



**UTDANNINGS
FORBUNDET**

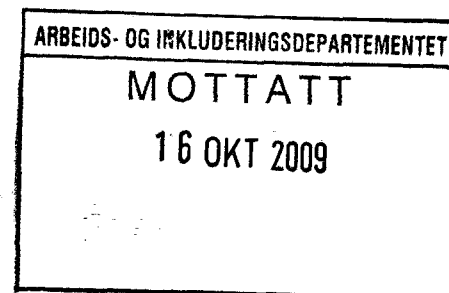
Vår dato
14.10.2009
Avdeling

Deres dato
Deres referanse
200802160-/HEG

Vår referanse
09/00956-6
Arkivkode
62

Vår saksbehandler
**Marianne Løkholm
Lewin**
Direkte telefon
24142218

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO



Høring - Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften

Viser til høringsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet med forslag om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften

Utdanningsforbundets høringssvar vil kommentere følgende endringsforslag:

- Innføring av obligatoriske prøve i norsk og samfunnskunnskap
- Utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- Endring av vilkår for statsborgerskap og bosettingstillatelse
- Innføring av statligtilsyn og plikt til å føre intern kontroll med forvaltning av introduksjonsprogram og -stønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt Nasjonalt introduksjonsregister
- Økonomiske og administrative konsekvenser

Utdanningsforbundets høringssvar tar utgangspunkt i at lovendringenes intensjoner er å støtte opp om den forskriftsfestede læreplanen i norsk og samfunnskunnskap.

I læreplanen står det at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal gi innvandreren mulighet for likestilling, deltakelse og integrering i det norske samfunnet. Målet for opplæringen er å bidra til å gi mennesker i voksen alder adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter som fremmer den enkeltes verdiorientering og personlige utvikling, og styrker grunnlaget for selvstendig innsats og samarbeid med andre i yrke og samfunnsliv.

IMDI har gitt følgende målsettinger for norskopplæringen:

- Innvandrere skal raskt ut i opplæringen.
- Flere skal opp til norskprøve.
- Andelen som består norskprøvene, skal økes.

Innføring av obligatoriske prøve i norsk og samfunnskunnskap

Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste at opplæringen i norsk og samfunnsfag avsluttes med en obligatorisk prøve i norsk.

- Det blir opp til deltakeren om vedkommende vil meldes opp til norskprøve 2 eller 3.
- Deltakeren får ta prøven gratis på nytt, hvis prøven ikke består.

Utdanningsforbundets syn:

- Utdanningsforbundet støtter forslaget om innføringa av obligatoriske prøver, men med følgende kommentarer og forslag:

Behov for samordning av lovverk

Det er behov for å se kravene og rettighetene til voksne i opplæringsloven i sammenheng med kravene i introduksjonsloven. Departementet argumenterer for at norskprøvene vil gi arbeidsgivere, utdanningssystemet og hjelpeapparatet informasjon om den enkeltes norskkunnskaper er tilstrekkelige til å bli ansatt eller for å gjennomføre en utdanning.

I henhold til opplæringsloven er det i dag ikke anledning til å stille krav om norskkunnskaper for å få tilbud om videregående opplæring for voksne. Dette er en betydelig utfordring for den enkelte deltaker og fylkeskommunen. Intensjonen om at det skal være en sammenheng mellom norskopplæring og videre utdanning og arbeid er god, men det er per i dag ingen samordning mellom opplæringsloven og introduksjonsloven.

I Oslo som har landets største andel voksne i opplæring med over 8000 elever i voksenopplæringa, hvorav ca 6000 er i norskopplæringen, er også flertallet av vokselevne i grunnskole og videregående opplæring, innvandrere.

Tallene herfra viser med all tydelighet at det er behov for en grundig gjennomgang og vurdering for å se på sammenhengen mellom rettigheter, krav og intensjoner i lovverkene som omhandler voksnes rettigheter til opplæring generelt og norskopplæring spesielt. Voksnes rettigheter til grunnskole og videregående opplæring i opplæringsloven, og norskopplæringen i introduksjonsloven bør sees i sammenheng for å gi den enkelte voksne gode, reelle muligheter for å delta i utdanning og arbeidsliv.

Behov for faglig-pedagogisk begrunnelse

Ved en eventuell innføring av obligatoriske prøver må oppmelding ikke skje ut fra en juridisk bestemmelse, men skje på bakgrunn av en faglig- pedagogisk vurdering av den enkeltes språknivå. Lovendringene må ta hensyn til den gruppen voksne som har liten eller ingen utdanning fra før.

Av erfaring vet man at voksne analfabeter og voksne med liten utdanning har behov for mange flere timer enn 600, for å nå et språknivå som kreves i norskprøve 2 og 3. Få av disse vil bestå en prøve etter 600 timer.

En stor gruppe deltakere er i utgangspunktet analfabeter eller har liten skolegang når de starter på norskopplæring. Det er kun de store byene som har morsmåslærere som kan gi disse lese og skriveopplæring på morsmålet. Det betyr at en stor del av disse vil måtte lære å lese og skrive via norsk, noe som er en stor og vanskelig prosess og som tar veldig lang tid. Hvis de kommer til landet i voksen alder, vil de fleste forbli funksjonelle analfabeter, selv om de har gått lenge på norskkurs. Denne gruppen bør tas hensyn til i en eventuell obligatorisk prøve.

Utdanningsforbundet støtter departementet i at det ikke bør knyttes sanksjoner til obligatoriske prøver.

Behov for videreutvikling av prøver, vurdering og dokumentasjon

Skal det innføres obligatoriske prøver, må prøvene utvikles slik at de gir relevant informasjon om språknivå til den enkelte voksne og fortelle hva den enkelte voksne kan.

Prøvene kan danne grunnlaget for kartlegging av språkferdigheter på et gitt tidspunkt og dermed vise behovet for eventuell videre opplæring.

Det bør lages en prøve som ligger under det nivået dagens norskprøve 2 ligger på, for dem uten tidligere skolegang. Den bør i hovedsak være en muntlig test i praktisk bruk av norsk og om de forstår de grunnleggende rettigheter og plikter i det norske samfunn. Prøveresultatet kan danne et kartleggingsgrunnlag for videre språkopplæring.

Prøvene bør inneholde en del samfunnskunnskap, fordi samfunnskunnskap er en del av læreplanen, og den enkelte voksne har behov for kunnskap om det norske samfunnet for å delta aktivt.

Vurderingen i dagens ordning er beslått / ikke bestått. Prøveresultatet bør vurderes og graderes i forhold til oppnådde språkferdigheter og kunnskaper relatert til læreplanens målsettinger. Vurderingen av oppnådd språknivå kan da gi de voksne som har gjennomgått norskopplæring, en dokumentasjon som igjen danne grunnlag for å dokumentere videre opplæringsbehov.

Voksne som bruker tid på opplæring bør ha krav på å få dokumentert opplæringen fordi norskopplæringen er viktig for den enkeltes tilgang på videre norskopplæring, arbeid eller videre utdanning. Dokumentasjonen kan bidra til å øke tilgangen til utdanning og arbeid, og dokumentere behov for videre norskopplæring.

Realisering av rettigheter

Det argumenteres i høringen for at samfunnskunnskap ikke skal inngå i prøven, fordi små kommuner ikke har sett seg i stand til å gi opplæring i henhold til de voksnes rettigheter til denne delen av læreplanen.

Vi har forståelse for at det kan være vanskelig å gi opplæring i samfunnskunnskap på et språk den voksne behersker. Hvis læreplanen per i dag, er for ambisiøs til å kunne realiseres i kommunene, bør den omarbeides. Alle voksne trenger et minimum av kunnskaper om det samfunnet de skal være en del av. Det er prinsipielt ikke akseptabelt at voksne med en legal rettighet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ikke får den opplæringen de har krav på og at lovverket i tillegg legger til rette for at rettigheten ikke gjennomføres.

I høringen foreslås det at voksne må ha bestått statsborgerskapsprøven der det er krav til samfunnskunnskap i tillegg til språkkravene for å få statsborgerskap. Dette forslaget gir uklare signaler om samfunnskunnskapens status til kommunene, fordi ordningen i dag er at bestått norskprøve 2 og 3 gir fritak fra statsborgerskapsprøven.

De forskjellige prøvekravene og fritaksreglene må gjennomgås for å få et logisk regelverk.

Rett og plikt i norsk og samfunnskunnskap økes fra 300 til 600 timer

Departementets forslag

Departementet forslår å utvideplikten fra 300 til 600 timer norskopplæring for dem som har rett og plikt. Departementet begrunner utvidelsen med at dagens plikt på til sammen 300 timer norskopplæring ansees å være for få timer til å oppnå et grunnleggende språknivå.

Departementet foreslår at økningen av gratis norskopplæring skal bestå av 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap. Dette gjelder innvandre mellom 16 og 55 år med oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Ifølge departementets forslag er arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA unntatt fra pliktutvidelsen til 600 timer. Det begrunnes med at denne gruppen må betale opplæringen selv.

Utdanningsforbundets syn:

- Utdanningsforbundet støtter departementets forslag, men med følgende kommentarer og forslag:

Innføringen av rett og plikt til 600 timer opplæring støttes, men med følgende kommentarer: Det er behov for å utrede konsekvensene av en utvidelse av timetallet for å sørge for at intensjonen med utvidet timetall realiseres i praksis ved at flere voksne lærer mer norsk og samfunnskunnskap. Vox peker på at voksne i gjennomsnitt trenger mellom 800 og 1000 timer for å tilegne seg et tilfredsstillende språknivå.

Utvidelsen fra 300 til 600 timer er positiv, men tidsfristen må være slik at også kvinner som får flere barn i sin første periode i Norge klarer å gjennomføre. Det er nødvendig å se spesielt på kvinners muligheter for å fullføre opplæringen i kombinasjon med familieførøkelser og omsorgen for små barn.

600 timer representerer nesten ett års fulltids opplæring. De fleste i målgruppa i Oslo (ca 80 %) har ikke rett på introduksjonsstønad når de gjennomfører opplæringen. Mange tar derfor opplæringen på deltid og ved siden av full jobb. For disse vil fristen på tre år på å ta ut plikten (som nå blir 600 timer) være en stor utfordring. De må starte opplæringen med en gang og ha mer

enn 5 timer i uka i tre år for å bli ferdig innen fristen. En god del kvinner blir gravide i løpet av treårsfristen, og i henhold til regelverket gir ikke dette rett til utsatt frist.

Konsekvensen av utvidet timetall kan være at mange flere innvandrere ikke rekker å ta ut 600 timer innen fristen på tre år. Ifølge dagens regelverk skal de da betale for timene som ikke er tatt innen fristen.

Få i målgruppen vil ha midler til dette. Det betyr at de også mister rett til ytterligere 2400 timer, fordi det kun fattes vedtak om dette når de 600 timene er gjennomført.

Utdanningsforbundets forslag:

Rett til stipend/lån for å gjennomføre opplæringen

Det må åpnes for at deltakere som vil ta norskopplæringen som fulltids opplæring, kan søke om lån/stipend til norskopplæring i Statens Lånekasse eller annen instans. Omgjøring til stipend kan knyttes til bestått norskprøve.

Erstatt treårsfristen til å gjennomføre pliktig opplæring med en ett års frist for oppstart av opplæring

Dagens frist som innebærer at opplæringen må være fullført innen tre år erstattes med at opplæringen må være påbegynt innen ett år etter at rett og plikt begynte å gjelde. I tillegg kan det eventuelt settes krav om gjennomstrømming (f. eks. minimum ant timer pr år). Kravene om gjennomstrømming kan sikre at ingen venter til siste år med opplæringen. Manglende gjennomstrømming/oppstart innen fristen bør få konsekvenser, jf egenbetaling ved overskridelse av dagens treårsfrist.

Samordne rettigheter til opplæring i opplæringsloven og introduksjonsloven

Rettigheter i introduksjonsloven og opplæringsloven samordnes slik at ikke retten til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring erstatter retten til norskopplæring.

Gjeninnfører gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere

I høringsutkastet fra departementet er det ingen forslag til utvidelse av målgruppen for rett til norskopplæringen. Fra 1.9.10 opphører overgangsordningen, og staten får en betydelig innsparing i utgiftene til norskopplæringen.

Dette burde være et tidspunkt for å vurdere om målgruppen for gratis norskopplæring bør utvides til innvandrere som nå har plikt, men ikke rett, og søkere fra EØS-området som verken har rett eller plikt.

En stor gruppe innvandrere som er viktige å peke på, er familiegjennforente med arbeidsinnvandrere som ikke får tilbud om norskopplæring gjennom f. eks. arbeidsgiver og som dermed lett kan falle utenfor og bli isolert i samfunnet. Flere av arbeidsinnvandrere har også blitt arbeidsledige og trenger norskopplæring for å få ny jobb. Dette medfører at NAV må dekke kostnadene til norskopplæringen på en ofte mindre effektiv måte og til en høyere kostnad for samfunnet, enn om opplæringen hadde blitt organisert gjennom voksenopplæringen.

Ungdom og voksne som er gitt opphold fordi de er ofre for menneskehandel, har ikke rett til

Norskopplæring, selv om de kan oppholde seg i Norge i flere år. Noen av disse er også under omsorg av barnevernet. Det bør vurderes om disse skal få de samme rettighetene til norskopplæring som asylsøkere, ettersom de i likhet med asylsøkere har mulighet for varig opphold.

Endring av vilkår for statsborgerskap og bosettingstillatelse

Departementets forslag

For å få bosettingstillatelse må innvandrerne ha gjennomført 600 timers opplæring, men det stilles ikke krav til norskkunnskaper.

For å få oppfylt vilkårene for statsborgerskap foreslås det at søkeren i tillegg må ha bestått en egen statsborgerprøve som skal måle både språklig nivå og grunnleggende samfunnskunnskap. Bestått norskprøve 2 og 3 gir fritak fra statsborgerskapsprøven.

Utdanningsforbundets kommentarer og forslag:

Utdanningsforbundet støtter departementets syn på at det er viktig at norske statsborgere er kjent med det norske samfunnet. Departementet bør legge forholdene til rette for at også gruppen som ikke har skolegang fra hjemlandet, får mulighet til å ta en norsktest på sitt nivå som avslutning på norskopplæringa, slik at de slipper en ny prøve ved søknad om eventuelt statsborgerskap.

En bør ha åpning for at også mennesker med funksjonshemming og/eller lærevansker kan søke norsk statsborgerskap.

Statsløse får statsborgerskap etter 3 år i dag. Dette er en vanskeligstilt gruppe som bør beholde denne rettigheten.

Konklusjon:

Utdanningsforbundet støtter at innvandrere må dokumentere kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap før de kan få statsborgerskap, men mener at det er tilstrekkelig at dette dokumenteres med norskprøver.

Utdanningsforbundet støtter ikke en egen statsborgerskapsprøve av følgende grunner:

- Prøven kan skape usikkerhet blant innvandrerne hvilken prøve som er ”best” å gå opp til, eller hva som egentlig kreves for å få norsk statsborgerskap. Dersom statsborgerskapsprøven legges opp som en multiple choice- oppgave, der det ikke er nødvendig med skriftlig produksjon, kan dette bidra til at noen antar at denne er lettere enn f. eks. norskprøve 2.
- Å legge krav om kunnskap i samfunnskunnskap til statsborgerskapsprøven, men ikke til norskopplæringen, gir uklare signaler om hva som forventes både av norskopplæringen og av den enkelte.
- Dagens norskprøver er tilstrekkelige for å måle språkkrav til statsborgerskap, og egen statsborgerskapsprøve er unødvendig. To prøvesystemer som skal måle det samme, skaper uklarhet, er kostbart og kan fjerne fokus fra målsettingen i norskopplæringen. Det bør i stedet vurderes innført en samfunnskunnskapsprøve i norskopplæringen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag

Departementet foreslår ingen heving av per capita- tilskuddet, selv om plikten økes fra 300 til 600 timer. Departementet peker på at kommunene etter loven er forpliktet til å tilby inntil 3000 timer og at en økning av plikten fra 300 til 600 timer innenfor denne rammen ikke vil medføre økte økonomiske forpliktelser for kommunene. 600 timer per deltaker er ifølge departementet innenfor det dagens tilskuddsordning er ment å dekke, og tilsvarer omtrent det kommunene i gjennomsnitt tilbyr av opplæring i dag.

Departementet mener at kommunenes erfaring med etablering av intern kontroll på tilgrensede forvaltningsområder vil ha overføringsverdi når det skal innføres intern kontroll for ordningene etter introduksjonsloven. Derfor har ikke kommunene behov for økte overføringer for å etablere dette.

Utdanningsforbundets kommentarer og forslag:

Intensjon med lovendringen er å stimulere til økt norskopplæring, og det kan derfor ikke legges til grunn at dagens aktivitet blir uforandret. Kostnadsøkning må beregnes og kompenseres.

- De økonomiske konsekvensene må etter vårt syn utredes. Rambøll- rapporten peker på at den nåværende økonomiske ordningen med økonomisk støtte per capita, ikke har falt godt ut i små kommuner.
- Det vil medføre økte kostnader å utvikle gode prøver for forskjellige språknivåer og å gjennomføre prøvene i hele landet.
- Økt timetall fra 300 til 600 vil, etter Utdanningsforbundets syn, nødvendigvis koste mer. Intensjonen i læreplanen og regelverk er at flere voksne skal lære mer.
- Hensikten med å øke antall timer fra 300 til 600 er ifølge departementet at grensen på 600 timer anses for lav for å oppnå et grunnleggende språknivå og at de fleste vil ha behov for 600 timer eller mer for å bestå en norskprøve. Det er også sannsynlig at flere enn tidligere vil gjennomføre opplæring i mer enn 600 timer for å kunne nå et norsk nivå der de består prøvene. Det vises i den forbindelse til at departementet selv angir et behov på opptil 1000 timer på å lære norsk for dem med god progresjon. Til sammen medfører dette at gjennomsnittlig timetall pr deltaker i norskopplæringen vil øke betydelig over 600 timer.

Konklusjon: Utdanningsforbundet mener at departementet bør gjennomføre en grundig utredning og beregne hva det koster med en økning i gjennomsnittlig timetall som vil måtte tilbys i kommunene på bakgrunn av lovendringen. Utredningen bør vurdere hva det koster å videreutvikle og administrere et prøvesystem.

Statlig tilsyn og kommunal, intern kontroll

Departementets forslag

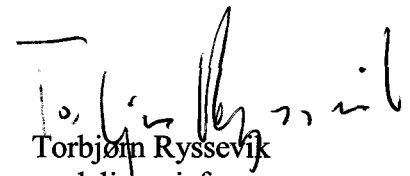
Departementet foreslår å innføre:

- statlig tilsyn med kommunens virksomhet etter introduksjonsloven
- kommunal plikt til å gjennomføre intern kontroll med de samme forvaltningsområdene

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag.

Med vennlig hilsen
For Utdanningsforbundet


Helga Hjetland
leder


Torbjørn Ryssevik
avdelingssjef