Språket – første skritt mot integrering

Over 37 000 personer deltok i gratis norskopplæring for nyankomne innvandrere i regi av kommunene i 2011, viser statistikk om deltakerne i ordningen som ble publisert for første gang i juni i år. Halvparten av dem hadde utdanning på grunnskolenivå eller lavere fra før. Mange består muntlig norskprøve, men det er høy strykprosent på de skriftlige prøvene. Kvinner består oftere enn menn, de med høyere utdanning fra hjemlandet oftere enn dem med lav utdanning, og innvandrere med morsmål som tilhører samme språkfamilie som norsk, oftere enn dem med en annen språklig bakgrunn.

Kurt Jonny Einarsen

Det er en klar sammenheng mellom innvandreres norskkunnskaper og deres muligheter til å delta i det norske samfunnet, påpeker Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) stortingsmelding om en helhetlig integreringspolitikk (BLD 2012a). Gode norskkunnskaper er viktig for tilgang til arbeidslivet, en av samfunnets viktigste integreringsarenaer. Stadig flere arbeidsgivere krever at innvandrere som søker jobb, dokumenterer sine norskkunnskaper. I tillegg er norskferdigheter grunnleggende for at innvandrere skal kunne hjelpe sine barn med skolegang, delta i fritidsaktiviteter og forstå og delta i det norske samfunnet.

Ordningen med norskopplæring for voksne innvandrere ble lovregulert gjennom introduksjonsloven i 2003. Målgruppen er personer som har fått oppholdstillatelse i Norge etter 1. september 2005, og som omfattes av ordningen (BLD 2012b). Kommunene har en lovfestet plikt til å tilby gratis individuelt tilpasset norskopplæring til alle som har rett til den (se tekstboks). Norskopplæringen og introduksjonsordningen, som er spesielt rettet mot flyktninger og dermed omfatter færre personer, er de to viktigste kvalifiseringstiltakene for nyankomne innvandrere.

Over 37 000 deltakere i norskopplæring

SSB publiserte i juni 2013 for første gang statistikk om deltakere i norskopplæring for voksne innvandrere. I 2011 deltok over 37 000 personer. Det betyr at opplæringen har et betydelig omfang. Det var flere som deltok i norskopplæring for innvandrere i 2011 enn antall lærlinger i Norge samme år. Og det var fem ganger flere deltakere i norskopplæring enn elever på folkehøgskoler (SSB 2013a).

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap
Opplæringen reguleres av introduksjonsloven. Fra 2012 ble ordningen utvidet fra 250 til 550 timer norskopplæring, 50 timer samfunnskunnskap ble beholdt. Personer med rett og plikt eller kun rett til opplæring, kan få opplæringen gratis i tre år fra første gangs oppholdstillatelse. Kommunenes plikt til å tilby inntil 2 400 timer ekstra opplæring til personer med rett til og behov for det, gjelder i fem år. Fra høsten 2013 er det obligatorisk å gå opp til avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap for alle som har rett og plikt til opplæring. Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, som bygger på det europeiske rammeverket for språk, er en forskrift til introduksjonsloven.

Kurt Jonny Einarsen
er statsviter og seniorrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for utdanningsstatistikk.
(kurt.einarsen@ssb.no)

Hvem får norskopplæring?
Alderen og oppholdsgrunnlaget til hver enkelt innvandrer avgjør om de har rett og/eller plikt til norskopplæring.

Innvandrere er personer som er bosatt i Norge, men som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og har fire utenlandsfødte besteforeldre.

Rett og plikt til opplæring har personer som er mellom 16 og 55 år, og som har fått asyl, opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, familiegjenforente med disse, og personer som har fått oppholdstillatelse på grunnlag av reglene om kollektiv beskyttelse. Familiegjenforente med norske og nordiske borgere og familiegjenforente med personer som har permanent oppholdstillatelse, er også omfattet.

Rett (gratis), men ikke plikt til opplæring har innvandrere i gruppen ovenfor som er mellom 56 og 67 år.

Plikt (gjennomføre opplæringen), men ikke rett til gratis opplæring har arbeidsinnvandrere fra land utenfor EFTA/EØS i alderen 16-55 år.

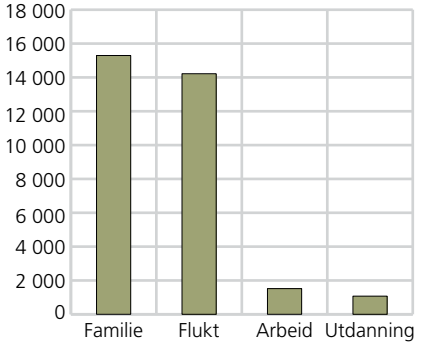
Utenfor opplæringen. Arbeidsinnvandrere fra land innenfor EFTA/EØS og personer med midlertidig oppholdstillatelse har verken plikt eller rett.

Norskopplæring for asylsøkere i ordinære mottak omfatter asylsøkere som ikke har fått vedtak på sin søknad. Denne opplæringen reguleres ikke av introduksjonsloven, men kommunene får statlig tilskudd for opplæringen. Asylsøkerne kan få inntil 250 timer norskopplæring.

Registrering av innvandringsgrunn
SSB benytter innvandringsgrunn ved første registrerte innvandring som grunnlag for statistikken. Mye tyder på at en del av dem som har fått registrert arbeid eller utdanning som innvandringsgrunn, har fått norskopplæring fordi de senere kan ha kommet tilbake til Norge som familiegjenforente eller asylsøkere, og dermed er blitt omfattet av den offentlige ordningen.

Siden norskopplæringen omfatter voksne nyankomne innvandrere, har utviklingen i antall deltakere naturlig nok nær sammenheng med innvandringen til Norge, spesielt flyktning- og familieinnvandring fra Afrika og Asia. I 2010 og 2011 kom det i alt henholdsvis 16 000 og 17 000 innvandrere fra Afrika og Asia (bruttoinnvandring, der utvandring ikke regnes med) (SSB 2013b, befolkningsstatistikk, innvandring og utvandring 2012). De fleste av disse kommer som flyktninger eller familieinnvandrere og vil komme inn under den offentlige norskopplæringen.

Figur 1. **Deltakere i norskopplæringen, etter innvandringsgrunn, 2011. Antall**[1]



[1] Totalt 37 000 deltagere.

Kilde: Norskopplæring for voksne innvandrere, Statistisk sentralbyrå.

Mer enn ni av ti har flukt eller familie som innvandringsgrunn

I 2011 hadde nesten alle, 92 prosent av deltakerne, flukt eller familie som innvandringsgrunn. Dette sammenfaller med målgruppen for ordningen. Kun 5 prosent hadde arbeidsinnvandring som innvandringsgrunn, mens 3 prosent hadde utdanning som innvandringsgrunn, slik figur 1 om antall deltagere avspeiler. Kvinner og menn har litt ulik innvandringsbakgrunn. Nesten to av tre menn kom til Norge på grunn av flukt, mens omtrent like mange kvinner hadde familie som innvandringsgrunn (se tekstboks for definisjoner).

95 prosent av deltakerne fra Thailand var kvinner

Fordelingen etter landbakgrunn viser at innvandrere fra land i Asia og Afrika utgjør et klart flertall av deltakerne. Det var klart flest deltakere fra Eritrea og Somalia i 2011, om lag 4 000 fra hvert av de to landene. Over halvparten hadde bakgrunn fra en av de seks landene Eritrea, Somalia, Afghanistan, Thailand, Irak og Filippinene.

For øvrig ser vi markante kjønnsforskjeller. 95 prosent av deltakerne fra Thailand var kvinner, og 89 prosent av dem fra Filippinene var kvinner. Blant deltakerne fra Afghanistan var 68 prosent menn, mens det samme gjaldt 54 prosent fra Eritrea og 49 prosent av dem fra Somalia. Det er dermed en tendens til at deltakere med bakgrunn fra typiske «familieetableringsland» som Thailand og Filippinene er kvinner, mens deltakere fra typiske «flyktningland» som Eritrea, Somalia og Afghanistan har en jevnere kjønnsfordeling.

SSB har foreløpig ikke tall for antall personer i alt som har rett og/eller plikt til norskopplæring og som er i den opprinnelige målgruppen for ordningen som omtales av BLD som personkretsen for rett og plikt. Derfor kan vi per i dag dessverre ikke lage tall for dekningsgrad, det vil si hvor stor andel av for eksempel kvinnene som er i målgruppen som faktisk deltar i ordningen.

Halvparten har utdanning på grunnskolenivå eller lavere

SSB har også koblet statistikken over deltakere i norskopplæringen med data om innvandreres fullførte utdanning i utlandet fra SSBs egen undersøkelse om dette (SSB 2013c). Dermed kan vi se hvilket utdanningsnivå deltakerne har fra sitt opprinnelsesland. Om lag 43 prosent av dem som hadde besvart

undersøkelsen, hadde utdanning på grunnskolenivå, mens 7 prosent hadde ingen utdanning. Om lag halvparten hadde dermed begrenset utdanning fra hjemlandet.

Om lag en tredjedel av deltakerne hadde fullført høyere utdanning i sitt opprinnelsesland, og drøyt 10 prosent hadde fullført lang høyere utdanning (fire år eller mer).

For øvrig har en nokså stor del av innvandrerne ikke svart på undersøkelsen om hvorvidt de hadde utdanning fra hjemlandet. Det gjaldt 13 500, som tilsvarer 36 prosent av deltakerne (se figur 2). Det er grunn til å tro at det ikke er tilfeldig hvem som ikke har svart. Mange av dem har trolig et lavt utdanningsnivå fra sitt opprinnelsesland.

Asylsøkere i mottak får også norskopplæring

Statistikken for deltakere i norskopplæring omfatter om lag 4 100 personer som ikke er registrert bosatt i en kommune/et fylke. Disse har i all hovedsak asylmottak som bostedsadresse. Dette illustrerer at en del deltakere får opplæring mens de bor i asylmottak, før de offisielt bosettes i en kommune.

Skriftlige norskprøver – utvikling

Statistikk fra Integrerings og mangfoldsdirektoratet (IMDi), basert på direktoratets Nasjonale introduksjonsregister (NIR), er utarbeidet av Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (VOX) og viser at det har vært en markant økning i antall avlagte skriftlige norskprøver innenfor ordningen fra 2006-2011. Antall avlagte prøver i skriftlig norsk 2 (se figur 3) er firedoblet, fra 2 500 i 2006 til 10 600 i 2011. Antall avlagte prøver i skriftlig norsk 3 har økt mer moderat, med 60 prosent fra 3 600 i 2006 til 5 700 i 2011.

Det siste året fra 2011 til 2012 ser vi imidlertid et klart trendbrudd ved at antall som gikk opp til prøver, flater ut og går noe ned for skriftlig norskprøve 2, mens antall som går opp til norskprøve 3, øker svakt. Ifølge VOX skyldes den ulike utviklingen for norsk 2 og 3 det siste året at flere kommuner har innført krav om bestått norskprøve 3 ved ansettelser (VOX 2013).

Hvor mange består norskprøve?

Det er store forskjeller mellom de skriftlige og de muntlige prøvene, viser oversikten over prøveresultater fra VOX. Hele 89 prosent av dem som tok muntlig norskprøve 2, fikk bestått (se figur 4). Også for muntlig norskprøve 3 var det en høy andel med bestått, 74 prosent. Andelen bestått muntlig norskprøve 3 har imidlertid gått ned de siste årene, fra 89 prosent i 2007, til 81 prosent i 2009, og 74 prosent i 2012 (VOX 2013).

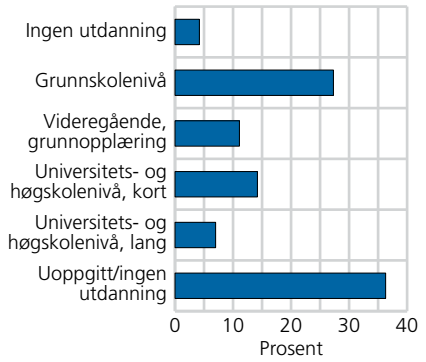
Om norskprøvene

Deltakere i norskopplæringen kan gå opp til muntlig og skriftlig norskprøve for å dokumentere sine norskferdigheter.

De avsluttende norskprøvene kalles norskprøve 2 og 3 (3 er på et høyere nivå). Bestått norskprøve 2 innebærer at en har norskkunnskaper på grunnleggende nivå, mens bestått norskprøve 3 betyr at en behersker norsk på selvstendig nivå.

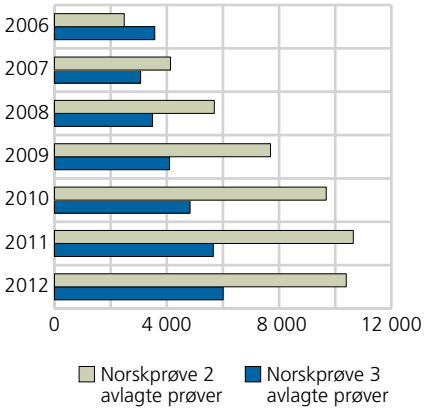
Oversikten over prøveresultater fra Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (VOX) viser tall som gjelder «bestått» per prøve og ikke per kandidat. Det har tidligere vært frivillig å gå opp til norskprøve, men fra og med 2013 blir det obligatorisk for alle med rett og plikt å avslutte opplæringen med prøve i norsk og i samfunnskunnskap.

Figur 2. **Deltakere i norskopplæringen, etter fullført utdanning i hjemlandet. 2011. Prosent**



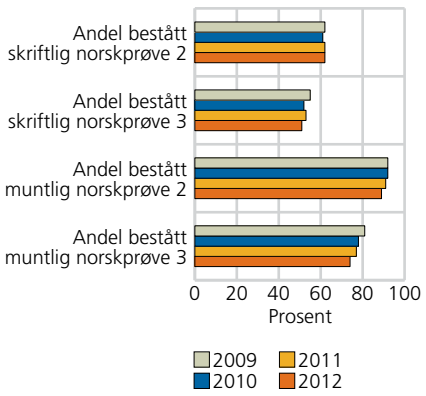
Kilde: Norskopplæring for voksne innvandrere, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3. **Utvikling i avlagte skriftlige norskprøver 2006-2012. Antall**



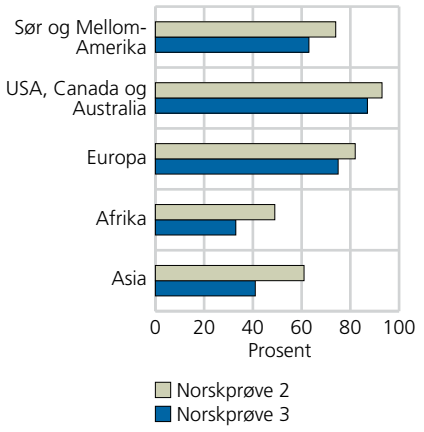
Kilde: VOX/Norsk språktest.

Figur 4. **Andel bestått per prøve per år etter type prøve i 2009, 2010, 2011 og 2012. Prosent**



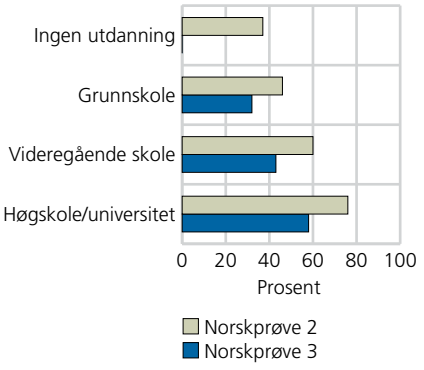
Kilde: VOX/Norsk språktest.

Figur 5. **Andel bestått skriftlig norskprøve, etter kandidatenes landbakgrunn/ verdensdel. 2012. Prosent**



Kilde: VOX/Norsk språktest.

Figur 6. **Andel bestått skriftlig norskprøve 2 og 3, etter kandidatenes utdanningsbakgrunn. 2012. Prosent**



Kilde: VOX/Norsk språktest.

Andel bestått norskprøve er imidlertid langt lavere for de skriftlige enn de muntlige prøvene. Blant de avlagte skriftlige prøvene i norsk 2 var 38 prosent ikke bestått i 2012. Og blant de skriftlige prøvene i norsk 3 var nesten halvparten ikke bestått (49 prosent).

Prøveresultatene viser en nokså høy strykprosent, mange deltakere går opp til flere norskprøver før de får bestått, og bare en liten andel avlegger skriftlig norskprøve 3. Dette tyder på at det for nyankomne innvandrere er en lang og krevende prosess å lære seg å beherske norsk på selvstendig nivå.

Hva kan forklare prøveresultatene?

Statistikken fra VOX/Norsk språktest om prøveresultater inneholder også bakgrunnsinformasjon om kandidatenes kjønn, landbakgrunn, utdanningsnivå og antall opplæringstimer med videre. Dette gjør det mulig å gi en indikasjon på hva som ser ut til å ha betydning for kandidatenes prøveresultater.

Kandidatenes kjønn ser ut til å ha betydning for prøveresultatene ved at kvinner i større grad enn menn består norskprøve. Andelen som bestod skriftlig norskprøve 3, var for eksempel 6 prosentpoeng høyere blant kvinner enn menn i 2012, med henholdsvis 54 og 48 prosent bestått.

I tillegg var det langt flere kvinner enn menn som gikk opp til skriftlig norskprøve. I 2012 gikk 3 300 kvinner opp til skriftlig norskprøve 3, mens bare 1 500 menn gikk opp til denne vanskeligste prøven. Dermed ser det ut til at kvinner både i større grad går opp til eksamen og oppnår bedre resultater.

Det er store variasjoner i andel kandidater som består norskprøver etter landbakgrunn. Innvandrere fra USA, Canada og Australia har de beste prøveresultatene, med 93 og 87 prosent bestått skriftlig norskprøve 2 og norskprøve 3 (se figur 5). Deretter følger europeiske land, med 82 prosent bestått skriftlig norskprøve 2 og 75 prosent bestått skriftlig norskprøve 3. Kandidater med bakgrunn fra Asia og Afrika hadde en klart lavere andel som fikk bestått prøve. Blant dem fra Asia bestod 61 prosent skriftlig norskprøve 2 og 41 prosent norskprøve 3. Tilsvarende tall for dem med afrikansk bakgrunn var 49 og 33 prosent.

Flere av dem med bakgrunn fra Asia og Afrika har et lavere utdanningsnivå fra sitt opprinnelsesland. Ifølge VOX er det derfor ulikt utdanningsnivå som i størst grad ser ut til å forklare de store forskjellene i prøveresultater mellom landgruppene (VOX 2013).

Utdanningsnivå har stor betydning

Det en klar sammenheng mellom kandidatenes utdanningsnivå fra opprinnelseslandet og i hvilken grad de består skriftlig norskprøve 2, slik figur 6 viser. Jo høyere utdanningsnivå kandidatene har fra hjemlandet, jo flere kandidater får bestått prøve. Det samme mønsteret gjelder for skriftlig norskprøve 3, og mønsteret er stabilt også for tidligere årganger. Blant kandidater som ikke har noen utdanning fra hjemlandet, fikk kun 37 prosent bestått skriftlig norskprøve 2, mens blant dem som hadde utdanning på høgskole-/universitetsnivå, fikk 76 prosent bestått prøve.

Morsmål påvirker resultatene

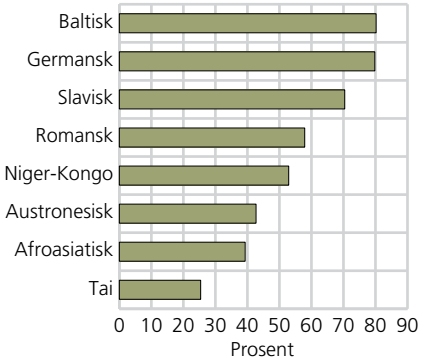
Rapporter fra Universitetet i Bergen/Folkeuniversitetet Norsk språktest viser at også morsmål har betydning for resultatene til norskprøve (Universitetet i

Bergen/ Norsk språktest – Folkeuniversitetet 2010). Kandidater som går opp til norskprøve, og som har et morsmål som tilhører samme språkfamilie som norsk, det vil si indoeuropeiske språk, består i langt større grad norskprøve enn dem som har morsmål fra andre språkfamilier. Blant kandidater som gikk opp til skriftlig norskprøve 3 i 2010, og som hadde morsmål som tilhørte den indoeuropeiske språkfamilien, bestod 69 prosent prøven (se figur 7).

Blant kandidater med morsmål fra andre språkfamilier, som indoasiatiske språk, asiatiske språk og afrikanske språk, var det bare 41-42 prosent som bestod skriftlig norskprøve 3. Blant enkeltspråkgrupper var det en høy andel som bestod norskprøve blant dem som hadde germanske (tysk og engelsk) og baltiske morsmål, med 80 prosent bestått. Mens blant en del asiatiske morsmål, som for eksempel thai, var det bare 25 prosent som bestod skriftlig norskprøve 3.

Disse forskjellene etter morsmål skyldes trolig at det er vanskeligere å lære norsk for dem som har et morsmål som står fjernere fra norsk grammatikk, på samme måte som det er mer krevende for en med norsk som morsmål å lære thai og kinesisk enn engelsk og tysk. Sammenhengen mellom morsmål og prøveresultater har trolig også sammenheng med at det er samvariasjon mellom morsmål og oppholdsgrunnlag og utdanning. Personer som har et morsmål som står fjernt fra norsk, har ofte et oppholdsgrunnlag og utdanningsnivå som gjør det mer krevende for dem å lære norsk.

Figur 7. **Andel bestått skriftlig norskprøve 3 i 2010, etter kandidatenes morsmål (språkfamilie/språkgruppe). Morsmål med over 100 avlagte prøver. Prosent**



Kilde: Universitetet i Bergen/Norsk språktest, Rapport om norskprøve 3 for voksne innvandrere.

Referanser

BLD (2012a): Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012). En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og felleskap. Meld. St.8 (2012-2013).

BLD (2012b): Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, rundskriv Q-20/2012 (2012), lov om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

SSB (2013a) Statistisk sentralbyrå (2013). Norskopplæring for voksne innvandrere, 2011 (http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/nopplinnv)

SSB (2013b): Statistisk sentralbyrå (2013). Befolkningsstatistikk, innvandring og utvandring, 2012. (http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvutv)

SSB (2013c): Statistisk sentralbyrå (2013). Befolkningens utdanningsnivå, etter spørreundersøkelsen om utdanning fullført i utlandet, Rapporter 2013/24, Statistisk sentralbyrå. (http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/befolkningens-utdanningsniva-etter-sporreundersokelsen-om-utdanning-fullfort-i-utlandet)

Universitetet i Bergen og Norsk språktest – Folkeuniversitetet (2010): Rapport – Norskprøve 3 for voksne innvandrere (nivå B1) 2010.

VOX (2013): Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (VOX), VOX-speilet 2013.