

Monica Lund

# **Kvalifisering for alle**

## Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger





Monica Lund

## **Kvalifisering for alle**

Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger

© Fafo 2003

ISBN 82-7422-403-5

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Harri Tahvanainen / Gorilla / Samfoto

Trykk: Centraltrykkeriet AS

# Innhold

Forord .....	7
<b>Sammendrag .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>15</b>
1.1 Evalueringen av de 16 første forsøksprosjektene – hva fant vi? .....	15
Hadde virkemidlene som skulle prøves ut effekt? .....	17
1.2 Problemstillinger i denne evalueringen – noen nye og noen gamle ...	18
1.3 Datainnsamling og metode .....	19
Deltakerintervjuer .....	19
Etatsintervjuer .....	20
Deltakeropplysninger (oppstart og avslutning) .....	20
Norskferdigheter .....	20
Tidspunkt for kommunebesøk .....	21
1.4 Datamateriale .....	21
Kvantitative data .....	21
Kvalitative data .....	22
1.5 Evalueringens kontekst – Ny introduksjonslov .....	22
1.6 Rapportens oppbygning .....	23
<b>2 Virkemidler, samarbeid og organisering .....</b>	<b>25</b>
2.1 Bruken av virkemidler .....	25
Alternativ inntektssikring og troverdig incentivbruk .....	26
Tett oppfølging og kontaktpersonenes ansvarsområde .....	30
Heldagstilbud .....	34
2.2 Samarbeid mellom involverte etater og instanser .....	37
Samarbeid med Aetat – lettere med skriftlige samarbeidsavtaler? .....	39
2.3 Hvordan organisere et introduksjonsprogram? .....	44
Modell 1: Introduksjonsprogram – et tilbud til alle nyankomne .....	44
Modell 2: Introduksjonsprogram for et utvalg deltakere .....	45
Hva betyr måten å organisere på for gjennomføring av virkemidlene? .....	47
2.4 Oppsummering .....	49

<b>3 Heldagstilbud .....</b>	<b>51</b>
3.1 Grunnleggende kvalifisering – hva er det? .....	51
Tiltaksviften – hva kan den bestå av? .....	52
3.2 Kombinasjon av elementer i et heldagsprogram .....	56
Påvirker innholdet i heldagsprogrammet integreringsforløpet? .....	58
Overgang til ordinært arbeid .....	59
Hva styrker sannsynligheten for å komme ut i jobb? .....	62
Overgang til ordinær utdanning .....	65
Utvidelse av sosialt nettverk .....	67
Forbedring av språkkunnskaper .....	68
3.3 Oppsummerende konklusjon .....	71
<b>4 Forsøksprosjekt i bydeler og interkommunale samarbeid .....</b>	<b>73</b>
4.1 Introduksjonsprogram i bydeler .....	73
Bydelsforsøk i Oslo .....	74
Problemet med alternativ inntektssikring .....	74
Problemer med rekruttering og motivasjon blant deltakerne .....	75
Det tunge etatssamarbeidet .....	76
Bydelsforsøk i Trondheim og Bergen .....	80
Oppsummerende om introduksjonsprogram i bydeler .....	82
4.2 Interkommunale samarbeid om introduksjonsprogram .....	84
Hva var utgangspunktet for de interkommunale samarbeidene? .....	84
Deltakernes kvalifiseringstilbud – blir det styrket av et interkommunalt samarbeid? .....	85
Hvilke muligheter og utfordringer følger av interkommunal organisering? .....	86
På hvilke områder er det mest å tjene på å samarbeide interkommunalt? .....	88
Forutsetninger for interkommunale samarbeid .....	90
Oppsummerende om interkommunale samarbeid .....	91
<b>5 Frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeidet .....</b>	<b>93</b>
5.1 Litt om organisasjonene – deres formål, målgrupper og virkefelt .....	93
Erfaringer med frivillig innsats i integreringsarbeidet i Nederland, USA og Sverige .....	94
Samarbeidet med de frivillige – formalisert eller adhoc? .....	95
Organisasjonenes tilbud – noe i tillegg til det offentlige .....	96

5.2 Prosjekt flyktningeguide .....	99
Hva er prosjekt flyktningeguide? .....	99
Flyktningeguidene – hvem er de? .....	100
Rekruttering, opplæring og oppfølging av flyktningeguidene .....	101
Guide og flyktningrelasjonen .....	101
Flyktningeguide – en viktig arena for sosial integrasjon .....	102
Utfordringer underveis .....	104
5.3 Konklusjon: Frivillig sektor – viktig integrasjonsaktør med stort potensial .....	106
<b>6 Har de ti nye lært noe av de 16 første? .....</b>	<b>109</b>
6.1 Nye arbeidsmetoder – behov for kompetanseutvikling .....	109
Oppløvd kompetansebehov i de involverte etatene .....	110
Kommentar til det opplevde kompetansebehovet i etatene .....	113
Hvilke kompetansehevende tiltak har blitt satt i verk av prosjektet? .....	114
Er det opplevde kompetansebehovet en konsekvens av de nye arbeidsmetodene? .....	115
6.2 Andre implementeringshemmende faktorer .....	116
Veien videre – fem hovedutfordringer for bosettingskommunene ...	119
6.3 Konklusjon: De ti nye – litt hals over hode .....	120
Litteratur .....	121
Vedlegg Regresjonsmodeller .....	124





## Forord

I et forsøk på å bote på åpenbare svakheter i norsk integreringspolitikk vedtok Stortinget i 1998 at det skulle iverksettes prøveprosjekter med såkalt alternativ inntekts-sikring for flyktninger. Målet var å utvikle nye arbeidsmetoder som kunne hindre at flyktningene ble passive sosialklienter i det norske hjelpeapparatet over lengre perioder. I alt 26 prøveprosjekter har blitt gjennomført over en fireårs periode. Utlendingsdirektoratet har hatt ansvaret for å følge opp prøveprosjektene. Som et ledd i oppfølgingen fikk Fafo i oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet og UDI å evaluere forsøksvirksomheten. Denne evalueringen omhandler de siste ti prosjektene. Resultatene vurderes likevel i sammenheng med og sammenliknes med resultatene fra Fafos evaluering av de 16 første.

Vi vil få takke de ti prosjektlederne som har gjort en stor jobb med å sende inn prosjektdokumentasjon på prosjekt og deltakernivå, for tilrettelegging av Fafos kommunebesøk og for den viktige informasjon de har bidratt med i intervjuene vi har gjort med dem. Vi vil videre takke representanter fra voksenopplæringen, Aetat og flere frivillige organisasjoner for at de stilte sin tid og sine kunnskaper om integrering av flyktninger til disposisjon for Fafo. Vi retter også en stor takk til alle de 129 deltakerne som stilte opp til intervju og delte sine erfaringer med oss.

Referansegruppen vår har bidratt med en rekke nyttige innspill underveis i rapportskrivningen. Gruppen har bestått av; Berit Berg (Sintef IFIM), Perly Folstad Norberg (VOX Avdeling forskning, analyse og utvikling), Iracles Boumbouras og Hege Hov Eggen (Kommunal og regionaldepartementet), Helga Arnesen (VOX), Hilde Wessel Clausen (Arbeidsdirektoratet), Nina Gran (Kommunenes Sentralforbund), Ann Kristin Nilsen (Arbeids- og administrasjonsdepartementet), Svein Aas Pedersen (Voksenopplæringen i Bø), Farahnaz Rastegar (Helhetlig oppfølgingsprogram, Furuset bydel), Heidi Bjørntvedt (Servicekontoret, Gamle Oslo bydel), Fuat Cicekli (tidligere prosjektdeltaker i Levanger), Katarina Heradstveit og Marit Solhøi (UDI sentralt) og Pernille Baardson Hauge (UDI, regionkontor Sør).

Flere forskere fra Fafo har vært involvert underveis i prosjektet. Hanne Cecilie Kavli var prosjektleder i første fasen av prosjektet. Våren 2002 overtok Anne Britt Djuve som prosjektleder. Tina Østberg var med i planleggingsfasen av evalueringen og i utarbeiding av dokumentasjonsverktøy. Hovedfagsstudent i Sosiologi Øyvind Wiborg, sto for mottak og registrering av innsendte skjemaer til Fafo og utførte om lag to tredjedeler av deltakerintervjuene. Monica Lund har under

veiledning av Anne Britt Djuve skrevet rapporten, med unntak av avsnittet Forbedring av språkkunnskaper i kapittel 3, som er skrevet av Anne Britt Djuve.

Et engelsk sammendrag av rapporten finnes på [www.fao.no /pub/rapp/414/](http://www.fao.no/pub/rapp/414/) og på UDIs hjemmesider [www.udi.no](http://www.udi.no).

Oslo, juni 2003

Anne Britt Djuve  
(prosjektleder)

Monica Lund  
(forsker)

# Sammendrag

Fra 1998 til 2003 har Fafo på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet evaluert til sammen 26 prøveprosjekter hvor det er gjort forsøk med heldags introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. Introduksjonsprogrammene har som målsetting å tilføre deltakerne nødvendig kompetanse for at de skal kunne gå over i ordinær jobb eller utdanning ved utløp av en kvalifiseringsperiode på inntil to år. Det er også en målsetting at deltakerne skal styrke sine sosiale nettverk i løpet av programdeltakelsen. Prøveprosjektene har testet ut bruken av en rekke virkemidler i kvalifiseringsarbeidet: offentlig inntektssikring skulle være knyttet til den enkeltes deltakelse i programmet, deltakerne skulle ha ett primært kontaktpunkt i en av de samarbeidende etater, programmet skulle være en heldagsbeskjefstigelse tilsvarende en vanlig arbeidsuke, norskopplæring med samfunnskunnskap skulle være en del av heldagstilbudet, deltakernes kompetanse skulle kartlegges og det skulle utarbeides en individuell kvalifiseringsplan som skulle være gjensidig forpliktende for kommune og deltaker. Samarbeid mellom kommune og Aetat ble dessuten forutsatt, og samarbeid med arbeidslivets parter og frivillige organisasjoner ble ansett som viktig. 16 prosjekter fikk økonomisk støtte fra 1998 til 2000 og ti nye prosjekter ble startet opp i 2000. Dette er en evaluering av de ti siste prøveprosjektene.

## Problemstillinger

Formålet med evalueringen har dels vært å kartlegge, dels å forklare variasjoner i prosjektenes suksess ut fra fire kriterier: formidling av deltakerne videre til arbeid, formidling videre til utdanning, etablering av et sosialt nettverk i Norge og forbedring av deltakernes norskkunnskaper. Vi har også forsøkt å kartlegge hvordan virkemidlene er implementert ut fra forhold som organisering, samarbeid, kompetanse og metodikk. Videre har prosjektenes samarbeid med frivillige organisasjoner vært sentralt. To av prosjektene har vært interkommunale og to prosjekter har vært lokalisert i bydeler i Oslo. Vi har sett nærmere på muligheter og utfordringer som ligger i disse måtene å organisere introduksjonsprogram på.

## Bruken av virkemidler

Generelt kan det sies at de ti nye forsøksprosjektene har lyktes i å gjennomføre de virkemidlene som skulle prøves ut på en langt mer gjennomført og systematisk måte enn hva tilfellet var for de første 16 prosjektene.

Å få etablert en alternativ inntektssikring har vært en lang og krevende prosess for flere av prosjektene, og enkelte benyttet ordinær sosialhjelp med motivasjonstilskudd et stykke inn i år 2002. Ved prosjektslutt var det likevel i ni av ti prosjekter andre instanser enn sosialkontoret som utbetalte introduksjonsstønad til deltakerne. Særlig deltakerne i bydelene i Oslo hadde store problemer med å klare seg på kun introduksjonsstønad. Dette må trolig ses i sammenheng med de høye boligprisene i Oslo sammenlignet med andre norske byer. Samtidig hadde nesten en tredjedel av deltakerne, fordelt på de ti prosjektene, søkt supplerende sosialhjelp. Størst andel finner vi blant gifte og deltakere med barn. Det var dessuten flere ektepar som søkte supplerende sosialhjelp der kun en av partene deltok i introduksjonsprogrammet enn der begge deltok. Dette er ikke overraskende, siden introduksjonsstønad i motsetning til sosialhjelp er en individuell stønad. Når begge ektefeller deltar får familien dobbelt så høy inntekt som når bare den ene deltar. Vi finner ingen målbare effekter av bruk av positive (motivasjonstilskudd) og negative (trekk ved ugyldig fravær) sanksjoner. Det ugyldige fraværet rapporteres gjennomgående å være svært lavt, og våre funn tyder på at mye av dette fraværet er knyttet til reelle helseproblemer, eller andre problemer, og ikke uten videre kan tilskrives (manglende) bruk av økonomiske incentiver.

Det gis gjennomgående en tettere og mer systematisk oppfølging av deltakerne i de ti nye prosjektene enn i de 16 første. Ingen prosjekter lar kontaktpersonene ha ansvar for mer enn 30 deltakere. Hovedproblemet har vært knyttet til utarbeiding og revidering av handlingsplaner, et arbeid som blir ansett å være svært ressurs- og kompetansekrevende. Kontaktpersonene oppgir at omkring 80 prosent av deltakerne har hatt en handlingsplan, mens bare 55 prosent av dem vi selv intervjuet oppga å kjenne til en slik plan.

Flere av kommunene har samarbeidet med frivillige organisasjoner om integreringsarbeidet. De frivillige organisasjonene bidro med vennefamilier, flyktningeguidere, sosiale og kulturelle treffsteder, praktisk hjelp og bistand og rene kvalifiserings tiltak som ledd i introduksjonsprogrammet. Særlig var prosjekt flyktningeguide sterkt representert. Det var imidlertid jevnt over liten grad av formalisert samarbeid mellom prosjekt og frivillig sektor. Stort sett spilte kommunene en rolle som *formidler* av de eksisterende tilbudene. Våre funn tyder på at kommunene kunne ha gjort en bedre jobb med å formidle disse tilbudene: Svært få deltakere hadde fått informasjon om de tilbudene som fantes i kommunen. Relativt få benyttet seg av de frivilliges tilbud: bare 20 deltakere hadde for eksempel hatt en flyktningeguide. Dette er et tankekors ettersom vi finner at samvær med en flyktningeguide er en

viktig arena for sosial integrasjon. Deltakere som har hatt en flyktningeguide har fått flere venner enn de som ikke har hatt en guide. De har også fått et mer etnisk sammensatt sosialt nettverk enn de andre. Frivillig sektor er dermed en viktig integrasjonsaktør med et stort ubrukt potensial.

## **Heldagstilbud**

En hovedutfordring for prosjektene har vært å tilby et godt og kvalifiserende *heldagstilbud*. Bare ett prosjekt har kunnet tilby heldagstilbud til samtlige deltakere. Ellers rapporterer prosjektlederne at mellom halvparten og 80 prosent av deltakerne får det de definerer som heldagstilbud. De fleste prosjektene har kunnet tilby en sammensatt tiltaksvifte bestående av en rekke ulike elementer. Norsk med samfunnskunnskap er det vanligste elementet i et heldagstilbud. De fleste deltakerne har imidlertid et tilbud bestående av flere elementer, og norsk i kombinasjon med praksis eller arbeidsmarkedstiltak er det vanligste. Et sentralt mål for introduksjonsprogrammene er at sammensetningen av kvalifiseringselementer i størst mulig grad skal være tilpasset deltakernes ønsker og behov. Både prosjektledere og deltakere rapporterer imidlertid om at programmene i liten grad har vært individuelt tilpasset, men langt mer grupperettet. Hovedproblemet har vært manglende relevant tilbud fra prosjektens side, et slakt arbeidsmarked og snever næringsstruktur i kommunene. Dermed har det vært vanskelig å få plassert deltakerne ut i relevante og kvalifiserende praksisplasser. Dette er et viktig og sentralt funn som representerer en stor utfordring for kommunene, i og med at vi finner at innholdet i det kvalifiseringstilbudet som gis spiller en svært viktig rolle for deltakernes videre integrering i samfunnet.

Vi har hatt anledning til å følge 176 deltakere fra oppstart til avslutning i prosjektet. Vi har studert innholdet i kvalifiseringstilbudet disse deltakerne har fått og undersøkt hvordan det har påvirket deltakernes integrering. Vi finner at 16, 5 prosent av deltakerne har fått jobb, 5,7 prosent har begynt ordinær utdanning, 44 prosent har fått større sosialt nettverk i form av flere venner og 61 prosent har etter egen vurdering hatt en veldig god norskprogresjon. Disse tallene må imidlertid vurderes i lys av at prosjektene har tatt opp nye deltakere gjennom hele prosjektperioden. Mange av de deltakerne vi har fulgt har derfor nokså kort fartstid i programmet.

Vi fant at innholdet i kvalifiseringen spiller en betydelig rolle for den videre integreringen. Det å ha en praksisplass enten alene eller i kombinasjon med norsk, eller et arbeidsmarkedstiltak, styrker sannsynligheten for å få jobb. Sannsynligheten for å få flere venner synes å være størst for de deltakerne som har hatt praksisplass og flyktningeguide. Det er dessuten størst andel deltakere med god norskprogresjon blant deltakere som har hatt flyktningeguide, fadder på praksisplass, kommunal praksisplass og som har hatt norsk og praksis parallelt. Våre analyser tyder

på at det er deltakere med lite skolebakgrunn som har størst utbytte av denne type tiltak. Sammensetningen av elementer i et heldagsprogram er derfor av vesentlig betydning for den videre integreringen. Samtidig er det svært viktig å tilpasse virkemiddelbruken til den enkelte deltakers ønsker og behov. Vi finner for eksempel at det blant de deltakerne som har hatt norsk med samfunnskunnskap, praksisplass og arbeidsmarkedstiltak er en større andel deltakere som går ut i jobb enn i utdanning. Skolegang som ledd i programmet er på sin side et typisk element som brukes for deltakere som er aktuelle for videre utdanning i Norge. Dette tyder på at prosjektene i hvert fall i noen grad lykkes med å tilpasse virkemiddelbruken. Samtidig kan det jo være et resultat av at innholdet i tilbudet styrer den enkelte deltakers videre orientering mot henholdsvis arbeidsliv og utdanning.

At innholdet i kvalifiseringsopplegget synes å være av såpass stor betydning for flyktningenes videre integrering i det norske samfunnet stiller en del krav til kommuner som bosetter flyktninger og som etter innføring av ny introduksjonslov skal iverksette heldags introduksjonsprogram med kvalifiserende innhold. For disse kommunene blir det særlig viktig å tenke gjennom hva slags sammensetning og innhold heldagstilbudet bør ha, og i hvilken grad de ulike elementene skal brukes, for å oppnå den tilsiktete kvalifiseringseffekten. En viktig utfordring vil også være knyttet til å få tilgang til eller eventuelt etablere et bredt og variert spekter av kvalifiseringskomponenter, og i et stort nok omfang til å fylle et heldagstilbud for alle nyankomne.

I tillegg til at kvalifiseringens innhold ser ut til å påvirke integreringsforløpet, spiller også egenskaper ved deltakerne inn. Andelen som har fått jobb er størst blant deltakere som hadde vært bosatt i Norge i over to år og som hadde vært med i programmet i bare inntil ett år. Det å være god i norsk ved oppstart i programmet og tidligere arbeidserfaring fra Norge spiller også en viktig rolle. Eventuelle hindringer som dårlig helse, dårlige boforhold og problemer i familien svekker sannsynligheten for å få jobb.

Andelen som har begynt i ordinær utdanning er størst blant kvinner, personer under 25 år og blant deltakere med høyere utdanning fra hjemlandet. Sannsynligheten for å få flere venner er størst for deltakere som hadde flere venner allerede ved oppstart. Det er altså de som i utgangspunktet var mest sosiale som får flest venner i løpet av prosjektperioden. Utdanningsbakgrunn og forsørgelsesbyrde har også betydning for egenvurdert norskprogresjon, og utdanningsbakgrunn har stor betydning for hvem som blir gode i norsk. I tråd med tidligere funn har de med høy utdanning et stort fortrinn her.

## **Tverretatlige samarbeidsrelasjoner**

Flere av prosjektene har hatt problemer knyttet til å etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom de involverte etatene. Særlig har bydelene i Oslo og de interkommunale prosjektene strevd for å få til et godt fungerende samarbeid med omliggende etater. Hovedproblemet i samarbeidsforholdet mellom voksenopplæringen og prosjektene har vært å få lærerne til å ville ta i bruk nye arbeidsmetoder og steder. Det har dessuten vært vanskelig å få til et helårstilbud på grunn av lærernes ferieordninger. Ulike tenkemåter på flyktningkontor og voksenopplæring har også utgjort et problem i enkelte prosjekter. Problemet med Aetat har hovedsakelig vært knappe ressurser og store kapasitetsproblemer innad i etaten. Mulige løsninger på tverretatlige samarbeidsproblemer kan være skriftlige samarbeidsavtaler eller bruk av tverrfaglige team. Dette har blitt brukt i liten utstrekning i de ti prosjektene, og synes å ha visse positive sider, men også klare begrensinger. Skriftlige avtaler og tverrfaglige team kan på den ene siden synliggjøre arbeidsoppgaver og ansvarsdeling i et introduksjonsprogram. På den annen side vil det være vanskelig å følge opp slike avtaler og samarbeidsformer i praksis dersom hovedproblemet er mangel på ressurser i de involverte etatene. Alle de intervjuede ser den åpenbare nytten av vel fungerende samarbeid og bruk av tverrfaglige team. Utfordringene er imidlertid store når det gjelder å få med alle de involverte partene. Særlig er det vanskelig å få Aetat på banen.

Samarbeid krever dermed mer enn god vilje, og vel fungerende tverretatlige samarbeidsrelasjoner kan ikke uten videre vedtas. Et viktig første skritt er å tilføre de involverte etater nok ressurser til å kunne gjøre den jobben de skal gjøre i introduksjonsprogrammet. Dersom samarbeidsproblemene består vil en mulig vei ut av problemene være å konkurranseutsette bestanddelene i introduksjonsprogrammet ved å tilføre den ansvarlige instans for programmet økonomiske midler og myndighet til å kjøpe tjenester fra dem de måtte ønske. Vi ser dessuten at det tverretatlige samarbeidet fungerer best i kommuner hvor de involverte etatene er samlokalisert og befinner seg i umiddelbar fysisk nærhet til hverandre, eller eventuelt hvor etater har blitt administrativt slått sammen til en større felles enhet.

## **Avslutning**

Selv om de ti nye prosjektene i større grad har iverksatt virkemidlene som skulle prøves ut, har de også støtt på flere av de samme utfordringene som de 16 første. Det kunne derfor med fordel vært mer erfaringsutveksling og kunnskapsoverføring fra de mer erfarne kommunene til de ti nye. Behovet for mer kompetanse oppleves også som presserende av de fleste av de vi intervjuet i de involverte etatene. Særlig ble behovet for mer spesifikk kulturkunnskap, praktisk faktakunnskap og metoder innenfor selve kvalifiseringsarbeidet vektlagt som viktig av de involverte etatene.

Denne evalueringen munner ikke ut i noen fasit på hva som er de best fungerende arbeidsmetodene. Jakten på de gode arbeidsmetodene er derfor ikke over. Fafo ser det som helt avgjørende at det kommunale integreringsarbeidet evalueres, også etter at den nye introduksjonsloven har trådt i kraft. Dette behovet aksentueres av at deltakelse i introduksjonsprogram blir obligatorisk for alle nyankomne flyktninger fra 1.9.2004. Når deltakelse ikke er frivillig påhviler det myndighetene et ekstra ansvar for å sikre at kvaliteten på tilbudet holder et akseptabelt nivå.



# 1 Innledning

Etter innstilling fra kommunalkomiteen vedtok Stortinget i mai 1998 at det skulle iverksettes prøveprosjekter med såkalt alternativ inntektssikring for flyktninger. Utlendingsdirektoratet (UDI) fikk i oppdrag å følge opp prøveprosjektene. Siden 1999 og frem til i dag har UDI gitt økonomisk støtte og oppfølging til i alt 26 prosjekter der det har blitt gjort forsøk med kommunale introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere.<sup>1</sup> Prøveprosjektene har vært toårige kvalifiseringsprogram som har tatt sikte på at deltakerne skal være i ordinær jobb eller utdanning og ha styrket sine sosiale nettverk ved utløpet av perioden. I løpet av 1998 og 1999 ble 16 kommuner valgt ut for å delta i prøveprosjektene. Fafo ferdigstilte sin evaluering av de 16 første prøveprosjektene i oktober 2001. Evalueringen resulterte i Fafo-rapporten *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering*. Høsten 2000 fikk ti nye prosjekter midler fra UDI til å gjøre forsøk med introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere. To av prosjektene var lokalisert i bydeler i Oslo, mens to prosjekter var organisert som interkommunale samarbeid hvor to eller flere kommuner har samarbeidet om introduksjonsprogrammet. Totalt har følgende tretten kommuner og bydeler deltatt i de ti forsøksprosjektene; Tromsø, Vestvågøy, Drammen, Fredrikstad, Oppdal, Sandnes, Oslo-bydelene Helsfyr-Sinsen og Gamle Oslo, Søgne, Songdalen, Bø, Nome og Sauherad. Denne rapporten er en evaluering av de ti nye prøveprosjektene.

## 1.1 Evalueringen av de 16 første forsøksprosjektene – hva fant vi?

Kommunal- og regionaldepartementet utlyste midler til de første forsøksprosjektene høsten 1998, og satte samtidig en del rammer for forsøksvirksomheten. Om

<sup>1</sup> Den nye introduksjonsloven gir nyankomne flyktninger rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Innvandrere har ingen plikt til å delta, og kommunene står fritt til å bestemme hvorvidt de skal ha rett til introduksjonsprogram.

rammen for prosjektet het det at prosjektene skulle (i parentes er tilføyd vår «oversetting» av virkemidlene til forhold vi kunne måle effekter av i evalueringen):

1. Knytte bruk av offentlige ytelser til kvalifiseringsplanene og gjøre ytelsene avhengig av deltakelse i kvalifisering. (Alternativ inntektssikring og troverdig incentivbruk)
2. Organiseres slik at deltakerne har et primært kontaktpunkt (kontaktperson) i en av de samarbeidende etatene. (Ett kontaktpunkt/tett oppfølging)
3. Bestå av tiltak som til sammen gir et heldagstilbud fem dager i uken, tilsvarende en vanlig arbeidsuke. Norskopplæringen kombinert med arbeidspraksis skal inngå i kvalifiseringsopplegget. Arbeidspraksisen kan foregå i et arbeidssenter og/eller i en ordinær virksomhet. (Heldagstilbud med krav til innhold)
4. Kartlegge den enkeltes kompetanse og utarbeide gjensidig forpliktende introduksjonsplaner (handlingsplaner). (Individuell tilpasning, brukermedvirkning)
5. Gjennomføres i samarbeid mellom kommune og arbeidskontor. Partene i arbeidslivet og frivillige organisasjoner kan trekkes inn. (Samarbeidsrelasjoner, nettverksbygging).
6. Gi mulighet for utslusing av deltakere til ordinært arbeid eller ordinær utdanning underveis i en forsøksperiode. (Individuelle og fleksible opplegg).

Evalueringen av de 16 første prosjektene var langt på vei en effektevaluering av virkemidlene som skulle prøves ut. Hva slags effekt hadde bruken av virkemidlene på sannsynligheten for at deltakerne i prosjektene skulle gå ut i lønnet arbeid, ordinær utdanning eller få et større sosialt nettverk? Et hovedfunn fra denne evalueringen var at mange av prosjektene bare hadde lyktes å iverksette et fåtall av de virkemidlene som skulle prøves ut. Dette gjaldt blant annet alternativ inntektssikring, heldagstilbud, kobling mellom deltakelse i programmet og utbetaling av økonomisk støtte. Vi pekte på fem flaskehalser vi mente hadde gjort gjennomføringen vanskelig;

1. Manglende lovgrunnlag for den alternative inntektssikringen
2. Samarbeidsproblemer i de involverte etatene
3. Manglende tilbud og kapasitetsproblemer
4. Manglende kompetanse
5. Etske betenkeligheter ved metodene

## Hadde virkemidlene som skulle prøves ut effekt?

Det var vanskelig å spore noen effekt av den *alternative inntektssikringen* ettersom svært få av prosjektene hadde etablert et reelt alternativ til sosialhjelp. Videre fant vi at økonomiske incentiver i form av motivasjonstilskudd, altså høyere utbetaling enn sosialhjelpsnormen, ikke så ut til å ha noen selvstendig betydning verken for fravær, yrkesaktivitet eller norskprogresjon. Prosjektlederne mente imidlertid at motivasjonstilskudd gjorde det lettere å motivere for deltakelse i prosjektet.

*Tett oppfølging* av deltakerne viste seg å ha positiv effekt på flere sider ved deltakernes integrering. Sannsynligheten for å få større sosialt nettverk var størst for de deltakerne som fikk tett oppfølging. Dessuten fant vi at yrkesdeltakelse og andelen som hadde bestått en norsktest i løpet av prosjektet var høyere der tett oppfølging målt ved varsling før trekk var praktisert.

Bare et fåtall av prosjektene kunne tilby et *heldagstilbud* i betydning av minimum 30 timers aktivitetssuke til deltakerne. Det var dessuten stor variasjon i antall timer som ble tilbudt og kvaliteten på tilbudet, så vel innad i kommunene som kommunene imellom. Vi fant heller ingen effekt av hvorvidt det tilbys mer eller mindre enn 30 timers kvalifisering, verken på andelen deltakere som kommer ut i jobb eller utdanning.

Vi fant videre at prosjekter som satset på *brukermedvirkning*, og som overlot til deltakerne å betale sine egne regninger, hadde en høyere andel deltakere som fikk ordinært arbeid, og en høyere andel som besto en norsktest. Prosjekter som jevnlig reviderte deltakernes handlingsplaner hadde dessuten en høyere andel deltakere som hadde bestått en norsktest enn de andre. Vi fant ingen målbare effekter av det å ha en handlingsplan. Dette betyr imidlertid ikke at det har lite for seg å skrive slike planer, bare at vi ikke har kunnet måle det kvantitativt.

Prosjektens satsing på *nettverksbygging* virket positivt inn på deltakernes sosiale nettverk gjennom å øke sannsynligheten for at deltakerne ble med i flere organisasjoner. Det var også en tendens til at deltakere i prosjekter som hadde prioritert nettverksbygging fikk flere venner i løpet av prosjektet enn andre.

Godt *samarbeid mellom prosjekt og Aetat* hadde en klar positiv effekt på integreringen. Flere deltakere kom i arbeid i de kommunene hvor samarbeidet mellom prosjekt og Aetat var karakterisert som godt av begge parter. Vi fant ingen positive effekter av at samarbeidet mellom voksenopplæringen og prosjektet ble opplevd som godt av begge parter. Dette tolket vi som at norskopplæringen kan være av god kvalitet selv om samarbeidet ikke fungerer tilfredsstillende.

Vi fant dessuten at i de prosjektene som hadde iverksatt mange virkemidler var det større andel av deltakerne som hadde kommet i arbeid enn i prosjekter som hadde iverksatt få. Dette kan tyde på at *kombinasjonen av virkemidler* er viktig. Norskprogresjonen var imidlertid mindre påvirket av antall virkemidler prosjektet hadde iverksatt. En mulig forklaring på dette kan være at norskundervisningen kan

fungere bra uavhengig av prosjektet, men at for å komme ut i arbeid er det behov for noe mer.

Konklusjonen i evalueringen var at måten kvalifiseringsarbeidet organiseres og hvilket innhold det gis er viktig, og har stor betydning for hvordan det går med flyktingenes videre integrering både i arbeidsliv og samfunnsliv for øvrig.

## **1.2 Problemstillinger i denne evalueringen – noen nye og noen gamle**

De ti nye prøveprosjektene har langt på vei prøvd ut de samme virkemidlene som de 16 første, og denne evalueringen følger i stor grad samme metodiske design og tilnærming som i forrige evalueringsrunde. Som sist står metoder i kvalifiseringsarbeidet i sentrum. Evalueringen har hatt to overordnede problemstillinger.

- Å kartlegge og så langt som mulig forklare variasjoner i prosjektenes suksess med å formidle deltakerne videre til arbeid eller utdanning samt med å etablere et sosialt nettverk i Norge.
- Å kartlegge hvordan virkemidlene er implementert med fokus på forhold som organisering, samarbeid, kompetanse og metodikk.

Denne evalueringen skiller seg imidlertid noe fra den forrige. I evalueringen av de 16 første prosjektene gjorde vi en evaluering av effektiviteten av virkemidlene som skulle prøves ut. De ti forsøksprosjektene i denne evalueringen har i langt større grad enn de 16 første prosjektene lyktes i å gjennomføre virkemidlene. Det er dermed svært liten variasjon mellom de ti prosjektene på dette punktet. En ren effekt-evaluering av virkemidlene blir således nokså meningsløs. Vi har derfor valgt å konsentrere oss om selve innholdet i heldagsprogrammet. Hvilken effekt har de ulike elementene i et heldagstilbud, og kombinasjonen av ulike elementer, på integreringsprosessen?

I utlysningen av midler til de ti nye forsøksprosjektene la dessuten UDI vekt på noen andre forhold enn i evalueringen av de 16 første forsøksprosjektene. I samarbeid med UDI har vi valgt ut følgende fem overordnede temaområder som belyses i tillegg til effektevalueringen.

### **Frivillige organisasjoner og deres rolle i integreringsarbeidet**

Hvordan er samarbeidet mellom kommunen og frivillige organisert i ulike prosjekter? Påvirker den frivillige innsatsen deltakernes integreringsprosess?

### **Interkommunalt samarbeid om introduksjonsprogram**

Hvilke forutsetninger ligger til grunn for at et interkommunalt samarbeid skal fungere best mulig? På hvilke områder er det mest å tjene på å samarbeide? Påvirker interkommunale løsninger deltakernes kvalifisering og integrering? Hvilke typer kommuner vil dra nytte av å organisere flyktningearbeidet interkommunalt?

### **Introduksjonsprogram i bydeler**

Hvilke utfordringer møter bydelsprosjektene? Hvilke løsninger velger de som skiller seg fra prosjekter med kommunal forankring?

### **Nye arbeidsmetoder – behov for kompetanseutvikling**

I hvilken grad og på hvilke områder mener prosjektleder, voksenopplæring og Aetat at det foreligger et behov for kompetanseutvikling innenfor integrerings- og kvalifiseringsarbeidet? Hvem har størst behov for kompetanseutvikling som følge av innføring av nye arbeidsmetoder i integrerings og kvalifiseringsarbeidet? Hvordan kan dette behovet dekkes?

### **Metodikk og avveininger i kvalifiseringsarbeidet**

Mange spørsmål var fremdeles ubesvart ved avslutningen av de 16 første prosjektene. Vi forsøker her å komme nærmere svaret på hva som er de gode arbeidsmetodene. Vi spør for eksempel; Hvor mange deltakere bør en kontaktperson ha ansvar for? Hvordan skal man engasjere de mest ressursvake i arbeidet med handlingsplaner? Hvordan kan tverrfaglige team best organiseres?

## **1.3 Datainnsamling og metode**

Vi har benyttet dokumentasjonsverktøyene fra evalueringen av de 16 første forsøksprosjektene, om enn i en noe omarbeidet form.<sup>2</sup> Vi har samlet inn data om kommunene, deltakerne og erfaringer fra de ansatte i ulike etater som har vært involvert i prosjektene.

### **Deltakerintervjuer**

Deltakernes egne erfaringer ble innhentet gjennom dyptgående intervjuer med deltakerne selv. Opprinnelig var planen å intervju 15 deltakere i hvert prosjekt, men i enkelte tilfeller var dette umulig da det totale deltakerantallet var lavere. I slike tilfeller intervjuet vi samtlige deltakere i prosjektet. Der det var flere enn 15 deltakere

<sup>2</sup> Se Fafo-rapporten Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering (Djuve, Kavli, Lund og Østberg, 2001) for en mer inngående beskrivelse av dokumentasjonsverktøy.

tilgjengelig valgte vi ut deltakere etter bestemte kriterier; hvor lang tid de hadde vært med i programmet (vi ønsket fortrinnsvis å snakke med deltakere som hadde vært med minst et år, helst så lenge som mulig), kjønn, etnisitet og om de gikk på A- eller B-løp. Vi forsøkte så langt som mulig å få til en jevn spredning langs disse variablene. Vi benyttet tolk i de tilfeller der deltakerne ikke hadde gode nok språkkunnskaper til å gjennomføre intervjuet på norsk.

### **Etatsintervjuer**

Vi gjorde kvalitative dybdeintervjuer med prosjektledere i samtlige ti prosjekter, representanter fra Aetat og voksenopplæringen, samt fra en til to frivillige organisasjoner der disse samarbeidet med prosjektene/kommunen. I alt intervjuet vi representanter fra åtte frivillige organisasjoner. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i ferdig utarbeidede intervjuguider. Disse bygde på de allerede utprøvde intervjuguidene fra evalueringen av de 16 første prosjektene. Enkelte nye spørsmål ble lagt til. Disse var knyttet til dette evalueringsprosjektets nye tilleggsproblemstillinger (se avsnittet Problemstillinger – noen nye og noen gamle). I kommuner med interkommunalt samarbeid snakket vi med representanter fra voksenopplæringen i alle de involverte kommunene.

### **Deltakeropplysninger (oppstart og avslutning)**

Det ble samlet inn deltakeropplysninger ved oppstart i programmet. I skjemaet gis opplysninger om deltakerens navn, alder, sivilstand, nasjonalitet, eventuelt forsørgeransvar, språkferdigheter, utdannings- og yrkesbakgrunn, om det er spesielle hindre for full deltakelse og hvilke ønsker og mål deltakerne har for fremtiden. Skjemaet ble sendt inn av deltakernes primære kontaktperson ved oppstart i programmet.

Ved avslutning i programmet høsten 2002, eller når en deltaker sluttet i introduksjonsprogrammet, ble det nok en gang fylt ut et skjema med deltakeropplysninger. Her dreide spørsmålene seg om hvordan deltakelsen i programmet hadde artet seg i forhold til fravær, permisjoner, eventuelle problemer, innholdet i kvalifisering, andre aktiviteter, gjennomførte tester/eksamener og lignende.

### **Norskferdigheter**

Deltakernes norskkompetanse ble evaluert på flere tidspunkt i kvalifiseringsløpet; juni 2001 (oppstart), desember 2001, mai/juni 2002 og ved avslutning av prosjektet. I prosjekter med fortløpende opptak ble skjemaet fylt ut ved prosjektoppstart. For enkelte deltakere vil dermed skjemaet for desember 2001 fungere som første språkrapportering ved oppstart. Skjemaene ble fylt ut av den lærer som hadde best

kjennskap til vedkommende deltaker, enten deltakerens hovedlærer, klassestyrer eller annet.

### **Tidspunkt for kommunebesøk**

Vi gjennomførte kommunebesøkene mot slutten av prosjektperioden, i løpet av høsten 2002. Tidspunktet ble valgt med utgangspunkt i at prosjektledere og andre som var involvert i prosjektene vil kunne bidra med mer informasjon jo lenger de hadde arbeidet med modellen, og jo flere erfaringer de hadde rukket å gjøre. To prosjekter ble besøkt på nyåret 2003.

## **1.4 Datamateriale**

Vi har samlet inn data om deltakere og ansatte i ti nokså ulike prosjekter, hvorav to prosjekter er lokalisert i bydeler i Oslo og to er organisert som interkommunale samarbeid. Til sammen har 1033 deltakere vært innom prosjektene så langt. Prosjektene varierer i størrelse og i det minste prosjektet har det vært 26 deltakere innom mens det største har hatt 282. Deltakermassen er svært lik den som var med blant de 16 første. De er hovedsakelig personer med opphold på humanitært grunnlag (40 %), overføringsflyktninger (25 %) eller personer som har kommet på familiegjenforening med flyktninger (16 %). Nesten 60 prosent av deltakerne er menn og syv av ti deltakere er gift. De kommer i hovedsak fra Midtøsten (Irak 38 % og Iran 15 %), Afghanistan (16 %) og Somalia (11 %).

### **Kvantitative data**

#### **Datasett 1: Deltakeropplysninger oppstart**

Vi har Deltakeropplysninger oppstart for 199 deltakere.

#### **Datasett 2: Deltakeropplysninger avslutning**

Vi har Deltakeropplysninger avslutning for 191 deltakere.

#### **Datasett 3: Fafos deltakerintervjuer**

Vi har deltakerintervjuer for 129 deltakere.

For å kunne følge deltakere over tid, fra de startet opp til de gikk ut av programmet, har vi koblet sammen datasett. For 176 deltakere har vi Deltakeropplysninger

oppstart- og avslutning, slik at vi kan følge dem gjennom hele kvalifiseringsløpet.<sup>3</sup> Vi har Deltakeropplysninger oppstart- og avslutning samt egne deltakerintervjuer for 121 av deltakerne.

#### **Datsett 4: Språkprogresjon**

Det er blitt sendt inn språkopplysninger for juni 2001 (oppstart) for 129 deltakere, for desember 2001 (enkelte prosjekter var noe forsinket slik at for noen regnes dette som oppstart) har vi opplysninger om språkprogresjonen til 140 deltakere, fra juni 2002 har vi opplysninger om 126 deltakere og avslutningsopplysninger fikk vi innsendt for 166 deltakere. For 62 deltakere har vi opplysninger om språk for alle de fire tidspunktene.

#### **Kvalitative data**

Vi har kvalitative intervjudata fra samtaler med ti prosjektledere, ti representanter fra Aetat og sytten ansatte fra voksenopplæringen<sup>4</sup>. Vi har også intervjuet ti representanter for frivillige organisasjoner; fem flyktningeguidekoordinatorer, en leder for en internasjonal kvinnegruppe, en leder av en frivillighetssentral, en leder for et lokallag av Røde Kors, en lokal leder for bymisjonen samt en leder i en kristen menighet.

## **1.5 Evalueringens kontekst – Ny introduksjonslov**

En ny lov, Lov om introduksjonsordning<sup>5</sup> for nyankomne innvandrere, også kalt introduksjonsloven, er nå vedtatt i Stortinget. Den nye loven vil gjøre det obligatorisk for samtlige bosettingskommuner å tilby et introduksjonsprogram til alle nyankomne flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering. For at ordningen ikke skal komme brått på for de iverksettende kommunene, og for å ikke redusere kommunenes villighet til å bosette flyktninger, har Kommunal- og regionaldepartementet valgt å gi kommunene adgang til å velge om de vil ta i bruk lovens

<sup>3</sup> Enkelte prosjekter har sendt inn oppstartsskjemaer for deltakere de ikke har sendt inn avslutningsskjemaer for, og avslutningsskjemaer for deltakere vi ikke har fått oppstartsupplysninger for. Vi finner dermed ikke igjen alle de 191 deltakerne vi har deltakeropplysninger avslutning for blant de 199 deltakerne vi har oppstartsupplysninger om. Det er 176 deltakere vi har både oppstarts- og avslutningsskjemaer for.

<sup>4</sup> I enkelte intervjuer deltok rektor og en eller to lærere sammen.

<sup>5</sup> For en mer inngående informasjon om lovens innhold og bakgrunn foreslås Ot.prp. nr 28 (2002–2003)



ordning i en overgangsperiode på ett år. Fra 1. september 2004 skal loven omfatte alle landets kommuner. Innføringen av en obligatorisk introduksjonsordning er en omfattende og viktig reform i integreringspolitikken og vil stille de 237 kommunene som per i dag bosetter flyktninger, overfor en rekke nye utfordringer. Den nye loven har naturlig nok satt sitt preg på perspektivet og retningen denne evalueringen har tatt.

Personer som deltar i introduksjonsprogram skal etter lovforslaget ha krav på en bestemt økonomisk ytelse – introduksjonsstønad. Denne er foreslått satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis<sup>6</sup>, og er knyttet til den enkelte, uavhengig av familiesituasjon. Kommunene pålegges dessuten å tilby flyktningene et heldags-tilbud som virker kvalifiserende. For at kommunene skal få til dette er det helt avgjørende at alle de involverte personer og etater i kommunene tilføres kunnskap om hva introduksjonsprogram er for noe og hva som er de gode og mindre gode arbeidsmetodene.

Denne evalueringsrapporten bygger på erfaringer fra ti forsøksprosjekter i til sammen 13 kommuner og bydeler som har prøvd ut de virkemidlene som skal brukes i introduksjonsprogrammene. Et av målene med denne evalueringen er å bidra med nyttig kunnskap for alle som på en eller annen måte skal være involvert i gjennomføringen og iverksettingen av introduksjonsprogram etter innføringen av den nye loven. I tillegg til å være en ren evalueringsrapport er rapporten også ment å fungere som en lærebok for kommunalt ansatte som arbeider med integrering og introduksjonsprogram. Rapporten belyser viktige spørsmål som for eksempel; Hvilke problemer og fallgruver har forsøksprosjektene støtt på i gjennomføringen av virkemidlene? Hvilke arbeidsmetoder har de hatt suksess med? Hvilke elementer i et heldagsprogram virker kvalifiserende for hvilke typer deltakere? <sup>7</sup>

## 1.6 Rapportens oppbygning

I dette kapitlet har vi redegjort for problemstillinger, datatilfang og bruk av metode som ligger til grunn for denne evalueringsrapporten. I *kapittel 2* er oppmerksomheten rettet mot hvordan de ti nye prosjektene har iverksatt virkemidlene som

<sup>6</sup> Dette tilsvare per 1.mai 2003 en årlig utbetaling på 113 722 kroner.

<sup>7</sup> Stortinget har bevilget vel 30 millioner kroner for å støtte opp om innføring av introduksjonsprogram i kommunene i statsbudsjettet for 2003. Alle bosettingskommuner vil våren 2003 få et tilbud om opplæring om introduksjonsordningen. Opplæringen arrangeres av regionkontorene i UDI, i samarbeid med Aetat, Fylkesmannen (tidligere Statens utdanningskontorer) og Kommunenes Sentralforbund på fylkesnivå. Kursarrangørene vil tilby ulike temaer relatert til introduksjonsprogram. Sammen med kursopplegget følger 18 temahefter om ulike temaer innen introduksjonsprogrammet.

skulle prøves ut, sett i lys av hvordan de 16 første prosjektene gjennomførte de samme virkemidlene. Vi ser på utfordringen med tverretatlige samarbeid og mulige løsninger på eksisterende samarbeidsproblemer mellom involverte etater. Vi skisserer også ulike modeller for organisering av introduksjonsprogram og forsøker å se organiseringen av programmet i sammenheng med iverksettingen av virkemidlene. Å iverksette heldagstilbud har vært forsøksprosjektene store utfordring. *Kapittel 3* er derfor viet utfordringen med å tilby gode og kvalifiserende heldagstilbud. Vi skisserer hva som kan og bør inngå i et heldagstilbud. Vi spør også på hvilken måte innholdet i heldagstilbudet, altså sammensetningen av elementer, påvirker selve integreringsprosessen. I *kapittel 4* ser vi nærmere på forsøk med interkommunale samarbeid om introduksjonsprogram og forsøk med introduksjonsprogram i bydeler i en storby. Begge organisasjonsmåter representerer muligheter, men også utfordringer. Vi ser derfor nærmere på hvilke problemer disse prosjektene har støtt på, hva de har tjent på å organisere seg slik, forutsetninger for denne måten å jobbe på og eventuelle effekter på deltakernes kvalifiseringstilbud. *Kapittel 5* tar for seg frivillige organisasjoner og deres rolle i integreringsarbeidet. Erfaringer fra andre land tyder på at tredjesektor kan ha mye å bidra med i integreringsøymed. Vi ser her på hvilken måte de frivillige har vært involvert i forsøksprosjektene og hva slags tilbud de kan bidra med. Vi ser spesielt på prosjekt flyktningeguide, som er det desidert mest vanlige tiltaket i kommunene. I *kapittel 6* spør vi om de ti nye har lært noe av de 16 første prosjektene. Til tross for at de ti nye har evnet å iverksette flere av virkemidlene på en mer gjennomført måte enn de 16 første, har de likevel støtt på en del problemer. Vi spør hva som har vært de kritiske punktene fra vedtak til implementering av arbeidsmetodene ute i kommunene. Særlig behovet for mer kompetanse innad i de involverte etatene blir viet stor oppmerksomhet.

## 2 Virkemidler, samarbeid og organisering

I evalueringen av de 16 første forsøksprosjektene fant vi at flere av virkemidlene som ble brukt hadde positiv innvirkning på flyktingenes videre integrering i arbeids- og samfunnsliv. Samtidig viste det seg at mange av prosjektene hadde store problemer med å gjennomføre de virkemidlene de ønsket å prøve ut og å etablere de samarbeidsrelasjonene de ønsket med andre offentlige etater og kontorer. Det er dermed svært viktig å forfølge disse problemstillingene videre. I dette kapittelet vil vi skissere hvordan virkemidlene som skal prøves ut har blitt iverksatt i de ti siste prøveprosjektene, ulike måter å organisere introduksjonsprogram på, og hvordan måten å organisere introduksjonsprogrammet på spiller inn på selve iverksettingen av virkemidlene.

### 2.1 Bruken av virkemidler

De ti nye forsøksprosjektene har i stor grad arbeidet innenfor det samme rammeverket som de 16 første hva gjelder virkemidler som skulle prøves ut. Da KRD utlyste midler til de ti siste forsøksprosjektene ble det stilt følgende krav til hva introduksjonsprogrammet skulle inneholde (i parentes er tilføyd vår oversetting av virkemidlene til bruk i evalueringens analyser);

- Økonomisk ytelse knyttet til den enkeltes deltakelse i programmet (Alternativ inntektssikring og troverdig incentivbruk)
- Programoppfølging, dvs. ett primært kontaktpunkt for deltakerne i en av de samarbeidende etater (Ett kontaktpunkt/tett oppfølging)
- Heldagsbeskjeftigelse tilsvarende en vanlig arbeidsuke (Heldagstilbud med krav til innhold)
- Norskopplæring med samfunnskunnskap som del av heldagstilbudet (Heldagstilbud med krav til innhold)
- Kartlegging av deltakernes kompetanse (Individuell tilpasning, brukermedvirkning)

- Samarbeid mellom kommune og Aetat forutsettes og samarbeid med arbeidslivets parter og frivillige organisasjoner ble ansett som viktig. (Samarbeidsrelasjoner, nettverksbygging)
- Individuell kvalifiseringsplan – gjensidig forpliktende mellom kommune og deltaker (Individuelle og fleksible opplegg)

Det ble altså lagt ganske klare føringer på hvilke elementer som skulle være tilstede med hensyn til introduksjonsprogrammets innhold og generelle utforming. Vi vil i det følgende gå igjennom virkemiddelbruken i de ti nye prosjektene og undersøke i hvilken grad og på hvilken måte de ti nye forsøksprosjektene har iverksatt dem. Det er av spesiell interesse å undersøke om de 10 nye prosjektene har unngått noen av de barnesykdommene som de 16 første slet med.

### **Alternativ inntektssikring og troverdig incentivbruk**

I evalueringen av de 16 første prosjektene viste det seg at prosjektene hadde store problemer med å finne frem til et inntektssikringssystem som var et reelt alternativ til sosialhjelp. Prosjektene strevde også med å etablere og gjennomføre et system for trekk i økonomisk støtte ved ugyldig fravær fra kvalifiseringsaktivitetene. Det rådet stor usikkerhet rundt hvilket utbetalingssystem de skulle benytte som alternativ inntektssikring. De 16 falt til slutt ned på en av følgende tre ordninger; 1) sosialhjelp med et motivasjonstillegg av en viss størrelse, 2) ansettelse i kommunen eller 3) kommunal kursstønad/introduksjonsstønad med faste satser. Hvordan har de ti nye valgt å organisere den alternative inntektssikringen? Hvilke problemer har de støtt på?

### **Bort fra sosialhjelp, mot en ordning med introduksjonsstønad for alle**

Samtlige prosjekter har gjennomført en form for alternativ inntektssikring i den forstand at utbetalingen har bestått av et tillegg til den ordinære sosialhjelpssatsen i kommunen. Hele ni av ti prosjekter utbetalte per intervjuutidspunkt månedlig *introduksjonsstønad* til deltakerne i prosjektene. Introduksjonsstønad er en månedlig utbetaling som skal være et alternativ til ordinær sosialhjelp og skal ligne mest mulig på en vanlig lønn. Utbetaling er gjort avhengig av den enkeltes deltakelse i kvalifiseringstilbudet. I de ni prosjektene er det andre etater enn sosialkontoret som utbetaler stønaden. I fire av de ni prosjektene er det flyktningkontoret som utbetaler. I de andre fem er det introduksjonssenteret, opplæringskontoret i kommunen, lønnsavdelingen i bydelen og merkantil fellestjeneste i kommunen. For enkelte av prosjektene har det imidlertid tatt noe tid å få iverksatt en introduksjonsstønad. Tre av prosjektene utbetalte ordinær sosialhjelp med 1000 kroner i motivasjonstilskudd et godt stykke inn i 2002, mens ett prosjekt har brukt praksisplasmidler fra Aetat.

Størrelsen på introduksjonsstønden varierte noe fra prosjekt til prosjekt, men jevnt over var den lagt om lag 1000 kroner over sosialhjelpssatsen i kommunen. De to bydelsprosjektene hadde lagt seg på introduksjonslovens forslag om 2G<sup>1</sup>. Dette viste seg for storparten av deltakerne å være for lite til at de kunne klare seg uten supplerende sosialhjelp. Å få endene til å møtes med kun introduksjonsstønad var imidlertid ikke et problem utelukkende for deltakere i bydelsprosjektene. Nær 60 prosent av deltakerne hevdet at de til tider hadde problemer med å betale de faste utgiftene. Dette gjaldt deltakere fra samtlige forsøksprosjekter. Om lag en tredjedel av de 129 deltakerne vi intervjuet oppga å ha søkt supplerende sosialhjelp i løpet av det siste året. Andelen som oppgir å ha søkt supplerende sosialhjelp er størst blant de deltakerne som er gift og blant deltakere med små barn. Dette indikerer at introduksjonsstønden er lagt noe for lavt i forhold til flyktningfamilienes faktiske utgiftsnivå.<sup>2</sup> Når vi sammenligner ektepar der begge er med i introduksjonsprogram med ektepar der bare en av partene deltar, finner vi at andelen som tidvis opplever problemer med å betale faste utgifter er like stor i begge grupper. Vi ser imidlertid at andelen som oppgir å ha søkt supplerende sosialhjelp er langt større i gruppen ektepar der kun en deltar (67 %) enn der begge deltar (39 %). Dette kan indikere at det er økonomisk lønnsomt for ektepar at begge to deltar i programmet.

I bare ett prosjekt fikk deltakerne utbetalt ordinær sosialhjelp med 1000 kroner i motivasjonstilskudd gjennom hele programperioden. Hele denne utbetalningen kom fra sosialkontoret, som også betalte deltakernes regninger. Prosjektleder i dette prosjektet var svært utpass med prosjektets sterke tilknytning til sosialkontoret, og mente at en annen økonomisk modell ville gitt en helt annen glød over

Tabell 2.1 Sammenheng mellom at begge ektefeller deltar i introduksjonsprogram og det å søke supplerende sosialhjelp

Er ektefelle med i introduksjonsprogrammet?	Dersom problemer med utgifter; har deltaker søkt om supplerende sosialhjelp?		
	Ja	Nei	Total
Ja	14	22	36
%	39	61	100
Nei	20	10	30
%	67	33	100
Total	34	32	66

<sup>1</sup> 2G er to ganger folketrygdens grunnbeløp og vil etter skatt ligge på omtrent samme nivå som folketrygdens minstepensjon.

<sup>2</sup> Ved innføring av introduksjonsloven vil imidlertid Husbankens bostøtteordning utvides til å omfatte alle nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogram. (Ot.prp. nr 28 (2002–2003)) Dette vil kunne gjøre det lettere for flyktningefamiliene å klare seg økonomisk etter innføring av introduksjonsloven.

deltakelsen. I ni av ti prosjekter betaler deltakerne sine egne regninger og prosjektene sørger for å gi økonomisk rådgivning ved behov.

### **Reduserer bruk av økonomiske incentiver deltakernes fravær?**

Alle prosjektene følger bestemte fraværsregler som ligger tett opptil reglene i det ordinære arbeidslivet. Dette gjøres for å forberede deltakerne på de kravene som stilles når de etter endt kvalifisering forhåpentligvis skal ut i en ordinær jobb. I samtlige prosjekter ble deltakerne trukket ved ugyldig fravær. Det varierte imidlertid noe hvor strengt og konsekvent fravær ble ført. I noen av de små kommunene ble det rapportert at forholdet mellom deltakerne og lærerne ofte ble så nært og tett at det føltes vanskelig for lærerne å være strenge med føring av fravær. De var også ofte litt ettergivne og lite regelbundet når det gjaldt å gi permisjon til deltakerne.

Prosjektlederne har en klar idé om at bruk av økonomiske incentiver og det å la deltakerne beholde størst mulig ansvar for egen økonomi, for eksempel ved at de selv har ansvar for å betale regninger, henger sammen med grad av motivasjon og engasjement hos deltakerne. Siden ni av ti prosjekter bruker introduksjonsstønad er det ikke meningsfullt å analysere effekter av introduksjonsstønad versus sosialhjelp. Det samme gjelder for betydningen av å beholde ansvar for egen økonomi. Vi finner heller ingen klare effekter av størrelsen på motivasjonstilskuddet på grad av ugyldig fravær. Tilskuddene varierer i de ti prosjektene fra fem hundre til rundt fire tusen kroner mer enn sosialhjelpssatsen. Kommunen som gir bare fem hundre kroner i motivasjonstilskudd rapporterer at ingen av deltakerne har ugyldig fravær. Dette kan tyde på at størrelsen på motivasjonstilskuddet ikke betyr noe for deltakernes tilbøyelighet til å utebli fra kvalifiseringsaktivitetene uten gyldig grunn. Disse funnene kan imidlertid skyldes ulik praksis for føring av fravær, hvor strengt reglene følges i de ulike prosjektene eller også hvor detaljert kontaktpersonene har rapportert fravær til Fafo.

Fraværet er generelt ganske lavt. Om lag 30 prosent av deltakerne har hatt ugyldig fravær, og gjennomsnittlig ligger fraværsprosenten (ugyldig fravær) på under en prosent, tilsvarende et gjennomsnitt på om lag tre dager. Storparten av deltakerne

Tabell 2.2 Hvor mange har gyldig og/eller ugyldig fravær? Prosent N=176

		Har gyldig fravær?		
		Nei	Ja	Total
Har gyldig fravær?	Nei	39	2	41
	N	68	4	72
	Ja	33	26	59
	N	58	46	104
Total		72	28	100
	N	126	50	176

med ugyldig fravær har i tillegg noe gyldig fravær. Det gyldige fraværet er noe større enn det ugyldige, med et gjennomsnitt på 4 prosent fravær, tilsvarende 17 dager. Halvparten av deltakerne med både gyldig og ugyldig fravær oppgir å ha problemer som gjør det vanskelig å delta i introduksjonsprogrammet. Dette dreier seg i stor grad om fysiske eller psykiske helseproblemer, store omsorgsoppgaver eller problemer i forbindelse med familiejenforening. Nesten 40 prosent av deltakerne har verken gyldig eller ugyldig fravær.

Av de 50 deltakerne som har hatt ugyldig fravær har 43 blitt trukket for fraværet sitt. Prosjektene følger med andre ord i stor grad reglene for trekk ved fravær, men noe ugyldig fravær slipper altså igjennom. 78 prosent av deltakerne synes det er rettferdig at man blir trukket for fravær. Flere understreker imidlertid at det i mange tilfeller burde vært mer fleksible ordninger og større åpning for bruk av skjønn i vurderingen av hva som regnes som gyldig og ugyldig fravær. Av og til kan det være vanskelig å dokumentere sykdom på grunn av ventetid hos lege, at deltakeren ikke er i stand til å komme seg til legen og lignende. Dessuten er det en del som sliter med traumer og psykiske problemer etter å ha flyktet fra krig i hjemlandet. Disse peker på at det av og til kan være vanskelig å gå på skole eller jobb selv om de ikke egentlig kan defineres som syke i ordets rette forstand. Her har prosjektene en utfordring med tanke på å tilpasse kvalifiseringen til den tilstand og det nivå disse menneskene befinner seg i/på. Noe av hensikten med introduksjonsprogrammene var jo nettopp å forhindre en passivering av slike grupper, fordi passivering gjerne forverrer problemene. Samtidig kan det være krevende for de ansatte i introduksjonsprogrammene å vurdere hvor syke deltakerne faktisk er, og det kan oppleves som svært ubehagelig å utøve press overfor personer som åpenbart har det vanskelig.

### **Konklusjon: Et reelt alternativ til sosialhjelp**

De ti nye prøveprosjektene har i langt større grad enn de 16 første prosjektene lyktes i å flytte utbetalingen av stønad fra sosialkontorene, og derigjennom etablert en mer reell *alternativ* inntektssikring. Størrelsen på den alternative inntektssikringen varierer, og flere av deltakerne er fortsatt avhengig av supplerende sosialhjelp for å få endene til å møtes. I samtlige prosjekter gis det motivasjonstilskudd i den forstand at utbetalingen er større enn sosialhjelpssatsen i kommunen. Det trekkes for ugyldig fravær, og i ni av ti prosjekter betaler deltakerne sine egne regninger. Vi finner ingen målbare effekter av størrelsen på motivasjonstilskuddet på omfanget av ugyldig fravær på nåværende tidspunkt. Når det gjelder effekten av trekk og det å betale egne regninger er det så liten variasjon mellom prosjektene at det ikke lar seg gjøre å måle effekten av det statistisk. Det ugyldige fraværet er jevnt over nokså lavt, og alle prosjektlederne og lærerne vi snakket med hadde en sterk opplevelse av at fraværet hadde gått ned etter at det ble innført slike incentiver. Mye tyder imidlertid på at en stor

del av det ugyldige fraværet ikke skyldes skoft, men heller er knyttet til reelle helseproblemer og dermed har lite med de økonomiske incentivene å gjøre.

### **Tett oppfølging og kontaktpersonenes ansvarsområde**

I vår evaluering av de 16 første prøveprosjektene fant vi at tett oppfølging er et svært viktig virkemiddel i integreringsarbeidet. Tett oppfølging kan åpenbart defineres og måles på ulike måter. Vi undersøkte blant annet om prosjektene hadde rutiner for å kalle inn deltakere som hadde ugyldig fravær til samtale før trekk i stønad ble iverksatt. I denne samtalen skulle årsaken til fraværet og mulige løsninger på problemet diskuteres, og deltakeren få klar beskjed om at trekk ville bli iverksatt dersom fraværet fortsatte. Deltakere som hadde fått denne typen tett oppfølging viste seg å ha større sannsynlighet for å få arbeid, lære norsk og etablere større sosiale nettverk. De 16 første prosjektene hadde imidlertid litt problemer med å gjennomføre dette virkemiddelet på en fullgod måte. Dette var blant annet knyttet til mangel på kunnskap om utøvelse av kontaktpersonrollen. Det rådet stor usikkerhet rundt hvor bredt ansvarsområde kontaktpersonen skulle ha, hvor mange deltakere en kontaktperson burde ha ansvar for, hva slags kompetanse en kontaktperson burde inneha og så videre. En viktig del av kontaktpersonenes virke er å utarbeide individuelle handlingsplaner for samtlige av deres deltakere i prosjektet. Mange av de 16 første prosjektene slet både med utformingen og bruken av handlingsplaner. Har det blitt større bevissthet rundt oppfølgingen av deltakerne i de ti nye prosjektene?

### **Hva er en kontaktperson /ett kontaktpunkt?**

En kontaktperson eller ett kontaktpunkt kan være en lærer på voksenopplæringen, en ansatt ved Aetat, en saksbehandler ved sosialkontoret, prosjektleder, en flyktningkonsulent eller et kontor. Det viktigste er at de er tilgjengelige og synlige for deltakerne i prosjektet. Ni av ti deltakere oppga å ha hatt minst én kontaktperson gjennom kvalifiseringen, og over 80 prosent av dem følte de kunne gå til kontaktpersonen(e) for å få hjelp når de trengte det.

De fleste prosjektene organiserte seg slik at deltakerne hadde én kontaktperson hver. Kontaktpersonene var i de fleste tilfeller flyktningkonsulenter plassert på flyktningkontoret. Disse hadde et overordnet og helhetlig ansvar for samtlige av «sine» deltakere. De arbeidet ut fra en generalistmodell og skulle ha kunnskap om et vidt felt. De hadde ansvar helt fra flyktningen ble bosatt i kommunen til de var ferdige i programmet. Flere steder var det ansatt en egen tiltakskonsulent med spesielt ansvar for deltakere som trengte praksisplass eller arbeidsmarkedstiltak.

Ett prosjekt hadde valgt en løsning hvor kontaktpersonenes ansvarsområder varierte. En og samme deltaker hadde flere kontaktpersoner med ansvar for hver sine områder som økonomi, sosiale forhold og arbeid/kvalifisering. De tre personene



som arbeidet i prosjektet utgjorde til sammen ett kontaktpunkt. Denne ordningen har fungert tilfredsstillende så langt, men når introduksjonsprogrammet skal gjøres obligatorisk for alle nyankomne og det blir større arbeidspress for kontaktpersonene, ser prosjektleder et behov for å revurdere kontaktpersonenes ansvarsdeling.

Enkelte steder har de også gjort forsøk med å la lærere ved voksenopplæringen fungere som kontaktpersoner. Dette var det ulike erfaringer med. Noen finner det positivt å ha lærere i kontaktpersonrollen fordi lærere og elever får en så nær og god kontakt at relasjonen mellom dem blir mindre konfliktpreget og mer avslappet. Andre hevdet tvert imot at lærere av samme grunn absolutt ikke bør være kontaktpersoner. Så lenge det å forholde seg til deltakernes penger og økonomi utgjør en stor del av kontaktpersonrollen, blir forholdet til kontaktpersonene lett konfliktfylt. Konflikt mellom enkeltdeltakere og lærere kan skade læringsmiljøet på skolen generelt og den enkeltes deltakers evne til å lære norsk spesielt. Det vil imidlertid være mulig å tenke seg at ansvaret for det økonomiske kan fjernes fra kontaktpersonrollen og legges til en økonomiansvarlig eller en instans utenfor kontaktpersonens domene. I en slik setting vil nok lærere ha et stort fortrinn som kontaktpersoner, ettersom de treffer deltakerne daglig og etter hvert lærer dem relativt godt å kjenne.

Et generelt problem har vært mye gjennomtrekk blant de ansatte kontaktpersonene. Dels skyldes dette at enkelte av kontaktpersonene har vært midlertidig ansatt i vikariater som har blitt avsluttet underveis i prøveperioden. Andre steder har kontaktpersoner sagt opp på grunn av flytting til andre steder i landet eller at de har fått en annen jobb. Det har i følge enkelte prosjektledere tatt uforholdsmessig mye tid og krefter å lære opp nye kontaktpersoner. I ett prosjekt har de forsøkt å løse dette problemet ved å la en av de mer erfarne kontaktpersonene få avsatt 40 prosent av stillingen sin til å veilede de andre kontaktpersonene.

### **Hvor mange og hvilke deltakere bør en kontaktperson ha ansvar for?**

Det hersket en del usikkerhet rundt hvor mange deltakere en kontaktperson burde ha ansvar for i de 16 første prosjektene. Blant de ti nye prosjektene var det stor enighet om at maks 30 deltakere per kontaktperson var det mest hensiktsmessige. Tallet 30 ble nevnt som en slags magisk grense fra flere prosjektledere, og ingen prosjekter hadde mer enn 30 flyktninger per kontaktperson. I noen større kommuner har de tidligere vært oppe i 50–55 flyktninger per kontaktperson, men disse prosjektene har etter hvert ansatt flere kontaktpersoner og fått antallet ned til 25–30. I nesten samtlige prosjekter er det en klar policy på at kontaktpersonene forsøker å fordele de mest ressurskrevende deltakerne seg imellom. Dette gjøres ut fra kriterier som kontaktpersonenes kompetanse sett i forhold til deltakerens behov, hvor nyankomne deltakerne er og hva slags familiesituasjon de er i.

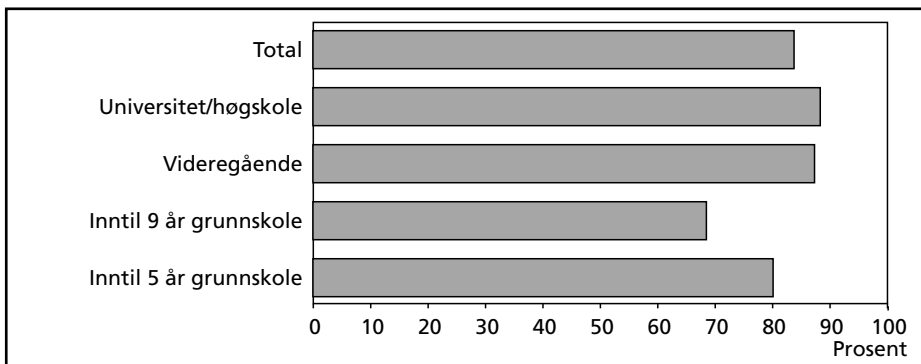
### De vanskelige handlingsplanene

Alle prosjektene har et uttalt mål om å utarbeide handlingsplaner for samtlige deltakere kort tid etter oppstart i programmet. Målet er at disse handlingsplanene skal følges nøye opp av kontaktpersonene og revideres jevnlig ved behov. Det varierer imidlertid i hvilken grad alle får en handlingsplan og når dette eventuelt skjer. Kontaktpersonene oppgir at i overkant av 80 prosent av deltakerne har fått utarbeidet en skriftlig handlingsplan. Det var imidlertid bare 55 prosent av de deltakerne vi intervjuet som oppga å ha en handlingsplan. Prosjektlederne rapporterer at dette er et arbeidsområde de sliter ganske mye med.

De opplever det som en svært tid- og ressurskrevende oppgave å lage slike planer for alle, samtidig som det krever mye faglig kompetanse hos kontaktpersonene. Det å lage gode handlingsplaner oppleves å være en målrettet prosess som krever mye engasjement og selvinnsikt også hos deltakerne selv. Flere av prosjektlederne rapporterer imidlertid at mange deltakere er svært passive, og at de mangler eieforhold til handlingsplanen sin. For mange deltakere er det vanskelig og uvant å tenke på en slik måte som handlingsplanen forutsetter – eller som kontaktpersonene mener at den forutsetter. Det oppleves som vanskelig å sette seg langsiktige og realistiske mål for to år frem i tid. Kanskje har de også problemer med anse målene for å være sine egne, men føler tvert i mot at målene er trødd ned over hodene deres av velmenende flyktningkonsulenter. Mange har også gjerne ett svært konkret mål, nemlig å tjene egne penger, men har begrenset innsikt i hva som kreves for å nå dette målet. Norskopplæring og kvalifisering blir i dette perspektivet en form for hindringer på veien. Prosjektlederne vektlegger viktigheten av å ha flere små delmål som kan nås underveis. Dette gir mestringfølelse og motivasjon til videre innsats.

Dessuten synes flere kontaktpersoner at handlingsplanen i seg selv kan virke forstyrrende på den gode samtalen hvor prosjektleder og deltaker på en konstruktiv måte diskuterer fremtidige mål i en uanstrengt og uformell setting. Flere opplever

Figur 2.1 Andel av deltakerne som ifølge prosjektene har fått utarbeidet en handlingsplan, etter deltakernes utdanning



det som kunstig å plutselig trekke frem arket med den skriftlige handlingsplanen. Ofte fører det til at samtalen tar en ny vending i negativ retning eller går i stå. Det sviktes derfor en del mot prinsippene når det gjelder handlingsplaner, og revidering av disse finner ikke alltid sted. Bare 37 prosent av dem som oppga å ha en handlingsplan har fått endret på planen sin underveis i kvalifiseringsløpet. Likevel mente nesten 80 prosent av deltakerne som hadde en plan at det var et nyttig arbeidsverktøy.

Vi fant ingen effekt på sannsynligheten for å komme ut i arbeid, utdanning eller få flere venner av å ha en handlingsplan. Vi finner imidlertid en tendens til at deltakere som *ikke* har fått utarbeidet en handlingsplan har noe lavere språkprogresjon enn andre deltakere. Det er likevel så få deltakere som i følge prosjektet ikke har handlingsplan<sup>3</sup>, at vi skal være forsiktige med å feste for stor lit til dette funnet. En mulig forklaring på at de uten handlingsplan ser ut til å ha lavere progresjon kunne være at deltakere med lav utdanning sjeldnere får utarbeidet en handlingsplan enn det som er tilfelle med deltakere med høy utdanning, men det er ingen klar tendens til dette. Dessuten er det faktisk slik at innenfor hver utdanningskategori har deltakere uten handlingsplan svakere språklig progresjon enn de med handlingsplan. Igjen er imidlertid antallet uten handlingsplan svært lavt, og vi har derfor ikke presentert resultatene av disse analysene i form av tabeller eller figurer.

### **Konklusjon: Økt bevissthet rundt kontaktpersonrollen**

Oppfølgingen av deltakere i de ti nye prosjektene synes gjennomgående å være tettere, mer systematisk og høyere prioritert enn i de 16 første. På dette punktet har det helt klart funnet sted en læringseffekt fra forrige runde. Det er langt større bevissthet rundt hva en kontaktpersons rolle skal og bør være, og hvor mange deltakere en kontaktperson bør ha ansvar for. Det er også større åpenhet i denne runden rundt hva som oppleves som problematisk for kontaktpersonene. Særlig pekes det på arbeidet med handlingsplanene som svært ressurs- og kompetansekrevende. Ikke alle deltakere får handlingsplaner, og langt fra alle som får en handlingsplan får revidert planen jevnlig. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis et tegn på at oppfølgingen som gis deltakerne ikke er tett og god. Vi fant eksempler på at tett oppfølging kan bedrives uten gjennomført bruk av skriftlige handlingsplaner. Hovedpoenget må være å arbeide målrettet og planmessig i forhold til deltakernes kvalifisering. Som vi pekte på i evalueringen av de 16 første kan dette imidlertid være en risikabel arbeidsmetode fordi det kan bli vanskelig å videreføre kvalifiseringen dersom kontaktpersonen blir syk eller slutter. Om ikke oppfølgingssamtalene nødvendigvis fører til konkrete handlingsplaner er det likevel viktig å dokumentere hva kontaktperson og deltaker blir enig om, slik at tråden kan plukkes opp

<sup>3</sup> Av de deltakerne vi har informasjon om språkprogresjon for er det kun 16 som ifølge prosjektene ikke har fått utarbeidet en handlingsplan.

av en eventuell ny kontaktperson. Dessuten er det viktig å påpeke at handlingsplaner i seg selv kan virke forpliktende på både deltaker og prosjekt. Noen kontaktpersoner peker også på at skriftlige handlingsplaner brukt på riktig måte, kan være et nyttig redskap for å få til brukermedvirkning.

## **Heldagstilbud**

Kun et fåtall av de 16 første forsøksprosjektene kunne tilby et kvalifiseringstilbud som varte fulle dager og fulle uker. Blant dem som hadde et heldagstilbud for alle deltakerne var det flere som falt for fristelsen til å redusere kravene til kvalitet for å få opp timetallet. Det var flere grunner til at prosjektene fant det vanskelig å gi et godt heldagstilbud. De pekte spesielt på kapasitetsproblemer og dårlige samarbeidsrutiner angående tidsdeling mellom praksis og skolebenkunderservisning ved voksenopplæringene, vansker med å finne relevante praksisplasser og dårlige rammebetingelser for deltakerne i form av lite muligheter for barnepass og dårlige boforhold. Her spør vi i hvilken grad de ti nye prosjektene har maktet å tilby et heldagstilbud til sine deltakere. Selve innholdet og sammensetningen av elementer i et heldagstilbud vil bli nærmere belyst i kapittel 3.

## **Har alle et heldagstilbud?**

Heldagstilbud defineres nokså ulikt i de ti prosjektene og varierer fra 25 til 37,5 timer i uken. Bare ett av prosjektene har imidlertid kunnet tilby et heldagstilbud til samtlige av sine deltakere. Dette er et småskalaprojekt hvor bare et lite utvalg av de nyankomne får tilbud om å delta. De fleste steder anslår prosjektlederne at mellom halvparten og opptil 80 prosent av deltakerne har hva de kaller et heldagstilbud. Dette stemmer godt med de kvantitative opplysningene våre. Vi har opplysninger om totalt antall timer kvalifisering i løpet av de første fire ukene etter oppstart i programmet for 199 deltakere. Antall timer kvalifisering i uken varierer fra 6 til 50.<sup>4</sup> Gjennomsnittlig timeantall ligger på litt over 28, 5 timer. Dersom vi definerer heldagstilbud som 30 timer eller mer i uka hadde 52 prosent av de 199 deltakerne et heldagstilbud ved oppstart i programmet. Om vi definerer heldagstilbud som 25 timer eller mer i uka hadde 69 prosent et heldagstilbud. Ved avslutning av prosjektet oppgir kontaktpersonene at hele 137 av 191 deltakere (69 prosent) har hatt heldagstilbud enten i hele eller i deler av prosjektperioden. Disse 137 deltakerne fordeler seg nokså jevnt på de ti prosjektene. Kun ett prosjekt skiller seg kraftig ut ved at et lite mindretall av deltakerne har hatt heldagstilbud enten i hele eller deler av kvalifiseringsløpet. Dette skyldes mangel på relevant tilbud fra prosjektets side.

<sup>4</sup> Kun en deltaker har 50 timer kvalifisering i uken. Kontaktpersonen oppgir at vedkommende har 30 timer norsk og 20 timer med ordinært arbeid hver uke.

Hensikten med et heldagstilbud er at kvalifiseringen skal bli mer intensiv enn det som har vært vanlig tidligere, ut fra en forventning om at intensitet har betydning for deltakernes utbytte av kvalifiseringen. Vi har her undersøkt om det å ha et heldagstilbud, målt ved om deltakerne får mer enn 30 timers kvalifisering i uken, har innvirkning på resultatene av kvalifiseringsarbeidet. Vi finner en sammenheng mellom heldagstilbud og sannsynlighet for å komme ut i jobb ved at i overkant av 80 prosent av dem som har gått ut i ordinær jobb har hatt 30 timer eller mer med kvalifisering i uka, mot 59 prosent blant dem som ikke har fått jobb. Vi finner imidlertid ingen statistiske effekter av det å ha et 30 timers heldagstilbud på deltakernes sannsynlighet for å komme ut i utdanning, få større sosialt nettverk eller forbedre språkkunnskapene sine. Dette skyldes ikke nødvendigvis at det å ha et heldagstilbud ikke påvirker sannsynligheten for hurtigere integrering. Det kan imidlertid være for tidlig å se effektene av det å ha et heldagstilbud.

### **Flaskehals for opprettelsen av heldagstilbud**

Hvorvidt et prosjekt kan tilby et heldagstilbud eller ikke til samtlige av sine deltakere avhenger av en rekke faktorer, blant annet av arbeidsmarkedet i kommunen og derigjennom muligheten for å tilby relevante praksisplasser til deltakerne. De fleste prosjektlederne rapporterte at det var vanskelig å gi gode tilbud til alle. Spesielt ble det å finne nok *relevante* praksisplasser opplevd som vanskelig, og særlig i små kommuner kunne det være vanskelig å finne gode tilbud til akademikere. Enkelte deltakere har yrker eller utdanningsbakgrunn det kan være vanskelig å finne i det lokale næringslivet på et lite tettsted i Norge. Kravene til yrkesmessig relevans er mindre i en språkpraksisplass i og med at hovedpoenget er at deltakeren skal praktisere og lære mer norsk. Når relevansen av selve arbeidet er det mest sentrale blir det vanskeligere.

Deltakernes rammebetingelser for å kunne delta på fulltid varierte også. Barnehage er et knapt gode i de fleste norske kommuner, og mangel på barnehageplass gjør det vanskelig for en del å begynne i programmet. Enkelte steder er det opprettet egne flyktningebarnehager med plasser øremerket for deltakerne. Dette gjør situasjonen langt enklere. Ett sted har sågar deltakerne i introduksjonsprogrammet fått en prioritert kode i den offentlige barnehagekøen slik at de kommer høyere opp på listen. Mange deltakere har også dårlige boforhold. Flere har store familier med mange små barn, men bor trangt, bråkete og usentralt. Dette fører til en del misnøye og manglende motivasjon blant deltakerne.

Et prosjekts evne til å gi gode heldagstilbud til alle deltakerne avhenger selvsagt også av hvor mange av de nyankomne i kommunen som får tilbud om å delta. I syv av ti prosjektkommuner er deltakelse i introduksjonsprogram et tilbud til *alle* nyankomne. I fire av disse kommunene er det snakk om «frivillig tvang» ved at det å nekte deltakelse får konsekvenser for rett til sosialstønad og andre rettigheter. I

tre av de ti prosjektene er deltakelse obligatorisk, men bare for et lite utvalg av de nyankomne. Det er enten flyktningkontoret eller sosialkontoret som velger ut deltakere på bakgrunn av visse kriterier som motivasjon, om de har barn, om de har behov for grunnleggende kvalifisering og ikke har noe annet tilbud på dagtid. Vi finner at prosjekter som gir et kvalifiseringstilbud til alle nyankomne flyktninger i kommunen har større problemer med å gi samtlige deltakere et relevant heldagstilbud enn prosjekter som gir et tilbud til et utvalg av de nyankomne.

Deltakernes helsetilstand påvirker også muligheten til å delta i et heldagstilbud. Jevnt over er det mye helseproblemer blant deltakerne. For 25 prosent (N=199) rapporteres det om så store helseproblemer at det har vanskeliggjort deltakelse i programmet. Av de 129 deltakerne Fafo selv har intervjuet, oppgir hele 46 prosent at fysiske eller psykiske helseproblemer har gjort det vanskelig å delta fullt ut i programmet. På den annen side er det en intensjon at prøveprosjektene skal tilrettelegges individuelt. God tilrettelegging innebærer at det også tas hensyn til deltakernes helsesituasjon. I noen tilfeller ser det imidlertid ut til at tilretteleggingen innebærer lavere timeantall for enkelte deltakere med store helseproblemer. Dette kan selvsagt være nødvendig, men det kan også tenkes at større fleksibilitet i form av å regne for eksempel fysisk aktivitet, trening og behandling inn i prosjektene kunne heve time-tallet for disse deltakerne.

### **Kvalifiseringstilbud hele året?**

Ni av ti prosjekter har fulgt skoleåret og har ikke kunnet tilby norskundervisning hele året gjennom. Flere prosjektledere ser det som ønskelig å utvide tilbudet, og har planer om å gjøre det, men finner det problematisk på grunn av lærernes ferieordninger. Selv om norskopplæringen har ligget nede i feriene har imidlertid enkelte av prosjektene hatt et tilbud til deltakerne i introduksjonsprogrammet. Flyktningkontoret har for eksempel steppet inn med temaundervisning og trukket inn eksterne aktører som har informert om ulike virksomheter i kommunen og gitt praktisk informasjon. Dette har fungert greit for deltakerne, men det har vært et svært ressurskrevende tiltak fra kommunenes side. Den ene kommunen som har kunnet gi et helårstilbud også i norsk til nesten samtlige av deltakerne sine har forholdt seg til Folkeuniversitetet og ikke en kommunal voksenopplæring. Lærerne her har vært lønnet på timebasis og det har således ikke vært noe problem å etablere et helårstilbud. Erfaringene herfra er at deltakerne også har satt pris på kortere ferier.

I alt rapporteres det om at 45 prosent av deltakerne (N=191) har hatt et helårig kvalifiseringstilbud. 74 prosent av dem som har hatt et helårstilbud har hatt arbeidspraksis, enten kommunal språkpraksis, arbeidstrening eller annen praksisplass, som en del av programmet sitt. Av dem som ikke har hatt helårstilbud har bare 47 prosent hatt arbeidspraksis. Dette kan tyde på at det er lettere å gi et helårstilbud til deltakere som har praksisplass enn dem som bare har norskundervisning. Til tross

for at voksenopplæringen holder stengt i skoleferiene kan disse deltakerne fortsette kvalifiseringen sin ved å følge opp praksisplassen sin. Vi finner ingen statistiske effekter av det å ha et helårstilbud på deltakernes sannsynlighet for å komme ut i jobb, utdanning, få større sosialt nettverk eller forbedre språkkunnskapene sine.

### **Konklusjon: Heller kvalitet enn kvantitet i de ti nye**

Som i de 16 første prosjektene har det vært problemer knyttet til å gi gode kvalifiseringstilbud til samtlige deltakere. Deltakerne er svært ulike og har følgelig ulike behov. Innholdet og kvaliteten på heldagstilbudet varierer fortsatt mye både innad i og mellom prosjektene. Samtlige prosjekter har kunnet tilby en kombinasjon av norsk og en eller annen form for arbeidspraksis. Enkelte steder var de svært opp-tatt av å tilrettelegge prosjektene etter individuelle ønsker og behov. Andre steder opplevde prosjektene dette som svært vanskelig. Flere opplevde at arbeidsmarke-det var trangt og snevert og at arbeidsgiverne ikke akkurat sto med åpne armer for å ta imot deltakerne fra prosjektet. De fleste prosjektlederne poengterte imidlertid at prosjektene ikke var oppbevaringsanstalter og at de heller utbetalte stønad til deltakere som gikk uten tilbud dersom de ikke kunne tilby et relevant og fornuftig opplegg. Som en av prosjektlederne sa: «Dette skal ikke være et reservetiltak, for da vil deltakerne fort miste troen på arbeidslivet.»

## **2.2 Samarbeid mellom involverte etater og instanser**

Gang på gang har forskning vist at tverretattlig samarbeid kan være vanskelig å få til å fungere. Samtidig er det svært ønskelig og viktig at de involverte etater og instanser i et introduksjonsprogram samarbeider på en tilfredsstillende måte, ettersom det kan ha en betydelig innvirkning på kvaliteten på det programmet deltakerne får. I evalueringen av de 16 første forsøksprosjektene fant vi betydelige samarbeidsproblemer mellom de involverte etatene. Dels var det vanskelig å oppnå enighet mellom prosjektene og Aetat om *hva* som skulle gjøres av *hvem* og *når* det eventuelt skulle skje. Dels var det problematisk å få lærerne ved voksenopplæringen til å anerkjenne de nye arbeidsmetodene, som for eksempel språkpraksis med undervisning ute på arbeidsplassen. En del av samarbeidsproblemene grunnet i manglende ressurser i etatene. Her spør vi hva som har vært hovedutfordringene i samarbeidet mellom prosjektene, Aetat og voksenopplæringen blant de ti nye forsøksprosjektene. Vi ser også nærmere på hva som må til for å løse samarbeidsproblemene. Lar de seg løse gjennom *skriftlige samarbeidsavtaler* eller er såkalte *tverrfaglige team* løsningen?

### **Voksenopplæringen og flyktningskontoret – hver sin tue?**

Voksenopplæringen spiller en helt sentral rolle i et introduksjonsprogram ettersom norskopplæring utgjør en av de mest grunnleggende bestanddelene i en tiltaksvifte. Det varierer imidlertid noe i hvilken grad voksenopplæringene deltar i introduksjonsprogrammene utover det å tilby klasseromsundervisning. I de fleste prosjektene er voksenopplæringen representert enten i prosjektgruppen eller referansegruppen, eller begge steder. Det peker seg ut tre hovedformer for samarbeid mellom voksenopplæringene og prosjektene.

1. Voksenopplæringen tilbyr et visst antall timer norskundervisning, fører time-lister og rapporterer fravær tilbake til prosjektet.
2. Voksenopplæringen deltar i tillegg i kartleggingen av deltakerne og /eller utarbeiding av handlingsplaner.
3. Voksenopplæringen har i tillegg til det ovennevnte ansvar for språkkartlegging av deltakerne og avgjør hvem som skal ha såkalt språkpraksis. En eller flere lærere ved voksenopplæringen driver oppfølging og i visse tilfeller undervisning ute på språkpraksisplassene. Ett sted samarbeider Aetat og voksenopplæringen om praksisplassene ved at Aetat betaler voksenopplæringen for å stå for oppfølgingen av deltakerne ute på praksis. En lærer ved voksenopplæringen har dermed fått ansvar for å utplassere dem som trenger det i språkpraksis og tar seg av oppfølgingen av dem.

### **Hovedutfordringene i samarbeidet med voksenopplæringen**

Samarbeidet med voksenopplæringen oppleves som noe tungrodd i enkelte prosjekter. Dette skyldes i visse tilfeller at lærerne ikke har vist seg spesielt villige til å ta i bruk de nye arbeidsmetodene som ligger i introduksjonsprogrammene. Undervisning ute på praksis gjøres for eksempel i liten utstrekning, og enkelte lærere opplever dette som en fremmed form for undervisning. De fleste rektorene vi snakket med rapporterte imidlertid om godt samarbeid mellom prosjektet og voksenopplæringen. Enkelte hevdet at samarbeidet var tyngst ved oppstarten av prosjektene hvor de følte at prosjektleder tok over mye av styringen og la seg opp i undervisningen. Dessuten førte prøveprosjektet til en mengde merarbeid ved de fleste voksenopplæringene, ved at lærerne måtte få deltakerne til å føre sine egne time-lister, kontrollere disse timelistene, utvide undervisningstilbudet med mer kurs og flere undervisningstimer, følge opp deltakerne i større grad og mer møtevirksomhet. De fleste steder har imidlertid samarbeidet bedret seg betraktelig i løpet av prosjektperioden.

De fleste prosjektene har hatt problemer med å tilby *helårstilbud* til deltakerne på grunn av lærernes ferieordninger. I større kommuner med flere lærere har de enkelte steder fått til et opplegg hvor noen lærere har tatt på seg å undervise om



sommeren og i ferier mot å kunne avspasere andre tider på året. I små kommuner med få lærere er dette naturlig nok vanskeligere å få til. Der har kommunene måttet etablere egne kvalifiseringstilbud i skoleferien for å få til et tilnærmet helårlig tilbud. Dette har vært svært ressurskrevende for prosjektene. Dessuten har det vært vanskelig å finne varierte former for tilbud i de ulike feriene. En del deltakere kritiserte disse ferietilbudene for å være repeterende og lite givende.

Et annet sentralt problem har vært at flere prosjektledere og lærere har hatt en opplevelse av å befinne seg på hver sin tue styrt av to ulike tankeganger. Den pedagogiske og den mer sosial/flyktningefaglige delen av arbeidet i et introduksjonsprogram kan være nokså ulike. Dette kan virke hemmende på samarbeidet dersom det ikke gjøres noe aktivt for å bygge bro mellom etatene.

### **Hvor fungerer samarbeidet med voksenopplæringen best?**

Samarbeidet ser ut til å fungere best der det har blitt opprettet en felles introduksjonsenhet, ved administrativ og/eller fysisk samlokalisering av de ulike enhetene. Dette har ført til bedre samarbeid og økt forståelse mellom de tidligere adskilte enhetene. Særlig der det er gjort en fysisk samlokalisering ser samarbeidet ut til å fungere godt. Flere kommuner beveger seg nå i denne retning, og flere prosjektledere ser for seg at det å plassere flyktningkontoret og voksenopplæringen under samme virksomhet ville gjort det lettere å få til en bedre samkjøring av rutiner og få etablert et helårstilbud.

Ellers ser *små* kommuner ut til å få samarbeidet til å fungere godt uavhengig av samlokalisering av virksomheter eller administrativ samkjøring. Der alle kjenner alle og avstandene er små er det lettere å få til en daglig dialog ansikt til ansikt, noe som virker fremmende for samarbeidet. Dette står i sterk kontrast til Oslo-bydelenes samarbeid med den store sentrale voksenopplæringen som dekker hele Oslo. Disse bydelsprosjektene har fått ansatt en egen lærer, og det daglige samarbeidet med voksenopplæringen fungerer i den forstand veldig bra. Enkelte deltakere er imidlertid plassert på hovedskolen Rosenhof, og oppfølgingen av disse deltakerne vanskeligjøres ved at dialogen med hovedskolen, timelisteføring og rapportering fra lærere oppleves som svært vanskelig. Det vektlegges imidlertid sterkt at det er størrelsen på skolen, det store antallet elever og lærere som gjør samarbeidet vanskelig og tungrodd, ikke uvilje fra enkeltlærere ved hovedskolen. (Se for øvrig kapittel 4)

### **Samarbeid med Aetat – lettere med skriftlige samarbeidsavtaler?**

Samarbeidet med Aetat har tatt flere former i de ulike prosjektene. Hovedinntrykket er at de fleste har funnet en samarbeidsform de er rimelig godt fornøyd med. Det skiller seg ut i hovedsak tre former for samarbeid mellom prosjektene og Aetat.

1. Samarbeid på prosjektnivå; Aetat er representert i enten styringsgruppe, prosjektgruppe eller referansegruppe.
2. Samarbeid på saks-/individnivå; I tillegg til å være representert i en eller flere av de ovennevnte gruppene bidrar Aetat aktivt underveis i prosjektet. Enkelte steder deltar Aetat også direkte i kartleggingen av deltakerne eller samarbeider på den måten at de får prosjektets kartlegging av deltakeren og bruker den som en CV i det videre arbeidet med flyktingens kvalifiseringstilbud. Det utveksles kompetanse på for eksempel bruk og utforming av handlingsplaner, tilrettelegging og oppfølging av praksisplasser, kurs og eventuelle andre arbeidsmarkedstiltak. Omfang og innhold i denne type samarbeid varierer fra kommune til kommune.
3. Arbeidsdeling over tid; Aetat er lite eller ikke involvert i selve prosjektperioden, men blir trukket inn når deltakeren har nådd et visst språklig nivå, for eksempel ved bestått språkprøve.

### **Hovedutfordringene i samarbeidet med Aetat**

Hovedutfordringene i samarbeidet med Aetat synes å være knappe ressurser i etaten og derigjennom for få tilbud til deltakerne underveis i kvalifiseringsløpet. Dette opplevde også konsulentene fra Aetat selv som et stort problem. De mener at Aetat burde spilt en langt mer sentral rolle i introduksjonsprogrammene, men at manglende ressurser og kapasitetsproblemer gjør det vanskelig å følge opp deltakerne på en bedre måte. I utgangspunktet er det Aetat som har ansvar for oppfølgingen av deltakerne som er i et eller annet arbeidsmarkedstiltak. Der Aetat har hatt ansvar for oppfølging av praksisplasser eller andre arbeidsmarkedstiltak har det imidlertid sjelden vært snakk om fysiske besøk ute på tiltaket. Oppfølgingen har stort sett bestått i telefonsamtaler med arbeidsgiver og rutinemessige evalueringer av tiltakene etter et gitt antall uker eller måneder. Deltakerne og arbeidsgiverne får selv ansvar for å gi beskjed dersom det oppstår problemer. Ressursmangelen gjør at Aetat blir mindre involvert enn hva de selv finner ønskelig, og dermed lite synlig i enkelte prosjekter. Prosjektlederne oppfatter fort etaten som vanskelig å samarbeide med. Samarbeidet med Aetat oppleves som best i små kommuner eller små prosjekter hvor forholdene ligger til rette for mye uformell og direkte kontakt mellom etatene, for eksempel der prosjekt og Aetat er samlokalisert. Faren er i følge en representant fra Aetat at samarbeidet blir for uformelt og for lite planlagt og systematisk. Dette kan svekke kvaliteten på det kvalifiseringstilbudet deltakerne får.

### **Hvor fungerer samarbeidet med Aetat best?**

Det er vanskelig å slå entydig fast hvilke faktorer som er avgjørende for at samarbeidet mellom et prosjekt og Aetat skal fungere optimalt for begge parter. I de tilfeller

prosjektledere så vel som Aetat har vært fornøyde med samarbeidet, har imidlertid en eller flere av følgende elementer vært tilstede; 1) økonomisk samarbeid om kvalifiseringstilbud, 2) nærhet og tilgjengelighet og 3) personlig engasjement hos kontaktpersonen på Aetat.

I ett prosjekt hvor samarbeidet med Aetat har vært karakterisert som spesielt vellykket har Aetat tatt aktivt del i prosjektet helt fra starten og også inngått et økonomisk samarbeid om praksisplasser direkte med voksenopplæringen. Aetat finansierer to dagers praksis i kombinasjon med språkopplæring i tillegg til at de dekker 40 prosent av stillingen til en lærer fra voksenopplæringen som har ansvar for oppfølgingen ute på praksisplassen.

At Aetat er tilgjengelig for deltakerne i prosjektet er en annen viktig faktor som virker fremmende på samarbeidet. Det finnes mange måter å være tilgjengelig på. I tre prosjekter har prosjekt og Aetat vært samlokalisert. Fysisk nærhet til prosjektene har gjort det lettere for Aetat å engasjere seg, og også enklere å få til samarbeid om tiltak, kurs og lignende. I ett prosjekt blir en representant fra Aetat aktivt trukket inn i undervisningen, og står til rådighet for prosjektdeltakerne to timer hver uke. I disse timene blir det gitt generell og individuell veiledning og informasjon om muligheter videre i forhold til arbeidslivet.

Sist men ikke minst er kvaliteten på samarbeidet veldig personavhengig. Samarbeidet fungerer best der kontaktpersonen på Aetat er inneforstått med prosjektens arbeidsmetoder og selv synes ideen bak virker spennende og inspirerende. Denne siste faktoren fungerer imidlertid ikke alene dersom mulighetene for å legge tid og penger inn i samarbeidet ikke er tilstede.

### **Bruk av skriftlige samarbeidsavtaler med Aetat**

For å lette samarbeidet mellom Aetat og de ansvarlige for introduksjonsprogrammene foreslår den tverretatlige arbeidsgruppen bak Samarbeid, ansvar og roller i introduksjonsprogram (UDI 2001) at det opprettes en skriftlig kontrakt mellom aktørene.<sup>5</sup> Slik ser de for seg at aktørene på et tidlig stadium kan bli enige om retningslinjene for og innholdet i samarbeidet.

Bare én av de ti kommunene hadde ved intervju tidspunkt skrevet under en slik samarbeidsavtale med Aetat. Samarbeidet med Aetat er imidlertid ikke bedre i kommunen med skriftlig avtale enn i de andre kommunene. På grunn av for lite ressurser i Aetat har ikke innholdet i avtalen blitt fulgt opp.

Flere av prosjektlederne fremhever også at de ikke føler behov for noen skriftlig avtale med Aetat. Dette skyldes enten at de allerede har funnet sin form for

<sup>5</sup> UDI nedsatte i år 2000 en arbeidsgruppe som skulle utrede om det er behov for nærmere retningslinjer for samarbeid i den grunnleggende kvalifiseringen av nyankomne. Arbeidsgruppen besto av representanter fra UDI, Arbeidsdirektoratet, Statens utdanningskontorer, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene og Kommunenes sentralforbund.

samarbeid som de synes fungerer tilfredsstillende eller eventuelt at de ikke har tro på at en skriftlig avtale kan løse ressursproblemene som i all hovedsak synes å være årsaken til det dårlige samarbeidet.

Et flertall av prosjektlederne rapporterer imidlertid å være tålelig fornøyde med det samarbeidet de har med Aetat. I noen få prosjekter har samarbeidet med Aetat vist seg umulig å gjennomføre. Prosjektene har dermed skaffet praksisplasser til deltakerne på egenhånd. Dette har latt seg gjøre fordi prosjektene har vært små og hatt et begrenset antall deltakere.

### **Tverrfaglige team – løsningen på samarbeidsproblemene?**

I Samarbeid, ansvar og roller i introduksjonsprogram fremheves viktigheten av at både voksenopplæringen og Aetat har en sentral og avklart rolle og oppgave i introduksjonsprogrammet. Den tverretatlige arbeidsgruppen kom i sin rapport med forslag om at det rundt hver deltaker i programmet skal befinne seg et såkalt *tverrfaglig team* som kontaktpersonene skal ha ansvar for å trekke inn ved behov. Gruppen mener at voksenopplæringen og Aetat er naturlige parter som bør inngå i et slikt team sammen med kontaktpersonen og flyktningen selv. Helsepersonell og andre personer med spesiell bransjekunnskap skal kunne trekkes inn ved behov. Slike team er ment som organisatoriske redskap for å sikre effektivt og fleksibelt samarbeid mellom de berørte instanser. I hvilken grad brukes slike team i de ti nye prosjektene og hvordan arbeider de?

### **Ulike tolkninger av tverrfaglig team**

Selve begrepet *tverrfaglig team* brukes i nokså liten utstrekning. Flere prosjekter benytter seg av ordninger som kan kalles tverrfaglige team uten at de selv reflekterer særlig mye over det. Tre av prosjektene har ikke tverrfaglige team overhodet, men har planer om å bli mer systematiske i forhold til å arbeide tverrfaglig med utarbeiding av handlingsplaner og lignende. I hovedsak er det tre former for tverrfaglige team blant de syv resterende prosjektene.

1. *Trekantsamtale* hvor Aetat, voksenopplæringen og kontaktperson snakker sammen når deltakeren har nådd et visst språklig nivå og det er aktuelt å trekke inn Aetat.
2. *Sporadiske fellessamtaler* mellom lærer, kontaktperson og deltaker ved behov. Sosialkontoret trekkes av og til inn i samtalene. Aetat er ikke med.
3. *Tverrfaglig team* slik arbeidsgruppen har skissert det. Kontaktperson, lærer, Aetat og helsesøster trekkes inn ved behov. Teamet opprettes rundt flyktningen allerede i bosettingsfasen. De deltar alle i kartleggingen av deltakerne og i utarbeiding av handlingsplaner. Det foregår et tverrfaglig samarbeid hele tiden. Deltakeren selv styrer hvem som til enhver tid er mest aktuell å trekke inn.

### **Utfordringer med tverrfaglig samarbeid**

Generelt er det et stykke fra teori til praksis i det daglige arbeidet, og de tverrfaglige teamene brukes i liten grad systematisk til tross for at det ved prosjektoppstart forelå en avtale om det. Kun én kommune bruker tverrfaglig team slik arbeidsgruppen foreslår det brukt. Andre forsøker å få det til, men har måttet fire på kravene til teamet underveis i prosjektet. Å arbeide tverrfaglig er i alle tilfeller svært utfordrende og tidkrevende. Flere kommuner rapporterer om så stort arbeidspress og ressursmangel hos Aetat at det er vanskelig å få dem til å delta i et tverrfaglig team på et så tidlig stadium som ønskelig. Løsningen har vært å vente med å trekke inn Aetat inntil deltakeren er aktuell for et konkret tiltak fra Aetats side. Andre melder om at hovedproblemet har vært at lærerne har hatt så fulle timeplaner at de ikke har kunnet møte. Det har ført til at færre deltakere har fått handlingsplaner enn det som var planlagt. Løsningen har vært å fire på kravene til deltakelse også fra lærernes side. Dette har gjort det lettere å skrive handlingsplaner for flere deltakere, men i realiteten har tverrfaglig team som arbeidsform også langt på vei forsvunnet. Oppsummert har hovedutfordringen med å jobbe tverrfaglig vært å få samlet alle de aktuelle aktørene til en bestemt tid og sted. Å arbeide på denne måten er dermed svært ressurskrevende.

### **Konklusjon: Man kan ikke vedta et godt tverretatlig samarbeid**

Noen kommuner har funnet sin samarbeidsform og trives med den. Andre sliter mer med å få Aetat på banen og flyktningkontor og voksenopplæring til å samarbeide om å nå et felles mål. Det er gjort enkeltstående forsøk med skriftlige kontrakter mellom ansvarlig instans for prosjektet og omliggende etater. Det har også vært forsøkt opprettet ulike former for tverrfaglig samarbeid. Det har likevel vist seg at samarbeid er vanskelig å få til i praksis. Til tross for godvilje i alle involverte etater setter ofte ressursmangel, mangel på mennesker, tid og penger, en effektiv stopper for gode hensikter om godt tverretatlig samarbeid. I praksis hjelper det da lite med skriftlige samarbeidsavtaler. Konklusjonen er at det er nytteløst å *vedta* et godt samarbeid.

For å få til velfungerende samarbeid mellom etatene er det for det første helt sentralt at de involverte parter blir tilført nok ressurser. Det kan ikke forventes at lærere skal delta i tverrfaglige team på fritiden sin. Det må settes av tid til slik virksomhet, og tid er penger. Dersom dårlig samarbeid forblir et vedvarende problem kan en løsning være å gi den instansen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet, for eksempel flyktningkontoret, midler og myndighet til enten å produsere de nødvendige tjenestene selv eller kjøpe dem fra andre tilbydere. Det å konkurranseutsette bestanddelene i introduksjonsprogrammet løser ikke nødvendigvis alle problemer med dårlig eller manglende samarbeid mellom etatene, men kan bidra til å forhindre at konsekvensene av manglende samarbeid blir at flyktningene ikke får de tjenestene som bør inngå i introduksjonsprogrammet.

## 2.3 Hvordan organisere et introduksjonsprogram?

Det finnes mange ulike måter for en kommune å iverksette et introduksjonsprogram på. Som vi har vist skiller kommunene/bydelene seg noe fra hverandre med hensyn til hvordan de har operasjonalisert virkemidlene som skulle prøves ut. Det varierer også hvor introduksjonsprogrammene har vært lokalisert, hvilken etat som har hatt ansvar for gjennomføringen av programmene, hvilke etater som samarbeider om å gi et kvalifiseringstilbud og på hvilken måte de samarbeider. Dessuten varierer *antall* deltakere og *hvem* som er målgruppen for introduksjonsprogrammet i de ti forsøksprosjektene.

Halvparten av de ti prosjektene har vært lokalisert på flyktningkontoret i kommunen, ett prosjekt var lokalisert på Aetat, ett på servicekontoret (underlagt helse- og sosialavdelingen i bydelen), ett prosjekt var lokalisert på en egen introduksjonsavdeling av voksenopplæringen mens ett var plassert i en egen selvstendig flyktning- og innvandrerenhet på rådhuset. Prosjektene har også valgt ulike organisatoriske løsninger når det gjelder sammenslåing eller samarbeid mellom flyktningekontor og voksenopplæringen. Tre av prosjektene tilbyr sine tjenester bare til et utvalg av de nyankomne, mens de andre syv prosjektene har inkludert alle. Dette er strengt tatt ikke et organisatorisk kjennetegn, men kan ha stor betydning for hva slags organisatorisk løsning som velges, og hvordan denne fungerer. Vi har derfor valgt å kategorisere prosjektene etter samarbeidsform og hvorvidt de tilbys til alle nyankomne.

Tabell 2.3 Ulike måter å organisere et introduksjonsprogram

		<b>Samarbeid mellom administrativt separate etater</b>	<b>Fysisk og/ eller administrativt sammenslåing av flyktningkontor og VO</b>
<b>Tilbud til alle nyankomne</b>	Ja	1A (5 prosjekter)	1B (2 prosjekter)
	Nei	2A (1 prosjekt)	2B (2 prosjekt)

### Modell 1: Introduksjonsprogram – et tilbud til alle nyankomne

#### 1A: Samarbeid mellom administrativt separate enheter

Fem av de ti prosjektene er organisert som et samarbeid mellom flere etater. I denne modellen vil voksenopplæringen, Aetat, flyktningekontoret og sosialkontor være administrativt og fysisk separate enheter. Det er i alle prosjektene ansatt en prosjektleder som har et koordinerende ansvar. I fire prosjekter er prosjektlederen tilknyttet

flyktningekontoret, mens en prosjektleder er ansatt delvis ved voksenopplæringen og delvis ved Aetat. Deltakernes primære kontaktpersoner er ikke nødvendigvis tilknyttet samme etat, men kan sitte på flyktningkontoret, sosialkontoret, voksenopplæringen eller på Aetat. Prosjektleder og kontaktpersonene forsøker å legge til rette for at deltakere skal få de ønskete tjenester fra de ulike etatene etter behov. Et vanlig eksempel er at prosjektleder og kontaktpersonene (flyktningkonsulentene) er ansatt ved flyktningkontoret. De fem prosjektene som har organisert seg på denne måten varierer imidlertid noe med hensyn til hvem som har ansvar for hva i de ulike etatene.

### **1B: Sammenslåing av den flyktningefaglige delen og voksenopplæringen**

To prosjekter har omorganisert flyktningarbeidet i kommunen ved å samle tidligere atskilte etater som voksenopplæring og flyktningkontor i én større kvalifiseringssenhet. Ett av de to prosjektene har valgt en *fysisk* samlokalisering i et eget introduksjonssenter, mens det andre har en felles *administrativ* organisering av enheten. Helsesøster er trukket inn i enheten. De nye kvalifiseringssenhetene består av to fagavdelinger med hver sin leder. Den ene delen er en språkfaglig avdeling med ansvar for språkopplæringen og den andre er en flyktningefaglig avdeling med ansvar for etablering, kvalifisering og arbeid. Prosjektene rapporterer om en del problemer i oppstartsfasen knyttet til ulike arbeidskulturer og forståelseshorisonter i de to tidligere atskilte etatene. Prosjektlederne har i så måte hatt en stor utfordring i å fungere som brobyggere mellom avdelingene og få til et samarbeid om – og forståelse for – blant annet handlingsplaner og kartlegging.

## **Modell 2: Introduksjonsprogram for et utvalg deltakere**

### **2A: Samarbeid mellom administrativt separate enheter**

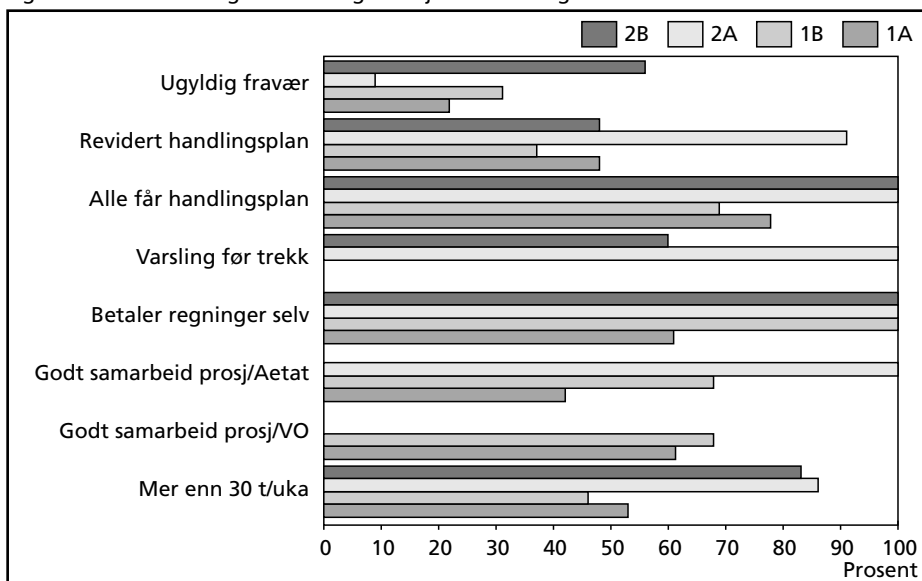
Ett prosjekt er organisert som et forsøksiltak i en egen spesialopprettet introduksjonsfilial av voksenopplæringen for et begrenset antall deltakere i kommunen. Bare en liten brøkdel av de nyankomne får tilbud om å delta. Flyktningkontoret står for silingen av deltakere ut fra kriterier som motivasjon, om de har barn og annet. Deltakerne i prosjektet får ifølge prosjektlederen følelsen av å være «en av de få heldige utvalgte». Prosjektleder har det overordnede ansvaret for kvalifiseringstilbudet og er plassert i samme bygning som undervisningen foregår. Lærerne er håndplukket og ansatt spesielt til introduksjonsprogrammet, og er i utgangspunktet positivt innstilt på de metodene som skal prøves ut. Deltakernes kontaktpersoner er plassert på flyktningkontoret og det må bestilles time for samtale med kontaktpersonene. Det rapporteres om tett kontakt mellom deltakere, lærere og prosjektleder. I stor grad fungerer også lærerne og prosjektleder som kontaktpersoner for deltakerne, ved

at de er tilgjengelige og hjelper dem med ulike praktiske hverdagsproblemer. Introduksjonsprogrammet er dessuten lokalisert i samme bygning som Aetat og en representant er tilgjengelig for deltakerne to timer en fast dag hver uke.

## 2B. Sammenslåing av den flyktingefaglige delen og voksenopplæringen

To av prøveprosjektene er bydelsprosjekter i Oslo. Ansvaret for gjennomføringen av forsøksprosjekt med introduksjonsprogram er lagt til to allerede eksisterende kvalifiseringstiltak i bydelene. Det ene tiltaket er underlagt flyktningskontoret. I den andre bydelen finnes ikke flyktningskontor, og prosjektet er plassert på servicekontoret for arbeid og kvalifisering, som er underlagt helse- og sosialavdelingen i bydelen. Servicekontoret gir tilbud til arbeidsledige, i hovedsak brukere fra bydelens sosialsentre. Her gis råd og veiledning og tilbud om kurs, tiltaksplasser og aktiv jobbsøking. Det er egne tilbud til kvinner og menn med minoritetsbakgrunn, til ungdom under 25 år, til langtids sosialklienter og til forsørgere med overgangstønad. Deltakere til begge prosjektene siles inn fra en ekstern etat, for eksempel sosialkontoret, Aetat eller flyktningskontoret etter bestemte kriterier. Kvalifiseringstiltakene har kun plass til et avgrenset antall deltakere. Prosjektene har ansatt en prosjektleder, en lærer fra voksenopplæringen, en egen praksisplassansvarlig og kontaktpersoner. Det meste av kvaliferingen, også å skaffe praksisplasser, kan dermed foregå innenfor selve tiltaket.

Figur 2.2 Sammenheng mellom organisasjonsmodell og bruk av virkemidler





## Hva betyr måten å organisere på for gjennomføring av virkemidlene?

I figur 2.2 gir vi en samlet oversikt over sammenhengen mellom organisasjonsmodell og gjennomføring av noen sentrale virkemidler. Vi finner at måten introduksjonsprogrammet organiseres på, har effekter på det tilbudet deltakerne får.

### Bedre etatssamarbeid ved fysisk og administrativ sammenslåing

Flere prosjektledere og representanter fra voksenopplæring og Aetat fremhevet at samarbeid mellom etatene er krevende og langt fra noen selvfølge. Flere hadde en oppfatning av å leve i ulike verdener. I modell 1A og 2A, hvor det samarbeides mellom administrativt separate enheter, sitter de involverte etatene i stor grad på hver sin tue. I flere tilfeller oppleves avstanden stor mellom organisasjonskulturene på flyktningkontorene og voksenopplæringene. Dette kan gjøre det vanskelig å etablere klare og entydige mål alle de involverte arbeider i forhold til. Det store spørsmålet og diskusjonstemaet i de prosjektene som organiserer seg på denne måten er *hvem* som har ansvar for *hva* og til *hvilken tid*. Ansvarsfraskrivelse er et kjent problem i denne forbindelse. Som vi ser over av figur 2.2 oppleves samarbeidet i størst grad som godt av både prosjekt og voksenopplæringen i modell 1B, hvor flyktningkontor og voksenopplæring er slått sammen enten administrativt eller fysisk. Her er det tatt et bevisst organisatorisk grep nettopp som følge av dårlige samarbeidsforhold i kommunen. Å samle flere etater under én paraply vil bedre forutsetningene for et godt samarbeidsklima. En felles kvalifiseringsenhet kan skape en bro mellom to tidligere atskilte enheter med i utgangspunktet ulike organisasjonskulturer. For deltakerne vil det å ha alt på ett sted gjøre det enklere å orientere seg og det vil skapes en større nærhet til introduksjonsprogrammet. En fysisk samlokalisering betyr i følge prosjektlederne mye for den daglige oppfølgingen av flyktningene. Samarbeidet med Aetat vil imidlertid være like vanskelig å løse med mindre de også samlokaliseres. Samarbeidet med Aetat oppfattes som best i modell 2A (tilbudet gis til et utvalg av de nyankomne, og det samarbeides mellom administrativt separate enheter). Dette skyldes helt klart at prosjektet befinner seg i samme lokaler som Aetat. Dette anser både Aetat og prosjektleder som et stort fortrinn for samarbeidet fordi det lett etableres en personlig relasjon mellom en konsulent fra Aetat og deltakerne i prosjektet. Også i modell 1B (tilbud gis til alle nyankomne, og flyktningekontor og voksenopplæring er slått sammen fysisk eller administrativt) oppleves samarbeidet med Aetat å fungere godt. Ett av prosjektene som inngår i denne modellen er også lokalisert under samme tak som Aetat. En annen årsak til at samarbeidet med Aetat synes å fungere så godt i denne modellen kan være at det er lettere å forholde seg til én større kvalifiseringsenhet som melder behov til Aetat enn flere løsevne etater. Vi ser imidlertid av figur 2.2 at prosjektene som inngår i modell 2B

(tilbud gis til kun et utvalg av de nyankomne, og flyktningekontor og voksenopplæring er slått sammen fysisk eller administrativt) ikke har opplevd samarbeidet med voksenopplæringen som positivt til tross for en viss samlokalisering. Modell 2B består av bydelsprosjektene i Oslo. Prosjektene har hatt en lærer fra voksenopplæringen til å jobbe på prosjektet. Samarbeidet med denne læreren har i begge tilfeller blitt opplevd som svært velfungerende av alle de prosjektansatte. De har hatt stort faglig utbytte av å jobbe under samme tak, i et felles prosjektteam. Som vi viste tidligere i dette kapitlet har imidlertid samarbeidet med hovedskolen Rosenhof vært oppfattet som vanskelig av prosjektene. (Se for øvrig kapittel 4)

### **Mye til noen få – eller litt til mange?**

I modell 2A og 2B er introduksjonsprogrammet forbeholdt et begrenset antall av de nyankomne i kommunen. Dette får helt klare konsekvenser for gjennomføringen av virkemidlene. Vi ser av figur 2.2 at prosjektene som inngår i disse modellene i størst grad utarbeider handlingsplaner for deltakerne sine, varsler deltakerne før de trekkes for ugyldig fravær og tilbyr et heldagstilbud i betydningen 30 timer undervisning eller mer per uke. I modell 2A (tilbud gis til kun et utvalg av de nyankomne, det samarbeides mellom administrativt separate enheter) revideres også handlingsplanene rutinemessig og deltakerne har svært lite ugyldig fravær. At det er færre deltakere å administrere rundt gjør samarbeidet mindre omfattende og mindre komplisert. Dessuten har man i begge disse modellene på mange måter etablert en miniverden hvor flere instanser er plassert i umiddelbar nærhet til hverandre. Deltakerne er så få og forholdene forøvrig er gjort så små og oversiktlige at det er lett for både prosjektleder og deltakere å holde oversikten. At fraværet er høyt i modell 2B skyldes nok at bydelsprosjektene har hatt en mindre motivert gruppe deltakere, med lengre oppholdstid i Norge og lang fartstid i sosialsystemet. (Se for øvrig kapittel 4)

### **Kommentarer til modellene**

Arbeidsmetodene som brukes i modell 2A og 2B (tilbud gis til kun et utvalg deltakere) kan være vanskelige å gjennomføre dersom introduksjonsprogrammet skal utvides til et tilbud til samtlige nyankomne. Det vil det ikke være kapasitet til. Med mindre det opprettes mange slike små kvalifiseringsenheter i kommunen er dette typiske arbeidsformer som fungerer nettopp i en *prøveprosjekt* fase. Så snart introduksjonsprogram gjøres obligatorisk for samtlige nyankomne må disse prosjektene utvides og i en viss grad omorganiseres. Det holder ikke med et tiltaksapparat beregnet på 15–20 deltakere når det totale antallet nyankomne i kommunen/bydelen er opptil fem ganger så stort. Disse modellene forutsetter en form for samlokalisering av ulike tjenesteytere, og et antall ansatte per deltaker som det kan bli vanskelig å gjennomføre med et større antall deltakere. Det kan dermed stilles spørsmålste

ved hvor fruktbart det er å prøve ut et sett med virkemidler i et såpass begrenset omfang når man vet at deltakerantallet vil øke betraktelig ved innføring av den nye introduksjonsloven. Det positive er at en får prøvd ut virkemidlene i en nokså ren-dyrket og avskjermet form. En får anledning til å drive god og tett oppfølging, det er enklere å skrive handlingsplaner, gi alle et heldagstilbud og lettere å få til et godt samarbeid med Aetat når lærere, prosjektleder og Aetat befinner seg i samme bygning og deltakerne er så få. Når alle nyankomne skal ha dette tilbudet endres imidlertid vilkårene og rammebetingelsene for introduksjonsprogrammet så mye at vi er redd for at erfaringene fra forsøksvirksomheten vil ha en nokså begrenset overføringsverdi.

## 2.4 Oppsummering

De ti nye prøveprosjektene har i større grad enn de 16 første prosjektene evnet å iverksette de virkemidlene som skulle prøves ut. Ni av ti prosjekter har etablert en alternativ inntektssikring som er et reelt alternativ til sosialhjelp. Prosjektene har nokså høy bevissthet om viktigheten av tett oppfølging og innholdet i oppfølgingen. Oppfølgingen er generelt tettere og mer systematisk enn i de 16 første prosjektene. Dessuten er hovedinntrykket vårt at prosjektene har vektlagt kvalitet på innholdet og relevansen i heldagstilbudet sterkere enn kvantiteten på tilbudet. Om ikke alle prosjektene makter å tilby et heldagstilbud av god kvalitet 37,5 timer i uken, har dette i stor grad vært et bevisst valg om heller å redusere antall timer med kvalifisering enn å fire på innholdets kvalitet. Dette er kanskje en av årsakene til at deltakernes fravær fra undervisningen gjennomgående har vært lavt. Stort sett har prosjektene samarbeidet godt med omliggende etater som voksenopplæringen og Aetat. Problemene har stort sett vært knyttet til å få lærerne til å undervise ute på praksisplassene og få til en felles forståelse av mål og midler mellom de ansatte på flyktningkontorene og lærerne. Aetat har gjennomgående rapportert at de har hatt for lite ressurser og kapasitet til å spille en mer aktiv rolle i introduksjonsprogrammet. Det har vært gjort enkeltstående forsøk med ulike former for tverrfaglige team og skriftlige samarbeidsavtaler mellom enkelte av prosjektene og Aetat. Fra Aetats side rapporteres ressursmangel som det avgjørende hinder for samarbeid. Samarbeidet har dessuten fungert best der tidligere separate etater har inngått administrative samarbeid eller også har blitt fysisk samlokalisert. Mye tyder på at fysisk nærhet mellom involverte etater bidrar til mer flyt i samarbeidet og økt engasjement hos de involverte aktørene. Større kvalifiseringsenheter med felles administrasjon synes også å gjøre det lettere å få etablert en større grad av enighet om hva som er målet, og hvilke midler som må til for å nå det.



## 3 Heldagstilbud

Fra første september 2004 gjør den nye introduksjonsloven det obligatorisk å innføre et heldags kvalifiseringsprogram for samtlige kommuner som bosetter flyktninger. Fafos evaluering av til sammen 26 forsøksprosjekter viser at en av hovedutfordringene for prosjektene har vært å lage et heldagstilbud med relevant innhold. Mye tyder derfor på at flere kommuner vil få problemer med å tilby et heldagstilbud til samtlige av de nyankomne flyktningene som skal delta i introduksjonsprogrammene. Ett av hovedproblemene har vært å finne tilbud med nok relevans, og tilstrekkelig varighet og omfang, slik at tilbudet kan utgjøre et heldagsopplegg som virker kvalifiserende. En sentral forutsetning for at en kommune skal kunne lage gode heldagstilbud er for det første at de besitter kunnskap om hva et heldagstilbud kan inneholde. Vi vil derfor i dette kapittelet skissere elementer som *kan* og *bør* inngå i et heldags kvalifiseringsopplegg, og undersøke hvordan de ti nye prosjektene har løst utfordringen med å tilby heldagsopplegg for sine deltakere. Vi vil også se nærmere på om innholdet, og sammensetningen av elementer som kan inngå i et heldagstilbud, virker inn på selve integreringsprosessen.

### 3.1 Grunnleggende kvalifisering – hva er det?

Som en oppfølging av Stortingsmelding nr. 17 (1996–97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, ble det i 1998 nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe for å utrede en ordning med introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. I deres rapport ble det pekt på at kvalifisering av nyankomne er et uklart definert opplæringsområde med behov for klargjøring av målsettinger, begrepsinnhold og virkemidler. I Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001) forstås grunnleggende kvalifisering som tilegnelse av informasjon og kunnskap som gjør nyankomne flyktninger i stand til å delta i samfunnslivet og fungere i ordinært arbeid, eller i stand til å benytte seg av det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet. KRD ga i 2000 UDI i oppdrag å nedsette en arbeidsgruppe som skulle utrede om det er behov for nærmere retningslinjer for samarbeid i den grunnleggende kvalifiseringen av nyankomne.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Arbeidsgruppen besto av representanter fra UDI, Arbeidsdirektoratet, Statens utdanningskontorer, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene og Kommunenes sentralforbund.

Arbeidsgruppen leverte en rapport om samarbeid, ansvar og roller i et introduksjonsprogram. Her peker de på at det mest kritiske punktet for en vellykket gjennomføring av et introduksjonsprogram er at de mest sentrale programelementene faktisk finnes og er tilgjengelige etter deltakernes behov. De advarer videre mot å la det utvikle seg en for snever forståelse av hva grunnleggende kvalifisering er og bør være. Hva har de ti prosjektene forstått med grunnleggende kvalifisering? Hva har tiltaksviften inneholdt for deltakerne som har vært med i introduksjonsprogrammet i denne omgang?

### **Tiltaksviften – hva kan den bestå av?**

I NOU 2001:20 (Ot.prp. nr.28) Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (side 113) heter det at «programmet skal minst inneholde a) norskkopplæring, b) samfunnskunnskap, c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet». Det er ikke foreslått lovfestet nærmere hva en tiltaksvifte kan, bør eller må bestå av. I prinsippet kan en tiltaksvifte bestå av veldig mye forskjellig, og det er langt på vei fantasien og kreativiteten til den iverksettende instans som til syvende og sist avgjør sammensetningen av elementer som kan inngå i et heldagsprogram. Et kriterium er selvsagt at elementene skal virke kvalifiserende. Dessuten avhenger sammensetningen av tilbudet av hvilke elementer som faktisk er tilgjengelige. En del av de personene som er med i et introduksjonsprogram har dessuten liten sannsynlighet for å kunne delta i ordinært arbeid eller ordinær utdanning etter endt kvalifiseringsløp på grunn av psykiske eller fysiske helseproblemer, manglende skole- og arbeidserfaring og lignende. Å gi slike deltakere et godt kvalifiseringstilbud kan være en utfordring. En løsning vil være et kvalifiseringsopplegg som i større grad retter seg mot sosial og samfunnsmessig deltakelse slik at de i det minste vil kunne være i stand til å følge opp barna sine i det norske skolesystemet og forholde seg til det offentlige systemet på en adekvat måte. Flere prosjekter har også latt helsebringende tiltak inngå i kvalifiseringstilbudet. Her vil vi gi en oversikt over hvilke elementer som inngår, eller er planlagt brukt, i de ti forsøksprosjektene. Det finnes en lang rekke mulige måter å kombinere elementene på. Tanken er at deltakere i introduksjonsprogrammet skal få satt sammen et skreddersydd kvalifiseringsopplegg tilpasset egne ønsker, evner og behov.

#### **1) Norsk med samfunnskunnskap**

Et kjerneelement i et introduksjonsprogram er Norsk med samfunnskunnskap. Kommunen har ansvar for opplæring i norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige voksne.<sup>2</sup> Deltakere som har utdanning tilsvarende grunnskole fra hjem-

<sup>2</sup> Jamfør Forskrift av 28. februar 1992 nr. 342 gitt i medhold av lov av 28.mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring.(Ot.prp.28 (2002-2003))

landet får tilbud om A-løp, som er opp til 850 timer. Deltakere som har utdanning tilsvarende mindre enn grunnskole fra hjemlandet får tilbud om opp til 3000 timer. Samfunnskunnskap er en integrert del av norskopplæringen og skal dekke temaer som norsk historie, kultur, familie- og samfunnsliv.<sup>3</sup> Norskopplæringen skal skje i samsvar med Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og skal starte så snart som mulig og ikke senere enn tre måneder etter bosetting i en norsk kommune.

## **2) Språkpraksis/arbeidstrening/praksisplass i kommunal regi**

Begrepene språkpraksis, arbeidstrening og praksisplass blir ofte brukt om hverandre. Der det skilles mellom språkpraksis og praksisplass er det likevel en del variasjon med hensyn til hva som legges i begrepene i de ulike kommunene. For mange nyankomne vil det være aktuelt å kombinere norskopplæringen med praksisplass i en såkalt *språkpraksis*. Praksisen kan da virke som en arena for språkopplæring så vel som sosial læring. Denne formen for praksis kan enten finne sted på ordinære arbeidsplasser eller i konstruerte plasser laget spesielt for denne typen opplæring. Lærerne vi snakket med var enige om at det viktigste ved en språkpraksis var at språket står mer i sentrum enn selve arbeidet, samt at deltakeren har en kontaktperson eller fadder på arbeidsplassen som hjelper til med den sosiale integreringen på arbeidsplassen og andre praktiske ting. I mange tilfeller vil deltakere med språkpraksis bli fulgt opp av læreren ute på arbeidsplassen, enten ved at læreren underviser ute på plassen eller at læreren trekker elementer fra språkpraksisen inn i den generelle skoleundervisningen. Det varierer fra kommune til kommune hvor sterke krav som stilles til lærerens medvirkning for at en skal kalle praksisen en språkpraksis. De fleste prosjektene hadde planer om å få til undervisning ute på praksisplassen i fremtiden, men bare et mindretall hadde per intervjutidspunkt fått dette til. Dette skyldtes mangel på tid, penger og villige lærerkrefter. *Praksisplass* eller *Arbeidstrening* hvor selve arbeidsopplæringen er det sentrale er en annen mulighet. Dette brukes gjerne der deltakerne kan en del norsk ved utplassering. Ingen av de ti kommunene skiller klart mellom arbeidstrening og praksisplass. De fleste bruker begrepet praksis om det meste.

## **3) Kurs og arbeidsmarkedstiltak i Aetats regi**

Å få flyktingene raskest mulig over i ordinært arbeid er et uttalt mål for introduksjonsprogrammene. En del av deltakerne vil ha behov for arbeidsmarkedstiltak for å komme seg ut i jobb. Aktuelle tiltak vil være lønnstilskudd, arbeidspraksis, opplæring, midlertidig sysselsetting, arbeid med bistand, bedriftsintern opplæring,

<sup>3</sup> Det ligger inne forslag om revisjon av opplæringsplan for voksenopplæringen. Resultatet vil bli at det legges sterkere press på kommunene om å sette i gang kurs, siden deler blir gjort til en individuell rett.

bedriftsintern attføring, arbeidsmarkedsbedrifter og varig tilrettelagt sysselsetting. (UDI, 2001)<sup>4</sup> De mest vanlige tiltakene for deltakere i introduksjonsprogram er arbeidspraksis, AMO-kurs og lønnstilskudd. Det er viktig å skille mellom praksisplasser i kommunal regi og arbeidspraksis i Aetats regi. Aetats arbeidspraksis har som hovedmål å øke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid eller utdanning og avklare den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Aetat har ansvar for å følge opp deltakeren og arbeidsgiver samt utbetale kursstønad.

#### **4) Grunnskole for voksne/innføringskurs for videregående opplæring/høyere utdanning**

Flere av de flyktningene som kommer til en norsk kommune flyktet fra hjemlandet før de fikk fullført utdanningen sin. Mange har store ønsker om å fortsette utdanningen i Norge. Introduksjonsprogrammet har som oppgave å løse deltakere som ønsker det over i ordinær utdanning i det norske skolesystemet. Fra høsten 2002 fikk alle voksne en individuell rett til opplæring på grunnskolenes område. Retten gjelder også for dem som omfattes av introduksjonsloven. Vilåret er at vedkommende ikke har fullført grunnskole eller selv mener det er ønskelig eller nødvendig. Regjeringen mener det er viktig at disse personene får grunnskoleopplæring som et ledd i den grunnleggende kvalifiseringen for å komme inn på arbeidsmarkedet. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. Innføringskurs for videregående opplæring skal forberede deltakerne på inntak i ordinære grunnkurs på videregående nivå. (Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001)) Enkelte prosjekter har også latt mindre innføringskurs og kurs med få vektall på universitets eller høyskolenivå inngå i tiltaksviften.

#### **5) Realkompetansevurdering/yrkesprøving**

Yrkesprøving er en metode for vurdering av realkompetanse som har vist seg godt egnet til å vurdere en persons konkrete evner til å utøve et yrke. Begrepet realkompetanse omfatter all formell og uformell kompetanse et menneske har, uavhengig av hvor og hvordan den er tilegnet. Personer med rett til videregående utdanning, og som ønsker å gå ut i arbeid, har nå rett til å få dokumentert sin yrkeskompetanse. Tidligere gjaldt retten til realkompetansevurdering bare for dem som ønsket å ta ut sin rett til fortsatt skolegang. Hittil har personer som mangler dokumentasjon på sin realkompetanse ofte hatt vanskelig for å finne arbeid relatert til sine kvalifikasjoner. Problemer med å få godkjent utdanning og yrkeserfaring fra utlandet fører til at mange enten må ta hele utdanningen på nytt i Norge, eller at de får tilbud om jobber som ikke er relevante i forhold til kvalifikasjoner. (Ot.prp. nr. 25 (2002–2003)). De som har ansvar for å koordinere introduksjonsprogrammet bør

<sup>4</sup> Rapport fra den tverretatlige samarbeidsgruppen.



dermed ha god kjennskap til hvordan systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning fungerer.

## 6) Annet

For å fylle opp timeplanen til deltakerne slik at tilbudet ligger tettest mulig opp mot et heldagstilbud har flere kommuner inkludert en del elementer i kvalifiseringen i tillegg til det som er nevnt over. Ettersom mange av prosjektene ikke kan tilby et helårstilbud på grunn av Voksenopplæringsens ferier har flyktningkontoret enkelte steder arrangert *temaundervisning i ferier*. Her har de for eksempel invitert representanter for ulike etater i kommunen som har kommet og informert om sine tilbud. Det kan være lensmannen i kommunen eller ligningssjefen som forteller om det de driver med, og hvilke retter og plikter deltakerne har i kommunen. Det har også vært arrangert såkalt samfunnsforståelse på morsmål i feriene. I enkelte kommuner med *flyktningeguideprosjekt* har deltakerne fått inkludert timene de er sammen med guiden sin i heldagsprogrammet sitt. Enkelte steder får deltakere bruke timer til å *jobbe med egen sak i forbindelse med familiegjengforening eller oppholdstillatelse*. Å være *trener for et fotballag* kan også inngå i et heldagsprogram og flere prosjekter betaler kursavgift slik at deltakerne kan være med i andre kurs og tilbud som for eksempel aerobic eller svømming. *Aktiv jobbsøking* regnes i flere prosjekter som kvalifisering og det settes av timer til dette. I tillegg får deltakerne flere steder undervisning i *arbeidslivslære*. Utover dette driver de fleste prosjektene med ulike aktiviteter for å gjøre deltakerne bedre kjent i nærmiljøet. De drar på *bedriftsbesøk, ekskursjoner* og arrangerer *informasjonsmøter* hvor de inviterer inn sentrale personer fra ulike kommunale etater i undervisningen.

## 7) Tiltak for særskilte grupper

Til tross for at introduksjonsprogrammene i prinsippet skal være fleksible og mest mulig individuelt tilpasset er det i følge flere av prosjektlederne en illusjon å tro at det er deltakernes ønsker og mål som styrer innholdet i introduksjonsprogrammet. Tilbudet er av kapasitetshensyn i nokså liten grad individtilpasset og langt mer grupperettet. Tiltaksviften fanger således ikke alltid opp alle grupper som for eksempel de litt eldre, syke og personer uten forutsetninger for å gå ut i lønnet arbeid eller ordinær utdanning. Til tross for liten helhetlig satsing på slike grupper ute i kommunene var det likevel en del enkeltstående tilbud til særskilte grupper rundt om. I tabell 3.1 gir vi en del eksempler på slike tiltak.

Også mange av deltakerne kritiserer introduksjonsprogrammene for å være for lite individuelt tilpasset. Hele 74 prosent av deltakerne (N=129) mente at det var enkelte ting som burde endres og forbedres ved introduksjonsprogrammene før de skal gjøres obligatorisk for alle nyankomne flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering. Flere ønsker seg et bredere kurstilbud med større grad av

Tabell 3.1 Eksempler på tiltak for særskilte grupper

Særskilte grupper	Type tiltak
Eldre*	Miljøgruppe på voksenopplæringen
Analfabeter	Egne grupper på B-løp, egne datakurs, tekstilverksted, matlagingskurs
Personer med svake forutsetninger for arbeid	Ut plassering i vernet bedrift
Enslige menn	Menn og mat-gruppe
De som er i jobb på dagtid	Kveldsundervisning
Sykemeldte	Lærer kommer hjem til vedkommende
Akademikere	Bergenstestkurs, muligheter for norskopplæring i egne høyskoleklasser
Syke og uføre	Fysioterapi, opptreningsprogram, behandling for sykdommer

\* Introduksjonsloven gir rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger mellom 18 og 55 år.

differensiering. Dessuten mener mange at programmene bør gjøres mer målrettet i den forstand at det bør kuttes i timer brukt til det som flere kaller unødvendige kurs som for eksempel menn og mat-grupper, og heller satses mer på å få flere deltakere inn i relevant arbeidspraksis som fører til jobb. Flere av deltakerne legger sterk vekt på at prosjektene i større grad bør drive jobbformidling og bidra aktivt til å forhindre at deltakerne etter endt program går rett ut i arbeidsledighet eller tilbake på sosialhjelp. Samtidig rapporterer i overkant av 80 prosent av deltakerne (N=129) at de opplevde introduksjonsprogrammet som nyttig i den livssituasjonen de befant seg i. De mente at det å kombinere norsk og praksis i et introduksjonsprogram var svært positivt, og at det ville gjøre det lettere for dem å få jobb etterpå. Svært mange pekte på at de gjennom norskundervisningen fikk opparbeidet seg gode språkkunnskaper som de kunne bruke ute på arbeidspraksisen. På praksisplassen ble de kjent med norske mennesker og fikk derigjennom en bredere forståelse for norsk kultur og tenkesett. Alt i alt trodde de at deltakelse i introduksjonsprogrammet var et viktig skritt på veien mot å bli økonomisk selvhjulpne.

### 3.2 Kombinasjon av elementer i et heldagsprogram

I de fleste prosjektene begynte deltakerne i programmet etter en rolig bosettingsfase på inntil tre måneder hvor de etablerte seg med bolig, lærte litt om kommunen, ble gjort kjent med offentlig transport og så videre. De fleste prosjektene hadde kun et begrenset tilbud til de helt nyoppstartede. Deltakerne begynte forsiktig med rundt 20 timer undervisning i uka. Etter hvert som de fikk bedre norskkunnskaper ble

det aktuelt å finne praksisplasser til dem, enten språkpraksis eller arbeidspraksis, og de fikk da gjerne et tilbud på inntil 30–37,5 i uka.

Alle prosjektene kunne tilby heldagsprogram bestående av norskopplæring i kombinasjon med en form for praksisplass. Det varierte imidlertid om det dreide seg om språkpraksis, arbeidstrening eller praksisplass i kommunal regi eller om det var arbeidspraksis i Aetats regi. Noen prosjekter hadde alle variantene, andre steder kun ett tilbud for alle. De fleste prosjektene kunne tilby det meste av det som ovenfor er skissert som mulig innhold i en tiltaksvifte. Med få unntak var det i de minste kommunene mindre utbredt med yrkesprøving, grunnskole, videregående skole eller høyere utdanning som et ledd i introduksjonsprogrammet. Tabell 3.2 gir en oversikt over hva slags heldagstilbud deltakerne fikk ved oppstart i programmene og hvor lang tid i dager og uker tiltakene var planlagt for.

Vi ser av tabell 3.2 at norsk med samfunnskunnskap er det mest utbredte kvalifiseringstiltaket i første fasen av et introduksjonsprogram. 171 av 199 innrapporterte deltakere hadde norskundervisning de første fire ukene etter oppstart i programmet. 59 av deltakerne, (30 prosent), hadde enten språkpraksis, arbeidstrening eller praksisplass. 35 deltakere, nesten 20 prosent, hadde kurs og/eller arbeidsmarkedstiltak. Vi ser av tabellen at få deltakere (ni personer) hadde tilbud om enten grunnskole eller videregående skole som ledd i programmet. Ingen deltar i høyere utdanning ved oppstart. Noen deltakere har heldagsprogram bestående av ett element, mens de fleste har et program satt sammen av flere ulike elementer. Tabell 3.3 gir en oversikt over de vanligste kombinasjoner av elementer i et introduksjonsprogram. 85 prosent av deltakerne finner sin plass innenfor en av disse kombinasjonene.

Tabell 3.2 Ulike elementer i heldagsprogram ved oppstart

	Timer per dag				Dager per uke				Uker			
	Min	Maks	Gj.sn	N	Min	Maks	Gj.sn	N	Min	Maks	Gj.sn	N
Norsk med samfunnskunnskap	2	7,5	4,8	171	1	5	4,2	168	2	38	10,8	79
Kommunal språkpraksis	2,5	8	5,7	35	1	5	2,8	35	4	44	15,7	10
Kommunal arbeidstrening	4	8	6,3	7	1	5	2,4	7	19	19	19	1
Kommunal praksisplass	6	8	7,8	17	2	2	2	16	4	16	12	3
Kurs i Aetats regi	2	8	3,9	25	1	5	2,15	26	4	16	10,1	9
Andre arbeidsmarkedstiltak	6,5	7,5	7,1	10	2	5	3,2	10	12	16	14	2
Grunnskole	1	7	2,6	7	4	5	4,7	6	4	4	4	1
Videregående skole	6	7,5	6,8	2	5	5	5	1	4	4	4	1
Høyere utdanning	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Øvrig kvalifisering	0,5	8,5	3,5	58	1	7	3,9	55	2	16	4,5	20
Ordinært arbeid	3,5	7,5	6,3	6	1	5	3,8	6	-	-	-	-

Tabell 3.3 De vanligste kombinasjoner av elementer i et heldagsprogram

Norsk med samfunnskunnskap	24% (47)		
Norsk med samfunnskunnskap	Øvrig kvalifisering	20% (39)	
Norsk med samfunnskunnskap	Arbeidspraksis	17% (34)	
Norsk med samfunnskunnskap	Kurs/Arbeidsmarkedstiltak	9% (18)	
Norsk med samfunnskunnskap	Øvrig kvalifisering	Arbeidspraksis	5% (10)
Norsk med samfunnskunnskap	Arbeidspraksis	Kurs	4% (8)
Norsk med samfunnskunnskap	Øvrig kvalifisering	Kurs	3,5% (7)
Norsk med samfunnskunnskap	Arbeidspraksis	Grunnskolefag	2,5% (5)

Rundt 30 prosent av deltakerne har bare ett element i sitt kvalifiseringsopplegg ved oppstart. Majoriteten av disse har norsk med samfunnskunnskap. Ellers er det enten arbeidsmarkedstiltak, ordinær utdanning eller ordinært arbeid som fyller dagene til disse deltakerne. Om lag halvparten av deltakerne (94 personer) har et introduksjonsprogram bestående av to elementer. Mest utbredt er norsk med samfunnskunnskap i kombinasjon med det som her benevnes øvrig kvalifisering.<sup>5</sup> Nest etter dette følger kombinasjonen norsk med samfunnskunnskap og en form for arbeidspraksis eller kurs/arbeidsmarkedstiltak.<sup>6</sup> 32 deltakere har hatt et tilbud bestående av tre elementer. De vanligste kombinasjonene her er norsk med samfunnskunnskap sammen med øvrig kvalifisering og enten arbeidspraksis, kurs eller grunnskolefag.

### **Påvirker innholdet i heldagsprogrammet integreringsforløpet?**

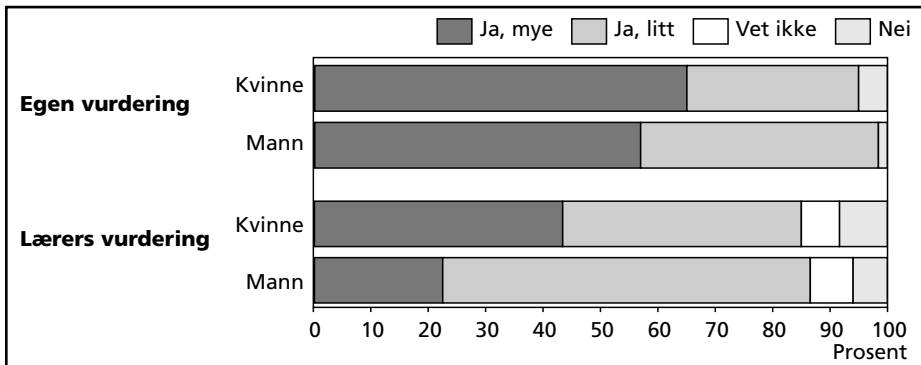
Vi kan måle integrasjon på en rekke ulike måter. Her har vi valgt å se spesielt på fire aspekter; 1) har fått jobb, 2) har begynt i ordinær utdanning, 3) har fått større sosialt nettverk og 4) har forbedret språkkunnskapene sine.

Av de 176 deltakerne vi har fulgt fra oppstart til avslutning i programmet har 29 kommet ut i arbeid og 10 har begynt i ordinær utdanning. Det vil si at i overkant av 20 prosent av deltakerne har kommet enten i jobb eller utdanning. Vi har selv intervjuet 129 av deltakerne. Av disse har vi opplysninger om sosialt nettverk for 126, og nesten halvparten (44 prosent) av dem oppgir at de har fått flere venner i løpet av programperioden. 36 prosent oppgir ved siste intervjudtidspunkt at de er sammen med venner oftere enn før. Ved prosjektavslutning mente 121 av 134 deltakere at de var blitt bedre i norsk i løpet av det siste halvåret, 76 mente at de var blitt mye bedre. Det var ingen store forskjeller på mannlige og kvinnelige deltakeres oppfatning om egen norskprogresjon. Deltakernes vurdering av egen

<sup>5</sup> Øvrig kvalifisering viser til tilleggsfag, valgfag, temagrupper, selvstudium, lekselesing og hjemmearbeid.

<sup>6</sup> Her brukes begrepet arbeidspraksis om språkpraksis, praksisplass og arbeidstrening i kommunal regi.

Figur 3.1 Vurdering av språkprogresjon i løpet av siste halvår. N=134



Tabell 3.4 Andel av deltakerne som har gått ut i jobb, utdanning, fått flere venner eller forbedret språkkunnskaper

	Andel av deltakerne		Antall gyldige case i datasett N
	Prosent	Deltakere	
Ordinær jobb	17	29	176
Ordinær utdanning	6	10	176
Flere venner	44	56	126
Har hatt mye språkprogresjon siste halvår:			
Egen vurdering	57	76	134
Lærers vurdering	30	40	134

progresjon er gjennomgående mer positiv enn lærernes vurdering, men også lærerne mener at det store flertall har hatt progresjon. Sammenliknet med deltakernes egne oppfatninger mener de imidlertid betydelig sjeldnere at progresjonen er stor.

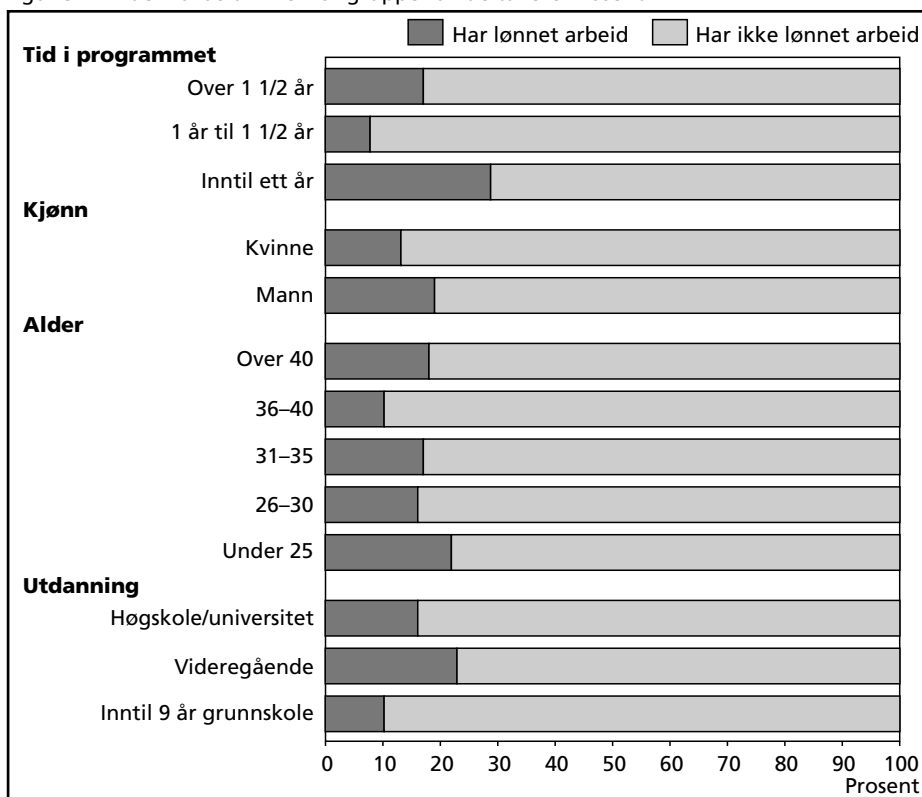
Vi vil nå se nærmere på *hvem* det er som går ut i jobb eller utdanning, får flere venner og forbedrer sine språkkunnskaper. Vi spør videre hva som er årsaken til at noen av deltakerne oppnår gode resultater og blir raskt integrert i samfunnslivet, mens andre ikke blir det. Hva virker inn på resultatene? Er det selve innholdet i, og kombinasjonen av elementer som inngår i et heldagsprogram, eller er det andre faktorer som er årsaken til de varierende resultatene?

### Overgang til ordinært arbeid

At bare 29 deltakere har kommet ut i lønnet arbeid kan umiddelbart virke som et dårlig resultat. Det er imidlertid viktig å påpeke at denne evalueringen gjøres etter nokså kort tid, og at flere deltakere fortsetter i introduksjonsprogrammet etter endt prøveprosjekt. Det er altså ikke slik at alle deltakere som ikke har fått arbeid på evalueringstidspunktet har gått rett over på sosialhjelp. Dessuten er det ikke nødvendigvis slik at det å komme raskt ut i jobb er udelte positivt. Mange flyktninger

får ofte en løselig tilknytning til arbeidsmarkedet ved at de får korte vikariater og strøjobber. Faren for utstøtelse ved eventuelle innskrenkninger i bedriften vil for mange være overhengende. Dersom flyktningene i tillegg har manglende norskkunnskaper og lite arbeidserfaring fra før vil veien være kort tilbake til sosialhjelp. I enkelte tilfeller vil det derfor kunne argumenteres for at det ville vært positivt å blitt værende i introduksjonsprogrammet en stund til, lært litt mer norsk og få litt yrkeserfaring gjennom en relevant praksisplass. Figur 3.2 gir en oversikt over andelen som har kommet i arbeid fordelt på tid i programmet (N=176), kjønn (N=176), alder (N=173) og utdanningsnivå (N=135). Som illustrert i figuren er gruppen som har fått lønnet arbeid størst blant deltakere som har vært med i programmet relativt kort tid, det vil si i inntil ett år.<sup>7</sup> Denne gruppen har større sannsynlighet for å få jobb enn de som har vært med i programmet over en lengre periode. Dessuten

Figur 3.2 Andel i arbeid innenfor grupper av deltakere Prosent



<sup>7</sup> Hvor lang tid deltakerne har vært med i programmet varierer. Enkelte har vært med i kun kort tid for de av ulike grunner har sluttet for å f.eks. begynne å jobbe. Andre er med i programmet i en lengre periode, og flere deltakere fortsetter i kvalifiseringsprogrammet også etter at Fafos evaluering av forsøksprosjektene ble slutført.

har hele 25 av de 29 deltakerne (86 prosent) som har fått jobb vært bosatt i Norge i mer enn to år, mot bare 54 prosent av dem som ikke har fått jobb. Jo lengre du har bodd i Norge, og jo kortere tid du har deltatt i programmet, jo høyere sannsynlighet har du altså for å få jobb. En mulig tolkning av dette er at deltakere som nok ville fått jobb ganske raskt uansett kommer fort ut i jobb uavhengig av programmet, mens de andre deltakerne må være med i programmet lenge nok til at tiltaket faktisk får virke. Midt i mellom er situasjonen verst ettersom deltakerne ikke har de umiddelbare egenskapene som gir jobb, og heller ikke har fått nok tid til å opparbeide dem i regi av tiltaket. Ellers fordeler deltakerne seg nokså jevnt aldersmessig fra 19 til 54 år. Det er like mange under 25 år som over 40 år som har fått jobb, og andelen som har fått jobb er lavest i gruppen deltakere mellom 36 og 40 år. Det er imidlertid ikke statistisk signifikante forskjeller mellom aldersgruppene, slik at sannsynligheten for å få jobb ikke kan sies å variere nevneverdig etter deltakernes alder. Det er størst andel som har fått jobb blant de som har utdanning på et nivå tilsvarende videregående skole. Det er en større andel menn enn kvinner som

Tabell 3.5 Oversikt over tidligere arbeidserfaring, ønskejobb og faktisk jobb i Norge

Tidligere arbeid fra hjemlandet	Ønskejobb i Norge	Faktisk jobb i Norge
Fabrikk	Omsorg/kontor	Renhold
Fabrikk	Hva som helst	Industrimedarbeider
Butikk	Lærer	Renhold
Butikk	-	Produksjonsmedarbeider
Butikk	Butikk	Butikk
Butikk	Veterinær	Vasker på danskebåten
Butikk	Sykepleier	Hjelpepleier
Butikk	Drosjesjåfør	Produksjonsmedarbeider
Lærer/logistiker	Lærer/logistikk	Miljøarbeider
Lærer	Hva som helst	Butikk
Lærer mekaniske fag	Bilmekaniker	Sveiser
Lærer	postkontor/kontor	Pleieassistent
Lærerassistent	Industri/butikk	Butikk
Låsesmed	Mekaniske fag	Mekaniker
Gullsmed	Gullsmed	Fabrikkmedarbeider
Tekniker	Frisør	Frisør
Billakkerer	Billakkerer	Billakkerer
Billakkerer	Billakkerer	Billakkerer
Fotograf	Fast arbeid	Brevsortering
Handelsdepartementet	Fysisk arbeid	Skiferbrudd
Togfører	Industriarbeid	Industrimedarbeider
Radioreporter	Humanitær organisasjon	Renholder

har fått jobb, men kjønnsforskjellene er imidlertid ikke så store at vi kan snakke om en positiv effekt av det å være mann. Det store bildet viser alt i alt at det er små forskjeller mellom de ulike gruppene, og de aller fleste deltakerne forblir uten jobb uansett alder, kjønn, utdanning og tid i programmet

Ser vi på hva slags arbeid deltakerne har gått ut i viser tabell 3.5 at de fleste av deltakerne som har jobberfaring fra hjemlandet har fått en jobb som står i rimelig forhold både til tidligere jobberfaring og de jobbønskene de hadde da de startet i programmet. Vi finner eksempler på tidligere billakkerere som fortsetter å jobbe som det her i Norge, eller tidligere butikkmedarbeidere som får seg jobb i butikk. Minst fem av de 29 har imidlertid fått helt åpenbare ikkerekvivalente jobber, sett i forhold til hva de hadde av erfaring fra tidligere og hva de ønsket å jobbe med i Norge. Et klart eksempel er gullsmeden som ønsket å jobbe som gullsmed også i Norge, men som fikk avslag hos samtlige gullsmeder i kommunen, og til slutt tok seg jobb som fabrikkmedarbeider. Et annet eksempel er den tidligere butikkmedarbeideren som ønsket å bli veterinær i Norge, men som fikk seg jobb som renholdsarbeider på en båt. Vedkommende var bare 25 år gammel og hadde i prinsippet gode muligheter for å kunne utdanne seg til å bli veterinær. Det kan imidlertid tenkes at han betraktet renholdsjobben som en midlertidig jobb før han begynte på videre skolegang. En stor andel av dem som har gått ut i arbeid oppgir at de planlegger å ta mer utdanning i Norge.

### Hva styrker sannsynligheten for å komme ut i jobb?

Som vist i tabell 3.6 finner vi at både det å ha en praksis plass og å delta i et arbeidsmarkedstiltak påvirker sannsynligheten for å komme i arbeid. Av dem som har hatt praksis plass har 44 prosent fått jobb, mot bare 12 prosent av dem som ikke har hatt. Av de som har hatt arbeidsmarkedstiltak har 46 prosent fått jobb mot bare 14 prosent av dem som ikke har hatt. Disse funnene kan skyldes at mange praksis plasser, kommunale så vel som i regi av Aetat, etter en tid blir omgjort til fast arbeid for deltakere i introduksjonsprogram, dersom arbeidsgiverne er fornøyd med innsatsen deres. Funnene indikerer også at arbeidsmarkedstiltakene har en kvalifiserende

Tabell 3.6 Andel av dem som har hatt gjeldende kvalifiseringselement som har fått jobb

	Har hatt praksis plass		Har hatt arbeidsmarkedstiltak		Har norsk arbeidserfaring	
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
Har fått jobb	44	12	46	14	31	12
Har ikke fått jobb	56	88	54	86	69	
Totalt	100	100	100	100	100	100
N	23	153	13	163	39	137



effekt. Utover dette finner vi at det å ha tidligere arbeidserfaring fra Norge viser seg relevant for sannsynligheten for å komme i arbeid. Av de som har hatt norsk arbeidserfaring har 31 prosent fått jobb mot bare 12 prosent av dem som ikke har hatt norsk arbeidserfaring. Dette kan bety at når en først har fått et ben innenfor det norske arbeidslivet er det lettere å få jobb nummer to. Gode referanser fra tidligere jobber kan derfor regnes som svært verdifulle. Disse resultatene må imidlertid tolkes med stor forsiktighet ettersom gruppene som har deltatt i de ulike tiltakene som inngår i analysen er relativt små og utgjør svært få personer.

Det kan imidlertid være flere andre variabler som kan tenkes å virke inn på hvorfor disse sammenhengene mellom for eksempel det å ha praksisplass og å komme ut i ordinært arbeid synes å være så sterke. Når vi kontrollerer for andre variabler som kjønn, det å ha høyere utdanning fra hjemlandet, alder, antall år de har vært bosatt i Norge og hvor lang tid de har deltatt i introduksjonsprogrammet i en regresjonsanalyse, finner vi at sammensetningen av kvalifiseringstilbudet har en effekt på resultatene. Det å ha norskopplæring i kombinasjon med arbeidspraksis ser ut til å styrke sannsynligheten for å komme ut i jobb. Sannsynligheten for å komme ut i jobb øker dessuten proporsjonalt med antall år deltakerne har bodd i Norge. Det er også en tendens til at det å være god i norsk ved oppstart og ved avslutning av programmet, gjør det mer sannsynlig at man kommer ut i lønnet arbeid. Videre synes det å være en negativ sammenheng mellom antall dager deltakeren har vært med i programmet og sannsynligheten for å komme ut i jobb. Det vil si at jo lenger deltakeren har vært med i programmet jo lavere er sannsynligheten for å komme ut i jobb. Dette kan mest sannsynlig tilskrives en seleksjonseffekt, i betydningen «de beste går først». Om det har vært spesielle hindringer som har gjort det vanskelig for deltakeren å delta fullt ut i programmet, (for eksempel dårlig bolig, helseproblemer eller familiære problemer), svekker dette rimelig nok sannsynligheten for å komme ut i jobb. Dersom rammebetingelsene er vanskelige er

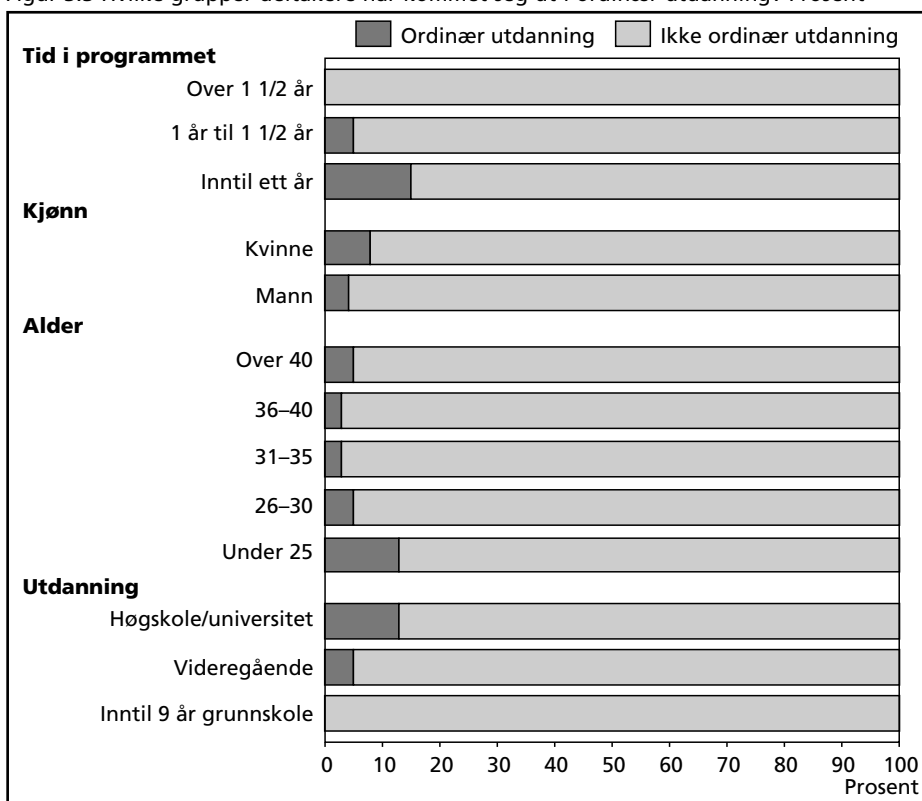
Tabell 3.7 Resultater av regresjonsanalyse; Hva styrker sannsynligheten for å få jobb? (N=173)

	Sannsynlighet for å få jobb
Norsk og praksis i kombinasjon	+ *
Arbeidsmarkedstiltak	+ *
Antall år bosatt i Norge	+ **
Antall dager i programmet	- *
Vanskelige rammebetingelser	- **
Har barn under 11 år*	- *
God i norsk ved oppstart*	( + )

\* viser til en statistisk signifikans på femprosentnivå. \*\* Viser til statistisk signifikans på ettprosentnivå. + angir en positiv statistisk sammenheng. – angir en negativ statistisk sammenheng. Parentes rundt pluss eller minustegn antyder at sammenhengen ikke er statistisk signifikant .

sannsynligheten større for at deltakeren har mer fravær (gyldig og ugyldig) fra kvalifiseringstilbudet. Det synes også å være en tendens til at det å ha ansvar for barn under 11 år gjør det vanskeligere å komme ut i ordinært arbeid. Dette henger naturlig sammen med det som er sagt over. Barn under 11 år krever tid og omsorg. Mangel på barnehageplasser er for eksempel en typisk flaskehals for å kunne delta i programmet på en fullgod måte. Dessuten må barn ofte hentes og bringes og ha tilsyn hjemme ved sykdom og så videre. Dette kan for noen vanskeliggjøre full deltakelse i programmet.

Figur 3.3 Hvilke grupper deltakere har kommet seg ut i ordinær utdanning? Prosent



Tabell 3.8 Resultater av regresjonsanalyse; Hva styrker sannsynligheten for å gå ut i ordinær utd? (N=173)

	Sannsynlighet for å gå over i ordinær utdanning
Skolegang som ledd i programmet	+ *
Antall dager i programmet	- *
Høyere utdanning	+ **

\* viser til en statistisk signifikans på femprosentnivå. \*\* Viser til statistisk signifikans på ettprosentnivå. + angir en positiv statistisk sammenheng. - angir en negativ statistisk sammenheng.

## Overgang til ordinær utdanning

Ti deltakere har gått over i ordinær utdanning. To av de ti har begynt på fag på høgsolenivå, en har begynt på reiselivsutdanning ved Næringsakademiet og resten går på ulike linjer på videregående skolenivå, som mekaniske fag, frisør og helse og sosial. Alle ti har tidligere utdanning på videregående eller universitets-/høgsolenivå fra hjemlandet. De har deltatt i programmet mellom seks måneder og ett og et halvt år. De er relativt unge mennesker, seks av dem er under 30 år. Flertallet opplevde programmet som svært nyttig for deres muligheter videre ut i det norske arbeidslivet.

Figur 3.3 viser andelen som har gått ut i ordinær utdanning etter hvor lang tid de har vært med i programmet (N=176), kjønn (N=176), alder (N=173) og utdanningsnivå (N=135). Figuren illustrerer at andelen som tar ordinær utdanning er størst blant kvinner, personer under 25 år, deltakere med høyere utdanning og deltakere som har vært med i programmet i inntil ett år. Det er imidlertid ikke statistisk signifikante forskjeller mellom de ulike kategoriene, slik at sannsynligheten for å komme ut i ordinær utdanning ikke kan sies å variere nevneverdig etter egenskaper ved deltakerne. Hovedfunnet er dessuten at sannsynligheten for å *ikke* komme ut i ordinær utdanning er størst uansett hvilken kategori man ser på.

## Hva styrker sannsynligheten for å gå over i ordinær utdanning?

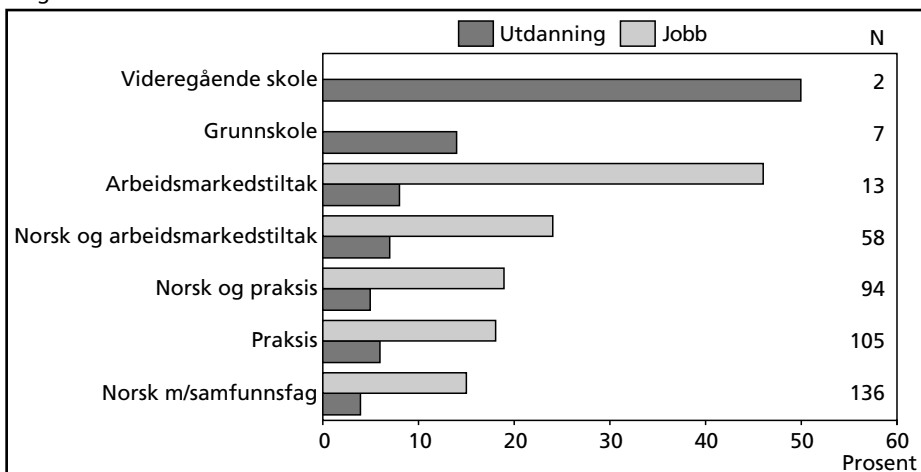
Regresjonsanalysen viser at det er spesielt tre faktorer som påvirker sannsynligheten for å komme ut i ordinær utdanning. Det å ha skolegang, enten grunnskole for voksne eller videregående, som et ledd i introduksjonsprogrammet synes å styrke sannsynligheten for å gå ut i ordinær utdanning. Det er også en positiv sammenheng mellom tidligere utdanningsnivå og sannsynlighet for å gå over i ordinær utdanning. De som har utdanning på høgsolenivå-/universitetsnivå fra hjemlandet har størst sannsynlighet for å gå videre med ordinær utdanning. Vi finner også en negativ sammenheng mellom antall dager deltakerne har vært med i programmet og sannsynlighet for å gå ut i utdanning. Dess færre dager, jo større er sannsynligheten. Det er rimelig å anta at dette skyldes samme seleksjonseffekt som nevnt i avsnitt om overgang til ordinært arbeid. At det er kun ti deltakere som har gått ut i ordinær utdanning gjør imidlertid at tolkningen av regresjonsanalysene må gjøres med en stor varsomhet.

## Oppsummerende oversikt

Figur 3.4 ( neste side ) gir en oppsummerende oversikt over hvor stor andel av deltakerne med et gitt element som en del av sin kvalifisering som har gått ut i henholdsvis ordinær jobb eller utdanning. Jevnt over er det en større andel deltakere som får jobb enn som går ut i utdanning blant de deltakerne som har hatt norsk, praksisplass og arbeidsmarkedstiltak. Av de 136 deltakerne som har hatt norsk med

samfunnskunnskap har 4 prosent gått ut i utdanning og 15 prosent gått ut i arbeid. Av de 105 deltakerne som har hatt praksisplass har seks prosent gått ut i utdanning og 18 prosent ut i jobb. Av de 13 som har hatt arbeidsmarkedstiltak har hele 46

Figur 3.4 Sammenheng mellom elementer i heldagstilbud og overgang til jobb eller utdanning. Prosent



Tabell 3.9 Andel av de som har fått flere venner som har hatt følgende elementer i sin kvalifisering. Prosent (N=121)

	Har hatt praksisplass		Har hatt en flyktningeguide	
	Ja	Nei	Ja	Nei
Har fått flere venner	68	39	62	41
Har ikke fått flere venner	32	61	38	59
Total	100	100	100	100
N	19	99	16	102

Tabell 3.10 Resultater av regresjonsanalyse; Hva styrker sannsynligheten for å få flere venner? (N=173)

	Sannsynlighet for å få flere venner
Praksisplass	+ **
Flyktningeguide	+ *
Antall venner ved oppstart	+ **
Antall år bosatt i Norge	+ *
Norskunnskaper ved oppstart	(+)

\* viser til en statistisk signifikans på femprosentnivå. \*\* Viser til statistisk signifikans på ettprosentnivå. + angir en positiv statistisk sammenheng, - angir en negativ statistisk sammenheng. Parentes rundt pluss eller minustegn antyder at sammenhengen ikke er statistisk signifikant.

prosent gått ut i jobb. Imidlertid har ingen av de 9 deltakerne med grunnskole eller videregående skole som ledd i programmet gått ut i jobb. Skolegang som ledd i introduksjonsprogrammet er således et typisk element som brukes for deltakere som er aktuelle for videre utdanning.

### **Utvidelse av sosialt nettverk**

Som tidligere nevnt har 52 av deltakerne vi intervjuet (N=126), oppgitt å ha fått et større sosialt nettverk i form av flere venner i løpet av programmet. Litt over halvparten (56 prosent) av disse er menn. De er jevnt fordelt aldersmessig fra 19 til 51 år. Nesten 80 prosent av disse deltakerne har hatt norsk med samfunnskunnskap som del av sin kvalifisering. Sytti prosent av dem har hatt praksis og 62 prosent har hatt norsk og praksis i kombinasjon.

### **Hva styrker sannsynligheten for å få større sosialt nettverk?**

Vi finner en positiv bivariat sammenheng mellom det å ha en praksisplass og sannsynligheten for å få flere venner. Årsaken til dette kan være at deltakerne gjennom praksisplassen blir kjent med nye mennesker og at de etter hvert blir sosialt tryggere og tør å delta mer, kanskje også i andre settinger utenfor kvalifiseringsprogrammet og praksisplassen. Videre finner vi en sammenheng mellom det å ha en flyktningeguide og det å få flere venner. (Jamfør kapittel 5) Flyktningeguiden kan fungere som en bro mellom flyktningen og det norske samfunnet og bidra til at flyktningen kommer i kontakt med flere miljøer enn hun ellers ville gjort. Vi vet også at flere av deltakerne inkluderer flyktningeguiden som venn, og at dette kan forklare hvorfor flyktninger med guider oppgir å ha fått flere venner.

Vi finner de samme sammenhengene når vi kontrollerer for andre variabler som alder, kjønn, tid i programmet, eventuelle hinder for deltakelse, fravær fra kvalifiseringen, antall år de har bodd i Norge og hvor gode de var i norsk ved oppstart i programmet. Resultatene av regresjonsanalysene fremgår av tabell 3.10.

I tillegg viser analysen at sannsynligheten for å få flere venner i løpet av programmet øker proporsjonalt med antallet venner deltakeren hadde ved oppstart. Dette tyder på at det er de deltakerne som i utgangspunktet har et nettverk og er mest sosialt orienterte, som har lettest for å skaffe seg et enda større nettverk. Introduksjonsprogrammene har dermed en viktig utfordring med å inkludere dem som har lite nettverk i et miljø hvor de kan få større omgangskrets. Dette er viktig fordi vi fra tidligere forskning vet at det svært ofte er gjennom sosiale nettverk en får seg jobb og innpass på andre sentrale samfunnsarenaer. (Bø, 1995)

## Forbedring av språkkunnskaper

Både kjennetegn ved den enkelte deltaker og kjennetegn ved kvalifiseringstilbudet har betydning for deltakernes språkprogresjon. Vi har her sett på andelen deltakere som ved prosjektavslutning mener at de har blitt mye bedre i norsk i løpet av det siste halvåret og sammenliknet med lærernes vurdering.

### Hva styrker sannsynligheten for å forbedre språkkunnskapene sine?

Når det gjelder kjennetegn ved deltakerne finner vi ikke overraskende at utdanningsbakgrunn og forsørgelsesbyrde har betydning for norskprogresjonen. Sammenhengen mellom utdanningsbakgrunn og norskprogresjon er imidlertid betydelig

Tabell 3.11 Norskprogresjon og kjennetegn ved kvalifiseringsprogrammet. Prosent som har blitt mye bedre i norsk siste halvår, etter henholdsvis egen og lærers vurdering

		Deltakers vurdering	Lærers vurdering	N
Har hatt flyktningeguide/vennefamilie/fadder	Nei	53,4	29,3	116
	Ja	77,8	38,9	18
Har hatt fadder på praksisplass?	Nei	50,0	21,7	46
	Ja	71,4	42,9	49
Har noe vanskeliggjort deltakelse?	Nei	58,0	34,1	88
	Ja	54,3	23,9	46
Heldagstilbud hele løpet	Nei	48,4	28,1	64
	Ja	64,3	32,9	70
Helårstilbud	Nei	52,1	28,8	73
	Ja	62,3	32,8	61
Kontrakt	Nei	(36,4)	(27,3)	11
	Ja	58,5	30,9	123
Kommunal praksisplass	Nei	45,7	15,2	46
	Ja	62,5	38,6	88
Arbeidsmarkedstiltak	Nei	55,9	29,1	127
	Ja	(71,4)	(57,1)	7
Har hatt norsk og praksis	Nei	49,1	23,6	55
	Ja	62,0	35,4	79
Vo og prosjekt opplever samarbeid som godt	Nei	58,1	31,1	74
	Ja	55,0	30,0	60
Bruker tverrfaglige team	Nei	53,3	20,0	75
	Ja	61,0	44,1	59
Organisasjonsmodell	1a	59,6	40,4	57
	1b	54,3	21,7	46
	2a	52,9	17,6	17
	2b	57,1	35,7	14

sterkere når vi ser på deltakernes vurdering, enn når vi legger lærernes vurdering til grunn. De som hadde gode norskferdigheter ved oppstart i programmet har også hatt god progresjon etter oppstart. Noe overraskende er det kanskje at det er de midtre aldersgruppene som ser ut til å ha den største progresjonen.

Når det gjelder kjennetegn ved kvalifiseringsprogrammet er det etter både lærerens og elevenes vurdering en klart større andel som har hatt god norskprogresjon blant deltakere som har hatt flyktningeguide, fadder på praksisplass, praksisplass i kommunal regi eller har hatt norsk og praksis parallelt. Deltakere som har hatt heldagstilbud og helårstilbud har etter egen oppfatning god norskprogresjon, mens lærerne ikke gir disse bedre skussmål enn deltakere som ikke har hatt slikt tilbud. Bruk av tverrfaglige team ser også ut til å være fordelaktig for norskprogresjonen, spesielt når vi ser på lærernes vurdering. Det kan synes overraskende at deltakere som etter prosjektets vurdering har spesielle problemer som vanskeliggjør deltakelse

Tabell 3.12 Norskprogresjon og kjennetegn ved deltakerne. Prosent som har blitt mye bedre i norsk siste halvår, etter henholdsvis egen og lærers vurdering

		Deltakers vurdering	Lærers vurdering	N
Alder	Under 25	70,8	29,2	24
	25–35	36,0	24,0	25
	30–35	69,0	44,8	29
	35–40	69,2	34,6	26
	Over 40	40,0	20,0	30
Antall år i Norge	2 eller mindre	57,4	34,4	61
	mer enn 2	56,2	27,4	73
Har barn under 11 år	Nei	59,2	35,0	103
	Ja	48,4	16,1	31
Var god i norsk ved oppstart i program	Nei	54,1	27,0	111
	Ja	69,6	47,8	23
Utdanningsnivå	Inntil 5 år grunnskole	(75,0)	(12,5)	8
	Inntil 9 år grunnskole	33,3	16,7	18
	Videregående nivå	53,5	32,6	43
	Universitet-/høgskolenivå	73,5	26,5	34
Har fått godkjent vitnemål	Nei	55,9	29,1	127
	Ja	(71,4)	(57,1)	7
Tid i programmet	Under 6 mnd	-	-	2
	6 mnd – 12 mnd	58,1	35,5	31
	1 år – 1 1/2 år	56,2	27,4	73
	over 1 1/2 år	53,6	32,1	28

i prosjektet, har progresjon omtrent på nivå med andre deltakere. En positiv fortolkning av dette er at prosjektene har klart å legge til rette for deltakelse i en slik grad at vanskelighetene ikke har gått ut over norsklæringen. Samarbeidsforholdene mellom prosjekt og voksenopplæring synes ikke å påvirke norsklæringen i nevneverdig grad, noe som er i tråd med funnene fra forrige evaluering.

Omfattende fravær må forventes å gå ut over norsklæringen, selvsagt noe avhengig av hva deltakerne foretar seg når de er borte fra undervisningen. Fraværet er imidlertid som tidligere nevnt gjennomgående lavt. Etter deltakernes egne vurderinger har ikke de som har fravær svakere progresjon enn de som ikke har det. Ifølge lærernes vurderinger derimot, har de som har ugyldig fravær svakere progresjon enn andre.

Når vi bruker multivariate analyseteknikker, det vil si kontrollerer effekten av virkemidlene for effekten av andre virkemidler og individuelle kjennetegn som kjønn, alder og utdanning, finner vi fortsatt at progresjonen til deltakere som deltar i prosjekter der tverrfaglig team brukes har en bedre norskprogresjon enn deltakere i andre prosjekter. Vi finner dessuten en meget sterk effekt av bruk av praksisplass for deltakere med lite skolebakgrunn. Deltakere med lite skolebakgrunn som har vært i en eller annen form for kommunal praksis har altså en betydelig sterkere progresjon enn tilsvarende deltakere som ikke har hatt kommunal praksisplass. Deltakere med høy utdanning har ikke den samme uttellingen. En kunne tenke seg at dette funnet skyldes at de med lite skolebakgrunn hadde lave norskferdigheter ved kursstart, og at den gode progresjonen skyldes at de hadde et stort forbedringspotensial. Funnet gjelder imidlertid også når vi kontrollerer for norskferdigheter ved kursstart. Likevel er det en sterk sammenheng mellom utdanning og norskferdigheter: Det er de med høy utdanning som blir best i norsk. En fortolkning av dette er at de som har høy utdanning lærer seg norsk nokså uavhengig av metodebruk, men at de med lav utdanning er mer avhengige av at det tas i bruk læringsarenaer utenfor klasserommet.

Tabell 3.13 Norskprogresjon og fravær. Prosent som har blitt mye bedre i norsk siste halvår, etter henholdsvis egen og lærers vurdering

		Deltakers vurdering	Lærers vurdering	N
Har ugyldig fravær	Nei	37,0	57,6	92
	Ja	16,7	54,8	42
Har gyldig fravær	Nei	31,9	53,2	47
	Ja	29,9	58,6	87



### 3.3 Oppsummerende konklusjon

En av hovedutfordringene for de totalt 26 forsøksprosjektene har vært å tilby heldagsstilbud til alle deltakerne med bestanddeler som både er tilpasset den enkeltes behov og holder høy kvalitet. De fleste prosjektene har kunnet tilby et sammensatt kvalifiseringstilbud bestående av mange ulike elementer. Problemet har altså ikke først og fremst vært å få selve innholdet i tiltaksviften på plass, men å få det til i tilstrekkelig stort omfang. De færreste prosjektene har klart å tilby heldagsprogram til samtlige deltakere i programmet. Norsk med samfunnskunnskap er kjerneelementet i et kvalifiseringsprogram, og i de fleste prosjektene har det ikke vært problemer med å tilby norskundervisning. Derimot har det vært betydelige problemer med å skaffe nok relevante praksisplasser til deltakerne. I et slakt arbeidsmarked kan det være vanskelig selv for høyt utdannede nordmenn å få innpass. Flere av prosjektlederne rapporterte at de opplevde næringslivet i kommunen sin som nokså snevert og ekskluderende for flyktningene. Likevel har 29 deltakere fått ordinært arbeid. Hva kan forklare at noen har fått jobb og andre ikke? Våre analyser tyder på at arbeidsmetoder og innhold i heldagsprogrammet påvirker den videre integreringsprosessen. Deltakere som har hatt praksisplass har større sannsynlighet for å få jobb og flere venner enn de andre deltakerne. Arbeidsmarkedstiltak ser også ut til å styrke flyktningenes muligheter på arbeidsmarkedet. Særlig ser kombinasjonen av flere elementer i et heldagsprogram ut til å ha en effekt på sannsynligheten for å få jobb. Vi finner at deltakere som har hatt norsk i kombinasjon med praksis står bedre rustet til å få lønnet arbeid. Ti deltakere har gått ut i ordinær utdanning, og forsiktig tolket kan analysene våre tyde på at det å ha skolegang som ledd i kvalifiseringssoppletet styrker sannsynligheten for å gå ut i utdanning.<sup>8</sup> Sannsynligheten for å få større nettverk og flere venner ser videre ut til å være størst for deltakere som har hatt en flyktningeguide.

Flere av de sentrale virkemidlene i introduksjonsprogrammene ser ut til å ha effekt på deltakernes språkprogresjon. Progresjonen er størst hos deltakere som har hatt kommunal praksisplass, fadder på arbeidsplassen og norsk og praksis i kombinasjon. Praksisplass har særlig god effekt for deltakere med lite skolebakgrunn. God progresjon i norskopplæringen er selvsagt av stor betydning for deltakernes fremtidige muligheter på arbeidsmarkedet. Det er dermed grunn til å håpe at bruken av disse virkemidlene på sikt også vil medføre større overgang til ordinært arbeid.

At innholdet i heldagsprogrammet synes å være av såpass stor betydning for flyktningenes videre integrering stiller krav til bosettingskommunene som skal iverksette introduksjonsprogram. Det blir svært viktig for bosettingskommunene å tenke nøye gjennom hvilke elementer som settes sammen for å utgjøre et heldagsstilbud, og i

<sup>8</sup> Her er det snakk om så få deltakere at tolkningene må gjøres med særdeles stor forsiktighet.

hvor stor utstrekning de ulike elementene skal brukes. Tilbudet må tilpasses ikke bare den enkeltes bakgrunn, men også til vedkommendes ønsker og planer for eksempel når det gjelder videre kvalifisering.

## 4 Forsøksprosjekt i bydeler og interkommunale samarbeid

De ti forsøksprosjektene er nokså ulike i karakter og i måten de er organisert på. To av prosjektene er lagt til bydeler i Oslo. I to tilfeller har to eller flere kommuner gått sammen om forsøksvirksomheten. Disse vil i det følgende omtales som *interkommunale prosjekter*. Både interkommunale samarbeidsløsninger og utprøving av introduksjonsprogram i bydeler i en storby vil arte seg noe annerledes enn for en enkeltstående kommune. Begge måter å organisere på representerer muligheter, men også store utfordringer. I dette kapitlet vil vi se nærmere på disse måtene å organisere prosjekter på, hvilke problemer de har støtt på, hva de har å tjene på det, forutsetninger for denne måten å organisere på og hvilke eventuelle effekter det kan ha for deltakernes kvalifiseringstilbud.

### 4.1 Introduksjonsprogram i bydeler

Å delta i et introduksjonsprogram i en bydel vil kunne arte seg noe annerledes enn i en kommune. De ansatte må forholde seg til et større administrativt apparat enn i kommunene, og det er gjerne flere etater og instanser involvert. Dette kan ha positive effekter på tiltaksviften prosjektet kan tilby deltakerne sine, men kan også skape samarbeidsproblemer og tungroddede systemer. I en større by vil det uansett finnes en stor mengde ulike aktivitets- og kvalifiseringstilbud samt gode muligheter for strøjobber. Dette kan ha betydning for motivasjonen til å delta i et introduksjonsprogram – både i positiv og negativ forstand. Enkelte vil kunne oppleve programmet som en tvingstrøye som hindrer dem på veien mot lønnet arbeid, mens andre vil kunne se på programmet som en døråpner for å benytte seg av alle mulighetene som ligger i storbyen. I første runde med forsøksprosjekter var to bydeler fra Trondheim, en bydel fra Bergen og en bydel fra Oslo med. I denne omgang er to Oslo-bydeler med. Vi vil her se nærmere på hvilke utfordringer og muligheter som følger av bydelsorganisering, samt undersøke om deltakernes tilbud er annerledes i bydeler enn i kommuner.

## **Bydelsforsøk i Oslo**

Oslo består av 25 bydeler med hver sin bydelsadministrasjon. Bydelsutvalgene har besluttende myndighet innenfor sine budsjettammer. Svært mange av bydelene kan tilby et eller annet kvalifiseringstilbud med arbeidstrening og norskopplæring, enten i kombinasjon eller hver for seg. Det er i så måte ikke noe enestående nytt konsept forsøksprosjektene i de tre Oslo bydelene kan tilby. Det som skiller introduksjonsprogrammene fra liknende kvalifiseringstiltak i Oslo er i følge prosjektlederne den tette oppfølgingen deltakerne får, samt den mer helhetlige tilnærmingen til deltakerne i programmet. Etter hvert som den nye introduksjonsloven trer i kraft vil introduksjonsprogram innføres i samtlige av Oslos bydeler. De tre forsøksprosjektene har i løpet av forsøksperioden høstet en del nyttige erfaringer som de i disse dager bruker aktivt når de forsøker å utarbeide felles rutiner for hvordan de ønsker seg introduksjonsprogrammene i Oslo når de kommer så langt. De tre forsøksbydelene har hatt et utstrakt samarbeid og informasjonsutveksling om hva de til enhver tid driver med, organisatoriske løsninger og drift. De har arbeidet frem likeverdige kontrakter, handlingsplaner, kartleggingseskjemaer og regelverk. I dette arbeidet har diskusjonen beveget seg rundt spørsmålet om hva som bør være likt og hva som med fordel kan være forskjellig i de ulike bydelene. De har også diskutert mye strategi for hvordan de skulle få midler fra kommunen sentralt og byrådsavdelingen til utbetaling av introduksjonsstønad. Å få etablert en introduksjonsstønad for prosjektdeltakerne viste seg nemlig å være en svært tung og problematisk prosess for bydelsprosjektene i Oslo.

## **Problemet med alternativ inntektssikring**

Prosjektlederne ønsket at utbetalingen av introduksjonsstønad til deltakerne skulle gå direkte fra prosjektene og ikke fra sosialkontorene. De mente dette ville medført langt mindre byråkrati, mindre risiko for utøvelse av skjønn ved sosialkontorene og mindre fare for å klientifisere deltakerne.

På grunn av vanskeligheter med å få kommunen sentralt til å godkjenne innføring av introduksjonsstønad opplevde to av bydelsprosjektene at de ikke hadde noe annet valg enn å hjemle introduksjonsstøtten i Lov om sosiale tjenester. Deltakerne i disse prosjektene mottok ordinær sosialhjelp med 1000 kroner i motivasjonstillegg. Det tredje prosjektet unngikk å benytte sosialhjelp ved at de fikk Aetat i bydelen til å betale praksisplasstønad for de fleste deltakerne ved oppstart.

I påvente av bebudet lovforslag om introduksjonsstønad samarbeidet de tre bydelene i 2001 for å få til en utprøving av en inntektssikringsmodell. Det ble avholdt jevnlig møter bydelene i mellom og ett møte mellom bydelene og kommunen sentralt. Først sommeren 2002 fikk forsøksprosjektene vedtak om og penger

til introduksjonsstøtte fra sentralt hold. Størrelsen på utbetalingen ble lagt på 2G<sup>1</sup>, det samme som ligger i forslaget til ny introduksjonslov. Dette viste seg imidlertid å være for lite i Oslo, hvor boligutgiftene er så høye. De aller fleste deltakerne tok derfor supplerende sosialhjelp ved siden av introduksjonsstøtten.

Vedtaket om utbetaling av introduksjonsstøtte gjaldt imidlertid bare for høsten 2002. Ett prosjekt løste problemet for våren 2003 ved å flytte om på sosialbudsjettet, slik at den summen som ble utbetalt som sosialhjelp før, nå ble utbetalt som lønn fra kommunen med en spesiell kode. Da vi intervjuet prosjektlederne vinteren 2003 var det i ett av bydelsprosjektene fremdeles uklart hvordan inntektssikringen skulle hjemles i påvente av den nye introduksjonsloven.

### **Problemer med rekruttering og motivasjon blant deltakerne**

Begge bydelsprosjektene i denne evalueringsrunden rapporterer om store utfordringer knyttet til å rekruttere deltakere. Svært mange deltakere i bydelsprosjektene blir henvist fra sosialkontorene i bydelene. Sosialkontorene skal i utgangspunktet henvise alle som ikke har et heldags tilbud og har behov for grunnleggende kvalifisering. Begge prosjektlederne er imidlertid overbevist om at mange potensielle deltakere ikke fanges opp. Rekrutteringsproblemene kan ha flere årsaker. For det første kan det henge sammen med at introduksjonsprogrammet i starten var lite kjent både blant flyktningene og i sosialtjenesten. Dessuten skiller Oslo seg fra en rekke norske kommuner ved at bosettingen og tilstrømningen av flyktninger er svært uoversiktlig. En del lever lenge i en slags randsone, tar strøjobber eller blir underholdt av venner og bekjente før de gir seg til kjenne på sosialkontoret.

Mange av de som har blitt rekruttert til introduksjonsprogrammene er såkalte sekundærbosettere. De har kommet til Oslo på eget initiativ etter å først ha blitt bosatt i en annen norsk kommune. Flere av dem har nokså lang fartstid i det norske sosialsystemet og store helsemessige eller sosiale problemer. Å delta i introduksjonsprogram medførte for noen så store tilpasninger at de droppet ut av programmet etter kort tid. Videre har sosialkontorene i Oslo-bydelene et betydelig arbeidspress og relativt mye utskifting blant de ansatte. Saksbehandlerne har ofte en svært hektisk hverdag og følgelig liten mulighet for å kartlegge hver enkelt klients bakgrunn, ønsker og behov. Det kan dermed bli vanskelig for de ansatte ved sosialkontorene å henvise nettopp de personene som vil ha mest nytte av å delta i et introduksjonsprogram.

Flere av dem som har blitt henvist fra sosialkontorene sliter ifølge prosjektlederne med store motivasjonsproblemer, og mange av dem har opplevd introduksjons-

<sup>1</sup> 2G tilsvarer to ganger Folketrygdens grunnbeløp. Etter skatt vil det utgjøre det samme som Folke-trygdens minstepensjon.

programmet som en tvangstrøye. Prosjektledernes erfaring er at hovedmålet for mange av deltakerne er å få seg en jobb veldig raskt. Langvarig norskundervisning og kvalifisering blir således bare et hinder på veien. Prosjektlederne mener imidlertid å se en klar negativ sammenheng mellom hvor lang tid deltakerne har gått som passive sosialklienter uten et aktivitetstilbud på dagtid, og grad av motivasjon for deltakelse i introduksjonsprogram. Jo lengre fartstid som sosialklient, jo mindre motiverte er de for å delta. Jo mindre motiverte de er, jo mer fravær har de fra undervisning og praksis.

Dessuten kan det argumenteres for at egenskaper ved livet i storbyen i seg selv, gjør det vanskeligere å drive tett og god oppfølging og holde oversikten over deltakerne i Oslo enn hva tilfellet er i et mindre bygdesamfunn eller tettsted. Det er lettere å gjemme seg i en storby, lettere å ta svart arbeid og vanskeligere å holde kontroll med hva enkeltindivider til enhver tid bedriver. I kombinasjon gir dette en vanskeligere motivasjonsjobb. Sosiologen Tønnies (1979) opererte i den forbindelse med begrepene *Gemeinschaft* og *Gesellschaft*, hvor *Gemeinschaft*-samfunnet viser til det tette samfunnet hvor aktørene har allsidig og direkte kontakt med hverandre. En tenker seg gjerne at man finner *Gemeinschaft* i det gamle bygdesamfunnet mens *Gesellschaft* viser til bylivet og urbanismen. (Aubert, 1978). Simmel (1968) gjør et liknende skille i sin fremstilling av storbymentaliteten, som han mener er preget av mangfold og uoversiktighet, massive inntrykksmengder, stadige skiftninger, store kontraster og svak sosial kontroll. Resultatet av å bo i en storby over en viss tid er i følge Simmel (1968) at selve orienteringsevnen, forståelsen og dannelsen svikter, og at menneskene fremmedgjøres og etter hvert får en følelse av verdiløshet og rotløshet. Det ligger slik han ser det, en stor fare for å bli både ensom og usynlig i den store mengden. I et slikt perspektiv vil naturlig nok deltakerrollen så vel som oppfølgingsrollen i et introduksjonsprogram være mer sammensatt og mindre gitt i en storby enn i et mindre og mer gjennomskiktig samfunn.

### **Det tunge etatssamarbeidet**

Oslo er som den største byen og hovedstaden i Norge et attraktivt bosted for mange. Oslo kommune har en veldig stor andel flyktninger og innvandrere, og var den kommunen som bosatte flest flyktninger i 2002 (Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk nr. 4, utgitt 5. februar 2003). For mange flyktninger fremstår nok byen som mulighetenes by. Kommunen har et stort og sammensatt arbeidsmarked, stort mangfold i tilbud og etterspørsel, et stort tiltaksapparat og mange spennende kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger. I følge prosjektlederne burde alle forutsetningene i prinsippet være tilstede for å kunne sy sammen gode heldagstilbud og lage gode introduksjonsprogram i Oslo. I praksis har det imidlertid vist seg vanskeligere å gjennomføre. Dette har flere årsaker.

For å lage gode motiverende introduksjonsprogram med kvalitativt gode heldags-tilbud som gir mening for den enkelte deltaker, er prosjektene avhengige av å samarbeide med andre etater og kommunale instanser. En av prosjektlederne mente at det måtte være mye lettere å få til gode samarbeid etatene mellom i mindre kommuner enn i en bydel i en storby hvor forholdene er så store og uoversiktlige. Det som skiller bydelsprosjektene fra prosjekter i enkeltstående kommuner er at de må samarbeide med store og tunge etater og instanser som befinner seg på flere ulike nivåer:

- 1) Samarbeid mellom prosjekt, bydelsadministrasjon og sentraladministrasjon
- 2a) Samarbeid med kommunale etater på bydelsnivå (f.eks. sosialkontor)
- 2b) Samarbeid med kommunale etater som ikke er organisert på bydelsnivå (f.eks. voksenopplæringen)
- 3) Samarbeid mellom prosjekt og Aetat

Å få alle disse samarbeidslinjene til å fungere tilfredsstillende har vært en av hovedutfordringene for bydelsprosjektene. Prosjektlederne føler at de ikke har klart å nå helt frem til etatene rundt seg. De presiserte imidlertid at det er systemene det er noe galt med, i den forstand at etatene er for store og uoversiktlige. Når de først får tak i den personen de søker i en gitt etat får de som regel den hjelpen de ønsker. De opplever dermed ikke at det handler om motvilje i etatene, men for lite ressurser, for få mennesker, for stort arbeidspress og for liten tid.

### **1) Samarbeid mellom prosjektet, bydelsadministrasjonen og sentraladministrasjonen**

Et bydelsprosjekt skiller seg fra et kommuneprosjekt ved at ansvaret for selve gjennomføringen av introduksjonsprogrammet legges på bydelsnivå heller enn på kommunenivå.<sup>2</sup> Dette mener begge prosjektlederne er helt vesentlig ettersom det ville blitt for stort og uoversiktlig å ha en sentralisert organisering av introduksjonsprogrammene og ett felles opplegg for hele byen. Forutsatt at prosjektet blir gjort godt kjent i bydelen i en tidlig fase, og at prosjektet blir forankret på et så høyt nivå som mulig, så prosjektlederne umiddelbare fordeler ved å være bydelsorganisert:

For det første mente de det var positivt å gi deltakerne et lokalt kvalifiserings-tilbud. De så for seg at deltakerne ville få en sterkere tilknytning til bydelen og nærmiljøet der de bor, og at dette ville kunne gi positive ringvirkninger ved for eksempel å lette samarbeidet mellom foreldrene og skolene der barna deres går. Prosjektledernes erfaring var videre at det i en bydel er kortere linjer opp til den

<sup>2</sup> Etter bydelsreformen i 1988 ble syv etater lagt ned og erstattet med 25 bydelsadministrasjoner. Bydelsutvalgene får besluttede myndighet innenfor sine budsjettammer.

politiske og administrative ledelse og at det følgelig kan være enklere å få ting gjennomført. Samtidig har de erfart at veien var lang fra prosjektet på bydelsnivå til den sentrale ledelse via bydelsadministrasjonen, blant annet når det gjaldt å få godkjent ordningen med introduksjonsstønad. (Jmfør avsnitt om problemer med alternativ inntektssikring.) Så lenge ikke alle fullmakter knyttet til prosjektgjennomføring og samarbeidet med andre etater er plassert på bydelsnivå kan resultatet fort bli at prosjektgjennomføringen blir tungrodd og preget av samarbeidsproblemer.

### **2a) Sosialkontoret – kommunal instans på bydelsnivå**

For å rekruttere deltakere til introduksjonsprogrammet har prosjektene vært helt avhengige av et godt samarbeid med sosialkontorene som er plassert i bydelene. Ideelt sett skal sosialkontorene sile ut de flyktningene i bydelene som de anser vil ha mest nytte av og behov for å delta i et introduksjonsprogram. Ressursproblemer ved sosialkontorene har imidlertid gjort det vanskelig å gjennomføre denne silingen på en skikkelig måte. Sosialkontorene har ikke anledning til å foreta noen grundig kartlegging av hver flyktnings bakgrunn og behov. Prosjektlederne er derfor overbevist om at veldig mange flyktninger som burde blitt henvist til prosjektene ikke har blitt fanget opp på sosialkontoret. For å synliggjøre ansvarsdelingen og arbeidsoppgavene har prosjektet, administrasjonen og sosialkontoret i en av bydelene utformet og undertegnet en samarbeidsavtale for å gjøre samarbeidet om introduksjonsprogrammet noe smidigere. De opplever fremdeles en del problemer, men prosjektleder hevder det letter litt når de kan henvise til dette såkalte policyskrivet. Etter hvert som den nye introduksjonsloven trer i kraft vil imidlertid alle nyankomne flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering ha rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Samarbeidet med sosialkontoret vil i stor grad falle bort.

### **2b) Rosenhof voksenopplæringscenter – Kommunal instans på sentralt nivå**

De fleste som går på norskkurs i Oslo går på Rosenhof voksenopplæringscenter som er en kommunalt styrt enhet. Rosenhof har mer enn 3000 elever og over 200 lærere. Ventetiden for å komme inn er ofte lang. Begge bydelsprosjektene i de to nye prøveprosjektene har fått en lærer fra Rosenhof til å undervise i prosjektets lokaler. Dette har fungert tilfredsstillende i begge prosjektene. I tillegg til lærerne selv har alle de prosjektansatte vært fornøyd med denne ordningen. Deltakerne har en fordel av en slik måte å organisere på ved at de sikres en lokal tilknytning til nærmiljøet sitt. Muligheten for å differensiere undervisningen reduseres imidlertid betraktelig på denne måten. Prosjektene har med én lærer ikke anledning til å undervise deltakere med enten for gode eller for dårlige norskkunnskaper. Av kapasitetshensyn har derfor ett prosjekt sendt enkelte deltakere, som enten har vært helt nybegynnere eller veldig viderekomne, til undervisning på Rosenhof. Prosjektleder hevder det har vært svært vanskelig å få til en god og nær kontakt med enkeltlærere ved



Rosenhof. Det har kunnet ta opptil to uker å få tak i en bestemt lærer. Samarbeidet om timelisteføring har derfor vært veldig vanskelig. Dette har bidratt til at disse utplasserte deltakerne ikke har fått en så tett og god oppfølging fra prosjektets side som ønskelig. Enkelte av de deltakerne som har blitt utplassert til Rosenhof har i tillegg hatt undervisningstider som vanskelig har latt seg kombinere med en vanlig praksisplass. Prosjektlederne mener dessuten at en viktig grunn til at det har vært vanskelig å tilby et heldagstilbud til alle deltakerne er at voksenopplæringen ikke har kunnet tilby mer enn et visst antall timer med norskundervisning. Med prosjektets begrensede ressurser har det derfor til tider vært vanskelig å komme opp med gode supplerende tilbud til deltakere som har fått undervisningstilbud andre steder enn der prosjektet har vært lokalisert.

### **3) Aetat – mangel på ressurser gir dårlig grobunn for godt samarbeid**

Både Aetat og prosjektledere opplever at samarbeidet om introduksjonsprogrammet har vært vanskelig å få til å fungere tilfredsstillende. Hovedproblemet med Aetat har ifølge prosjektlederne vært at de har vært noe vanskelige å få på banen og generelt lite tilgjengelige ved at det har vært vanskelig å få svar på skriftlige henvendelser og lignende. Representantene fra Aetat i bydelene mener selv at Aetat ideelt sett burde vært tettere inne i programmet, men at de har manglet kapasitet og ressurser til å bidra i større grad enn det de har gjort. Arbeidspresset rapporteres å være meget stort ved Aetat i Oslo-bydelene. En av representantene vi snakket med hadde for eksempel ansvaret for tiltak og praksisplasser i seks ulike bydeler. En ansatt ved Aetat i en Oslo-bydel har nok også på mange måter en tøffere hverdag enn mange andre steder i landet, hva gjelder etatens brukergrupper. Aetats brukere i Oslo-bydelene er en sammensatt gruppe, og en del av dem som kommer rapporteres å være både desperate og aggressive. Det kan være for eksempel asylsøkere som rømmer til Oslo fra asylmottak i andre deler av landet. En av de Aetat-ansatte hevdet å ha svært mange tunge og utfordrende samtaler i løpet av en arbeidsdag. I mange tilfeller oppsto det hun opplevde som truende situasjoner. Det å ha alarm på kontoret var således nødvendig for at hun skulle få gjort jobben sin på en skikkelig måte, og samtidig føle seg trygg. Aetat har i tillegg vært gjennom en større omorganisering i løpet av den siste tiden, og det har vært gjennomført økonomiske innstramminger i etaten. Dette har gjort det vanskeligere å få gjennomført tiltak. Det er en klar policy i etaten at lovpålagte oppgaver skal gå foran tiltak. Tiltak er i så måte et tilbud bare hvis det er ressurser. Til tross for manglende ressurser og tøffe arbeidsvilkår i etaten har Aetat i en av bydelene inngått i et velfungerende *økonomisk samarbeid* med forsøksprosjektet. Aetat har her betalt praksisplassstønad for alle deltakerne det var aktuelt for i en oppstartsfasen av prosjektet. Det har imidlertid ikke vært noe praktisk samarbeid utover dette.

I den andre bydelen har Aetat i hovedsak hatt en *rådgivende funksjon* gjennom sin rolle i referansegruppen. Det økonomiske samarbeidet har ikke fungert til tross for at prosjektet ved oppstart hadde en avtale med Aetat om at de skulle få kurspenger for praksisplasser prosjektet fant. I følge representanten fra Aetat skyldtes dette dels at ingen av prosjektdeltakerne enda hadde kommet så langt at arbeidspraksis hos Aetat har vært aktuelt. Dels har ressursmangel gjort at det har vært lite gjennomførbart for Aetat å delta mer aktivt i introduksjonsprogrammet. I løpet av prøveprosjektet har det blitt mindre og mindre kontakt mellom prosjektet og Aetat, og det siste halve året har det ikke vært noe kontakt overhodet. Prosjektet skaffet praksisplasser på egenhånd og gjorde seg i så måte helt uavhengig av Aetat.

### **Bydelsforsøk i Trondheim og Bergen**

Trondheim var med blant de 16 første prøveprosjektene med BOPRO-prosjektet som omfattet nyankomne flyktninger i to bydeler i Trondheim; Saupstad og Byåsen. Tanken var at modellen de hadde utarbeidet for forsøksprosjektet skulle testes ut både sentralisert (Byåsen) og desentralisert (Saupstad). I den sentraliserte modellen var prosjektet knyttet til det sentrale flyktningmottaket i byen og deltakerne fikk en del av tilbudet sitt herfra. I den desentraliserte modellen ble alle tilbudene etablert innad i bydelen. Måten ulike forhold ble løst på varierte dermed noe mellom de to bydelene, samtidig som det var en rekke felles kjennetegn. I grove trekk hadde Saupstad ansvar for en større del av deltakernes hverdag enn hva som var tilfelle i Byåsen. I første omgang ble det tatt inn mellom 10 og 15 deltakere fra hver bydel. Etter hvert ble alle nybosatte i de to bydelene sluset rett inn i prosjektet.

Løvsstakken bydel i Bergen var også et av bydelsprosjektene blant de 16 første forsøksprosjektene. Løvsstakken er en nokså belastet bydel med store sosiale problemer og er bydelen med flest flyktninger og innvandrere i Bergen. I år 2000 ble en tredjedel av de nyankomne flyktningene som ble bosatt i Bergen plassert i denne bydelen. Sosialkontoret henviste deltakere til prosjektet. Flere av dem hadde botid på inntil fem år ved oppstart og flere hadde vært passive sosialhjelpsmottakere over lengre tid. I Bergen var deltakelse i programmet helt frivillig i den forstand at flyktningene ikke ble fratatt retten til ordinær sosialhjelp dersom de ikke ønsket å være med i programmet.

### **Noen hovedutfordringer i Trondheim og Bergen**

Trondheim og Bergen hadde samme hovedutfordring som bydelene i Oslo; å etablere nye samarbeidsrutiner mellom etater og kommunale instanser som tidligere hadde hatt lite med hverandre å gjøre. Jobb nummer en var derfor å få koordinert ulike involverte etater og få avklart ansvarsfordelinger dem i mellom.

Som i Oslo slet prosjektet i Bergen i starten med å tilby et godt heldagstilbud til deltakerne sine. Voksenopplæringen var som i Oslo en stor og uoversiktlig kommunal etat, og prosjektleder opplevde at det var lett å miste oversikten både over deltakere og lærere. Dette gjorde det vanskelig å gi deltakerne tilstrekkelig oppfølging. Det var dessuten svært lange ventelister på norskopplæringen slik at det var vanskelig å i det hele tatt få deltakerne inn på norskundervisning. Aetat krevde på sin side at deltakerne hadde et visst nivå på norskkunnskapene sine før de ville gi dem et kvalifiseringstilbud, enten kurs eller praksisplass. Resultatet ble ofte at prosjektet ikke kunne tilby et heldagstilbud til deltakerne. I visse tilfeller skaffet prosjektleder praksisplasser til noen av deltakerne som ikke hadde tilbud verken fra voksenopplæringen eller Aetat. I mange tilfeller ble deltakere etter prosjektleders mening sendt altfor tidlig ut i arbeidspraksis, bare for at de skulle ha et heldagstilbud. Ettersom kvalifiseringstilbudet for enkelte deltakere var av noe dårlig kvalitet og deltakermassen besto av flyktninger med nokså lang botid i Norge og lang erfaring som sosialklienter, slet også prosjektet i Bergen med en del motivasjonsproblemer blant deltakerne.

### **Fra bydelsforsøk til sentralisert ordning i Trondheim og Bergen – Hva med Oslo?**

Trondheim og Bergen har fra 2002 innført introduksjonsprogram som fast ordning for samtlige bydeler. Begge steder har de valgt en løsning hvor det er en sentral enhet som sitter med ansvar for gjennomføring av introduksjonsprogrammet. I Trondheim er Kvalifiseringssenter for innvandrere den sentrale enheten med ansvar for gjennomføring og utvikling av introduksjonsprogram. De samarbeider med Senter for voksenopplæring, Granskogen skole, Flyktninghelseteamet, Bolig og fornyelseskontoret, Tolketjenesten med flere. Hver deltaker får tildelt en kontaktperson ved Kvalifiseringssenteret som bistår underveis i introduksjonsprogrammet. Målet for introduksjonsprogrammet er å få minst 50 prosent av nyankomne flyktninger og innvandrere raskest mulig, og senest innen to år, over i arbeid eller i ordinær utdanning. Per 01.01.2003 var det 180 deltakere i programmet fra 23 nasjoner. Antallet vil øke i takt med bosetting av nye flyktninger og innvandrere i 2003. Trondheim skal bosette 240 personer i 2003. (<http://www.trondheim.kommune.no>).

I Bergen blir introduksjonsprogrammet tilrettelagt av MOKS – mottaks- og kompetansesenteret for integrering av innvandrere og flyktninger i Bergen. I motsetning til tidligere, blir flyktninger med opphold i Bergen ikke lenger klienter under sosialloven. Når flyktninger bosettes i Bergen skal de gjennom et obligatorisk fulltids introduksjonsprogram som løper over to år. I tiden de følger introduksjonsprogrammet, får de utbetalt en fast månedlig stønad som de selv skal disponere og klare

seg med. Det var per 01.01.03 om lag 100 personer som deltok på introduksjonsprogrammet i Bergen kommune. Bergen mottar inntil 300 flyktninger i året, i tillegg til en del familiegjengenforening. (<http://www.bergen.kommune.no>).

Både Trondheim og Bergen har sett fordeler ved å sentralisere ansvaret for introduksjonsprogrammet. I Oslo ligger ansvaret for gjennomføringen på bydelsnivå. Oslo er en større by med langt flere og større bydeler enn hva tilfellet er i både Trondheim og Bergen. Av den grunn kan det argumenteres for at ansvaret bør ligge på bydelsnivå i Oslo. Dette vil for det første sikre en mest mulig lokalt tilpasset gjennomføring ute i bydelene. Det vil også være lettere å sikre deltakerne en tett oppfølging når kontaktpersonene befinner seg på bydelsnivå enn om de befinner seg i en sentralt plassert kommunal enhet. Samtidig har vi sett at Oslo er så stor og samarbeidslinjene så mange at det å plassere ansvaret på bydelsnivå innebærer en rekke problemer og utfordringer som nok kunne vært unngått om ansvaret var sentralisert.

### **Oppsummerende om introduksjonsprogram i bydeler**

En større by har en mer sammensatt næringsstruktur, større tiltaksapparat og flere ulike kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger enn en mindre norsk kommune. I utgangspunktet kan det derfor være lett å tro at det i en bydel i en større by også vil være lettere å organisere gode introduksjonsprogram med et bredt sammensatt kvalifiseringstilbud. Som vi har vist har ikke dette vært tilfellet i de bydelene som har deltatt i disse forsøksprosjektene. I hovedsak er det 3 utfordringer som har gått igjen for bydelsprosjektene; 1) å få etablert en ordning med alternativ inntektssikring, 2) rekruttering og motivasjon av deltakere og 3) samarbeid med andre etater.

Problemet med alternativ inntektssikring og utbetaling av introduksjonsstønad vil løses så snart den nye introduksjonsloven trer i kraft fra og med 1. september 2003.<sup>3</sup> Problemet med sosialkontorets rekrutteringsarbeid og laber motivasjon hos enkelte deltakere med lang fartstid i sosialhjelpssystemet faller også bort når *alle* nyankomne flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering fanges opp i introduksjonsprogram straks etter ankomst til Oslo, uansett hvilken bydel de blir bosatt i. Når 25 Oslo-bydeler skal iverksette introduksjonsprogram for alle nyankomne flyktninger er det imidlertid en rekke problemstillinger som aktualiseres.

Når det gjelder undervisningstilbudet kan bydelene slik de er nå, bli for små og for sårbare. Med de ressurser forsøksprosjektene har rådd over har de ikke maktet å etablere gode heldagstilbud til alle nyankomne flyktninger. Prosjektene har hatt begrenset kapasitet og har derfor utplassert enkelte elever, som enten har vært på et

<sup>3</sup> Det er frivillig for bosettingskommuner å følge loven inntil 1. september 2004. Fra og med denne datoen er det obligatorisk å følge loven for alle kommuner som bosetter flyktninger.

for høyt eller for lavt faglig nivå, til Rosenhof.<sup>4</sup> På grunn av store og uoversiktlige forhold ved Rosenhof, og undervisningstider som har vært vanskelige å kombinere med praksisplass, har flere av disse utplasserte elevene fått dårligere oppfølging og et dårligere kvalifiseringstilbud enn de andre som har fått et lokalt kvalifiseringstilbud i prosjektets lokaler. En mulig løsning på problemet kunne vært å dele opp Rosenhof i flere mindre bydelsfilialer med et utvidet tilbud slik at alle deltakere kunne fått en kombinasjon av norsk og praksis uansett hvilket nivå de lå på faglig sett. Dette ville også gjort det langt lettere å etablere et godt samarbeid med voksenopplæringen. En slik løsning skisseres også i bystyremelding 2/03 («Frihet til å lære mer» – Om voksenopplæringen i Oslo):<sup>5</sup>

Byrådet vil på lengre sikt vurdere Rosenhofs fremtidige rolle i organiseringen av norskundervisning for voksne innvandrere. Mye tyder på at senteret er blitt så stort at det er vanskelig å oppnå optimale resultater under den nåværende organiseringen. Det bør vurderes om senteret for eksempel kan erstattes av fire mindre organisatoriske enheter lokalisert regionalt. Dette vil byrådet se nærmere på i forbindelse med gjennomføringen av den kommende bydelsreformen.

I 2004 blir bydelsreformen iverksatt i Oslo. De 25 bydelene skal reduseres til 15. Med færre og større bydeler mener prosjektlederne at det vil bli lettere å etablere gode kvalifiseringstilbud med en mer innholdsrik og sammensatt tiltaksvifte ute i bydelene. Som følge av den nye introduksjonsloven vil også kvalifiseringsopplegget i større grad enn nå standardiseres på tvers av bydelsgrensene. Større likhet mellom bydelene vil i følge prosjektlederne hjelpe på problemet som har oppstått når deltakerne flytter fra en bydel til en annen. Det er da den nye bydelen de flytter til som overtar kvalifiseringsansvaret for deltakeren. Frem til nå har det vært vanskelig å få noe kontinuitet i kvalifiseringen ettersom bare et fåtall av bydelene har kunnet tilby et heldags introduksjonsprogram. I fremtiden vil den nye bydelen i større grad kunne fortsette kvalifiseringen der den første bydelen slapp.

Samarbeidet med Aetat har som tidligere nevnt vært problematisk i bydelene blant annet på grunn av manglende ressurser og tøffe arbeidsforhold. Det har vært lite praktisk og økonomisk samarbeid mellom prosjektene og Aetat, og prosjektene har i stor grad skaffet og finansiert praksisplasser selv. Når alle bydelene skal tilby introduksjonsprogram til samtlige nyankomne flyktninger i bydelen blir det mer akutt å få til et bedre samarbeid med Aetat. Her ligger en kjempeutfordring

<sup>4</sup> Ett av bydelsprosjektene har også måttet avvise enkelte av søkerne fordi de ikke har oppfylt kravene for deltakelse. For å være med i programmet må de helst kunne litt norsk, men ikke for mye. De må også være i stand til å utplasseres på en praksisplass.

<sup>5</sup> Bystyremeldingen ble behandlet i Bystyret i deres møte 07.05.03 (bystyresak nr. 128) Bystyrets vedtak var at meldingen ble tatt til orientering.

for Aetat så vel som de bydelsetatene som vil ha ansvaret for gjennomføringen av introduksjonsprogrammene i bydelene etter at introduksjonsloven trer i kraft.

## **4.2 Interkommunale samarbeid om introduksjonsprogram**

To av prøveprosjektene har vært interkommunale, det vil si at to eller flere kommuner har samarbeidet om prøveprosjektet. Det kan være mange grunner til å gå inn i et samarbeid der flere kommuner går sammen om integreringsarbeidet. En kan anta at en ved å gå sammen flere kommuner kan ha visse stordriftsfordeler ved at man for eksempel kan arrangere noen aktiviteter i fellesskap eller utnytte hverandres tilbud. Begge prosjektlederne i de to interkommunale prosjektene har opplevd samarbeidet som nyttig for å kunne tilby et bedre kvalifiseringsstilbud for sine deltakere.

### **Hva var utgangspunktet for de interkommunale samarbeidene?**

I begge de interkommunale prosjektene har forbedring av *norskopplæringen* stått sentralt i samarbeidet. Begge prosjektene består av små kommuner med få prosjektdeltakere. Dette innebærer at klassene har bestått av svært få elever. Ved å samarbeide med nabokommunen(r) ønsket de å kunne differensiere nivåene på undervisningen ytterligere ved for eksempel å utvide til å få fire forskjellige undervisningsnivåer heller enn to like i hver kommune. Slik kunne de unngå at de flinkeste elevene ble holdt igjen fordi undervisningen ikke var tilstrekkelig nivåbasert. Videre var begge prosjektene tuftet på en forestilling om å utvikle større fagmiljøer og derigjennom bedre og mer stimulerende læringsmiljøer for de ansatte.

### **Det interkommunale samarbeidet – hva har det bestått i?**

I begge prosjektene har ansvaret for koordinering av samarbeidet vært plassert hos prosjektlederen i en av de samarbeidende kommunene. Prosjektlederne har hatt ansvar for å kalle inn til møter, lede møter og sette dagsorden. De har pendlet en del mellom kommunene for å være tilstede og gjøre seg synlige for alle de involverte. Alle kommunene har hatt hver sin voksenopplæring og hvert sitt flyktningkontor, mens det begge steder har vært en felles Aetat, plassert i en av kommunene. Begge prosjektene opprettet en prosjektgruppe hvor rektorene for voksenopplæringene, de flyktningansvarlige i kommunene og en representant fra Aetat har møtt.

I følge prosjektlederne har det begge steder vært likeverdige samarbeid hvor alle de involverte kommunene har bidratt like mye til samarbeidet. Det har vært

samarbeidet om å lage strukturer, rutiner og metoder for introduksjonsprogrammet. Målet har vært at prosjektdeltakerne skal gjennomgå samme kartlegging i alle kommunene, de ansatte skal forholde seg til samme prosedyrer for oppfølging, samme økonomireglement, og kvalifiseringstilbudet til den enkelte deltaker skal i prinsippet være likt uansett i hvilken av kommunene vedkommende er bosatt. Innenfor visse fastsatte rammer har imidlertid hver kommune hatt ganske stor frihet med hensyn til hvordan de har iverksatt programmet.

I begge prosjektene har det vært lite samlokalisering av tjenester, annet enn at de i ett prosjekt har hatt et felles obligatorisk undervisningsopplegg med temadager<sup>6</sup> i feriene. Dette tilbudet ble avholdt i en av kommunene og deltakere fra nabokommunene måtte reise dit for å delta. I ett prosjekt forsøkte de for en stund tilbake å få til en sammenslåing av voksenopplæringene ved å finne felleslokaler i en av kommunene. Av ulike årsaker lot ikke denne planen seg gjennomføre.

Voksenopplæringene har i ett prosjekt samordnet timeplanene sine slik at deltakerne har vært i arbeidspraksis på de samme dagene. Deltakerne i dette prosjektet har fått tilbud om å gå på kurs i nabokommunen hvis de skulle ønske det. Voksenopplæringene har også hatt mulighet til å sende elever til hverandres skoler ved behov og de har av og til arrangert fellesstund for deltakere som skal gå opp til språkprøven samtidig, slik at de har kunnet snakke litt sammen på forhånd og hjelpe hverandre. I den grad de har fått tilbud om det, har deltakerne vist liten interesse for å delta i aktiviteter i nabokommunene. De føler seg ofte, ifølge lærerne, veldig knyttet til kommunen sin og vil helst holde seg der.

### **Deltakernes kvalifiseringstilbud – blir det styrket av et interkommunalt samarbeid?**

Begge prosjektlederne har hatt som mål å gjøre undervisningstilbudet bedre ved å gå inn i et interkommunalt samarbeid. De er imidlertid klare på at deltakerne nok ikke har begynt å profitere på dette samarbeidet ennå. De har i stor grad brukt prøveprosjektet som en aktiv prøve- og feileprosess. Begge har funnet ut at ting tar tid og at store omorganiseringsprosesser ikke lar seg gjennomføre over natten. Like fullt har prøveprosjektet satt en del tanker og ideer i sving, og prosjektlederne føler seg ganske sikre på at resultatene av samarbeidet vil bli synlige over tid.

Rammene for introduksjonsprogrammet, regelverket, prosedyrene for oppfølging av deltakerne og arbeidsrutinene har i stor grad vært felles for de involverte kommunene. De enkelte kommunene har imidlertid hatt stor frihet med den praktiske gjennomføringen av tilbudet, noe som i visse tilfeller kan ha medført at tilbudene har blitt noe forskjellig fra nabokommunen(e).

<sup>6</sup> Sentrale kommunale etater som trykdeetat, likningskontor, Aetat og lignende har kommet og presentert seg.

Begge prosjektene er sammensatt av kommuner der en av kommunene ikke har asylmottak mens de(n) andre kommunen(e) har det. Dette får konsekvenser for elevmassen ved voksenopplæringene i de involverte kommunene. I en kommune uten asylmottak, med en liten voksenopplæring, kan fem prosjektdeltakere utgjøre majoriteten på skolen. Dette gjør dem mer synlige enn på skoler der nærmere 100 elever er asylsøkere og kanskje bare fem elever er prosjektdeltakere. Disse forsvinner lettere i den store massen og kan risikere å få dårligere oppfølging enn de andre. En lærer uttrykte at de hadde så få deltakere med i prosjektet at de til tider var usikre på om de i det hele tatt var med i noe prøveprosjekt. Mye kan tyde på at voksenopplæringene er mer tilbøyelige til å engasjere seg i prøveprosjektene og deltakerne dersom prosjektdeltakerne utgjør en relativt stor del av elevmassen. Elever i kommuner med asylmottak og følgelig flere elever på skolen, kunne dermed risikere å få mindre oppmerksomhet enn elever i kommuner med mindre elevmasser. Problemet med denne potensielle forskjellsbehandlingen faller imidlertid bort ettersom Stortinget under behandlingen av budsjettet for 2003 vedtok at det fra 01.01.03 ikke skal gis statstilskudd til opplæring i norsk med samfunnskunnskap for voksne asylsøkere. Endringen omfatter både nyankomne og de som i dag er i opplæring.

Videre har det i ett prosjekt vært noe ulik praksis i kommunene hvorvidt deltakerne har fått besøk av lærer ute på praksisplassen eller ikke, i hvilken grad de har hatt undervisning utenfor klasserommet, hvor mange undervisningstimer de har fått per uke, om de har brukt IT i undervisningen og om de har vært koblet opp til Internett. Hvor strenge de har vært med å trekke økonomisk for ugyldig fravær har også variert. Variasjonene har i det andre prosjektet først og fremst vært knyttet til selve bosettingen og hva slags økonomisk og materiell bistand flyktningene har fått ved bosetting i kommunen. Praksisen har variert noe mellom kommunene med hensyn til hva de får av inventar, om det er gammelt eller nytt og hva som er kommunens eiendom og hva som er deltakerens til odel og eie. Dette har blitt oppfattet som urettferdig av enkelte av deltakerne. Utover dette har i følge rektorer og prosjektledere ikke deltakerne selv reagert i nevneverdig grad på at tilbudene kan være forskjellige. De har hatt liten kunnskap om introduksjonsprogrammet i nabokommunen(e). Slik sett har det vært lite fellesskapsfølelse mellom deltakere fra de ulike prosjektene.

### **Hvilke muligheter og utfordringer følger av interkommunal organisering?**

Alle vi har snakket med på voksenopplæringene, Aetat og prosjektledere la vekt på at det er noen klare fordeler med å samarbeide flere kommuner, men at det også er en del utfordringer knyttet til et slikt samarbeid.



Fordelene med å samarbeide flere kommuner der alle har litt fartstid og erfaring med flyktningarbeid er først og fremst knyttet til større bredde i kompetanse og fagmiljø. Resultatet kan være at det åpnes for flere muligheter og flere innfallsvinkler i kvalifiseringsarbeidet, blant annet ved at man kan plukke det beste fra flere steder. På den annen side er samarbeid tidkrevende og det er en utfordring å holde en stram nok struktur på møtevirksomheten. Som den ene prosjektlederen trakk frem er det muligens ikke så viktig at de som er ansatte på flyktningkontoret skal ha så mye innflytelse på voksenopplæringens tilbud og omvendt. Derfor kan det nok være viktig å tidlig etablere et skille mellom *hvem* som til enhver tid skal uttale seg og mene noe om *hva*. I følge den ene prosjektlederen har både styrken og svakheten deres ligget i at de har vært i et prøveprosjekt. På den ene siden har det ført til utviklingen av en rekke fruktbare ideer, samtidig som det i seg selv også har fungert som en bremsekloss for arbeidet og evnen til å skjære gjennom. De har hele tiden gitt seg selv mye tid til å prøve seg frem og utvikle metoder og etablere systemer som skulle tas i bruk og fungere *etter* prosjektperioden. Dessuten kan det være flere agendaer for samarbeidet enn utforming av et best mulig introduksjonsprogram. For eksempel er det ofte slik at samlokalisering av tjenester og sammenslåing av visse tjenestetilbud følger i kjølvannet av et interkommunalt samarbeid. I denne forbindelse pekte en av prosjektlederne på at *den kommunale friheten* i seg selv kan være et problem og fungere litt som en brems på fellestiltak i kommunene. Slik han ser det ligger problemet i at ingen kommuner som har vært vant til å drive sine egne virksomheter på selvstendig grunnlag uten videre vil gi fra seg det de allerede har.

Flere prosjektledere i prøveprosjekter i enkeltstående kommuner har pekt på de samarbeidsproblemer som oppstår når flere kommunale og statlige etater skal samarbeide for å skape et best mulig introduksjonsprogram. Det oppstår gjerne uenighet om hvem som skal gjøre hva og på hvilket tidspunkt. Disse problemene har også de interkommunale prosjektene støtt på. De har imidlertid hatt en tilleggsjobb med å samordne rutiner og samarbeidsstrukturer mellom ulike involverte etater i både to og tre kommuner. Det å få med alle etatene i denne prosessen har begge prosjektlederne opplevd som en stor utfordring. En av prosjektlederne sa det slik:

Å innføre nye rutiner og ordninger kan være en tung prosess dersom alle ledd ikke fungerer. Når en i tillegg skal samordne flere kommuner med totalt ulike systemer i utgangspunktet, kan arbeidet av og til by på vanskeligheter en ikke hadde forutsett. Rutiner som enkelt kan forandres i en kommune kan være svært problematiske å forandre i en annen.

Av denne grunn kan det nok være en fordel om kommunene tidligere har samarbeidet om tiltak for flyktninger og at de har litt kjennskap til hverandre før de inngår i formelle interkommunale samarbeid. På den måten vet de litt mer om hva de har å forholde seg til og fallhøyden kan reduseres.

Voksenopplæringene har hatt noe blandet erfaring med det interkommunale samarbeidet. I det ene prosjektet har de hatt en god del mer faglig samarbeid og erfaringsutveksling etter at prøveprosjektet ble satt i gang. Lærerne har hatt en klar følelse av å være i et fellesprosjekt hvor de i stor grad har dratt lasset sammen. En rektor herfra hevdet at hun aldri ville kunne klart å utvikle så mye på to år uten en prosjektleder og en annen rektor å diskutere med, samt fellesmøter med de andre lærerne. En lærer pekte imidlertid på at geografiske avstander mellom voksenopplæringene hadde gjort ting litt vanskeligere enn nødvendig og at voksenopplæringene absolutt burde slås sammen. Lærerne i det andre prosjektet ga i større grad uttrykk for at de har følt det litt uklart hva selve prosjektet har handlet om og at de har følt seg litt på siden av det hele. Det har også vært noe uklarhet i forhold til prosjektveilederrollen<sup>7</sup> i de ulike kommunene. Lærerne har hatt et begrenset antall fellesmøter på tvers av kommunegrensene og noe erfaringsutveksling i forbindelse med språkpraksissteder. Dette har imidlertid skjedd på eget initiativ fra prosjektveilederne. Også her pekte lærerne på at en sammenslåing av voksenopplæringene i de tre kommunene nok ville hatt mye for seg. En sentralisering av kvalifiseringstilbudet ville imidlertid medført at noen av deltakerne måtte reise til en nabokommune for å få norskopplæring eller praksis. Dette mener enkelte av lærerne kan ha den uheldige bivirkningen at deltakernes forankring i lokalmiljøet blir svekket. Dessuten koster buss både tid og penger. Lang reise kan også gjøre det vanskeligere å delta for deltakere som er avhengig av å hente og bringe barn i barnehage før og etter kvalifiseringsaktivitetene.

### **På hvilke områder er det mest å tjene på å samarbeide interkommunalt?**

Ett av hovedmålene og ønskene for å sette i gang interkommunale samarbeid var nettopp å få til et bedre og tettere samarbeid på voksenopplæringsområdet. I begge prosjektene har det vært samarbeid mellom små kommuner med få prosjektdeltakere. Alle kommunene har hatt problemer med å få til en adekvat differensiering i klasser når de har hatt såpass få elever. Resultatet har gjerne blitt at to eller tre voksenopplæringer med ganske få elever har gitt undervisning til deltakerne i en og samme klasse og ikke klart å tilrettelegge undervisning og gi et differensiert tilbud til den enkelte deltaker ut fra nivå.

I ett prosjekt har det tidligere vært forsøkt å få til samlokalisering av voksenopplæringene. På ett tidspunkt lå det meste til rette, men det ble ikke oppnådd

<sup>7</sup> I ett av de interkommunale prosjektene har én lærer i hver av de tre voksenopplæringene fått oppgaven som *prosjektveileder*. De har fungert som kontaktperson mellom voksenopplæringen og prosjektet. De har hatt ansvar for å iverksette tiltak for prøveprosjektdeltakerne på skolene, som språkpraksis med undervisning ute på praksissted og så videre.

enighet i de involverte kommunestyrene. Samarbeidet på lærersiden har imidlertid vært ganske aktivt til tross for at voksenopplæringene har vært lokalisert i to forskjellige kommuner. De har hatt en del personalsamarbeid blant annet om læreplanen, rektorsamarbeid og noe felles opplegg for elevene. Lærerne har oppfattet det som positivt med en større faglig møteplass, og mener at dette har medført en viss kvalitetsheving av undervisningsopplegget i begge kommuner. Kommunepolitikerne tenker i følge prosjektleder til stadighet i retning av en kommunesammenslåing eller en samlokalisering av tjenester i de to kommunene. Gjennom samarbeidet om prosjektet og utarbeiding av så mange felles rutiner, føler rektorene at forholdene ligger til rette for at en sammenslåing av voksenopplæringene kan skje en gang i nær fremtid.

Også det andre prosjektet fremhevet viktigheten av å få til et bedre samarbeid på norskopplæringsområdet. I følge lærerne har det imidlertid ikke blitt større læringsarenaer eller større rom for å utveksle kunnskap og erfaringer som følge av det interkommunale samarbeidet om forsøk med introduksjonsprogram. Enkelte lærere har til tider følt seg på utsiden av selve prøveprosjektet og har tidvis savnet noe mer føringer, samordning og koordinering fra prosjektlederhold. Prosjektlederen hevdet at resultatene av prøveprosjektet enda ikke har begynt å vise seg, men at de gjennom prøveprosjektet har lagt grunnlaget for et mer fruktbart samarbeid på norskopplæringsområdet i fremtiden. Håpet hans er at de skal klare å slå sammen voksenopplæringene og skape et større kvalifiseringscenter med samlet ansvar for både norskopplæring og arbeidspraksis. Dette mener han ville vært ressursbesparende for kommunene, i tillegg til at det kunne ført til mer engasjement hos lærerne og derigjennom mer fokus på dem som er i kvalifisering. Ved å sentralisere opplæringsenhetene vil kvalifiseringstilbudet kunne utvides, norskopplæringen nivåddifferensieres og det ville blitt mulig å lage helårsprogram. Lærernes arbeidstider har gjort det vanskelig å tilby helårsprogram på skoler med få elever og få lærere. Med en større enhet kunne lærerne jobbet for hverandre i ferier, og avspasert senere på året. Denne større kvalifiseringsenheten ville ifølge prosjektleder også gjort det enklere å samarbeide med Aetat. Han mener det ville være lettere for Aetat å iverksette passende tiltak dersom de hadde hatt én kvalifiseringsenhet som meldte behov å forholde seg til .

## **Forutsetninger for interkommunale samarbeid**

Som det har kommet frem over er det både fordeler og ulemper knyttet til interkommunale samarbeid. På bakgrunn av de erfaringene prosjektlederne og representanter fra voksenopplæringene og Aetat ga uttrykk for, kan det tyde på at det er visse forhold som i særlig grad påvirker vilkårene for samarbeid.<sup>8</sup>

Prosjektlederne mente det er en fordel om de involverte kommunene har noe erfaring med flyktningarbeid fra før slik at samarbeidet får preg av å være likestilt. Det ble fremstilt som helt avgjørende at kommunene går inn i samarbeidet med likeverdig status.

Begge de interkommunale forsøksprosjektene består av nokså små kommuner med nokså mange fellestrekk. Kanskje det er derfor begge prosjektlederne fremhevet at det kan være lettere å drive interkommunalt i små kommuner, der prosjektleder kjenner mange sentrale personer og vet hvem de skal snakke med for å få fortløp i ting. Dessuten er det helt avgjørende at reiseavstandene mellom kommunene ikke er for store. Det skal være mulig for deltakere og ansatte å dra nytte av tilbud i de(n) andre kommunen(e) på en måte som ikke tar altfor mye tid og krefter i en ellers hektisk hverdag.

Det kan videre være en fordel om kommunene som inngår i et samarbeid har en variert næringsstruktur. En kan tenke seg at den ene kommunen for eksempel har mye tungindustri og landbruk, mens den andre kommunen har behov for arbeidskraft innen akademiske yrker og helsevesen. Alt i alt blir det da større variasjon i arbeidstilbudet, og det vil være lettere å få plassert ut alle deltakerne i relevante praksisplasser og senere tilby dem interessante jobber som de vil være motiverte for og i hvertfall til en viss grad, kvalifisert for.

Det er helt avgjørende at kommunene på den ene eller andre måten til sammen kan tilby et godt heldags kvalifiseringstilbud til deltakerne. Tilbudene kan organiseres og plasseres på en rekke ulike måter i et interkommunalt samarbeid. Det vanligste i dag er nok at tilbudet i utgangspunktet er ganske likt i alle kommunene. Det vil si at alle kommunene har hver sin voksenopplæring, hvert sitt flyktningkontor og hver sin eller en felles Aetat. Alternativt kan en tenke seg løsninger hvor én kommune kan ha ett tilbud, for eksempel språkopplæring og andre nærliggende kommuner har andre tilbud som arbeidspraksis og kursvirksomhet. Den ene prosjektlederen vektla for eksempel at dersom en liten kommune ligger nær en større by, vil det kunne være hensiktsmessig å samarbeide med byen og dra nytte av de mange tilbudene som fantes der.

<sup>8</sup> Det er imidlertid viktig å understreke at vi kun har studert to interkommunale forsøksprosjekter. Det er vanskelig å utarbeide noen klare fasitsvar på hvilke forutsetninger som må ligge til rette for å få slike samarbeid til å fungere utelukkende basert på resultatene herfra.

## **Oppsummerende om interkommunale samarbeid**

Vårt datamateriale viser at interkommunale samarbeid om iverksetting og organisering av introduksjonsprogram kan få frem flere innfallsvinkler og mer kreativitet i integreringsarbeidet. Utgangspunktet for begge disse interkommunale samarbeidene var først og fremst å forbedre norskopplæringen i kommunene ved å kunne tilby et mer differensiert undervisningstilbud til deltakerne og etablere en større arena for erfaringsutveksling og læring. Dette hadde ved prosjektavslutning bare til en viss grad funnet sted. De interkommunale prosjektene har møtt på en del utfordringer som har virket som bremseklosser på progresjonen i arbeidet og dermed også resultatene av forsøksprosjektene. Mye tid har gått bort til det en av prosjektlederne betegner som unødige diskusjoner og uenigheter. Det har også vært opplevd som en vanskelig prosess å få de ulike organisasjonskulturene i de involverte etatene i kommunene til å nærme seg hverandre, og å få etatene til å jobbe i retning av noen felles definerte mål.

Det helt vesentlige målet for et interkommunalt samarbeid må være at kommunene sammen kan tilby et heldags kvalifiseringstilbud av god kvalitet, noe som kan medføre at enkelte tjenester blir slått sammen og samlokalisert. Gjennom å samlokalisere tjenester vil kvalifiseringstilbudet kunne bli av bedre kvalitet blant annet ved at tiltaksviften kan utvides. Større felles undervisningsenheter vil kunne romme et større mangfold av aktiviteter og tilbud enn de opprinnelige enhetene hver for seg. I de to forsøksprosjektene vi har sett på her går det mest sannsynlig i retning av en sentralisering av kvalifiseringstilbudet. En mulighet vil da være å samle hele kvalifiseringstilbudet i en av kommunene i en større språk- og kvalifiseringssenhet. I et interkommunalt samarbeid blir det gjerne slik at prosjektet må plasseres og forankres ett sted. Da sier det seg selv at noen må gi slipp på noe, noe som har vist seg å ikke alltid være like enkelt. Dette krever klare forhåndsavtaler, og både politisk og administrativ vilje til å skjære igjennom og ta noen avgjørelser som av og til må gå på bekostning av noen. Kommunene som skal inngå i flerkommunale samarbeid må derfor være åpne for potensielle problemer når de går inn i samarbeidet. Dette forutsetter politisk vilje til samarbeid i de involverte kommunene, og evne til å skape entusiasme for prosjektet hos de utøvende etatene som skal inngå i det interkommunale samarbeidet.



## 5 Frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeidet

Fra tidligere forskning vet vi at flyktninger oftere enn andre er sosialt isolerte (Djuve og Hagen 1995:69). Flyktninger har ofte ikke annen kontakt med andre nordmenn enn offentlige ansatte, som har en begrenset oppgave i forhold til flyktningene. Samtidig vet vi at det å få etablert sosiale nettverk er viktig både for trivsel og språkutvikling, samtidig som slike nettverk kan lette adgangen til andre sentrale arenaer i det norske samfunnet, slik som arbeidsliv og boligmarked. (Granovetter, 1973) Fafos evaluering av de 16 første forsøksprosjektene viste at deltakere i prosjekter der nettverksbygging var blitt prioritert fikk et større sosialt nettverk enn deltakere i de andre prosjektene. Dels ble de medlem i flere organisasjoner og dels fikk de flere venner i løpet av prosjektperioden. Det var imidlertid kun syv av de 16 første prosjektene som hadde satset særlig aktivt på nettverksbygging. I dette kapitlet vil vi se nærmere på i hvilken grad nettverksbygging er representert i de ti nye prosjektene og hvilken rolle frivillige organisasjoner spiller i introduksjonsprogrammene og i integreringsarbeidet generelt i kommunene/bydelene. Vi vil her konsentrere oss om ulike måter kommunene har innlemmet den frivillige *ulønnete* innsatsen som utføres i kommunene, i introduksjonsprogrammet.

### 5.1 Litt om organisasjonene – deres formål, målgrupper og virkefelt

De frivillige organisasjonenes rolle i Norge har vært betydelig og har lange tradisjoner. I Norge brukes vanligvis «frivillige organisasjoner» som samlebetegnelser på en rekke ulike typer organisasjoner. I forskning og offentlige utredninger klassifiseres gjerne frivillige organisasjoner i 10 kategorier.<sup>1</sup> De frivillige organisasjonene utgjør en svært viktig del av det sivile samfunn: De er en del av et lokalsamfunn

<sup>1</sup> 1. Humanitære og sosiale organisasjoner 2. Kvinneorganisasjoner og kvinneforeninger, 3. Idrettsorganisasjoner og idrettslag 4. Kulturorganisasjoner, kulturvernorganisasjoner og natur-/ friluftsmiljøvernorganisasjoner 5. Hobbyforeninger 6. Religiøse organisasjoner og livssynsorganisasjoner 7. Internasjonalt orienterte organisasjoner, menneskerettighetsorganisasjoner og solidaritetsorganisasjoner 8. Velforeninger, grendelag, nærmiljøorganisasjoner, borettslag 9. Spontane aksjonsgrupper, ad-hoc-bevegelser 10. Andre organisasjoner og lag

der de har en verdi i seg selv blant annet som identitets- og nettverksskaper, og de kan spille en sentral rolle som brobygger mellom det nære og lokale og den mer fjerne og formelle politikken. Sist, men ikke minst, driver mange av dem en betydelig samfunnsnyttig innsats.

Bortimot alle norske kommuner har innslag av frivillige organisasjoner. En del av organisasjonene sliter med rekruttering generelt og ikke minst med lederrekruttering (Wollebæk, Selle og Lorentzen, 2000). Lorentzen setter dette i forbindelse med en mer materialistisk befolkning, som i større grad er ute etter egen nytte gjennom organisasjonsdeltakelse. Lorentzen mener også at organisasjonenes karakter har endret seg i en mer profesjonell retning, fra «dugnadsånd til pengeøkonomi, fra amatører til fagfolk». Andre studier tyder imidlertid på at den frivillige innsatsen er stor, og til og med voksende. Til tross for at frivillig innsats er ulønnet og foregår på fritiden har det aldri før vært så mange frivillige som har gjort en innsats i Oslo. Det er spesielt den yngre garde som stiller opp som frivillige. Halvparten av de rundt 800 frivillige i Oslo Røde Kors er under 30 år.<sup>2</sup>

Organisasjonene varierer i forhold til virksomhet og forankring. Røde Kors flyktingeguide var representert i seks av de ti kommunene, og er dermed det klart mest utbredte tilbudet. Også en internasjonal kvinnegruppe, religiøse organisasjoner/menigheter og en frivillighetssentral er representert i til sammen fire kommuner. Omfanget og arten av tilbud til flyktingene varierer organisasjonene imellom.

### **Erfaringer med frivillig innsats i integreringsarbeidet i Nederland, USA og Sverige**

Det finnes mange ulike måter å trekke inn de frivillige i integreringsarbeidet på. Fafo gjorde i 1997 en kartlegging av erfaringer med integreringsprogrammer i Nederland, USA og Sverige, som resulterte i Fafo-rapporten *Virker tvang?*<sup>3</sup> Alle disse tre landene har erfaring i å involvere tredje sektor i integreringsarbeidet, om enn på noe ulikt vis og i ulik grad.

I Nederland gjennomføres all språkopplæring i asylmottakene av frivillige grupper. Dessuten har flyktingerådet, som bare delvis er offentlig finansiert, etablert et eget nettverk av tidligere selvstendig næringsdrivende som bruker sine kontakter til å finne ledige jobber for flyktinger.

I USA er de frivillige langt mer aktive og involvert i hele integreringsprosessen. Der har de føderale myndighetene valgt å delegere store deler av integreringsarbeidet til private organisasjoner. Organisasjonene får også økonomisk støtte fra det offentlige til å drive dette arbeidet. Flyktinger ankommer ikke USA før det er

<sup>2</sup> Informasjonene er hentet fra Aftenpostens aftenutgave 23.01.03.

<sup>3</sup> Rapporten ble skrevet på oppdrag fra Innvandringsavdelingen i Kommunal og arbeidsdepartementet.



avgjort hvilken organisasjon som skal ta ansvar for integreringen. De private organisasjonene knytter til seg personer i lokalsamfunnet som kan bidra med ulønnet frivillig innsats. I tillegg til å organisere sosiale aktiviteter utenom det formelle programmet, brukes de frivillige som tolker, støttekontakter, hjelp til å finne jobber, innkjøp og så videre. Organisasjonene prøver aktivt å knytte til seg personer med yrker eller kunnskaper de kan benytte seg av i integreringsarbeidet, for eksempel leger, tannleger eller datakyndige.

I Stockholm har det blitt gjort forsøk med å la frivillige organisasjoner drive introduksjonsprogram parallelt med at kommunen selv har drevet introduksjonsprogram. De frivillige organisasjonene benyttet i større grad sosiale aktiviteter enn det kommunen gjorde. Særlig flyktningeguidevirksomhet og studiesirkler ble benyttet hyppig. Det ble gjort sammenligninger av resultatene fra kommunens og de frivillige organisasjonenes introduksjonsprogram. Disse viste at flyktningene som deltok i de frivillige organisasjonenes i større grad gikk videre til arbeid og utdanning enn de som deltok i kommunens introduksjonsprogram. De var også gjennomgående med i flere sosiale aktiviteter enn de andre og hadde noe bedre språkprogresjon. Også i USA oppnådde de private organisasjonene bedre resultater med introduksjonsprogrammene sine enn hva det offentlige systemet tidligere hadde fått til. Selv om resultatene fra de frivillige organisasjonenes programmer viste seg å være gode i Stockholm var de imidlertid langt fra så gode som i USA. Dette kan skyldes at de frivillige i Stockholm hadde mindre autonomi og langt mindre erfaring med å drive integreringsarbeid enn i USA. (Djuve og Pettersen, 1997)

### **Samarbeidet med de frivillige – formalisert eller adhoc?**

I Norge har vi relativt liten erfaring i å la private/frivillige organisasjoner få ansvar for integreringsarbeidet. Fra 1953 til 1982 var det imidlertid det halvoffentlige organet Det norske Flyktningeråd som på vegne av Sosialdepartementet stod for det praktiske arbeidet med flyktningmottak.<sup>4</sup> (Haagensen, Kvisler og Birkeland, 1991) Enkelte private aktører som Røde Kors har dessuten vært sterkt inne som drivere av asylmottak. Det er likevel det offentlige som har det fulle og hele ansvaret for at nyankomne flyktninger får et godt tjenestetilbud og blir integrert i det norske samfunnet. Det finnes heller ingen helhetlig politikk for å utnytte det potensialet som ligger i de frivillige organisasjonene på dette området. (Djuve og Pettersen, 1997) Dermed er det også noe sporadisk og tilfeldig over det samarbeidet som finner sted mellom de kommunale integreringsinstansene og tredje sektor.

<sup>4</sup> Økningen i strømmen av flyktninger gjorde det naturlig å se på Flyktningerådets organisasjon. 1. juli 1982 ble arbeidet med flyktninger i Norge skilt ut fra virksomheten og overtatt av staten som opprettet Statens flyktningsekretariat (nå Utlendingsdirektoratet). Underlagt Sosialdepartementet var dette et rent statlig apparat med ansvar for å ta imot flyktninger og integrere disse i det norske samfunn. (<http://www.nrc.no>).

I de ti nye forsøksprosjektene har det generelt vært lite formalisert samarbeid mellom de frivillige organisasjonene/flyktingegeguideprosjektene og forsøksprosjektene. Det varierte også i hvilken grad de frivillige organisasjonene opplevde at de fikk støtte og oppmerksomhet fra forsøksprosjektene. Samarbeidet har vært tettest der introduksjonsprogrammene har vært fysisk plassert på flyktingkontoret. I de fleste prosjektkommunene har de frivillige organisasjonene deltatt i noe møtevirksomhet hvor de har blitt enige med flyktingekontoret om noen retningslinjer for samarbeid og ansvarsfordeling. Stort sett har de frivillige organisasjonene og prøveprosjektene hatt et adhoc-preget samarbeid som bygger på kontaktopprettning og møtevirksomhet ved behov. Bare i et par tilfeller har det vært samarbeid av mer formell karakter, ved at de frivillige organisasjonene har blitt trukket direkte inn i prosjektets undervisningsarbeid. Det meldes stort sett om godt samarbeid med åpne kanaler hvor behovene fanges opp ganske raskt. I flere kommuner er forholdene nokså små og de involverte personene har ofte mange hatter. En og samme person har gjerne ett bein i, eller nært knyttet til, forsøksprosjektet gjennom arbeid på flyktingkontoret eller voksenopplæringen, og ett bein sentralt i den frivillige organisasjonen. Dette gjør at informasjon flyter bra begge veier og at samarbeidet oppleves å fungere godt. Behovet for mer formalisert samarbeid kan tenkes å være tilstede i større kommuner hvor ikke alle aktørene kjenner hverandre fra før.

I de fleste kommunene har flyktingkontorenes/prosjektene rolle overfor de frivillige organisasjonene først og fremst vært som *formidlere* av organisasjonenes tilbud. Dette har enten foregått ved at kontaktpersonene har informert om tilbudet direkte til hver enkelt deltaker, eller via flygeblader som har vært utplassert for eksempel på voksenopplæringene og flyktingkontorene. Voksenopplæringene har også i mange tilfeller invitert de frivillige organisasjonene til å komme og informere deltakerne om tilbudet.

### **Organisasjonenes tilbud – noe i tillegg til det offentlige**

Frivillige organisasjoner jobber i forhold til en hel rekke ulike målgrupper og problemstillinger. Noen har flyktninger og innvandrere som en del av sin målgruppe. I samtlige av de ti prosjektkommunene finnes det frivillige organisasjoner som har et mer eller mindre omfattende tilbud til flyktninger. De frivillige organisasjonenes erfaring var at flyktingene har ulike behov. Noen trenger noen å snakke med, noen trenger menneskelig nærhet og omsorg, andre har behov for et aktivitetstilbud på fritiden, mens atter andre trenger barnevakt for å gå på kveldsundervisning. Mange trenger dessuten bistand til å løse praktiske ting i forbindelse med kontakt med offentlige instanser, bank og jobbsøking. Frivillige organisasjoner produserer ulike typer tjenester. Enkelte organisasjoner forsøker å demme opp for manglende offentlig tilbud ved å produsere tjenester som «burde» vært dekket fra det offentlige.

Behov for aktivitetstilbud og barnevakt er eksempler på tilbud som det offentlige nok kunne ha dekket selv, men som de frivillige opplever at det finnes en udekket etterspørsel etter. Andre har som mål å etablere et alternativt tilbud. Med bakgrunn i for eksempel religiøse, ideologiske eller faglige begrunnelser produserer de tjenester som representerer en motkultur til det offentlige. Eksempler på slike vil være Attac og andre miljøbevegelser. Atter andre etablerer tilbud som det offentlige vanskelig kan tilby. Menneskelig nærhet, vennskap og ekte omsorg er typisk et tilbud det offentlige vanskelig kan dekke, og som mange frivillige organisasjoner derfor føler et ansvar for å forsøke å dekke.

Et sentralt mål for samtlige av de frivillige organisasjonene vi intervjuet var å bidra til å utvikle sosiale nettverk mellom nordmenn og flyktninger. Alle organisasjonene regnet tilbudet sitt som et viktig *supplement* til det offentlige tjenestetilbudet. De mente alle at oppgavene de utfører faller klart innunder det frivillige området. Noen trakk frem viktigheten av nabokjerringa som bryr seg. En annen pekte på at det flyktningene trenger er venner, og at slike ikke sitter på et offentlig kontor mellom 09.00 og 15.00 og får betalt for jobben som venn. Det disse organisasjonene kan tilby er blant annet litt mer *tid* enn hva det offentlige apparatet har anledning til.

Det meste av det som tilbys er såkalte lavterskeltilbud uten noen formelle inntakssamtaler eller inntakskrav. De frivillige organisasjonene fører ingen register på hvem som deltar og hvem av deltakerne som er med i introduksjonsprogrammet. Det er ingen begrensninger i forhold til hvor mye norsk deltakerne bør kunne for å delta, eller hvor langt de må ha kommet i et eventuelt kvalifiseringsløp. De frivillige organisasjonene er av nokså ulik karakter og dekker således en rekke ulike behov. Tilbudene er varierte men kan grovt inndeles i fire hovedgrupper; 1) vennefamilier/guider, 2) sosiale treffsteder, 3) praktisk hjelp og 4) kvalifisering som ledd i introduksjonsprogrammet. Felles for alle typene av tiltak var et mål om å tilby noe som skulle kunne bidra til å utvide flyktningenes sosiale nettverk og øke deres forståelse av det norske samfunnet og hvordan det fungerer. Nedenfor gir vi en kort presentasjon av de fire typene tilbud.

### **1) Vennefamilier/flyktningeguider**

I tre kommuner hadde ulike frivillige organisasjoner (en kristen menighet, en frivillighetssentral og Røde Kors) anledning til å tilby flyktningene en norsk «vennefamilie». Å ha en norsk vennefamilie er en måte for flyktningen å bli kjent med Norge og nordmenn på, og for norske familier til å bli kjent med dem. Målsettingen er at flyktningene skal få delta på ulike aktiviteter sammen med norske familier for å lære hvordan nordmenn lever og bor. Samtidig vil det kunne ha en positiv effekt på språklæringen. I seks kommuner/bydeler prøvde Prosjekt flyktningeguide i regi av Røde Kors å etablere kontakt mellom flyktninger og nordmenn. Ytterligere tre

av kommunene er i gang med å etablere en ordning med flyktningeguides. Flyktningeguideprosjektene tilbød flyktninger som ønsket det en norsk flyktningeguide som kan være med å åpne noen dører i det norske samfunnet. Prosjekt flyktningeguide vil bli nærmere belyst senere i kapittelet.

## **2) Sosiale og kulturelle treffsteder**

Flere av de frivillige organisasjonene (en kristen menighet, en religiøs organisasjon, en kvinnegruppe, Røde Kors og en frivillighetsentral) drev ulike sosiale og kulturelle arrangementer for flyktninger. For det meste var det arrangementer for flyktninger og nordmenn i felleskap. Det varierte fra kreativt verksted for kvinner hvor de kunne holde på med ulike håndverksaktiviteter og få litt språkopplæring til temamøter på viktige temaer som trygderettigheter, helse, skole, foreldrerollen og barnevernet. Noen arrangerte turer ut i det fri. En kristen menighet så det som en viktig oppgave å arrangere flerkulturell aften hvor muslimer og kristne kunne møtes. Deres erfaringer var at mange muslimer ønsket kontakt med kristne miljøer framfor sekulære nordmenn, på grunn av felles trekk i interesser og moral.

## **3) Praktisk hjelp og bistand**

Den tause hverdagskunnskapen ble av flere av de vi intervjuet trukket frem som svært viktig, og de frivillige fikk en god del henvendelser fra flyktninger med spørsmål om helt hverdagslige ting. Mange flyktninger lurte eksempelvis på helt elementære ting som hvordan de skal gå frem for å betale regninger eller søke på en jobb. Flere organisasjoner tilbød flyktningene hjelp til praktiske oppgaver. En religiøs organisasjon hadde en utstyrsbase med skøyter, ski, ryggsekker, termoser og lignende til utlån. En frivillighetsentral ga flyktningene bistand til å kontakte praksissteder og språktreningsplasser ved behov.

## **4) Kvalifisering som ledd i et introduksjonsprogram**

I et par tilfeller har tilbudet fra frivillige organisasjoner inngått som en del av det ordinære kvalifiseringstilbudet. I en liten kommune underviste lederen for frivillighetsentralen ved enkelte anledninger i spesielle temaer i norskundervisningen. Hun ble også invitert med på prosjektmøter, og fikk løpende informasjon om det som skjedde i prosjektet. Et prosjekt i en annen liten kommune etablerte et ganske tett samarbeid med Røde Kors, der noen håndplukkede prosjektdeltakere fikk tilbud om å delta på et syverksted som et alternativ til ordinær språkpraksis. Flyktningkontoret betalte 750 kroner per elev som deltok i tiltaket i tillegg til at de bidro med økonomiske midler til innkjøp av symaskiner og materialer. Tre frivillige fra Røde Kors var kursledere. De hjalp deltakerne med håndarbeidet og sørget for at deltakerne fikk praktisere norsk. De rapporterte tilbake til voksenopplæringen om fremmøtet. Siden kommunen betalte deler av kostnadene ved kursvirksomheten

er dette et eksempel på frivillig innsats som er blitt mer profesjonell, i det den glir over i grenselandet mot kommersielle kursarrangører.

## 5.2 Prosjekt flyktningeguide

Ideen om å koble innvandrere og innfødte på en mindre forpliktende måte enn i vennerelasjoner er hentet fra svensk Røde Kors flyktningeguideprosjekt i Stockholm, som har eksistert siden midten av nittitallet. Som første norske kommune etablerte Bærum sitt flyktningeguideprosjekt som et toårig prøveprosjekt i 1999. Etter hvert har tilsvarende prosjekter blitt igangsatt flere steder i landet. I Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001) påpeker regjeringen viktigheten av å bygge videre på erfaringene fra disse prosjektene og styrke innsatsen når det gjelder å etablere arenaer for kontakt mellom nyankomne flyktninger og majoritetsbefolkningen. Regjeringen oppfordrer alle kommuner som bosetter flyktninger til å etablere en ordning med frivillige flyktningeguides. Bare fire av de 16 første forsøksprosjektene hadde ordninger med enten fadderfamilier eller flyktningeguides. Seks av de ti nye prosjektene har hatt kontakt med prosjekt flyktningeguide, og tre kommuner var på intervju-tidspunktet i gang med å iverksette ordningen. Det er Røde Kors som driver de seks prosjektene.

Røde Kors' hjelpearbeid har stor spennvidde; fra omsorgsarbeid for eldre, syke og ensomme til visitortjeneste, fjellredningstjeneste, mottak og integrering av flyktninger, Stopp volden og kontakttelefon for barn og unge. Organisasjonen er upolitisk og nøytral. Deres hovedmandat er å se etter behov for frivillig innsats i samfunnet og iverksette tiltak i forhold til behov. De opplever at det å arbeide mot fremmedfrykt og rasisme i den senere tid har stukket seg frem som et viktig satsingsområde ([www.rodekors.no](http://www.rodekors.no)). Røde Kors har fordelen av at de som verdensomspennende organisasjon, og gjennom samarbeidet med søsterorganisasjonen Røde Halvmåne, er kjent og har et godt renommé blant svært mange flyktninger.

### Hva er prosjekt flyktningeguide?

Flyktningeguideprosjektet er forankret i Norges Røde Kors' hovedprogram om å motvirke fremmedfrykt og rasisme i det norske samfunnet. Prosjektet er et samarbeid mellom Røde Kors og en rekke norske kommuner. Alle flyktningeguideprosjektene har en ansatt flyktningeguidekoordinator fra Røde Kors. Prosjektene får kommunal støtte, og Røde Kors mener det er urealistisk å drive uten slik støtte. Ofte drives prosjektene som et spleiselag mellom Røde Kors sentralt og lokallaget samt fylkeskommune og kommune.

Formålet med Prosjekt flyktningegeuide er å fremme integrering av flyktninger gjennom økt deltakelse i det lokale samfunnslivet. Prosjektet skal skape forutsetninger for og muligheter til at flyktningene får kontakt med nordmenn, og at de sammen bygger opp et sosialt kontaktnett. Det kan også ses som nyttig språktrening etter som mange flyktninger mangler noen å snakke norsk med til daglig. Med en norsk-talende flyktningegeuide får de muligheten til å praktisere norsk i andre situasjoner og omgivelser enn på voksenopplæringen. Guiden skal fungere som en veileder og skal introdusere flyktningen for lokalsamfunnet.

### **Flyktningeguidene – hvem er de?**

Flyktningeguider bør i følge flyktningegeuidekoordinatorene helst være personer som kan inngå i en –til en-relasjoner med en flyktning, og ikke for eksempel par, skoleklasser eller organisasjoner. Rekruttering av flyktningeguider skjer gjennom annonsering i avisene, innslag på radioen, kinoreklame, stands og flygeblader som legges ut på nøkkelsteder som universiteter og høyskoler, offentlige kontorer og så videre. I følge flyktningegeuidekoordinatorene er flyktningeguidene gjerne mennesker som lenge har gått med en tanke og et ønske om å gjøre noe for noen. Det er stor spredning på alder og kjønn, men stort sett er det ressurssterke og oppegående mennesker over 18 år som melder seg. En forklaring på dette kan være at ressurssterke mennesker føler de har minst å frykte ved å inngå i en relasjon med en flyktning, og oftere føler at de kan være en støtte for noen enn mer ressurssvake personer gjør. En av hovedkonklusjonene til Hernes og Knudsen (1990) var at de grupper som følte tap av styring med eget liv i større grad utviklet fordommer mot dem som truer deres stilling. De fant at både høy utdanning og god stilling reduserte negative reaksjoner overfor flyktninger og innvandrere. De som var herre over sin egen skjebne, opplevde mindre trussel enn personer som manglet styring over eget liv.

To av prosjektene rapporterer at de har rekruttert flere kvinnelige enn mannlige guider. Samtidig har det vært flere mannlige enn kvinnelige flyktninger som har ønsket seg en guide. Det har da oppstått en ubalanse ettersom de fleste guider og flyktninger ønsker seg relasjoner til en person av sitt eget kjønn. Bare i én kommune har de opplevd at enkelte guider trakk seg etter en stund på grunn av tidsmangel og en følelse av at det spiste for mye av fritiden deres. Stort sett har guidene vært stabile og utholdende, og flere ønsker å gå på en ny runde etter at den første guide-relasjonen er avsluttet.

Vi lever i en svært travel hverdag hvor tid er en av de knappeste ressursene vi har. Hvordan kan det da ha seg at såpass mange ofrer fritiden sin for å være guide for en flyktning? I følge Håkon Lorentzen (2002) driver ikke yngre mennesker med frivillig arbeid for å bidra, men for selv å få noe igjen for det. Frivilligheten skal således finne sin plass i den enkeltes livsprosjekt. Tidligere var frivillig arbeid

hovedsakelig bundet opp av langsiktige og forpliktende bånd, mens det nå ikke lenger er «fra vugge til grav» som er drivkraften. «What's in it for me?» er den nye styrende tankegangen. Kortsiktig engasjement uten forpliktelser er trenden, noe som i følge Lorentzen (2002) ikke nødvendigvis er en ulempe. Det kan tvert imot bidra til å gjøre frivillighetsarbeidet mer dynamisk og moderne.

### **Rekruttering, opplæring og oppfølging av flyktningeguidene**

Som regel er det flyktningeguidekoordinatoren som har hatt ansvar for rekruttering og opplæring av guider, oppfølging av guiderelasjonene, samt kobling av guider og flyktninger. Flyktningkonsulenter ved flyktningkontorene har som oftest hatt ansvar for å formidle tilbudet til deltakerne og ta kontakt med koordinator ved behov for flyktningeguide. Et par flyktningeguidekoordinatorene pekte på at det tidvis har vært vanskelig å jobbe i samme takt som flyktningkontoret med hensyn til rekrutteringen. Problemet har vært at det rekrutteres flere guider enn flyktninger eller omvendt fordi koordinatorer og flyktningkontorene ikke samordner rekrutteringen bedre. De mener en løsning kunne vært at en og samme person hadde ansvar for rekruttering og oppfølging av både flyktninger og guider heller enn at ansvaret ble fordelt mellom flyktningeguidekoordinatoren og kontaktpersonene ved flyktningkontorene.

I alle flyktningeguideprosjektene har det blitt gjort en innsats for å lære opp og følge opp de som melder seg som frivillige. De inviteres gjerne til et informasjonsmøte av koordinatoren hvor de får en kort innføring i kommunens arbeid for å integrere flyktninger, hva det vil si å være flyktningeguide og hvilke andre kurs de kan få. Utover det arrangeres det jevnlig møter for guidene hvor de får ytterligere og mer detaljert informasjon og hvor de kan utveksle erfaringer og stille spørsmål. Koordinatorer følger opp med jevnlig telefonsamtaler. Ett sted inviteres guidene til temakvelder, grilling og andre sosiale aktiviteter med jevne mellomrom. På grunn av ressursmangel har det imidlertid vært mangelfull opplæring av både flyktningeguiden og flyktningkoordinatorene enkelte steder.

### **Guide og flyktningrelasjonen**

Flyktningeguidekoordinatorene sitter på informasjon om både flyktningenes og guidenes kjønn, alder, yrkes- og utdanningsbakgrunn, interesser, sivile status og annet. Disse opplysningene brukes som utgangspunkt når flyktninger og guider skal kobles sammen. Koordinatorer forsøker så langt det lar seg gjøre å koble personer med like egenskaper. Relasjoner kan imidlertid fungere godt selv med stort aldersspenn mellom flyktning og guide forutsatt at begge parter aksepterer hverandre. Flyktning og guide inviteres gjerne til et første møte hvor koordinatoren er tilstede.

Deretter skal de i fellesskap styre innholdet i relasjonen selv. Flyktning og flyktninge-  
guide møtes som regel mellom to og fire timer per uke. Hva de finner på i løpet av  
denne tiden er opp til dem selv og varierer fra relasjon til relasjon. Mange besøker  
hverandre hjemme og sitter og prater, gjerne om kulturforskjeller i Norge og flykt-  
ningenes hjemland. Andre drar på fjelltur sammen, lager mat, handler i butikker,  
hjelper med lekser og så videre. Flere bruker guidene aktivt for å løse hverdagslige  
problemer som måtte dukke opp, for eksempel til å skrive jobbsøknad. Enkelte  
guider tar flyktningene med i de organisasjoner og foreninger de selv er med i og  
forsøker å inkludere flyktningen i sitt ordinære sosiale liv. Poenget med flyktninge-  
guideprosjektet er ikke å utvikle vennsapsrelasjoner, men enkelte blir svært knyt-  
tet til hverandre og utvikler vennskap etter en tid.

Med et par unntak var alle flyktningene godt fornøyde med guiderelasjonen sin.  
De opplevde guiden som en venn og et viktig støttepunkt i hverdagen som de kun-  
ne prate norsk med. Gjennom å ha en guide følte de at de fikk en utvidet forståelse  
av det norske samfunnets normer og regler. Noen pekte også på at de for en stakket  
stund fikk noe hyggelig å tenke på, slik at de glemte noe av det de syntes var van-  
skelig i livet sitt. I de tilfellene hvor relasjonene ikke fungerte så godt var det i følge  
flyktningene enten fordi både flyktning og guide var så opptatt på hver sin kant at  
de ikke hadde tid til å etablere en tett og god relasjon, eller fordi guiden hadde for  
lite kunnskap om samfunnet.

### **Flyktninge- guide – en viktig arena for sosial integrasjon**

Prosjekt flyktninge-  
guide retter seg i utgangspunktet mot alle flyktninger fra 16 år  
og oppover.<sup>5</sup> I utgangspunktet er det ingen konkrete regler for når i kvalifiserings-  
løpet en flyktning kan få en guide, men i følge koordinatorene er det en stor fordel  
at flyktningene kan såpass mye norsk at de kan kommunisere med guiden sin. Det  
finnes imidlertid eksempler på guiderelasjoner der personene ikke har hatt de bes-  
te forutsetningene for å kommunisere, hvor det har gått greit likevel. Tilbudet for-  
midles stort sett ved at koordinator holder informasjonsmøte på voksenopplærin-  
gen og at det legges ut brosjyrer på flyktningkontoret. Kontaktpersonene ved  
flyktningkontorene har fått i oppgave å informere flyktningene direkte om tilbu-  
det. En koordinator har sendt informasjonsbrev direkte hjem til introduksjonspro-  
gramdeltakerne, oversatt til morsmål. I prinsippet skal alle deltakerne i introduk-  
sjonsprogram ha fått tilbud om en flyktninge-  
guide, men av de deltakerne vi  
intervjuet som var bosatt i en kommune/bydel som har flyktninge-  
guideprosjekt,

<sup>5</sup> I en kommune har de også inkludert asylsøkere og innvandrere i målgruppen, men det har vært få fra disse gruppene som har benyttet seg av en flyktninge-  
guide.



hadde bare 47 prosent fått tilbud om å ha en flyktningeguide. Om lag en fjerdedel av disse, 20 personer, har benyttet seg av tilbudet.

De som ønsker å få en guide er i følge koordinatorene flyktninger som er flinke til å utnytte de muligheter som byr seg. Etter koordinatorenes oppfatning er de stort sett veldig målbevisste i forhold til de muligheter en guiderelasjon kan gi. De ser på en flyktningeguide som en mulighet for raskere integrering i det norske samfunnet. Våre data viser at flyktningene som har hatt en guide er personer som trives godt i kommunen de er bosatt i, de fleste har mange venner de treffer utenom introduksjonsprogrammet, men de er ikke særlig aktive i organisasjonslivet i kommunen. De flyktningene som har hatt flyktningeguide er like lite aktive i organisasjonslivet som resten av flyktningene vi intervjuet.<sup>6</sup> Det er generelt svært lav organisasjonsdeltakelse blant flyktningene.

Hele 74 prosent av de 129 vi intervjuet oppga at de ikke var medlem av noen organisasjoner. Av de få som er med i en organisasjon er det som tabell 5.1 viser, innvandrers-/kulturforeninger, idrettslag og religiøse foreninger som er vanligst.

Vi finner at alle deltakere som har hatt flyktningeguide har fått flere venner i løpet av sin deltakelse i prosjektet. Halvparten av dem oppga at de ikke hadde noen venner ved oppstart i programmet. På siste intervjutidspunkt finner vi at de samme menneskene har mer enn to venner. Resten har beholdt det antall venner de hadde ved oppstart eller fått noen flere. De har også fått flere venner enn de som ikke har hatt flyktningeguide. 65 prosent av dem som har hatt flyktningeguide har fått flere venner mot 40 prosent av dem som ikke har hatt en guide.

Det er videre en tendens til at de deltakerne som har hatt flyktningeguide har et mer etnisk sammensatt sosialt nettverk, enn de som ikke har guide. 95 prosent av dem som har hatt flyktningeguide, mot 74 prosent av dem som ikke har hatt det, oppgir å ha venner av annen nasjonalitet enn sin egen. Dette kan ha flere årsaker.

Tabell 5.1 Oversikt over deltakernes organisasjonsdeltakelse (N=129)

Type organisasjon	Antall deltakere
Innvandrersorganisasjon/Kulturforening	9
Idrettslag	7
Religiøs forening	7
Norsk fagforening	3
Annen politisk forening	3
Frivillighetssentralen/Røde Kors	3
Konfliktløsingsorganisasjon	1
Norsk politisk parti/forening	0
Ingen	96

<sup>6</sup> Vi fant lav organisasjonsdeltakelse også blant deltakerne i de 16 første prøveprosjektene.

Tabell 5.2 Sammenhengen mellom å ha en flyktningeguide og sosialt nettverk (N=121)

	Har hatt flyktningeguide	Har ikke hatt flyktningeguide
Fått flere venner	65	40 *
Venner av annen nasjonalitet enn sin egen	95	74 **

\* Forskjellen er signifikant på femprosentnivå

\*\* Forskjellen er signifikant på ettprosentnivå

Det kan enten være en effekt av selve guiderelasjonen ved at de gjennom egen guide treffer flere norske mennesker, og andre utlendinger, som etter hvert blir venne-relasjoner. En annen mulig forklaring er at flyktninger som i utgangspunktet er sosiale og åpne for å få venner av ulike nasjonaliteter også er mer åpne for å takke ja til tilbudet om en flyktningeguide, og at de ville ha fått disse vennene uavhengig av om de hadde flyktningeguide eller ikke. En tredje mulig forklaring er at de som har hatt en guide definerer inn guiden som en venn.

Utover dette finner vi ingen statistiske forskjeller mellom gruppen som har hatt flyktningeguide og gruppen som ikke har det. Det er en blandet gruppe med hensyn til alder, utdanning, kjønn, sivil status og så videre. De fleste befinner seg i tredivårene, men det er god spredning i alder fra 20 til 54 år. Over halvparten av dem er gift og har barn. Femten av de 20 kommer fra Midtøsten (Iran og Irak) og Afghanistan, og tre er fra Somalia. Ved oppstarten av flyktningeguideprosjektene var det enkelte steder en tendens til at det var flest menn som tok imot tilbudet, men etter hvert har også kvinnene kommet mer med. I vårt materiale er 11 av de 20 som har hatt flyktningeguide kvinner.

### Utfordringer underveis

Ressursproblemer har vært en hovedutfordring for flere av de frivillige organisasjonene. Integreringsarbeid er krevende og tar mye tid, og flere av de frivillige sa de gjerne skulle hatt kapasitet, i form av mer tid og flere mennesker, til å gjøre enda mer. Særlig Prosjekt flyktningeguide opplever at økonomisk støtte fra kommunene er en forutsetning for å kunne drive. På grunn av ressursmangel har det vært mangelfull opplæring av både flyktningeguides og flyktningekoordinatorer enkelte steder. Ett av flyktningeguideprosjektene har hatt så store økonomiske problemer at det har blitt midlertidig nedlagt.

Enkelte av flyktningeguidekoordinatorene har opplevd samarbeidet med kommunen og flyktningkontoret som en utfordring. En koordinator fremhevet at det var litt rart å jobbe som ansatt i en frivillig organisasjon og samtidig samarbeide med en kommune som har åpent fra klokken 08.00 til 15.30. Hun skal jobbe mot frivillige som er på jobb på dagtid og har fri fra klokken 16.00 og utover.

En annen stor utfordring har vært å ta den første kontakten og få etablert en relasjon mellom flyktningene og majoritetsbefolkningen. De frivillige opplever at rekruttering av flyktningene i en del tilfeller er krevende, og at både overtalelser og henting og bringing i forbindelse med aktiviteter er nødvendig. Mange, særlig eldre over 60 år og kvinner med små barn, vegret seg for å bli med i aktiviteter på kveldstid. Enkelte steder har det særlig vært vanskelig å få med kvinner, angivelig fordi mennene ikke har villet ha ansvar for barna på kveldstid. Også enkelte av flyktningeguideprosjektene har opplevd at interessen fra flyktningenes side var dårligere enn forventet. Det har da oppstått en noe uventet ubalanse med for mange guider. På den annen side har det også i mange tilfeller vært problemer med å få nordmenn til å stille opp som frivillige. Dette skyldes ikke nødvendigvis rasisme, men kan ha sin forklaring i at nordmenn har liten erfaring med mangfold i språk, hudfarge, tro og framturen. De fleste av oss har nokså liten erfaring i å møte og innlemme fremmede som flytter inn i nabolaget. Hernes og Knudsen (1990) hevder at det er de langvarige vennskap som dyrkes i Norge – ikke evnen til raskt å vinne nye venner. Tvert imot blir raske vennskap gjerne tolket som overfladiske. Et annet viktig poeng de trekker frem er at det selv for innfødte nordmenn tar nokså lang tid å komme innpå familien i etasjen under eller i huset ved siden av. Slik kan det være lettere å stille seg solidarisk med fremmede folkeslag og nasjoner på andre siden av kloden, enn å komme for tett innpå en trengende nabo i samme oppgang. Enda vanskeligere kan det bli om naboen snakker dårlig norsk, er mørkhudet, tilber fremmede guder og spiser merkelig mat. (Hernes og Knudsen, 1990)

Å jobbe tett på ulike etniske grupperinger åpnet dessuten også for en del utfordringer knyttet til motsetninger og rasistiske holdninger innad i innvandrerbefolkningen. Det er ikke bare mellom majoritet og minoritetsbefolkning at det kan oppstå skepsis og konflikter. Også innad i minoritetsbefolkningen er det grupper som opplever seg som likere enn andre. (Hernes og Knudsen 1990) Dette gjør det mer problematisk å opprette gode sosiale miljøer og nettverk på tvers av de ulike etniske og religiøse skillelinjene.

For både offentlig ansatte og frivillige flyktningearbeidere er det også en utfordring å forholde seg til tunge skjebner de møter på i arbeidet. Det er en kjensgjerning at mange flyktninger har det nokså vanskelig rett etter ankomst til en norsk kommune. Flere sliter med psykiske traumer, savn av venner og familie og må forholde seg til et samfunn med helt andre spilleregler enn det de er vant med fra hjemlandet. En av de vi intervjuet påpekte derfor viktigheten av og vanskeligheten med å ikke gå seg vill i enkeltskjebner, men at man hele tiden må forsøke å se utover de enkelte flyktningene og deres problemer og lete etter de større sammenhengene.

## 5.3 Konklusjon: Frivillig sektor – viktig integrasjonsaktør med stort potensial

Oslo Røde Kors' motto er: Mer i hjertet enn i lomma. I utgangspunktet er dette et dekkende slagord. Både for de frivillige og for flyktningene gir den frivillige innsatsen i utgangspunktet mer igjen i hjertet enn i lomma i form av økonomisk gevinst. De frivillige får en følelse av å gjøre noe for noen, samt kjennskap til andre kulturer, skikker og tradisjoner. Flyktningene får gjennom sin deltakelse mulighet for å bli kjent med nye sider av samfunnet og erverve seg et større sosialt nettverk.

Interessen for flyktningeguideprosjektet var likevel begrenset fra flyktningenes side, kun 20 av 129 deltakere hadde hatt en guide. Noe av forklaringen på den labre interessen ligger nok i manglende tilbud og mangelfull informasjon om hvilke tilbud som finnes. Under halvparten av deltakerne i introduksjonsprogrammene hadde for eksempel fått informasjon om at det fantes et tilbud om flyktningeguide i kommunen/bydelen. Flyktningkontorene har dermed en svært viktig jobb å gjøre når det gjelder å spre informasjon om den frivillige innsatsen i kommunene ut til flyktningene.

Det varierer også i hvilken grad forsøksprosjektene har prioritert å samarbeide med de frivillige organisasjonene. Noen av kommunene har en mengde frivillige organisasjoner uten at forsøksprosjektene har trukket disse aktivt med i integreringsarbeidet. Utfordringer som ressursmangel og fremmedfrykt både hos majoritet og minoritetsbefolkning ble trukket frem som viktige årsaker til at tilbudene ikke var mer utbredt. I de kommunene/bydelene hvor det fant sted et samarbeid mellom prosjektet og frivillig sektor, var det stort sett snakk om et ad hoc-preget og lite formalisert samarbeid. De fleste, både prosjektledere og representanter for de frivillige, mente imidlertid at et slikt type samarbeid fungerte tilfredsstillende. Så lenge kanalene var åpne og muligheten var tilstede for å ta kontakt ved behov, så de ikke behov for større grad av formalisering av samarbeidet.

Alle representantene for de frivillige organisasjonene pekte på viktigheten av det arbeidet de gjør, og at det er et betydelig behov for mer frivillig innsats på integreringsfronten. Våre data underbygger at de frivillige har et stort potensial til å skape kontakt og forståelse mellom nordmenn og innvandrede etniske minoriteter. Vi har sett at de har en viktig funksjon i å bistå nyankomne med praktiske oppgaver som skal løses, som arena for språkpraksis og ikke minst ved å yte menneskelig hjelp og støtte til personer i en vanskelig livssituasjon. De frivillige kan også bidra med viktige kvalifiseringselementer som kan inngå i et heldagsprogram. Deltakere som har hatt flyktningeguide har dessuten fått flere venner enn de som ikke har hatt en guide.

Det ligger uten tvil et stort ubrukt potensial i tredje sektor på integreringsfronten. Resultater fra USA og Sverige viser også at integreringstiltak i regi av private/frivillige organisasjoner har oppnådd bedre resultater i integreringsarbeidet enn de

offentlige tiltakene. (Djuve og Pettersen, 1997) I USA mottar private organisasjoner økonomisk støtte fra det offentlige for å påta seg ansvaret for integreringen av flyktingene. Kanskje er det en idé å bevege seg litt vekk fra det helt rendyrket *frivillige* ved at det offentlige bidrar med mer økonomiske incitamenter til organisasjonene også her i Norge? Vi har sett at den frivillige innsatsen er avhengig av offentlig støtte til drift. I kjølvannet av at Røde Kors får en lønnet flyktinge-guidekoordinator utløses for eksempel en stor mengde frivillig innsats i kommunen. Kommunene må dessuten ikke sitte og vente på at de frivillige organisasjonene skal ta kontakt, men heller ta initiativ til å få i gang et samarbeid. Dersom den frivillige sektoren trekkes mer aktivt inn i flyktingearbeidet kan den frivillige innsatsen over tid få gode ringvirkninger og styrke flyktingenes mulighet for integrering videre inn i ordinært arbeids- og utdanningsliv. Slik sett vil kanskje den frivillige innsatsen etter hvert kunne gi resultater – ikke bare hjertet, men også i lomma?



## 6 Har de ti nye lært noe av de 16 første?

De ti nye forsøksprosjektene har lyktes bedre med gjennomføringen av de virkemidlene som skulle prøves ut enn de 16 første forsøksprosjektene. Alle prosjekter så nær som ett hadde klart å etablere en alternativ inntektssikring som var løsevet fra sosialkontoret. Alle brukte positive så vel som negative sanksjoner på en troverdig måte. Det var stor grad av bevissthet rundt kontaktpersonenes rolle og det oppfølgingsansvar de skal ha for deltakerne. Et flertall av prosjektene evnet å tilby et heldagstilbud av rimelig god kvalitet til en stor andel av deltakerne. I de fleste prosjektene var det enten igangsatt eller planlagt et samarbeid med Prosjekt flyktningguide for å bidra i arbeidet med deltakernes nettverksbygging. Vi fant likevel at de ti nye har støtt på mange av de samme problemene som de første 16 slet med. Det å utarbeide gode og meningsfulle handlingsplaner for alle deltakerne i prosjektene har vist seg vanskelig, og revidering av planene ble i liten grad gjennomført på noen systematisk og god måte. Det er også langt på vei de samme tverretatlige samarbeidsproblemer som går igjen i de ti nye som i de 16 første. Det å tilby gode og relevante heldagstilbud til alle deltakerne er fortsatt vanskelig å gjennomføre. Dessuten er det vanskelig å gi individuelt tilpassete og fleksible kvalifiseringsopplegg. Av praktiske grunner blir mange deltakere tilbudt et mer ensartet kvalifiseringsopplegg enn variasjonen i deres individuelle ønsker og forutsetninger skulle tilsi. Å iverksette virkemidlene på en fullgod måte synes derfor å være vanskeligere i praksis enn i teorien. Dette er et viktig tankekors ett år før den nye introduksjonsloven pålegger alle kommuner som bosetter flyktninger å tilby et introduksjonsprogram med heldagstilbud. Vi mener derfor det er betimelig å stille spørsmålsteget ved hva som har vært de kritiske punktene på veien fra vedtak til implementering av arbeidsmetodene ute i kommunene.

### 6.1 Nye arbeidsmetoder – behov for kompetanseutvikling

En helt åpenbar årsak til at iverksettingen av enkelte virkemidler har vært såpass vanskelig å få til er mangelen på kompetanse hos dem som skal iverksette introduksjonsprogrammene. Evalueringen av de 16 første prosjektene, såvel som denne

evalueringen, viser at innføringen av nye arbeidsmetoder stiller store krav til kompetanse blant de ansatte. Manglende kompetanse på flere nivåer virker mange steder som en flaskehals i utformingen og gjennomføringen av nye arbeidsmetoder. Som følge av introduksjonsprogrammene tvinger det seg frem etatssamarbeid. Dette krever at de ulike involverte etatene besitter den nødvendige kunnskap. Her vil vi gi en oversikt over hvilke kompetansebehov som oppleves som mest presserende blant de som jobber tettest med deltakerne i introduksjonsprogrammet.

### **Opplevd kompetansebehov i de involverte etatene**

Møtet med etniske minoriteter og kulturell forskjellighet åpner opp for mye fortolkningsarbeid. De som jobber tett på deltakerne i introduksjonsprogrammet må til stadighet systematisere, kategorisere og fortolke en lang rekke inntrykk og en stor mengde informasjon. Dette innebærer selvsagt en vesentlig risiko for feiltolkninger, misforståelser og feilaktige forventninger i en gitt situasjon. Både prosjektledere og kontaktpersoner skal gjennom sin rolle ha oversikt over og kompetanse i forhold til svært mange sider av deltakernes behov, og må gjerne ha litt kunnskap om alt. Man skal som kontaktperson kunne tilby en helhetlig kvalifisering som best mulig er tilpasset deltakerens spesielle ferdigheter, ønsker og behov. For å få til dette må prosjektleder og kontaktpersoner ha kompetanse til å se ut over deltakerens økonomi. Dette krever mye kunnskap og kompetanse på flere felt.

Det blir ikke stilt formelle krav til kompetansen til lærerne som skal undervise i norsk med samfunnskunnskap, men Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet har gitt veiledende normer om lærerkompetanse. (Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001)) De fleste lærerne vi snakket med hevdet at behovet for ny kompetanse og en generell oppdatering på feltet ligger der hele tiden. Klassene består i stor grad av elever fra vidt forskjellige kontinenter og med vidt forskjellig erfaringsbakgrunn, alder, og grad av traumatisk erfaringsbakgrunn og psykiske problemer. Dette stiller lærerne overfor en rekke utfordringer.

Aetatens hovedmålsetting er å hjelpe arbeidssøkere med å skaffe seg arbeid. En stadig voksende andel av de arbeidssøkende er fremmedspråklige, flyktninger og innvandrere. Dermed må Aetat på et eller annet nivå forholde seg til en del problemstillinger i kjølvannet av dette. Så godt som alle vi snakket med på Aetat trakk frem at det var en utfordring å arbeide i forhold til denne gruppen. Aetat har i tillegg vært gjennom store endringer, omorganisering og innføring av nytt datasystem i løpet av den siste tiden. Flere hadde på intervjuetidspunktet mer enn nok med å sette seg inn i det praktiske, som for eksempel å forstå hvordan man fysisk går frem for å søke en person inn på AMO-kurs.



Det er særlig innen tre områder de fleste opplever et økt kompetansebehov. Ansatte i de ulike involverte etatene (flyktningkontor, voksenopplæring og Aetat) peker i stor grad på de samme utfordringene.

### **1) Mer spesifikk kulturkunnskap**

En såkalt *interkulturell kompetanse* kan i følge Thomsen og Huniche (2000) inndeles i en spesifikk og en generell dimensjon. Den *generelle* dreier seg om å forstå hva kultur i det hele tatt er for noe, og hva den gjør med oss, altså et overordnet kultursyn og en overordnet kulturforståelse. Den *spesifikke* dimensjonen handler om å få et faktisk innblikk i verdier, normer og tradisjoner innenfor en bestemt kultur, for eksempel den tyrkiske eller kurdiske kulturen. I følge Thomsen og Huniche (2000) er det den spesifikke kulturkunnskapen som etterlyses når medarbeidere på tvers av vidt forskjellige jobbtyster peker på behovet for større kompetanse i forhold til situasjoner der ansatte fra majoritetsbefolkningen møter brukere/klienter fra minoritetsbefolkningen.<sup>1</sup>

Det samme finner vi i denne evalueringen. Alle de vi intervjuet, som arbeidet tett på flyktningene i et introduksjonsprogram, følte et behov for en mer spesifikk kulturforståelse og mer kunnskap om deltakernes bakgrunn, deres kultur og hvor de kommer fra, slik at de kunne unngå å gjøre etiske overtramp. Hvordan tenker for eksempel muslimske kvinner om ulike typiske norske kvinneyrker innen helse og omsorgssektoren? Har muslimer etiske betenkeligheter i forhold til å behandle svinekjøtt i en kantine eller å tappe øl i et bryggeri? Slike problemstillinger er svært relevante for eksempel i forbindelse med praksisplassutplassering.

Flere påpekte viktigheten av mer kulturkunnskap for å forhindre at det får utvikle seg fordommer om ulike etniske grupper blant de ansatte i introduksjonsprogrammene. Dersom slike får lov til å vokse fryktet flere at de kunne spre seg videre ut til næringslivet og samfunnet for øvrig. Det er således viktig å være oppmerksom på forskjellene mellom de menneskene som deltar i et introduksjonsprogram og ikke behandle alle som en ensartet masse. Flere foreslo at representanter fra flyktningkontor eller andre med spesialkunnskap om et verdenshjørne, kontinent, land eller område kunne gitt noe dyperegående informasjon og kulturell opplæring til de som arbeider med introduksjonsprogrammet spesielt, og flyktninger generelt i kommunen. Dette mente de ville gjort det enklere å forstå hvilke ulike behov de måtte ha.

<sup>1</sup> Thomsen og Huniche utførte i 1999 undersøkelsen Med mangfoldighed som mål, en undersøkelse av muligheter og barrierer for etnisk likestilling og integrering av etniske minoriteter på statlige arbeidsplasser i Danmark. Undersøkelsen ble utført på oppdrag fra Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg.

## 2) Praktisk faktakunnskap

Å veilede deltakerne gjennom kvalifiseringen og forhåpentligvis videre ut i det norske arbeidslivet eller inn i det norske utdanningssystemet, krever også en god del faktakunnskaper knyttet til ulike regler og krav for godkjenning av realkompetanse. Hva trenger deltakerne av tidligere erfaring for å få generell studiekompetanse i Norge? Hva innebærer bilmekaniker- eller slakteryrket i Irak sammenlignet med i Norge? Hva er den grønne boka? Hva er en flyktning versus en asylsøker? Hvilke rettigheter har flyktninger i ulike situasjoner de måtte befinne seg i? Det er spesielt prosjektledere, kontaktpersoner og representanter ved Aetat som etterlyser mer kompetanse på dette området. En prosjektleder foreslo tiltak som en *kommunal opplæringsdag* hvor man kunne trekke inn eksterne fagmiljøer og tilegne seg faktakunnskaper.

## 3) Metoder i kvalifiseringsarbeidet

Lærere og prosjektledere trekker frem behovet for mer kompetanse på metoder innen selve kvalifiseringsarbeidet så vel som mer opplæring innen kommunikasjonsmetoder og veiledningsmetodikk. For kontaktpersonene har særlig det å skrive handlingsplaner blitt opplevd som vanskelig. Her følte flere at de befant seg innenfor et teoretisk fagområde de kunne for lite om.

Å undervise elever med veldig ulik bakgrunn ble dessuten opplevd som vanskelig av flere lærere. Det utviklet seg for eksempel ofte konflikter mellom elever med ulik kulturell bakgrunn og med ulike psykiske og sosiale problemer. En del vektla dermed viktigheten av å få kurs hvor de kunne lære metoder for å takle de vanskelige situasjonene i klasserommet.

Lærerne pekte videre på at lærerrollen har endret seg mye og blitt dreid fra en hjelperrolle til en veileder. Det å lære bort norsk og samfunnskunnskap til voksne personer med minoritetsbakgrunn som i tillegg får betalt for å gå på skolen stiller helt nye krav til lærerne. I følge flere var noe av problemet at en god del av lærerne i voksenopplæringen har bakgrunn fra vanlig norsk grunnskole. Voksenopplæringen skiller seg imidlertid sterkt fra vanlig skole. Elevene er voksne mennesker uten gode kunnskaper i norsk språk som må begynne på barnehagenivå språklig sett. Man kan likevel ikke bruke samme opplæringsmetoder som man gjør til barn, men heller ikke samme metoder som brukes overfor voksne mennesker som har en adekvat beherskelse av norsk språk. Lærerne opplevde at dette stilte dem overfor en rekke

Tabell 6.1 Oppsummerende om opplevd kompetansebehov i de involverte etater

	Prosjektleder /kontaktperson	Voksenopplæring	Aetat
Spesifikk kulturkunnskap	x	x	x
Praktisk faktakunnskap	x		x
Metoder i kvalifiseringsarbeidet	x	x	

utfordringer og at behovet for kompetanse er størst innenfor metodikk, altså pedagogiske fremgangsmåter for å kunne formidle kunnskap til målgruppen på en best mulig måte. Flere av lærerne har migrasjonspedagogikk, men følte behov for mer kunnskap om veiledningsmetodikk, voksenpedagogikk og problembasert læring. Sist men ikke minst trengte flere lærere mer datakunnskap og ønsket seg Migranorsk som en del av undervisningen. Som en følge av at elevene ofte er på svært ulike nivå kunnskapsmessig ønsket mange seg også en innføring i gode metoder for å differensiere undervisningen for å lettere kunne nå frem til de ulike nivåene. Tabell 6.1 gir en oversikt over hvor skoen trykkes i de ulike etatene.

### **Kommentar til det opplevde kompetansebehovet i etatene**

Vi ser av tabell 6.1 at ansatte i alle de involverte etatene gir uttrykk for at de har behov for mer kompetanse for å gjøre en fullgod jobb. For eksempel etterlyses mer landkunnskap og spesifikk kulturkunnskap av representanter fra alle etatene. Også i Thomsen og Huniche (2000) sin danske undersøkelse var det den spesifikke og faktuelle kulturforståelsen, altså kunnskapen om enkeltkulturer eller bestemte etniske minoritetsgrupper, som ble oppfattet som det sikreste vern mot mistolkninger og uhensiktsmessig atferd i det såkalte kulturmøtet mellom ansatt og bruker. Kun et fåtall av de intervjuede etterlyste den generelle kulturforståelsen; hvorfor kulturforskjeller og kulturtradisjoner kan ha betydning og forklaringsverdi i noen sammenhenger og i andre ikke. Ifølge Thomsen og Huniche er det litt merkelig at det er den spesifikke kulturforståelsen som etterlyses. De mener at det i mange tilfeller vil være behov for nettopp den bredere og mer generelle, heller enn den snevre og spesifikke kunnskapen om lokale tradisjoner i enkeltgruppers hjemland. For det første hevder de at et slikt kunnskapsbehov bygger på en noe feilaktig forestilling om at kultur kan studeres som et velavgrenset, ensartet og statisk fenomen. Dessuten hevder de at et kulturmøte sjelden begrenser seg til spesifikke minoritetsgrupper, og at det sjelden er snakk om rene kulturer som fungerer atskilt i samfunnet. Det kan dessuten tenkes at den kompetanseutviklingen de ansatte her etterlyser heller ikke alltid vil være mulig å oppfylle. Det er rett og slett for mange spesifikke kulturer og land til at de ansatte kan få en god innføring og forståelse i dem alle.

Ofte vil det i følge Thomsen og Huniche være stort behov for en mer generell og overordnet kulturforståelse. De hevder det er denne formen for kunnskap som må til for å kunne forstå de beveggrunner og de større identitetsmessige problemstillingene som ligger bak en rekke av de handlinger eller holdninger vi finner i minoritetsbefolkningen. Vi mener det er god grunn til å stole på at kompetansebehovet er stort innenfor de områdene som er nevnt. På samme tid kan det tenkes at det i tråd med Thomsen og Huniche også er behov for en kompetanseutvikling i retning av en bredere og mer generell kulturforståelse, som de ansatte selv ikke har kommet på å etterspørre.

## **Hvilke kompetansehevende tiltak har blitt satt i verk av prosjektet?**

Flere av dem vi intervjuet ga uttrykk for at det å få prosjektmidler i seg selv har vært svært inspirerende og en pådriver til å tenke nytt og kreativt i integreringsarbeidet. De fleste trekker frem UDIs nettverkssamlinger som svært nyttige, inspirerende og lærerike, men at dette i seg selv ikke er nok. Det var et generelt savn etter flere slike større fora hvor de involverte kunne utveksle erfaringer og ideer, gjerne på tvers av kommunegrenser. Utover dette har prosjektene i ulik grad hatt ressurser til kompetansehevende tiltak. Noen hevdet at det stadig kommer tilbud om relevante kurs, og at de har gode muligheter for etterutdanning. Andre opplevde situasjonen stikk motsatt.

Flere prosjekter har hatt veiledning i regi av psykososialt team. Det har også vært arrangert en del kurs og seminarer rundt om i kommunene som flere av de prosjektansatte har deltatt på. Flyktningkontorene har i enkelte tilfeller arrangert kompetansehevende tiltak for ansatte i kommunene. Ett sted samlet de flere etater og hadde kurs over flere dager hvor de fikk en innføring i den nye introduksjonsloven. I én kommune er det opprettet en såkalt veiledningsgruppe hvor mennesker som jobber med flyktninger i kommunen møtes en gang i måneden. Her diskuteres ulike temaer knyttet til flyktningene i kommunen og familiene deres. Dette oppleves som svært fruktbart. En del av disse tiltakene har blitt finansiert ved hjelp av UDI-midler.

Hovedinntrykket vårt er at de fleste lærerne fikk penger og anledning til å delta på de kursene de ønsket. Problemet var heller mangel på gode og relevante kurstilbud i kommunen. Flere lærere hadde en følelse av at lærere ved voksenopplæringen fikk relativt mindre oppmerksomhet og færre tilbud om kurs og opplæring enn andre lærere i kommunen. Til tross for et ofte manglende kurstilbud fra kommunenes side hadde de aller fleste lærerne fått *noe* faglig påfyll underveis. Samtlige la vekt på viktigheten av at kollegiet samlet hadde god kompetanse. Lærerne var ifølge seg selv stort sett flinke til å dra vekslers på hverandres kunnskap innen ulike fagfelter.

På Aetat foregikk det meste av kompetanseoppbyggingen ved metoden «learning by doing». På grunn av ressursmangel i Aetat var det svært få som hadde fått noe tilbud om opplæring eller andre tiltak som gikk direkte på flyktningarbeid. På enkelte kontor var det installert interaktive, elektroniske opplæringsopplegg. Her kunne de ansatte søke hjelp og få informasjon fra en database som inneholdt opplysninger om en rekke ulike temaer. All tilegning av kunnskap måtte imidlertid skje på eget initiativ. På grunn av stort arbeidspress på Aetat ble dette i liten grad gjort. Ved å arbeide med målgruppen over tid opparbeider de ansatte seg en viktig kunnskapsbase direkte tilrettelagt for den praktiske arbeidshverdagen ved kontoret. Flere opplevde det imidlertid som problematisk at de var den eneste ved kontoret som hadde slik kunnskap. Flere følte det var vanskelig å formidle flyktninger videre til kolleger ved kontoret på grunn av manglende kompetanse i staben.

## **Er det opplevde kompetansebehovet en konsekvens av de nye arbeidsmetodene?**

Sentrale virkemidler i et introduksjonsprogram er tett oppfølging av deltakerne, heldagstilbud med krav til innhold, alternativ inntektssikring og økonomisk incentivbruk. Gjennomføring og bruk av slike virkemidler påvirker helt klart innholdet i arbeidsdagen til de som arbeider med flyktningene i programmet. De ansattes roller endrer seg. Dette stiller krav til ny kompetanse.

Den tette oppfølgingen som følger av introduksjonsprogrammet gjør for eksempel at flyktningkonsulenter, og eventuelt saksbehandlere på sosialkontor, har gått fra primært å ha ansvar for flyktningenes økonomiske situasjon til å bli en såkalt *kontaktperson* eller *primærkontakt*; en sentral veileder på flere områder av deltakerens liv. Lærernes rolle har også beveget seg i retning av en veilederrolle. Aetat skal, i hvertfall i prinsippet, ta et større ansvar for enkeltdeltakere og finne passende tiltak og/eller veilede dem videre ut i arbeidslivet når tiden er moden for det. Deltakere i introduksjonsprogram skal følges opp tett fra flere etater. I alle etatene opplevde de vi intervjuet at det først og fremst var behov for mer veiledningsmetodikk. For å kunne være gode veiledere for nye landsmenn og kunne tilby et kvalitativt godt heldagstilbud mente alle at de trengte mer spesifikk kulturforståelse og mer land- og områdekunnskap. Noen etterspurte også mer faktakunnskap om regler, krav og muligheter i Norge. Særlig ble realkompetansevurdering trukket frem som viktig her.

Samtidig kan det nok argumenteres for at flere av disse kompetansebehovene ville dukket opp uavhengig av om kommunen innførte introduksjonsprogram eller ei. På voksenopplæringen trakk for eksempel flere frem at kompetansebehovet nok ville ligget der uansett, fordi denne vektleggingen av nye pedagogiske tilnæringsmåter ligger i tiden uavhengig av prøveprosjektet. Likevel har det nok blitt mer oppmerksomhet på resultater og det å stille krav til deltakerne som følge av at elevene deltar i et introduksjonsprogram og at elevene får penger for å delta i undervisningen. Dermed øker også forventningene til innholdet i kvalifiseringen.

Kompetansebehovet ved Aetat er nok også i stor grad knyttet til det faktum at stadig flere av de arbeidssøkende som registrerer seg hos Aetat er etniske minoriteter, vel så mye som til at kommunen har satt i verk et introduksjonsprogram. Problemstillingene ville vokst frem uansett. Likevel har Aetat gjennom prosjektarbeidet fått mer med kommunenes integreringsarbeid å gjøre, og har sittet i prosjektens referansegrupper, styringsgrupper og arbeidsgrupper. Gjennom dette nye samarbeidet har Aetat blitt trukket mer direkte inn i kvalifiseringsarbeidet og fått mer med hvert enkelt individ å gjøre enn tidligere. I den nye introduksjonsloven ligger det også en del føringer for et tettere samarbeid mellom kommunene og Aetat når det gjelder flyktninger og kvalifisering. Etter lovforslaget har kommunene hovedansvaret for å gjennomføre introduksjonsordningen. Ordningen forutsetter imidlertid at

kommunen har et utstrakt samarbeid med Aetat for å lykkes med intensjonen om raskere overgang til arbeid. (KRD – Ot.prp.nr.28 (2002–2003)). Dette forutsetter at det settes inn midler og ressurser som kan gjøre et slikt samarbeid mulig å gjennomføre.

## 6.2 Andre implementeringshemmende faktorer

Implementering av nye metoder i integreringsarbeidet krever i tillegg til økt kompetanse at forholdene ellers i kommunen ligger til rette for å gjennomføre metodene. Vi vil her peke på noen faktorer som vi mener kan ha virket hemmende på selve implementeringen av de virkemidlene som skulle prøves ut i prøveprosjektene.

### 1) Mangelfullt samarbeid mellom involverte etater

For å iverksette virkemidlene på en fullgod måte er det av avgjørende betydning at flere etater samarbeider om tilbudet til deltakerne. Som i de 16 første prosjektene har samarbeidet i de ti nye enkelte steder vært svært mangelfullt og også helt fraværende. Til tross for skriftlige eller muntlige samarbeidsavtaler om rollefordeling i introduksjonsprogrammet har manglende ressurser hos Aetat gjort samarbeidet vanskelig. Intensjonene om et godt samarbeid har gjerne vært tilstede, men det å følge opp i praksis har vist seg svært vanskelig. Dette har gjort at noen av prosjektene har kuttet ut samarbeidet med Aetat og klart seg helt på egen hånd. Enkelte av prosjektene har dermed brukt svært mye tid og krefter på å skaffe praksisplasser. En kan tenke seg at tilbudet til deltakerne kunne vært bedre dersom Aetat var mer aktivt på banen på et tidligere stadium i programmet. Samarbeidet med voksenopplæringen har også vært av en slik karakter enkelte steder at det har gått ut over det kvalifiseringstilbudet deltakerne har fått. Flere steder har lærerne vært lite ivrige etter å prøve ut nye undervisningsmetoder- og steder. Dessuten har lærernes ferieordninger gjort det vanskelig å etablere helårstilbud.

At et prosjekt har muligheter til å kjøpe tjenester av et visst omfang eksternt, og relativt fritt disponerer deler av integreringstilskuddet, gir dem stor grad av både ansvar og planleggingsmulighet i integreringsarbeidet. Dette gjør det mulig å gå utenom de kommunale etatene og eventuelt Aetat, og likevel kunne tilby et godt og sammensatt kvalifiseringstilbud til deltakerne i introduksjonsprogrammet. Økonomisk frihet kan dermed bøte på manglende eller dårlig fungerende samarbeid mellom involverte etater. Fem av de ti nye prosjektene hadde temmelig frie økonomiske rammer i den forstand at de disponerte store deler av integreringstilskuddet og sto nokså fritt til å disponere midler til kjøp av eksterne kurs fra private leverandører. I enkelte av prosjektene hadde prosjektlederne lite oversikt over den

økonomiske biten og visste ikke om de hadde anledning til å kjøpe tjenester eksternt eller ikke.

## **2) Brytninger mellom tankemønstre**

I flere kommuner og bydeler har det vært et problem for gjennomføringen at de involverte etater ikke har hatt den fulle innsikten verken i introduksjonsprogrammenes mål eller virkemidler. Entusiasmen for de virkemidlene som skulle prøves ut og arbeidsmetodene som skulle brukes har også i enkelte kommuner vært ujevnt fordelt i de ulike etatene. Dessuten har det flere steder vært et problem med ulike tenkemåter blant de involverte i prosjektet. Både lærere og de som jobber på flyktningkontorene har flere steder opplevd at de har nokså forskjellige ideer om hva som er god integreringsstrategi. Striden står gjerne mellom ulike organisasjonskulturer hvor den ene går i retning av at flyktningene trenger *hjelp* mens den andre sterkere vektlegger at flyktningene trenger *veiledning* slik at de kan bli selvhjulpne raskest mulig. Flere prosjektledere vil bort fra det de opplever som typisk sosialhjelpstankegang og ønsker i størst mulig grad å la flyktningene beholde ansvaret for egen læring og økonomi. De hevder at enkelte lærere ved voksenopplæringen henger igjen i en *hjelpetankegang* som av og til resulterer i snillisme i forhold til føring av ugyldig fravær og for lite ansvarliggjøring. Dette fører til en lite konsekvent gjennomføring av enkelte av de virkemidlene som skulle prøves ut i prosjektene. Enkelte lærere var enige i at de av og til avvek fra reglene og brukte skjønn i for stor grad. De forklarte det med at relasjonen mellom elever og lærere kan bli svært tett og nær på små skoler med få elever i hver klasse. Det utvikler seg lett en personlig relasjon mellom lærer og elev, noe som gjør det vanskeligere å alltid være like konsekvent regelbundet.

## **3) Hyppige utskiftninger i staben – dårlig grobunn for kompetanse**

Flere prosjekter har hatt nokså mye utskifting av lærere og kontaktpersoner, i tillegg til en god del nyansettelser underveis i prosjektperioden. Enkelte steder har prosjektleder så vel som hele saksbehandlergruppen på flyktningkontoret blitt byttet ut underveis. Ved permisjoner har det vært opptil flere personer inne i ett og samme vikariat. Dette har gjort at de som arbeider i prosjektene har fått et mindre eieforhold til prosjektet enn det som kunne vært ønskelig. Dessuten har opplæringsbehovet vært ganske akutt enkelte steder. Når mange personer arbeider såpass kort tid med såpass nye arbeidsmetoder blir det lite kompetansebygging, og dermed også lite grunnlag for kompetanseoverføring til de som går inn i vikariater eller nye stillinger. Problemet forsterkes av manglende skriftliggjøring av for eksempel handlingsplaner. Neste kontaktperson må begynne helt fra begynnelsen av dersom kvalifiseringsløpet ikke har blitt dokumentert skriftlig underveis. For å bygge opp god kompetanse er det avgjørende med en viss grad av stabilitet i staben, og en form

for skriftlig/elektronisk dokumentering av det arbeidet som gjøres i forhold til de enkelte deltakerne, slik at arbeidsmetodene og de nye ideene får tid og anledning til å slå rot. I én kommune har de forsøkt å bøte på problemet ved å la den mest erfarne kontaktpersonen få øremerket 40 prosent av stillingen sin til veiledning av de andre. Dessuten har de forsøkt å rekruttere kontaktpersoner bredt slik at de besitter en sammensatt form for kompetanse. Slik kan de i større grad dra veksler på hverandres kunnskap og erfaringer.

#### **4) Prøveprosjekt – en sovepute eller aktiv prøve- og feile-prosess?**

Det å være et prøveprosjekt kan i seg selv virke forsinkende på iverksettingen av virkemidlene og fremveksten av de gode arbeidsmetodene. Flere prosjektledere og lærere ga uttrykk for at de som del av et prøveprosjekt innvilget seg selv god tid til å prøve og feile i et forsøk på å utvikle systemer som skal brukes når prøveprosjektperioden er over. Som prøveprosjekt hadde de ikke noe hast med å iverksette alle elementene med det samme. Det som var viktig var at det i løpet av prosjektperioden ble klarere hvor de ønsket å havne etter endt prøveprosjekt. De tolket dermed prøveprosjektet som en *prosess* hvor veien ble til mens de gikk. Optimale løsninger for hvordan elementer best skulle implementeres var neste trinn etter endt prøveprosjektperiode. Dette er ikke nødvendigvis av det negative så lenge det ikke blir en sovepute. Prosjektleder må evne å lande prosjektet innen rimelig tid og sørge for at prøveprosjektprosessen bærer frukt i form av gode arbeidsmetoder som fungerer etter endt prosjekt. Det var på evalueringstidspunkt for tidlig å svare på hvilke konkrete frukter prøveprosjektene vil bære. Jakten på de gode arbeidsmetodene er ikke over, og bør videreføres i form av oppfølging og evaluering av det kommunale integreringsarbeidet, ikke minst *etter* at introduksjonsloven har trådt i kraft.

#### **5) Lite kompetanseoverføring mellom kommunene**

Utover UDIs nettverkssamlinger har de prosjektansatte i liten grad reist rundt og besøkt andre kommuner hvor det drives lignende kvalifiseringstiltak. Kontakt og kompetanseoverføring fra de 16 første til de ti nye synes å ha funnet sted i svært begrenset omfang.<sup>2</sup> Noen få skoler har hatt litt kontakt med voksenopplæringene i tidligere prosjektkommuner fra de 16 første, og det har også vært noe erfaringsutveksling mellom enkelte av de ti nye prøveprosjektene. Der det har blitt gjort har de opplevd det som svært nyttig, og flere av lærerne skulle ønske at de i større grad hadde anledning til å reise på studietur til andre prosjektkommuner for å se nærmere på hvordan de arbeidet. Dette kunne skapt bedre anledning til – og en større

<sup>2</sup> UDI har imidlertid arbeidet bevisst med informasjon og formidling av kunnskap om introduksjonsprogram. Gjennom bladet Nettverk, fagsamlinger og nettverksamlinger, opplæringsseminarer, evalueringsrapporter (Fafo) og egne rapporter har erfaringene fra forsøksprosjektene blitt viderefremidlet til alle aktuelle målgrupper. (UDI, 2002)



arena for – å diskutere og utvikle pedagogiske metoder. Flere prosjektansatte hevdet at det ville virke motiverende å få til mer kunnskapsspredning mellom ulike prosjekter og vise frem de gode historiene.

## **6) For få egnede praksisplasser**

En av hovedutfordringene for prosjektene har vært å etablere et meningsfullt heldagstilbud med nok relevante og egnede praksisplasser. I denne runden erfarer vi at det i større grad legges vekt på at innholdet i heldagstilbudet er av god kvalitet enn blant de 16 første. På grunn av problemene med å finne gode og relevante tilbud og velegnete praksisplasser til alle, blir heldagstilbudet amputert for mange deltakere. Flere prosjektledere har dessuten erfart en del skepsis og reservasjon fra potensielle arbeidsgivere. Mange bedriftsledere vegrer seg for å gi flyktninger tilbud om praksisplass. Det hjelper lite å innføre en ny introduksjonslov som gjør det obligatorisk for kommunene å tilby gode heldagstilbud for alle nyankomne dersom det er umulig å skaffe relevante praksisplasser til alle. Noen prosjektledere spør seg om de kanskje har vært *for* strenge når det gjelder kravene de stiller til hva som er en passende praksisplass.

Uansett ligger det en utfordring i å jobbe aktivt for å endre holdningene ute i arbeidslivet ved å synliggjøre de vellykkete eksemplene, for eksempel ved å bruke mediene. I enkelte norske kommuner er det for eksempel gjort vellykkede forsøk med kvalifiseringsopplegg som har blitt skreddersydd i samarbeid med lokale bedrifter. Praksisplasser har dermed blitt tilpasset det lokale behovet for arbeidskraft. Våre data kan tyde på at slike løsninger er heller vanskelige å få gjennomført fordi det oppleves som vanskelig å få med seg næringslivet. Kanskje bør det derfor gjøres nærmere undersøkelser av hva som skal til for å få næringslivet mer aktivt på banen. Noen arbeidsgivere er kanskje usikre på hva det hele dreier seg om og trenger mer informasjon, kompetanse og kunnskap før de tør å ta imot noen. Kanskje ville en økonomisk kompensasjon til de bedriftene som påtar seg oppgaven gjøre det lettere?

## **Veien videre – fem hovedutfordringer for bosettingskommunene**

- Bygge opp kompetanse og kunnskap om introduksjonsprogram og spre den kompetanse som allerede finnes i de ulike involverte etatene
- Få til et avklart ansvarsforhold mellom kommunene og Aetat og utrede premisene for å få Aetat mer aktivt på banen
- Stimulere lærerne ved voksenopplæringen til å ville ta i bruk nye arbeidsmetoder/steder (For eksempel undervisning ute på språkpraksisplass)
- Få næringslivet mer interessert i å tilby praksisplasser

- Etablere arbeidsmetoder og rutiner som gjør at arbeidet med introduksjonsprogrammet lar seg videreføre i det kommunale systemet uavhengig av en konkret prosjektleder eller enkeltperson/ildsjel

## 6.3 Konklusjon: De ti nye – litt hals over hode

Innledningsvis stilte vi spørsmålet om de ti nye har lært noe av de 16 første. Ved første øyekast synes svaret å være ja. Virkemidlene som skulle prøves ut har i større grad blitt gjennomført i de ti nye enn i de 16 første. De ti nye prosjektene har vist en større bevissthet rundt en del sentrale utfordringer som det å etablere et reelt alternativ til sosialhjelp, utarbeiding av handlingsplaner, kontaktpersonrollen og behovet for relevant innhold i heldagstilbudet. Likevel er det en del åpenbare faktorer som har vanskeliggjort iverksettingen av virkemidlene. Flere av de ti nye prosjektene har blant annet slitt med samarbeidsproblemer mellom de involverte etatene og derigjennom manglende kontroll over tilbudene.

Mye tyder på at oppstarten av de ti nye forsøksprosjektene med fordel kunne vært bedre forberedt. Før oppstart av de ti nye prøveprosjektene burde erfaringene fra de 16 første i større grad blitt systematisert, og det burde vært satset sterkere på kompetanseoverføring mellom kommunene fra sentralt hold. Samtidig var en rekke problemer uløst etter de 16 første prøveprosjektene. Mange av utfordringene kan ikke løses en gang for alle, og det finnes åpenbart ingen enkle løsninger på disse problemene. De 16 første prosjektene gjorde seg imidlertid en del dyrkjøpte erfaringer som de ti nye kunne lært atskillig mer av før de ble startet opp. Ved å spre disse erfaringene på en mer systematisk og gjennomført måte ville de iverksettende aktørene i de ti nye hatt mer kunnskap og kompetanse som kunne gjort iverksettingen atskillig smidigere helt fra oppstart.

De ti nye har nå gjort seg en rekke erfaringer underveis som det er viktig å formidle videre ut til kommuner som bosetter flyktninger, slik at læring kan finne sted. Den nye introduksjonsloven vil om et år gjøre det obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger å tilby introduksjonsprogram til alle nyankomne med behov for grunnleggende kvalifisering. Vi besitter per i dag en anelig mengde kunnskap blant annet basert på evalueringer av forsøksvirksomheten i til sammen 26 kommuner. Det ligger en kjempeutfordring i å raskest mulig spre erfaringen fra disse forsøkene, og kunnskapen om det vi til nå har funnet av gode arbeidsmetoder, ut til alle bosettingskommunene som nå står i startgropen og skal iverksette introduksjonsprogram.

# Litteratur

- Aubert, Vilhelm (1978) *Sosiologi 1. Sosialt samspill*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bø, Inge (1995) *Barnet og de andre. Nettverk som pedagogisk og sosial ressurs*. Oslo: TANO A/S
- Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli, Monica Lund og Tina Østberg (2001) *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995) «Skaff meg en jobb!» *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997) *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234. Oslo: Fafo
- Granovetter, Mark S. (1973) «*The strength of weak ties*» i Hovedfagskompendium 92-1, Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo
- Hernes, Gudmund og Knud Knudsen (1990) *Svart på hvitt. Norske erfaringer med flyktninger, asylsøkere og innvandrere*. Fafo-rapport 109. Oslo: Fafo
- Haagensen, Eva, Laila Kvisler og Tor G. Birkeland (1991) *Innvandrere – Gjester eller bofaste? En innføring i norsk innvandringspolitikk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Lorentzen, Håkon (2002) *Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene : dugnad, engasjement og velferd*. Oslo : Kommuneforlaget
- Simmel, Georg (1968) *The conflict in modern culture and other essays*. New York: Teachers College Press
- Thomsen, Margit og Mahad Huniche (2000) *Etnisk ligestilling som mål – hvilke barrierer og hvilke kompetencebehov?* Artikkel i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 2.årgang, nr. 2, 2000
- Tønnies, Ferdinand (1979) *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Darmstadt: Det Vitenskapelige Bokselskapet

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000) *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget

## **Offentlige dokumenter og annet**

Bystyremelding 2/03 «Frihet til å lære mer» – Om voksenopplæringen i Oslo

Integreringsavdelingen (Mai 2002) *Kunnskapsutvikling i Utlendingsdirektoratet. UDIs bruk av FOU-midler i 2001. Statsbudsjettets kapittel 521, post 71.*

Kommunal og regionaldepartementet : Ot.prp. nr 28 (2002-2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*

Kommunal- og regionaldepartementet: NOU (2001: 20) *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven).*

Kommunal og regionaldepartementet (februar 2003) Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk nr. 4

Libråten, Tone, Artikkel: *Unge lokkes til gratisarbeid* i Aftenpostens aftenutgave 23.01.03.

Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*

Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) *Asyl og flyktningepolitikken i Norge*

Utdannings- og forskningsdepartementet: Ot.prp. nr 25 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 4A-3 (opplæringslova)*

Utlendingsdirektoratet (august 2001) *Samarbeid, ansvar og roller i introduksjonsprogram*. Rapport fra en tverretattlig arbeidsgruppe om nyankomne flyktninger og innvandrere

Utlendingsdirektoratet (februar 2003) *Introduksjonsordning for nyankomne flyktninger og innvandrere – hvor langt har kommunene kommet?* En kvantitativ kartlegging av status, omfang av ulike programelementer og anbefalte metoder i 231 bosettingskommuner

Innsendte årsrapporter fra prosjektlederne i de ti forsøksprosjektene

**URL**

<http://www.trondheim.kommune.no>

<http://www.bergen.kommune.no>

<http://www.rode.kors.no>

<http://www.nrc.no>

# Vedlegg Regresjonsmodeller

## Hva styrker sannsynligheten for å få arbeid?

Modell 1: Avhengig variabel: Har fått arbeid

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	106,811	0,249	0,419

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Norsk og praksis i kombinasjon	1,336	0,595	5,043	1	0,025	3,805
Kjønn	-0,622	0,560	1,235	1	0,266	0,537
Alder	-0,047	0,031	2,235	1	0,135	0,954
Omsorg for barn under 11 år	-1,642	0,779	4,441	1	0,035	0,194
Antall dager deltaker har vært med i programmet	-0,004	0,002	4,572	1	0,032	0,996
Er det spesielle hindre for deltakelse i programmet?	-2,110	0,675	9,770	1	0,002	0,121
Antall år deltaker har vært bosatt i Norge	-0,946	0,265	12,69	1	0,000	2,574
Deltaker har utdanning på universitets/høgskolenivå	-0,405	0,702	0,333	1	0,564	0,667
Deltaker har hatt heldagsprogram hele løpet gjennom	-1,069	0,596	3,223	1	0,073	0,343
Deltaker har hatt flyktningeguide	0,337	0,703	0,230	1	0,631	1,401
Deltaker har hatt arbeidsmarkedstiltak	2,589	0,946	7,488	1	0,006	13,31
Constant	-0,541	1,547	0,122	1	0,727	0,582

## Hva styrker sannsynligheten for å gå ut i ordinær utdanning?

Modell 2: Avhengig variabel: Har gått over i ordinær utdanning

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	56,241	0,110	0,308

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Kjønn	0,968	0,807	1,439	1	0,230	2,633
Alder	-0,085	0,063	1,821	1	0,177	0,919
Omsorg for barn under 11 år	1,824	1,198	2,320	1	0,128	6,198
Antall dager deltaker har vært med i programmet	-0,006	0,003	4,683	1	0,030	0,994
Antall år deltaker har vært bosatt i Norge	0,316	0,347	0,829	1	0,363	1,372
Deltaker har utdanning på universitets/høgskolenivå	2,919	1,052	7,706	1	0,006	18,524
Har hatt skolegang som ledd i programmet	2,912	1,420	4,204	1	0,040	18,388
Har hatt norsk med samfunnskunnskap	-1,508	0,936	2,599	1	0,107	0,221
Har hatt språkpraksis	0,290	0,906	0,103	1	0,749	1,337
Har bestått en norsktest i løpet av programmet	0,559	0,938	0,355	1	0,551	1,749
Har hatt heldagstilbud i perioder av programmet	0,379	0,982	0,149	1	0,700	1,460
Var god i norsk vedd oppstart i programmet	-1,176	1,081	1,184	1	0,277	0,309
Constant	-0,046	2,313	0,000	1	0,984	0,955

## Hva styrker sannsynligheten for å få større sosialt nettverk?

Modell 3: Avhengig variabel: Har fått flere venner

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	82,415	0,488	0,653

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Alder	-0,030	0,032	0,888	1	0,346	0,971
Kjønn	-0,517	0,624	0,684	1	0,408	0,597
Antall dager deltaker har vært med i programmet	-0,001	0,002	0,251	1	0,616	0,999
Har hatt flyktningeguide	2,170	0,898	5,844	1	0,016	8,762
Er det spesielle hindre for deltakelse i programmet?	0,199	0,668	0,089	1	0,766	1,220
Kjenner deltaker til at det er laget en handlingsplan?	-0,256	0,161	2,528	1	0,112	0,774
Deltaker har hatt en praksisplass	2,489	0,955	6,793	1	0,009	12,046
Hadde andre venner i Norge ved oppstart?	1,836	0,356	26,616	1	0,000	6,272
Totalt prosent fravær fra kvalifiseringen	0,039	0,049	0,608	1	0,436	1,039
Var god i norsk ved oppstart	1,476	0,829	3,170	1	0,075	4,377
Antall år deltaker har vært bosatt i Norge	0,620	0,320	3,749	1	0,053	1,860
Constant	-5,210	2,038	6,535	1	0,011	0,005

## Hva styrker sannsynligheten for å bli bedre i norsk?

Modell 4: Avhengig variabel: lærer vurderer at deltaker har hatt stor språkprogresjon siste halvår

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	105,256	0,360	0,508

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Utdanning på høyskole eller videregående nivå	2,758	1,332	4,287	1	0,038	15,764
Samspill: lav utdanning og hatt kommunal praksisplass	3,751	1,471	6,505	1	0,011	42,572
God i norsk ved kursstart	1,103	0,694	2,527	1	0,112	3,014
Problem som vanskeliggjorde deltakelse	-0,987	0,631	2,449	1	0,118	0,373
Flyktningeguide, vennekontakt eller fadder på arbeidsplassen	0,623	0,759	0,674	1	0,412	1,864
Kvinne	1,517	0,601	6,371	1	0,012	4,559
Alder (referansekategori 40+)			7,591	4	0,108	
Under 25	-0,014	1,104	0,000	1	0,990	0,986
25-30 år	-0,103	1,018	0,010	1	0,919	0,902
30-35 år	1,776	0,942	3,553	1	0,059	5,908
35-40 år	0,535	0,822	0,423	1	0,516	1,707
Antall års arbeidserfaring fra andre land	-0,124	0,059	4,480	1	0,034	0,883
Praksisplass i kommunal regi	0,276	0,722	0,146	1	0,703	1,317
Tverrfaglig team	2,568	0,674	14,513	1	0,000	13,045
Constant	-5,615	1,658	11,475	1	0,001	0,004







# Kvalifisering for alle

I alt 26 kommunale forsøksprosjekter har gjort forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger over en fireårs periode. Evalueringen av de 16 første prosjektene ble avsluttet i 2001. Dette er en evaluering av de ti siste prosjektene og baserer seg på intervjuer med representanter fra flere involverte etater samt intervjuer med deltakerne selv.

Fra 1. september 2004 vil den nye introduksjonsloven gjøre det obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger å tilby introduksjonsprogram til samtlige nyankomne flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering.

Denne rapporten peker på en del utfordringer ved å tilby introduksjonsprogram for alle nyankomne flyktninger. Flere sentrale spørsmål blir også belyst i rapporten: Hvordan kan og bør et heldags introduksjonsprogram settes sammen? Hvordan påvirker måten man organiserer et introduksjonsprogram på det kvalifiseringstilbudet flyktningene får? Hvordan påvirker innholdet i kvalifiseringstilbudet flyktningenes videre integrering i samfunnet? Hvilken rolle spiller frivillig sektor i integreringsarbeidet?



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

**Fafo-rapport 414**  
**ISBN 82-7422-403-5**  
**ISSN 0801-6143**