



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](mailto: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 2011:14 Bedre integrering

Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid 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 støtter ffkf utvalgets analyser, forslag til strategisk tilnærming og tiltak. Videre ønsker ffkf å kommentere enkelte punkter som vi mener berører vår målgruppe spesielt:

### Merknader til kapittel 5: Levekår i innvandrerbefolkningen

For å kunne styrke arbeidet for likeverdige offentlige tjenester er det viktig at den enkelte programrådgiver i kommunene ikke overtar rollen til andre offentlige instanser. I arbeidet med introduksjonsprogrammet skal den enkelte flyktingtjeneste være en koordinerende instans, og må ikke påta seg oppgaver som ligger under andres forvaltningsområde. Dette vil være med på å undergrave prinsippet om likeverdige offentlige tjenester, og vil også kunne være med på å gi uhensiktsmessige konsekvenser for den enkelte deltaker i program.

Videre er det slik at enkelte av våre medlemskommuner opplever å bli påtvunget oppgaver som ligger utenfor deres forvaltningsområde, da det anses som lettere for andre enheter at det er flyktingtjenestene som håndterer flyktinger. Slike oppgaver kan eksempelvis være å forklare en annets forvaltningsorgans vedtak med tolk overfor den enkelte person. Her må kommunene, ved programrådgiverne, være tydelig på ansvarsfordeling og heller være en bidragsyter til kompetanseheving overfor andre forvaltningsorgan.

Økt tolkebruk i offentligforvaltning er en nødvendighet for at offentlige tjenester skal ha et likeverdighetsprinsipp i seg. Våre medlemmer kan dokumentere alt for mange eksempler på at offentlige etater; kommunale, fylkeskommunale og statlige sådanne, ikke har ivaretatt sin plikt til å gjøre sine vedtak forståelige for den det gjelder. Informasjon fra de ulike forvaltningsorgan på flere språk er et viktig og godt tiltak. Men økt bruk av flerspråklig informasjon må ikke frata eller erstatte det enkeltes forvaltningsorgans plikt.

Videre vil ffkf ønske en gjennomgang av loven om Folketrygd. Dette ønsket fremmes på bakgrunn av eksempler hvor innvandrere utelukkes fra stønader av hensyn som må kunne anses urimelige. Her tenkes det spesielt på stønad til enslige forsørgere. For enslige forsørgere er som kjent hovedregelen at du ikke må være gift. Her kan det likevel være gråsoner som gjør at en bør vurdere spesielt flyktinger som reelle enslige forsørgere.

Eksempelet kan konkretiseres ved dette: En mor kommer til Norge som flykting, med to barn. Det siste barnet fikk hun ikke med seg, og det lever i skjul i hjemlandet sammen med venner av mor. Far ble fengslet for opposisjonell aktivitet. Mor oppgir som sant er at hun er gift. Likevel er ikke dette en atskillelse som er frivillig, og far har ingen mulighet til å ivareta sin forsørgerplikt der han er. NAV henviser i denne saken til muligheten å søke separasjon, noe som vil umuliggjøre en senere søknad om familiegjenforening. Videre krever Nav en dokumentasjon fra hjemlandets myndigheter, som viser at far

#### **arbeidsutvalget:**

leder Vanja M. Jensen, Tromsø/Troms

nestleder Mari-Anne Staaland, Larvik /Vestfold

kasserer Bjørn Kleppstøe Sortland/Nordland

medl. Latifa Nasser, Skaun/Sør-Trøndelag

sekretær Ingrid Stokke Vikse, Haugesund/Rogaland

1. vara Bjørn Tuflåt, Melhus /Sør-Trøndelag

faktisk er fengslet. Dette lands myndigheter vil ikke under noen omstendigheter dokumentere at de har fengslet en mann på et slikt grunnlag, og spesielt ikke overfor et annet lands myndighet. Vider ber NAV kvinnen om å dokumentere via Røde Kors at hun leter etter mannen, noe som ikke bare er uhensiktsmessig all den tid kvinnen vet hvor mannen er, men det kan også sette hennes barn som er igjen i hjemlandet i fare. Situasjonen for kvinnen i dette eksemplet er at hun lever på introduksjonsstønad med supplerende sosialhjelp. Hadde hun derimot fått overgangsstønad samordnet med introduksjonsstønad, ville kvinnen hatt en romsligere og mer selvstendig økonomisk situasjon.

Et annet eksempel fra Folketrygden, er mennesker som er å anse som uføre ved ankomst til Norge. Dersom disse er innvilget opphold på humanitært grunnlag, vil ikke disse ha en rett til uføretrygd. I enkelte tilfeller tvinger dette personer til en livsvarig sosialhjelp, fremfor en mer varig og forutsigbar inntektssikring via uføretrygd. Dette gjelder også eksempler hvor skaden, eller sykdommen, kan dokumenteres tilbake i tiden før ankomst. Men prinsippet som vedholdes, er at for at denne gruppen skal kunne få uførepensjon, må disse blitt syke/skadet etter ankomst.

NAV Forvaltning har tilkjennegitt at loven pr i dag ikke tar høyde for slike problemstillinger, og at det kan være tid for å se nærmere på loven i et mangfoldsperspektiv.

ffkf støtter alle nevnte tiltak i dette kapittel.

#### Merknader til kapittel 6: Arbeid og sysselsetting

ffkf er enig i at det er viktig å fase ut tiltak som har vist ingen eller liten effekt, samt å utvide bruk av tiltak som hjelper. Våre medlemskommuner melder om tiltak som ikke er tilpasset målgruppen, men hvor målgruppen må tilpasse seg tiltaket for å kunne delta..

Lønnstilskudd er i denne forbindelse et tiltak med dokumentert effekt, som bør kunne benyttes oftere. Enkelte medlemskommuner har eksempler på at NAV har gitt lønnstilskudd ved endt språkpraksis, som har gitt en direkte overgang til varig arbeid ved endt introduksjonsprogram. Dette fordrer at kommunen ser medbrakt kompetanse og valgt språkpraksisplass i sammenheng så tidlig som mulig.

Når det gjelder kvinner spesielt, mener ffkf at det er viktig å se nærmere på tilbudet disse blir gitt og innholdet i dette. Rambøll har nylig gjort en evaluering av introduksjonsordningen, som viser at kvinner med minst utdanningsbakgrunn, er også dem som blir tilbudt minst timer på norskopplæring. (Rambøll, 2011) Dette er å anse som et paradoks, da de som trenger mest; får minst. ffkf mener videre det vil være hensiktsmessig å se nærmere på bruk av morsmål som verktøy i opplæringen. Muntlige ferdigheter bør trenes først, parallelt med tidlig arbeidsretting. Det er viktig å kunne lese og skrive for å kunne stå i varig arbeid, men ffkf er mer usikker på om det er riktig å kunne lese og skrive før man skal iverksette andre arbeidsrettede tiltak.

Når det gjelder overkvalifisering mener ffkf at det er flere faktorer som spiller en avgjørende rolle. Den enkeltes behov og ønske om familiegjenforening, og dertil krav om 4 års utdannelse eller arbeid, er avgjørende for hvilke valg den enkelte innvandrer tar. Godkjenning av utenlandsk utdannelse og yrkeserfaring er for mange en langvarig og omstendig prosess, som ikke alltid medfører at man får jobb innenfor sitt arbeidsfelt. Dette medfører at enkelte velger å ta arbeid som de er overkvalifisert for, for at familien skal kunne komme sammen raskest mulig.

Enkelte kommuner arrangerer såkalte bransjekurs, ofte i samarbeid med NAV. En bevissthet rundt hvilke bransjer man velger ut, og hvem man rekrutterer til kursene er viktig. Her er nok realiteten ofte at personer med høyere utdanning tas inn på kurs som kvalifiserer til pleieassistent, barnehageassistent

---

#### 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

---

eller lignende; selvfølgelig med gode intensjoner om at dette kan gi mulighet for jobb. Men det er ikke alltid det medfører at den enkelte får brukt den kompetansen de allerede har..

ffkf er enig i øvrige foreslåtte tiltak i dette kapittelet.

#### Merknader til kapittel 7: Utdanning

ffkf ser viktigheten i en gjennomgang av opplæringsloven med sikte på et mangfoldsperspektiv. Dette gjelder på alle lovens områder, men er særlig viktig i forhold til rettighet til grunnskole, videregående skole og tilrettelagt språkopplæring på begge nivå. Videre er vi enig i at mangfoldsperspektivet må implementeres i læreplaner og pensum.

Videre bør retten til vurdering av realkompetanse lovfestes på alle utdanningsnivå, også universitet og høyskole. En nasjonal standard og metoder for utprøving er høyst nødvendig, da det er store variasjoner i utførelsen i dag. I enkelte fylker anses dette som en umulig oppgave, og som man hvertfall ikke prøver før vedkommende innvandrere er så god i norsk at de kan lese norsk pensum innenfor sitt fagområde. Her møter vi igjen paradoksene: det kalles medbrakt kompetanse, men den vurderes ikke før den enkelte har opparbeidet seg god nok norskkompetanse. Videre: du har rett til grunnskole eller videregående, men du får det ikke før du kan dokumentere A2 nivå i norsk. I enkelte fylker er opptil 85 % av elevene i grunnskole for voksne minoritetsspråklige, likevel er ikke undervisningen eller læreplanene tilrettelagt for denne målgruppen. (Vox statistikk, 2011)

ffkf mener innføringsklasser bør være tidsbegrenset, og helst ikke lenger enn et år.

Medlemskommunene kan vise til at dette i stor grad forsinker integreringsprosessen i lokalsamfunnet, spesielt for elever i barneskolen. Barna blir ikke kjent med andre barn i nabolaget, all den tid innføringsklassen ligger ved en skole utenfor tilhørende skolekrets. Foreldrene bør være bevisste at de har ett valg, de kan også velge at barna skal begynne på lokalskolen, med retten til tilpasset språkopplæring. Det er stor variasjon i kommunene hvordan denne retten "tilbys", men like fullt er den lovfestet og bør være en implementert del av tilbudet.

I videregående opplæring kan det synes som at retten til tilrettelagt språkopplæring er mer eller mindre fraværende. Dette kan også ha sammenheng med at enkelte fylkeskommuner stiller konkrete språkkrav ved inntak, som medfører at man ikke anser behovet for tilrettelagt språkopplæring å være tilstede.

ffkf mener fylkeskommunens og kommunens ansvar må tydeliggjøres, slik at man unngår at nyankomne blir utsatt for direkte lovbrudd fra forvaltningsorganenes side. Med dette støtter ffkf også Østbergutvalgets påpekning om at opplæringslovens § 3-12 må implementeres i alle fylker.

Øvrige forslag til tiltak i kapittel 7 støttes av ffkf.

#### Merknader til kapittel 8: Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering

##### Voksenopplæring

ffkf ser det som ytterst nødvendig med en gjennomgang dagens opplæringstilbud for voksne, og at det bør drøftes hvordan en best kan sikre felles ressursutnyttelse mellom introduksjonsordningen og voksenopplæring etter Opplæringsloven.

---

#### 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

---

## Introduksjonsordningen

En av utfordringene ved ordningen er at kommunene forstår lovverket ulikt, noe som medfører ulik utførelse. Kommunene er ulikt organisert, har ulik tilnærming og gir ulikt tilbud til deltakere i program. Alle kommunene etterstreber å gi et minimumsinhold, men ikke alle kommunene har like forutsetninger for å kunne tilby tiltak og innhold utover det.

Grunnskoleopplæring innenfor rammen av introduksjonsprogram er et godt eksempel, da enkelte kommuner har det som en naturlig del av programmet, mens andre utelukker dette med juridisk forståelse. Et rent og fulltids grunnskoleløp kan forstås som å være utenfor rammen av et introduksjonsprogram, ved at det anses som ordinær utdanning. Dette gir ulike muligheter ut fra hvilken kommune du er bosatt i. Dersom en skal innføre mulighet til å opparbeide grunnskolekompetanse i program, må det også tydeliggjøres hvor stor del av programmet en slik opplæring kan få, sett i forhold til andre lovfestede deler av programmet. Ved en lovfestet rett, og utøvet rett, til en tidlig realkompetanse på grunnskolenivå for dem med lav utdanning, gir det en mulighet til å kunne tilby en tilleggsopplæring i program for fagene man har mangler i.

ffkf imøtekommer forslaget om å gjeninnføre prosjektmidler til utvikling av innhold, organisatoriske løsninger og tilpasninger til grupper med spesielle behov. Her må det anmerkes at man bør differensiere og se nærmere på løsninger som er gjennomførbare både i små og store kommuner. Et flertall av våre medlemskommuner bosetter mindre enn 30 personer i året, og utfordringene disse kommunene har i forhold til introduksjonsordningen; er veldig ulike det en opplever i en kommune som bosetter 120.

ffkf er kritisk til en generell økt bruk av det tredje året i intro, på bakgrunn av spesielle behov. Det kan være mer hensiktsmessig å se nærmere på innholdet i opplæringen som blir gitt deltakere i dag, spesielt de med lav utdanning og lang vei til arbeidslivet. Våre medlemskommuner vurderer individuelt hvem som vil trenge lengre tid i program. En generell utvidelse ved lav utdanning vil kunne føre til en innlåsningseffekt i opplæringen, ved at man ikke igangsetter tiltak som kan medføre at deltakerne kunne komme i jobb tidligere. Mer fokus på muntlige ferdigheter, bruk av morsmål i opplæringen, samt en tidlig arbeidsretting av program også for denne gruppen, har for enkelte kommuner og deltakere vært løsningen. Det kan i enkelte tilfeller være slik at vedkommende deltaker aldri vil lære å lese og skrive, men det trenger ikke nødvendigvis å innebære at man ikke er arbeidsfør. ffkf vil fastholde at en utvidelse vurderes i det enkelte tilfellet og ikke på bakgrunn av lav utdannelse som et generelt prinsipp.

## Norskopplæring

Tilrettelegging for differensiert og individuelt tilpasset opplæring; er betegnelser som i enkelte kommuner gir grunnlag for spenningsfelt og utfordringer i samarbeid mellom Voksenopplæringene og Flyktningtjenestene. Her må det påpekes at det i mange kommuner fungerer utmerket, men det er likevel flere medlemskommuner melder om utfordringer. Det kan synes som at hovedutfordringen kan oppsummeres til at Flyktningtjenestene tenker individ, mens Voksenopplæringene tenker gruppe og klasseorganisering. Det er ikke alltid at tiltakene i den enkeltes individuelle plan, går i takt med hva den enkelte lærer mener er rett for klassen som helhet.

En tydeligere læreplan for norskopplæring, med mer konkretiserte mål og kompetansekrav innenfor de ulike nivåene, er ønskelig ved ny revidert utgave. Den enkelte deltaker må bli gitt større forutsetninger for og selv kunne bedømme, og forstå, hva som kreves og når en har oppnådd mål. I dag er deltakere i stor grad prisgitt den enkeltes lærers oppfatning av når man er "klar" for språkprøve eller arbeidsrettede tiltak. Videre kan det nevnes at det kunne vært spennende å overføre resultatbonus for beståtte prøve til den enkelte deltaker, som består språkprøve ved gjennomførte obligatoriske 600 timer..

---

### 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

---

Videre støtter ffkf absolutt en styrking av arbeidsrettet og yrkesrettet norskopplæring, og også dette mer konkretisert i læreplanen. En tydeliggjøring av NAV sin rolle i dette arbeidet er også ønskelig. Enkelte medlemskommuner opplever at NAV ikke er villige til å være med på tiltak for deltakere i program, før de er helt på slutten av; eller er ferdige med, programmet. Her er det et stort potensial for den enkelte deltaker, dersom man også ser nærmere på mer tilrettelagte tiltak for målgruppen i NAV.

ffkf støtter øvrige forslag til tiltak i kapittel 8.

#### Merknader til kapittel 9: Bedre bruk av innvandreneres medbrakte kompetanse

ffkf anser en effektivisering av godkjenningssystemet som en nødvendighet. Videre at det innføres en lovfestet rett til generell og en faglig godkjenning. En økt bruk av realkompetansevurdering på alle nivå, og en nasjonal standard for hvordan denne utføres, bør være en snarlig oppnådd målsetning. I dag er det for store forskjeller på både om en slik godkjenning utføres, og hvordan den utføres. Noe som igjen ikke gir like muligheter uavhengig hvor du bor. Videre bør en slik prosess være en naturlig del av et introduksjonsprogram, og ikke slik realiteten ofte er i dag, så langtekkelig at man ikke oppnår vurdering innenfor en tidsramme på to år.

En lovfestet rett til faglig godkjenning bør spesielt omhandle personer som tilhører nasjonalitetsgrupper NOKUT underkjenner dokumenter fra. Her oppleves det i enkelte regioner at universitet og høyskoler er motstridende til å ta slike vurderinger, og at den enkelte da må sendes til andre universitet for vurdering. Dette medfører merkostnader for kommunene og for den enkelte. Dersom NAV skal gis et ansvar for et landsdekkende tilbud og tilknytte seg spesielle universitet eller høyskoler som utførere, bør det også konkretiseres hvilken finansiering som gis i tilknytning til reise og opphold andre steder, mens man fullfører prosessen.

ffkf er enig i øvrige foreslåtte tiltak i kapittel 9

#### Merknader til kapittel 10: Deltakelse i demokrati og sivilsamfunn

ffkf vil her anmerke at introduksjonsloven i sin formålsparagraf har fokus på samfunnsdeltakelse, men at dette ikke alltid gjenspeiles i programmets innhold. Enkelte medlemskommuner har tydeliggjort dette ved å implementere samfunnsdeltakelse som et fokusområde i individuelle planer. Ved å gjøre dette har den enkelte deltaker mulighet til og selv velge tiltak som underbygger en slik målsetning. Det kan være organisasjonsarbeid, frivillig arbeid, politisk aktivitet eller annet. Ved å la samfunnsdeltakelse også omhandle noe annet enn nødvendighet av norskkompetanse og arbeid, vil deltakelse i slike tiltak underbygge en tidlig integrering. Økt samarbeid med frivillige organisasjoner har et stort potensial i seg, da disse i stor grad også er leverandører av kvalifiserende og integrerende tiltak.

ffkf er enig i andre foreslåtte tiltak i kapittel 10.

#### Merknader til kapittel 11: Fellesskap: verdier og konfliktløsning

ffkf er enig i utvalgets forslag til viktige verdier i det norske samfunn, og er glad for at det fokuseres mer på likheter enn forskjeller. I høringsuttalelse til NOU 2011:7 har ffkf anmodet om en nettbasert opplæring i samfunnskunnskap. Her vil vi foreslå at man kan gjøre det samme med verdiformidling; hvor en kan gi informasjon om grunnlag for valgte verdier og hva de betyr i det norske samfunn.

ffkf er enig i foreslåtte tiltak i kapittel 11

---

#### 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

---

Merknader til kapittel 12: Bokkonsentrasjon

Et mindretall av medlemskommunene i ffkf opplever problematikk rundt bokkonsentrasjon, men ffkf støtter tiltakene som er nevnt i den sammenheng. Videre vil vi anmerke at spredt bosetting av flyktninger er en målsetning også ffkf har, og at enkelte medlemskommuner opplever det utfordrende å få bosatt det antall de har vedtak på å bosette. Den enkelte kommune bør gjennom sine boligsosiale handlingsplaner likevel være oppmerksomme, uavhengig størrelse, på hvordan kommunens boligpolitikk innvirker på bomønstre. Dette være seg ved å ha en bevisst strategi for gjennomstrømning i kommunale boliger, ved at den enkelte blir gitt mulighet til å kjøpe gjennom statlig finansiering, eller ved å tilby veiledning som kan åpne muligheter på det private markedet. Boveiledning bør også være et ordinært tilbud i introduksjonsprogram, som forebygger og som styrker den enkelte ved kjøp av egen bolig.

ffkf er enig i øvrige tiltak i kapittel 12

## Oppsummering av hvilke tiltak ffkf mener bør prioriteres:

- Helhetlig gjennomgang av organisering og innhold i norskopplæringen, og hvordan denne skal forstås som en del av et introduksjonsprogram.
- Gjennomgang av Opplæringsloven og en oppdatering av denne; spesielt i forhold til rett til tilrettelagt språkopplæring, rett til grunnskole og videregående skole; for voksne og unge med innvandrerbakgrunn.
- Utvikling av nasjonal standard for realkompetansevurdering
- Lovfestet rett til vurdering av medbrakt kompetanse på alle nivå, på et tidlig stadium etter ankomst.

Til slutt vil jeg på vegne av ffkf takke for at vi ble gitt mulighet til å uttale oss.

Vennlig hilsen

Vanja 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

---