



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

## Høringsvar fra Utdanningsforbundet - forslag om å innføre krav om bestått prøve i samfunnskunnskap og å dokumentere muntlige ferdigheter i norsk for å kunne søke om norsk statsborgerskap

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår at innvandrere må bestå prøve i samfunnskunnskap og dokumentere ferdigheter i muntlig norsk for å kunne søke om norsk statsborgerskap. Forslaget innebærer endringer i statsborgerskapsloven, statsborgerforskriften og NIR-forskriften.

### Utdanningsforbundets syn på forslagene

Utdanningsforbundet slutter seg til regjeringens ønske om bedre integrering av innvandrere. Vi er også enige i at det er viktig for integreringen at innvandrere tilegner seg kunnskap om norske samfunnsforhold og behersker norsk språk.

Vi kan derimot ikke stille oss bak forslaget om å kreve bestått obligatorisk prøve i samfunnskunnskap og at innvandrere må dokumentere ferdigheter i muntlig norsk for å kunne søke om statsborgerskap. Vi ser ikke hvordan de foreslåtte endringene vil gjøre opplæringen i samfunnskunnskap og norsk bedre slik at innvandrere får bedre kunnskap om samfunnet og bedre ferdigheter i norsk.

Derimot er vi redd for at de foreslåtte endringene kan skape et a-lag og et b-lag blant innvandrerne som har opphold i landet, og som kommer til å fortsette å bli boende her uansett om de møter kravene til å få norsk statsborgerskap eller ikke.

Det er slik at de fleste som søker om statsborgerskap, allerede gjennomgår opplæring i disse emnene samt avlegger avsluttende prøver. Forutsetningene for å lykkes er derimot svært ulike. Mange vil aldri klare å nå et A2-nivå i norsk muntlig og i hvert fall ikke kunne bestå en prøve i samfunnskunnskap på norsk. Dette gjelder i særlig grad dem som har lite eller ingen skolegang fra før. I denne gruppa er kvinner overrepresentert. Av erfaring blir det også vanskelig for eldre innvandrere, spesielt siden regjeringen foreslår at kravene også skal gjelde for aldersgruppa 55-67 år. I dag gjelder plikt om opplæring i norsk og samfunnskunnskap bare opp til og med 55 år.

Følgene av forslaget kan altså bli at statsborgerskap blir utenfor rekkevidde for svakerestilte grupper som eldre og kvinner uten skolegang. Det vil etter vårt skjønn være uheldig. Hvordan skal vi få til

bedre integrering av utsatte grupper mennesker som ofte havner på utsiden av samfunnet, hvis vi i tillegg gir dem et handikap ved å plassere statsborgerskapet utenfor rekkevidde? Disse personene kommer jo uansett til å bli boende i Norge, og det burde være i alles interesse at de integreres og føler tilhørighet til samfunnet. Skillet mellom innvandrere som er norske statsborgere og de øvrige, vil dessuten kunne komme til å gå gjennom familier, der for eksempel hele familier blir norske statsborgere med unntak av moren i huset.

Det å ha et statsborgerskap og ha føle tilhørighet i det landet en lever i, er viktig for å bli integrert på en god måte. Lager vi et lovverk som gjør dette nåløyet for trangt, får en fort en gruppe som lever «på siden av» samfunnet og føler seg som annenrangs borgere. I FNs verdenserklæring om menneskerettigheter heter det i artikkel 15:

1. Enhver har rett til et statsborgerskap.
2. Ingen skal vilkårlig berøves sitt statsborgerskap eller nektes retten til å forandre det.

Statsborgerskap er viktig for å føle tilhørighet og trygghet. Men det gir ingen trygghet å ha et statsborgerskap fra et land man ikke kan vende tilbake til. Vi må passe på at terskelen for norsk statsborgerskap ikke blir for høy. Å knytte en rettighet som statsborgerskap til ferdigheter og kunnskapsprøver der forutsetningene for å lykkes er høyst forskjellige, kan vise seg å bli kontraproduktivt for integrering.

På denne bakgrunnen vil Utdanningsforbundet advare mot å innføre krav om bestått test i samfunnskunnskap og dokumentert ferdighet i muntlig norsk som krav for søknad om statsborgerskap. Vi synes det er rimelig at kandidater til statsborgerskap bør ha gjennomført opplæring og avlagt prøve i både samfunnskunnskap og norsk, men ikke at det skal settes krav til bestått.

Hvis regjeringen likevel innfører dette kravet, er det etter vårt skjønn helt nødvendig å endre noen av forslagene i høringsbrevet.

#### **Om at prøven i samfunnskunnskap må avlegges på norsk**

I dag skal opplæring og prøving i samfunnskunnskap finne sted raskt etter at en innvandrere har fått innvilga opphold i Norge. Tanken er at det er viktig å gi innvandrere en innføring i norske samfunnsforhold så tidlig som mulig slik at de får forutsetninger for å delta i samfunns- og arbeidsliv. For at det skal være mulig å gjennomføre dette raskt, og for at deltakeren skal få tilfredsstillende utbytte av opplæring i emner som kan være kompliserte, slår introduksjonsloven fast at opplæringen skal gis på et språk deltakeren forstår. Det er også utviklet en digital ressurs som er tilgjengelig på 22 ulike språk. I tillegg kan den avsluttende prøven, som er obligatorisk for de med plikt til opplæring, avlegges på et språk deltakeren forstår.

Nå foreslår departementet å endre disse retningslinjene slik at prøven må avlegges på norsk. Utdanningsforbundet mener dette forslaget vil undergrave intensjonen om at prøven skal avlegges raskt slik at innvandrerne kan få kunnskap om samfunnet som igjen vil skape grunnlag for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. For det første vil deltakerens norskkunnskaper være dårligere hvis prøven avlegges før deltakeren har fullført norskopplæring. For det andre er emnene i samfunnskunnskapsprøven såpass kompliserte at det forutsetter språkferdigheter som er over det mange klarer å tilegne seg på lang sikt, for ikke å snakke om på kort sikt.

I dag forutsetter prøven i samfunnskunnskap at kandidaten er på nivå B1 i norsk skriftlig. Dette er et relativt høyt nivå som mange ikke når etter 600 timers norskopplæring. Det ligger også over språknivået (A2 muntlig) som departementet foreslår som krav for å kunne søke om statsborgerskap.

Departementet skriver at det kan bli aktuelt å gjøre prøvespråket enklere, men vi har ingen kunnskap om hvordan dette vil slå ut i praksis eller om det lar seg gjøre uten at man mister muligheten til å uttrykke nyanser ved samfunnet og komplekse sammenhenger.

Utdanningsforbundet forstår ikke intensjonen med å endre den faglig funderte praksisen med å gi innvandrere rask innføring i norske samfunnsforhold på et språk de forstår. Ved å innføre norsk som språk på prøven i samfunnskunnskap vil man undergrave denne intensjonen som det har vært bred enighet om. I tillegg framstår denne endringen som overflødig i lys av det foreslåtte kravet om å dokumentere ferdigheter i norsk muntlig. Når søkere om statsborgerskap likevel skal dokumentere ferdigheter i norsk, hvorfor må da i tillegg prøven i samfunnskunnskap avlegges på norsk? Slik vi vurderer det, er det stor usikkerhet knytta til hvilke faglige og administrative konsekvensene denne endringen vil få i praksis. Er det mulig å forenkle språket på prøven i så stor grad som nødvendig? Hvordan vil dette påvirke innholdet i opplæringen og på prøven? Vil det fortsatt være mulig å få fram komplekse sammenhenger og samfunnsforhold? Vil man måtte endre på rekkefølgen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap? Hvordan vil det slå ut at elevene ikke får kunnskap om det norske samfunnet på et så tidlig stadium som mulig?

#### **Om at kravet skal gjelde helt fram til 67 år**

I dagens introduksjonsordning avgrenses rett og plikt til opplæring (og prøving) i norsk og samfunnskunnskap til de som er 55 år og yngre. Med de foreslåtte endringene vil kravene gjelde helt fram til fylte 67 år. Våre medlemmer erfarer at det å lære språk er svært krevende for mennesker i sine siste yrkesaktive år. Ved å sette kravet til bestått prøve og dokumenterte språkferdigheter så høyt som 67 år, er vi redd for at man i praksis vil utelukke mange eldre fra mulighet til statsborgerskap. Utdanningsforbundet mener derfor at kravet om bestått prøve og dokumenterte språkferdigheter (dersom det gjennomføres) ikke bør gjelde helt opp til 67 år. Vi er enige i at aldersgruppa mellom 55 og 67 år også bør gjennomføre opplæring og prøving i samfunnskunnskap og norsk. Men et krav om å bestå vil utelukke mange i denne gruppa som ikke har de nødvendige forutsetningene, fra statsborgerskap.

#### **Om kvalitet i opplæring og prøving**

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere er svært viktig både for integreringsprosessen og for den enkelte innvandrere. Muligheter til videre utdanning og arbeid kan være direkte avhengig av resultatene. Dette stiller store krav til den faglige kvaliteten på tilbudet og på prøvingen. Når beståtte prøver i tillegg blir et krav for statsborgerskap, vil kravet til god opplæring og prøving bli enda større.

Utdanningsforbundet mener vi kan forbedre tilbudet for innvandrere, og dermed integreringen, ved å gi elevene bedre tilgang på rådgiving og på en kontaktlærer. I tillegg bør det stilles tydeligere kompetansekrav for å undervise i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere og det bør være klarere definerte bestemmelser om årsrammer for undervisning i denne typen opplæring. I dag sliter mange mellomstore og små kommuner med å gi et forsvarlig opplæringstilbud i samfunnskunnskap på et språk elevene forstår. I tillegg er det godt dokumentert at mange innvandrere faller mellom ulike typer rettigheter og regelverk og derfor ikke får den opplæringen de trenger for å kunne delta fullt ut i arbeids- og samfunnsnivå.

Også knyttet til selve prøvingen av kandidater er det et klart potensial for forbedring. Mens lærere som eksaminerer elever i ordinær opplæring, har ordnede arbeidsvilkår, er det store grad av usikkerhet og ulikhet knyttet til vilkårene for sensorer i prøving av innvandrere i muntlig norsk. Ordningen har nylig blitt lagt om fra nasjonalt hold, og mange kommuner har sett sitt snitt til å spare penger ved å «låne ut» lærere til hverandre i forbindelse med sensoroppdrag. Dette gjør lærernes

arbeidsforhold uoversiktlige. Sensurering av slike prøver bør etter mønster fra skolen forgå i ordnede former med klart definerte rammer for godtgjøring, tidsbruk, skolering osv. Da blir forutsigbarheten og kvaliteten bedre. For prøving etter introduksjonsloven er det behov for forandringer for å få bedre kvalitet også med dagens lovverk. Dersom disse prøvene i tillegg skal fungere som dokumentasjon for et krav om ferdigheter i muntlig norsk i forbindelse med statsborgerskap, vil dette behovet bli sterkere. Store ulikheter i tidsbruk, godtgjøring og skolering er uheldig på slike prøver som stiller så stor krav til faglig kvalitet i vurderingen fordi resultatet kan ha så store konsekvenser.

Med vennlig hilsen

  
Aashild Ravnanger  
Avdelingssjef

  
Martin Minken  
Seniorrådgiver

Vedlegg: