



Innst. 392 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:36 S (2012–2013)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om å styrke norsk språk i offentlig tjenesteutøvelse

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om krav til at utenlandske borgere som ansettes i offentlig sektor har tilfredsstillende kunnskaper i norsk språk, slik at de er i stand til å kommunisere på en trygg måte.
2. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for utenlandske ansatte i offentlige virksomheter slik at de oppnår et tilfredsstillende kunnskapsnivå i norsk språk.»

Forslagsstillerne peker på at det i møtet mellom brukere av offentlige tjenester og offentlig ansatte er viktig at det ikke er språklige hindringer i forståelsen mellom partene.

De aller fleste brukere av offentlige tjenester i Norge har norsk som morsmål, uavhengig av om målformen er bokmål eller nynorsk.

Det vises i dokumentet til at økt arbeidsinnvandring påvirker sammensetningen av dem som er ansatt for å yte offentlige tjenester. Brukerne av offentlige tjenester, uavhengig av hvilke tjenester dette måtte være, forventer å få disse tjenestene på norsk.

Forslagsstillerne viser til skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Gjermund Hagesæter (Fremskrittspartiet) til fornyings-, administrasjons- og kirkeminister Rigmor Aasrud (Arbeiderpartiet), Dokument 15:1766 (2011–2012) og statsrådets svar.

Forslagsstillerne viser til at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, som sentral arbeidsgivermyndighet i staten, ikke har stilt generelle krav til norskkunnskaper for ansatte i statlige virksomheter. Statsråden betoner at lov og forskrift kan stille bestemte krav til kompetanse for utøvelse av visse yrker, i noen sammenhenger, og viser til at enhver etter lov om målbruk i offentlig teneste (målbrukslova) har krav på å få skriftlig svar på henvendelser på egen målform, enten det er bokmål eller nynorsk.

Forslagsstillerne konstaterer at statsråden ikke ser noe behov for tydeligere språkkrav og heller ikke legger opp til en annen praksis.

Krav til kompetanse og spesialisering er blitt en stadig viktigere faktor i offentlig tjenesteyting. Her bidrar mange utenlandske arbeidstakere hver eneste dag og yter gode tjenester til publikum innen sektorer som for eksempel spesialisthelsetjenesten, kommunehelsetjenesten, kollektivtransport, barnehager, barnevern og skole.

Det er gjennom media og andre kilder fremkommet opplysninger om at blant annet sviktende kunnskaper i norsk språk hos annet helsepersonell, kan være en forklaring på alvorlige hendelser i både kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Forslagsstillerne ønsker en gjennomgang av gjeldende lovverk og en tydeligere kravstilling og/eller retningslinjer for hva man anser som tilfredsstillende språkkompetanse hos offentlig ansatte, spesielt i sektorer der offentlig ansatte er i direktekontakt med brukere daglig. Forslagsstillerne forutsetter likevel at nødvendig dispensasjon fra krav til norskkunnskaper

gis der dette anses som hensiktsmessig og nødvendig.

Forslagsstillerne mener krav til kunnskaper i norsk språk er viktig, uavhengig av hva man arbeider med i offentlig sektor, og spesielt der man er i kontakt med publikum.

Enhver offentlig ansatt har en rekke med ulike krav i løpet av en arbeidshverdag som er blitt mer omfattende enn tidligere og der man i samarbeid med andre arbeidskolleger løser opp i ulike utfordringer og problemstillinger. Dette fordrer god kommunikasjon og dermed kunnskaper i norsk språk.

Forslagsstillerne mener det kan være mest hensiktsmessig å måle kunnskaper i norsk etter det som er definert i Europarådets nivåskala og de norskprøver som Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox) utvikler, kvalitetssikrer og administrerer.

Forslagsstillerne vil anta at kravene til kunnskaper kan formuleres ut fra nivåskalaen, og innarbeides i kompetansekravene til stillinger i statlige virksomheter. Forslagsstillerne mener det ikke vil være unaturlig å stille krav om at utenlandske arbeidstakere må ha gjennomført minimum Norskprøve 3 for ansettelse i offentlige stillinger. Dette er det nest høyeste nivået i norskprøver for voksne innvandrere, men i underkant av kravet til generell studiekompetanse for opptak ved universitet eller høyskole, slik dette er definert i universitets- og høyskoleloven § 3-6.

Forslagsstillerne mener også at krav til kunnskaper i norsk språk bør gjøres tydeligere i stillingsutlysninger i offentlig sektor.

Forslagsstillerne antar at krav til kunnskaper i norsk for en del ansatte i offentlige virksomheter vil medføre behov for videreutdanning i norsk språk.

Forslagsstillerne mener likevel at en tydeliggjøring av krav til kunnskaper i norsk språk i det lange løp vil være kostnadsbesparende.

Forslagsstillerne peker på at trygge og gode offentlige tjenester forutsetter at offentlig ansatte og brukere av offentlige tjenester forstår hverandre.

Det vises for øvrig til dokumentet for nærmere omtale av forslaget.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Lise Christoffersen, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Eivind Nævdal-Bolstad og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni,

og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Representantforslag 36 S (2012–2013) fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om å styrke norsk språk i offentlig tjenesteutøvelse og til vedlagte svarbrev fra fornyings-, administrasjons- og kirkeministeren, datert 22. mars 2013.

Komiteen deler forslagsstillernes syn på at det å beherske norsk er viktig for en god kommunikasjon mellom ansatte og brukere av ulike offentlige tjenestetilbud.

Når forslagsstillerne viser til at innvandringen til Norge påvirker sammensetningen av ansatte i offentlig tjenesteyting, vil komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, samtidig understreke at det også er tilfelle for sammensetningen av brukerne av de ulike tjenestene. I Stortingets behandling av Meld. St. 6 (2012–2013) En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap, jf. Innst. 248 S (2012–2013), ble det lagt vekt på at dagens norske befolkning har en kunnskaps- og erfaringsbase, ikke minst når det gjelder språk og kultur, som er langt bredere enn tidligere i historien, og at dette er et fortrinn og en mulighet for Norge. Flertallet mener dette også er et fortrinn når det gjelder å yte likeverdige tjenester til hele befolkningen.

Forslagsstillerne ønsker at regjeringen skal fremme generelle krav til norskkunnskaper som skal gjelde alle ansatte i offentlig sektor, i både stat og kommune, og samtidig iverksette tiltak for språkopplæring for ansatte i offentlige virksomheter. Flertallet viser til statsrådens svarbrev, der hun påpeker at det er den enkelte virksomhet selv som vurderer kvalifikasjonene til dem de ansetter, og som har ansvar for kompetanseutvikling for egne ansatte. Flertallet ser, i likhet med statsråden, ingen grunn til å endre på dette.

Videre har flertallet merket seg statsrådens henvisning til tiltak som er iverksatt, og som planlegges iverksatt, for å styrke innvandreres språkkompetanse, både generelt og for yrkesgrupper innen helsevesenet spesielt. Flertallet viser også til den kommende handlingsplanen for bedre bruk av innvandreres kompetanse, der språkopplæring vil få en sentral plass, som varslet i Meld. St. 6 (2012–2013) En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap.

Flertallet viser til at Fremskrittspartiets stortingsgruppe i brev til statsråden, datert 4. april 2013, har stilt tre nye spørsmål om hvordan offentlig ansattes språkferdigheter vurderes. Flertallet viser i den forbindelse til vedlagte svarbrev fra statsråden, datert 8. mai 2013.

Flertallet er enig med forslagsstillerne i at det i møtet mellom brukere av offentlige tjenester og offentlig ansatte er viktig at det ikke er språklige

hindringer i forståelsen mellom partene. Det å beherske norsk er viktig for en god kommunikasjon mellom ansatte og brukere av ulike offentlige tjenestetilbud. Flertallet er av den oppfatning at det er den enkelte virksomhet selv som skal vurdere kvalifikasjonene til dem de ansetter, og som har ansvar for kompetanseutvikling for egne ansatte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener generelle krav til kunnskaper i norsk språk er av avgjørende betydning for et godt møte mellom brukere og tjenesteytere i offentlig sektor. Disse medlemmer viser til at norsk er landets offisielle språk og at flertallet av brukerne av offentlige tjenester er norske språkbrukere, enten som morsmål eller foretrukket førstespråk.

Disse medlemmer vil her fremheve at når det gjelder befolkningen over 70 år, er befolknings sammensetningen av de som er over denne alderen mer homogen enn resten av befolkningen. Disse medlemmer viser til at mange av disse etter hvert møter offentlige tjenesteytere innen spesialisthelsetjenesten eller kommunehelsetjenesten, det være seg enten gjennom kontakt med fastlege, praktisk bistand og/eller hjemmesykepleie eller heldøgns omsorg. Dette er en hurtig voksende gruppe av brukere, og som i større grad enn andre aldersgrupper bruker norsk. Disse medlemmer peker på at sikker og tydelig formidling og forståelse i kommunikasjonen mellom brukere og tjenesteytere handler om flere momenter: trygghet for liv og helse, personlig sikkerhet og integritet, og rettssikkerhet. Manglende språkkunnskaper vil i verste fall kunne føre til tap av menneskeliv.

Disse medlemmer mener offentlig sektor må være påpasselige ved ansettelse av personer som ikke har norsk som morsmål, eller norsk som foretrukket språk, at de kan kommunisere med brukere og publikum på en sikker og trygg måte. Disse medlemmer mener man skal kunne forvente at en offentlig ansatt skal kunne kommunisere med brukere og publikum ikke bare om fagspesifikke ting, men også kunne kommunisere mer hverdagslige ting i møte med brukeren, så som å kunne ta imot en telefonbeskjed, redegjøre for hvor man skal gå for å få hjelp, å finne riktig kontor og så videre. Personell i tunge velferdsområder må kunne forventes å kunne forholde seg både til brukere og kolleger i løpet av arbeidsdagen og kommunisere med hverandre slik at problemstillinger og utfordringer løses, og disse medlemmer vil påstå at hverdagsspråket er viktig for å kunne utøve sitt fag, enten det er som lege, sykepleier, barnepleier, ergonom, renholder eller saksbehandler. Disse medlemmer er gjort kjent med flere tilfeller, også i media, der brukere av offentlige tjenester ikke har kunnet kommunisere med ansatte,

fordi den ansatte ikke har hatt tilstrekkelige ferdigheter på norsk. Disse medlemmer mener det er uakseptabelt at offentlig ansatte ikke kan kommunisere med brukere og/eller pårørende til brukere av offentlige tjenester. Disse medlemmer er derfor skuffet over at statsråden og komiteens flertall ikke synes å være av samme oppfatning.

Disse medlemmer mener krav til gode språkkunnskaper har en integrerende effekt, og viser til at blant annet Finland gjennom flere år har hatt tydelige krav til sikker og trygg språkføring for offentlige ansatte for å sikre individuelle rettigheter og godt helse-, miljø og sikkerhetsarbeidd (HMS).

Disse medlemmer merker seg at statsråden i sitt svarbrev til komiteen av 22. mars 2013 fremhever at regjeringen har satt i verk tiltak som kan gjøre det lettere for arbeidsgiverne å vurdere norskkunnskaper ved tilsetting. Det vises til at det etter 1. september 2013 blir slik at innvandrere som har rett og/eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, må gå opp til obligatorisk avsluttende prøver. Dette vil angivelig føre til at kandidatene derved får dokumentert sine norskkunnskaper, og at dokumentasjonen vil være en hjelp for arbeidsgivere til å sikre at den de ansetter har et tilfredsstillende kunnskapsnivå i norsk. Disse medlemmer er tilfreds med at dette innføres, men mener at denne dokumentasjonen også bør innebære karaktersetning eller bedømming av kursdeltakers språkkunnskaper. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til at man i den finske anbefalingen for læreplan «Integrationsutbildningen för vuxna invandrare» gjør en bedømming av kursdeltaker, jf. Bilaga 4: «En allmän beskrivning över färdighetsnivåerna i svenska språket hos vuxna invandrare». Man tar der utgangspunkt i den skalaen som inngår i den allmenneuropeiske referanserammen for undervisning, innlæring og bedømming av språk som er blitt utviklet av Europarådet. Disse medlemmer mener en tydelig bedømming av språkferdighetene til de som er omfattet av introduksjonsordningen, og de innvandrere som faller utenfor denne ordningen, er viktig når man skal dokumentere sine kunnskaper og ferdighetsnivå.

Disse medlemmer viser i denne sammenheng til sine merknader i forbindelse med behandlingen av Prop. 79 L (2010–2011), jf. Innst. 370 L (2010–2011).

Disse medlemmer vil også påpeke at gode språkkunnskaper i norsk er særs vesentlig hva angår rettssikkerhet. Disse medlemmer vil i denne sammenheng vise til et oppslag på NRKs nettsider 28. oktober 2012 (<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.8372156>) der det fremkommer at en meddommer i en straffesak som var til behandling i Borgarting lagmannsrett, hadde så dårlige kunnskaper i norsk at

vedkommende ikke greide å gjøre seg forstått. Selv om det ikke er kjent om denne personen var ansatt i en offentlig etat eller ikke, vil disse medlemmer påpeke at vedkommende var blitt godkjent som meddommer av en kommune og at det ifølge domstoloven § 70 er slik at meddommere må ha tilstrekkelige norskkunnskaper og for øvrig være personlig egnet til oppgaven. Disse medlemmer viser også til at det i det samme oppslaget på NRKs nettsider fremkommer at heller ikke vedkommende domstol kontrollerer meddommernes språkkunnskaper. Disse medlemmer mener dette kan tyde på at bevisstheten om hva som er «tilstrekkelige norskkunnskaper» ikke fremkommer tydelig nok.

På denne bakgrunn viser disse medlemmer til representantforslaget og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om krav til at utenlandske borgere som ansettes i offentlig sektor, har tilfredsstillende kunnskaper i norsk språk slik at de er i stand til å kommunisere på en trygg måte.»

«Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for utenlandske ansatte i offentlige virksomheter slik at de oppnår et tilfredsstillende kunnskapsnivå i norsk språk.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om krav til at utenlandske borgere som ansettes i offentlig sektor, har tilfredsstillende kunnskaper i norsk språk slik at de er i stand til å kommunisere på en trygg måte.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for utenlandske ansatte i offentlige virksomheter slik at de oppnår et tilfredsstillende kunnskapsnivå i norsk språk.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:36 S (2012–2013) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om å styrke norsk språk i offentlig tjenesteutøvelse – avvises.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 30. mai 2013

Aksel Hagen

leder

Lise Christoffersen

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 22. mars 2013**

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morgten Ørsal Johansen og Åge Starheim om å styrke norsk språk i offentlig tjenesteutøvelse (Dokument 8:36 S (2012-2013))

Det vises til brev fra Stortinget datert 20.02.13.

Representantforslag 1:

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om krav til utenlandske borgere som ansettes i offentlig sektor har tilfredsstillende kunnskaper i norsk språk, slik at de er i stand til å kommunisere på en trygg måte.

Det er den enkelte virksomhet som er ansvarlig for å rekruttere kvalifiserte medarbeidere til ledige stillinger. Virksomhetene må vurdere hvilke krav til kompetanse, herunder norskkunnskaper, som skal stilles til de som ansettes. Ansatte i offentlig sektor har varierende grad av kontakt med brukere og kravet til kunnskaper i norsk vil være forskjellige. Regjeringen vil derfor ikke fremme forslag om generelle krav til kunnskaper i norsk språk for utenlandske borgere som ansettes i offentlig sektor.

Regjeringen har satt i verk flere tiltak som kan gjøre det lettere for arbeidsgiverne å vurdere norskkunnskaper ved tilsetting. Etter 1. september 2013 må innvandrere som har rett og/eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap gå opp til obligatorisk avsluttende prøver. Kandidatene får derved dokumentert sine norskkunnskaper. Dokumentasjonen vil også være en hjelp for arbeidsgivere til å sikre at den de ansetter har et tilfredsstillende kunnskapsnivå i norsk.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet arbeider nå med en handlingsplan for bedre

bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet. Planen omfatter også språkopplæring.

I stortingsmeldingen om kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten er det foreslått å utarbeide en ny autorisasjonsordning for helsepersonell med utdanning fra land utenfor EØS-området. I den sammenheng vil det bli vurdert om det skal stilles språkkrav til enkelte faggrupper.

Helse- og omsorgsdepartementet har i statsbudsjettet for 2013 avsatt 3 mill. kroner til en satsing på kvalifisering av fremmedspråklige til helsearbeiderfaget. Satsingen vil stimulere til opprettelse av yrkesrettet språkopplæring innenfor helsearbeiderfaget i samarbeid med fylkeskommuner og kommuner. Satsingen vil bidra til å øke tilgangen på helsefagarbeidere til omsorgssektoren, spesielt i storbyene.

Representantforslag 2:

Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for utenlandske ansatte i offentlige virksomheter slik at de oppnår et tilfredsstillende kunnskapsnivå i norsk språk.

Hver enkelt offentlig virksomhet har ansvar for å vurdere kompetansen hos egne medarbeidere. Det gjelder både kunnskaper i norsk språk og annen kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet godt. Virksomhetene er også ansvarlig for å iverksette nødvendige tiltak for kompetanseutvikling. Behovet for nye tiltak blir derfor iverksatt i tråd med den enkelte virksomhets behov.

I svaret på representantforslag 1 fremgår det eksempler på tiltak som regjeringen har satt i verk for å sikre bedre norskkunnskaper hos utenlandske borgere som ansattes i offentlig virksomheter.

Vedlegg 2**Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet v/statsråden til
Fremskrittspartiets stortingsgruppe, datert 8. mai 2013**

**Representantforslag fra stortingsrepresentantene
Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og
Åge Starheim om å styrke norsk språk i offentlig
tjenesteutøvelse (Dokument 8:36 S (2012-2013)) –
utdypning av tidligere svar**

Det vises til brev fra Fremskrittspartiets stortingsgruppe datert 04.04.13.

Spørsmål 1:

Hvordan måler statlige virksomheter språkkunnskapene til ansatte som ikke har norsk som morsmål?

Det er den enkelte virksomhet som har ansvaret for å rekruttere medarbeidere og sikre at disse har tilfredsstillende norskkunnskaper. Det er viktig at virksomhetene vurderer kravene til norskkunnskaper med utgangspunkt i virksomhetens behov. Språkferdigheter vurderes som en del av totalvurderingen ved ansettelser, hvor bl.a. intervju, ulike tester og referanseinnhenting er av stor betydning. Departementet har ingen samlet oversikt over hvordan ulike statlige virksomheter vurderer nivået på norskkunnskaper hos den enkelte medarbeider.

Spørsmål 2:

Synes statsråden at det er akseptabelt at personell som ikke behersker norsk på en tilfredsstillende måte, ansettes til å utføre tjenester som omfattes av tett bruker- og pårørendekontakt, som for eksempel i kommunesektoren?

Jeg mener det er en forutsetning ved enhver ansettelse at den som ansettes har gode nok norskkunnskaper til å utføre arbeidet sitt på en god måte.

Spørsmål 3:

Kan statsråden gjøre rede for hva som regnes som tilstrekkelige språkferdigheter og hvordan måler man dette i offentlig pleie- og omsorgstjeneste?

Språkferdigheter i offentlig pleie- og omsorgstjeneste vurderes som en del av totalvurderingen ved ansettelser, men det er ingen målinger utover dette. Helse- og omsorgsdepartementet har utarbeidet veilederen «Gode rutiner – gode tilsetninger, Veileder for arbeidsgivere i helsetjenesten ved tilsetting av helsepersonell». Her presiseres det at arbeidsgiver alltid bør foreta intervju og innhente referanser for å sikre at den som tilsettes har tilstrekkelige norskkunnskaper for stillingen. Helsedirektoratet vil revidere veilederen når det er behov for endringer.

