



v/ leder Vanja M. Jensen  
Strandveien 33  
9007 TROMSØ  
tlf.: +47 77 79 01 39  
mobil: +47 97 12 10 83  
e-post: leder@ffkf.no

Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)  
Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

organisasjonsnr.: 975556581  
kto.nr. 0539 36 65000

ffkfWeb: [www.ffkf.no](http://www.ffkf.no)

## Høringsuttalelse til NOU 2011:7 "Velferd og migrasjon"

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid er et landsdekkende forum bestående av 178 medlemskommuner. Vår organisasjon har fokus på faglig utvikling av det kommunale bosettings- og introduksjonsarbeidet, og vår uttalelse må ses i lys av dette.

Innledningsvis kan det fastslås at ffkf støtter en generell velferdspolitisk tilnærming gjennom det foreslåtte aktiviseringsalternativet; og er enig i at en slik aktiviseringslinje i størst mulig grad bør gjelde i inntektssikringsordningene allment. Videre vil vårt forum kommentere på punktet "Arbeidstakerrettede tiltak" (14.4.1) herunder utdanning, introduksjonsprogram, norskopplæring og arbeidsmarkedstiltak.

### Utdanning

Utvalget slår fast at det er en del voksne innvandrere som mangler formell grunnutdanning. Utdanningene rundt dette ble grundig gjennomgått av Østbergutvalget i NOU 2010:7 hvor det langt på vei ble konkludert med at voksenopplæringen må reformeres; samt at en oppdatering av Opplæringsloven som omhandler voksnes rett til utdanning er nødvendig.

Elevmassen i grunnskole for voksne er i hovedsak voksne med innvandrerbakgrunn, mens opplæringen kan i liten grad sies å være tilpasset denne målgruppen. Videre opplever våre medlemskommuner at Opplæringsloven ikke blir forvaltet korrekt hverken i kommunene eller på fylkesnivå, ved at det stilles et språkkrav for inntak som lovens ordlyd ikke gir åpning for. Dette tilsier at voksne, og ungdom, som har en lovfestet rett til grunn- og videregåendeutdanning; ikke får tilbud om dette før man anser norskknivået til å være godt nok til å følge fagundervisningen på norsk. Dette fører til forsinkelser i kvalifiseringsarbeidet, samt at personer som har rettigheter til formell grunnutdanning blir fratrukket denne; ved en uheldig forvaltning av lovverket.

ffkf er bevisst at det eksisterer ulik praksis i medlemskommunene, når det gjelder inkludering av grunnskole for voksne i sine introduksjonsprogram. Det er til dels uenighet og noe usikkerhet rundt lovmessigheten i en slik inkludering, slik at enkelte kommuner har dette som et tilbud; mens andre helt tydelig utelukker dette fra sitt programtilbud. Dette medfører åpenbart ulike muligheter for å kunne få slik utdanning, ut fra hvilken kommune man bosettes i.

Vurdering av realkompetanse er også et omstridt område i Opplæringsloven, og er gjenstand for store utfordringer for deltakere i introduksjonsprogram som ikke har dokumentasjon på sin utdanning eller sin yrkeserfaring. Praktiseringen her er i stor grad slik at man også her venter til språket er på et slikt nivå at vurderingen kan foretas på norsk. Dette kan ikke anses som noe annet enn et paradoks, da realkompetanse defineres å være den kompetanse man har med seg ved ankomst. Slik et flertall av fylkene praktiserer denne vurderingen i dag, vanskeliggjør det en utnyttelse av medbrakt kompetanse som i stor grad kan være med på å underbygge en underkvalifisering av innvandrere generelt. En slik vurdering skal også være mulig på høyskole og universitetsnivå, men eksisterer mer som en anbefaling enn en formell rettighet til vurdering. Dette medfører at man i enkelte kommuner har et godt utviklet samarbeid med nærliggende høyskoler og universiteter, mens man i andre kommuner ikke kan anse dette som et verktøy i kvalifiseringsarbeidet.

---

#### arbeidsutvalget:

leder Vanja M. Jensen, Tromsø/Troms  
kasserer Bjørn Kleppstøe Sortland/Nordland

nestleder Mari-Anne Staaland, Larvik/Vestfold  
medl. Latifa Nasser, Skaun/Sør-Trøndelag

sekretær Ingerd Stokke Vikse, Haugesund/Rogaland  
1. vara Bjørn Tuflåt, Melhus/Sør-Trøndelag

---

ffkf anbefaler at det gjøres konkrete endringer som fører til en tydeligere rett til grunnopplæring, samt en mer hensiktsmessig vurdering av medbrakt kompetanse. Dette vil kunne gi den enkelte reelle muligheter til å benytte medbrakt kompetanse, og med det få til en rask overgang til arbeid eller videre utdanning så tidlig som mulig. Økt bruk av fagvurdering/opplæring på morsmål, samt økt bruk av morsmål som nøkkel til norsk språk kan nevnes som hensiktsmessig.

### Introduksjonsordningen

ffkf er enig i utvalgets vurdering av at en rask integrering i arbeidslivet avhenger en tidlig kompetanseavklaring og behovsvurdering. Dette bør også ses i sammenheng med tidligere nevnte ordning for realkompetansevurdering.

Medlemskommunene er ulik i størrelse, lokal infrastruktur, organisering og i bosettingsantall, noe som medfører store ulikheter i programinnhold i kommunene. ffkf er likevel enig i at en kombinasjon av språkundervisning, språkpraksis, arbeidserfaring og annen nødvendig kvalifisering bør ideelt sett føre frem til ordinært arbeid. Videre er det enighet rundt en tidlig arbeidsretting som hovedprinsipp. Men her kan det anmerkes før en slik tilnærming kan bli kvalitetsmessig optimal, må det være en tydelig sammenheng mellom innhold i norskopplæring, arbeidsrettede tiltak i Nav og praktisering av Opplæringslovens muligheter.

Utvalget foreslår et særskilt tilpasset forkurs for analfabeter, noe som også er foreslått i høringen av ny læreplan for norskopplæringen. ffkf stiller seg noe kritisk til dette, da en endret tilnærming til opplæringen av denne gruppen generelt vil kunne ha samme måleffekt. Det tenkes særskilt her på økt fokus på muntlig opplæring, også ved tidlig språkpraksis og bruk av morsmål i opplæringen, for denne gruppen. Videre vil det være hensiktsmessig å se nærmere på det faktiske tilbudet denne gruppen får, da det paradoksalt nok viser seg at den gruppen som faktisk har størst behov for opplæring, er den gruppen som får minst tilbud ved voksenopplæringene. (Rambøll, 2011) Et forsterket arbeidsrettet fokus også for denne gruppen anses som mer hensiktsmessig enn dyptgående grammatisk språkopplæring.

ffkf hilser ny tilsynsordning velkommen, og vil på sin side også arbeide for en felles forståelse og utøvelse av skjønn i sine medlemskommuner. Samtidig vil vi hevde at kommunene generelt sett har individuell tilrettelegging som hovedlinje, men at man også her kan se at en individuell tenkning fra en programrådgivers standpunkt ikke går overens med en voksenopplærings klasse/gruppe tilnærming.

Utvalget foreslår en lovfestet rett til permisjon for overgang til ordinære stillinger for programdeltakerne, noe ffkf ikke vil tilråde. Introduksjonsloven gir åpning for bruk av midlertidig stans i slike tilfeller, og dette bør videreføres som praksis. ffkf mener at en slik permisjonsrett vil stride mot lovens prinsipp om oppnådd grunnleggende kvalifisering. Dersom en person er å anse som grunnleggende kvalifisert til å delta i arbeidslivet, er denne å anse som utenfor introduksjonsprogrammets målgruppe.

En utvidelse av målgruppen for introduksjonsprogram til alle med rett og plikt til norskopplæring blir foreslått. Et slikt tilbud skal, i følge forslaget, være gratis uten rett til introduksjonsstønad. Ffkf mener dette vil bryte med intensjonen om at ordningen skal være tilnærmet deltakelse i arbeidslivet, med en ytelse som premierer deltakelse og som korrigerer for fravær. Dersom en slik utvidelse skal gjennomføres, bør disse også kunne motta introduksjonsstønad. Det anses likevel som mer tilrådelig å se nærmere på innholdet i opplæringen denne gruppen får i dag, slik at disse kan få tilbud om språkpraksis og arbeidsrettede tiltak som en del av undervisningen.

---

#### arbeidsutvalget:

leder Vanja M. Jensen, Tromsø/Troms  
kasserer Bjørn Kleppstøe Sortland/Nordland

nestleder Mari-Anne Staaland, Larvik/Vestfold  
medl. Latifa Nasser, Skaun/Sør-Trøndelag

sekretær Ingrid Stokke Vikse, Haugesund/Rogaland  
1. vara Bjørn Tuflåt, Melhus/Sør-Trøndelag

---

### Norskopplæring

ffkf er enig i at norskopplæringen er viktig for å unngå velferdsavhengighet og marginalisering, og at det bør utvikles alternative opplæringsmetoder.

Nettbasert undervisning praktiseres i enkelte medlemskommune, og representerer et stort utviklingspotensial som supplement til ordinær klasseromsundervisning. Videre kan slik undervisning enkelt tilbys kvinner i fødselspermisjon, og kan også bidra til økt egeninnsats generelt sett i språkopplæringen; ved at slike verktøy også kan benyttes hjemmefra. Samfunnskunnskap og opplæring i basisfag er områder som kunne vært ytterligere styrket gjennom nettbasert undervisning.

Videre er vårt forum enig i at yrkesrettet språkopplæring bør bli et sterkere innslag i de ordinære arbeidsmarkedstiltakene, og det er eksempler blant våre medlemskommuner på at dette blir gjennomført med vellykkede resultat. Det kan være hensiktsmessig at disse modellene i kommunene blir synliggjort og mer tilgjengelige for flere kommuner, noe ffkf for øvrig gjerne vil bidra til.

ffkf er klar over at det i enkelte kommuner praktiseres introduksjonsprogram som i hovedsak inneholder norskundervisning i klasserom. Det må kunne antydes at det er et spenningsfelt mellom enkelte voksenopplæring og den instansen i den enkelte kommune som har ansvar for introduksjonsprogram. I enkelte kommuner opplever man at norskopplæringen blir gitt for stort fokus, fremfor eksempelvis arbeidsrettede tiltak. En erkjennelse av at språkopplæring nødvendigvis fortsetter også etter at man har kommet ut i ordinært arbeid anses nødvendig, og at voksenopplæringene også tilrettelegger for dette.

Videre er det også slik at det i enkelte kommuner er vanskelig å stille språkpraksisplasser tilgjengelig for deltakere i program. En tydeligere ansvarfordeling på området vil være tilrådelig. Videre vil en mulighet kunne være å ansvarliggjøre den enkelte bosettingskommune, ved at man pålegger bosettingskommuner å stille kommunale språkpraksisplasser til rådighet.

### Arbeidsmarkedstiltak

Under halvparten av kommunen har valgt å legge arbeidet med introduksjonsordningen til NAV-kontorene, og det eksisterer motstridende erfaringer blant våre medlemskommuner på dette området. Enkelte kommuner opplever det som positivt å være en del av NAV, mens andre opplever en nedprioritering av introduksjonsarbeidet etter de ble en del av NAV. For kommuner som står utenfor er det også blandede erfaringer.

Derimot hersker det bred enighet om at arbeidsmarkedstiltakene ikke er tilrettelagt for målgruppen nybosatte flyktninger eller innvandrere. Større innflytelse på utviklingen av slike tiltak er et uttrykt ønske fra landsstyreprerentanter i ffkf. Her er det også variasjon i hvordan man opplever samarbeidet, og tilgang på virkemidlene NAV faktisk besitter. En generell styrking av Arbeids- og velferdsetatens evne til å håndtere en mer sammensatt brukergruppe er tilrådelig, også for å sikre likeverdige offentlig tjenester. Et forslag vil være at det arbeides mer på fylkesnivå i forhold til å frigjøre midler til amokurs rettet mot innvandrere, og at det kan foreligge en øremerket pott som de lokale navkontorene kan søke på etter behov.

Økt bruk av lønnstilskudd støttes av ffkf, da dette i stor grad kan være med på å sikre en direkte overgang til ordinært arbeid. Det er likevel slik at kommunene opplever ulik tilgang til dette verktøyet, noe som styres av det lokale NAV kontoret og i noe grad om introduksjonsordningen er organisert i samme kontor. Økt fokus på bruk av virkemidlet overfor arbeidsgivere som har hatt deltakere i språkpraksis og/eller arbeidspraksis anses nødvendig.

---

#### arbeidsutvalget:

leder Vanja M. Jensen, Tromsø/Troms  
kasserer Bjørn Kleppstøe Sortland/Nordland

nestleder Mari-Anne Staaland, Larvik/Vestfold  
medl. Latifa Nasser, Skaun/Sør-Trøndelag

sekretær Ingrid Stokke Vikse, Haugesund/Rogaland  
1. vara Bjørn Tuflåt, Melhus/Sør-Trøndelag

---

### Oppsummerende kommentarer

- Ffkf mener det er nødvendig å se nærmere på innhold i norskopplæringstilbudet generelt, men med fokus på arbeidsretting og tilnærming til andalfabeter spesielt.
- Rettigheter for målgruppen må tydeliggjøres i Opplæringsloven, og det bør iverksettes tiltak for at denne overholdes i de enkelte kommuner og fylker. Videre bør ordningen for realkompetansevurdering også fornyes.
- Ren grunnskoleopplæring bør ikke være en del av introduksjonsprogrammet, mens det derimot bør satses mer på opplæring i basiskunnskap; både i klasserom og på arbeidsplasser. Her kan også potensialet i morsmål som opplæringsverktøy og nettbasert undervisning videreutvikles.
- Kommuner som bosetter bør forpliktes til å stille kommunale språkpraksisplasser til rådighet.
- Nøkkelpersoner som arbeider med introduksjonsordningen bør få større innflytelse på utformingen og innhold i arbeidsmarkedstiltak, uavhengig om ordningen er organisert i NAV eller ikke.
- Lønnstilskudd bør være et tilgjengelig og benyttet verktøy i kvalifiseringsarbeidet.

ffkf vil til slutt takke for at vi fikk anledning til å bidra i denne høringen.

Vennlig hilsen

Vanja M. Jensen  
leder ffkf

---

#### arbeidsutvalget:

leder Vanja M. Jensen, Tromsø/Troms  
kasserer Bjørn Kleppstøe Sortland/Nordland

nestleder Mari-Anne Staaland, Larvik /Vestfold  
medl. Latifa Nasser, Skaun/Sør-Trøndelag

sekretær Ingjerd Stokke Vikse, Haugesund/Rogaland  
1. vara Bjørn Tuflåt, Melhus /Sør-Trøndelag

---