



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep., 0032 Oslo

15. november 2019

Høringsuttalelse fra Høgskulen på Vestlandet (HVL) til Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

Dette høringssvaret er forfattet av fagpersoner ved Institutt for språk, litteratur, matematikk og tolking, som hører til under Fakultet for lærerutdanning, kultur og idrett ved Høgskulen på Vestlandet (HVL). HVL er med omtrent 16 000 studenter én av de største utdanningsinstitusjonene i Norge og har fem campuser i regionen. HVL utdanner blant annet sykepleiere, ingeniører, lærere til barnehage og skole og tegnspråkstolk. Instituttet vi representerer, forsker og underviser blant annet i språktilegnelse, andrespråklæring, flerspråklighet og vurdering av språkferdigheter og er dessuten én av de tre institusjonene i Norge som gir utdanning til tegnspråkstolk. Fagmiljøet har derfor svært gode forutsetninger for å uttale seg om forslagene i høringsnotatet som berører norskopplæring og språkkrav generelt.

HVL stiller seg bak forslag til § 4 om å stille et kvalitetskrav som forplikter kommunene til å gi et forsvarlig tilbud til nyankomne innvandrere innen de fristene som framgår av loven. Forsvarlighetskravet sikrer en minimumsstandard på det samlede tilbudet. Vi stiller oss også bak forslaget om integreringskontrakt mellom kommune og innvandrere. Likeledes støtter vi forslag til § 5, som lovfester fylkeskommunens forpliktelser i integreringsfeltet, tilbud om karriereveiledning etter § 12 (rett og plikt til karriereveiledning), bosetting i henhold til individuell plan, endring av aldersrammene slik at innvandrere under 18 år inngår i opplæringsløp i grunnskolen eller i videregående opplæring, og videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Vi vil trekke fram kompetansekrav til lærere i voksenopplæringen som særdeles viktig. Vi er også positive til en reduksjon i antallet prøvesteder for prøver i norsk og samfunnskunnskap som vi mener vil bidra til å sikre kvaliteten i prøveavviklingen.

HVL mener det er viktig at voksne innvandrere lærer norsk språk. I likhet med departementet mener HVL at gode norskferdigheter vil styrke innvandreres muligheter for å delta i utdanning, arbeid og i samfunnet forøvrig. HVL stiller seg likevel ikke bak departementets forslag om å skjerpe språkkravet for statsborgerskap fra A2 muntlig til B1 muntlig. Med bakgrunn i forskning og erfaringer fra andre land, kan vi ikke se at man gjennom krav oppnår bedre språkferdigheter og bedre integrering. I dette høringssvaret vil vi vise til forskning som tvert imot finner at slike krav fører til en nedgang i innvilgede statsborgerskap, og at det er en overhengende fare for at kravene fører til segregering og utenforskap heller enn til integrering og deltakelse. Vi vil også peke på det prinsipielt svært problematiske med å knytte statsborgerskap og permanent opphold til krav om kunnskaper og ferdigheter, i særdeleshet når det er snakk om mennesker som har flyktet fra krig og konflikt, og som av samme grunn i mange tilfeller har lite skolegang og begrenset skriftkyndighet.



Departementet foreslår i samme høringsnotat å erstatte introduksjonsloven med en ny lov om integrering, og det foreslås betydelige endringer i norskopplæringen for nyankomne flyktninger. Mange av endringsforslagene er forskningsbaserte og virker fornuftige. HVL vil foreslå at departementet først gjennomfører endringer i norskopplæringen for å se om det fører til de ønskede resultatene, før de eventuelt vurderer å skjerpe språkkravene for statsborgerskap.

Integrering, særlig yrkesdeltakelse, krever en innsats både fra innvandrerne selv og fra samfunnet, fra politisk hold og fra arbeidsgivere. Vi vet at innvandrere ønsker å komme i jobb (Fafo-rapporten, 2017), og vi vet at innvandrere diskrimineres i arbeidslivet. De kalles i mindre grad inn til intervju, og en del arbeidsgivere stiller urimelig høye språkkrav. HVL foreslår at departementet utreder diskriminerende praksiser i arbeidslivet og setter inn tiltak for å motvirke disse. Å motvirke diskriminering i arbeidslivet vil kunne ha mer direkte og positive konsekvenser for arbeidsdeltakelse enn strengere krav til statsborgerskap ettersom man jo kan jobbe i Norge uten å være statsborger.

Under vil vi begrunne våre vurderinger av departementets forslag i mer detalj. Vi vil først kommentere forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften, og deretter forslag til ny lov om integrering (integreringsloven). Innspillene våre er oppsummert punktvis til slutt.

Innspill til endringer i statsborgerloven

Pkt. 1.3, 11, og 15: Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften

Departementet foreslår å skjerpe kravet til ferdigheter i norsk muntlig fra nivå A2 til nivå B1 for statsborgerskap (forslag til ny § 4-1 i statsborgerforskriften).

Innspill til forslaget om å heve kravet i norsk muntlig fra A2 til B1 for statsborgerskap

HVL støtter ikke forslaget om å heve kravet i norsk muntlig for statsborgerskap fra A2 til B1.

Departementets motivasjon for å heve kravet

I 2017 innførte regjeringen en rekke innstramminger i innvandrings- og integreringslovgivingen, deriblant krav om norskferdigheter og samfunnskunnskap for permanent opphold og statsborgerskap. Bakgrunnen var flyktningkrisen i 2015-2016, og det uttalte målet var «å gjøre det mindre attraktivt å søke asyl i Norge»¹. Språkkravene som ble innført, var A1 muntlig for permanent opphold og A2 muntlig for statsborgerskap.

Flere av høringsinstansene påpekte den gang en mulig fare for at departementet ville heve kravene i ettertid, og det er dette vi nå er vitne til. I høringsnotatet (heretter HN) som nå foreligger, er det ikke lenger et uttalt mål at strengere krav skal hindre flyktninger å søke asyl i Norge. Derimot begrunnes forslagene denne gangen med et ønske om at strengere krav skal fremme integrering og gjøre at flere tilegner seg kunnskaper i norsk muntlig (HN, s. 152). Samtidig understrekes det i høringsnotatet at: «Norsk statsborgerskap skal henge høyt» (HN, s. 147), og at en skjerping av kravet vil føre til at flere søkere som ønsker å bli norske statsborgere, ikke vil klare det (HN, s. 151, s. 170). Det går ikke frem hvordan det å innføre krav mange ikke vil klare, skal bidra til å fremme integrering og motvirke utenforskap. Forslaget begrunnes heller ikke med forskning på konsekvensene av strengere krav til språk og samfunnskunnskap.

En viktig årsak til skjerping av kravene synes å være at departementet mener norskferdighetene i innvandrerbefolkningen per i dag er for dårlige. I høringsnotatet legger departementet til grunn en tolkning av resultatene på Norskprøven der de legger sammen resultatene for de som har fått A2 *eller dårligere*. Dette er en uvanlig bruk av statistikken gitt at de nasjonale målene for norskopplæringen er uttrykt i henhold til hvor mange som får A2 *eller høyere*: Det nasjonale målet er at 70 prosent av deltakerne skal oppnå nivå A2 eller høyere i skriftlige ferdigheter, og tilsvarende at 90 prosent skal oppnå A2 eller høyere i muntlige ferdigheter (HN, s. 31).

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tiltak-for-a-mote-flyktningkrisen/id2469066/>



Når departementet i høringsnotatet konkluderer med at «Resultatene på norskprøvene er gjennomgående svake» (HN, s. 28) skyldes det altså at departementet legger til grunn en regnemåte som fremstiller resultatene svært negativt. Dersom vi ser hvor mange som får A2 eller bedre i muntlige og skriftlige ferdigheter, blir bildet et annet: 85 prosent av deltakerne oppnår A2 eller bedre på delprøven i muntlig kommunikasjon og 83 % får A2 eller bedre på delprøven i lytteforståelse. Det nasjonale målet på 90 prosent i muntlige ferdigheter er dermed nesten nådd for muntlige ferdigheter. Tilsvarende får 81 prosent av deltakerne A2 eller bedre i skriftlig framstilling og 73 prosent får A2 eller bedre på delprøven i leseferdigheter. Her ligger altså det faktiske resultatet nesten 10 prosent over det nasjonale målet på 70 prosent.

Det er en rekke faglige grunner til å advare mot bruken av språk- og kunnskapstester for permanent opphold og statsborgerskap, uavhengig av nivået på disse prøvene, og vi kan derfor heller ikke stille oss bak dagens ordning som ble innført i 2017. En slik bruk av prøver er både etisk og testfaglig svært problematisk (Shohamy & McNamara, 2008; Gysen, Kuiper & Avermaet, 2009; Khan & McNamara, 2017). Språkprøver måler språkferdigheter, de måler ikke vilje til integrering, evne til integrering eller suksess i integreringsprosessen. Å bruke språkprøver for å regulere innvandring og integrering, kan derfor ikke sies å være en valid bruk av prøvene (McNamara, 2006). Philia Thalgott i Europarådet understreker at: [Even though] language competences are an important component for integration, they cannot be a pre-condition for integration, since acquiring a language is potentially a lifelong process (Thalgott, 2017, s. v).

Dersom departementet ønsker å fremme integrering, vil HVL i likhet med Europarådets LIAM-gruppe (Linguistic Integration of Adult Migrants) foreslå å styrke opplæringstilbudet heller enn å innføre krav eller skjerpe eksisterende krav².

Departementet skriver i høringsnotatet at de ikke ser andre alternativer enn strengere språkkrav for å sikre at innvandringsbefolkningen lærer norsk. Samtidig ser vi for det første at de nasjonale målene til norskferdigheter er nådd med god margin for skriftlige ferdigheter og nesten nådd for muntlige ferdigheter. HVL kan derfor ikke se hvorfor en skjerping av kravene skal være nødvendig. Vi kan heller ikke se at departementet har undersøkt om innføring av språkkrav i 2017 har ført til at flere lærer norsk som følge av dem. Det virker forhastet å skjerpe kravene før man har evaluert konsekvensene av de kravene som ble innført i 2017.

Videre foreslår departementet i samme høringsnotat å oppheve introduksjonsloven og erstatte den med en ny lov om integrering (integreringsloven). Dette er en omfattende omlegging som blant annet innebærer tiltak for å styrke norskopplæring, å heve lærerkompetansen, og å gjøre opplæringen mer differensiert og mer knyttet til den enkeltes yrkesbakgrunn og yrkesmål. Dersom det er integrering på arbeidsmarkedet og norskopplæring som er begrunnelsen for å skjerpe kravet til statsborgerskap, foreslår HVL at departementet venter med å innføre eventuelle endringer i statsborgerloven til den nye integreringsloven og endringene i norskopplæringen er innført, og man kan evaluere effekten av disse tiltakene.

² <https://rm.coe.int/prems-112819-gbr-2518-liam-report-2019-couv-texte-16x24-provisoire-web/16809838b3>



I Europarådsrapporten *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies* (2019), vises det til at den europeiske komiteen for sosiale rettigheter (European Committee of Social Rights) understreker at obligatoriske integreringstester representerer en begrensning av menneskerettigheter. Det slås også fast i rapporten at eventuelle språkkrav bør være oppnåelige, og ikke overskride A2 (CoE, 2019, s 41). Et krav om B1 for flyktninger som har rett på beskyttelse etter internasjonal lov, vil dermed kunne være et brudd på menneskerettighetene.

Det er viktig å se statsborgerskap og behovet for statsborgerskap i sammenheng med regjeringens praksis med tilbakekalling av flyktningstatus når beskyttelsesbehovet er bortfalt (jf. utlendingsloven § 37 første ledd, bokstav e og f)³ etter 2015/2016. Den nye praksisen av § 37, e og f som altså innebærer at oppholdstillatelsen kan trekkes tilbake dersom (Norge vurderer at) det er trygt nok i hjemlandet til at man kan returneres, medfører at statsborgerskap i dag er det eneste trygge vernet mot utvisning. Tilbakekallinger av oppholdstillatelser av denne typen har i særlig grad rammet personer med bakgrunn fra Somalia og Afghanistan. Den ferske rapporten *Losing the right to stay. Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway – Experiences and effects* (Brekke mfl., 2019) viser at tilbakekallingspolitikken medfører store psykiske belastninger for de berørte og at den har direkte negative konsekvenser for integreringsinnsatsen. Motivasjonen for å fullføre kurs, skolegang og å komme i arbeid avtar når man aldri kan vite om man har en fremtid i Norge eller ikke. Mens man tidligere kunne leve trygt som flyktning i Norge også uten å være norsk statsborger, er dette pga. regjeringens praktisering av § 37 ikke lenger tilfelle. Statsborgerskap har med dette fått en ny og langt viktigere status, og det er i lys av dette at vi kan knytte statsborgerskap mer direkte til menneskerettigheter og ikke kun til demokratiske rettigheter.

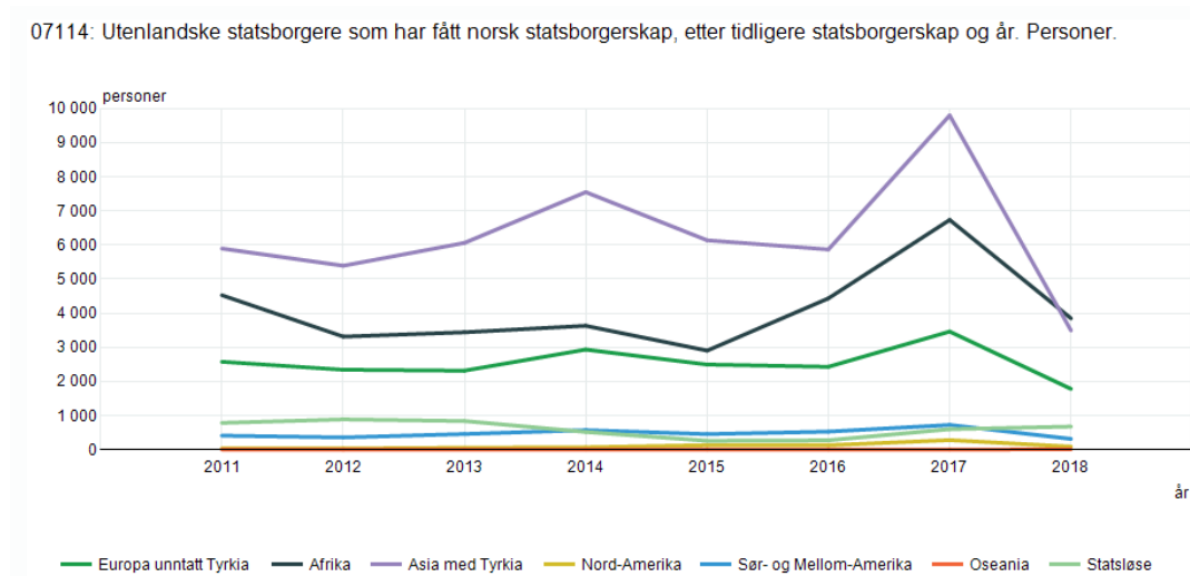
Forskning fra andre land som har innført språk- og kunnskapskrav, har ikke kunnet vise til at slike krav fører til bedre språklæring eller integrering. Det forskning derimot har vist, er at økte krav fører til nedgang i antall innvilgete statsborgerskap (Strik et al., 2010; Ersbøll, van Oers, Kostakopoulou, 2010, van Oers, 2019). I Danmark gikk antall nye statsborgere ned fra vel 9 000 i 2001/2002 til vel 2 000 i 2002/2003 etter innføringen av innstramminger i lovgivingen og innføring av språk og kunnskapskrav (Carlsen, 2014). Tabellen under er basert på tall fra SSB (Overgang til norsk statsborgerskap etter tidligere statsborgerskap og år)⁴. Vi ser også for Norge at innstrammingerne i 2017 førte til en kraftig nedgang i innvilgede statsborgerskap, faktisk var nedgangen på 50 % når vi sammenlikner 2018 med 2017, ifølge statistisk sentralbyrå⁵. Strengere krav til språkferdigheter for statsborgerskap virker altså mot regjeringens uttalte mål, for som det går frem av NOU

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-032019--revidert-instruks-om-opphor-og-tilbakekall-av-flyktningstatus-og-oppholdstillatelse-nar-beskyttelsesbehovet-er-bortfalt-jf.-utlendingsloven--37-forste-ledd-bokstav-e-og-f/id2645630/>

⁴ <https://www.ssb.no/statbank/table/07114/chartViewLine/>

⁵ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/faerre-er-blitt-norske-statsborgere>

2015:4: «Det er et uttalt mål for norsk integreringspolitikk at så mange som mulig av dem som bor i Norge på permanent basis skal bli norske statsborgere»⁶.



Hva det gjør med motivasjonen for språklæring og integrering for de som ønsker å bli statsborgere, men ikke klarer det fordi de stryker på prøvene, vet vi ikke nok om. Tallene fra SSB viser hvem som skifter statsborgerskap, men ikke hvem som prøver og ikke klarer kravene. Fagfolk fra flere land har advart om at sannsynlige konsekvenser er usikkerhet, utrygghet og psykisk stress (Van Oers, 2013), og vi vet, blant annet fra Fafø-rapporten 2017, at usikkerhet og bekymring ikke fremmer læring og integrering (Djuve et al, 2017). Rapporten *Vi tager jo drømmene fra dem*, utarbeidet av Dansk Flygtningehjælp, finner også at usikker oppholdstillatelse har negative følger for motivasjon og forutsetning for å lære (Flygtningehjælpen, 2019). Dersom man ønsker at de som er i landet, lærer norsk og integreres best mulig, er utsikter om en trygg fremtid i landet veien å gå.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-4/id2402318/sec9>

I Norge hadde vi fra 2014 til 2017 et krav om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap for statsborgerskap. I 2017 innførte regjeringen krav om oppnådd nivå på Norskprøven og bestått statsborgerprøve i tillegg. Tabellen under er basert på Kompetanse Norges oversikt over resultater på de ulike delprøvene av Norskprøven over tid⁷. Her sammenliknes sommeravviklingene fra året før språkravene ble innført med de tre årene etter at språkravene ble innført. Tallene viser hvor mange prosent av kandidatene som fikk B2, B1 og A2, og kolonnen til høyre viser hvor mange som fikk A2 eller bedre, siden det er slik de nasjonale målene er uttrykt. Tabellen viser ikke resultater under A2:

		% B2	% B1	% A2	% A2 eller bedre
Sommer 2019	Muntlig kommunikasjon	10	32	44	86
	Lytteforståelse	13	29	38	80
	Leseforståelse	8	25	34	67
	Skriftlig framstilling	5	30	45	80
Sommer 2018	Muntlig kommunikasjon	9	30	46	85
	Lytteforståelse	10	27	44	81
	Leseforståelse	7	25	41	73
	Skriftlig framstilling	4	30	47	81
Sommer 2017	Muntlig kommunikasjon	9	31	46	86
	Lytteforståelse	18	31	40	89
	Leseforståelse	18	28	30	76
	Skriftlig framstilling	3	29	46	78
Sommer 2016	Muntlig kommunikasjon	12	34	45	91
	Lytteforståelse	22	25	41	88
	Leseforståelse	21	29	29	79
	Skriftlig framstilling	3	30	49	82

Kompetanse Norge, Statistikkbanken, Norskprøveresultater sommerprøver 2016-2019

⁷ <http://status.vox.no/webview/?language=no>



Som vi ser av kolonnen til høyre, var resultatene *før* språkkravene ble innført bedre for samtlige delprøver enn resultatene har vært noen gang etter at kravene ble innført i 2017. At resultatene har blitt dårligere etter innføring av språkkrav, kan selvsagt også skyldes at personer som tidligere ikke ville ha avlagt prøven, nå må ta den dersom de vil ha permanent opphold eller statsborgerskap. Men det er uansett vanskelig å si, på bakgrunn av resultatene på prøven at strengere krav fører til bedre resultater. Som resultatene viser, kan det virke som om det motsatte er tilfelle. På dette grunnlaget, og på grunnlag av forskning fra andre land, vil vi derfor advare mot en ytterligere skjerpning av språkkravene og heller satse på en forbedring av opplæringstilbudet.

Det er en viktig prinsipiell forskjell mellom et krav om gjennomført kurs i norsk og samfunnskunnskap og krav om resultat på en prøve i norsk og samfunnskunnskap: Mens alle kan klare å innfri et gjennomføringskrav, vil et ferdighets- og kunnskapskrav ikke være like lett for alle, og for en del vil det være uopnåelig. Vi har tilstrekkelig informasjon til at vi vet hvilke grupper som vil ha størst problemer med å klare kravene. Som mange fagmiljøer påpekte i forrige høringsrunde da forslaget om språk- og kunnskapskrav ble foreslått, vil slike krav i særlig grad ramme flyktninger som har lite eller ingen skolegang og begrenset eller ingen skriftkyndighet. Manglende skriftkyndighet og lite eller ingen skolegang er ikke et kjønnsnøytralt problem. To tredjedeler av de som ikke kan lese og skrive, er kvinner. I land sør for Sahara mangler halvparten av alle kvinner skolegang og skriftkyndighet, ifølge UNICEF. Manglende skriftkyndighet påvirker innlæringen av et nytt språk, ikke bare skriftlig, men også muntlig (Tarone mfl., 2009; Kurvers mfl., 2015). Det ville selvsagt vært enda vanskeligere dersom norskprøven hadde krevd skriftlige ferdigheter, men også en prøve i muntlige ferdigheter vil være utfordrende for de med liten skolegang og ingen tidligere erfaring med å ta prøver (Allemano, 2013). Mens nesten 50 prosent av kursdeltakere uten noen tidligere skolegang klarer å oppnå A2 på den muntlige delen av Norskprøven, er det bare 7 prosent av de samme deltakerne som klarer å oppnå B1 (Carlsen, 2018). 93 prosent av de mest sårbare flyktningene, de som i aller størst grad har behov for den beskyttelse statsborgerskap gir (Petterson, 2012), vil trolig altså ikke klare kravet dersom det heves fra A2 til B1⁸.

Innspill til forslaget om endringer av unntaksregler fra kravet om å beherske norsk muntlig

Departementet foreslår samtidig tre endringer som gjelder unntaksregler fra kravet om å beherske norsk muntlig (statsborgerforskriften § 4-4):

- a) dagens krav om gjennomført norskopplæring foreslås opphevet

⁸ I høringsnotatet hevdes det at årene som går fra en deltaker er ferdig med introduksjonsprogrammet til vedkommende på grunn av botidskravet kan søke om statsborgerskap, vil bidra til økt språklæring. Denne påstanden begrunnes ikke empirisk, og vi vil understreke at det ikke er noen automatikk i at lengre oppholdstid i landet fører til gradvis bedre norskerferdigheter. Det vil komme an på en rekke forhold.



- b) søkere som har gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen, må ha oppnådd et visst karakternivå
- c) unntak fra kravet for søkere som på grunn av helsemessige årsaker, eller personlig forutsetninger som vedkommende ikke rår over, ikke har mulighet til å oppnå kunnskaper i norsk muntlig på nivå B1 (statsborgerforskriften § 4-1, andre ledd bokstav f). Unntaket gjelder også prøver i samfunnskunnskap på norsk



HVL mener at dersom departementet velger å heve kravet om språkferdigheter fra A2 til B1, er det helt avgjørende med bedre unntaksregler som sikrer at de mest sårbare av innvandrerne ikke straffes ytterligere for en vanskelig fortid.

Til a) Første forslag, å oppheve gjennomføringskravet, er naturlig dersom det innføres strengere krav. Vi vil understreke at HVL ville ha foretrukket å *kun* ha gjennomføringskrav og ikke krav om bestått test på et visst nivå, i tråd med anbefalingene fra Europarådet⁹, men dersom strengere krav innføres, virker det overflødig å også ha et krav om gjennomført antall timer.

Til b) Den andre endringen gjelder unntak fra språkkrav for innvandrere som har gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller i videregående opplæringen og har fått standpunkt karakter i faget. Departementet foreslår at det ikke lenger skal være tilstrekkelig å ha fått standpunkt karakter i faget, men at det innføres et krav om et visst karakternivå i norsk. *HVL støtter ikke forslaget om karakternivå for de som har gjennomført opplæring i grunnskolen.* Et karakterkrav kan føre til at flere unge elever må ta norskprøven for voksne innvandrere for å dokumentere norskferdigheter. Norskprøven er ikke utviklet for barn under 18 år, og mange av temaene vil ikke oppleves som relevante for dem. Det kan påvirke deres muligheter til å prestere på prøven. Det er også viktig å understreke at norskprøven for voksne innvandrere og karakter i norsk ikke måler det samme. Norskprøven måler kun norskferdigheter, mens karakter i norsk i tillegg til norskferdigheter gjenspeiler elevenes faglige kunnskaper som omfatter både språkhistorie, sjangerkunnskap, litteraturhistorie mm. Kravet knyttet til norskprøven gjelder dessuten kun muntlig prøve, mens karakter i norsk etter læreplaner i faget, også alle ferdigheter, ikke kun muntlig.

Til c) Departementet foreslår å utvide unntak fra kravet til å omfatte søkere som «av helsemessige årsaker, eller personlig forutsetninger som vedkommende ikke rår over, ikke har mulighet til å oppnå kunnskaper i norsk muntlig på nivå B1». På side 149 i høringsnotatet nevnes mulige årsaker som kognitive utfordringer grunnet nevrologiske lidelser eller traumer, depresjoner, angst, posttraumatisk stress syndrom eller andre lidelser. Manglende skolegang, manglende eller begrenset skriftkyndighet og manglende testerfaring nevnes ikke spesifikt. Dersom språkkravet, mot vår anbefaling, heves fra A2 til B1, er det svært viktig at det innføres gode unntaksordninger for alle som av ulike årsaker ikke vil kunne klare kravet. Det bør spesifiseres at dette kan også i høyeste grad kan være lite eller manglende skolegang, svake eller manglende lese- og skriveferdigheter, manglende testerfaring, bekymring for barn og ektefelle i hjemlandet, høy alder og annet som kan vanskeliggjøre språklæring, læring generelt og det å prestere på en prøve spesielt. *HVL støtter forslaget om å utvide unntaksordningen*, men mener departementet må tydeliggjøre hvordan «personlige forutsetninger som vedkommende ikke rår over» skal tolkes slik at behandlingen blir lik og rettferdig fra kommune til kommune.

⁹ <https://rm.coe.int/prems-112819-gbr-2518-liam-report-2019-couv-texte-16x24-provisoire-web/16809838b3>





Unntak for døve og sterkt hørselshemmede

I høringen nevnes ikke døve eller personer som må avlegge prøven på tegnspråk, og *det må derfor avklares om endringen i kompetansekrav også skal gjelde denne gruppa*. HVL anbefaler at *opplæringstilbudet i norsk tegnspråk (NTS) for døve innvandrere styrkes*, men at *døve fritas fra prøven i språk og samfunnskunnskap*, grunnet særlige utfordringer ut over helseutfordringer.

Norsk tegnspråk (NTS) er et fullverdig språk som er like vanskelig å lære som andre språk. Ulike tegnspråk er også like ulike hverandre som talte språk er ulike hverandre. VOX (Nå *Kompetanse Norge*) har utviklet en spesifisering for NTS for det *Felles europeiske rammeverket*, og på det grunnlaget egne språkprøver i 2011. I dagens lov må døve og tungt hørselshemmede innvandrere som søker om permanent opphold og statsborgerskap i Norge, og som ikke omfattes av unntaksbestemmelser, bestå en språkprøve i norsk tegnspråk, med samme vanskegrad som språkprøven i norsk for hørende innvandrere. Det vil si at innvandrere som for eksempel har levantinsk eller jemenittisk tegnspråk som morsmål, får opplæring i og testes i norsk tegnspråk. Til statsborgerprøven har døve i dag rett til tolk, og kan få opplæring på et tegnspråk de kan, dersom kommunen har tilgang på lærer eller tolk. Dette kan i utgangspunktet framstå som rettferdig. Men døve innvandrere har noen særlige utfordringer for språklæring i Norge, ut over helseutfordringer som kan gi fritak (Sinkaberg, 2017), og dermed har denne gruppen dårligere forutsetninger for å bestå en språkprøve. Det gjelder også en prøve i samfunnskunnskap som stiller krav til språkforståelse og innlæring av nye termer.

Dersom det skal stilles språkkrav og kunnskapskrav til døve innvandrere for permanent opphold og statsborgerskap, forutsetter det at gruppen sikres i) reell mulighet til integrering i døves kultur i Norge, ii) et likeverdig (og dermed styrket) opplæringstilbud i alle kommuner der døve flyktninger bosettes, iii) fritak fra prøven og/eller svært forsterket opplæring for innvandrere som ikke har grunnleggende skolegang og iv) fritak fra prøven og/eller styrking av opplæringen for innvandrere som ikke har kompetanse tilsvarende morsmålsbrukere på et annet talespråk eller et annet tegnspråk enn norsk tegnspråk. Det siste punktet forutsetter innføring av en ordning for prøver i tegnspråkene brukt i flyktingenes hjemland (en ordning som til orientering vil være både svært kostbar og vanskelig å implementere i praksis). De fire punktene er beskrevet videre under:

- i. Norsk tegnspråk er et minoritetsspråk i Norge. Det er vanskeligere for døve innvandrere å møte og øve på norsk tegnspråk i hverdagen enn det er for hørende innvandrere å finne arenaer for å øve på norsk talespråk. Døve asylsøkere opplever i dag ofte å sitte isolert på mottak, og seinere å være sosialt isolert i mottakskommuner uten kontakt med norske døve og uten reell mulighet til å bli sosialt integrert i norske døves kultur. Dette bidrar til at det kan ta mer tid å lære NTS enn norsk talespråk, og det gir døve innvandrere dårligere sjanser til å oppnå kravet om A1 for permanent opphold og B1 for statsborgerskap.
- ii. Opplæringstilbudet for hørende flyktninger er bedre utviklet og bedre tilgjengelig i hele landet enn opplæringstilbudet for døve flyktninger er. Lovendringen forutsetter at opplæringstilbudet for døve flyktninger styrkes.
- iii. Som beskrevet tidligere gir språkprøver særlige utfordringer for søkere som mangler skolegang. I land med lite utbygd skolesystem, og i land der krig begrenser barns



- tilgang til skolegang, er døve barn særlig utsatt. Innvandrere som er født døve eller som ble døve som barn, vil altså oftere mangle eller ha mangelfull skolegang enn andre innvandrere. Tilgang til skolegang er også knyttet til økonomiske midler og sosial klasse, ikke minst for barn med funksjonsnedsettelse i land folk flykter fra. Dersom man ikke tar høyde for forskjeller i innvandreres skolegang, risikerer man å videreføre og forsterke sosiale forskjeller og sosial arv på tvers av landegrensene.
- iv. For en del innvandrere som er født døve, og som ikke har fått gå på skole, er det slik at de ikke har fått et fullt utbygd morsmål, men har kommunisert med familie og omgivelser i form av enkle gester. Denne gruppen kan da ankomme Norge med generelt mangelfulle grunnleggende språkkunnskaper. For disse personene vil det representere en stor frigjøring å lære NTS som første språk, og det er all grunn til å gi gruppen et godt opplæringstilbud. Det vil imidlertid være urimelig å stille språkkrav på lik linje med andre søkere til permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Innspill til integreringsloven

Departementets motivasjon for å erstatte dagens introduksjonslov med en ny lov om integrering

Departementet foreslår i høringsnotatet å oppheve introduksjonsloven og erstatte den med en ny lov om integrering. Departementet bygger flere av endringsforslagene på forskning, blant annet på NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* (Brochman II) og Fafo-rapporten *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker for hvem?* (Djuve mfl., 2017). HVL synes flere av forslagene er gode. Det er positivt at det tas grep for å tydeliggjøre at kommunen har en forpliktelse, at opplæringen i større grad er differensiert og tilpasset den enkeltes behov, at opplæringen i større grad gjøres relevant for den enkeltes erfaring og ambisjoner, og at yrkesmål som avdekkes gjennom pliktig karriereveiledning, tillegges større vekt når innvandrere skal bosettes. HVL er positive til at departementet tar tak i spørsmålet om hvorfor ikke flere av de som har rett på inntil 3000 timer norskopplæring, velger å ta dette ut. Som det understrekes i rapporten, kan det være mange ulike årsaker til dette, men en sannsynlig årsak er at opplæringen ikke oppleves som relevant.

Under vil vi særlig kommentere de forslagene HVL ikke fullt ut stiller seg bak, eller har innspill til:

Punkt 2.6 Mål med lovforslaget (s. 31)

Departementet har en nasjonal målsetning om at 70 prosent av deltakerne i voksenopplæringen skal oppnå A2 eller høyere på skriftlig prøve, og at 90 prosent skal oppnå A2 eller høyere på muntlig prøve. De nasjonale målene er i dag langt på vei nådd: 85 prosent av deltakerne oppnår A2 eller bedre på delprøven i muntlig kommunikasjon og 83 prosent får A2 eller bedre på delprøven i lytteforståelse. 81 prosent av deltakerne får A2 eller bedre i skriftlig framstilling og 73 prosent får A2 eller bedre på delprøven i leseferdigheter.

I høringsnotatet foreslår departementet å heve den nasjonale målsetningen fra A2 til B1, mens prosentene holdes konstant. De nye målene er altså at 70 prosent skal klare B1 eller høyere på skriftlig prøve, og 90 prosent skal klare B1 eller høyere på muntlig prøve. Dette skal være i tråd med departementet ønske om å stille ambisiøse mål.

Etter HVLs vurdering vil et slikt nasjonalt mål bryte med departementets ønske om en større grad av differensiering og individuell tilpassing med utgangspunkt i den enkeltes forutsetninger og målsetninger. For noen innlærere vil det å oppnå A1 i skriftlige ferdigheter og A2 i muntlige ferdigheter være en prestasjon som krever stor innsats over lang tid, for andre vil B1 i alle ferdigheter ikke være tilstrekkelig til at de kan nå sine mål og ta ut sine medbragte ressurser. Vi ser ikke verdien av å operere med ett mål for alle.

Punkt 6.5 Slutt mål i introduksjonsprogrammet

Deltakere som har fullført videregående skole

For deltakere som minimum har fullført videregående skole fra før, foreslås det en reduksjon i varighet på introduksjonsprogrammet fra 2 år til mellom 3 og 6 måneder med økonomisk støtte, og maks 18 måneder norskopplæring (der opplæringa ut over de første 3-6 månedene er uten økonomisk støtte). Dette begrunnes med at denne gruppen har mulighet til å oppnå grunnleggende norskferdigheter innenfor denne ramma, og at “Denne gruppen vil ha et begrenset behov for kvalifisering utover de obligatoriske elementene i programmet.” (s.10)

HVL støtter ikke departementets forslag om reduksjon i varighet på introduksjonsprogrammet for deltakere med minimum videregående opplæring. Utfordringen for gruppen er imidlertid at de ofte har behov for norskferdigheter ut over et grunnleggende nivå: For å komme inn på høyere utdanning i Norge kreves B2 i alle ferdigheter, og søkere som har helsefaglig utdanning eller lærerutdanning og som ønsker å bruke utdanningen si i Norge, må bestå språktester på tilsvarende eller høyere nivå. Det betyr at reduksjonen i tid til norskopplæring og i økonomisk støtte til opplæring, vil gjøre det vanskeligere for gruppen å få bruke kvalifikasjonene sine i Norge. Begrunnelsen om gruppens begrensede behov samsvarer dermed ikke med formuleringen i den foreslåtte § 14: «Slutt målet for deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før skal ta utgangspunkt i at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid».

B2 er et nivå som bare helt unntaksvis vil være oppnåelig innenfor en tidsramme på seks måneder. Selv innenfor dagens ordning, ser vi at kun 5 % av deltakerne i introduksjonsprogrammet oppnår nivå B2 på den skriftlige prøven etter to år (jf. *Kompetanse Norges statistikkbank*). Etter opplysninger fra Kompetanse Norge oppnår kun 2,7 % av deltakerne B2 i alle fire ferdigheter etter to år. Vi kan altså konkludere med at en tidsramme på 3-6 måneder ikke vil være tilstrekkelig for å nå et slutt mål om å «kvalifisere for høyere utdanning». For vellykket integrering og fornuftig bruk av høyt kvalifisert arbeidskraft blant innvandrere, anbefaler vi derfor at tidsrammen for norskopplæring med økonomisk stønad ikke reduseres for denne gruppen. Et bedre tilrettelagt og individuelt tilpasset opplæringstilbud vil derimot kreve at opplæringen av denne gruppen utvides slik at flere som har B2 som mål, får anledning til å klare det. Slik vi man ikke bare nå et mål om å få innvandrere og flyktninger *rett ut i jobb*, men også få innvandrere og flyktninger *ut i rett jobb*.

Punkt 8.9 Prøver i norsk og samfunnskunnskap

Departementet foreslår å redusere antall prøvesteder som gjennomfører norskprøven og prøven i samfunnskunnskap fra dagens antall på ca. 300 til et antall gjennomført i henhold til kriterier Kompetanse Norge i samarbeid med departementet fastsetter. HVL er enig i at antall prøvesteder bør reduseres for å sikre en god kvalitet i prøvegjennomføringen. Dette er ikke mindre viktig gitt den politiske bruken av prøvene og de svært alvorlige konsekvensene det får for de som ikke klarer å oppnå de kravene regjeringen har fastsatt for opphold og statsborgerskap, eller kravene arbeidsgivere stiller for ansettelse.

Prøvene har etter 2017 blitt så «high-stakes» at det er svært viktig at kvaliteten på prøvene undersøkes jevnlig. Det er den muntlige delprøven som får de største konsekvensene for prøvedeltakerne. Selv om vi mener det er en fordel at prøver som danner grunnlag for opphold og statsborgerskap ikke krever lese- og skriveferdigheter, er det ikke uproblematisk at den prøven som har den viktigste funksjonen, er den som i minst grad kan underlegges testfaglig kontroll og er basert på subjektiv vurdering. Mens delprøven i skriftlig framstilling vurderes av et erfarent sensorcorps, vurderes muntlig prøve av lærere på de ulike opplæringssentrene, og det er ikke mulig per i dag å undersøke disse lærernes pålitelighet og strenghet i sensur. Det finnes derfor ingen garanti for at kandidater som er oppe til prøven ulike steder i landet, får en lik og rettferdig vurdering. I og med at muntlig prøve nå er avgjørende for opphold og statsborgerskap, vil vi foreslå at departementet sammen med Kompetanse Norge prøver ut en ordning med lydinnspilling av muntlig prøve og sentralisert sensur (to uavhengige sensorer, tredje sensor der de to er uenige) slik tilfellet er for delprøven i skriftlig framstilling. Dette vil sikre at kandidatene kan klage på resultatet og få sin prøve vurdert på nytt av andre sensorer.

Punkt 9.2. Kompetansekrav for lærere

Departementet foreslår å innføre et kompetansekrav i norsk som andrespråk (30 studiepoeng) for både offentlig og privat ansatte lærere i voksenopplæringen.

HVL støtter forslaget. Vi tilbyr allerede etter- og videreutdanning i norsk som andrespråk for lærere i voksenopplæringen, og er klare for å fortsette og bygge ut dette tilbudet som dersom forslaget innføres.

HVL støtter departementets begrunnelse for å innføre et krav om formell kompetanse i norsk som andrespråk for lærere i voksenopplæringen, og savner et tilsvarende krav for lærere i grunnopplæringen og videregående opplæring. Et av forslagene i høringsnotatet, er at kursdeltakere mellom 18 og 25 år som ikke har fullført videregående opplæring, skal ha dette som slutt mål. Vi ser at det kan være gunstig for unge innlærere å følge opplæring sammen med andre på deres alder, men ser en fare dersom kompetansekrav til lærerne kun gjelder voksenopplæringen. Det kan bety at disse elevene får et dårligere opplæringstilbud enn deltakere i voksenopplæringen.

Oppsummering av HVLs kommentarer

HVL stiller seg bak mange av endringsforslagene til ny integreringslov, men har innvendinger mot endringer i statsborgerloven og enkelte av forslagene i integreringsloven:

- HVL stiller seg ikke bak en skjerping av kravet for statsborgerskap fra A2 muntlig til B1 muntlig. Det finnes ikke grunnlag i forskning som tilsier at en skjerping av kravene fremmer integrering og språklæring. Derimot finnes det forskning som viser at høyere krav fører til at færre får innvilget statsborgerskap, og at konsekvensene kan bli utenforskap og segregering.
- Dersom det stilles strengere språkkrav, ser HVL behovet for at flere blir innvilget unntak. HVL mener departementet må tydeliggjøre at unntakene også gjelder voksne innvandrere med lite eller ingen skolebakgrunn og ingen eller begrenset skriftkyndighet.
- HVL stiller seg ikke bak en skjerping av unntaksreglene som tilsier at elever i grunnopplæringen eller videregående må ha karakterer ut over standpunkt karakter i norsk.
- HVL mener departementet må utarbeide unntaksregler for døve og sterkt hørselshemmede innlærere fordi deres språklærings situasjon og tilgang på input på målspråket (norsk tegnspråk) er mindre tilgjengelig enn før hørende innvandrere.
- HVL stiller seg ikke bak departementets forslag om å redusere i varigheten på norskopplæring med stønad under introduksjonsordningen for innvandrere med minst videregående fra før. Tvert imot vil vi argumentere for at denne gruppen burde få flere timer norskopplæring innenfor introduksjonsprogrammet siden mange av dem trenger å få B2 i alle fire ferdigheter for å komme inn på høyere utdanning eller ta ut sin medbragte kompetanse, noe svært få klarer innenfor dagens timeantall. En større grad av differensiering og individuell tilpassing som er sentralt i forslaget til ny integreringslov, må også omfatte disse deltakerne.

Referanser

- Allemano, J. (2013). Testing the Reading Ability of Low-educated ESOL Learners. *Apples – Journal of Applied Language Studies*, 7(1): 67-81.
- Brekke, J.-P., Birkvad, S. R. & Bivand Erdal, M. (2019). *Losing the right to stay. Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway – Experiences and effects*. Rapport 2019:9. Oslo: Institute for Social Science.
- Brochman II. (2017). *Integrasjon og tillit - langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. NOU-rapport 2017:2.
- Böcker, A. & Strik, T. (2011). Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration. *European Journal of Migration and Law* 13 (20), 57-84.
- Carlsen, C. H. (2014). Språkkrav og statsborgerskap – et testetisk dilemma. I Brunstad, E., Gujord, A.-K. H. & Bugge, E. (Red.) *Rom for språk – ein introduksjon*. Oslo: Novus forlag.
- Carlsen, C. H. & Deygers, B. (2018). Low-literate learners and citizenship requirements. Bias by design? *LESLLA-symposium*, Palermo, 4. - 6. oktober 2018.
- Dansk Flygtningehjælp. (2019). *Vi tager jo drømmene fra dem*.
<https://flygtning.dk/media/5134409/vitagerjodroemmenefradem.pdf>
- Djuve A. B., Kavli H. C., Sterri E. B. & Bråten B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport.
- Europarådet. (2019). *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies*. Rapport.
- Gysen, S., Kuijper, H., & Van Avermaet, P. (2009). Language testing in the context of immigration and citizenship: The case of the Netherlands and Flanders (Belgium). *Language Assessment Quarterly* (6):98-105.
- Khan, K. & McNamara, T. (2017). Citizenship, immigration laws, and language. In Canagarajah, S. (Red.). *The Routledge Handbook of Migration and Language*. New York: Routledge.
- Kurvers, J., van de Craats & van Hout, R. (2015). Footprints for the future. Cognition, literacy and second language learning by adults. I van de Craats, I., Kurvers, J. & van Hout, R. (Red.). *Adult literacy, second language, and cognition*. Nijmegen: CLS
- McNamara, T. (2006). Validity in language testing: The challenge of Sam Messick's legacy. *Language Assessment Quarterly*, 3(1), 31-51.
- Rocca, L., Carlsen, C. H., & Deygers, B. (2019). *Linguistic Integration of Adult Migrants: Requirements and Learning Opportunities for Migrants*. Europarådsrapport.
- Shohamy, E. (2006). *Language policy. Hidden agendas and new approaches*. New York: Routledge.
- Shohamy, E. & McNamara, T. (2008). Viewpoint. Language tests and human rights. *International Journal of Applied Linguistics*. (18) 1: 89-95.
- Sinkaberg, R.F. (2017). *Døve innvandrere og flyktninger i møte med offentlige tjenester – Kommunikasjon, trygghet og tillit*. Masteroppgave i sosialt arbeid. Trondheim: NTNU.
- Strik T., Böcker A., Luiten M. & van Oers R. (2010). *The INTEC Project: synthesis report. Integration and naturalisation tests: the new way to European citizenship*, Radboud University, Nijmegen, Nederland.
- Strik, T., Böcker, A., Luiten, M. & van Oers, R. (2010). *The INTEC Project: Synthesis Report. Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship*. Radboud University Nijmegen: Centre for Migration Law.
- Tarone E. (2010). "Second language acquisition by low-literate learners: An under-studied population", *Language Teaching*, 43, pp. 75-83.
- Tarone, E. & Bigelow, M. (2005). Impact of literacy on oral language processing. Implications for second language acquisition research. *Annual Review of Applied Linguistics* (25), 77-97.
- Thalgott P. (2017), i Beacco J.-C., Krumm H.-J., Little D. & Thalgott, P. (Red.) *The linguistic integration of adult migrants*, De Gruyter, Germany.
- Van Oers, R. (2013). *Deserving Citizenship: Citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*. Nederland: Brill.
- Van Oers, R., Ersbøll, E., Kostakopoulou, D. (Red.). (2010). *A re-definition of belonging? Language and integration tests in Europe*. Nijhoff: Brill.