

**Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet**  
**Postboks 8036 Dep**  
**0030 Oslo**

**Avd. Generalsekretærens kontor**

**Dato**  
**14. oktober 2011**

## **Høringsuttalelse fra Røde Kors om NOU 2011:14 Bedre integrering**

*Vi viser til høringsbrevet av 26. juni 2011. Røde Kors avgir med dette høringsuttalelse til NOU 2011:14 Bedre integrering.*

*Røde Kors er verdens største humanitære nettverk, med 100 millioner medlemmer og frivillige i 186 nasjonale Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger. I Norge har Røde Kors over 130 000 medlemmer og nær 30 000 frivillige i mer enn 400 lokalforeninger over hele landet.*

*Røde Kors har blitt anerkjent av Kongen i statsråd som en støtteaktør for norske myndigheter i fredstid. Støtteaktørrollen er en anerkjennelse fra norske myndigheter om at visse humanitære oppgaver bedre kan utføres av Røde Kors, som en frivillig og universell organisasjon med sitt uavhengige og nøytrale mandat. Røde Kors kan spille en utvidet rolle i forhold til integreringsarbeidet i Norge, men er avhengig av forutsigbare og langsiktige rammevilkår for å kunne videreutvikle innsatsen på dette feltet.*

Røde Kors ønsker å kommentere følgende områder:

1. Arbeid for å løse levekårsutfordringer
2. Reform av voksenopplæringen
3. Styrket innsats mot overkvalifisering
4. Konflikthåndtering

### **1. Arbeid for å løse levekårsutfordringer**

Gjennom Røde Kors' ulike aktiviteter ser vi at enkelte innvandrergupper står overfor betydelige levekårsutfordringer, spesielt knyttet til vedvarende lavinntekt og fattigdom. I våre aktiviteter for barn og

#### **Røde Kors**

**Post:** P.B. 1 Grønland, 0133 OSLO  
**Besøk:** Hausmannsgt. 7  
**Fakturering:** Norges Røde Kors, Postboks  
2967, 7438 Trondheim

**Bank:** 8200 01 76318  
**Post:** 0809 50 90444  
**Org.nr:** NO 864 139 442

**Tlf:** 05003  
**Faks:** 22054040  
**Web:** <http://www.redcross.no>  
**E-post:** [servicetorget@redcross.no](mailto:servicetorget@redcross.no)



unge ser vi også at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i familier med lav inntekt. Disse erfaringene gjenspeiler mye av forskningen og statistikken som presenteres i utredningen (kap 5.1). Røde Kors mener derfor det er et stort behov for tiltak som motvirker lavinntekt og fattigdom. Det er spesielt viktig med en innsats for familier, barn og unge fra husholdninger med vedvarende lavinntekt. Barnefattigdom bryter barns rettigheter. FNs barnekonvensjon gir alle barn rett til gode levekår og alle barn rett til lek og fritid. Barn fra lavinntektsfamilier får ofte ikke disse rettighetene innfridd.

Frivillige organisasjoner kan være viktige bidragsytere i arbeidet med å løse levekårsutfordringer blant innvandrergrupper. Ett eksempel fra Røde Kors er "Ferie for alle," et gratis ferietilbud til barn som lever i familier med svak økonomi. Gjennom Ferie for alle får barn og foreldre mulighet til å delta i ubekymret lek og aktiviteter. Evalueringer og tilbakemeldinger viser at aktiviteten har vært et vellykket og viktig tiltak som virker forebyggende og som bidrar til sosial inkludering og nettverksbygging for voksne og barn. Røde Kors oppfordrer myndighetene til å satse videre på tiltak som legger til rette for deltakelse og nettverksbygging, i samarbeid med frivillige organisasjoner.

Drøyt 25 prosent av innvandrerbefolkningen mot 8,2 prosent av befolkningen som helhet hadde vedvarende lavinntekt i perioden 2006-2008. For å lykkes i integreringsarbeidet er det viktig å legge til rette for sosial mobilitet slik at denne utviklingen snus. Utvalget peker på at manglende norskkunnskaper er en sentral årsak til at elever med innvandrerbakgrunn gjennomgående har dårligere resultater enn andre elever i grunnskolen (kap.7.1). Gjennom Leksehjelpen har Røde Kors et tilbud til barn og unge med spesielle språkutfordringer. Røde kors vil oppfordre myndighetene til å øke innsatsen når det gjelder forebyggende tiltak som kan fange opp barn og unge som dropper ut av skole, eller som sliter med skolerultatene.

## **2. Reform av voksenopplæringen**

Røde Kors er enig i utvalgets konklusjon om at Voksenopplæringstilbudet for innvandrere er modent for reform (kap.1.8). Røde Kors mener det er et stort behov for å tilby en bedre tilpasset opplæring som møter individuelle behov. Røde Kors støtter videre utvalgets forslag om å vurdere hvordan en "bedre kan tilrettelegge for mer differensiert undervisning med spesifikke kurs rettet mot ulike aldersgrupper, analfabeter og voksne med høy/lav utdanningsbakgrunn" (kap 8.6.2). I vårt integreringsarbeid ser vi et tydelig behov for et nyskapende voksenopplæringstilbud som i større grad er tilrettelagt enkeltpersoners forutsetninger og behov.

I Røde Kors møter vi mange som har falt utenom det ordinære voksenopplæringstilbudet av ulike årsaker. Denne sammensatte gruppen har store behov for individuell tilpasset opplæring. Vi erfarer at følgende grupper står i spesielt fare for å falle utenfor:

- Personer som har brukt opp sine 300 timer med gratis norskundervisning
- Personer som er eldre enn 55 år
- Innvandrere med norsk statsborgerskap som har deltatt på norskopplæring tilbake i tid, men ikke praktisert språket og har svake tale, lese og skriveferdigheter på norsk
- Innvandrere med opphold og oppholdstillatelse som går tilbake i tid, men som av ulike grunner (sykdom osv.) ikke har deltatt i offentlig norskopplæring
- Arbeidsinnvandrere som ikke har anledning til å betale for opplæring
- Asylsøkere som har fått positivt vedtak om opphold, men som fortsatt bor i mottak mens de venter på bosetting i en kommune

### Tilby norsktrening i regi av frivillige organisasjoner

Utvalget foreslår å "øke fleksibiliteten i norskopplæringstilbudet" (kap.8.6.3.2). Utredningen trekker frem at det "oppleves som et problem at det er få muligheter til å praktisere norsk utenfor klasserommet" (kap 8.3.2.3). Selv om språkpraksis i dag hovedsakelig er knyttet til ulike arbeidsplasser, vil Røde Kors oppfordre myndighetene til å satse på språkpraksis -også i samarbeid med frivillige organisasjoner.

Røde Kors har svært gode erfaringer med uformelle språktreningsgrupper der mennesker som lærer seg norsk kan treffe frivillige som har norsk som morsmål. Vi anser dette som et viktig supplement til den ordinære norskundervisningen som tilbys og registrerer en økende interesse for dette tilbudet. Aktiviteten får også gode tilbakemeldinger fra både deltakere og ansatte i voksenopplæringen.

En brukerundersøkelse av deltakere i norskopplæringen viser at enkelte som er i språkpraksis på arbeidsplasser får tildelt oppgaver som ikke fremmer utstrakt bruk av norsk (Rambøll management 2011). Språktrening i regi av frivillige organisasjoner vil kunne tilby et uformelt miljø der man kan imøtekomme den enkeltes behov og språknivå. Røde Kors vil også påpeke at norsktrening i regi av frivillige organisasjoner kan fungere som en inngangsport til lokalsamfunnet og frivillighet forøvrig.

#### Sikre rett til grunnleggende norskopplæring til arbeidsinnvandrere bosatt i Norge og familiegjenger til disse (tiltak foreslått i kap. 6.8.5)

Røde Kors møter daglig arbeidsinnvandrere, hovedsakelig fra EØS-området, som har mistet sine jobber i Norge og som forblir arbeidsløse på grunn av manglende norskferdigheter. Flere i denne gruppen opplever at de er i en fastlåst situasjon: de har ikke økonomi til å betale for dyre private norskkurs nettopp fordi de er arbeidsløse. For mange i denne gruppen er retur til hjemlandet lite sannsynlig da de deres barn og ektefeller allerede er godt etablert i Norge.

Røde Kors mener myndighetene lettere vil kunne legge til rette for at samfunnet kan nyte godt av arbeidsinnvandreres medbrakte ressurser og evner, samtidig som man legger grunnlaget for at denne gruppen kan leve et meningsfylt liv i Norge, ved å tilby denne gruppen og deres familier gratis norskundervisning.

### **3. Styrket innsats mot overkvalifisering i arbeidslivet**

Utvalget legger frem en rekke tiltak som skal forebygge overkvalifisering blant innvandrere (kap 9.8). Røde Kors ønsker disse tiltakene velkommen. Utredningen fokuserer videre på det samfunnsøkonomiske tapet som overkvalifisering representerer (kap 3.7). Røde Kors mener det er viktig å forstå hvordan overkvalifisering påvirker enkeltmenneskers motivasjon og interesse for å bidra til fellesskapet. Når vi møter flyktninger med 6-8 års høyere utdanning fra hjemlandet som får beskjed om at de må ta fatt på ungdomsskoleopplæring i Norge er dette et tydelig tegn på at oppfølgingen av høyt utdannede innvandrere ikke er god nok. Dette ser vi gjelder spesielt for de med flyktningbakgrunn.

Derfor mener Røde Kors det er behov for "effektive tilpassingskurs eller tilleggstudanning" (kap.9.8) for å hindre overkvalifisering, men det er også nødvendig med en innsats for å utfordre negative holdninger til utenlandsk utdanning og arbeidserfaring. Overkvalifisering er tett knyttet til diskriminering i arbeidslivet. En utenlandsk utdanning og arbeidserfaring representerer en unik ressurs for arbeidsgivere. Røde Kors har erfart at det ikke bare er ønskelig, men helt nødvendig å ha et mangfold blant ansatte og frivillige for å gjøre en best mulig jobb i dagens flerkulturelle samfunn.

### **4. Konflikthåndtering**

Det nevnes i kapitlet om Konflikthåndtering (kap.11) en del om ulike typer dialog og meglingsinstitusjoner som Konfliktrådene og Minhaj konfliktråd. Etter vårt skjønn bør det understrekes at det sivile samfunnet i form av frivillige organisasjoner kan ha en viktig rolle som upartisk megler eller tilrettelegger av dialog. Konfliktrådet i Norge er statlig og vil i enkelte tilfeller – særlig når det gjelder personer fra minoritetsmiljøer – ikke oppfattes av partene som tilstrekkelig upartisk nettopp fordi det representerer staten, der politi- og påtalemyndighet er deres nærmeste samarbeidspartner og største leverandør av saker. Samtidig bør det sikres at man ikke går i motsatt grøft; at hver kultur skal ha "sitt" konfliktråd. Essensen i konfliktmegling er nettopp å være nøytral og tilretteleggende. Derfor mener Røde Kors det er viktig at det bygges en felles metode som tar høyde for kulturelt mangfold samtidig som den er tro mot grunnprinsippene i meglingsmetoder om frivillighet, egalitet, upartisk tilrettelegging og partenes eierskap i konflikthåndteringen. Kunnskapsformidling om metoden er dermed viktig.

Her har Røde Kors et fortrinn fordi organisasjonen når grupper som kanskje vil ha større sperre mot det offentlige."

Røde Kors har også to generelle kommentarer til utredningen:

### **Målstyring**

Utvalget ønsker "et fokusskifte" med "oppjustering av mål" i integreringsarbeidet (kap 1.3). Utredningen presenterer flere kvantitative målsettinger i integreringsarbeidet. I Røde Kors ser vi at det er et tydelig behov for å formulere konkrete og spesifikke mål på dette feltet. Samtidig vil vi minne om at kvantitative indikatorer ikke er nok i seg selv, da de ikke kan gi oss informasjon om individuelle behov og erfaringer. Røde Kors vil derfor oppmuntre til bruk av også kvalitative mål og en tilnærming som tar utgangspunkt i å legge til rette for et verdig liv for den enkelte.

### **Oppjustering av ambisjoner**

"Bedre integrering" tar også til orde for å heve ambisjonsnivået for integreringspolitikken, med spesielt fokus på resultatlikhet (kap 1.3). Røde Kors ser at økte ambisjoner på enkelte områder kan føre til målsettinger som er urealistiske. Dette kan igjen forsterke samfunnets inntrykk av at det stadig "går dårlig med integreringen", selv om dette ikke er tilfellet.

Enkelte mål i utredningen er av slik art; f.eks å "øke sysselsettingsgraden blant personer med innvandrerbakgrunn til samme nivå som befolkningen som helhet i løpet av ti år fra 2013 til 2022" (kap 6.8.1).

Røde Kors mener det urealistisk å forvente at mennesker med lav utdanning og svake norskkunnskaper skal være sysselsatt på lik linje med befolkningen som helhet. Å bli stemplet som "mislykket" i forhold til slike målsettinger kan oppleves som både demotiverende og stigmatiserende. Resultatlikhet vil ikke alltid være en hensiktsmessig eller konstruktiv målsetting, hverken for majoritets- eller minoritetsbefolkningen, da vi alle har ulike forutsetninger for deltakelse i samfunnet. Den viktigste målsettingen bør være at alle får brukt sitt potensial og får muligheten til å leve et verdig liv.

Med vennlig hilsen,



Åsne Havelid  
generalsekretær



Grete Herlofson  
avdelingsleder, Omsorg og foreningsutvikling