



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet  
v/Seniorrådgiver Hege H. Eggen  
Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.:  
13/525- 3- HW

Deres ref.:  
12/3258

Dato:  
22.05.2013

## **Høring- endringer i forskrift til introduksjonsloven**

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høring på forslag til forskrift om obligatoriske avsluttende prøver og forslag til endring av forskrift i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3. Frist for tilbakemeldinger er 22. mai 2013.

### **Innledning**

Det fremgår av forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap § 1 at reglene skal bidra til:

*«... å sikre forutsigbarhet, kontinuitet, trygghet og effektiv fremdrift for den enkeltes deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.»*

I høringsnotatet oppgir departementet dette overordnede formålet med endringsforslaget:

*«Hensikten er at det skal være lik praksis når det gjelder prøveavvikling over hele landet.»*

Målet til departementet, som ombudet er enig i er en viktig premiss, er å forbygge at forskjellig praksis i kommunene påvirker gjennomføringen og vurderingen av deltakernes ferdigheter.

I høringen ber BLD høringsinstansene spesielt om tilbakemelding på:

1. Forslag om en ny vurdering av den enkeltes ferdigheter (fra «bestått/ikke bestått» til en gradert nyansering av ferdighetsnivå) herunder alternative forslag til løsninger
2. Forslag om tidsfrist for å avlegge prøve i norsk og prøve i samfunnskunnskap skal reguleres i forskrift og om fristen er rimelig
3. Tilbakemelding på spørsmålet om hjelpemidler

En generell svakhet ved høringen er at forslagene ikke drøftes i lys av diskrimineringsvernet, både etter nasjonal rett og de internasjonale konvensjonsforpliktelsene, som Norge er forpliktet av. Kravet om obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, kan reise flere spørsmål knyttet til diskrimineringsvernet for deltakerne, herunder statens ansvar for å sikre at nasjonal rett og praksis samsvarer med våre nasjonale og internasjonale forpliktelser.

Som lovhåndhever av diskrimineringsvernet i Norge i dag, og som tilsynsorgan for rasediskrimineringskonvensjonen (CERD) og kvinnekonsensjonen (CEDAW), vil ombudet (i tillegg til de konkrete spørsmålene til departementet) kommentere to diskrimineringsrelevante utfordringer ved høringen.

- Høringen i lys av diskrimineringsvernet, herunder kravet om likeverdige tjenester
- Høringen i lys av internasjonale forpliktelser og anbefalinger

### **1. Høringen i lys av diskrimineringsvernet, herunder likeverdige offentlige tjenester**

Med likeverdige offentlige tjenester mener ombudet tjenester som tar hensyn til at folk er forskjellig og tilrettelegger tjenestene for dem de er til for.

Ombudet har fått flere henvendelser fra minoritetskvinner som deltar eller har deltatt på introduksjonsprogrammet.

En kvinne med nedsatt funksjonsevne opplyste at kommunen påla henne å delta i introduksjonsprogrammet på et tidspunkt da hun var hjemme med et tre måneder gammelt barn. En annen kvinne mistet retten til gratis introduksjonsprogram fordi hun hadde fått to barn og i tillegg hadde slitt med å

få barnehageplass slik at maksimumsgrensen for gjennomføring av programmet på 5 år ble overskredet.

Ombudet mener eksemplene illustrerer vår bekymring for at deltakere i kvinnetypiske situasjoner møter motstand i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet som likestillingsloven er ment å skulle beskytte mot. Ombudet er særlig bekymret for om manglene ved gjennomføring av introduksjonsprogrammet rammer minoritetskvinner med lav utdanning fra enkelte opprinnelsesland og med store private omsorgsoppgaver.

Erfaring med introduksjonsprogrammet i praksis er at strukturelle mangler og manglende likeverdig utforming av programmet påvirker og kan til dels forklare et redusert læringsutbytte, også eventuelt at enkelte ikke ser seg i stand til å fullføre programmet<sup>1</sup>. Funnene i Fafos forskning bekreftes i Riksrevisjonens rapport Dokument 3:3 (2010-2011).

Kvinnene står i fare for å betale en høy pris for dette ved verken å oppnå sysselsetting eller naturalisering på sikt. SSBs rapport *Monitor for introduksjonsordningen 2012* viser at en lavere andel deltakere får jobb, faktisk den laveste siden introduksjonsprogrammet ble etablert. I tillegg dokumenterer rapporten frafallet fra introduksjonsprogrammet. Flere kvinner enn menn registreres under kategorien « annen eller ingen registrering ». Den kjønns spesifikke forskjellen forklarer SSB slik:

*«En mulig forklaring på noe av kjønnsforskjellen kan være at mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet er i en periode av livet der de får barn eller er hjemmeværende med små barn. Dette kan vi lese ut av det forhold at en større andel kvinner enn menn er oppført med "annen eller ingen registrering". I de yngste aldersgruppene er 35 og 36 prosent av kvinnene i 2010-kohorten oppført med "annen eller ingen registrering", mens tilsvarende andeler blant menn er 14 og 10 prosent. Vi kan anta at denne forskjellen i hovedsak er forårsaket av at en del kvinner er hjemme med barn.»*

Det tilsier at et viktig integreringstiltak påvirkes av andre forhold enn den enkeltes opplærings- og endringsvilje. I tillegg avdekkes alvorlige og negative konsekvenser for minoritetskvinner i kvinnetypiske situasjoner med svangerskap og omsorg for barn og familie. Selv om høringen ikke adresserer

---

<sup>1</sup> Se Fafos 2011:02 Djuve, Kavli og Hagelund: Kvinner i kvalifisering

disse utfordringene direkte, er et slikt bakgrunnsteppe likevel nødvendige, gitt forslagets overordnede mål om å dempe betydningen av lokale forskjeller.

Ombudet vil kort kommentere høringsforslaget med utgangspunkt i statens plikt til å sørge for likeverdige offentlige tjenester.

### Punkt 1.3.3

Departementet foreslår at VOX utvikler og vedlikeholder prøvene eller setter dette ut til en ekstern tilbyder eller et særlig kompetansemiljø.

Departementet bør her understreke nødvendigheten av å stille krav til at tjenestene skal være likeverdige, uavhengig av hvem som har ansvaret for utformingen av tjenestene. Ombudet viser til erfaringen med privatisering av tolkefeltet, der vi får meldinger om at pris gjerne går foran kvalitet når offentlige virksomheter med begrensede ressurser setter ut tolkeoppdrag.

Den nye prøven i samfunnskunnskap skal kun være digital. Dette kan være en terskel i seg selv. Det er viktig at det tas hensyn til at folk har ulik kompetanse på data, og at det kan slå ut i en prøvesituasjon, når tiden er knapp. Her er det viktig samtidig å sørge for at prøven og prøvesituasjonen legges til rette for forskjellighet hos kandidatene.

Forskriftsforslaget tilsier at kandidaten kan avlegge prøven på et språk vedkommende forstår i den grad det er praktisk mulig, og at der det ikke er mulig skal det brukes kvalifisert tolk.

Det er positivt at det understrekes at tolk skal brukes, og at denne skal være kvalifisert. Derimot er det betenkelig at man krever at kandidaten skal avlegge prøven på et språk vedkommende «forstår». Ombudet mener det bør være et språk kandidaten «behersker godt». Dersom målet er at personen skal vise sine kunnskaper, må det tilrettelegges for å kunne vise det på et språk man kan godt. Ombudet viser til parallellen der tjenesteytere lar være å bruke tolk fordi man mener at en bruker kan nok norsk eller et annet språk til å kunne kommunisere. Man mister mye informasjon, og i tillegg får man lett inntrykk av at brukeren har svakere kunnskaper enn det hun eller han faktisk har. I stressete situasjoner behersker man dessuten andre og tredje språk dårligere enn ellers. En prøvesituasjon vil for de fleste være en stresset situasjon. Denne merknaden er også relevant for punkt 1.3.7.

### Punkt 1.3.5

Informasjon om prøver og avvikling av disse skal legges på nettet fordi det da er lettere å oppdatere informasjonen. Ombudet er enig i behovet for kontinuerlig oppdatering av informasjonen, men er opptatt av at også folk med mindre tilgang til internett får tilgang til samme informasjon. I tillegg må selvsagt informasjonen gjøres tilgjengelig i tråd med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL).

### Punkt 1.3.6

Det stilles som krav at prøven i samfunnskunnskap skal avlegges innen rimelig tid etter at opplæringen er avsluttet fordi prøven skal være en test av kunnskapene som er opparbeidet innen femti timer med opplæring. Dersom målet er at innvandrere skal ha basiskunnskap om det norske samfunnet er det en fordel at de også tilegner seg samfunnskunnskap utenfor rammen av de femti opplæringstimene, og vi savner en bedre begrunnelse for å sette en slik tidsfrist.

Kandidater med gyldig fravær kan melde seg opp til ny prøve uten å betale prøveavgift. Det er viktig at alle kandidater har fått informasjon på forhånd om hva som regnes som gyldig fravær, og hvilke dokumentasjon som kreves. Ombudet er opptatt av at fraværsgodkjenning praktiseres på en likeverdig måte, slik at man ikke systematisk utestenger noen grupper. FAFO-rapport 2011:02 påpeker f. eks. at særlig kvinner med store omsorgsoppgaver og lav utdanning ser ut til å rammes hardt når det gjelder manglende tilpasning av introduksjonsprogram, s. 109:

*«Variasjon i tilbudet etter bostedskommune og etnisk bakgrunn gjør det svært tvilsomt om introduksjonsordningen kan sies å utgjøre et likeverdig tilbud til alle deltakere.»*

Det samme forholdet kan gjøre seg gjeldende også når det gjelder tilrettelegging av prøvesituasjonen og i vurderingen av hva som er gyldig fravær. Vil man f. eks. godkjenne det som gyldig fravær om man ikke kan ta prøven grunnet mangel på barnepass?

### Punkt 1.3.11

Det foreslås at en klage må fremsettes skriftlig, og den må være begrunnet. Ombudet mener at man må senke terskelen når det gjelder brukeres muligheter til å levere en klage. Det bør være mulig å fremsette klagen muntlig, og at den skriftliggjøres av innklaget institusjon i samråd med klager. Man må også sørge for at alle kandidater har fått informasjon til rett tid om klageadgangen, om

hvordan man kan klage og hva klagen bør inneholde. Helst bør man også tilby hjelp til å utforme klagen.

Dersom klager får medhold har personen rett til å gå opp til ny prøve. Ombudet mener at også denne prøven må være gratis siden opplæringsinstitusjonen må ta belastningen av formelle feil den har gjort.

Forslag til endringer i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 23:

Det er lagt inn tidsrammer på prøvene. Ombudet forventer at prøvene er tilpasset tidsrammen, og at det tas høyde for at folk har ulike forutsetninger for å gjennomføre den samme prøven innen samme tidsramme. Dersom individuell tilrettelegging begrenser seg til personer med legeerklæring kan det utestenge folk som har konsentrasjonsvansker, udokumenterte psykiske plager og andre forhold som gjør at de ikke vil kunne gjennomføre prøven innen tidsrammen og dermed ikke får vist fram de kunnskapene de har.

Ombudet ber departementet vurdere behovet for å forskriftsfeste en tidsramme, og også redegjøre for muligheten for tilrettelegging utover legeerklærte grunner. Denne prøven omfatter blant annet flyktninger som kan ha udiagnostiserte traumer og andre påkjenninger på grunn av eksiltilværelsen.

## **2. Gjennomføring av introduksjonsprogrammet i et konvensjonsperspektiv**

CEDAW og CERD-komiteen har flere ganger uttrykt sin bekymring for gjennomføringen av integrerings- og sysselsettingstiltak, som må ses i lys av det som er avdekket av mangler både gjennom forskning og i Riksrevisjonens rapport om flerdimensjonale svakheter i utformingen av introduksjonsprogrammene.

Under henvisning til den høye arbeidsledigheten for minoritetskvinner (7,6 % mot 2,2 % generelt) uttrykker CEDAW- komiteen en bekymring for situasjonen for minoritetskvinner som deltar i yrkesopplæringsprogrammer uten at det fører til langsiktig sysselsetting eller strukturell forbedring av stillingen til kvinner med minoritetsbakgrunn i arbeidsmarkedet.

CERD- komiteen har anbefalt at Norge vurderer å iverksette konkrete tiltak som kan sikre et gratis og likeverdig introduksjonstilbud utformet på en pedagogisk

og egnet måte uavhengig av deltakerens utdanningsbakgrunn. Komiteen er bekymret for konsekvensene av frafallet fra introduksjonsprogrammet i lys av språkkravet som stilles for statsborgerskap og viser særlig til sin General comment no 30, se f. eks. her:

*«13. Ensure that particular groups of non-citizens are not discriminated against with regard to access to citizenship or naturalization, and **to pay due attention to possible barriers to naturalization** (vår utheving) that may exist for long-term or permanent residents;*

*14. Recognize that deprivation of citizenship on the basis of race, colour, descent, or national or ethnic origin is a breach of States Parties' obligations to ensure non-discriminatory enjoyment of the right to nationality;*

*15. Take into consideration that in some cases denial of citizenship for long-term or permanent residents could result in creating disadvantage for them in access to employment and social benefits, in violation of the Convention's anti-discrimination principles”*

Ombudet stiller spørsmål ved om endringsforslaget er egnet til å redusere ikke-tilsiktede geografiske, kvalitative flerdimensjonale ulemper og manglende likeverdig utforming av opplæringstilbudet som dagens praksis synliggjør. I tillegg stiller ombudet spørsmål ved om departementet i arbeidet med forskriftsendringsforslaget har fanget opp bekymringene fra CEDAW- komiteen og CERD- komiteen når det gjelder praksis og kvaliteten på introduksjonsprogrammet.

### **Pkt 1.3.10 Fra «bestått/ikke- bestått» til en gradert nyansering av ferdighetsnivå**

I høringen foreslås det innføring av obligatorisk avsluttende prøver i norsk, som i større grad skal vektlegge nyanser når det gjelder språklige ferdigheter. Det foreslås også at testresultatene graderes i fire nivåer, og resultatene skal være tilgjengelige for eventuelle arbeidsgivere via et sentralt register.

Ulike forskningsbidrag viser at usikkerhet hos arbeidsgivere når det gjelder innvandreres kompetanse, utgjør en barriere for likeverdig deltagelse i arbeidslivet. Ombudet er derfor i utgangspunktet positive til tiltak som bidrar til å dokumentere innvandreres reelle norskferdigheter. Endringsforslagene vil potensielt kunne ha stor betydning for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Skal et slikt system virke rettferdig, og kunne gjenspeile den

enkeltes individuelle evner og ferdigheter, mener LDO at det er en forutsetning at opplæringen som tilbys er likeverdig og gjennomgående har en god kvalitet.

Som vi har vist til ellers i høringssvaret er dette ikke situasjonen i dag. Det er dokumentert store variasjoner med hensyn til introduksjonsprogrammets kvalitet. Riksrevisjonens rapport om IMDIs arbeid med bosetting og kvalifisering av flyktninger, viser til BLD og IMDIs egen evaluering av kommunenes introduksjonsprogram:

*«IMDi har i intervju understreket at direktoratet ikke er fornøyd med kvaliteten på norskopplæringen. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har også uttrykt at det er mye arbeid som gjenstår for å oppnå god måloppnåelse innenfor norskopplæringen. Kvaliteten i norskopplæringen varierer betydelig, og departementet mener at kvaliteten på norskopplæringen bør undersøkes med inngående. Der er ifølge departementet foreløpig ikke ressurser til dette arbeidet (s. 40)»*

Ombudet kan ikke støtte en ytterligere differensiering av ferdighetsnivået til kandidatene så lenge det knytter seg så stor usikkerhet til de kvalitative vurderingene som gjøres av den enkeltes ferdighetsnivå.

### **Pkt 1.3.7 Tidsfrist for prøve i norsk og samfunnskunnskap- en likeverdig utforming av eksamenssituasjonen?**

Det forutsettes at deltakere i opplæringen skal ha forutsetninger for å avlegge en digital prøve. Hvis målet er at innvandrere skal lære seg samfunnskunnskap bør prøven gjøres tilgjengelig i flere former, ikke bare digitalt. Alternativt må man kurse alle deltakere i å bruke dataverktøy, og forsikre seg om at alle føler seg trygge på å bruke det i en prøvesituasjon. Hvis ikke risikerer man at noen ikke får en likeverdig prøvesituasjon, og at de dermed kan komme dårligere ut.

Igjen nevnes nettet som den eneste kanalen som skal brukes til å gi informasjon, og vi minner igjen om viktigheten av å sikre at alle har lik tilgang til den samme informasjonen. Noen potensielle prøve kandidater vil ikke være i en opplæringssituasjon når de skal melde seg opp til prøve, og man må sørge for at også disse får den samme informasjonen.

I særskilte tilfeller kan prøve i samfunnskunnskap avlegges muntlig. Ombudet oppfordrer departementet til å være rausere dersom målet er at fleste mulig skal ha basiskunnskap uavhengig av om de kan formulere seg skriftlig eller ikke. Da



bør det legges opp til ulike prøveformer slik at man tilpasser prøven til flest mulig.

Departementet ber særlig om tilbakemeldinger fra høringsinstansene på om tidsfristen for å avlegge prøvene skal reguleres i forskriften, og om fristen på seks måneder er rimelig. Begrunnelsen er at rammene rundt prøveavviklingen skal være kjent og lik for alle kandidater. Ombudet er usikker på hva departementet mener med dette, men forstår det slik at opplæringsinstitusjonen holder kontakt med alle kandidater i seks måneder etter avsluttet opplæring, og i den perioden informerer om prøveavvikling. Videre at det etter dette tidspunktet vil være vanskelig å gi alle lik informasjon, og at selve prøveavviklingen også kan endre seg over tid slik at ikke alle får samme prøvesituasjon.

Ombudet trenger flere opplysninger fra departementet for å kunne ta stilling til hvilke konsekvenser dette kan få. Ombudet mener i utgangspunktet at det ikke bør være en frist for å avlegge prøvene.

### **Pkt. 1.3.8 Spørsmål om hjelpemidler**

Departementet ber særlig om tilbakemeldinger på spørsmålet om hjelpemidler.

Ombudet viser til at det i grunnskolen i Norge har blitt stadig mer vanlig å tillate ulike hjelpemidler i prøvesituasjoner, avhengig av den enkeltes situasjon. Den samme tenkingen kan man overføre til de prøvesituasjonene dette endringsforslaget omfatter.

### **Konklusjon**

Ombudet er positiv til at departementet gjennom forskrift ønsker å regulere nærmere situasjonen rundt eksamensavviklingen, men savner en nærmere drøftelse av forslagene slik f. eks. utredningsinstruksen tilsier. Med utgangspunkt i bekymringsfulle funn dokumentert gjennom forskning, bør departementet i det videre arbeidet med forskriftsendringen særlig se på mulige diskriminerende konsekvenser som skyldes samvirke av ulemper på grunnlag av kjønn, etnisitet/religion og eventuelt nedsatt funksjonsevne.

Vennlig hilsen

Åsulv Solstad  
avdelingsleder

Heidi Wyller  
seniorrådgiver