



Høring - Endringer i forskrift til introduksjonsloven

IFOS

ESARK-03-201300286-43

Hva saken gjelder:

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt ut invitasjon til å gi høringssvar om endringer i forskrift til introduksjonsloven. Bakgrunnen er at Stortinget vedtok 15. juni 2011 å innføre obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det tas sikte på at endringene trer i kraft 1. september 2013. Endringene vil omfatte personer som pga. sin oppholdstillatelse kommer inn i personkretsen for rett og plikt til opplæring.

Høringsfristen er satt til 22.05.2013.

Forslag til nye forskriftsbestemmelser

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet sin høring omfatter forslag til endring i forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3. Det gjelder fritak fra plikt til opplæring på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk og samisk. Andre ledd i bestemmelsen angir dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper, og i bokstav a) heter det «*bestått språkprøve*». Bestemmelsen er i dag utformet med sikte på dagens system, og som følge av endringene foreslås bestemmelsen endret til «*bestått avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig prøve (ferdighetene lese, lytte og skriftlig produksjon)*». Dagens krav innebærer bestått prøve på nivå A1.

I lov 10. juni 2005 nr. 51 statsborgerloven, er det vilkår for statsborgerskap at søker må ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap § 4-1 definerer hva som skal anses som tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk ved søknad om statsborgerskap. Formuleringen i nr. 1 er identisk med forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3 «*bestått språkprøve*». Med samme begrunnelser som i avsnittet over foreslås også formuleringen i statsborgerforskriften endret til «*bestått avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig prøve (ferdighetene lese, lytte og skriftlig produksjon)*».

Alle deltakere som er omfattet av både rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap får en plikt til å gå opp til obligatorisk avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Dette gjelder personer mellom 16 og 55 år med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, dvs. personer som får innvilget asyl, er overføringsflyktninger, får opphold på humanitært grunnlag, familiegjennforent med disse, eller er familiegjennforent med norsk eller nordisk borger.

Forslaget til obligatorisk avsluttende prøver omfatter bestemmelser om:

- utvikling av obligatoriske avsluttende prøver, oppmelding til prøve, gjennomføring av prøver, kontinuasjon og vurdering.
- opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere som omfatter bestemmelser om:
 - fritak fra plikt til opplæring på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk
 - dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper som samsvarer med Det felles europeiske rammeverket for språk

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet ber særlig om tilbakemeldinger på forslaget om en ny vurdering av den enkeltes ferdigheter.

Bergen kommune har en målsetting om å gi flest mulig voksne minoritetsspråklige lese- og skriveferdigheter slik at de kan delta i dagliglivet, delta i arbeidslivet og i videre utdanning. Byrådet gir derfor sin tilslutning til forslaget om endring i forskrift til inkluderingsloven. Ved å forskriftsfeste strengere og tydeligere faglige krav til godkjent prøve, sikres det at den enkelte innvandrere i større grad har forutsetning for deltakelse i det norske samfunnet. Forskriftsfesting fører også til at det blir mer lik praksis i hele landet. Bergen kommune er en av kommunene i Norge som ble nominert av IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) til bosettingsprisen for flykninger i 2012, bl.a. pga. gode resultater i norskopplæring.

Bergen v/Nygård skole VO har satset mye for å få bort analfabetisme som i stor grad er knyttet til kvinner. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom NAV og Bergen kommune for å hjelpe analfabeter til å kunne delta aktivt i samfunnet og være i arbeid eller bruke det ordinære utdannings- eller kvalifiseringssystemet. Vi ser at det kan ta 1-2 år før de er klar til å bestå Norskprøve 1, nivå A1. Dette samsvarer med opplæringsloven § 4 A *Opplæring spesielt organisert for voksne* som har en bestemmelse om at «opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte.».

Mellom 150-160 minoritetsspråklige i Bergen tar i dag Norskprøve 1 nivå A1. Byrådet er enig i at det må stilles krav i statsborgerforskriften om «*bestått avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig prøve*» slik det her er foreslått.

Byrådet støtter forslaget til forskriftsendring om:

- fritak fra plikt til opplæring på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk
- dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper som samsvarer med Det felles europeiske rammeverket for språk
- utvikling av obligatoriske avsluttende prøve
- innføring av krav om obligatoriske avsluttende prøver på nivå A2 mot nåværende nivå A1
- at arbeidsgiver kan få kunnskap som er nødvendige for å vurdere om den enkelte har tilstrekkelige språklige ferdigheter til å bli ansatt i en gitt stilling
- at det gis vurdering av hvert enkelt område i den skriftlige prøven og ikke fellesvurdering av de tre delmålene.

Vedtakskompetanse:

Byrådets fullmakter § 7, vedtatt i bystyret 28. november 2011 i sak 260-11. Byrådet selv avgir høringsuttalelse på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser avgitt i byrådet sendes uten ugrunnet opphold bystyrets kontor til orientering. Saken anses ikke å være av prinsipiell karakter.

Byråden for barnehage og skole innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Byrådet avgir høringsuttalelse slik det fremgår av saksutredningen.
2. Melding om vedtak oversendes Bystyrets kontor.

Dato: 23. apr 2013

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Ragnhild Stolt-Nielsen
byråd for barnehage og skole

Vedlegg: Brev fra departementet: Høring - Endringer i forskrift til introduksjonsloven

Saksutredning:

1 Høringsbrevet:

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt ut invitasjon til å gi høringssvar om endringer i forskrift til introduksjonsloven. Bakgrunnen er at Stortinget vedtok 15. juni 2011 å innføre obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det tas sikte på at endringene trer i kraft 1. september 2013. Endringene vil omfatte personer som pga. sin oppholdstillatelse kommer inn i personkretsen for rett og plikt til opplæring.

Høringsbrevet finnes i sin helhet på følgende lenke:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoyringar/hoeringsdok/2013/horing---endringer-i-forskrift-til-intro.html?id=715958>

Høringsfristen er satt til 22.05.2013.

Forslag til nye forskriftsbestemmelser gjelder:

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet sin høring omfatter forslag til endring i forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3. Det gjelder fritak fra plikt til opplæring på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk og samisk. Andre ledd i bestemmelsen angir dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper, og i bokstav a) heter det «*bestått språkprøve*». Bestemmelsen er i dag utformet med sikte på dagens system, og som følge av endringene foreslås bestemmelsen endret til «*bestått avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig prøve (ferdighetene lese, lytte og skriftlig produksjon)*». Dagens krav innebærer bestått prøve på nivå A1.

I lov 10. juni 2005 nr. 51 statsborgerloven, er det vilkår for statsborgerskap at søker må ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap § 4-1 definerer hva som skal anses som tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk ved søknad om statsborgerskap. Formuleringen i nr. 1 er identisk med forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3 «*bestått språkprøve*». Med samme begrunnelser som i avsnittet over foreslås også formuleringen i statsborgerforskriften endret til «*bestått avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig prøve (ferdighetene lese, lytte og skriftlig produksjon)*».

Alle deltakere som er omfattet av både rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap får en plikt til å gå opp til obligatorisk avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Dette gjelder personer mellom 16 og 55 år med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, dvs. personer som får innvilget asyl, er overføringsflyktninger, får opphold på humanitært grunnlag, familiegjennforent med disse, eller er familiegjennforent med norsk eller nordisk borger.

- obligatorisk avsluttende prøver som omfatter bestemmelser om:
 - utvikling av obligatoriske avsluttende prøver
 - oppmelding til prøve
 - gjennomføring
 - kontinuasjon
 - vurdering

- opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere og omfatter bestemmelser om:
 - fritak fra plikt til opplæring på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk
 - dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper som samsvarer med Det felles europeiske rammeverket for språk

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet ber særlig om tilbakemeldinger på forslaget om en ny vurdering av den enkeltes ferdigheter.

2 Bakgrunnen for forslaget:

Stortinget vedtok 15. juni 2011 å innføre obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. I statsborgerloven 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap ble det innført at norskopplæring er nytt vilkår for innvilgelse av permanent oppholdstillatelse og for erverv av norsk statsborgerskap. For søknader om statsborgerskap som fremmes etter 1. september 2008 er det et krav at søkere mellom 18 og 55 år kan dokumentere at de har gjennomført godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Bakgrunnen for kravet var å signalisere betydningen av å lære norsk.

I introduksjonsloven § 17 første ledd ble det 2011 vedtatt at «Rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer gjelder for utlending mellom 16 og 55 år som har fått:

- a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller
- b) kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34.

Formålet med introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er å styrke innvandreres forutsetninger for å kunne delta aktivt i yrkes- og samfunnslivet. Å kunne bruke språket skriftlig og muntlig er en av de viktigste forutsetningene for å kunne delta i samfunnet. Språket er nødvendig for å kunne argumentere, engasjere seg i det politiske liv, skaffe seg informasjon og konkurrere om arbeid. Å tilrettelegge for at innvandrere med lite eller ingen forkunnskaper i norsk lærer seg språket, er også viktig for at samfunnet skal få del i og dra nytte av deres ressurser og erfaringer, og for å motvirke marginalisering, og andre former for utestenging i samfunnet.

3 Forslag til endringer

Forslag til ny forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere og omfatter bestemmelser om:

- fritak fra plikt til opplæring på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk
- dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper som samsvarer med Det felles europeiske rammeverket for språk

Forslag til ny forskrift om obligatorisk avsluttende prøver omfatter bestemmelser om:

- utvikling av obligatoriske avsluttende prøver
- oppmelding til prøve
- gjennomføring
- kontinuasjon
- vurdering

Introduksjonsloven inneholder i dag ingen bestemmelse om avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap. Et krav om obligatoriske avsluttende prøver på nivå A2 mot nåværende nivå A1 (se s. 6) vil bidra til å understreke samfunnets forventning om at voksne innvandrere skal lære norsk, og at tilstrekkelige norskkunnskaper er en viktig forutsetning for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Hensikten med forslaget til forskriftsendring er at det skal føre til lik praksis når det gjelder prøveavviklingen over hele landet.

Utvikling av obligatoriske avsluttende prøver

Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, har ansvar for å utvikle og vedlikeholde prøver i norsk og prøve i samfunnskunnskap. Hele eller deler av oppdraget kan settes ut til en privat tilbyder eller til et

særskilt kompetansemiljø. Norskprøven består av en skriftlig og en muntlig prøve som tas uavhengig av hverandre og de blir vurdert hver for seg.

Oppmelding til prøve

Deltakere kan velge om de vil gå opp til Norskprøve 2 eller Norskprøve 3. Norskprøve 3 prøver kunnskaper på et høyere nivå enn Norskprøve 2. Deltakerne melder seg opp til prøven når de i samråd med læreren vurderer at nivået er nådd. Den endelige avgjørelsen ligger hos den enkelte deltaker. Ved uenighet er det deltaker som beslutter når og eventuelt til hvilken prøve eller delprøve hun/han vil melde seg opp til.

Kandidater med rett og plikt til opplæring kan gå opp til avsluttende prøve gratis en gang. Kandidater som ikke har ett og plikt til å delta i opplæringen kan gå opp til avsluttende prøve men må betale en prøveavgift. Prøven avlegges i den kommunen hvor de er bosatt. Oppmeldingen er bindende.

Gjennomføring

Vox skal sørge for avvikling av prøver i norsk. Prøver i norsk skal avvikles minimum tre ganger i året. Prøven kan avlegges gratis en gang. Ved ny prøve må deltakeren betale en eksamensavgift.

Fritaket fra vilkåret om gjennomført norskopplæring som grunnlag for å få innvilget oppholdstillatelse gjelder for dem som ved dokumentasjon oppfyller kravet til tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk videreføres slik det er i dag. Unntaket gjelder også for søkere som av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er ute av stand til å delta i og gjennomføre norskopplæring. Vedtak om fritak fraplikten til å avlegge avsluttende prøve er et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen.

Personer som på grunn av sin oppholdstillatelse og/eller tidspunktet for innvilgelse av oppholdstillatelse ikke er omfattet av endringene i introduksjonsloven § 17, har ikke plikt til å gå opp til prøve. De kan selv velge å melde seg opp som privatist.

Utlending mellom 55 og 67 år med oppholdsgrunnlag har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring. Kravet om særskilt avtale gjelder ikke for personer som har fått oppholdstillatelse gjennom familiegjenforening og fornybar oppholdstillatelse (utlendingsloven § 53).

Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA-området, eller de som kommer hit etter EØS/EFTA-regelverket, vil ikke være omfattet av obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Det samme gjelder personer med oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. De har derved ikke rett på gratis norskopplæring.

Kontinuasjon

De som ønsker å gå opp til ny prøve, kontinuasjon i norsk, delprøve i norsk eller prøve i samfunnskunnskap, kan melde seg opp til ny prøve ved innbetaling av prøveavgift. Dagens samlekarakterer faller bort, og det skal gis egen vurdering for hver av delferdighetene lytte, lese og skrive, og en samlet vurdering for de muntlige ferdighetene snakke og samtale. Vurdering av delferdigheter legger til rette for at kandidater som får bestått i deler av prøven kan ta ny prøve i bare den delen de ikke fikk bestått i og ikke hele prøven slik det nå er.

Vurdering

Ved dagens Norskprøve 2 og 3 gis det en vurdering «bestått» og «ikke bestått» for henholdsvis muntlige og skriftlige ferdigheter. Departementet fremmer her forslag om en helt ny vurdering av den enkeltes ferdigheter. Forslaget er begrunnet i behovet for et system som er nøytralt, som viser at språklige ferdigheter er nyansert, og som er i tråd med læreplanen og den måten kompetanse beskrives der. Forslaget innebærer at en går bort fra dagens samlekarakterer, og at det skal gis en egen vurdering for

hver av delferdighetene. Målet er å gi et mer nyansert bilde av den enkeltes språklige kompetanse. Gjennom dette forslaget vil vurderingen synliggjøre at den enkelte kan være på ulike nivåer i forhold til de ulike språklige delferdighetene, og en potensiell arbeidsgiver kan gjøre en vurdering av om den enkelte arbeidssøker har de delferdighetene som er nødvendige for å utføre bestemte arbeidsoppgaver. Departementet foreslår at de fire språknivåene utformes slik de er beskrevet i Det europeiske rammeverket for språk som er utarbeidet av Europarådet. Det inneholder beskrivelser av ferdighetene lytte, snakke, samtale, lese og skrive på tre overordnede nivåer:

- A - elementært
- B - selvstendig
- C - avansert nivå

De fire språknivåene i læreplanen betegnes som A1, A2, B1 og B2, der A1 er det laveste nivået og B2 er det høyeste. Det er begrenset kjennskap til dette systemet utenfor opplæringssystemet. Nivåbetegnelsen på de ulike nivåene må derfor forklares på deltakerbeviset.

Globale mål for nivå A1 og A2 er:

A1:

På dette nivået kan deltakeren forstå og bruke kjente, dagligdagse uttrykk og svært enkle utsagn om seg selv og nære forhold. Deltakeren kan delta i rutinepregede samtaler på en enkel måte, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig og er innstilt på å hjelpe.

A2:

På dette nivået kan deltakeren forstå svært enkelt dagligspråk, og kan uttrykke seg enkelt om emner knyttet til egen person og familie, nære omgivelser og arbeid. Deltakeren kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalsituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente forhold, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig og er støttende.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet ber særlig om tilbakemelding om forslaget om en ny vurdering av den enkeltes ferdigheter.

4 Byrådets kommentarer

Bergen kommune har en målsetting om å gi flest mulig voksne minoritetsspråklige lese- og skrive- og samtaleferdigheter slik at de får en grunnleggende kvalifisering til å klare seg i dagliglivet, delta i arbeidslivet og i videre utdanning. Å kunne bruke språket skriftlig og muntlig er en av de viktigste forutsetningene for å kunne delta i samfunnet fordi språket er nødvendig for å kunne argumentere, engasjere seg i det politiske liv, skaffe seg informasjon og konkurrere om arbeid.

Undersøkelser viser at en betydelig andel voksne innvandrere har for lavt læringsutbytte, for mange mangler grunnleggende lese- og skriveferdigheter, og for få kan dokumentere hvilke ferdigheter de har i norsk. Byrådet støtter derfor forslaget til forskriftsendring som medfører et dokumentert kompetanseløft, og som sikrer lik praksis når det gjelder prøveavvikling over hele landet. Det vil kunne motvirke marginalisering, og andre former for utestenging i samfunnet.

Nygård skoles voksenopplæring har ansvaret i Bergen for å undervise i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Nygård skole tilrettelegger for differensiert og individtilpasset opplæringstilbud, og tall fra VOX for 2012 viser at Nygård skole i har gode resultat på Norskprøve 1. 2 og 3. Resultatet ligger over landsgjennomsnittet.

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet ber særlig om tilbakemelding om forslaget om en ny vurdering av den enkeltes ferdigheter. Byrådet støtter forslaget om at:

- det innføres et krav om obligatoriske avsluttende prøver på nivå A2 mot nåværende nivå A1. Det vil bedre forutsetning for reell deltakelse og inkludering i det norske samfunnet, samtidig som det viser forventningene om at voksne innvandrere skal lære norsk.
- den enkelte får en dokumentasjon av sine kunnskaper
- arbeidsgiver kan få kunnskap som er nødvendige for å vurdere om den enkelte har tilstrekkelige språklige ferdigheter til å bli ansatt i en gitt stilling
- det gis vurdering av hvert enkelt område i den skriftlige prøven og ikke fellesvurdering av de tre delmålene sammen. Dersom en kandidat består to av de tre delprøvene, kan han gå opp til ny prøve i bare den ene han ikke besto og ikke hele prøven som nå.