

Barne-, likestillings-
og inkluderingsdepartementet

Vår ref: 2014/590
Vår dato: 20.01.2015

Deres ref:
Deres dato: 24.10.2014

Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

14/ 4106-32

Høring - forslag om å innføre krav om bestått prøve i samfunnskunnskap og muntlige ferdigheter i norsk for å få norsk statsborgerskap

Vi viser til høringsbrev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 15.10.2014 der Vox blir bedt om å uttale seg om forslag til endring av statsborgerloven.

Departementet foreslår å endre statsborgerloven fra dagens ordning hvor søkere må dokumentere gjennomført norskopplæring og obligatorisk prøve i norsk og samfunnskunnskap, til en ordning der man i tillegg til dagens gjennomføringskrav, også må dokumentere muntlige norskferdigheter på A2-nivå og bestått samfunnskunnskapsprøve på norsk.

Vox mener det er viktig at innvandrere lærer norsk språk og kjenner det norske samfunnet. I likhet med departementet, mener Vox at slike ferdigheter og kunnskaper vil kunne bidra til å gjøre voksne innvandrere bedre i stand til å delta aktivt i samfunnet og på arbeidsmarkedet, til å utføre sine plikter og til å ivareta sine rettigheter som samfunnsborgere.

Vox stiller seg likevel ikke bak departementets forslag om å innføre krav om bestått norskprøve og samfunnskunnskapsprøve på norsk for å bli norsk statsborger. Vox mener at dagens ordning med krav om gjennomført pliktig opplæring og obligatoriske avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap er tilstrekkelig for å sikre at nye norske statsborgere har nødvendige språkferdigheter og kunnskaper om samfunnet. I det følgende vil vi redegjøre for våre innvendinger mot forslaget fra departementet.

Postadresse

Postboks 236 Sentrum
0103 Oslo
Telefon 23 38 13 00

Besøksadresse

Karl Johans gate 7, Oslo
Rådhusgaten 2, Bergen

Internett: www.vox.no

E-post: postmottak@vox.no

Org.nr.: 974 788 985

Kontonr.: 8276 01 00389

Saksbehandler

Ingun Westlund

Til pkt. 2.2 Krav om å bestå test i samfunnskunnskap på norsk som vilkår for norsk statsborgerskap

I dag har personer som er omfattet av introduksjonsloven rett og/eller plikt til å gjennomføre 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. Undervisningen skal foregå på et språk de forstår godt og gjennomføres så raskt som mulig etter ankomst til Norge. Opplæringen skal avsluttes med en obligatorisk prøve som også kan tas på et språk innvandreren forstår godt. Ordningen ble innført for å sikre at nyankomne innvandrere raskt etter ankomst, og før de har tilegnet seg tilstrekkelige norskferdigheter, får opplæring om viktige lover, regler og verdier i det norske samfunnet.

I høringsnotatet står det at formålet med å stille krav om bestått samfunnskunnskapsprøve som vilkår for norsk statsborgerskap er at søkere om statsborgerskap skal dokumentere «kjennskap til grunnleggende historiske, sosiale, økonomiske og politiske forhold i Norge». Departementet foreslår at den eksisterende prøven skal brukes, men at prøven må bestås på norsk.

Krav til norskferdigheter for å avlegge prøven i samfunnskunnskap

I høringsnotatet skriver departementet følgende: «Å avlegge prøven på norsk slik den i dag foreligger, forutsetter et nivå i norsk skriftlig tilsvarende B1 i Rammeverket, og det vil være aktuelt å revidere prøven slik at den ikke stiller for strenge krav til norskkunnskaper». Vox mener imidlertid at det vanskelig lar seg gjøre å måle kunnskaper om «viktige historiske, sosiale, økonomiske, kulturelle, rettslige og politiske forhold i Norge» (Læreplanen s. 4) på lavere språklig nivå, for eksempel på nivå A2. A2 er et nivå som beskriver enkle, dagligdagse, rutinepregede språkbrukssituasjoner der en i hovedsak bruker språket til utveksling av konkret informasjon som angår en selv/egen person. Det er ikke et nivå hvor man forventes å kunne lese og ta stilling til abstrakte, generelle og relativt komplekse emner som angår ulike sider av det norske samfunnet.

Ved å kreve at prøven i samfunnskunnskap skal avlegges på norsk, vil man risikere at prøven enten ikke oppfyller målene i læreplanen, eller at man stiller et krav til norskferdigheter som ikke er i samsvar med det foreslåtte norskkravet i høringsnotatet.

Vox mener at kunnskapene innvandrerne har tilegnet seg i løpet av opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap måles best i en prøve på et språk innvandreren forstår godt. Dersom prøven skal avlegges på norsk, vil den enkeltes norskferdigheter kunne påvirke resultatet på prøven. Det vil si at noen kan ha tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet, men likevel ikke bestå prøven på grunn av manglende norskferdigheter. En slik prøve vil med testfaglige begreper ikke være valid; den vil ikke måle det den gir seg ut for å måle (Bachman 1990, Borsboom 2013).

Fritak fra plikt til å gjennomføre opplæring i 50 timer samfunnskunnskap

I dag kan personer som dokumenterer muntlige og skriftlige norskferdigheter på minimum nivå A2, søke om fritak fra plikt til å gjennomføre pliktig opplæring i 50 timer samfunnskunnskap og obligatorisk avsluttende prøve. Departementet varsler i høringsnotatet at de i egen høring vil fremme forslag om at den enkelte må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å kunne få fritak fra plikt til opplæring i

samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Hvis dette forslaget vedtas, vil andelen som avlegger prøve i samfunnskunnskap antakeligvis øke betraktelig. Vox mener derfor at et slikt tiltak vil være tilstrekkelig for å sikre at de som søker om norsk statsborgerskap dokumenterer at de har tilegnet seg viktige kunnskaper om det norske samfunnet. Å kreve at statsborgersøkere i tillegg skal dokumentere at prøven er tatt på norsk, framstår som et unødvendig fordyrende og byråkratiserende tiltak.

Konsekvenser for ulike grupper søkere

I rapporten *Integration tests: helping or hindering integration?* (Europarådet, 2013) advares det mot å stille strengere krav enn A1 i skriftlige ferdigheter (lese og skrive) for innvilgelse av statsborgerskap, fordi det kan føre til ekskludering og diskriminering av de svakeste gruppene av innvandrerbefolkningen. Innføringen av et slikt krav vil kunne medføre at personer med lite eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet, ikke vil få norsk statsborgerskap fordi de vil ha problemer med å tilegne seg norskferdigheter på det nivået som kreves for å kunne bestå prøven. Dette kan eksempelvis ha konsekvenser for noen grupper av flyktninger som kommer fra land med dårlig utbygd og fungerende skolesystem. Det vil også kunne ha ulike konsekvenser for menn og kvinner, siden forskning viser at når den generelle analfabetismen er høy i et land, er den enda høyere blant kvinner (Djuve, Kavli og Hagelund 2011:15). De største gruppene som fikk innvilget norsk statsborgerskap i perioden 2007 til 2011 hadde bakgrunn fra Irak, Somalia og Afghanistan og det var en overvekt av kvinner (SSB 2013). Nettopp i disse landene er det store svakheter ved skolesystemet som følge av mange års krig og uroligheter, og mange av innvandrerne fra disse landene har lite eller ingen skolegang. Et krav om lese- og eller lytteferdigheter på et høyt nivå for å bli statsborger kan derfor virke diskriminerende både i forhold til innvandrere fra bestemte områder, men også i forhold til kjønn.

Dersom departementet holder fast ved at det skal innføres krav om bestått prøve i samfunnskunnskap som vilkår for norsk statsborgerskap, mener Vox at prøveresultatet fra prøven avlagt på et språk innvandreren forstår godt, og som avslutter opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap bør kunne brukes ved søknad om norsk statsborgerskap. Bestått norskprøve i muntlig kommunikasjon på minimum nivå A2 bør kunne brukes som grunnlag for innvilgelse av statsborgerskap uavhengig av tidspunktet prøven ble avlagt. Det bør også være slik for prøven i samfunnskunnskap.

Konsekvenser for kommunenes opplæring i 50 timer samfunnskunnskap

Den gjeldende ordningen sikrer at innvandrerne tidlig får kjennskap til viktige sider ved det norske samfunnet. Ordningen er krevende å gjennomføre for kommunene. Mange kommuner opplever at det er vanskelig å finne tospråklige lærere, og at det er store kostnader knyttet til gjennomføringen av opplæringen.

Vox er bekymret for at en omlegging slik departementet foreslår, vil kunne føre til at kommunene velger ikke å tilby opplæring og prøve på et språk innvandreren forstår godt, siden den samme prøven må tas på nytt, men på norsk, ved søknad om norsk statsborgerskap. Innvandrerne som er omfattet av ordningen med opplæring og obligatorisk prøve etter introduksjonsloven vil også kunne oppleve at det ikke har noen hensikt å gjennomføre opplæring og påfølgende prøve raskt etter ankomst til Norge, siden prøven likevel vil måtte gjennomføres på et senere tidspunkt.

Vox mener derfor at det er fare for at dagens ordning undergraves dersom samfunnskunnsksprøven må gjennomføres og bestås på norsk ved søknad om statsborgerskap.

Til pkt. 2.3 Krav om å beherske et minimum av norsk muntlig som vilkår for norsk statsborgerskap

Vox mener at dagens ordning i tilstrekkelig grad ivaretar formålet bak departementets forslag, samt kravet om tilstrekkelig opplæring i norsk slik dette fremgår av forslaget. I dag må innvandrere som søker om permanent oppholdstillatelse og/eller statsborgerskap dokumentere at de enten har gjennomført pliktig opplæring eller avlagt muntlig og skriftlig prøve på minimum nivå A2.

Tall fra IMDi viser at nesten 90 prosent av innvandrerne som er omfattet av introduksjonsloven gjennomfører den pliktige opplæringen i norsk innen fristen som er satt. 86 prosent av de som tok prøven i 2013 oppnådde nivå A2 på den muntlige prøven.

Departementet skriver i høringsnotat at det er et ønske at de som bor permanent i Norge, blir norske statsborgere. Resultatene av internasjonal forskning på konsekvensene av statsborgerprøver er motstridende. Det er ingen forskning som viser at statsborgerprøver fører til en bedre integrering av innvandrere, men det er heller ikke empirisk grunnlag for å hevde det motsatte. Det flere studier og rapporter derimot viser ganske entydig, er at språk- og/eller kunnskapskrav fører til en nedgang i antall innvilgede nye statsborgerskap (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og integration 2009, Europarådsrapport 2013). Det er grunn til å tro at det samme vil skje i Norge.

Til pkt. 2.4 Personkrets – hvem omfattes av gjennomføringskravet, kravet om å bestå prøve i samfunnskunnskap og kravet om å beherske et minimum av norsk muntlig?

Evnen til å lære språk avtar med alderen. Mange av dem som nå er foreslått å avkreves en statsborgerprøve vil kunne ha problemer med å tilegne seg språkkunnskaper på det nivået som nå kreves. Dette kan særlig ramme eldre flyktninger og andre som har opplevd krig og uroligheter, og som dermed kan ha særlige utfordringer med å tilegne seg språkferdigheter og kunnskaper om samfunnet. Departementet viser til at det fremdeles er anledning til å innvilge fritak fra plikt til opplæring og prøve dersom søkeren av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er ute av stand til å delta i og gjennomføre opplæring. En utvidelse av personkretsen kan føre til at flere vil benytte seg av muligheten til å søke fritak. Dette vil i så fall medføre økt saksbehandlingsmengde hos utlendingsmyndighetene.

En utvidelse av personkretsen innebærer at også personer mellom 55 og 67 år har både rett og plikt til opplæring i 600 timer og plikt til å gjennomføre prøver. Dette vil medføre en økning i antall deltakere som har krav på gratis opplæring og rett til å avlegge prøve gratis første gang. Dette vil medføre økte kostnader for kommunene og for Vox.

Til pkt. 2.6 Innhenting, registrering og overføring av opplysninger til statsborgermyndighetene

Departementet foreslår at statsborgermyndighetene skal kunne pålegge kommunene å gi dem opplysninger om tidspunkt og resultat for avsluttende prøve i norsk og i samfunnskunnskap, både for personer som er omfattet av introduksjonsloven og dermed er registrert i NIR, og for personer som kun er registrert i prøvesystemet til Vox. Dette innebærer at det må lages en integrasjon mellom prøvesystemet til Vox og DUF. Alternativt må prøvesystemet utvikles slik at kommunene må kunne ta ut nødvendige rapporter som kan overføres fra kommunene til DUF på en hensiktsmessig og sikker måte.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom prøven i samfunnskunnskap og prøven i muntlig kommunikasjon skal fungere som statsborgerprøver, får de en ny og langt viktigere status enn i dag. Det vil være nødvendig å foreta betydelige revideringer av prøvene, både når det gjelder innhold, gjennomføring og kvalitetssikring. Dette vil være kostnads- og tidkrevende. Det vil også kunne være behov for en revidering av læreplanen i denne sammenheng.

Prøven i samfunnskunnskap vil måtte revideres slik at innholdet passer for innvandrere med lang botid, og slik at den ikke krever språkferdigheter på nivå over A2.

Prøven i muntlig kommunikasjon er i dag en pareksamen der to kandidater eksamineres samtidig. Prøven sensureres på prøvestedet. Per i dag er det ikke anledning til å klage på resultatet på prøven i muntlig kommunikasjon. Når resultatet av prøven får en helt annen betydning for kandidaten, bør det utredes om det skal innføres en mulighet å klage på resultatet også på denne prøven. Det vil i så fall innebære at det må det gjøres lydopptak av prøven som så sensureres av et sentralt sensor Kors. Det kan være krevende å sensurere en lydfil med to kandidater samtidig. Dette kan medføre at det blir behov for en endring til et system der kandidatene tar prøven enkeltvis, noe som i så fall får konsekvenser for oppgavetyper, vurderingsskjema, opplæring ol.

Det vil også være behov for ytterligere sikring av det digitale prøvesystemet for å hindre datainnbrudd. Dette kan være svært kostnadskrevende.

Flere vil antakelig ønske eller måtte ta en prøve i samfunnskunnskap, enten som avslutning på opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap, for å dokumentere kunnskaper om samfunnet (jf. varslet høring) eller for å søke om statsborgerskap. Dette vil føre til at det totalt sett vil bli avlagt flere prøver.

Et økt antall kandidater medfører at det er behov for flere oppgaver og prøveversjoner for å hindre at prøven blir kjent. Det er kostnadskrevende å utvikle og pilotere oppgaver. Siden prøven fremdeles skal kunne avlegges på et språk innvandreren forstår godt hvis prøven gjennomføres tidlig i opplæringsløpet, eller den gjennomføres for å kunne dokumentere kunnskaper om samfunnet (jf. varslet høring), innebærer det at nye versjoner av prøven må oversettes til mange språk.

Departementet foreslår at innskjerpingen for innvilgelse av statsborgerskap skal gjelde alle som søker om norsk statsborgerskap. I dag er majoriteten som søker om

norsk statsborgerskap omfattet av introduksjonsloven og har dermed rettigheter og plikter til opplæring og prøve. Det er imidlertid ikke gitt at dette ikke kan endre seg, og at også personer som er i Norge etter EØS/EFTA-regelverket vil søke om norsk statsborgerskap etter lengre botid i Norge. Det vil i så fall føre til en økning i antallet som har behov for å avlegge prøver i norsk og i samfunnskunnskap.

En overføring av data fra Vox sitt prøvesystem til DUF innebærer økte kostnader. Det må lages en integrasjon mellom prøvesystemet til Vox og DUF. Alternativt må prøvesystemet utvikles slik at kommunene må kunne ta ut nødvendige rapporter som kan overføres fra kommunene til DUF på en hensiktsmessig og sikker måte.

De færreste som må ta en prøve i norsk eller i samfunnskunnskap i forbindelse med søknad om norsk statsborgerskap, vil ha rett til gratis prøve. Departementet skriver at de offentlige utgiftene til å arrangere prøver i slike tilfeller skal dekkes gjennom brukerbetaling. Gebyret for å søke om norsk statsborgerskap er for tiden 4200 kroner. I dag tar de fleste kommunene omlag 1500 kroner for å gjennomføre muntlig prøve i norsk og prøve i samfunnskunnskap. Kostnadene for den enkelte vil med andre ord øke som følge av innføringen av det nye kravet.

Konklusjon

Vox støtter ikke departementets forslag om å skjerpe kravene for innvilgelse av norsk statsborgerskap.

Vox mener at dagens ordning med krav om gjennomført pliktig opplæring og obligatoriske avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap er tilstrekkelig for å sikre at nye norske statsborgere har nødvendige språkferdigheter og kunnskaper om samfunnet. Dagens ordning ivaretar, etter Vox' vurdering, behovet for å synliggjøre forventingen om at innvandrere lærer seg norsk og tilegner seg kunnskap om samfunnet.

- De aller fleste innvandrere gjennomfører pliktig opplæring
- En stor andel tar allerede norskprøve og består muntlig prøve på nivå A2
- Krav om bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk innebærer et implisitt krav om norskferdigheter på et høyere nivå enn det foreslåtte kravet til muntlige norskferdigheter. Det innebærer videre at det også stilles krav om leseferdigheter i norsk, siden prøven i samfunnskunnskap i hovedsak fordrer at kandidaten kan lese. Prøven kan i visse tilfeller tas muntlig, men dette er svært ressurskrevende å gjennomføre for kommunene.
- En ordning som innebærer at prøven i samfunnskunnskap må tas på nytt flere år etter ankomst til Norge, kan føre til at kommunene velger ikke å prioritere å tilby opplæring i 50 timer samfunnskunnskap tidlig i opplæringsløpet. Dette vil i så fall være i strid med introduksjonsloven.
- Gjennomføring av opplæring i 50 timer samfunnskunnskap og obligatorisk, avsluttende prøve raskt etter ankomst til Norge, vil kunne oppleves som meningsløst for innvandrerne, siden de likevel må ta prøven på nytt på et senere tidspunkt. Dette vil i så fall være i strid med introduksjonsloven.

- Mye tyder på at en skjerping av kravene fører til en nedgang i antall innvilgede statsborgerskap. Dette er i strid med myndighetenes intensjon om at personer som bor permanent i Norge skal ha norsk statsborgerskap.
- Innskjerpingen som foreslås vil få betydelige økonomiske konsekvenser i form av utgifter til blant annet omarbeiding av prøvene, bedre kontroll med gjennomføringen sentralt og lokalt i kommunene og økt datasikkerhet.
- Innskjerpingen vil føre til en økning i antall avlagte prøver. Dette vil øke kostnadene for den enkelte, for kommunene og for Vox.
- Allerede i dag er lovverket på utlendingsfeltet komplisert og uoversiktlig for aktørene som skal forvalte det og for innvandrere som er berørt. Innskjerpingen som foreslås kan føre til en ytterligere byråkratisering.

Med vennlig hilsen


Bjørg Ilebekk
avdelingsdirektør


Ingun Westlund
seniorrådgiver