

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

## Høringsuttalelse – Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utledningsforskriften

Vi viser til brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 26.6.2009 der Vox blir bedt om å uttale seg om forslag til endringer i ovennevnte lover og forskrifter.

Forslaget fra departementet omfatter følgende elementer:

1. Introduksjonsprogram for mishandlede personer og personer som ikke kan returnere til hjemlandet
2. Innføring av obligatoriske avsluttende prøver i norsk
3. Utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 300 til 600 timer
4. Endring i vilkårene for å få norsk statsborgerskap, bl.a. innføring av statsborgerprøve
5. Endring i vilkårene for å få bosettingstillatelse
6. Innføring av fylkesmannstilsyn og kommunal internkontrollplikt for ordningene i introduksjonsloven
7. Innføring av fedrekvote i permisjon ved fødsel og adopsjon for deltakere i introduksjonsprogram
8. Innføring av nytt oppholdsbevis

Vox vil nedenfor kommentere punktene 2,3,4,5 og 6. Punktene 1,7 og 8 faller utenfor arbeids- og ansvarsområdet til Vox.

### Punkt 2: Innføring av obligatoriske sluttprøver i norsk

Vox støtter i hovedsak forslaget om obligatoriske prøver.

Vi er enig i at det er behov for bedre dokumentasjon om hvilket kunnskapsnivå deltakerne når. Slik kunnskap kan gi verdifull innsikt i hvordan norskopplæringen kan forbedres og hvilke tiltak som bør iverksettes. En obligatorisk sluttprøve vil også kunne føre til at deltakerne får økt motivasjon til å lære norsk. I tillegg vil en obligatorisk sluttprøve tydeliggjøre samfunnets forventninger til innvandrerne.

Med dagens frivillige prøveordning er det flere deltakere som avslutter norskopplæringen uten at de har fått vurdert og dokumentert sine norskspråklige ferdigheter. I følge tall fra Oslo kommune er det bare 10 % av Spor 1-deltakerne i Oslo som blir meldt opp til norskprøve. Oppmeldingspraksis er ulik i kommunene, men det er grunn til å tro at tallene fra Oslo viser en trend. Faren for å stryke på

Postadresse  
Postboks 6139 Etterstad  
0602 Oslo  
Telefon 23 38 13 00  
Telefaks 23 38 13 01

Besøksadresse  
Skullerud  
Olaf Helsets vei 5  
0694 Oslo

Internett  
www.vox.no  
postmottak@vox.no  
Org.nr. 974 788 985  
Kontonr. 8276 01 00389

Saksbehandler  
Beate Linnerud  
seniorrådgiver

prøven kan ha ført til at noen deltakere blir rådet til ikke å melde seg opp. En obligatorisk prøve vil føre til at også denne elevgruppen kan få en dokumentasjon på sine norskerferdigheter.

Forutsetningen for å innføre obligatoriske prøver må være at alle som går opp til en prøve får dokumentasjon på hva de faktisk kan. Slik det er nå, er det bare de som består prøven som får slik dokumentasjon. Også de som *ikke* består, må få dokumentert sine språkerferdigheter. Det betinger en utvikling og gjennomgang av prøveinnhold, gjennomføring og dokumentasjonsform, se nedenfor.

#### **Sluttnivå i norsk**

Departementet foreslår at Norskprøve 2 og 3 skal være de obligatoriske sluttprøvene. Vox tolker det slik at departementet mener at både A2 og B1 skal være avsluttende nivåer. Dette sier Vox seg tifreds med. Det er en balansegang å komme fram til et språkerferdighetsnivå som på den ene siden ikke er så lavt at det ikke gir en reell mulighet for å greie seg i samfunnet og på den annen side ikke er så høyt at det ekskluderer store grupper fra å bestå. Dette er kjente problemstillinger fra andre land i Europa.

Erfaringen viser at det vil være deltakere som ikke vil komme opp på et A2/B1-nivå selv etter et stort antall opplæringstimer. En innføring av obligatoriske sluttprøver som er på et nivå hvor disse ikke får vist hva de har lært, strider mot intensjonen i forslaget om at avsluttende prøver skal gi bedre dokumentasjon. Vox foreslår derfor at det utredes andre former for vurdering og dokumentasjon for deltakere som ikke har mulighet til å komme på A2/B1-nivå, eventuelt en prøve som viser resultat på ulike delferdigheter (se avsnitt om utvikling av prøvene).

Vox foreslår å videreføre eksisterende ordning hvor deltakere som kommer opp på nivå B2 innenfor de obligatoriske timene bør få tilbud om en test på dette nivået. *Test i norsk – høyere nivå* (Bergenstesten) eller en tilsvarende test bør bli en av de mulige obligatoriske sluttprøvene som dokumentasjon på språkerferdigheter. Å innlemme en test på dette nivået i utdanningsløpet vil kunne øke motivasjonen for å nå et høyere språklig nivå. Samtidig vil en slik test være inngangsbilletten til videre studier.

#### **Utvikling av norskprøvene**

Norskprøvene slik de er utformet i dag består av en skriftlig og en muntlig prøve som rettes hver for seg. Den skriftlige prøven består av tre delprøver og en må ha bestått alle tre for å få et prøvebevis. Den muntlige prøven består av to delprøver og en må bestå begge for å få prøvebevis. De fleste deltakere er på ulike nivåer i de ulike ferdighetene. Ved overgang til obligatoriske prøver bør man etter vår oppfatning gi en dokumentasjon som viser oppnådd resultat på alle delprøvene. Det bør derfor utredes om man kan endre den skriftlige prøven slik at den tester alle nivåer innenfor læreplanen i samme prøve (A1-B2). Dette vil selvfølgelig kreve et utviklingsarbeid og ta noe tid, men på lenger sikt vil det kunne føre til bedre dokumentasjon for kandidatene og en enklere gjennomføring av prøvene. Den muntlige prøven bør også utvikles.

Vox mener videre at norskprøvene bedre må bli tilpasset deltakernes ulike forutsetninger enn det de er nå. Dersom en del av opplæringen legges til andre arenaer enn klasserommet, f.eks arbeidsplassen, bør også prøvene tilrettelegges for dette. Det vil imidlertid være en balanse mellom en standardisert prøve som har legitimitet fordi alle tar den og en prøve som dekker spesielle behov.

#### **50 timer samfunnskunnskap**

Departementet mener at det ikke bør innføres en obligatorisk avsluttende prøve i samfunnskunnskap, og begrunner dette med at mange kommuner har problemer med å gjennomføre 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår.

Vox mener at samfunnskunnskapskurset er et svært viktig bidrag til å gi nyankomne innvandrere informasjon og kunnskap om Norge. For å nå myndighetenes mål om rask integrering, utvikling av en positiv holdning til samfunnet og også tidlig synliggjøring av samfunnets forventninger til nyankomne, mener Vox at det bør vurderes om 50-timers-kurset i samfunnskunnskap skal endres til å utgjøre

pensum for statsborgerprøven. Pensum kan bli testet gjennom en obligatorisk prøve. Den nåværende læreplanen kan danne utgangspunkt for å utvikle en læreplan med konkrete læringsmål. Kursdeltakerne vil med dette fra første dag få beskjed om at de vil bli testet etter kursslutt og at hvis man består testen, trenger man ikke å ta en ny prøve når man senere skal søke om statsborgerskap. Vox har erfart at både deltakere og lærere etterlyser en prøve etter kursslutt. Innføring av en obligatorisk prøve i samfunnskunnskap forutsetter at fritaksadgangen begrenses.

Hvis det skal være mulig å ta prøven på et så tidlig tidspunkt etter ankomst som vi foreslår, må prøven kunne avlegges på et språk deltakeren forstår. Innvandrere som mangler nødvendige lese- og skriveferdigheter, må gis adgang til å avlegge prøven muntlig. Vox antar at dette vil dreie seg om en liten gruppe. Det bør utredes om prøven kan avlegges digitalt.

Vox mener at en må vurdere andre arenaer for gjennomføring av 50 timer samfunnskunnskap og vil peke på folkehøgskolene som en mulighet. Det er folkehøgskoler i alle fylker og mange har god overnattingskapasitet, særlig på tidspunkter utenfor vanlig skolerute. Forsøkene med videokonferansekurs bør videreføres. Interkommunalt samarbeid er viktig for mange kommuner og arbeidet med å få dette til bør intensiveres.

Det må finnes materiell som er tilgjengelig for personer som ønsker å sette seg inn i pensum på egen hånd, uten å følge et kurs. Vox ser imidlertid at dette kan føre til at flere vil ta prøven som privatister, noe som kan få uheldige og utilsiktede konsekvenser som man bør være oppmerksom på. Det understrekes både i introduksjonsloven og læreplanen at det er et viktig mål at kunnskap om Norge skal tilegnes gjennom dialogbasert undervisning.

Resultatet fra samfunnskunnskapprøven bør bli gjort tilgjengelig for myndighetene gjennom registrering i tilgjengelige registre, slik at det lett kan kontrolleres om søker av statsborgerskap allerede har avlagt og bestått prøve. Personer som ikke har avlagt og bestått prøven og som ønsker å få gjennomgått pensum forut for søknad om statsborgerskap, bør kunne ta kontakt med voksenopplæringscenteret i bosettingskommunen og søke om å få følge hele eller deler av 50-kursene som tilbys nyankomne innvandrere.

#### **Fritaksordningen**

Vox stiller spørsmål ved utformingen av den fritaksordningen som ligger i loven i dag, der fritak fra 50 timer samfunnskunnskap knyttes til ferdigheter i norsk. Med dagens ordning kan personer som består en av de godkjente norskprøvene<sup>1</sup> søke om, og få innvilget fritak fra 50 timer samfunnskunnskap. I det nye forslaget vil bestått norskprøve gi fritak fra statsborgerprøven.

Vox har sett en økende tendens til at flere velger å ta Norskprøve 2<sup>2</sup> selv om de har en utdanningsbakgrunn som tilsier at de burde tatt Norskprøve 3. Ved å ta Norskprøve 2 og bestå denne, vil personen selv slippe å ta opplæring i 50 timer samfunnskunnskap, og kommunen vil heller ikke behøve å tilby kurs. Dette har flere uheldige konsekvenser. For det første avslutter mange norskopplæringen på et lavere nivå enn de har forutsetninger for å beherske. For det andre er det mange som ikke får den informasjonen og kunnskapen som formidles i 50-timers-kurset. For det tredje vil en tendens der flere og flere velger og/eller oppmuntres til å ta Norskprøve 2, føre til at kommunene i stadig mindre grad prioriterer å tilby 50-timerskurs.

#### **Punkt 3: Utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

Vox støtter forslaget om utvidelse av omfanget av opplæring fra 300 til 600 timer. Vi er også enig i at timetallet på 300 opprettholdes for de som har plikt, men ikke rett til gratis opplæring. Imidlertid vil vi peke på det uheldige i at personkretsen ikke blir utvidet til å omfatte arbeidsinnvandrere fra EØS-området som nå verken har rett eller plikt til opplæring. Disse personene vil i mange tilfelle bosette

<sup>1</sup>Norskprøve 2, Norskprøve 3, Test på høyere nivå ("Bergenstesten")

<sup>2</sup>Norskprøve 2 måler ferdigheter på A2-nivået i det europeiske rammeverket. På dette nivået har personen begrenset kontroll med språket og er å betegne som en basisbruker.

seg i Norge over lengre tid og for samfunnet kan det få uheldige konsekvenser dersom disse ikke lærer seg godt nok norsk.

En økning av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ser Vox på som en sikring av retten til opplæring. Kommunene har allerede i dag en plikt til å tilby opplæring utover 300 timer, med inntil 2700 timer ved behov. Tall departementet viser til, viser at bare 10 % av kommunene unnlater å oppfylle lovens krav og tilbyr bare 300 timer. Dette kan være de kommunene som er små og som heller ikke har mange deltakere. I tallmaterialet fremgår det jo også at de fleste får et tilbud som langt overgår 600 timer. Men med et minimum på 600 timer vil den enkeltes individuelle rett lettere bli sikret.

Både ordningen med obligatoriske prøver og utvidelsen av timetallet til 600 t vil trolig føre til at flere vil bruke lenger tid i norskopplæringen. For at innvandrerne så raskt som mulig skal bli en del av det norske samfunnet, bør det samtidig tilrettelegges for at deler av opplæringen kan foregå på andre arenaer enn i klasserommet, f.eks i kombinasjon med arbeid eller annen opplæring. Dette er særlig viktig for grupper som bruker lang tid på opplæringen. Erfaringsmessig er også slik opplæring mer motiverende for den enkelte.

#### **Punkt 4: Endring i vilkårene for å få norsk statsborgerskap, bl.a. innføring av statsborgerprøve**

Det kan være mange gode grunner til å foreslå å innføre en statsborgerprøve. Ved å gjøre dette vil Norge være i takt med flere av landene i Europa. Det er imidlertid viktig at prøven utformes på en slik måte at den virker i positiv retning for en bedre integrering. Prøven må derfor ikke utformes slik at den ekskluderer grupper fra å erverve seg statsborgerskap hvis de ønsker det og ellers har rett til å søke.

Departementet foreslår at personer som søker om norsk statsborgerskap og som ikke har bestått en av norskprøvene som i dagens ordning ville gitt fritak fra statsborgerprøve, skal dokumentere gjennomført opplæring eller bestå en egen prøve hvor språkferdigheter og kjennskap til norske samfunnsforhold måles.

Som nevnt i punkt 2, foreslår Vox at samfunnskunnskapsdelen av statsborgerprøven kan gjennomføres etter fullført 50-timers kurs. Personer som ikke tidligere har bestått prøven, eller som har vært så lenge i Norge at de ikke omfattes av introduksjonslovens bestemmelser, kan enten følge et ordinært 50-timers kurs ved søknadstidspunkt eller gå opp som privatist. Denne prøven vil da måtte avlegges på norsk.

Vox ønsker å rette oppmerksomheten mot praksis i Danmark og Tyskland siden begge land er nevnt i høringsframlegget. I Danmark er samfunnskunnskapsdelen på statsborgerprøven endret i forhold til eksemplet departementet har brukt. Det er ikke lenger en database hvor spørsmål og svar ligger åpent for alle som forbereder seg. Det er nå utviklet en prøve hvor ingen kjenner spørsmålene på forhånd og hvor det er mulig å ha tre feil (av totalt 30 spørsmål). Bare rundt 43 % besto ved sist gjennomførte prøve. Begrunnelsen for å endre prøven var at politikerne mente at for mange besto slik prøven var utformet og gjennomført tidligere.

I Tyskland har de innført prøve i samfunnskunnskap etter mønster av hva Danmark hadde tidligere. Prøven gjennomføres etter at språkopplæringen er ferdig. 300 spørsmål ligger i en database som er tilgjengelig for alle og hvor svarene også ligger. De har valgt å sette grensen for bestått til 50 % + ett riktig svar. Deltakerne får en prøve med 30 spørsmål og må bestå 16 av spørsmålene. På siste prøve besto 97 % prøven. Begrunnelsen for å legge lista så lavt, var at det var politisk ønsket at mange skulle bestå. I tillegg samsvarer 50 % + ett riktig svar for å bestå med øvrig praksis for prøver og tester i Tyskland.

Dette viser at de enkelte land har ulike modeller og også ulike begrunnelser for hvilken modell som velges, og at Norge må vurdere hvilken modell som passer best for å nå integreringspolitiske mål her.

**Punkt 5: Endring i vilkårene for å få bosettingstillatelse**


Forslaget fra departementet vil ikke endre kravene for de som kun omfattes av introduksjonslovens plikt til norskopplæring. På samme måte som i dag vil kravene være en norskprøve eller gjennomført 300 timer norsk og samfunnskunnskap. Hvis samfunnskunnskap skal dokumenteres med en prøve, slik Vox foreslår, vil også pliktgruppen måtte omfattes av en slik prøve.

**Punkt 6: Innføring av fylkesmannstilsyn og kommunal internkontrollplikt for ordningene i introduksjonsloven**

Det er svært ulik praktisering når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap i de ulike kommunene. Vox ser det som positivt at det også for denne opplæringen foreslås tilsyn og kommunal internkontrollplikt.

I følge introduksjonsloven er det et krav om at kommunen/ skolen i samarbeid med deltakeren skal utarbeide en individuell plan hvor blant annet det planlagte sluttnivå for den enkelte deltaker skal noteres. I evalueringsrapporten fra Rambøll kom det tydelig fram at bare få kommuner hadde gode rutiner på dette. De fleste deltakere hadde ikke fått en individuell plan. Vox ønsker å peke på at intensjonen for kravet i introduksjonsloven om individuell plan var at den skulle være et tjenlig verktøy for å sette opp mål for opplæringen. Individuell plan skal utvikles av deltaker og lærer i samarbeid og følges opp og justeres fortløpende i opplæringen. I tillegg til andre sider ved opplæringen bør det foreslåtte tilsynet også følge opp dette området.

Med vennlig hilsen

  
Bjørn Lillebekk  
avdelingsdirektør

  
Helga Arnesen  
underdirektør