

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

Høringssvar fra Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)

Særlige spørsmål til høringsinstansene

Kompetansekartlegging i mottak

NAFO mener at det er gunstig at de som skal bosette flyktingene foretar kompetansekartlegging. Det er positivt at kartlegging skjer så raskt som mulig etter at flyktinger har fått oppholdstillatelse og en bostedskommune. Vi anser det derimot som uheldig at ulike instanser skal foreta kompetansekartlegging og videre karriereveiledning. En god flyt mellom kompetansekartlegging og karriereveiledning må sikres.

Frist for oppstart av programmet

Når en har ventet lenge på å komme i gang med livet sitt mens en sitter i mottak, er det lenge å vente tre måneder på å starte opplæringen etter bosetting i kommunen. Å vente på oppstart i introduksjonsprogrammet kan påvirke motivasjonen i negativ retning. Introduksjonsprogrammet bør starte opp nokså umiddelbart etter bosetting, og opplæringstilbudet må heller justeres underveis etter en karriereveiledning.

Krav om at kommunens tilbud skal være forsvarlig

NAFO mener at det er viktig å sikre likeverdige tjenester uavhengig av hvilken kommune eller fylkeskommune innbyggerne bor i. I praksis ser vi imidlertid at det kan være komplisert å følge opp et forsvarlighetskrav slik vi kjenner det fra helselovgivningen som departementet foreslår.

Fritak fra oppæring i norsk og samfunnskunnskap og prøver

Grunnskoleopplæring: Elever som går i innføringstilbud, fritas ofte fra vurdering og vil derfor ikke få standpunktkarakter før de har deltatt i opplæringen en stund. Elever i grunnskoleopplæringen stryker ikke i fag. NAFO mener at ikke vil være riktig å innføre andre og strengere krav til elever med kort botid i grunnskoleopplæringen.

Videregående opplæring: Det foreslås at ungdomsgruppen i all hovedsak skal få sin norskopplæring i videregående opplæring etter Fagfornyelsen. NAFO mener at det er hensiktsmessig at denne opplæringen likestilles med opplæringen som kommunen gir, og at det bør defineres hva som er gjennomført plikt for denne gruppen. Gjennomført plikt må kunne

dokumenteres av fylkeskommunen. Det bør ikke være hovedregelen for denne gruppen at de må søke fritak fra kommunen etter endt opplæring i fylkeskommunen. NAFO mener dessuten at det vil være problematisk dersom karakternivået settes høyere enn dagens nivå.

Opplæring og prøve i samfunnskunnskap

Integrering og forståelse for verdier som er viktige i et nytt samfunn er en prosess. NAFO anser det som viktigere at kurset i samfunnskunnskap holder en høy pedagogisk kvalitet på et språk deltakeren behersker enn at det skal gjennomføres innen en gitt frist.

Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap – kommunens ansvar

Kompetansekrav for lærere som underviser i norsk

Departementet foreslår å innføre et krav om generell formell pedagogisk utdanning og minimum 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk for lærere som underviser i norsk etter integreringsloven. NAFO stiller seg positiv til disse kompetansekravene, men mener imidlertid at slike krav bør innføres uten tilbakevirkende kraft.

Minimumsnivå og veiledende nivåer

Departementet skal utdype veiledende nivå som tar høyde for utdanningsnivå og andre forutsetninger. Dette mener NAFO er positivt for å synliggjøre forventninger, både til kommunene og deltakere i opplæring. NAFO mener likevel at det er viktig å ivareta den individuelle vurderingen og tilrettelegging av opplæringen for målgruppen for å kunne få frem deltakerens fulle læringspotensiale.

NAFO påpeker at det ikke finnes et veiledende antall undervisningstimer per uke for norskopplæring for kommuner, som et anbefalt minimum for at elevene og deltakerne får gode rammebetingelser for å kunne nå sitt norskmål. Det er ulik praksis på dette området.

Utredninger og fagfolk trekker ofte frem store ulikheter og forutsetninger innad i målgruppen, noe som krever fleksibilitet i organisering og opplæring. En felles nasjonal målsetting for alle deltakere som omfattes av loven, vil derfor kunne føre til mindre handlingsrom for tilpassing av opplæringen for de ulike deltakergruppene. NAFO mener at det er uheldig hvis regelverket vil resultere i at store grupper ikke oppnår et standardisert norskmål som dokumenterer gjennomført plikt. Det er også uheldig å legge opp til utstrakt bruk av unntaksbestemmelser for grupper som ikke klarer å vise tilegnede kommunikasjonsferdigheter og språkkunnskap i en prøvesituasjon. De veilede nivåene bør være innen realistisk rekkevidde for deltakerne i opplæring.

NAFO mener at de veiledende nivåene ikke bør gjenspeile høyest måloppnåelse som deltakere i de ulike sporene/gruppene forventes å oppnå, men heller bør gjenspeile et realistisk oppnåelig nivå innenfor opplæringens rammer. I Utdanningsdirektoratets norske oversettelse av *Det felles europeiske rammeverket for språk* presiseres det at utvikling fra nivå A2 til B1 for mange

deltakere vil ta mer enn dobbelt så lang tid som utvikling fra A1 til A2. Det er altså et stort sprang fra nivå A2 til B1. NAFO mener derfor at den nasjonale målsetningen for opplæring i norsk ikke bør heves fra dagens A2-nivå.

Om Fylkeskommunens ansvar for personer i alderen 16-24 år

Norskopplæring - ansvarsfordeling mellom kommunen og fylkeskommunen

Det foreslås at fylkeskommunen skal ha ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for de som går fulltid i videregående opplæring. En del elever vil trenge noe grunnleggende norskopplæring før de vil være i stand til å få utbytte av å gå i en innføringsklasse eller kombinasjonsklasse. I noen kommuner får ungdom et intensivt norskopplæringskurs i regi av kommunen før de begynner i innføringstilbud på videregående skole, noe som kan være gunstig.

Voksenopplæringssettene i mange kommuner har lang erfaring med grunnleggende norskopplæring for ungdom og voksne. Lærere i videregående opplæring har ikke nødvendigvis den samme erfaringen. Det er viktig å sikre seg at fylkeskommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å følge opp alle elever med behov for ekstra norskopplæring før man overlater ansvaret fullt og helt til fylkeskommunene. Det bør også legges til rette for økt samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen knyttet til opplæring av målgruppen.

I de tilfellene fylkeskommunen har ansvar for norskopplæringen, bør opplæringen likestilles opplæringen som foregår i kommunen. Det vil si at elever i denne målgruppen ikke bør trenge noen annen dokumentasjon på gjennomført opplæring enn den de får utstedt fra fylkeskommunen. Med det menes at elevene ikke bør trenge å søke om eventuelle fritak fra kommunen i forbindelse med søknad om permanent oppholdstillatelse.

Det presiseres i forslaget at kommunen kan tilby personer i aldersgruppen 18-24 år norskopplæring i påvente av inntak til videregående opplæring. NAFO mener at det også bør tas høyde for hvordan kommunen og fylkeskommunen bør forholde seg til elever som endrer sluttmaal, fra fullført videregående opplæring til norskopplæring i kommunen. NAFO mener at det er viktig å ivareta elevenes rett til opplæring ved overgang fra en type opplæring til en annen. Dette vil kreve et formalisert samarbeid mellom fylkeskommunen og opplæringsstedene ute i kommunene om elevenes opplæringsløp og progresjon.

Personer i aldersgruppen 16-18 år

Departementet foreslår at all opplæring for ungdom i aldersgruppen 16-18 år gjennomføres etter opplæringsloven. Dette innebærer at gruppen ikke lenger vil ha rett til norskopplæring i kommunen etter den nye integreringsloven, selv etter fylte 18 år. Ungdommene vil kunne ha rett til grunnskoleopplæring for voksne i kommunene etter opplæringsloven, eller

videregående opplæring i fylkeskommunen. NAFO mener at det er positivt at denne aldersgruppen ikke lenger skal "vokse inn" i målgruppen for rett og plikt til norskopplæring.

Et utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar for alle unge mellom 16 og 24 år skal utredes. NAFO mener at det er viktig å sørge for at innvandrerungdom ikke faller mellom to stoler i utdanningssystemet og står uten rett til, eller uten tilbud om, opplæring som gir nødvendig kvalifisering. Ungdom under 18 år uten godkjent grunnskoleopplæring vil fortsatt kunne søke om grunnskoleopplæring for voksne. Kommunene har flere inntak i året, mens dagens inntaksordning til videregående opplæring har fastsatte søknadsfrister. Dette kan føre til at ungdom under 18 år med fullført grunnskole fra hjemlandet vil måtte vente lenge før de får tilbud om opplæring. Ettersom det foreslås at denne gruppen ungdommer ikke lenger skal ha rett til norskopplæring i påvente av en plass i videregående opplæring, er loven i praksis en innsnevring av rettighetene til denne gruppen. Det er særlig uheldig hvis ungdom står uten anledning til å lære seg språket i påvente av en skoleplass.

NAFO mener at det er særlig viktig å sikre at ungdom mellom 16 og 18 år får tilbud om opplæring kort tid etter ankomst. NAFO mener derfor at det bør vurderes å innføre en frist for kommunen og fylkeskommunen om å tilby opplæring etter vedtak for ungdommer i denne aldersgruppen, på bakgrunn av manglende rett til alternativ opplæring. Hvis ungdom må vente lenge på å få plass i opplæringen, vil det kunne gå utover ungdommens integreringsprosess og motivasjon. NAFO mener at ungdom mellom 16 og 18 år med fullført grunnskoleopplæring fra hjemlandet bør ha rett til gratis norskopplæring i kommunen de bor i, i påvente av inntak til videregående opplæring.

Personer i aldersgruppen 18-24 år som omfattes av loven

NAFO mener at det er positivt at ungdom med ungdomsrett i større grad får mulighet til å gjennomføre utdanningsløp som gir formelle kvalifikasjoner. Det er også svært positivt at flere får mulighet til å gjennomføre opplæringen sammen med jevnaldrende.

Det er imidlertid viktig å ta høyde for at en del personer i aldersgruppen kommer til Norge uten dokumentert grunnskoleopplæring. NAFO vil påpeke at det er uklarheter knyttet til ansvarsfordelingen mellom kommunen og fylkeskommunen, særlig knyttet til elever som ikke har godkjent grunnskoleutdanning fra hjemlandet. Dette kan medføre ulik praksis fra fylke til fylke, og kommune til kommune. NAFO mener at det er viktig å følge opp dette i det videre arbeidet med den varslede utredningen av fylkeskommunens helhetlige ansvar for aldersgruppen 16-24 år for å sikre likeverdige utdanningstilbud til ungdommer over hele landet.

Personer i aldersgruppen 18-24 som deltar i introduksjonsprogram for flyktninger

Departementet vektlegger at ungdommer i målgruppen i størst mulig grad likestilles med andre ungdommer i videregående opplæring. Dette støtter NAFO. Samtidig er det foreslått at

deltakere i aldersgruppen skal delta i de obligatoriske elementene som kommunen har ansvar for. NAFO mener at det kan skape uklarheter i rollefordelingen mellom kommunen og fylkeskommunen. Det foreslås at den videregående opplæringen skal anses som fulltidsdeltakelse i introduksjonsprogrammet, samtidig som eleven skal få opplæring i de obligatoriske elementene i kommunen. Dette mener NAFO kan skape forvirring og ansvarsfragmentering.

NAFO påpeker at folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap og bærekraftig utvikling er tverrfaglige temaer i de nye læreplanene i grunnskolen og videregående opplæring som skal innføres fra høsten 2020. NAFO foreslår at elever som får opplæring i fylkeskommunen, ikke skal pålegges deltakelse i de obligatoriske elementene i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogram

Standardelementer i introduksjonsprogrammet

NAFO ser positivt på at det innføres standardiserte elementer i introduksjonsprogrammet, og at noen av elementene vil være obligatoriske, mens andre elementer vil kunne innlemmes i den enkelte deltakers individuelle kvalifiseringsløp. Slik sikres både at et minstekrav kan bli oppfylt samtidig som det gir mulighet for individuelt tilpassede introduksjonsprogram.

Å undervise i elementene i introduksjonsprogrammet krever kompetanse i de ulike fagområdene. Standardelementene i introduksjonsprogrammet er fagområder som ikke nødvendigvis inngår i en vanlig lærerutdanning. Dersom standardelementene blir innført, vil det være nødvendig med relevant fagkompetanse og kompetanse i å undervise målgruppa. Dersom det skal kjøpes inn undervisning på dette området, må det også stilles kompetansekrav til tilbyderne av undervisningen.

Elementene i livsmestring og foreldreveiledning bør foregå på et språk som deltakeren behersker, da disse temaene vil kreve nyansert språk. NAFO mener at de to elementene bør undervises av personale som behersker både norsk og et språk deltakeren behersker godt for å sikre tilpasset og pedagogisk undervisning. Å bruke tolker i slike grupper kan virke forstyrrende i undervisningssituasjonen. NAFO anbefaler at det utvikles kompetansehevingstilbud for personale som skal lede disse elementene.

I utvikling av materiell bør det tas hensyn til at unge mennesker kan ha andre utfordringer og behov enn voksne. NAFO mener det bør vurderes om det skal utvikles eget støttemateriell for gruppen unge opp til 24 år.

Slutt mål i introduksjonsprogrammet

Det foreslås at slutt målet i introduksjonsprogrammet skal settes før deltakeren er i gang med opplæringen. I en opplæringsprosess er det imidlertid mange uforutsette situasjoner og hendelser som kan oppstå, og NAFO mener at målet lett må kunne justeres når det er nødvendig. Deltakerne vil øke sin kunnskap om kultur og samfunn underveis i opplæringen, og progresjon vil kunne påvirkes av dette og en rekke andre faktorer. Det må det tas høyde for i introduksjonsprogrammet.

Saksbehandlingstid for godkjenning av utdanning fra utlandet kan være tidkrevende. I tilfeller der deltakere ikke får godkjent sin videregående opplæring fra utlandet, bør det være rom for å vurdere programmets lengde og slutt mål for vedkommende gjennom et eventuelt nytt vedtak.

NAFO er enige i at det er viktig å kartlegge deltakernes motivasjon, men vil påpeke at det er en omfattende og ressurskrevende oppgave. Personene som skal kartlegge motivasjonen må ha kompetanse på feltet og gode verktøy for å gjøre dette. En må ta hensyn til at deltakernes motivasjon kan endre seg mange ganger i løpet av et introduksjonsprogram.

Deltakere som ikke har fullført grunnskole

Departementet foreslår ulike slutt mål for ulike grupper deltakere basert på skolebakgrunn. Det må imidlertid være slik at slutt mål kan justeres og tilpasses den enkelte deltaker. NAFO mener at introduksjonsprogrammet bør rigges på en slik måte at også de med kort eller ingen skolebakgrunn har en reell mulighet til for eksempel å fullføre videregående skole. Motivasjon, innsats og arbeidskapasitet, samt kvaliteten på opplæringstilbudet som gis, er faktorer som i stor grad påvirker hvor langt en person kan nå i programtiden.

Deltakere som har fullført grunnskole

Departementet forslår at deltakere som ikke har fullført videregående opplæring, primært skal ha videregående opplæring som slutt mål for sitt introduksjonsprogram. I forslaget står det at “[d]e fleste deltakere under 25 år vil trolig klare å fullføre videregående opplæring i løpet av programtiden” (s. 71). NAFO støtter at dette er et godt mål, men mener ambisjonsnivået er urealistisk høyt. Å begynne på videregående opplæring krever at man enten har godkjente papirer på fullført grunnskoleopplæring eller at man kan bestå en realkompetansevurdering for tiende trinn.

Å fullføre videregående opplæring på tre år forutsetter både at deltakeren reelt sett er på nivå for videregående ved oppstart, at deltakeren får fortsette sin faglige progresjon i alle fag og har en rask progresjon i norsk. For å sikre den faglige utviklingen mens elevene er i en norskinnlæringsfase, vil det være behov for tospråklig fagopplæring.

Til tross for at gruppa under 25 år er en ung deltakergruppe, er det også her deltakere med betydelige traumer og andre helseutfordringer. Deltakernes sosioøkonomiske bakgrunn og språkkompetanse vil også kunne påvirke progresjonen. NAFO mener det må legges til rette for gode overgangsordninger inn i andre økonomiske tiltak eller mulighet for ytterligere forlengelse av introprogrammet for denne målgruppen.

Deltakere som har fullført videregående opplæring

Departementet foreslår som nevnt å innføre en høyere grad av differensiering i introduksjonsprogrammet, med utgangspunkt i deltakernes utdanningsnivå. NAFO mener at denne differensieringen kan slå uheldig ut for deltakere som har fullført videregående opplæring før de kom til Norge. Deltakere som har fullført videregående opplæring, plasseres i denne gruppa uavhengig av hvorvidt deres utdanning tilsvarer fullført videregående opplæring i Norge eller tilsvarer norsk studiekompetanse. Høyere utdanning kan ikke settes som slutt mål, og deltakere som går over i høyere utdanning skal søke ordinære støtteordninger. Resultatet kan være at mange deltakere vil stå uten godkjent formell kompetanse etter introduksjonsprogrammet.

For deltakere i denne gruppa foreslås det at programmet forkortes betydelig, ned til mellom tre og seks måneder. Departementet foreslår å innføre et krav om at kommunen skal sørge for opplæring til deltakeren har oppnådd et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået i norsk for denne gruppa foreslås å settes til B1 i skriftlige ferdigheter og B2 i muntlige ferdigheter. NAFO slutter seg til at "[d]et er viktig at introduksjonsprogrammet danner det nødvendige grunnlaget for et langt og varig arbeidsliv", og at ambisjonsnivået "bør settes høy" (s. 70). Det virker imidlertid lite realistisk å kunne nå nivå B1/B2 i norsk etter tre til seks måneders opplæring, og vi frykter at de foreslåtte endringene ikke vil gi det grunnlaget deltakerne trenger for å kunne benytte sin medbrakte kompetanse i norsk utdanning og arbeidsliv.

Til tross for at dette er en gruppe introdeltakere der alle har fullført videregående opplæring, vil dette være en svært sammensatt gruppe deltakere med ulike behov. Deltakerens alder vil kunne påvirke hvor rask progresjonen vil være. Hvor mange språk deltakerne har kompetanse i, vil variere og kan påvirke også hvor raskt en lærer norsk. Noen deltakere har med seg betydelige traumer eller andre helseutfordringer som kan påvirke læringsprosessen negativt.

Statsborgerskap

Det foreslås å heve kravet om norskkompetanse for å søke om statsborgerskap til nivå B1. NAFO mener at dette kravet er unødvendig og urealistisk høyt. Konsekvensen vil bli et en stor gruppe innvandrere ekskluderes fra muligheten til å få norsk statsborgerskap. Dette vil ramme personer med liten eller ingen skolebakgrunn, krevende livssituasjon og traumer i særlig grad.