

Livslang læring og utenforskap

Innspill fra NAV Intro Oslo

Innledning

NAV Intro Oslo er NAVs kompetansesenter for brukergruppen arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Vi vil derfor begrense våre innspill til innvandrerbefolkningen, og sette et spesielt fokus på problemstillinger som har fremkommet i vårt arbeid med både brukere og i dialog med veiledere i NAV. Med vårt bidrag ønsker vi å belyse strukturelle hindringer for at personer med innvandrerbakgrunn oppnår tilstrekkelig kompetanse for å kunne delta i samfunns- og arbeidsliv. Vi kommer med forslag til tiltak og endringer som kan bedre dette.

Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging i NAV anser fullført grunnopplæring som et minimum for en varig tilknytning til og omstillingsevne i arbeidslivet. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant de som mangler slike grunnleggende ferdigheter. Skal NAV lykkes med sitt samfunnsoppdrag, må NAV lykkes bedre med denne gruppen.

Problemstilling 1: Minoritetsspråklig ungdom uten rett til gratis norskopplæring

Det er behov for en gjennomgang av regelverk når det gjelder rettigheter til opplæring i norsk for minoritetsspråklig ungdom. Veiledere i NAV møter ofte minoritetsspråklig ungdom som har rett til videregående opplæring (ungdomsrett), men som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne ta ungdomsretten sin i bruk. Mange av disse ungdommene er norske statsborgere, men behersker ikke norsk, ofte på grunn av lengre opphold i utlandet. Ettersom de er norske statsborgere, er de ikke omfattet av introduksjonsloven, og har derfor ikke rett til gratis norskopplæring. Uten rett til norskopplæring kan de som ikke har råd til å betale for norskkurs, bli utestengt fra både utdanningssystemet og arbeidslivet.

Vi viser til NAV Intro Oslos notat «Minoritetsspråklig ungdom uten rett til gratis norskopplæring»¹ som skisserer problemstillingen i nærmere detalj. Notatet ble oversendt NAV Oslos fagnettverk for ungdomskontakter 11.11.13. Notatet fokuserer på problemstillingen i en Oslo-kontekst, men problemstillingen omhandler all ungdom som er omfattet av opplæringsloven, men som mangler norskkunnskaper for å bruke sin opplæringsrett.

NAV Intro Oslo anbefaler:

- at rettigheter til gratis norskopplæring knyttes opp mot opplæringsrett
- at det utarbeides konkrete strategier og samarbeidsavtaler mellom NAV og kommunene for oppfølging av minoritetsspråklig ungdom

¹ Se vedlegg.

Problemstilling 2: Mangel på reelle muligheter til å delta på norskopplæring

Det er mange personer som har behov for å lære norsk for å kunne delta i norsk arbeidsliv, men som ikke har reelle muligheter til å delta på norskopplæring. Det er flere grupper (både med og uten rettigheter til norskopplæring) som er omfattet av denne problemstillingen:

- 1) **Personer med rett og plikt til norskopplæring, men som ikke har rett til introduksjonsstøtten.** I NAV møter vi mange som har rettigheter til gratis norskopplæring, men som ikke har rett til introduksjonsstøtten (f.eks. familiegjennforente med norske eller nordiske borgere). For de i denne kategorien som har dårlig økonomi, kan NAVs arbeidsrettede tiltak være attraktive tilbud framfor norskopplæring i kommunal regi, fordi deltakelse på NAV-tiltak gir rett til tiltakspenger, mens deltakelse på kommunal norskopplæring ikke gir livsoppholdstøtten. NAVs arbeidsrettede tiltak kan imidlertid ikke erstatte norskopplæring. I tillegg krever tiltak i NAV, som i arbeidslivet, visse norskferdigheter for deltakelse. Hvordan kan vi sikre at innvandrere fullfører nødvendig norskopplæring for å kunne delta i norsk arbeidsliv og eventuelt på NAVs arbeidsrettede tiltak? Et delproblem som NAV Intro Oslo erfarer, er at kunnskapen om regelverket rundt rett og plikt til norskopplæring og tidsfrister tilknyttet dette er relativt lav blant veiledere i NAV. Den statlige delen av NAV har heller ikke tilgang til Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), der rettigheter til gratis norskopplæring kan sjekkes. Som konsekvens blir mange NAV-brukere med rett til gratis norskopplæring ofte påmeldt NAVs arbeidsrettede tiltak, på tross av at de har behov for videre norskopplæring. Mens de deltar på tiltak i NAV, som de kanskje ikke har norskferdigheter gode nok til å nyttiggjøre seg, kan deres rett til norskopplæring løpe ut.

NAV Intro Oslo anbefaler:

- at det vurderes økonomiske incentiver/form for livsopphold/kurspenger for å delta på norskopplæring for de som ikke har rett til introduksjonsstøtten
- at det utvikles kombinasjonsløp av norskopplæring og arbeidspraksis (som utløser tiltakspenger) i alle kommuner. Et velfungerende eksempel på dette er Norsk med arbeidspraksis (NAP) ved Oslo Voksenopplæring, i samarbeid med NAV Intro Oslo. Slike kombinasjonsløp kan bidra til at personer med rettigheter til gratis norskopplæring fullfører norskopplæring, da de får noe livsopphold, i tillegg til viktig arbeidserfaring.
- at alle veiledere i NAV får opplæring i regelverket rundt rett og plikt til norskopplæring. Det finnes per i dag noen regionale tilbud til NAV-veiledere som inkluderer opplæring i dette, f.eks. NAV Intros internkurs «Flerkulturelle møter: Tverrkulturell veiledning og likeverdige tjenester i NAV». Deltakelse på kurset er imidlertid ikke obligatorisk. Informasjon om rett og plikt til norskopplæring er også inkludert i opplæringsmodulen «Veiledning av brukere med innvandrerbakgrunn» (en fordypningsmodul til NAVs veiledningsplattform som NAV Intro Oslo var med på å utvikle), men det er opp til det enkelte NAV-kontoret om de vil gjennomføre modulen. (se for øvrig Problemstilling 7 nedenfor for utfyllende kommentarer om behovet for mer systematisk kompetanseheving i NAV)

- at veiledere på statlig del av NAV også får tilgang til Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) for raskt å kunne avklare NAV-brukeres muligheter når det gjelder norskopplæring

- 2) **Personer med rett og plikt til norskopplæring, men som ikke får permisjon med rett til forskjøvet frist for å fullføre opplæringen.** Ifølge introduksjonsloven har personer med rett og plikt til norskopplæring maksimalt fem år for å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap (tre år for å gjennomføre plikttime, og ytterligere to år ved behov). Veiledere i NAV møter ofte arbeidssøkere som ikke får innpass i arbeidslivet på grunn av svake norskkunnskaper. En betydelig del av disse har tidligere hatt rettigheter til norskopplæring. Årsaker til at de ikke fullførte norskopplæring innen fristen kan være svangerskaps-/fødselspermisjon(er), migrasjonsrelatert stress/traumer som gjorde det vanskelig å lære norsk umiddelbart etter flukt og bosetting i Norge, - eller tilbud om lønnet arbeid. Når man blir i stand til å ta imot norskopplæring, eller eventuelt faller ut av arbeidslivet uten omstillingsevne på grunn av svake norskkunnskaper, har rettighetene ofte løpt ut.² I et likestillingsperspektiv kan mangelen på rett til forskjøvet frist ved fødselspermisjon være diskriminerende mot kvinner, fordi de i praksis har kortere tid enn menn til å gjennomføre opplæringen når de må avbryte norskopplæringen på grunn av svangerskap og fødsel.

NAV Intro Oslo anbefaler:

- at introduksjonsloven åpner for flere former for lovlige permisjoner fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap med rett til forskjøvet frist tilsvarende permisjonens lengde

- 3) **Personer i Norge med opphold etter EØS-avtalen som ikke har rett til gratis norskopplæring, og som ikke har økonomien til å betale for norskkurs.** Personer i Norge som oppholder seg etter EØS-avtalen har per i dag ikke rett til gratis norskopplæring. Veiledere i NAV erfarer at mange ikke har økonomi til å betale for norskkurs. Norsk arbeidsliv krever gode norskkunnskaper for deltakelse, i stigende grad også for ufaglærte yrker. Når flere med opphold etter EØS-avtalen blir boende uten reell mulighet til å lære norsk, skapes det utenforskap: Det blir i første omgang vanskelig å komme inn i norsk arbeidsliv, samt vanskelig å komme ut i arbeid igjen dersom man mister jobben. Mange har tjent opp trygderettigheter i systemet som arbeidstakere, men det blir vanskelig for NAV å kunne tilby dem arbeidsrettede tiltak eller oppfølging når de ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper.

NAV Intro anbefaler:

- at retten til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap også åpnes for personer i Norge med opphold etter EØS-avtalen

² Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere gir nærmere bestemmelser om fravær og permisjon fra deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forskriften legger til rette for fravær og permisjon fra selve opplæringen, men ikke fra tidsfristen. Det er altså ikke mulig per i dag å få forlengelse av fristen på gjennomføringen av opplæring.

Problemstilling 3: Mangel på reelle muligheter til å delta på grunnskoleopplæring

OECD har kartlagt at over 400.000 voksne i Norge har svake grunnleggende ferdigheter, og at mange av disse står utenfor arbeidslivet eller er i fare for å falle utenfor på sikt. NAVs standard for arbeidsrettet brukeroppfølging hevder også at «fullført grunnopplæring anses som minimum for omstillingsevne og varig tilknytning til et arbeidsliv som i stigende grad etterspør utdannet arbeidskraft fremfor ufaglært.»³

For mange personer med svake grunnleggende ferdigheter kan grunnskoleopplæring være et hensiktsmessig tiltak for å heve sin basiskompetanse, dersom de har rett til grunnskole etter opplæringsloven. For mange av disse bør kvalifiseringsløpet starte med grunnskole, ettersom mange ikke har forutsetninger til å kunne nyttiggjøre seg NAVs arbeidsrettede tiltak.

Deltakelse på grunnskole utløser imidlertid ikke rett til livsopphold, og selv om opplæringen er gratis, får mange ikke deltatt på grunn av svak økonomi. Dagpengeregelverket åpner for at grunnskole på lavere nivå (1.-7. trinn) kan forenes med dagpenger i inntil ett år, men ikke alle har opparbeidet seg dagpengerettigheter. Ifølge rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV⁴ kan utdannings- og opplæringstiltak settes som vilkår for å motta sosialstønad, men NAV Intro Oslo erfarer at det varierer fra NAV-kontor til NAV-kontor hvordan og om dette er praktisert når det gjelder grunnskoleopplæring. Personer kan søke om studielån for å delta på eksamensrettet grunnskole (8.-10. trinn), men veiledere i NAV møter ofte personer som har behov for grunnskoleopplæring på lavere nivå, som ikke gir rett til studielån.

NAV Intro Oslo anbefaler:

- at deltakelse på grunnskole utløser en form for livsopphold, f.eks. et grunnskolestipend

Problemstilling 4: Behov for mer tilpasset/differensiert tilbud om norskopplæring/grunnskole

Etter NAV Intros erfaring har flere av brukergruppen arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn ikke godt nok utbytte av norskopplæring og grunnskole. Noen dropper tidlig ut på grunn av mangel på mestring, mens andre blir gående i flere år i et grunnskoleløp uten progresjon.

Innvandrere og flyktninger er overrepresentert med psykiske lidelser. Det er også stor grad av underdiagnostisering. Likevel er undervisningen ofte ikke tilpasset det at elevene kan ha kognitive vansker som følge av for eksempel lettere psykiske lidelser, eksiltraumeproblematikk eller andre minoritetsrelaterte helseutfordringer. Vi opplever at det er lite fokus på å kartlegge lærevansker hos de voksne minoritetsspråklige elevene og at spesialundervisning derved blir for lite brukt.

NAV Intro Oslo anbefaler:

- at voksenopplæringens grunnskoletilbud og norskopplæringstilbud er tilpasset voksnes hverdag både i form og innhold. Innholdet bør være yrkesrettet, gjerne koblet til basisferdigheter for ulike yrker. Form bør også tilpasses det at ikke alle

³ Fra beskrivelse av situasjonsbestemt innsatsgruppe, punkt 6.6 i NAVs standard for arbeidsrettet brukeroppfølging.

⁴ Hovednummer 35 – punkt 20, 4.20.2.4

har skolebakgrunn eller erfaring med å lære språk. Det bør derfor også tas i bruk flere pedagogiske metoder, som metodene: "Suggestopedi", "Leseglede" og "Skriveglede". Dette er metoder som har vist seg å fungere i større grad i enkelte Jobbsjansen-programmer i Oslo enn de tradisjonelle metodene med fokus på grammatikk.

- at det er en større bevissthet om behov for og bruk av spesialundervisning. Det bør være et større fokus på å kartlegge mulige lærevansker hos voksne og utvikle ulike tilbud med individuell tilpasning av undervisningen.
- at hvis målet skal være at flere får fullført grunnopplæring, må det i større grad legges opp til fagutdanninger som kombinerer en praktisk vei mot fagbrev med heving av basisferdigheter. Oslo Voksenopplæring ved Helsfyr har for eksempel satset på en fireårig fagutdanning, kombinert med norskopplæring for innvandrere med A2-nivå i norsk. Lignende prøves også ut i andre fylker.

Problemstilling 5: Ulik mulighet til kvalifisering for personer som er innvilget en arbeidsrettet ytelse fra NAV

Årsakene til arbeidsledighet kan være mange og sammensatte, og gi rett til ulike ytelser i Folketrygden. Målet med ytelsene er likevel det samme – kompensasjon for tapt arbeidsinntekt og tilbakeføring i arbeid. Flere i arbeid og færre på trygd er NAVs uttalte mål. Paradoksalt nok kan det se ut til at friske og arbeidsføre arbeidssøkere har bedre muligheter til å kvalifisere seg til arbeid enn personer som har falt ut av arbeidslivet på grunn av helse.

Dagpenger er ment delvis å kompensere for tapt arbeidsinntekt. Det er som hovedregel ikke lov å ta utdanning for personer som er innvilget dagpenger, fordi de skal være tilgjengelig for arbeidssøking / arbeidsmarkedet, eller som det fremgår av lovteksten – være en reell arbeidssøker (villig og i stand til å ta ethvert arbeid hvor som helst i Norge).

Er det sykdom eller skade som er årsak til at man må ha bistand til å komme i arbeid, kan Arbeidsavklaringspenger være riktig ytelse. Veien tilbake til arbeid er gjerne noe lenger der det er helse som er årsak til arbeidsledighet. Helseproblemer innskrenker også mulighetene til valg av arbeid / yrke, og behovet for kvalifisering tilbake til arbeid er mer omfattende.

Det er her paradokset oppstår:

I Forskrift om dagpenger (F 16.09.1998 nr. 890) og i Rundskriv § 4-6 Dagpenger under utdanning, opplæring, etablering av egen virksomhet m.v. åpnes det for å tillate norskopplæring og forberedende grunnskole (1-7 trinn) i inntil ett år, med dagpenger – opplæring som er en forutsetning for å skaffe og beholde arbeid. Mens Forskrift om dagpenger tar hensyn til at 400 000 av befolkningen i Norge ikke har tilstrekkelige basisferdigheter for arbeidslivet (vox.no), åpner *ikke* Forskrift om arbeidsrettede tiltak i samme grad for at norskopplæring og forberedende grunnskole kan være en del av en aktivitetsplan. Dette innebærer for eksempel at brukere som er innvilget Arbeidsavklaringspenger ikke har samme mulighet til å opparbeide grunnleggende ferdigheter for arbeids- og samfunnsliv som mottakere av dagpenger.

NAV Intro Oslo anbefaler:

- at Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv tar inn i seg de mulighetene til grunnleggende kvalifisering og norskopplæring som ligger i Forskrift om

dagpenger (F 16.09.1998 nr. 890) og i Rundskriv § 4-6 Dagpenger under utdanning, opplæring, etablering av egen virksomhet m.v.

Problemstilling 6: Introduksjonsprogrammet gir ikke tilstrekkelig grunnlag for deltakelse i samfunns- og arbeidsliv

Introduksjonsprogrammet gir mange en god start på livet i Norge. Men vi ønsker å påpeke forhold som kan gjøre at programmet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for deltakelse – eller videre oppfølging fra NAV :

1. Langt fra arbeid når programmet er fullført

En stadig tilbakemelding fra NAV-kontorene er at det oppleves vanskelig at når de bosatte flyktingene avslutter introduksjonsprogrammet, skal de i teorien være mye nærmere arbeidslivet, og at det ikke er etablert noe rutine/tilbud som møter dem der de faktisk er.

Det oppleves at mange etter introduksjonsprogrammet ikke bare er langt unna arbeidslivets krav, men også er langt unna de faktiske krav som NAVs tiltak og tilbud krever. For mange er 2 (3) år alt for kort kvalifiseringsløp, ikke minst grunnet «bagasjen» mange flyktinger har med seg, som også må håndteres. Ikke minst ser vi at kvinner bruker mye resurser på å ta vare på familien og ha omsorg for både de som er med til Norge og de som ble igjen i hjemlandet. Dette fører til at i store deler av programperioden er innlæringskapasiteten liten og uker og måneder går.

Mange deltakere i introduksjonsprogrammet har behov for og rett til grunnskoleopplæring. Det varierer mildt sagt stort mellom kommunene når det gjelder bruk av grunnskole i programmet. Uten gjennomført grunnskole er mulighetene svært små på det norske arbeidsmarkedet – og til og med det å delta som borger i det norske samfunnet vil kreve den kompetansen grunnskole gir deg. Det bør derfor tilrettelegges for at de som har behov for og rett til grunnskole, kan få dette. Det er viktig at statlige og tilsynelatende arbeidsrettede tiltak ikke velges foran mer hensiktsmessige tiltak, som skolegang, motivert av at kommunen da vil motta tiltakspengene som bruker har rett på mens hun deltar på tiltak.

NAV Intro Oslo anbefaler:

- at den enkeltes flyktnings plan for integrering bør utarbeides for hele perioden kommunen mottar integreringstilskuddet. Brukers plan bør ikke være avhengig av perioden hun mottar stønaden – men basert på hvilket behov bruker har for kvalifisering og oppfølging (jf. prinsippet om at bistand fra NAV skal gis i henhold til behov ikke hvilken ytelse bruker mottar).
- at adgangen til forlengelse av introduksjonsprogramperioden brukes mer. Det må kartlegges og vurderes individuelt hvilke behov en flyktning har for å nå målet om integrering /selvforsørging. Det må gis økte rammer for at bistanden i større grad kan dekke det reelle behovet.

2. Mangel på rutiner og samarbeid

NAV Intro opplever at det er svært varierende om NAV-kontorene har etablert rutiner for å samordne en overgang fra tett oppfølging og økonomisk forutsigbarhet i programmet, til lite eller ingen aktiv oppfølging fra NAVs side og korte økonomiske vedtak som krever mye dokumentasjon. Oppfølgingen og kartleggingen av bruker startes ofte helt på nytt, da all dokumentasjon på oppfølging, rapporter og informasjon om bruker ligger i et

kommunalt saksbehandlingssystem, mens oppfølging av en registrert arbeidssøker foregår i et annet.

Rapporten fra ekspertgruppen ledet av Sigrun Vågeng «Et NAV med muligheter» påpeker at samarbeidet som ble etablert i oppstarten av introduksjonsprogrammet – mellom kommunens introduksjonsteam og Aetat - i stor grad har blitt borte etter etableringen av NAV. NAV Intro har erfart at introduksjonsprogrammet er et område som har blitt bortprioritert i en hektisk reformperiode – og at det er behov for en klargjøring av NAV stats rolle og at det lages gode rammer for samarbeid som hver kommune kan realisere.

NAV Intro Oslo anbefaler:

- at den nye (reviderte) samarbeidsforskriften Q-27/2015 om introduksjonsprogrammet tydelig gjøres levende i NAV stat, slik at forskriften reelt blir en revitalisering av samarbeidet og samarbeidsavtalene både nasjonalt og lokalt og med rammer som ser hen til realitetene i dagens arbeidsmarked

Problemstilling 7: Behov for flerkulturell kompetanse blant ansatte i NAV

Med et økende mangfold i samfunnet har en økende del av NAVs brukere innvandrerbakgrunn – og disse brukerne fordeler seg på alle NAVs tjenester. NAV skal være sikkerhetsnettet og veileder for de som har behov for bistand for å finne jobb eller på andre måter å forsørge seg selv. Dette krever et system og individer i systemet som kan gjøre gode behovsavklaringer og gi god veiledning. Det er derfor viktig at ansatte i NAV har kompetanse på å møte, snakke med, avklare og veilede brukere som har en migrasjonshistorikk. Dette kan bety at veileder og den veiledningssøkende har ulik kulturell bakgrunn, verdier, erfaringer og forventninger til hverandre, og dette krever bevissthet og kompetanse hos veileder. Dette gjelder alle typer brukermøter og saksbehandling, - men flerkulturell kompetanse er også viktig hos dem som utarbeider tjenester og tiltak som skal møte brukernes behov.

Det må derfor etableres gode kompetansehevingssystemer og - aktiviteter som gjør at denne kompetansen kan bygges og opprettholdes blant ansatte i NAV. Mange NAV-ansatte opplever det som krevende å møte og veilede bruker med innvandrerbakgrunn som kan lite om samfunn og system, har mangelfulle norskferdigheter og står langt unna å oppfylle arbeidslivets krav. Tilfredsstillende kommunikasjon og det å sikre brukers rettigheter er vanskelig – og en opplever at NAV ikke kan tilby de tjenester og tiltak som mange innvandrere åpenbart har behov for. Dette gjør jobben som veileder svært krevende og det må sikres at veiledere har nødvendig kompetanse og faglig sikkerhet for at disse brukermøtene skal bli gode.

Behov for kunnskap om NAVs og andres rolle i integrering og samarbeid

NAV er en viktig integreringsaktør – og mye av den kvalifiseringen som innvandrere gjennomfører for å nærme seg en plass i det norske arbeidslivet, skjer via NAV. Men NAV kan ofte ikke tilby tilstrekkelig kvalifisering til brukere som ikke har gjennomført skolegang tilsvarende norsk grunnopplæring.

Da NAV er en av flere integreringsaktører som innvandrere må forholde seg til, er det viktig at NAV-ansatte har god kjennskap til andre integrerings- og kvalifiseringsaktører og kan samarbeide med disse. Det må det etableres rutiner for at dette skal skje, ellers vil «kasteball-regimet» NAV-reformen skulle til livs, fortsette - og det aller mest med den gruppen som har minst systemforståelse og lese- og skriveferdigheter – noe som er kritisk om du er avhengig av flere instanser.

NAV Intro Oslo anbefaler:

- at det etableres gode kompetanseplaner og at kursing og andre kompetanseaktiviteter innen flerkulturell kompetanse må være obligatorisk for alle som jobber i NAV og dette må være forankret hos ledelsen
- at det inngås gode samarbeid med universiteter og høyskoler om etter- og videreutdanning for NAVs veiledere innenfor disse områdene