelder innvandreres mulighet for godkjenning av utdanning og kompetanse fra utlandet, tilgang til utdanning, tilgang til karriereveiledning og muligheter for realkompetansevurdering, se Migrant Integration Policy Index (MIPEX).³ Tiltakene som er foreslått bør derfor settes i verk så raskt som mulig.

¹ Jf lovtolkning fra Utdanningsdirektoratet april 2011

² Kravene er presisert i NOKUTs GSU-liste.

³ <http://www.mipex.eu/>

Deltakerne i norskopplæringen bør få en lovfestet rett til rådgivning/karriereveiledning. Dette har de ikke i dag. Rettigheter, plikter og muligheter til opplæring og kvalifisering og bruk av medbrakt kompetansen i norsk arbeidsliv kan være utfordrende å sette seg inn i. Avklaring av deltakernes motivasjon og ønsker for fremtidig arbeid er dessuten viktig for en varig tilknytning til det norske arbeidslivet. Rådgivning/karriereveiledning er derfor svært viktig, og innvandrere har behov for dette så tidlig som mulig etter ankomst til Norge.

Retten til realkompetansevurdering er regulert i opplæringsloven, og gjelder personer med rett til opplæring. De som faller utenfor opplæringsretten, enten på grunn av alder, det vil si er under 25 år, eller utdanningsbakgrunn, har få muligheter til å få en slik vurdering med mindre Nav dekker kostnadene.

Vox foreslår at karrieresentrene i fylkene bygges ut slik at de kan påta seg oppgaven med å gi karriereveiledning og legge til rette for realkompetansevurdering til alle innvandrere som har behov for det. Det er i dag ikke en lovpålagt oppgave å ha karrieresentre, og ikke alle fylker har opprettet slike. De som eventuelt skal gi innvandrere rådgivning/karriereveiledning bør ha spesiell kompetanse når det gjelder aktuelt lovverk, hvordan utenlandsk utdanning blir evaluert i det norske systemet og hvilke spesielle utfordringer som er knyttet til rådgivning/karriereveiledning av innvandrere. Kompetanseheving av karriereveilederne på karrieresentrene i fylkene må være del av denne satsingen. Karrieresentrene kan også ha en nøkkelfunksjon i kompetanseheving av rådgivere i norskopplæringen og introduksjonsprogrammet fordi de har sentrale roller i oppfølgingen av den enkelte deltaker.

Opplæring for personer med svært kort eller ingen skolegang fra hjemlandet

Vi støtter målet om å "sikre at alle innvandrere skal ha tilstrekkelige lese- og skriveferdigheter for å delta på samfunnets ulike arenaer og på sikt fjerne analfabetisme." (pkt 8.61, første avsnitt, s 17). Vi er enige i at de fleste voksne som ikke kan lese og skrive på noe språk vil trenge lang tid for å lære å lese og skrive på norsk.

Utvalget foreslår en egen tilleggsopplæring i norsk for analfabeter (pkt 8.3.2.7, avsnittet *Forslag til tilleggsopplæring*, s 235). Det er noe uklart for Vox hva utvalget legger i denne tilleggsopplæringen. Vox arbeider nå med en revisjon av *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Læreplanen vil inneholde en egen modul i alfabetisering. Denne modulen vil ivareta den første lese- og skriveopplæringen for de som aldri har lært å lese og skrive.

Personer med mangelfull eller ingen skolegang vil imidlertid også ha stort behov for basisfag som samfunnsfag, naturfag, regning og ikt. Norskopplæring i kombinasjon med enkelte grunnskolefag, eventuelt også fag på videregående skoles nivå, vil derfor ha betydning også for denne gruppen (se kommentarer til punktet ovenfor om samordning).

Skillet mellom grunnskole og videregående opplæring for voksne kan i mange situasjoner være uhensiktsmessig for voksne elever. En mer fleksibel modell kan føre til flere gjennomfører en utdanning.

Vox støtter forslaget om at opplæringen med fordel kan kombineres med annen aktivitet, som arbeid. Dette vil kunne gi høyere motivasjon for læringen og forbedre læringsutbyttet og danne grunnlag for selvforsørgelse.

Språkopplæring for arbeidsinnvandrere

Vox støtter forslagene fra utvalget om å gi gratis norskopplæring til arbeidsinnvandrere og deres familier.

Vox har gjennom flere år pekt på det uheldige i at store grupper innvandrere ikke har tilgang til gratis opplæring.⁴ Før introduksjonsloven med rett og plikt til norskopplæring trådte i kraft i 2005, kunne alle innvandrere som ønsket det, få gratis norskopplæring. Utvalget har vist, gjennom samfunnsøkonomiske analyser, at det vil lønne seg å gi norskopplæring også til arbeidsinnvandrere som er i landet over tid. Med bedre ferdigheter i norsk vil den enkelte arbeidsinnvandrer styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet. Mange arbeidsinnvandrere som oppholder seg over lengre tid får familien sin til landet. Det er viktig at også disse sikres opplæring.

Krav til formell utdanning hos de som underviser voksne innvandrere i norsk

Vox støtter forslaget om krav til formell utdanning for dem som underviser innvandrere i norsk (punkt 8.6.2, s 241, strekpunkt 9). Det er behov både for å opprette moduler i norsk som andrespråk ved lærerutdanningene og flere videreutdanningskurs i faget. Det er stor søkning og til dels oversøkning til de få tilbudene som eksisterer i dag i norsk som andrespråk. Dette viser at det er et stort ønske blant lærere om kompetanseutvikling i faget.

“Fra lærere ved voksenopplæringssettene uttrykkes ønske om kompetanseheving i voksenpedagogikk, flerspråklighet og tverrkulturelt arbeid.” (punkt 8.1.2, s 216, 3. avsnitt). Det er uklart for Vox hva som menes med begrepet “flerspråklig kompetanse” i denne sammenhengen. Vox mener at det største behovet for kompetanseutvikling for lærere i norskopplæringen er innenfor norsk som andrespråk.

Annet

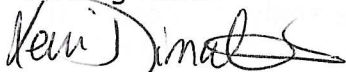
Vox støtter utvalgets forslag om at elever som følger læreplanen i grunnleggende norsk helt fram til endt videregående opplæring, skal gis avsluttende karakter i dette faget (punkt 7.8.6, side 210 under Tiltak, 3 strekpunkt). Som vi påpekte i samordningsnotatet til departementet, har innvandrere som kommer til landet sent i skoleløpet eller i voksen alder ikke mulighet til å konkurrere på lik linje med andre siden de må ta samme eksamen i norsk som andre.

⁴ Se b. la <http://www.vox.no/no/Analyse-og-dokumentasjon/Tidligere-publikasjoner1/Basis-2008> og <http://www.vox.no/no/Analyse-og-dokumentasjon/Tidligere-publikasjoner1/Basis-2007/>

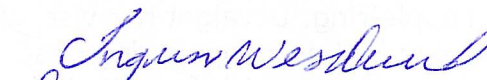
Vox foreslår at også elever som får tilpasset norskopplæring i grunnskolen gis avsluttende karakter etter læreplanen i grunnleggende norsk. Manglende karakter i norskfaget etter endt opplæring i et skoleslag kan føre til at man ikke kommer videre i utdanningssystemet. Dette gjelder særlig i overgangen mellom videregående skole og universitet/høyskole.

Manglende karakter i norskfaget fører til man ikke kan dokumentere at plikten til opplæring etter introduksjonsloven er oppfylt.

Vennlig hilsen

for 

Jan Ellertsen
direktør



for Bjørg Ilebekk
avdelingsdirektør