

Sånn gjør vi det hos oss

Introduksjonsloven
Integrering i teori og praksis



Elin Anna Nilsen

Mai 2007

Hovedoppgave, cand. polit. 1992
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitetet i Oslo

Sammendrag

Temaet for oppgaven er integrering av innvandrere, noe som er et sentralt emne i norsk samfunnsdebatt. Med integrering menes det at alle grupper og individer skal få samme muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse i det norske samfunn, enten dette er i arbeidslivet, i skolen, i bomiljøet eller i organisasjonslivet. Integrering innebærer også at alle grupper og individer har rett til å bevare sin kulturelle identitet.

Tidligere har integreringsarbeidet vært gjennomført forskjellig fra kommune til kommune. Etter innføringen av Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven), ble kommunene underlagt de samme lover og regler for hvordan integreringsarbeidet skulle gjennomføres. Loven trådte i kraft i 2004, og regulerer blant annet hva kommuner skal tilby sine nyankomne flyktninger og innvandrere, slik at de raskere kan komme ut i ordinært arbeid. Lovens hovedintensjon er å bidra til at flest mulig flyktninger og innvandrere blir selvstendige og/eller kommer seg ut i betalt arbeid. Men et like viktig formål er å unngå sosialhjelp og å motivere til innsats framfor passivitet.

Før Introduksjonsloven trådte i kraft, ble det gjennomført forsøksprosjekt i til sammen 26 kommuner, der målet var å prøve ut de virkemidler og arbeidsmetoder som skulle inngå i et introduksjonsprogram. Forsøksprosjektene ble deretter evaluert for å finne ut hvordan det gikk med deltakere på arbeidsmarkedet, i forhold til utdanning, språkprogresjon og sosialt nettverk. Evalueringsrapportene viser at enkelte av virkemidlene og arbeidsmetodene har hatt god effekt på deltakernes integrering i samfunnet. Introduksjonslovens innhold bygger hovedsaklig på resultatene fra forsøksprosjektene. Det synes derfor på sin plass å definere rapportene fra forsøksprosjektene som teori.

Teorien fra forsøksprosjektene som dannet grunnlag for Introduksjonsloven, er satt ut i praksis i kommunene. Horten kommune startet opp med introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere da Introduksjonsloven ble innført. Høsten 2006 var de første deltakerne ferdig med sitt toårige introduksjonsprogram. I den forbindelse var det interessant å undersøke om resultatene fra forsøksprosjektene og erfaringene i Horten samsvarer. Erfaringene fra Horten velger jeg å definere som praksis.

Datagrunnlaget i oppgaven består av tidligere forskning, i form av evalueringsrapporter fra forsøk med introduksjonsprogram. I tillegg har jeg gjennomført samtaleintervjuer med ansatte i berørte etater samt tidligere deltakere i introduksjonsprogram.

Jeg ser på sammenhengen mellom teori og praksis i arbeidet med integrering av innvandrere. Metoden i oppgaven er analyse av foreliggende dokumenter, som omfatter både tidligere stortingsmeldinger og rundskriv hvor innvandring og integrering inngår. Hovedsakelig baserer analysen seg på rapporter fra forsøk med introduksjonsprogram i kommuner samt oppfølging av disse. I tillegg har jeg foretatt samtaleintervju med ansatte i Horten kommune og NAV Arbeid samt tidligere deltakere i introduksjonsprogram i Horten. Jeg har analysert resultatene i evalueringsrapportene fra forsøksprosjektene og sammenlignet med de erfaringene som fremkommer i Horten.

Det er ennå tidlig å si om innføring av introduksjonsloven har ført til at flere flyktninger og innvandrere er blitt selvforsørgende. Likevel viser både evalueringene av forsøksprosjektene og erfaringene fra Horten at flere virkemidler i introduksjonsprogrammene har positiv effekt på deltakernes integreringskarrierer. Det kan konkluderes med at Horten stort sett har gjort seg de samme erfaringene med innføringen av introduksjonsprogram som forsøksprosjektene gjorde. I likhet med evalueringene av forsøksprosjektene er Horten opptatt av å få næringslivet på banen. Det nytter ikke å kvalifisere innvandrene gjennom utdanning og kurs, tilby arbeidspraksis eller lønnstilskudd, hvis ikke arbeidsgiverne er villige til å ta imot dem.

Forord

Arbeidet med denne oppgaven har vært som en lang sjøreise, med mange skjær i sjøen underveis. En ryggoperasjon satte meg ut av spill ganske lenge, og overgang fra deltidsjobb til fulltidsjobb resulterte også i mindre tid til studier. Men det var nettopp gjennom jobben at interessen for temaet integrering av innvandrere ble vekket, og jeg bestemte meg for å skrive oppgave om et felt som var relevant både for den jobben jeg gjør og det videre arbeidet med introduksjonsarbeidet i Horten. Jeg ønsket rett og slett grave der jeg står, gjennom å utforske tema som jeg selv har hatt erfaring med.

Jeg er veldig takknemlig for all støtte jeg har fått underveis i prosessen. Takk til alle som ikke har mistet troen på at jeg ville klare å gjennomføre prosjektet, selv om det har tatt både år og dag.

Først og fremst vil jeg takke informantene, både tidligere deltakere i introduksjonsordningen, ansatte på Horten voksenopplæring, Horten flyktningavdeling og NAV Horten Arbeid. De stilte velvillig opp og svarte på spørsmål, og viste stor interesse for det jeg holdt på med. Uten deres gode og ærlige besvarelser hadde det ikke blitt noen oppgave.

Mest av alt vil jeg takke min hovedveileder Jens B. Grøgaard. Selv om det til tider har vært kaotisk i hodet mitt og ikke minst i dokumentet, har han gjennom sine mange kommentarer og gode forslag til løsninger, hjulpet meg videre i prosessen.

Biveileder Arvid Fennefoss har bidratt med konstruktiv tilbakemelding, som gjorde både vondt og godt. Det var helt på sin plass!

Mange gode medstudenter har støttet og oppmuntret meg når troen på meg selv ikke var så stor, spesielt må jeg nevne Monica Hernes som jeg har delt både sorger og gleder med underveis. Kollegene mine har også gitt meg tro på at dette vil jeg klare. Anita Rønningen har lest og kommentert flere utkast, noe som har vært til stor hjelp for meg.

Min familie har vært til stor hjelp underveis. Takk til Kjell Arne, for en urokkelig tro på at jeg ville klare det, og for å ha gitt meg mot til å fortsette, gang på gang. Men nå er jeg i havn!

Mai 2007

Elin Anna Nilsen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	I
Forord	III
Innholdsfortegnelse	IV
Oversikt over figurer og tabeller	VII
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven	1
1.2 Arbeidsmodell	5
1.3 Gangen i oppgaven.....	6
2 Data og metode	9
2.1 Metodologi	9
2.2 Refleksjoner om egen rolle	13
2.3 Datamaterialet	16
2.4 Prosessevaluering versus effektevaluering	17
2.5 Analyse.....	20
2.6 Metodens pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet	20
3 Noen sentrale begreper og teoretiske perspektiver	23
3.1 Hvem er de og hva har de med seg?	23
3.1.1 Kultur	24
3.1.2 Etnisitet.....	25
3.1.3 Identitet.....	26
3.1.4 Kapital	27
3.2 Kjært barn har mange navn... ..	30
3.2.1 Flyktning	31
3.2.2 Innvandrer	31
3.2.3 Hva skal barnet hete?	32
3.3 Oppsummering	33
4 Noen sentrale premisser for arbeids- og integreringspolitikken	34
4.1 Norsk flyktning- og innvandringspolitikk – en historisk oversikt	35
4.1.1 Håndtering av uønskede grupper og individer	35
4.1.2 Likebehandling	38
4.1.3 Innvandrerstatus – innskjerping av bestemmelser	39
4.1.4 Rettigheter og plikter	41
4.1.5 EØS-avtalen	42
4.1.6 Schengen-samarbeidet.....	42
4.1.7 Lik mulighet til deltakelse.....	42
4.1.8 Utvisningsbestemmelser.....	43
4.1.9 Frihet under ansvar.....	43
4.2 Arbeidslinja	44
4.3 Organiseringen av forvaltningen.....	48
4.3.1 Press på universelle ordninger.....	48
4.4 Noen viktige institusjoner i innvandringspolitikken	50
4.4.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)	50
4.4.2 Utlendingsdirektoratet (UDI)	50

4.4.3	Integrerings- og mangfoldighetsdirektoratet (IMDi)	51
4.4.4	Utlendingsnemnd (UNE).....	51
4.4.5	Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)	52
5	Hva menes med integrering av innvandrere?.....	54
5.1	Den store utfordringen	54
5.2	Offisielle prinsipper for integrering av innvandrere	57
5.3	Integrering gjennom lønnet arbeid	59
5.4	Integreringsarbeidet i kommunene.....	60
5.5	Utredning av introduksjonsprogram	61
5.6	Introduksjonsloven.....	61
5.6.1	Deltakelse i introduksjonsprogram.....	62
5.6.2	Kvalifisering.....	63
6	Forsøk med introduksjonsprogram.....	67
6.1	Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering.....	68
6.1.1	Alternativ inntektssikring.....	71
6.1.2	Ett kontaktpunkt – tett oppfølging	73
6.1.3	Heldagstilbud med krav til innhold.....	74
6.1.4	Brukermedvirkning og ansvar for egen økonomi	75
6.1.5	Sosialt nettverk og bruk av frivillige.....	76
6.1.6	Samarbeid mellom prosjektet og Aetat /Voksenopplæring.....	76
6.1.7	Kombinasjon av virkemidler	77
6.1.8	Oppsummering	78
6.2	Kvalifisering for alle	80
6.2.1	Heldagsprogram	82
6.2.2	Heldagstilbud – kombinasjonen av ulike elementer.....	84
6.2.3	Har fått jobb.	84
6.2.4	Begynt i ordinær utdanning.....	85
6.2.5	Fått større sosialt nettverk	85
6.2.6	Bedre språkkunnskaper	85
6.2.7	Oppsummering	86
7	Veien videre... ..	89
7.1	Hvordan gikk det etterpå?	89
7.2	Introduksjonsordning i utvikling.....	91
7.3	Finnes det noen gode grep i introduksjonsprogrammet?	96
7.4	Oppsummering	98
8	Sånn gjør vi det hos oss.....	99
8.1	Tverrfaglig team.....	102
8.2	Flyktningavdelingen.....	103
8.3	Voksenopplæringen	107
8.4	NAV Arbeid	111
8.5	Riktig tiltak til rett person	116
8.5.1	Arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs).....	117
8.5.2	Arbeidspraksisplass	118
8.5.3	Lønnstilskudd	120
8.5.4	Tiltaksplan mot fattigdom	121
8.6	Suksesskriteriene.....	123
8.6.1	Bedre norskkunnskaper	123

8.6.2	Yrkesdeltakelse	125
8.6.3	Ordinær utdanning.....	128
8.6.4	Deltakelse i samfunnet for øvrig - sosialt nettverk	129
8.7	Samarbeid mellom involverte etater	130
9	Avslutning	135
	Litteraturliste.....	138
	Vedlegg.....	145

Oversikt over figurer og tabeller

Figur 1	Arbeidsmodell for innføring og iverksetting av introduksjonsloven.	s 6
Figur 2	Ragins modell for samfunnsforskning.	s 11
Figur 3	Antall asylsøkere i Norge 1987-1.11.1998.	s 40
Figur 4	Arbeids- og velferdsetaten (NAV).	s 53
Tabell 1	Prosent deltakere i arbeid, prosent deltakere som har bestått en norsktest og prosent oppmøte, etter antall virkemidler som er brukt i prosjektet.	s 78
Tabell 2	De vanligste kombinasjonene av elementer i et heldagsprogram.	s 84
Figur 5	Prosent deltakere/ikke-deltakere bosatt i 1999 som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og bosettingsår. Overføringsflyktninger utelatt.	s 90
Figur 6	Barrierer for å få deltakere over i arbeid eller ordinær utdanning.	s 93
Tabell 3	Prioriterte faktorer som bidrar til mest dødtid og dårlig kontinuitet i deltakeres introduksjonsprogram ifølge respondentene.	s 95

1 Innledning

Jeg vil først presentere bakgrunnen for at jeg valgte å skrive om integrering av innvandrere. Deretter vil jeg redegjøre for oppgavens tema, og de problemstillinger eller spørsmål som skal belyses. Videre følger en presentasjon av arbeidsmodell for oppgaven, med en nærmere forklaring av dens innhold. Til slutt i dette kapitlet redegjør jeg for oppgavens struktur.

1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven

Oppgaven tar sikte på å se på hvilke virkemidler som har fungert godt i arbeidet med å integrere flyktninger og innvandrere i det norske samfunnet. Ved å sammenligne effektevalueringer av forsøksprosjekter og erfaringer med introduksjonsprogram for innvandrere i Horten kommune, ønsker jeg å se på sammenhengen mellom intensjoner (teori) og praksis i integreringsarbeidet. Interessen for dette temaet har vokst fram gjennom mitt arbeid hos NAV Horten Arbeid (tidligere Aetat), der oppfølging av fremmedspråklige utgjør en vesentlig del av arbeidsoppgavene mine. Samtidig er integrering av innvandrere et tema som har vært mye omtalt i media, og som de fleste har en oppfatning om. Dette er et felt som har preget norsk offentlighet det siste decenniet.

Etter at Stortinget i 2003 vedtok Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven, jf. Ot.prp. nr 28, 2002-2003), har arbeidet med innvandrere blitt sterkere regulert, bl.a. gjennom bestemmelser om et utstrakt samarbeid mellom kommunene og NAV Arbeid. Et viktig element i dette samarbeidet består i å bruke arbeidsmarkedstiltak som en del av et introduksjonsprogram. Lovens intensjon er å styrke nyankomne innvandreres muligheter for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Med økt deltakelse tenker man seg at innvandrerne raskere vil bli økonomisk selvstendige. Integrering er et begrep som har mange betydninger. Det kan være snakk om en prosess med integreringsfremmende tiltak, men begrepet kan også omhandle mål og resultater av slike prosesser. Introduksjonsloven favner alle disse betydningene, idet den inneholder bestemmelser om en rekke tiltak som skal fremme integrering, samtidig som den har raskere integrering av innvandrere som målsetting.

Introduksjonsloven er en stor reform i det kommunale flyktingarbeidet, og Utlendingsdirektoratet (UDI) har tro på at det vil utgjøre en stor forskjell for den enkelte innvandrere, at møtet med Norge ikke lenger er en utbetalingsblankett fra sosialkontoret. Myndighetene har forventninger til at dette vil hjelpe og dermed uttrykker de kanskje også at

det som har skjedd til nå ikke har fungert tilfredsstillende. Bruk av sosialtjenesteloven i integreringsarbeidet har ikke gitt de ønskede resultatene, og en del innvandrere har fremdeles sosialhjelp som eneste inntekt etter at integreringsperioden på fem år er over. Introduksjonsloven skal medvirke til at nyankomne innvandrere lettere vil kunne etablere seg i det norske samfunnet på selvstendig grunnlag og at de ressursene de har med seg blir tatt i bruk i Norge. Selv om loven neppe vil løse alle problemer som er knyttet til innvandrernes muligheter til å få jobb, til å bli selvforsørgende og til å delta i samfunnsliv og lokalmiljø, oppfattes den som et viktig hjelpemiddel for å nå dit på sikt. Utlendingsdirektoratet understreker hvor viktig det er at alle berørte parter i introduksjonsordningen samarbeider, slik at overgangen til arbeid eller utdanning blir lettere for den enkelte (UDI 2004). Samtidig illustrerer vektleggingen av at møtet med det norske samfunnet bygger på egenaktivitet, fremfor passiv økonomisk støtte, og at innvandrere må behandles på samme måte som alle arbeidssøkere (universalisme). Med Brundtlandsregjeringens "Arbeidslinje" ble hovedfokus i hele tiltaksapparatet lagt på egenaktivitet i arbeidsmarkedspolitikken.

I forbindelse med utarbeidelse og innføring av Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven), ble det gjennomført forsøk med introduksjonsordning i til sammen 26 kommuner. Prosjektkommunene skulle prøve ut virkemidler for å lette overgangen for deltakerne til ordinært arbeid eller videre utdanning. I etterkant er det foretatt evalueringer av disse forsøkene, der effektene av de forskjellige virkemidlene som ble utprøvd, er beskrevet og diskutert. Evalueringen har pekt på flere suksesskriterier i arbeidet med innføring av introduksjonsprogram. Resultatene fra disse prøveprosjektene har vært med og dannet grunnlaget for Introduksjonsloven. Det kan derfor sies at forsøksprosjektene og resultatene derfra danner et mønster for hvordan implementering av Introduksjonsloven bør foregå. Slik følgeforskning benyttes i stor grad ved innføring av reformer og omlegginger i norsk forvaltning, for eksempel ved evalueringen av Reform 94 (Tornes 1997:15-16).

Etter innføringen av Introduksjonsloven er det blitt en lovfestet rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Gjennom et introduksjonsprogram skal nyankomne innvandrere også delta i en kvalifiserende opplæring på full tid. Deltakelse i programmet er for eksempel knyttet opp mot utbetaling av en stønad, og er basert på at det utarbeides en individuell handlingsplan. Norskopplæringen spiller en sentral rolle i integreringsarbeidet. Nesten ingen innvandrere kan eller forstår norsk på innvandringstidspunktet, og eksisterende forskning viser at gode norskkunnskaper er viktig

for å lykkes med integrering av innvandrere, særlig når man bruker rask overgang til ordinært arbeid som mål (Kavli 2004).

Da Introduksjonsloven trådte i kraft i september 2004, startet Horten kommune opp med introduksjonsordning. Horten flyktningkontor og voksenopplæring har i samarbeid med NAV Arbeid gjennomført introduksjonsprogram med bl.a. norskundervisning, opplæring i samfunnskunnskap, praktisk norsk, språkpraksisplasser, arbeidspraksis og arbeidsmarkedsmarkedskurs for deltakerne. Pr. oktober 2006 har 50 personer deltatt i introduksjonsordningen i Horten. Høsten 2006 var de første 22 deltakerne ferdig med sitt kvalifiseringsopplegg, og de kunne motta diplom som bevis på at de har gjennomført opplæringen.

Det er interessant å se på om ”teorien” som er utviklet gjennom de 26 forsøksprosjektene og som er implementert i Introduksjonsloven, har vært forenelig med den praktiske gjennomføringen av integreringsarbeidet i Horten. Med bakgrunn i resultatene fra forsøksprosjektene og gjennom intervju av tidligere deltakere i introduksjonsordning, samt ansatte i berørte etater i Horten, ønsker jeg blant annet å se på forholdet mellom teori og praksis i integreringsarbeidet.

For å belyse dette forholdet, har jeg valgt å ta utgangspunkt i de elementene som evalueringen av forsøksprosjektene definerte som mål på suksess i integreringsprosessen;

- 1) Bedring av norskkunnskaper
- 2) Yrkesdeltakelse
- 3) Deltakelse i ordinær utdanning
- 4) Deltakelse i samfunnet for øvrig

I tillegg vil jeg se på hvordan samarbeid mellom involverte etater kan være med på å påvirke disse målene. Indikatoren på slikt samarbeid og på kvaliteten i dette, inngår også som variabler i den kvantitative evalueringen av de 26 forsøksprosjektene i kommunene. Disse evalueringresultatene brukes aktivt i hele oppgaven. Bakgrunnen for utformingen av hovedspørsmål og delspørsmål, er resultatene fra det landsrepresentative designet i Faforapportene. Det jeg ønsker å finne svar på er om de erfaringene som ble gjort i forsøksprosjektene, og som er vektlagt i utformingen av Introduksjonsloven, har hatt samme betydning ved innføring av Introduksjonsloven i Horten. Ved å gjennomføre en kvalitativ analyse, ønsker jeg blant annet gjennom informantintervjuer og samtaler med involverte

personer i Horten kommune, å få fram oppfatninger og reaksjoner rundt denne praksisen i Horten.

Hovedspørsmålet i oppgaven blir etter dette:

Hvordan er forholdet mellom teori og praksis i arbeidet med iverksetting av Introduksjonsloven?

I politiske dokumenter formuleres ofte intensjoner eller en vilje til å oppnå noe, som om arbeidet er gjort. Her er perspektivet at det er stor forskjell på formulering av prinsipper og selve implementeringen av disse i det praktiske arbeidet, ute i førstelinjen i kommunene.

Spørsmålet belyser forholdet mellom intensjonene om hvordan noe skal eller bør gjøres, og hvordan det foregår i virkeligheten. Hovedspørsmålet belyses ved hjelp av disse delspørsmålene:

1) Hvordan har de ulike virkemidlene virket inn på suksesskriteriene?

Noen av de virkemidlene som er brukt i introduksjonsordningen er tett oppfølging, trekk i utbetaling ved ugyldig fravær, heldagstilbud i form av norskopplæring kombinert med språkpraksis eller arbeidspraksis samt andre arbeidsmarkedstiltak. Rapportene fra forsøksprosjektene viser at disse virkemidlene i mer eller mindre grad har innvirkning på integreringsprosessen. Som nevnt er målene på suksess i integreringen hvorvidt deltakerne har forbedret sine norskkunnskaper, kommet ut i ordinært arbeid, gått over i ordinær utdanning eller fått større sosialt nettverk. Dette delspørsmålet tar sikte på å finne ut hvordan virkemidlene har innvirket på integreringsprosessen i Horten kommune.

2) Hvilken betydning har samarbeidet mellom involverte etater hatt på suksesskriteriene?

De involverte etatene er Horten kommune, representert ved flyktningavdelingen og voksenopplæringen samt NAV Arbeid. Samarbeidet foregår gjennom tverrfaglig team, hvor disse etatene er representert. Kommunen har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet, og det er inngått avtale med NAV Arbeid om et forpliktende samarbeid om introduksjonsprogram. Organiseringen av samarbeidet i Horten følger av reglement og

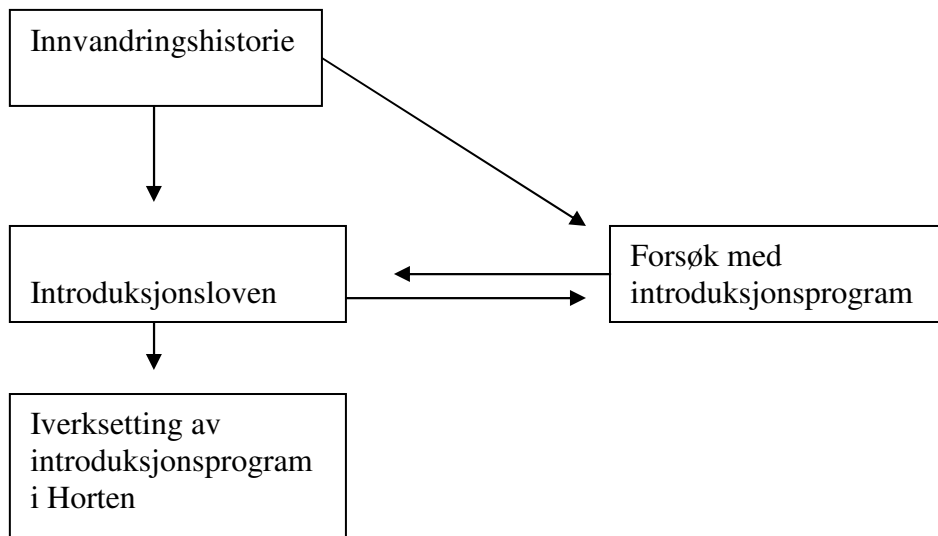
lovverk som er utarbeidet på bakgrunn av bl.a. forsøksprosjektene. Samarbeidet i Horten måles ut fra tilbakemelding fra intervjuer med saksbehandlere i etatene og deltakere i introduksjonsordning. Er det forskjell på hva de ulike etatene betegner som godt samarbeid, har de ulike forventninger til hvem som har ansvar for hva? Hvordan har samarbeidet fungert med tanke på å lette integreringsprosessen, har samarbeidet hatt betydning for hvorvidt deltakerne har forbedret sine norskkunnskaper, kommet ut i ordinært arbeid, gått over i ordinær utdanning eller fått større sosialt nettverk?

Temaet for oppgaven er samfunnsmessig relevant, i og med at integrering har vært norske myndigheters hovedparole for innlemmelse av innvandrere i det norske fellesskapet de siste tretti årene. De fleste er også enige om at det å kunne språket er en forutsetning for å få innvandrere ut i jobb. Målet med integreringen er bl.a. å skape funksjonelle samfunnsmedlemmer som føler tilhørighet og lojalitet for det samfunnet de inngår i (Brochmann 2003:206).

1.2 Arbeidsmodell

For å forklare selve oppbyggingen av argumentasjonen i oppgaven, har jeg laget en arbeidsmodell som består av følgende aspekter; *Innvandringshistorikk*, *Introduksjonsloven* og *Forsøk med introduksjonsprogram*, som sammen danner grunnlaget for selve *iverksettingen av introduksjonsprogram*. De to første aspektene peker på *teoretiske* elementer, mens forsøk med introduksjonsloven henspiller på både *teori* og *praksis*. Disse tre aspektene danner grunnlaget for iverksetting av introduksjonsprogram i Horten, nærmere bestemt hvordan integreringsarbeidet faktisk gjøres. Ved å prøve ut virkemidler og organiseringsmåter i forsøkskommunene, har *teorien* blitt testet ut i *praksis* før selve innføringen av loven. Innføring av *Introduksjonsloven* må ses i et historisk perspektiv. Så lenge det har forekommet innvandring til Norge, har det også vært bestemmelser om hvordan innvandrerne skulle innlemmes i det norske samfunnet. For å kunne se det åpenbare eller høre det selvsagte, trenger man sosial eller historisk avstand (Kalleberg 1996:51). Introduksjonslovens bestemmelser bygger på tidligere lovgivning og erfaring med mottak og integrering av innvandrere. I tillegg ble en del virkemidler for å få en raskere og bedre integrering av flyktninger og innvandrere, prøvd ut gjennom *forsøk med introduksjonsprogram*. Resultatene fra disse forsøksprosjektene er med og danner innholdet i *Introduksjonsloven*.

Figur 1. Arbeidsmodell for innføring og iverksetting av introduksjonsloven



Det er også viktig å trekke inn erfaringer fra sysselsettings- og utdanningspolitikken generelt. For å forstå Introduksjonslovens bestemmelser må vi også se bakover i forvaltnings*historien*, hvor særlig en reform peker seg ut som spesielt viktig, nemlig Arbeidslinja fra 1990-tallet. Arbeidslinja forutsetter aktive sysselsettings- og opplæringstiltak hvor intensjonen er hjelp til selvhjelp. Introduksjonsloven er utviklet i dette perspektivets ånd.

For å gi en ytterligere forklaring på denne arbeidsmodellen, har jeg satt de forskjellige elementene og kapitlene i oppgaven inn i Ragins (1994:57) modell for samfunnsforskning. Denne presenteres nærmere i kapittel 2.

1.3 Gangen i oppgaven

Etter å ha gjennomgått bakgrunn og tema for oppgaven og presentert hovedspørsmålet samt delspørsmål har jeg ved hjelp av en arbeidsmodell forklart hvordan argumentasjonen i oppgaven er bygd opp.

I kapittel 2 vil jeg ved hjelp av Ragins (1994) modell for samfunnsforskning forklare dialogen mellom teori og empiri i oppgaven. Videre presenterer jeg metoder for innsamling av data som har vært benyttet og hva slags datamateriale som foreligger, samt evalueringsmetoder og analyse. I tillegg vil jeg reflektere litt over min egen rolle i denne

innsamlingsprosessen. Jeg vil også komme inn på datas gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet.

Videre følger en gjennomgang av oppgavens teoretiske rammeverk i kapittel 3, hvor sentrale begreper og teoretiske perspektiver innenfor integreringsspørsmålet belyses. For å få en meningsfull sammenheng i oppgaven, er det derfor viktig å presisere en del begreper (Kalleberg 1996). Disse begrepene er med og danner det teoretiske bakteppet som ligger til grunn for oppgavens hovedspørsmål.

I kapittel 4 har jeg satt integrering av innvandrere i et historisk perspektiv. Innføring av Introduksjonsloven kan ikke ses isolert fra endringer i samfunnet generelt. Derfor har jeg gjennom en historisk oversikt tatt med noen premisser for arbeids- og integreringspolitikken. Herunder presenteres ”arbeidslinja” i den norske velferdsstaten, som et viktig prinsipp for å sikre velferdsordninger. Elementene ”gulrot” og ”pisk” er begreper som beskriver vekslingen mellom de positive støttetiltakene og de negative sanksjonene - som ligger til grunn for arbeidslinjas syn på arbeid (Lødemel 1997:22-23). Jeg beskriver også organiseringen av velferdsstaten gjennom å presentere de statlige forvaltningsorganene som har integreringsarbeid innenfor sitt felt. De historiske elementene er med på å formulere de prinsipper som ligger bak hovedspørsmålet.

Integrering av innvandrere kan være så mangt. I kapittel 5 tar jeg for meg begrepet integrering, og noen av dets betydninger. Endringer i samfunnet har ført til endringer i relasjonene mellom innvandrere og majoritetsbefolkning, noe som også gir utslag på hva man legger i begrepet integrering. Gjennom et lite tilbakeblikk på noen Stortingsmeldinger, har jeg sett på hvordan prinsipper for integrering av innvandrere har endret seg. Fra assimilering til det å kunne velge selv, og fra prinsippet om at tilpasning skulle være gjensidig til likestilling, der norskopplæring står et viktig element. Integrering gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet er også berørt i kapitlet. Integreringsarbeidet i kommunene har hatt ulik praksis, og det ble satt i gang utredning av introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere. Introduksjonsloven ble vedtatt på bakgrunn av denne utredningen, og den inneholder bestemmelser om bl.a. deltakelse i introduksjonsprogram og kvalifisering.

Forsøk med introduksjonsprogram i til sammen 26 kommuner ble startet opp parallelt med utredning av introduksjonsprogram. I kapittel 6 har jeg beskrevet forsøkene og de virkemidlene som ble utprøvd. Videre har jeg presentert virkningene og effektene av disse virkemidlene. Evalueringsresultatene kan deles inn i individuelle og organisatoriske effekter, hvor de individuelle effektene baserer seg på hvorvidt deltakerne har fått bedre norskkunnskaper, er kommet i arbeid, deltar i ordinær utdanning eller har fått større sosialt

nettverk. De organisatoriske effektene omhandler gjennomføringen av virkemidlene, og samarbeidet mellom kommunale etater og NAV Arbeid. Kapitlet omhandler hovedspørsmålet, i og med at forsøksprosjektene prøver ut teorien i praksis. Videre er også delspørsmål 1 og 2 belyst gjennom evaluering av hvordan henholdsvis virkemidlene har virket inn på suksesskriteriene og hvordan samarbeidet har virket på suksesskriteriene.

I kapittel 7 presenterer jeg tre forskningsrapporter. Den første av de tre er en oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram, for å se hvordan det har gått med deltakerne tre til fem år etter at forsøksprosjektene startet opp. De to neste rapportene ser på arbeidet med nyankomne innvandrere i kommunene etter at Introduksjonsloven ble innført.

Kapittel 8 belyser både hovedspørsmålet og delspørsmålene. Kapitlet starter med å fortelle om hvordan arbeidet med introduksjonsordningen har foregått i Horten, hvordan ”vi gjør det hos oss”. Denne beskrivelsen fortsetter gjennom presentasjon av samarbeidet mellom kommunale etater og NAV Arbeid i tverrfaglig team, og litt om hvordan dette fungerer. Videre kommer en nærmere presentasjon av hvordan flyktningavdelingen, voksenopplæringen og NAV Arbeid jobber med introduksjonsordningen, hvor jeg fletter inn en del sitater fra intervjuene med ansatte og deltakere. Jeg har også med en beskrivelse av de ulike tiltakene hos NAV Arbeid, som kan inngå i programdeltakerens individuelle handlingsplan. Jeg har analysert suksesskriteriene (bedring av norskkunnskaper, yrkesdeltakelse, deltakelse i ordinær utdanning og deltakelse i samfunnet for øvrig) gjennom en veksling mellom resultatene fra evalueringsrapportene og intervjumaterialet fra Horten jf. Ragins analysemodell. Til slutt i kapitlet har samarbeidet mellom involverte etater også blitt analysert ved å sammenligne tidligere forskning med intervjuene jeg har gjort.

I kapittel 9 oppsummerer jeg oppgaven og trekker en del tråder fra oppgavens ulike deler. Ut fra de erfaringene som er gjort både gjennom forsøksprosjektene og i Horten kommune, belyser jeg hovedspørsmålet og delspørsmålene.

2 Data og metode

En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder. Vilhelm Aubert.

I dette kapitlet vil jeg først redegjøre for den metodologiske tilnærmingen ved hjelp av Charles Ragins modell for samfunnsforskning (1994:57). Deretter vil jeg reflektere over min egen rolle som forsker i et felt hvor jeg er ansatt i NAV, samtidig som jeg skal ha et distansert forhold til det jeg studerer. Jeg vil redegjøre for ulike metoder, begrunne valg av metoder og fortelle hvordan jeg rent praktisk har jobbet med oppgaven, samt presentere datamaterialet. Til slutt vil jeg si litt om analyseform samt metodens pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet.

2.1 Metodologi

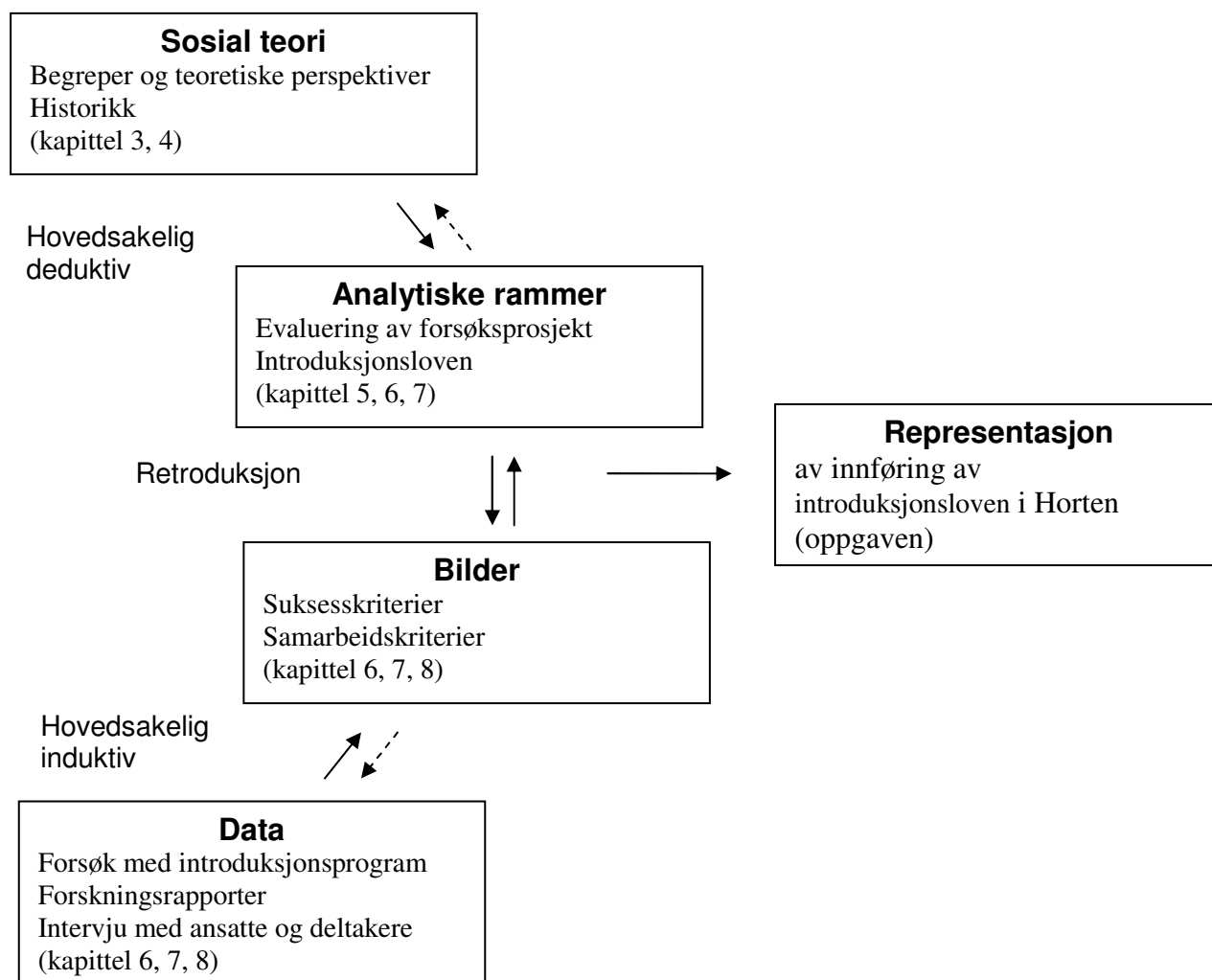
Tradisjonelt har sosiologien vært forbundet med kvantitative forskningsmetoder, basert på statistisk analyse av data fra spørreundersøkelser. Utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) har styrket mulighetene til å analysere store mengder data. Kvantitative metoder er først og fremst egnet til å beskrive forekomsten av et fenomen. Dersom man er ute etter å undersøke meningsinnhold istedenfor hyppighet, er kvalitative metoder bedre egnet. Heriblant regnes blant annet feltundersøkelser, observasjoner, samtaler og dybdeintervjuer (Repstad 1998). Metodene er innfallsvinkler som må bearbeides for å passe til hovedspørsmålet. En stor del av analysen er bestemt på forhånd, ikke bare gjennom hva man spør om, men også gjennom hvordan man gjør det (Widerberg 2001). Som en hovedregel bør valget av metode avhenge av fenomenet som studeres (Silverman 2001:25). Men det er også viktig å tenke på forskerens tid og ressurser. I og med at denne undersøkelsen skal sammenligne effektene fra forsøksprosjektene for innføring av introduksjonsloven med erfaringene som er gjort i Horten, har jeg valgt de metoder som jeg mener gir det beste verktøyet for å gi svar på hovedspørsmålet.

Det finnes to hovedtyper studier innen evalueringslitteraturen, disse er mål-effekt-studier og prosess-studier (Björkemarken 1995). Analyseformen mål-effekt-studier innebærer

undersøkelse av programmers måloppfyllelse, effekter og effektivitet. I eksisterende datamateriale fra forsøk med introduksjonsprogram er det foretatt måling av effekter av virkemidlene. I tillegg er selve prosessen i implementeringsarbeidet i forsøksprosjektene evaluert. Prosessevaluering retter seg mot å undersøke programmers hendelsesforløp, virkemåte og produksjon, både for å forstå og for å granske sammenhenger mellom prosess og resultat. Evalueringsmetodene får derfor en nærmere beskrivelse i kapitlet. Når det gjelder iverksetting av introduksjonsloven i Horten, er det ikke målt effekter av integreringsarbeidet der. Til det har antallet informanter vært for lite. Det er kun foretatt intervjuer med noen av de involverte partene i Horten for å kunne sammenligne disse informantenes synspunkter med resultatene som foreligger fra blant annet effektevalueringen av forsøksprosjektene.

Ragin beskriver samfunnsforskning som en dialog mellom data og ideer, nærmere bestemt mellom bilder og analytiske rammer. Ragin kaller denne dialogen for retroduksjon (Ragin 1994:72). Ved hjelp av Ragins modell ønsker jeg å gi et mer spesifisert bilde av selve forskningsprosessen som en kontinuerlig dialog mellom det induktive nivået og det deduktive nivået. Det induktive nivået illustrerer innhenting av data (empiri), mens det deduktive nivået er de ideer og teorier som ligger bak forskningsprosessen. For å vise denne metodologien, har jeg satt elementene fra denne oppgaven inn i Ragins modell for samfunnsforskning (fig. 2).

Figur 2. Variant av Ragins modell for samfunnsforskning (1994:57)



I og med at det er integrering av innvandrere som er fokus for mine studier, og at jeg fra starten av ikke hadde klart for meg hva jeg skulle se konkret etter, var det naturlig å ta utgangspunkt i empirien (data). Innføring av lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) var på trappene da arbeidet med oppgaven startet, og jeg fant det empiriske materialet i form av rapporter fra forsøk med introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere, og etter hvert andre forskningsrapporter. Datamaterialet er nærmere presentert i kapittel 6, 7 og 8. Ut fra dette materialet ble oppgavens hovedspørsmål utviklet. En metaforisk beskrivelse av induktiv metode er å ta halen ned i vannet, fiske og se hva man får. Det kan vel sies at jeg fra starten av brukte denne metoden, for å se hva jeg kunne få til. Datamaterialet dannet utgangspunkt for intervjuer med ansatte

på flyktningavdeling, voksenopplæring, NAV Arbeid samt deltakere i introduksjonsordning i Horten.

Har man en teori eller et spørsmål som man ønsker å undersøke om stemmer med virkeligheten, er deduktiv metode mer anvendelig. Ifølge Ragin er et av målene for forskeren å gjøre forutsigelser om fenomener i samfunnet og sammenhengen mellom disse. Ved å samle inn data om virkeligheten er det mulig å forutsi hvordan denne virkeligheten kommer til å se ut i framtiden. En type kunnskap som hjelper oss til å komme med sannsynlige forutsigelser, er kunnskap om historien (Ragin 1994:37-39). Historiske og kulturelle fenomener er betydningsfulle fordi de bl.a. sier noe essensielt om vår egen tid – de forteller sentrale historier om hvordan vi har kommet oss dit vi er i dag (Ragin 1994:39-41). Det var derfor naturlig å sette integrering av innvandrere inn i et historisk perspektiv. Ved å gi en beskrivelse av innvandringens historie i Norge, er det lettere å forstå og kunne fortolke dette fenomenet i dagens samfunn. Begreper, teoretiske perspektiver og historikk presenteres i kapittel 3 og 4. Den historiske oversikten danner, sammen med begreper og teoretiske perspektiver, det teoretiske bakteppet for oppgaven.

Ved hjelp av begrepene *bilder* og *rammer* forklarer Ragin (1994:58,68) hvordan dialogen mellom modellens *teori* og *empiri* konkretiseres. Bilder oppstår primært induktivt ved å sammenstille biter av ”bevis” på meningsfulle måter, for dermed å bringe sammenheng til data. Bildene er altså komponert ut fra data. Dataene mine består hovedsakelig av forskningsrapporter, intervjuer samt andre aktuelle dokumenter. Med utgangspunkt i datamaterialet har jeg konstruert *bilder* av integreringsarbeidet, i form av suksesskriterier og samarbeidskriterier. I kapittel 6, 7 og 8 er temaene suksess i integreringsarbeidet og samarbeid mellom involverte aktører nærmere beskrevet. Ifølge Ragin (1994:70) er bilder abstraheringer og idealiseringer av data.

Bildene er som nevnt basert på datamaterialet, men de er også utviklet på bakgrunn av analytiske rammer og teori, bl.a. evalueringsrapportene og historikken. En *analytisk ramme* definerer en kategori av fenomener og inneholder begreper som man kan differensiere fenomener innenfor kategorien på (Ragin 1994:61). Jeg forstår de analytiske rammene i denne oppgaven som en fortolkning av introduksjonsloven, både som utprøving av virkemidlene i forsøksprosjektene og som selve loven. De analytiske rammene blir på en måte deler av en teori som kan brukes til å kategorisere bildene. Rammer oppstår dermed gjennom konkretisering av teoretiske ideer i forhold til det sosiale fenomenet som studeres. Vinklingen er her hovedsakelig deduktiv, fra abstrakte ideer/teorier til mer detaljerte, og tilpassede,

analytiske rammeverk (Ragin 1994:58). Analytiske rammer og empiriske resultater, særlig fra tidligere evalueringstuder, presenteres i kapittel 5, 6 og 7.

Forskningsprosessen innebærer samspill mellom bilder og rammer, en pendling mellom empiri og teori. Dette gir bilder som representeres ved hjelp av materialet fra Horten i kapittel 8 og 9. Her vil jeg også skue tilbake til de (analytiske) rammene som de tidligere evalueringstudiene representerer. Gjennom forskningsprosessen vil bilder og rammer påvirke hverandre og derigjennom skape en mer forklaringsdyktig representasjon av det fenomenet som søkes forklart. Som nevnt kalles denne prosessen retroduksjon, og den utgjør en middelvei mellom primært induktive og primært deduktive fremgangsmåter (Ragin 1994:72). Sammenfatningen av de ulike bildene som er konstruert i denne oppgaven resulterer dermed i en representasjon av innføring av introduksjonsloven i Horten.

2.2 Refleksjoner om egen rolle

Som menneske blir man formet i et vekselspill med omgivelsene. Bakgrunnskunnskapen man utvikler om verden bærer man alltid med seg. Som forsker blir man preget av sine tidligere erfaringer, av forelesere man har hatt og av teoretikere man har lest. Disse perspektivene danner nyttige utgangspunkt for eget arbeid. Men de bør ikke følges blindt som om de var religiøse lover eller oppskrifter fra en kokebok. Forskningen bør ha som mål at den tilfører noe nytt, slik at resultatene ikke ender opp som bleke blåkopier av tidligere arbeid, det være seg eget eller andres (Elden 2004).

Denne undersøkelsen baserer seg på studier av foreliggende dokumenter, samt intervju av personer som har gjennomgått introduksjonsordningen og personer som har iverksatt de virkemidlene introduksjonsordningen bygger på. Av dokumenter har jeg brukt rapporter og notater fra evaluering av forsøk med introduksjonsloven, forskningsrapporter og en del informasjonsskriv som omhandler introduksjonsordningen. Ved hjelp av disse dokumentene ønsker jeg å fokusere på det som utpeker seg som suksesskriterier i integreringsarbeidet.

I en slik tekstanalyse er jeg som forsker fratatt muligheten til å studere eller interagere med levende personer. Både kroppslige og språklige uttrykk er "frosset" i denne studieformen. Jeg kan ikke høre stemmen til den som snakker, og vet derfor ikke hvordan hun

eller han ser ut eller hvem vedkommende er. Materialet foreligger allerede og lar seg dermed ikke påvirke av forskeren (Widerberg 2001:16–17). Teksten blir ikke ”forstyrret” eller ”tilsløret” gjennom relasjoner som kan oppstå i en personlig samtale, og muligheten for et distansert syn er til stede. Kvalitative tilnærminger gir mulighet til å utforske et nytt område eller et kjent område på en ny måte, å eksplorere. Ved å være åpen for det uventede, gis det rom for at dette blir artikulert (Widerberg 2001:32).

Samtidig er det viktig å huske på at selv om en tolkning av et materiale er i samsvar med den tendensen vi har funnet, må denne nødvendigvis ikke være riktig. Prinsippet om tolknings- og forklaringsmangfold sier at det kan være flere tolkninger som er i samsvar med resultatene, og som like godt kan være den riktige forklaringen (Hellevik 2002:346). Når det benyttes allerede skrevne dokumenter som kilde eller data, er det viktig å være oppmerksom på den konteksten som tekstene er skrevet i og de muligheter for feiltolkning som dette potensielt medfører. Fortidig tekst kan lett fortolkes ut fra en begrepsforståelse og tenkemåte som hører nåtiden til (Repstad 1998).

Som intervjumetode har jeg benyttet samtaleformen for å få opplysninger, fortellinger og forståelse av temaet jeg studerer. Intervjuet er gjennomtenkt og styrt via en mer eller mindre detaljert intervjuguide (se vedlegg 3). Intervjuguidene hadde forskjellige spørsmål ut fra hvem som var intervjuobjekt. Imidlertid ble de samme temaer dekket i alle. Jeg legger derfor med en intervjuguide for å vise hvilke spørsmål/tema som ble berørt.

Som forsker er jeg det viktigste verktøyet i forsøket på å få fram og følge opp nettopp denne personens opplysninger, fortellinger og forståelse av temaet (Widerberg 2001:16). Der det var mulig, ble intervjuene tatt opp på bånd, og skrevet ut i etterkant. Intervjuene ble deretter slettet fra båndet. Som alternativ til opptak av intervjuer, brukte jeg notatblokk. Noen av informantene vegret seg mot bruk av opptaksutstyr, og noen intervjuer foregikk på kafeer hvor støynivået ikke gjorde det mulig å benytte opptaksutstyr. Intervjuene ble skrevet ut umiddelbart etter at de var gjennomført, slik at momenter som ikke kom tydelig fram i notater eller på opptakene, var friskt i minnet og dermed kunne bli nedskrevet. Ingen autentiske navn nevnes i oppgaven, og andre ting som kan være med på å identifisere informantene er utelatt eller anonymisert på annen måte. Etter å ha informert om prosjektet, ble informanten bedt om å skrive under en samtykkeerklæring (Vedlegg 2). Informantene fikk også et skriv med ytterligere informasjon om prosjektet (Vedlegg 1). Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) har godkjent oppgaven, og funnet at behandlingen av personopplysningene tilfredsstillende i personopplysningsloven.

Det var ikke noe problem å få informantene til å stille opp. Det var heller ikke noe problem å utvikle tillit. Informantene viste stor interesse for undersøkelsen, og var svært hjelpelige. Dette kan skyldes at de får muligheten til å bli hørt. De får fortalt sin historie. De får si sin mening om introduksjonsordningen, om voksenopplæringen, flyktningavdelingen og om NAV Arbeid, og de får fortelle om hvordan de opplevde å komme til Norge og bli ”tilbudt” en introduksjonsordning.

Intervjuguiden ble utformet på bakgrunn av funn og utfordringer som ble påpekt i rapportene om forsøk med introduksjonsordning. Videre ble intervjuguiden tilpasset den enkelte informantgruppe; voksenopplæringen, flyktningkontoret, NAV Arbeid og tidligere deltakere i introduksjonsordning. Selv om intervjuguidene ble justert ut fra hvem som skulle intervjues, inneholdt intervjuene de samme temaene. Intervjuguidene ble på ingen måte fulgt slavisk, men fungerte nettopp som en guide.

Da jeg startet å skrive på oppgaven sommeren 2003, var det først og fremst dokumentstudier jeg ønsket å benytte meg av. Resultatene fra totalt 26 prøveprosjekter som har testet virkemidler og arbeidsmetoder i introduksjonsprogram, var de dokumentene jeg ønsket å bygge hovedoppgaven på. Planen var å intervju personer som hadde vært med i prøveprosjekt, for å finne ut hvordan det hadde gått etterpå. Før jeg kom så langt, kom Hanne Cecilie Kavlis notat; ”Hvordan gikk det etterpå?” (Kavli 2004). Etter hvert har det kommet flere dokumenter, rapporter og notater som jeg har lest, for derigjennom å finne nye innfallsvinkler til hva oppgaven skulle handle om. Etter at Introduksjonsloven trådte i kraft som en obligatorisk ordning fra 1. september 2004 har jeg fått erfaringer fra arbeidet med introduksjonsordning i praksis, både ved at jeg gjennom jobben på NAV Arbeid har hatt ansvar for oppfølging av fremmedspråklige og ved deltakelse i tverrfaglig team for introduksjonsordningen. Mens jeg har arbeidet med oppgaven, har de første deltakerne i introduksjonsordningen i Horten kommune både begynt og gjort seg ferdig med sine to år i introduksjonsprogrammet. Dermed åpnet det seg en mulighet for meg til å gjøre en undersøkelse på bakgrunn av erfaringene fra Horten. Jeg kunne i tillegg til dokumentstudier intervju deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet, samt ansatte i berørte etater. Det kan derfor sies at ”veien har blitt til mens jeg har gått.”

Som ansatt i NAV Arbeid har jeg et ganske nært forhold til området jeg har forsket på. Ifølge Barbro Sætedal kan spesiell tilknytning til forskningens område være både en fordel og en ulempe. Egen involvering i prosjektet og følelsesmessig nærhet til informantene, vil kunne påvirke opplevelser og tolkninger nettopp ved at man tilhører samme gruppe som den som blir utforsket. Samtidig vil en slik tilhørighet kunne gi unike muligheter til å få adgang til

ellers vanskelig tilgjengelige data (Dalen 2004:17). Dette kan overføres til min situasjon som ansatt ved NAV Horten Arbeid, og min nære tilknytning til ansatte og arbeidsoppgaver der. Det samme gjelder tilknytningen til ansatte på flyktningkontoret og på voksenopplæringen gjennom deltakelse i tverrfaglig team. Vårt nære samarbeid kan være en årsak til at de som informanter blir mer åpne og meddelsomme i intervjusituasjonen. Samtidig kan den felles "livssituasjonen" også medvirke til at jeg som forsker blir forblindet, noe som mer eller mindre er ubevisst. Dette har jeg prøvd å være bevisst på i intervjusituasjonen. Når det gjelder deltakere i introduksjonsordningen, er det også en mulighet for at disse er lettere å komme inn på, i og med at de kjenner intervjueren fra før. Likeledes kan det faktum at de er ferdig med introduksjonsprogrammet, gjøre dem mer åpne og frittalende.

Dalen (2004) hevder at det å oppnå forståelse noen ganger bare er mulig dersom forskeren har en "innenforforståelse" av lignende virkeligheter. Hun hevder videre at det ideelle selvsagt er å forene utgangsposisjonene innenfor/utenfor, ved å greie å få til noe som teaterkritikere kaller "Picasso-profilen" i skuespillerkunsten. Med dette menes at skuespilleren både er inne i og utenfor rollen på en og samme tid. Han både gir seg hen og kontrollerer hengivelsen i rollen, slik vi i et Picasso-bilde oppfatter profil og en face samtidig (Dalen 2004:17). Dette kan også relateres til min posisjon som ansatt i NAV samtidig som jeg forsker på et område som er mitt arbeidsfelt. Jeg har presisert overfor mine informanter i de involverte etatene samt deltakerne fra introduksjonsordningen, at min rolle som intervjuer er basert på at jeg er student/forsker. Det faktumet at jeg er ansatt på NAV Arbeid, er underordnet. Informantene kan snakke fritt og ikke føle noen hemninger med tanke på at de sitter overfor en person som jobber i NAV Arbeid.

2.3 Datamaterialet

Som hoveddokumenter har jeg brukt to Fafo-rapporter fra evalueringen av forsøk med introduksjonsordning i 26 kommuner (Djuve, Kavli, Lund og Østberg 2001, Lund 2003). I tillegg har jeg brukt andre dokumenter som har tatt for seg introduksjonsordningen (Kavli 2004, UDI 2005, Lund 2006). Grunnlaget for oppgaven er disse analysene. Resultatene fra evalueringene presenteres og diskuteres i detalj i kapittel 6 og 7. Datamaterialet består i tillegg av synspunkter som kom fram gjennom intervjuer med berørte parter i Horten. Disse presenteres nærmere i kapittel 8.

Informantene er ansatte på voksenopplæringen, flyktningavdelingen samt NAV Horten Arbeid. I samarbeid med flyktningavdelingen ble det plukket ut fem intervjupersoner

som har deltatt i introduksjonsordningen i Horten. Seleksjonen ble gjort ut fra at de hadde ulik bakgrunn både når det gjaldt tidligere utdanning, arbeidserfaring og opprinnelsesland og ulikt ståsted etter endt introduksjonsprogram. Av disse fem deltakerne, fikk jeg bare tak i fire som jeg kunne intervjuer. Noen av disse informantene hadde jeg kjennskap til fra før, enten fra møter i tverrfaglig team på flyktningkontoret eller gjennom oppfølgingssamtaler på NAV Arbeid.

Resultatene som kommer fram i de foreliggende rapportene og dokumentene bruker jeg som bakgrunnsmateriale når jeg skal analysere hvordan integreringsarbeidet har foregått i Horten. Jeg har tatt utgangspunkt i det som utpeker seg som suksesskriterier i integreringsarbeidet, og stilt spørsmål gjennom intervjuer til ansatte på flyktningkontor, voksenopplæring, NAV Arbeid samt til noen av deltakerne som har gjennomgått introduksjonsordningen i Horten.

Gjennom intervjuene ønsker jeg å se om Horten har gjort seg de samme erfaringene som kommunene i forsøksprogrammene har. Når det gjelder samarbeid mellom berørte etater, har jeg intervjuet ansatte (saksbehandlere) på flyktningkontoret, voksenopplæringen og NAV Arbeid, for å finne ut hva de forskjellige kontorene/etatene ser på som utfordringer og hvilke erfaringer de har gjort underveis i prosessen. Jeg har også intervjuet noen av deltakerne for å få fram synspunkter som er viktige å ha med seg i det videre arbeidet. Dette er i tråd med ”skoen trykker-prinsippet”, eller som Aristoteles sier: ”Den som berøres, bør høres”. Deltakerne kan ha opplevelser som gir et annet bilde av samarbeidet mellom voksenopplæring, flyktningkontor og NAV Arbeid, enn det de ansatte selv har. Disse opplevelsene kan gi viktige innspill, som vi ellers ikke får, da ansatte i kommune og stat ikke ser ting fra samme ståsted som deltakerne.

2.4 Prosessevaluering versus effektevaluering

Fafos evaluering av de 26 forsøksprosjektene viser hvilken effekt virkemidler som tett oppfølging, praksisplass, arbeidsmarkedstiltak og flyktningguide, har hatt på deltakernes norskkunnskaper, yrkesdeltakelse, overgang til ordinær utdanning og deltakelse i samfunnet for øvrig. I tillegg er effekten av samarbeid mellom involverte etater og deltakernes tilpasning til samfunnet målt og evaluert i disse studiene.

I vid forstand dreier evaluering seg om å beskrive virkningene av en beslutning eller et tiltak. Det dreier seg altså om å vurdere noe, å si om det er godt eller dårlig. Evaluering

innebærer å systematisk beskrive, analysere og fortolke en innsats og dens virkninger. Slike innsatser vil vanligvis være planlagte og intenderte forsøk på å endre virkeligheten. Spørsmålet en evaluering vanligvis skal besvare er om realitetene som er skapt gjennom et tiltak eller prosjekt stemmer overens med idealet eller målsettingene som tiltaket eller prosjektet hadde som utgangspunkt (Baklien 1987). I evalueringsforskning er forholdet mellom årsak og virkning knyttet til at man systematisk prøver ut et middel for å nå et mål. Evalueringen skal fastslå om tiltaket, eller måten å gjøre det på, faktisk har den ønskede virkningen (Baklien 1993).

Det er vanlig å skille mellom effektevaluering og prosessevaluering (implementeringsevaluering). Effektevaluering handler om i ettertid å gi svar på hvilke virkninger et tiltak har hatt, og eventuelt hva som har frembrakt disse virkningene. Prosessevaluering er derimot rettet mot de prosesser som driver eller påvirker et tiltak eller prosjekt, og søker underveis å gi svar på hvordan og hvorfor de gitte endringene finner sted, og hvilke aktører som på ulike tidspunkt har vært involvert i prosessen. Effektevaluering har vanligvis en form av en oppsummering ved prosjektets avslutning, mens prosessevaluering er med og former tiltaket eller prosjektet underveis (Baklien 1987). Dette er også gjerne relatert til begrepet følgeforskning eller følgeevaluering, der forskeren følger et utviklingsløp fra begynnelse til slutt. I følgeevaluering legges det vekt på å skape en konstruktiv dialog mellom ulike interessenter, og kunnskap som erverves underveis i prosessen skal komme det pågående utviklingsarbeidet til gode (Rønningen 2004). Evaluering underveis kan være en måte å skaffe kunnskap på, som igjen kan fungere som en strategi for å oppnå aksept for samfunnsendringer, herunder innføring av Introduksjonsloven (Tornes 1997:17).

Effektevalueringen er vanligvis mest opptatt av om målene er nådd, mens prosessevalueringer er mer opptatt av kvaliteter ved selve implementeringen. Bruken av ordet "effekt" er ifølge Djuve mfl (2001:24) strengt tatt ikke korrekt i samfunnsvitenskapelige analyser. Derimot er samvariasjon noe man kan si noe om. Dette belyses med et eksempel der man kan undersøke hvorvidt deltakere som har fått tett oppfølging i større grad er yrkesaktive enn deltakere fra prosjekter som ikke har praktisert tett oppfølging. Det kan ikke sies noe sikkert om det er den tette oppfølgingen i seg selv som er årsak til den høyere yrkesdeltakelsen, eller om det er andre forhold som i realiteten ligger bak og påvirker, fordi det kan være observert og uobservert seleksjon til tiltaket (Djuve mfl 2001:24). Her må man være oppmerksom på at effekter som man tilskriver et virkemiddel, også kan ha sammenheng med hvem som er med i prosjektene. Det kan være egenskaper ved deltakerne som virker inn på yrkesdeltakelsen, og at tett oppfølging ikke ville spilt noen rolle for nettopp disse

personene. For å kontrollere for slike seleksjonseffekter, kan man ta i bruk avanserte økonomiske metoder (se f.eks Grøgaard og Midtsundstad 1999:244). James J. Heckman har utviklet en metode for å måle virkninger av seleksjonsproblemet som et problem med utelatte variabler. Det var bl.a. dette han fikk Nobelprisen i økonomi for i 2000. Dette er usedvanlig avanserte metoder for effektkontroll i evalueringen basert på kvasi-eksperimentelle design. Å vurdere seleksjon er alltid viktig i evalueringer, men disse metodene og teknikkene ligger langt utenfor det som er mulig å få til i denne oppgaven. Man må bare ha in mente at slike teknikker finnes (Strøm 2006:12, Grøgaard 1998:34, 83-84).

Kommunal- og regionaldepartementet definerte at målgruppen for programmet skulle være innvandrere og flyktninger med botid opp til fem år i landet, som er arbeidsføre, arbeidsledige og avhengig av støtte etter lov om sosiale tjenester. Disse kriteriene ble senere moderert av Utlendingsdirektoratet, som presiserte at selvhjelpenhet i dagliglivet kan være en målsetning for noen, da ikke alle kan ha som realistisk mål å komme i arbeid.

Forsøkskommunene har forholdt seg ulikt til disse kriteriene. Enkelte kommuner har foretatt en nokså streng utvelgelse, og dermed sittet igjen med unge, friske, velkvalifiserte deltakere med relativt lang botid i Norge. Andre prosjekter har utformet tilbud som skulle passe for alle, herunder inkludert svake grupper og gitt dem spesielt tilrettelagt tilbud innenfor programmet. Det er tatt høyde for individuelle egenskaper som alder, kjønn, utdanning og antall barn i de multivariate analysene. Ut fra dette ser det ikke ut til at de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet skiller seg på noen systematisk måte fra andre flyktninger i perioden. Samtidig må vi huske på at helsemessige problemer kan påvirke både deltakelse i kvalifisering og senere overgang til yrkesaktivitet.

Det er vanskelig å si hvor mye av forskjellen på hvem som kommer i arbeid eller ikke som kan forklares av deltakelsen i introduksjonsprogrammet, og hvor mye som bør tilskrives ulike seleksjonseffekter (Djuve mfl 2001:33-34, Kavli 2004:36). Ved bruk av regresjonsanalyse er det mulig å komme et stykke videre gjennom å kontrollere for andre relevante forhold som kan tenkes å påvirke om deltakerne er blitt yrkesaktive eller ikke, og dermed si noe om hvilke av forholdene som legges inn i analysen (arbeidsmetoder, egenskaper ved individene, tid i programmet eller trekk ved kommunene) som i sterke grad samvarierer med yrkesaktivitet. Dette er kontroll for observert seleksjon. Det kan likevel ikke konkluderes sikkert om årsakssammenhengen (Djuve mfl 2001:24).

2.5 Analyse

Dag Album (1996) påpeker nødvendigheten av å analysere det innsamlede materialet. Det er ikke interessant med enkeltstående observasjoner. Man må finne et overordnet poeng. En analyse tolker det foreliggende materialet, fortetter av stoffet, abstraherer og sammenligner. Dette er kjernen i det å trekke ut teorier og å finne kategorier og sette navn på dem. Først når referatene er skrevet ut, kan de detaljanalyseres. Man kan lese referatet flere ganger, spekulere, skrive i marginen, hoppe mellom nivåer, prøve å se sammenhenger. Denne metoden er til hjelp når det gjelder å finne ut hva det i det store og hele dreier seg om, å se de store linjene (Album 1996). Hva slags analyse man kan utføre, er avhengig av det materialet man har. Samtidig er det viktig å fremholde at materialet i seg selv er et resultat av den kontinuerlige analysen man utfører før og under datainnsamlingsfasen. Underveis har man foretatt en mengde valg og bestemt både hvilke innfallsvinkler man ønsker å forfølge, og hvordan man ønsker å gripe det hele an – for eksempel oppbyggingen av intervjuet.

Jeg har følgende typer materiale: Evalueringsrapporter fra andre undersøkelser, litteratur og intervjuer. Analysen kan gjøres på bakgrunn av tema, ut fra mønstre, portretter og typetilfeller, som språklige uttrykk og diskursanalyse eller som analyse av intervju- og spørreskjema. Analyseformen bestemmes av ens egen interesse og teoretiske legning, av hva materialet innbyr til, men også hva slags redegjørelse av resultatene man tenker seg (Widerberg 2001). Jeg har valgt å analysere materialet ut fra temaet integrering av innvandrere, og bruker en empirinær tilnæringsmåte. Suksesskriteriene for integrering som ble definert i evalueringene av forsøksprosjektene, utgjorde kategoriene *bedring av norskkunnskaper*, *yrkesdeltakelse*, *deltakelse i ordinær utdanning* og *deltakelse i samfunnet for øvrig*. Sitater fra intervjuutskriftene, sett i sammenheng med disse kategoriene var utgangspunktet for konstruksjon av beskrivelse og analyse. Analysearbeidet har foregått som en pendling mellom bilder og rammer, jf. Ragins modell for samfunnsforskning (fig. 2).

2.6 Metodens pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet

I et kvalitativt forskningsopplegg kan det være vanskelig å reprodusere en undersøkelse for å se om man får samme resultater. Dette begrunnes med at temaene og aktørene som undersøkes antas å ikke være statiske. Dersom det blir foretatt en tilsvarende undersøkelse om integrering av innvandrere på et senere tidspunkt, kan man ikke forvente å få de samme resultatene, ut fra det faktum at aktørene og fenomenene som studeres er dynamiske.

Integreringsarbeidet i kommunene, etter innføring av Introduksjonsloven, er forholdsvis nytt ennå. Det er derfor sannsynlig at en tilsvarende undersøkelse fram i tid, vil komme til å vise helt andre resultater, etter hvert som arbeidsmetoder og virkemidler blir innarbeidet både hos de som skal iversette tiltakene og innvandrerne som gruppe. Det som er viktig i et kvalitativt opplegg er at det utvises en logikk i resultatene og at disse er interessante (Holter 1996:23). I min studie ble noen intervju tatt opp på bånd, mens andre ble skrevet ned for hånd under samtalene. Dette kan innvirke på nøyaktigheten eller påliteligheten i intervjumaterialet. Selv om intervjuene ble transkribert umiddelbart etter intervjuets slutt, mens samtalen ennå satt friskt i minnet, kan denne ulikheten i innsamlingsmåten ha innvirkning på påliteligheten i undersøkelsen.

Når det gjelder gyldigheten i de fortolkninger jeg har gjort, dreier det seg om jeg har stilt de rette spørsmålene ut fra hva jeg ønsker å måle, og om jeg har fortolket informantenes svar riktig. Har jeg trukket ut de viktigste konklusjonene i de dokumentene jeg har analysert? Spørsmålene til informantene er utformet på bakgrunn av disse dokumentene. Gyldigheten kan vurderes ut fra de normer, verdier og etiske krav som gjelder i andre vitenskaper og i samfunnet for øvrig. Robert Merton (1973) har trukket fram seks grunnleggende normer som han mente kjennetegner god forskning, nemlig universalisme, fellesskap, upartiskhet, normen om organisert tvil, originalitet og ydmykhet. Til sammen betyr dette at forskning er et stort kollektivt prosjekt som strekker seg over generasjonene. Det innebærer at vi har mye å lære av tidligere generasjoner, og at vi lett kan komme til å bli kritisert av generasjoner som kommer etter oss. Betydningsfulle individuelle prestasjoner er samtidig helt avhengig av at forskersamfunnet fungerer som åpne og saklige argumentasjonskollektiv. Eller som Merton så presist formulerer det: Hvem vil legge merke til om du tar feil? Samtidig kan det være fruktbart å se disse normene i forhold til mer overordnede mål for samfunnsvitenskapelig forskning (Merton 1973).

Når det gjelder generaliserbarhet i kvalitativ metode, vektlegges ofte betydningen av konteksten til det som studeres. Selv om denne oppgaven først og fremst ser på integreringsarbeidet i Horten sammenlignet med forsøksprosjektene, kan den også gi generell forståelse av hvordan dette arbeidet kan gjøres i andre kommuner.

Jeg har beskrevet valg av metodologi og praktisk metode i dette kapitlet. Som metodologi har jeg brukt Ragins (1994) analysemodell, hvor forskningsprosessen ses på som en kontinuerlig dialog mellom teori og data. Rent praktisk har jeg benyttet meg av eksisterende forskning på området integrering av innvandrere. I tillegg har jeg brukt noen kvalitative

intervju for å få fram meninger hos de som har iverksatt eller vært gjennom et introduksjonsprogram.

3 Noen sentrale begreper og teoretiske perspektiver

I dette kapitlet skal jeg presentere noen viktige begreper og teoretiske perspektiver i diskusjonen av innvandring. Ragnvald Kalleberg (2003) påpeker at det ikke alltid er hensiktsmessig å ha et eget teorikapittel, hvor man klargjør generelle begreper, redegjør for typologier, presenterer en ledende sosialfilosof eller drøfter modeller og idealtyper. Det kan oftere være hensiktsmessig å presisere sentrale begreper i den løpende argumentasjonen når det blir behov for det, og for å dokumentere noe i eget felt eller presisere en innsikt om det felt man utforsker (Kalleberg 2003). Dette har jeg til en viss grad gjort, når det har vært naturlig å gi en nærmere redegjørelse ”der og da” i oppgaven. Imidlertid har jeg i samsvar med veileder funnet det hensiktsmessig å presentere noen av de begrepene som omhandler integrering av innvandrere i et eget kapittel. Oppgavens hovedspørsmål bygger på de begreper og teoretiske perspektiver som har vært med på å formulere prinsippene for Introduksjonsloven.

3.1 Hvem er de og hva har de med seg?

Med innvandring fra land med svært ulike språk, verdier, tro og sedvaner, og med synlige kroppslige forskjeller i et tradisjonelt sosialt og kulturelt homogent samfunn, oppstår ord og betegnelser som ”*flerkulturell*”, ”*multietnisk*”, ”*sammensatte identiteter*” og lignende. For en homogen majoritetsbefolkning representerer dette noe nytt, noe som for så vidt utfordrer deres forestillinger og oppfatninger av hva det vil si å tilhøre den norske kulturen å være etnisk norsk, å ha en norsk identitet. Gjennom en diskusjon av slike begreper settes også den teoretiske rammen for diskusjonen i denne oppgaven. Jeg har ikke ambisjoner om å gi entydige definisjoner om disse begrepene. De brukes på forskjellig måte i ulike sammenhenger, enkelte ganger fungerer de nesten synonymt, og de er gjenstand for kontinuerlig diskusjon både i offentligheten og i vitenskapen. Fire begreper som fremstår som sentrale når man diskuterer innvandring er *kultur*, *etnisitet*, *identitet* og *kapital* (bl.a. som ressurs). Disse begrepene har som nevnt en felles kjerne og brukes nærmest synonymt, men de har også ulike betydninger. De påfølgende fire underkapitler tar for seg disse sentrale begreper innenfor temaet integrering av innvandrere.

3.1.1 Kultur

Ordet kultur brukes til å beskrive mange forskjellige fenomener og har derfor mange betydninger. Kulturbegrepet omfatter alt fra levemåte til måter å tenke og forholde seg på. Kultur kan betegnes som et av de mest kompliserte ord i språket. Den engelske antropologen Edvard Tylor gav i 1871 denne definisjonen av kultur:

”Kultur er den komplekse helhet som består av kunnskaper, trosformer, kunst, moral, jus og skikker, foruten alle de øvrige ferdigheter og vaner et menneske har tilegnet seg som medlem av et samfunn” (sitert etter Eriksen og Sørheim 2003:37).

Definisjonen peker på at forskjellene mellom folkeslag ikke er medfødt. De skyldes at mennesker har levd i forskjellige samfunn og har skaffet seg forskjellige ferdigheter og kunnskaper, ut fra hva samfunn og naturmiljø har krevd av dem. Generelt kan det sies at kultur er alt som er lært, mens alt som er medfødt er naturlig (Eriksen og Sørheim 2003:37). Det vil si at kultur i utgangspunktet ikke er noe som er gitt, men som endres kontinuerlig gjennom menneskelig handling i samspill med omgivelsene. Innvandrere i Norge innlemmes ikke i en ferdigutviklet, komplett kultur. De representerer derimot nye innslag i det store spillet om hvordan samfunnet skal utvikle seg (Brochmann 2005:371). Både flyktninger og innvandrere generelt består av personer som har ulik bakgrunn og ulike livshistorier, noe som vil prege deres individuelle tilpasning i Norge (Brochmann 2003:214).

Begrepet kultur brukes også nesten synonymt med begrepet ”kunst”, samtidig som det i en utvidet sammenheng også innbefatter idrett, foreningsliv, religion (det utvidede kulturbegrep). Den antropologiske definisjonen av kultur omhandler verdier, regler og normer som overføres fra generasjon til generasjon, der endringer skjer over tid før overføring til neste generasjon (Brochmann 2003:201). Mer eksakt kan det sies at kultur er det fellesskap av ideer, verdier og normer som en gruppe mennesker har, og som de forsøker å føre videre til den kommende generasjonen.

Noen vil også inkludere gjenstander i kulturbegrepet, i form av materiell kultur (Klausen 1977:16). Durkheim peker på at det ikke er riktig at samfunnet bare består av individer, men at de materielle ting også spiller en viktig rolle i det felles liv. Den materielle kjensgjerning materialiseres i blant i så høy grad at den blir en del av omverdenen. For eksempel kan en bestemt type arkitektur fremstå som et sosialt fenomen. Når vi behandler sosiale fakta som ting, betrakter vi dem på en utvendig måte. Slike sosiale fakta er også

utvendige i forhold til individets bevissthet. De er utstyrt med en ”bydende og tvingende makt”. Derfor påvirker de individet, enten det vil det eller ikke. En utvendig betraktningssmåte kan ikke ta sitt utgangspunkt i individets forestillinger og begreper. Årsaken til et sosialt faktum må søkes blant de foregående sosiale fakta, ikke i individets bevissthet. Religiøsitet, kriminalitet og selvmord må forklares med henvisning til noe som ligger utenfor individet, og ikke ut fra individets motiver (Gilje og Grimen 1993:31). Dette er slik Durkheim begrunner det kollektive, også som bevissthet, som hevet over individenes bevissthet.

Også Pitrim A. Sorokin er opptatt av materielle gjenstander i sin teori om det sosiokulturelle systemet. Han viser til at når naturlige fenomener blir en del av kulturen, omdannes de til redskaper (vehikler) for betydninger eller verdier. For eksempel kan et flagg være et slikt fenomen, der det naturlige ved flagget kommer i bakgrunnen for de egenskapene som tillegges det av de betydningssystemer som de nå er formidlingsredskaper for. (Østerberg red. 1990:193, 206). Symboler kan være viktig i kulturer, og når ulike kulturer møtes kan det for eksempel oppstå systemkonflikter. Dette kom til uttrykk da demonstranter brant det norske flagget i protest mot publiseringen av Muhammed-karikaturene i fjor.

Flere antropologer har påpekt at det er mennesker som møtes, ikke kulturer. Samtidig har mennesker ulike erfaringer og ulike verdier, forskjellig status og forskjellige ressurser. De har derfor ulike forutsetninger for å hevde seg, ivareta sine interesser og finne mening i møtet med nye omgivelser. Hva man som menneske får ut av møtet med en fremmed kultur, kommer an på hvem man er og hva man møter (Brochmann 2003:214).

3.1.2 Etnisitet

Etnisitet har mange likhetstrekk med kulturbegrepet, i og med at begge handler om sosiale relasjoner og prosesser. Etnisitet er noe som er skapt i forhold til noe annet, og er ikke naturgitt. Etnisk identitet skapes av menneskene selv i samspill med miljøet rundt, og den er derfor foranderlig (Brochmann 2003:203). I Fafo-rapportene brukes begrepet etnisk minoritet (mindretall) om grupper bosatt i Norge som har en annen etnisk eller nasjonal opprinnelse enn norsk (Djuve mfl 2001:169). Innvandrere med ”synlig minoritetsbakgrunn” vil kanskje oppleve at de alltid oppfattes som fremmede av noen, uansett hvor integrert de blir sosialt og i skole- og arbeidsliv. Ofte betones en person kun som fremmed (av andre) så lenge denne er synlig forskjellig. Den fremmede gjenkjennes ved sin særegenhet. Samtidig er også dette avhengig av kontekst: Personer med bestemte trekk ville for noen år siden bli plassert som

etnisk norske, hvis de for eksempel var adoptert eller barn av et par hvor den ene var norsk og den andre utenlandsk.

Nå som innvandring er blitt et hett debatttema, kan de adopterte oppleve å bli rost for sin gode norsk. Innvandrere med lys hudfarge vil på sin side kunne oppleve at det er mange som ikke skjønner at de har tilhørt eller tilhører kategorien innvandrere. Annerledesheten er ikke alltid fysisk synlig, men kan oppleves av den enkelte like fullt, ved at barndom og historie blir redusert til en fjern erindring av en verden man ikke lenger er en del av, og som for mange ikke lenger finnes (fordi minnene viskes ut). Mange opplever at deres gamle nasjonalitet oppløses, de institusjoner de var en del av, forsvinner, de omdefineres etnisk og religiøst (Alghasi, Fangen og Frønes (red.) 2006:26). Når det gjelder etnisitet, kan vi ta samene som eksempel. De bor i forskjellige land og har ingen egen stat. Samene i Norge er nordmenn i statstilhørighet, samtidig som de er en etnisk minoritet.

Da ukeavisa Ny Tid kontaktet Språkrådet for å få hjelp til å finne erstatninger for begrepet ”etnisk nordmann”, fikk de følgende svar:

”Vi tror at det ikke er noe behov for å erstatte «etniske nordmenn» med en annen betegnelse. Betegnelsen «etniske nordmenn» har oppstått på grunn av den store innvandringen i de siste tiårene. Før den kom, brukte en bare betegnelsen «nordmenn» og den betyr det samme som det som noen nå kaller «etniske nordmenn» (...) En pakistaner som bosetter seg i Norge (blir) ikke nordmann, heller ikke om han blir norsk statsborger. Han er uansett pakistaner (...) Nordmannen tilhører sin gruppe, og pakistaneren sin gruppe (...) Det er noe som heter etnisitet, og det er ikke bare en tom merkelapp, det er en betegnelse som dekker en realitet. Det er kritikkverdig å prøve å tilsløre virkeligheten. Vi er betenkt over at det som for oss ser ut som politisk korrekthet fra Ny Tids side, kan komme til å tilsløre faktiske forhold.» (Meløy 2006)

Svaret fra språkrådet utløste en stor debatt i aviser og andre medier om hvorvidt en person som har innvandret til Norge kan betegnes som nordmann eller ikke.

3.1.3 Identitet

Identitet er - i likhet med kultur og etnisitet - et mangetydig ord. Identitet handler om selvoppfattede likheter og forskjeller. Sosial identitet er synonymt med gruppetilhørighet, og

kulturell identitet betyr at man oppfatter seg selv som kulturelt lik andre som deler denne identiteten. Kulturell identitet betyr ikke først og fremst at de som deler identiteten "har samme kultur", men at de subjektivt opplever det slik. Den nasjonale identiteten er ikke evig og uforanderlig. Selv om vår generasjons nordmenn uomtvistelig er like norske som foreldregenerasjonen, betyr det å være norsk i dag noe annet enn det betydde for bare tretti år siden. Dagens nordmenns tilhørighet til Norge er trolig mindre viktig enn den tilhørigheten folk følte under og like etter den tyske okkupasjonen. Det kan være aspekter ved deres identitet som er viktigere enn den som har med nasjonal tilhørighet å gjøre. Dette er særlig tydelig i dagens ungdomsgenerasjon, hvor MTV, internasjonal pop- og motekultur, reiser på Interrail og skoleklasser med barn fra andre land er en del av hverdagen. Denne typen ungdomskultur er i stor grad mye mer internasjonal enn nasjonal (Eriksen og Sørheim 2003:98).

Kadafi Zaman, som er født i Norge av pakistanske foreldre, hevder at religionen er for mange innvandrere en identitet. Hvis en er muslim i Norge, så er det en egen identitet, men hvis en er muslim i Iran, så blir det ingen spesiell identitet. Derfor forsterkes behovet for å finne seg selv i utlandet. En vil ha noe rotfast, et holdepunkt som er en forankring. Da er språk og religion de viktigste faktorene (Zaman 1999:16-17).

3.1.4 Kapital

Tidligere var kultur i offentlig betydning et snevert begrep. Teater, billedkunst, klassiske konserter, opera og kulturvern ble betegnet som tradisjonell kultur. Kulturbegrepet omfattet dermed i hovedsak profesjonelle aktiviteter og ble målt etter kvalitet. Klassisk teater og Munchs kunst ble vurdert som kvalitativt bedre enn for eksempel folkekomedie og rosemaling.

Ifølge den franske sosiologen Pierre Bourdieu, er det de dominerende gruppene i samfunnet som i særlig grad får anerkjent sine preferanser og smak, mens de dominerte gruppene langt på vei aksepterer og overtar deres syn (Gullestad 2002). Bourdieu betegner knappe sosiale ressurser eller tilganger som ulike sosiale aktører besitter og som de kan anvende til å gjennomføre ting i deres sosial liv, som kapital. Dersom man har mye kapital, har man også makt. Bourdieu ser i likhet med Marx ikke på kapital som ressurser, men derimot som et sett av relasjoner. Han hevder også i likhet med Marx at disse relasjonene er preget av sosial ulikhet, utbytting og dominans. Men i motsetning til Marx ser han også på kapital som noe som ikke bare angår materielle interesser, men også dreier seg om det

symbolske, det kognitive og det sosiale. Denne koblingen av makt til diskusjoner om sosial ulikhet og reproduksjon av ulikhet, knyttes opp mot maktforhold i tradisjonell sosiologisk teori (Danielsen og Nordli Hansen 1999:45). Bourdieu opererer med fire hovedformer for kapital:

- 1) *Kulturell kapital* er ressurser i form av kunnskap, dannelse og utdanning, dvs. evne til å beherske de kulturelle kodene i et samfunn.
- 2) *Sosial kapital* betegner ulike former for sosiale kontakter eller nettverk som kan brukes til å fremme ens interesser, for eksempel sikre tilgang til eksklusive stillinger på arbeidsmarkedet.
- 3) *Økonomisk kapital* betegner penger eller eiendom (materielle besittelser) som kan investeres i vanlig økonomisk forstand.
- 4) *Symbolisk kapital* er egentlig ikke en egen form for kapital, men en måte som andre kapital- eller maktformer fremtrer på. Symbolisk makt er makt som ikke oppleves som makt (for eksempel prestisje eller autoritet) og som i kraft av dette anerkjennes som legitim.

For å kunne ta del i den dominerende kulturen, må man inneha kulturell kompetanse. Slik kulturell kompetanse knytter seg til Bourdieus klassebegrep, der kombinasjonen av økonomisk og kulturell kapital – både symbolske og økonomiske ressurser – spiller en viktig rolle. Både innenfor overklassen, middelklassen og arbeiderklassen finnes dominerende og dominerte grupper. Den gruppen som innehar mest økonomisk kapital, er dominerende overfor den gruppen som har mest kulturell kapital. Bourdieu begrunner dette dominansens prinsipp bl.a. med at den gruppen som har mest økonomisk kapital kan bestemme ut fra estetiske regler, uten å ta hensyn til pris, egen smak osv. Dermed får overklassen makt til å bestemme disse etiske vurderingene. De som har lite økonomisk kapital må vurdere ut fra det de har råd til. Derfor preges smaken av hvilken økonomi man har – av ens avstand til nødvendigheten (Bourdieu 1995).

Hannah Arendt vektlegger i sine arbeider at mennesket primært bør være eller er opptatt av å forhandle om utforming av et sosialt rom hvor de kan kreve å bli sett, hørt og tatt alvorlig, og bli tilkjent ære og anstendighet og hvor man kan konkurrere om hvilke distinksjoner som skal tilkjennes verdi. Hun har i likhet med Pierre Bourdieu, en forståelse av at mennesket lever i sosiale rom preget av væremåter (habitus) hvor det forhandles om hvilke distinksjoner som skal være de gyldige (Marthinsen 2005).

I Norge ble et institusjonelt grunnlag for kulturell kapital lagt gjennom embetsmannsstaten og nasjonsbyggingen på 1800-tallet. Utbyggingen av den sosialdemokratiske staten i etterkrigstiden, med bl.a. likhetsprinsippet, endret dette fundamentet slik at vi fikk ulike, konkurrerende hierarkier. Den gradvise avviklingen av det sosialdemokratiske hegemoniet, samt økt utdanningsmobilitet og vekst i ”de nye mellomlagene”, har gitt en ny grobunn for kultivering av verdier og livsstiler som implisitt forutsetter akkumulert og institusjonalisert kulturell kapital. Bourdieu bruker begrepet kulturell kapital for å signalisere at han gjennom et institusjonelt perspektiv viser hvordan personer kan profitere på å være fortrolige med den legitime kulturen. Han knytter kapitalbegrepet til det å utøve en form for makt. Dette er en videreføring av noe av marxismens grunnideer, der det å disponere kapital ikke bare dreier seg om å besitte ressurser, men om å forvalte ”sosiale krefter” som kan gi kontroll over viktige sider ved samfunnslivet.

Kulturell kapital krever institusjonelle garantier, som for eksempel vitnemål (Danielsen 1998). Innvandrere som har tatt utdanning i sitt hjemland, har ikke vitnemål som tilsvarer den institusjonaliserte norske standarden. Innvandrere opplever at det som var verdsatt som god utdanning, og som gav dem høy status i hjemlandet, plutselig ikke er verdt noen ting. Mange har ikke engang fått med seg sine papirer, og stiller derfor helt på bar bakke (Brochmann 2003:262).

Ifølge Støren (2004) kan arbeidsledighet blant innvandrere ha sin bakgrunn i at norske arbeidsgivere er mer usikre på kvalifikasjonene til dem som er utdannet i utlandet sammenlignet med dem som har tatt utdanning i Norge. En annen årsak til lav yrkesdeltakelse kan være at innvandrere har større vanskeligheter med å finne fram til relevant arbeid i et arbeidsmarked de sannsynligvis er ukjent med (Støren 2004:11). Kulturell kapital omfatter kunnskapen om samfunnet og hvordan det fungerer, sosiale ferdigheter, handlingskraft og pågangsmot. Kulturell kapital kjennetegnes bl.a. ved at den er ulikt fordelt i befolkningen, og at den er vanskelig å tilegne seg for nykommere. Ofte handler det om stilltiende kunnskap som ikke kan tilegnes ved lesing, men som må læres gjennom erfaring i et bestemt samfunn. Den kulturelle kapitalen som innvandrerne har med seg fra sitt hjemland, kan være vanskelig å omsette til norske forhold. Familiens ressurser er viktige, både økonomiske ressurser og den kulturelle kapitalen (Brochmann 2003:262).

Sosiale ressurser og det som gjerne blir kalt ”sosial kapital” kan ifølge Lauglo (2001) være av stor betydning for barn av innvandrere i utdanningssystemet. Ut fra holdninger, atferd og innsats viser det seg at innvandrerungdom med bakgrunn fra ikke-vestlige land viser en sterkt positiv involvering i skolen. Mobilisering av sosiale ressurser kan være en av årsakene

til at slike ungdommer har en relativt mer positiv holdning til skolen enn annen ungdom (Lauglo 2001).

Pierre Bourdieu beskriver også hvordan det å få status som distingvert i det franske samfunnet henger sammen med nærhet og fortrolighet til en legitim kultur, med forankring i europeisk dannelsesstradisjon. Bourdieu forutsetter at den legitime, nasjonale kulturen, som består av utdanningssystemet, dagliglivets distinksjoner samt de spesialiserte feltene for kulturproduksjon, er kjedet sammen og danner en slags helhetlig kulturell blokk. Ut fra denne forutsetningen kan han behandle kulturell kapital som en enhetlig dimensjon, som noe en kan ha mer eller mindre av, og som noe en kan befinne seg i sentrum eller periferien av. Å vurdere betydningen av kulturell kapital i Norge krever at en tar hensyn til det spesifikke ved norsk samfunnsliv og kulturliv ("nasjonal kulturell kapital") (Danielsen 1998).

For en som ikke er født og oppvokst i Norge, eller har hatt en grunnsosialisering i det norske samfunnet, er det ikke alltid så lett å kunne forstå det som nordmenn tar som en selvfølge. En innvandrer har sagt det slik: "Bare de som selv har erfart hva det vil si å måtte bo i et fremmed samfunn uten forhåndskjennskap til landet eller språket, kan forstå hvor desorientert, sliten og utmattet man kan føle seg den første tiden" (Brochmann 2003:238). Etter hvert har det vist seg at mange innvandrere har et stort register av tilpasningsformer, og innehar en mangfoldig kulturell kompetanse. De har lært seg til å skifte koder og referanseramme, og dermed representere en fleksibilitet som er etterspurt i et moderne internasjonalt samfunn (Brochmann 2003:228).

3.2 Kjært barn har mange navn...

I tillegg til de begrepene som er redegjort for i de tre foregående underkapitlene, vil jeg også ta for meg noen ulike navn eller benevnelser som brukes om personer som kommer til Norge. Personer fra mange forskjellige land kommer hit for å bosette seg, noen for en kort periode og andre på mer eller mindre permanent basis. Bakgrunnen for at de kommer til Norge, er forskjellig. Noen kommer for å arbeide, andre på grunn av krig og uro i hjemlandet, og i kjølvannet kommer også familiemedlemmer til disse. De som kommer får forskjellige betegnelser, "merkelapper", som skal prøve å beskrive nærmere hvem de er og hvorfor de er her.

Fra 1960- og 1970-tallet ble de som kom for å få seg en jobb, kalt *fremmedarbeidere*. Dette var et felles navn på de utlendingene som kom fra mindre industrialiserte deler av

Europa og verden for øvrig. De ble oppfattet som mer fremmede enn det store flertallet av utlendinger som kom fra våre naboland og andre rike vestlige land (Tjelmeland 2003:105). Begrepet fremmedarbeider har etter hvert blitt erstattet av *arbeidsinnvandrere*. Det kommer også personer på egen hånd og uanmeldt til Norge som ber om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Disse kalles *asylsøkere*, og hvis søknaden blir innvilget blir de betegnet som *flyktninger*. Andre betegnelser som brukes om personer fra andre land er utlendinger, fremmedspråklige, minoritetsspråklige, våre nye landsmenn og lignende.

I de dokumentene som jeg har brukt som bakgrunnsstoff, er begrepene flyktning eller innvandrere mest brukt. Disse to begrepene får derfor en nærmere beskrivelse i de to neste underkapitlene. Videre gir jeg en begrunnelse for mitt valg av begrep i denne oppgaven i et tredje underkapittel.

3.2.1 Flyktning

Tidligere var den vanlige oppfatningen at en flyktning var ”et menneske i nød med behov for beskyttelse.” En flyktning var altså en person som var tvunget til å forlate sitt hjemland p.g.a. forfølgelse, krig eller ulike typer katastrofer (Brochmann 2003:183). Nå brukes begrepet i dagligtale om en person som er på flukt, for eksempel på grunn av brudd på menneskerettighetene, væpnet konflikt, ustabilitet eller miljøkatastrofer. I juridisk forstand omfatter begrepet ”flyktning” overføringsflyktninger og asylsøkere som har fått innvilget asyl. Tidligere asylsøkere som er innvilget opphold på humanitært grunnlag, samt familiegjenforente med en av disse tre kategoriene, omtales i noen tilfeller som flyktninger. I tillegg brukes begrepet ”flyktning” om personer som har fått såkalt foreløpig vern (Djuve mfl 2001:170).

3.2.2 Innvandrere

Begrepet innvandrere er i statistiske sammenhenger oftest brukt om en person som er fast bosatt i Norge, som har foreldre som begge er født i utlandet. Begrepet ”innvandrere” omfatter da både første- og andregenerasjonsinnvandrere. Statistisk sentralbyrå (SSB) skiller mellom førstegenerasjonsinnvandrere (innvandrere som er født i utlandet av foreldre som også er født utenfor Norge) og andregenerasjonsinnvandrere (født i Norge av to utenlandsfødte foreldre). I Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, brukes begrepet etterkommere av innvandrere i stedet for andregenerasjonsinnvandrere.

Etterkommere av innvandrere er barn som er født og oppvokst i Norge, men som har to utenlandsfødte foreldre. Berit Lødding (2003) bruker også betegnelsen etterkommere av innvandrere i undersøkelsen "Frafall blant minoritetsspråklige".

I en kronikk i Dagbladet har Thomas Hylland Eriksen, Iver B. Neumann og Khalid Salimi tatt for seg Skremmebildene av "annen generasjon". Her er begrepet andregenerasjonsinnvandrere byttet ut med første generasjons norskinger, og det er påpekt at det dreier seg om unge mennesker oppvokst i Norge med ikke-norske foreldre (Eriksen, Neumann og Salimi 1999). Annen innvandrerbakgrunn er et begrep som brukes om personer som ikke inngår i innvandrerbefolkningen, men som har en eller annen form for tilknytning til utlandet fra fødselen av. Dette omfatter for eksempel personer som har en foreldre som er født i Norge, og en forelder som er født i utlandet. "Innvandrer" blir ofte brukt som en fellesbetegnelse for personer med utenlandsk bakgrunn som er varig bosatt i Norge, uten hensyn til hva den opprinnelige årsaken til innvandringen var, det vil si at det også omfatter personer med flyktningbakgrunn.

3.2.3 Hva skal barnet hete?

I Fafos rapporter er det begrepet *flyktning* som er brukt. De bruker begrepet flyktning om det de mener er målgruppen for det offentlige integreringsarbeidet overfor flyktninger, dvs. overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere som har fått lovlig opphold i Norge, samt familiegjennforente med disse. Begrepet innvandrer benevnes her som en fellesbetegnelse for personer med utenlandsk bakgrunn som er varig bosatt i Norge, uten hensyn til hva den opprinnelige årsaken til innvandringen var, den omfatter dermed også personer med flyktningbakgrunn (Djuve mfl 2001). I Faf-notat 2004:24, hvor tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram er blitt fulgt opp gjennom telefonintervjuer og registerdata, er det også begrepet flyktninger som brukes.

I Introduksjonsloven er det begrepet *innvandrere* som brukes. Begrepet innvandrere omfatter her personer som har fått innvilget asyl, oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, eller oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer nevnt ovenfor, både de som kommer til Norge samtidig med hovedpersonen og de som blir familiegjennforent på et senere tidspunkt. Det er disse som tilbys introduksjonsprogram. Asylsøkere, arbeidsinnvandrere og personer med oppholdstillatelse for å ta utdanning, faller utenfor ordningen (KRD 2003).

Begrepet innvandrere sier ikke noe om årsaken til innvandringen, men brukes som en fellesbetegnelse. I og med at denne fellesbetegnelsen brukes i Introduksjonsloven, og at den omfatter alle med utenlandsk bakgrunn som er fast bosatt i Norge, velger jeg i størst mulig grad å bruke betegnelsen innvandrere i denne oppgaven. Samtidig vil andre spesifikke betegnelser bli brukt der det er behov for å skille mellom ulike innvandregrupper, eller hvor det refereres fra dokumenter eller utsagn hvor andre betegnelser er brukt.

3.3 Oppsummering

Når et tidligere nokså homogent samfunn møter innvandring i forholdsvis stor skala, oppstår det nye begreper. Begrepene kultur, etnisitet, identitet og kapital opptrer nå i flertall, som for eksempel flerkulturell, multietnisk og sammensatte identiteter. Norge har i løpet av de siste tjue årene blitt et multietnisk samfunn, og Oslo skiller seg ut fra resten av landet når det gjelder andelen med ikke-norsk bakgrunn.

4 Noen sentrale premisser for arbeids- og integreringspolitikken

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for noen sentrale stortingsmeldinger som omhandler arbeids- og integreringspolitikk i Norge. Et sentralt premiss på 1990-tallet er koblingen mellom en arbeidsmarkedspolitikk og en velferdspolitikk som legger hovedvekten på den såkalte ”arbeidslinja”. Den offentlige politikken skulle innrettes slik at også de svakeste og mest utsatte gruppene på arbeidsmarkedet skulle beskyttes og kvalifiseres slik at de fikk muligheten til å få eller å beholde inntektsgivende arbeid. Gjennom aktive tiltak skulle disse gruppene stimuleres til å ta del i verdiskapingen i velferdssamfunnet. Disse aktive tiltakene gjelder arbeidsmarkedspolitikken generelt. Her skiller Norge seg ut sammenlignet med en del sentrale europeiske land (for eksempel Tyskland). Fokus på likhet (likebehandling), deltakelse og frihet under ansvar gjør at denne politikken etter hvert også omfatter innvandrerne. Bak denne vektleggingen av aktivitet ligger det en tro på at ”arbeidet adler mannen og kvinnen”, for ikke å si at ”arbeidsledighet eller lediggang er roten til alt ondt”, samt en bekymring for at økt innvandring vil redusere muligheten til å opprettholde universelle og sjenerøse velferdsordninger.

Utviklingen fram til dagens integreringspolitikk har foregått over lang tid, og det synes derfor nødvendig å ta med en del av den historiske prosessen som danner bakgrunn for Introduksjonsloven. Hovedspørsmålet i oppgaven belyses dermed i dette kapitlet, idet teorien bak Introduksjonsloven utledes av historiske prosesser. Hovedmålsetningen for norsk flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikk er å ha en regulert innvandring, med beskyttelse til flyktninger som et viktig punkt. Det er også sentralt at de som kommer hit som flyktninger og innvandrere skal ha like muligheter til deltakelse i det norske samfunnet.

Historien er rekken av produksjonsmåter som avløser hverandre gjennom kamper og konflikter (”klassekampen er historiens drivkraft”), inntil det frembringes og fremtvinges en produksjonsmåte som muliggjør å avskaffe nøden og produsere overflod og dermed et grunnlag for alle menneskers frihet (Marx i Østerberg 1997:32)

4.1 Norsk flyktning- og innvandringspolitikk – en historisk oversikt

Det har vært innvandring til Norge i alle tider. De siste 35 årene har imidlertid innvandringen antatt et større omfang og hatt en annen sammensetning enn tidligere, noe som har ført til betydelige endringer i befolkning og samfunnsliv (St.meld. nr. 49 2003-2004). I tråd med FNs flyktningskonvensjon av 1951 og Europakonvensjonen av 1950 har Norge påtatt seg humanitære og rettslige forpliktelser. I tillegg til de konvensjonsbestemte forpliktelsene, har Norge valgt å føre en innvandringspolitikk som tillater familieinnvandring av ektefeller og barn, dvs. en politikk basert på familiegjennforening. Både vektlegging av innvandring av familiemedlemmer og mottak av flyktninger er begrunnet ut fra humanitære hensyn (Bø 2004:45-46). Videre følger en historisk gjennomgang av den politikken som er blitt ført i Norge når det gjelder forholdet til flyktninger og innvandrere.

4.1.1 Håndtering av uønskede grupper og individer

Bestemmelsen i Grunnloven ("§2, siste passus") som nektet jøder adgang til kongeriket, ble av Stortinget vedtatt strøket den 13. juni 1851. Dette markerte avslutningen på en lang historie som har sin rot i unionstiden før 1814. I Christian 5s Norske Lov av 1687 ble det bestemt at ingen jøder måtte oppholde seg i Norge uten kongelig leidebrev. Overtredelse skulle straffes med 1000 riksdaler i bot. Riksforsamlingen på Eidsvoll sørget for at den utbredte motviljen mot jøder, slik den også kom til uttrykk i en rekke byprivilegier og forordninger, ble nedfelt i Grunnloven. Dette skjedde ikke uten diskusjon, men en rekke av de ledende personene i Riksforsamlingen, som for eksempel W.F.K. Christie og Nicolai Wergeland (Henrik Wergelands far), gikk sterkt inn for å nekte jøder adgang til Norge. Forbindelsen bakover sørget man for ved å gi grunnlovsbestemmelsen formen "Jøder ere fremdeles udelukkede fra Adgang til Riget" (http://www.stortinget.no/om_stortinget/Jodepara/Innledning.html).

I lov av 21. mars 1860 ble to århundrers mangfoldige bestemmelser om inn- og utreisekontroll opphevet. Fritt oversatt:

Dersom det ikke er frykt for påvirkning i politisk eller religiøs henseende, er det ønskelig med det bidrag til vår utvikling som fremmedes opphold i landet kan gi, og også de forbindelser dette kan medføre. I stedet for å vanskeliggjøre deres ankomst, legges det vekt på å oppmuntre den (NOU 2004:20).

I 1888 ble Norges første statsborgerskapslov vedtatt, og i 1901 ble den første fremmedloven vedtatt. Loven gikk bl.a. ut på at alle som drev overnattingssteder skulle føre gjestebok, slik at enhver utlending som kom til landet for å søke erverv eller ta fast opphold, måtte skaffe seg oppholdsbok hos politiet, og at enhver som ikke hadde gyldig oppholdsbok kunne utvises. I 1914 ble det vedtatt at alle reisende skulle registreres hos politiet. I 1915 ble det vedtatt å utvide adgangen til å utvise kriminelle utlendinger, og å hindre innvandring av uønskede folkegrupper, herunder sigøynere og tatere. I 1917 ble loven strammet inn idet utlendingers meldeplikt ble innskjerpet, adgangen til å oppholde seg i bestemte kommuner ble nærmere regulert, og pass- og visumtvang ble innført for alle unntatt svenske og danske borgere (NOU 2004:20).

I 1927 ble den første samlede fremmedlov vedtatt. Hovedbestemmelsen i loven var at enhver som ville søke eller motta arbeid i landet, måtte ha fått innvilget arbeidstillatelse før innreisen. Regler om oppholdstillatelse samt avvisning som supplement til utvisning, ble innført. Det ble gitt et absolutt forbud om adgang til landet for sigøynere og ”andre omstreifere”. I 1939 ble visumplikten gjeninnført etter at den hadde vært delvis opphevet gjennom gjensidige visumfrihetsavtaler. Visumplikten ble senere igjen myket opp i begynnelsen av 1950-årene som følge av nye avtaler og konvensjoner. I 1956 ble loven om utlendingers adgang til riket mv. vedtatt. Norges ratifikasjon av Flyktningkonvensjonen av 1951 medførte ingen endring i fremmedloven av 1927, men ved revisjonen i 1956 ble det foreslått en ny bestemmelse om asyl for ”politiske flyktninger”. Forbudet mot sigøyneres adgang til riket ble opphevet og erstattet med en bestemmelse om avvisning av ”omstreifere og lignende”. Fra innføringen av fremmedloven av 1927 og frem til fremmedloven av 1956 var det vanlig at det ved alle søknader om arbeidstillatelse ble foretatt en arbeidsmarkedsmessig vurdering (NOU 2004:20).

Etter annen verdenskrig og fram til i dag har innvandringen til Norge vært delt inn i forskjellige faser ut fra den innvandringspolitikken som har vært gjeldende i landet (Bø 2004:24). Etter andre verdenskrig var det flest yngre, enslige menn på jakt etter arbeid som kom til landet. Disse arbeidsinnvandrerne, eller fremmedarbeiderne som de også ble kalt, begynte å innvandre til de skandinaviske landene etter at de attraktive innvandrerlandene i Europa innførte strengere kontroll med hvem som fikk slippe inn. De som kom var stort sett ufaglærte og ble rekruttert til lavstatusyrker (Brochmann 2003:137).

Arbeidsinnvandringen i etterkrigstiden var et resultat av at Norge trengte mye arbeidskraft. Antall nye arbeidsplasser økte kraftig, samtidig var det ikke mulig å rekruttere mange nok arbeidstakere til det norske arbeidsmarkedet. Først i denne perioden, var

flesteparten av arbeidstakerne som kom til Norge fra andre europeiske land. Fra 1968 var det imidlertid en økning i antall søknader om arbeidstillatelse fra asiatiske og afrikanske land. Selv om det kom flere arbeidsinnvandrere fra asiatiske og afrikanske land i denne tiden, var det fremdeles de med europeisk opprinnelse som dominerte. Til tross for dette, førte den ”nye” innvandrerguppen til at den liberale innvandringspolitikken ble innskjerpet, og ble etterfulgt av en restriktiv linje. Utlendinger som kom fra land uten visumplikt, og som hadde midlertidig oppholdstillatelse i Norge på maksimum tre måneder, skulle ifølge fremmedloven av 1956 søke om arbeidstillatelse fra hjemlandet før de reiste til Norge for å få seg en jobb.

Mange utlendinger fant seg en jobb i løpet av de tre månedene de hadde oppholdstillatelse, og søkte arbeidstillatelse. Selv om fremmedloven sa at søknader om arbeidstillatelse skulle fremmes fra utlandet og være innvilget før innreise til Norge, ble disse søknadene vanligvis innvilget av norske fremmedkontrollmyndigheter. Etter 1971 ble denne praksisen innskjerpet, og arbeidssøkende utlendinger kunne ikke lenger skaffe seg en jobb under besøk i Norge, og deretter henvende seg til norske myndigheter med søknad om arbeidstillatelse. Disse skjerpene bestemmelsene var en måte å kontrollere arbeidsinnvandringen fra land i den tredje verden på (Bø 2004:25-26). Denne arbeidsinnvandringen varte fram til 1975, da det ble innført innvandringsstopp i Norge.

Bakgrunnen for innvandringsstoppen var at antallet søknader om arbeidstillatelser på 1970-tallet ble betydelig større enn tidligere. Samtidig ble det gitt visse dispensasjonsmuligheter. I første omgang skulle innvandringsstoppen gjelde fra 1. februar 1975 til 1. august 1976, men den ble senere forlenget ”inntil videre”. I tillegg ble det innført nye og skjerpede vilkår for arbeidstillatelse (NOU 2004:20). Denne innvandringsstoppen ble begrunnet med behovet for en pause for å rydde opp i de uakseptable forhold med hensyn til boliger og andre forhold av sosial og undervisningsmessig art, som de senere års innvandring hadde resultert i. Selv om vedtaket gikk ut på å stanse adgangen til å få arbeidstillatelse i Norge, var behovet for utenlandsk arbeidskraft fremdeles stort. For å løse dette problemet, ble det gitt dispensasjon fra bestemmelsen.

Dispensasjonene førte til at like mange utenlandske arbeidstakere som tidligere fikk arbeidstillatelse i Norge i tiden etter vedtaket. Men det var hovedsakelig personer fra europeiske land som fikk innvilget arbeidstillatelse etter at innvandringsstoppen ble innført. Innvandringsstoppen fungerte dermed som et middel til å utestenge arbeidstakere fra den tredje verden. Reglene for familiegjenforening gjorde det imidlertid fortsatt mulig for utlendinger å komme til Norge. Barn under tjue år, ektefeller og foreldre kom til Norge som følge av den dispensasjonsmuligheten som ble gitt for familiegjenforening under

innvandringsstoppen (Brochmann 2003:142-143, 161). Kravet for å få innvilget familiegjennforening var at forsørgeren i Norge var i stand til å gi den familiegjennforente et sosialt forsvarlig underhold, samt disponerte en bolig av sosialt forsvarlig standard (St.meld. nr. 107 (1975-76):12).

Selv om arbeidsinnvandringen fra fremmedkulturelle land ble stanset, steg antallet innvandrere fra disse landene (Bø 2004:28-34). De dispensasjonsmulighetene som ble gitt, har dannet grunnlaget for gjeldende regelverk om arbeidsinnvandring. Det ble bl.a. gitt dispensasjon for ektefeller og barn til norske statsborgere og utlendinger som har arbeidstillatelse, norskfødte utlendinger, flyktninger og andre utlendinger med en langvarig og særlig tilknytning til landet. Videre ble det gjort unntak for vitenskapelig personale, artister, kunstnere, musikere, praktikanter og au-pairer. I tillegg ble det gjort unntak for spesialister, fagutdannet personell og nøkkelpersonell som anses som absolutt nødvendig for en virksomhet (NOU 2004:20).

Ifølge den internasjonalt anerkjente britiske professoren og demografen David Coleman, har innvandreres henting av ektefeller i hjemlandet stått for hovedinnvandringen til Europa siden 1970-tallet. Han hevder at ”opprinnelig var familiesammenføring uttrykk for familiegjennforening, hvor en allerede gift person – som regel en mor med barn – innvandret til det landet der hennes mann allerede hadde arbeidet i flere år. Men i dag er det som hovedregel tale om nydannede familier. Det vil si at en mann eller kvinne, som er født i eller har bodd størstedelen av livet sitt i Europa, reiser til familiens hjemland og henter en person til ektefelle, som – kanskje – kjennes en smule fra familiens ferier i hjemlandet” (Storhaug 2006:54). Dette betyr at arrangerte ekteskap blir det viktigste virkemidlet familien og individene i den tredje verden har for å komme til vestlige land.

4.1.2 Likebehandling

På 1980-tallet var det likeverd og likestilling som sto i fokus. Stortingsmelding nr. 74 (1979-80) ”Innvandrere i Norge”, tok for seg integrering på grunnlag av likeverd - i et flerkulturelt samfunn basert på kulturelt mangfold (Djuve mfl 2001). Det ble lagt vekt på det å kunne ha forankring i egen kultur og et kjent miljø for å øke mulighetene til å tilpasse seg og fungere i et majoritetssamfunn (St.meld. nr. 74 1979-1980:28). Gjennom Stortingsmelding nr. 39 (1987-88) ”Om innvandringspolitikken”, ble en klarere og mer samlet innvandringspolitikk formulert (Brochmann 2003:196). Den var basert på begrepet om likestilling (Djuve mfl 2001). Denne likestillingen innebærer at de som kommer til Norge og etablerer seg her som

nye landsmenn, er på lik linje med nordmenn når det gjelder å rette seg etter normer og lover som gjelder i Norge, uansett hvilket personlig syn de måtte ha. Holdninger og handlinger som strider mot norsk lov eller mot prinsipper som myndighetene i andre sammenhenger klart har tatt stilling til, kan ikke aksepteres. Det ble også slått fast at Norge ikke kan løse verdens flyktning- og utvandringsproblemer ved å la alle som ønsker det få bosette seg her. I meldinga brukes begrepet "innvandrere" som fellesbetegnelse på personer med utenlandsk bakgrunn som er bosatt i Norge uansett den egentlige årsaken til innvandringen.

Bakgrunnen for Stortingsmelding nr. 39 var å gi en oversikt over konkrete tiltak, i tillegg til å gi Stortinget et utvidet grunnlag for å diskutere regjeringens forslag til ny utlendingslov. Et av disse konkrete forslagene til tiltak med sikte på den framtidige utviklingen, var det videre arbeidet med å få en bedre oversikt over utgiftstyper og utgiftsomfang for både flyktninger, asylsøkere og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Siktemålet for dette arbeidet var å se på mulighetene for en alternativ inntektssikring i stedet for økonomisk sosialhjelp (St.meld. nr. 39 1987-1988). Allerede nå begynte myndighetene å se at det er et press på velferdsordningene og at det er vanskelig å skaffe de nye innbyggerne kvalifisering og lønnet arbeid.

4.1.3 Innvandrerststatus – innskjerping av bestemmelser

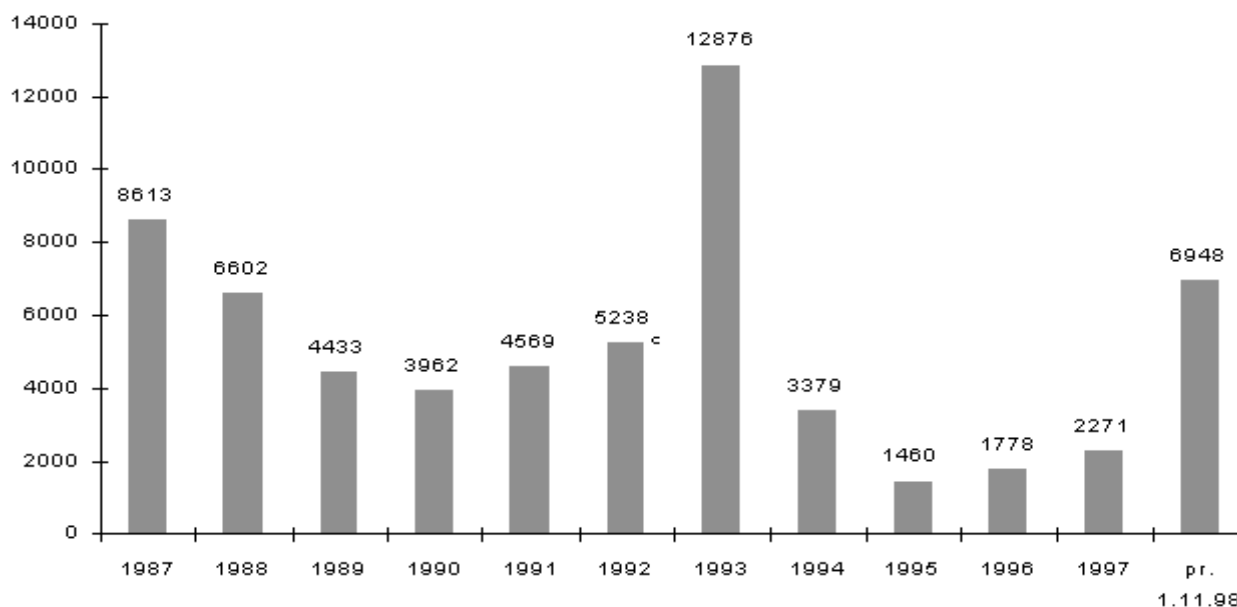
Norge har siden tiden etter annen verdenskrig tatt imot et visst antall flyktninger årlig gjennom FNs høykommissær for flyktninger. Disse flyktningene betegnes som overførings- eller kvoteflyktninger, og får automatisk asyl- eller flyktningstatus, uten å måtte dokumentere individuell forfølgelsesrisiko i hjemlandet. Personer som kommer til landet på egen hånd, for å søke om asyl, må derimot gjennom en langvarig utvelgelses- og godkjenningssprosess før de eventuelt aksepteres som flyktninger av myndighetene.

Fra 1985 økte antallet asylsøkere som kom til Norge. Selv om denne økningen var beskjeden i forhold til antallet asylsøkere i andre europeiske land, stilte den norske myndigheter og politikere overfor store utfordringer (Bø 2004:34-35). Den liberale praksisen som tidligere er fulgt når det gjelder å gi opphold til asylsøkere som ikke regnes som reelle flyktninger og dermed ikke oppfyller vilkårene for å få asyl, ble strammet inn i 1988 (Brochmann 2003:298). Stortinget vedtok nå en ny utlendingslov, der det bl.a. ble innført visumplikt for utlendinger fra såkalt asylproduserende land. Dette innebar at personer fra land med flyktningproblemer ikke ville få innvilget visum, dersom myndighetene hadde mistanke om at visumsøkeren ville søke om asyl etter ankomsten til Norge. Loven innebar også at fly

og skip i utenriksfart fikk ansvar for at passasjerene hadde gyldig pass og visum før de fikk gå om bord. Disse kontrolltiltakene var effektive, og det var en markert reduksjon i antallet asylsøkere i løpet av perioden fra 1987 til 1993 (fig. 3). I forbindelse med innføring av visumplikt for personer fra det tidligere Jugoslavia høsten 1993, ble det en markant økning i antall asylsøkere herfra (Brochmann 2003:304-305).

En foreløpig lov om arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse til personer fra Bosnia-Hercegovina ble vedtatt i 1995. Det var krigen på Balkan og den store strømmen av asylsøkere fra Bosnia-Hercegovina som lå til grunn for denne loven. Denne bestemmelsen ble senere erstattet av en ny bestemmelse i loven om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, der en asylsøknad kan stilles i bero i inntil tre år. Samtidig gis det en generell arbeids- og oppholdstillatelse. Tillatelsen danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse. Først etter tre år kan det gis tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, og bosettingstillatelse kan innvilges etter et år med slik tillatelse (NOU 2004:20). Etter 1993 har antall asylsøkere holdt seg lavt, til det i 1998 igjen har steget noe. Asylsøkere med serbisk opprinnelse fra Øst-Slovenia i Kroatia utgjorde den største nasjonalitetsgruppen av asylsøkere i 1998. Antallet asylsøkere fra Kroatia stoppet imidlertid opp da det ble innført visumplikt sommeren 1998.

Figur nr. 3 Antall asylsøkere til Norge 1987 - 1.11.1998



Kilde: Nyhetsbrev nr. 20 1998 Om norsk flyktning- og innvandringspolitikk. Kommunal- og regionaldepartementet.

Vedtaket om visumplikt, mer effektiv grensek kontroll og politisamarbeid over landegrensene har resultert i færre asylsøkere til landet. Kontrolltiltakene for å hindre grensekryssing av asylsøkere er betydelig skjerpet, likeledes er asylsøkernes rettigheter i mottakerlandet mens asylsøknaden behandles, innstrammet. Saksbehandlingstiden er også blitt nedkortet. Alt dette har vært med på å gjøre Norge mindre attraktivt for asylsøkere, samt minsket kostnadene ved behandling av asylsøknader (Bø 2004:34–38).

Utlendingsloven av 1988 slo fast at en utlending med bosettingstillatelse kun kunne utvises for kriminelle handlinger med en strafferamme på 3 år, og åpnet dermed for utvisning ved brudd på straffelovens bestemmelser om narkotikaforbrytelser uansett strafferamme. Noen mindre endringer i reglene om fri rettshjelp, meldeplikt og transportøransvar ble også vedtatt. Etter 1988 har flere viktige lovendringer funnet sted. En økende bekymring for at utlendinger som kom til landet som asylsøkere uten identitetsdokumenter eller med falske eller forfalskede dokumenter, førte til lovendring der en utvidet adgangen til å ta foto og fingeravtrykk på rutinemessig grunnlag, og ikke som før ved mistanke. Det ble også vedtatt å registrere dataene i en egen database, samt en utvidet adgang til å pålegge meldeplikt eller bestemt oppholdssted. Maksimumstiden for fengsling ble utvidet fra 2 til 12 uker (NOU 2004:20).

4.1.4 Rettigheter og plikter

På 1990-tallet ble det lagt større vekt på at innvanderne ikke bare har rettigheter, men også har plikter. Stortingsmelding nr. 50 (1998-99) ”Utjammingsmeldinga”, omhandlet fordeling av inntekt og levekår i Norge. Stortingsmeldinga la vekt på strategier og tiltak med sikte på å redusere uønskede forskjeller i økonomiske ressurser og levekår, med særlig vekt på bedring av tilværelsen for de som er dårligst stilt. Et av målene var å få nyankomne innvandrere så raskt som mulig til å bli selvhjulpne. Det viktigste virkemiddelet for å nå dette målet, var å sikre innpass på arbeidsmarkedet. For å kvalifisere nyankomne innvandrere til det norske arbeidsmarkedet, ble det foreslått å innføre en ny stønadsordning, der utbetaling av økonomisk stønad skulle knyttes til deltakelse i et kvalifiseringsopplegg. Det ble satt ned et eget utvalg som skulle lage utkast til en lov om stønad til nyankomne innvandrere, og vurdere de økonomiske sidene ved forslaget.

4.1.5 EØS-avtalen

I 1992 ble det som følge av inngåelsen av EØS-avtalen, vedtatt en rekke endringer i utlendingsloven. Disse endringene ble vedtatt for å sikre fri bevegelse for personer innenfor EØS-området. Reglene ble gitt som særregler for utlendinger som ble omfattet av EØS-avtalen, og medførte små endringer for andre utlendinger. De utlendingene som ble omfattet av EØS-avtalen, trengte ikke lenger arbeidstillatelse, og de kunne søke om oppholdstillatelse etter innreise til landet. Normalt gis oppholdstillatelse for 5 år, og den kan fornyes. De personene som har skaffet seg arbeid, kan begynne å arbeide umiddelbart. Dersom arbeidsforholdet ikke overstiger 3 måneders varighet, er det ikke nødvendig med oppholdstillatelse (NOU 2004:20).

4.1.6 Schengen-samarbeidet

Den neste endringen var knyttet til Schengen-samarbeidet. En ny lov om Schengen informasjonssystem (SIS) ble vedtatt i 1999. I den forbindelse ble det foretatt en del endringer både i utlendingsloven, utleveringsloven, politiloven og straffeloven. I korte trekk er SIS et databasert register som er i bruk i alle Schengenland. Innenfor gitte rammer og fastlagte vilkår, kan medlemslandene utveksle visse typer informasjon via dette registeret, blant annet for å ivareta felles ytre grensekontroll, bekjempe kriminalitet og sikre offentlig orden og sikkerhet (NOU 2004:20).

4.1.7 Lik mulighet til deltakelse

De fleste stortingsmeldingene på 1970 og 1980-tallet var primært opptatt av at innvandrerne og majoritetsbefolkningen skulle ha den samme tilgangen til offentlig velferd. Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) "Om innvandring og det flerkulturelle Norge", setter fokus på lik mulighet *til deltakelse*. Kulturelt mangfold ble nå sett på som en ressurs, og verdiene "likestilling, deltakelse og integrering" fremsto som de viktigste faktorene. Det ble pekt på at man som samfunnsborger i Norge både har rett og plikt til å delta i samfunnet. Uansett bakgrunn, skal man ha like muligheter, rettigheter og plikter til å *delta* i samfunnet og bruke sine ressurser. Dette forutsetter ifølge meldingen at alle tar ansvar og gjør sine plikter i forhold til samfunnet. (St.meld. nr. 17 1996-1997). Innvandringen til Norge har ført til at borgerne er blitt mer forskjellige i livsstil, trosspørsmål og verdiorientering. Norge er i ferd med å bli forandret fra et monokulturelt til et flerkulturelt samfunn.

4.1.8 Utvisningsbestemmelser

I 2002 ble gjort endringer i utvisningsbestemmelsene i utlendingsloven. Endringene går ut på at dersom en utlending har overtrådt straffelovens § 147b, skal det kunne føre til utvisning selv om det ikke foreligger rettskraftig straffedom. Når utlendinger blir ansett å være en så stor fare for samfunnet som overtredelser av disse bestemmelsene tilsier, må hensynet til rikets sikkerhet veie tyngst. Utvisning anses derfor som en viktig sikkerhetsventil i enkeltstående og sjeldne tilfeller hvor utlevering eller domstolsbehandling ikke er aktuelt.

Ved en lovendring i juni 2004 vedtok Stortinget å senke kravet til strafferamme for utvisning på grunnlag av straffbart forhold. Mens vilkåret for utvisning tidligere var at det straffbare forholdet hadde en strafferamme på minst ett års fengsel dersom utlendingen hadde midlertidig oppholdstillatelse, besluttet Stortinget at også overtredelse av enkelte straffebud med lavere strafferamme skal kunne føre til utvisning. Vilkåret om 3 års strafferamme for utvisning av utlending med bosettingstillatelse ble endret til et krav om 2 års strafferamme (NOU 2004:20). Samtidig er det viktig å understreke at kriminelle innvandrere ikke utvises dersom det er fare for at de vil få dødsstraff eller oppleve forfølgelse eller inhuman/uverdigg behandling i sitt opprinnelsesland. Dette har ført til at enkeltindivider som for eksempel oppfattes som terrorister ikke sendes ut av Norge.

4.1.9 Frihet under ansvar

Grunnleggende utfordringer med bakgrunn i endringer i befolkning og arbeidsliv gjennom de siste 35 år, ble drøftet i Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) ”Mangfold gjennom inkludering og deltakelse”. Dette var en samlet stortingsmelding om innvandringspolitikk, som drøftet mer enn norskopplæring, kvalifiseringstiltak og sosiale inkluderingstiltak for nyankomne. I meldingen kom det fram fire fokusområder; 1) Innvandrende foreldre har ansvar for å fremme sine barns muligheter i det norske samfunnet. 2) For å forebygge at store og økonomiske forskjeller vil følge etniske skiller i framtiden, er det viktig å gi like muligheter for utdanning. 3) Å gi både førstegenerasjons innvandrere og etterkommere innpass og like muligheter i arbeidsmarkedet. 4) Å sørge for å gi valgfrihet i forbindelse med offentlige tjenestetilbud, gjennom anerkjennelse og respekt for et kulturelt og religiøst mangfold (St.meld. nr. 49 2003-2004:11-12). Dette er svært ambisiøse målsettinger, men vi skal senere se at myndighetene har utviklet et institusjonelt forankret virkemiddelapparat for å realisere slike målsettinger, bl.a. gjennom Introduksjonsloven.

4.2 Arbeidslinja

Flere stortingsmeldinger har hatt som mål å utforme en offentlig politikk for å minske sykefravær og integrere uføre, funksjonshemmede og innvandrere i arbeidslivet. St.meld. nr. 39 (1991-1992) "Attføringsmeldingen", lanserte "arbeidslinja" som et overordnet mål med bl.a. disse ordlydene:

- *"Å stabilisere eller helst redusere den andel av befolkningen i yrkesaktiv alder som permanent befinner seg utenfor arbeidsmarkedet som passive stønadsmottakere."*
- *"Trygdeordningene må utformes slik at arbeidslinja blir et førstevalg for alle involverte parter, og bidra til å hindre unødig utstøting og utestengning av utsatte grupper fra arbeidslivet."*

Hensikten med arbeidslinja er å bevare velferdssamfunnet ved å gjøre deltakelse i verdiskapningen til det naturlige førstevalget for den enkelte så langt det er mulig, og generelt søke å hindre utstøting fra arbeidsmarkedet. I hovedsak er denne begrunnelsen av økonomisk karakter. For å unngå at en stadig økende del av befolkningen forlater eller unngår arbeidslivet i velferdsstaten, og i stedet blir brukere av velferdsordningene, ble det lagt opp til en verdsetting av arbeid som skulle gjøre det attraktivt å velge arbeid foran trygd. I arbeidslinja ligger det både et positivt og et negativt syn på arbeid. Å gi alle som ønsker arbeid anledning til å delta i yrkeslivet, for på den måten å bli selvhjulpne, representerer det positive synet i arbeidslinja. Det negative synet på arbeid handler om at ikke alle mener at lønnsarbeid er verdifullt nok til å være førstevalget. Det som er felles for disse to syn, er at de bygger på en forståelse av menneskene som rasjonelle aktører som enten søker trygghet og et godt liv gjennom arbeid, eller som mener at det gode livet ligger i å unngå å måtte arbeide. Ut fra dette utvikles det insentiver. Disse kan både være positive, i form av støtte og "gulrøtter", og negative, i form av sanksjoner eller "pisk". Begge disse settene med virkemidler tas i bruk ved iverksetting av arbeidslinja (Lødemel 1997).

Stortingsmelding nr. 35 (1994-95) "Velferdsmeldingen", setter fokus på arbeidslinja som det viktigste virkemidlet for å bedre levekårene også for vanskeligstilte grupper. Intensjonen med denne meldingen var arbeid til alle arbeidsføre personer, samt en rettfærdig fordeling av goder og byrder. Et overordnet mål for landets økonomiske politikk er full

sysselsetting. For å øke verdiskapingen er det også viktig å ha høy yrkesdeltakelse og en stor og dyktig arbeidsstyrke. Forholdene må derfor legges til rette for at alle som ønsker det og har mulighet for det, kan være i arbeid. Det norske velferdssamfunnet har i hovedsak vokst fram etter andre verdenskrig, med målsetting om et samfunn med individuell frihet, trygghet og rettferdig fordeling. Ved å involvere alle i velstandsutviklingen, ble et bredere økonomisk fundament for større velferd skapt. Både samfunnsøkonomisk og for det enkelte mennesket, er det en nær sammenheng mellom arbeid og velferd (Stortingsmelding nr. 35 1994-95).

Arbeidslinja knyttes til positive verdier som sosial inkludering, aktiv deltakelse, verdighet og selvrespekt. Den bygger på mottoet om at arbeid skal være det naturlige førstevalget for alle arbeidspø, og at det skal lønne seg å arbeide. Gjennom å holde nivået på trygdeytelser og sosialhjelp lavt, er siktemålet å få flere i arbeid og færre på offentlig stønad. Lønnet arbeid lanseres som kuren for alle sosiale onder. Utsatte grupper i samfunnet, som ikke er i stand til å arbeide, eller som lar omsorgsplikten gå foran arbeidsplikten, blir skadelidende. De møter skjærpede adgangskriterier for stønad og står i risiko for å bli trygdefattige og sosialt ekskluderte (Halvorsen 2004).

Tidligere har utviklingen i det norske samfunnet vært preget av stabilitet, med jevn økonomisk vekst, velstandsutvikling for alle, sterk utvikling av velferdsstaten, forbedring av arbeidsforhold og arbeidsmiljø. En sterk statlig regulering av økonomi og arbeidsliv har vært med på å dempe presset i arbeidslivet. En stor del av samfunnets virksomhet innen offentlig sektor ble også organisert utenfor markedet, og ble dermed styrt uten det konkurransepresset mot arbeidsforholdene som markedet har med seg (Roness og Matthiesen 2002). I likhet med Halvorsen (2004) er dette tanker om at det er markedsregulering som støter folk ut av arbeidslivet. I 1980- og 90-årene var det en tendens til at en økende andel av befolkningen i yrkesaktiv alder ble satt utenfor arbeidsmarkedet og havnet på trygdeordninger på mer eller mindre permanent basis. Dette hadde sammenheng med at norsk økonomi i disse årene var gjennom to lavkonjunkturer og en kortvarig innenlands høykonjunktur. Arbeidsstyrken, sysselsettingen og arbeidsledigheten varierte sterkt som følge av denne konjunktursituasjonen (Stortingsmelding nr. 35 1994-95).

Gjennom arbeid skal enkeltmennesket oppnå økonomisk selvstendighet og sosial tilhørighet, og få anledning til å realisere egne evner og muligheter. Høy sysselsetting skal gi samfunnet større verdiskaping og et større og tryggere økonomisk grunnlag for den totale velferden. Når mange går uten arbeid sløses det med samfunnets viktigste ressurs, den menneskelige arbeidskraften. For at *vi* skal kunne få noe ut fra fellesskapet, er det en forutsetning av *vi* også yter noe til fellesskapet. Hver enkelt har ansvar for sin egen

livssituasjon og for å utnytte de muligheter som finnes i samfunnet. Et av velferdspolitikkenes viktigste mål er derfor hjelp til selvhjelp. Det betyr at flest mulig skal settes i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid, og at mennesker med sosiale problemer og sviktende helse skal settes i stand til å klare seg selv best mulig til daglig (Stortingsmelding nr. 35 1994-95). Hvis ikke et stort flertall kan forsørge seg selv gjennom lønnsarbeid, blir det umulig å finansiere arbeidsuføre gjennom ytelser/stønader, særlig hvis ytelsene skal være sjenerøse. Dermed kommer ”piskan” i arbeidslinja fram.

Ifølge Stortingsmelding nr. 35 1994-95 vil en vridning av innsatsen fra stønader til aktive tiltak være viktig for å kunne skape et solid økonomisk grunnlag for velferdsgodene i framtiden. Det sentrale premisset for å sikre velferdsgodene legitimeres gjennom arbeidslinja. Det betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle. Når flere personer kommer over i inntektsgivende arbeid, vil dette gi økt velferd og økte ressurser til fellesskapet. Arbeidslinja har som mål å motvirke en økning av personer som blir avhengige av offentlige stønadsordninger, ved å lede stønadspersoner og risikopersoner over i inntektsgivende arbeid. Arbeidslinja forutsetter en hensiktsmessig utforming av de sosiale stønadsordningene som sikrer inntekt på midlertidig eller mer varig basis (Stortingsmelding nr. 35 1994-95). Den amerikanske økonomen Richard B. Freeman peker på at Norge har greid å ha en sunn nasjonaløkonomi, et konkurransedyktig næringsliv og et blomstrende arbeidsmarked, samtidig som landet har store offentlige overføringer, solidarisk lønnspolitikk og sentraliserte lønnsoppgjør. Han mener at Norge har funnet balansepunktet mellom velferd og ytelse. Freeman sier også at en effektiv velferdsstat ikke først og fremst må beskytte brukerne, den må innrettes slik at den først og fremst beskytter seg selv (Freeman 1997:17-49). Dette har Norge klart. Sverige klarte det ikke fordi velferdsordningene på 1980-tallet var for sjenerøse.

Satsingen på arbeidslinja er det viktigste virkemidlet for å bedre levekårene også for vanskeligstilte grupper. Grupper med tradisjonelt lav yrkesdeltakelse og svak forankring i yrkeslivet skal gis bedre mulighet til å forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid og delta i arbeidslivet på linje med andre. Når det gjelder sysselsettings- og inntektsmuligheter kommer visse grupper innvandrere dårlig ut på en rekke levekårskomponenter. Det vil derfor være viktig å øke innvandrernes muligheter på arbeidsmarkedet. Innvandrere og flyktninger er derfor en høyt prioritert målgruppe i arbeidsmarkedspolitikken.

I 1993 godkjente Regjeringen ”Handlingsplan for bedre bruk av innvandreres kompetanse”. Handlingsplanen skal bidra til å effektivisere og samordne den statlige

innsatsen for å sikre en bedre bruk av innvandreres og flyktingers utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet. Tiltakene i handlingsplanen omhandler godkjenning av ”medbrakt” kompetanse og utdanning, norskopplæring og annen kvalifisering, reelle rekrutterings- og opprykksmuligheter og tilrettelegging for etablering av egen virksomhet (St.meld. nr. 35 1994-95). Med bakgrunn i foreliggende kunnskap om at det er høyere arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere enn blant majoritetsbefolkningen, har Jon Rogstad (2006) skrevet en rapport på oppdrag fra Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) som tar for seg usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge. Undersøkelsen hadde som mål å sirkle inn omfanget av diskriminering, for å kunne legge grunnlag for en vurdering av hvorvidt dette omfanget er høyt eller lavt. Tidligere NHO-direktør Karl Glad uttalte tidligere på 1990-tallet at ”vi har ikke råd til å ha arbeidsgivere som diskriminerer”. Arbeidsledigheten blant ikke-vestlige minoriteter har siden den gang ligget omtrent tre til fire ganger så høyt som ledigheten blant majoritetsbefolkningen. Det å komme seg inn på arbeidsmarkedet, og få en jobb hvor man kan benytte sine ferdigheter, er viktige momenter i diskusjonen om raskere integrering (Rogstad 2006:8-9).

De usaklige hindringene som beskrives i Rogstads rapport er diskriminering basert på preferanser, diskriminering som skyldes kundens fordommer, statistisk diskriminering og institusjonell diskriminering. Diskriminering basert på preferanser, er når arbeidsgiverne er villige til å tape inntekter ved å ikke ansette den best kvalifiserte personen, dersom denne tilhører en uønsket gruppe. Kundens fordommer som alibi for å ikke ansette en bestemt person, handler om arbeidsgivernes overbevisning om at kundene vil utebli dersom de ansetter denne personen. Statistisk diskriminering er når man trekker slutninger om enkeltpersoner ut fra mer eller mindre riktig kunnskap om gruppen som vedkommende tilhører. For eksempel når man setter likhetstegn mellom det å være mørkhudet og ha dårlige norskkunnskaper. Statistisk diskriminering er med andre ord et begrep som omhandler lite kunnskap, stereotypier og usikkerhet. Når det gjelder institusjonell diskriminering, kan det være bruk av regler som har diskriminering som konsekvens (Rogstad 2006:14).

Selv om norsk økonomi er inne i en høykonjunktur, med rekordlav arbeidsledighet og rekordmange innvandrere i norsk arbeidsliv, blir mange innvandrere sittende fast i det som kalles arbeidslivets randsoner. Arbeidslivets randsoner er den delen av arbeidslivet som tilbyr midlertidige, dårlig betalte jobber som ikke krever særlig formell utdanning, og med større innslag av akkordbaserte lønnsordninger. Disse jobbene kan være en inngangsport til faste og bedre jobber, men mye tyder på at den største mobiliteten i randsonen gjelder dem som går

inn og ut av arbeidslivet – og over på tiltak – og ikke fra randsonen og videre til bedre jobber (Djuve 2006:18-19).

4.3 Organiseringen av forvaltningen

Siden andre verdenskrig har de norske regjeringene bygd opp en velferdsstat der likhetsideologi, humanisme og internasjonal solidaritet har vært i fokus (Brochmann 2003:139). Økonomiske og sosiale rettigheter utgjør grunnpilarene i moderne velferdsstater. Tradisjonelt er sosialhjelp i Norge forbundet med skam, særlig med tanke på tidligere tiders ”fattigkasse”. Etterkrigstidens oppbygging av velferdsstaten har gjennom *hjelpeapparatet* gjort mye for å redusere skamfølelsen hos arbeidsledige, syke, gamle og trygdede. Dette gjelder stort sett rettigheter som opparbeides gjennom arbeid og dels er knyttet til universelle minstestandarder som administreres av hjelpeapparatet. Men for at trygde- og sosialhjelpssystemet ikke skal bli for sterkt belastet eller misbrukt, er systemet samtidig langt på vei avhengig av at noen føler skam eller ubehag ved å bruke det. Personer som ikke har blitt sosialisert inn i denne tvetydigheten, har sannsynligvis ikke de samme motforestillinger når det gjelder å benytte seg av sosialhjelp (Brochmann 2003:158).

Den sikreste måten å forebygge at mennesker kommer i den situasjonen at de har sosialhjelp som hovedinntektskilde, er å kvalifisere dem til arbeid. Men det vil fremdeles være noen som kommer under grensen for inntektsfattigdom, og som ikke har muligheten til å arbeide. Blant annet gjelder dette de som tilhører gruppene enslige forsørgende, langtidsledige og ikke-vestlige innvandrere (Skaug 2005:3). En annen viktig gruppe som kommer inn under grensen for inntektsfattigdom, er de med store psykiske og/eller fysiske handikap, som er født uten arbeidsevne eller pga sykdom eller skade i ung alder ikke har arbeidsevne. De har ikke hatt mulighet til gjennom arbeid å opparbeide seg rettigheter som overstiger minstesatsene.

4.3.1 Press på universelle ordninger

Ifølge Richard Freeman (1997) må en velferdsstat først og fremst bygge et sikkerhetsnett for seg selv, mer enn for innbyggerne. Ved å ta vare på overskuddet fra gode år, kan man tillate underskudd i nedgangstider. Dette kan man gjøre i Norge ved hjelp av oljeressursene (Freeman 1997:46). Selv om velferdsstaten solidarisk skal ta vare på alle som trenger hjelp og støtte innenfor statsgrensene, skal det samtidig ytes etter evne og nyttes etter behov. Systemet bygger på prinsippet om å sette næring etter tæring. Dersom belastningene på velferdsbudsjettene blir

for store, kan det føre til at mange blir skadelidende. Når det gjelder innvandring til et land der likebehandlingsprinsipper og en omfattende velferdsstat er gjeldende, kan befolkningens sjenerøsitet settes på store prøver. På lengre sikt kan det også påvirke bærekraften i selve systemet, hvis størsteparten av de som kommer ikke kan forsørge seg selv og familien sin (Brochmann 2003:198). Det som er avgjørende, er hvor mange av de som kommer, som kommer ut i produktivt arbeid. Regjeringen i Norge ser det som svært viktig at innvandrere deltar i arbeidslivet og blir økonomisk selvstendige.

Blant innvandrere fra ikke-vestlige land, er velferdsindikatoren særlig lav, i og med at færre er sysselsatt, flere er fattige, avhengigheten av sosialhjelp er høyere og mer langvarig (Brochmann 2005:35). Den prinsipielt sjenerøse velferdsmodellen, som skal favne alle, men som undermineres ved for sterk belastning, nødvendiggjør seleksjon og avgrensning i forhold til potensielt nye medlemmer utenfra. Derfor har det vært nødvendig å integrere nykommere, særlig i arbeidslivet, men også i samfunnet for øvrig. For å opprettholde det samfunnsmessige reisverket, må nye innbyggere gjøres til en del av det. Gode velferdsstater ønsker ikke vesentlige innslag av mennesker eller grupper som faller igjennom – som forstyrrer det regulerte arbeidslivet eller som belaster sosialbudsjettene.

Siden 1970-tallet er det i prinsippet bare spesielt etterspurt arbeidskraft som er ønsket, men andre grupper har også kommet, gjennom for eksempel familiegjenforening og asyl. I tråd med velferdsmodellen bør innvandrere som oppholder seg lovlig i riket, integreres til beste for seg selv og samfunnet. Det er derfor viktige samfunnsmessige betraktninger som ligger bak integrasjonspolitikken overfor nye medlemmer, i tillegg til humanistiske prinsipper. Dette utgjør en dobbelhet hvor velferdsstaten både er uavhengig og avhengig variable i migrasjonsfeltet: Innvandring påvirker velferd og velferd påvirker migrasjon (Hammar 2003 i Brochmann og Hagelund 2005:22). Velferdsstaten legger sentrale føringer for utviklingen av innvandrings- og integreringspolitikk, og den påvirker mange aspekter av innvandrernes liv. Samtidig påvirker innvandring velferdsstaten ved at innvandrere blir brukere og produsenter av velferdstjenester og ved at deres tilstedeværelser stiller velferdsstaten overfor nye utfordringer knyttet til bl.a. kulturelt mangfold.

Innføring av introduksjonsloven er en måte å imøtekomme de utfordringene økt innvandring medfører. Dette er en sosial reform som tar sikte på å endre og forbedre innvandrernes levekår. Innvandrere skal som samfunnsmedlemmer gradvis tildeles rettigheter og plikter, i kraft av sitt medborgerskap, og uavhengig av klassemessig, etnisk eller annen tilhørighet. Først skal de sivile rettighetene på plass, med rett til kvalifisering for arbeid

eller utdanning, rettigheter i form av introduksjonsstønad med de plikter som følger av dette. Etter hvert kommer politiske rettigheter som stemmerett (Kjølsrød 2003:185).

4.4 Noen viktige institusjoner i innvandringspolitikken

Integrering av innvandrere ved hjelp av Introduksjonsloven, har medført en del organisatoriske endringer i den norske velferdsstaten. Endringer i arbeids- og ansvarsområder har ført til opprettelse av nye forvaltningsorganer. Det kan derfor være på sin plass å gi en oversikt over noen viktige institusjoner i denne prosessen.

4.4.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) ble opprettet i januar 2006 fra Arbeids- og sosialdepartementet, og har det overordnede ansvaret for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Departementet har ansvar for arbeidsmarkedet, arbeidsmiljø, folketrygd, sosialpolitikk, samer og innvandring. For å sikre høy sysselsetting, inntektssikring og inkludering, ble sentrale virkemidler i arbeids- og velferdspolitikken samlet i det nye departementet. Målet med det nye departementet er ifølge arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen, å føre en helhetlig politikk for arbeidsmarked, arbeidsliv og levekår, med en human innvandrings- og flyktningpolitikk, samt å styrke de nasjonale minoritetenes kultur. Departementet styrer Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldighetsdirektoratet (IMDi) og Utlendingsnemnda (UNE) blant annet gjennom lov, forskrift, budsjetter og tildelingsbrev (www.udi.no).

4.4.2 Utlendingsdirektoratet (UDI)

Utlendingsdirektoratet skal sørge for regulert innvandring gjennom behandling av søknader om ulike typer oppholds- og arbeidstillatelser, og skal også sikre at flyktninger får beskyttelse gjennom behandling av asylsøknader. Som faglig overordnet organ instruerer UDI politiet og utenriksstasjonene via rundskriv. Direktoratet behandler de sakene utenriksstasjonen og politiet ikke har beslutningsmyndighet til å avgjøre, og de sakene hvor det er usikkert om tillatelse bør innvilges. UDI har som målsetting at norsk innvandrings- og flyktningpolitikk

skal drives så effektivt, korrekt og hensynsfullt som mulig. Dette målet krever en rask og rett saksbehandling av alle innkomne søknader, og god service overfor brukerne (www.udi.no).

4.4.3 Integrerings- og mangfoldighetsdirektoratet (IMDi)

Samtidig med opprettelsen av Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble Integrerings- og mangfoldighetsdirektoratet (IMDi) åpnet, og fagfeltet integrering ble overført fra UDI. Direktoratet har ansvar for å koordinere alle aktører som er involvert i arbeidet med å få flere i arbeid, redusere økonomiske forskjeller og sikre lik deltakelse. IMDi har som oppgave å gjøre integreringsarbeidet arbeidsrettet, slik at bosetting, introduksjonsprogram, norskopplæring, tolking og mangfoldsarbeid bidrar til å at flere får jobb og færre blir ledige. Det skal også være bidragsyter til handlingsplanen for integrering gjennom samarbeid med berørte parter, og utarbeide konkrete forslag til tiltak. Videre er direktoratets oppgave å etablere dialog med innvandrersorganisasjoner og grupper og bidra til å mobilisere innvandrernes ressurser i større grad i integreringsarbeidet. De skal også fremskaffe og formidle kunnskap om integrering og mangfold (www.odin.no).

4.4.4 Utlendingsnemnd (UNE)

For å styrke innvandrernes rettssikkerhet, la Justisdepartementet i 1998 fram forslag om å opprette en Utlendingsnemnd som klageorgan for alle utlendingssaker. I behandlingen av dette forslaget, uttaler Justiskomiteen bl.a.

Flertallet vil understreke at den viktigste grunnen til å opprette en utlendingsnemnd er å styrke rettssikkerheten i saker som er av så stor betydning for den enkelte søker. Det dreier seg ikke bare om den reelle rettssikkerheten, men også hvilken oppfatning av rettssikkerheten den enkelte har. Et nøytralt, uavhengig, domstolsliknende organ som klageinstans vil sannsynligvis i større grad ha mulighet til å kunne forvalte en rettferdig likebehandling i tråd med regelverket enn det dagens ordning har. Det er også sannsynlig at færre saker vil bli reist for domstolene når det er et domstolsliknende organ som er ankeinstans.”

Omorganiseringen av utlendingsforvaltningen ble satt i verk fra 1. januar 2001 (NOU 2004:20). Utlendingsnemnda er et frittstående domstollignende forvaltningsorgan som

behandler klager på UDIs vedtak etter Utlendingsloven og Utlendingsforskriftene. Nemnda er administrativt underlagt AID. Utlendingsnemnda er overordnet Utlendingsdirektoratet som lovtolkende organ, og nemndas praksis er retningsgivende for Utlendingsdirektoratets praksis (www.udi.no).

4.4.5 Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

Stortinget behandlet den 31. mai 2005 St.prp. nr. 46 Ny arbeids- og velferdsforvaltning, der de ga sin tilslutning til regjeringens forslag om å etablere en ny statlig etat med ansvar for Aetat og trygdeetatens oppgaver. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen:

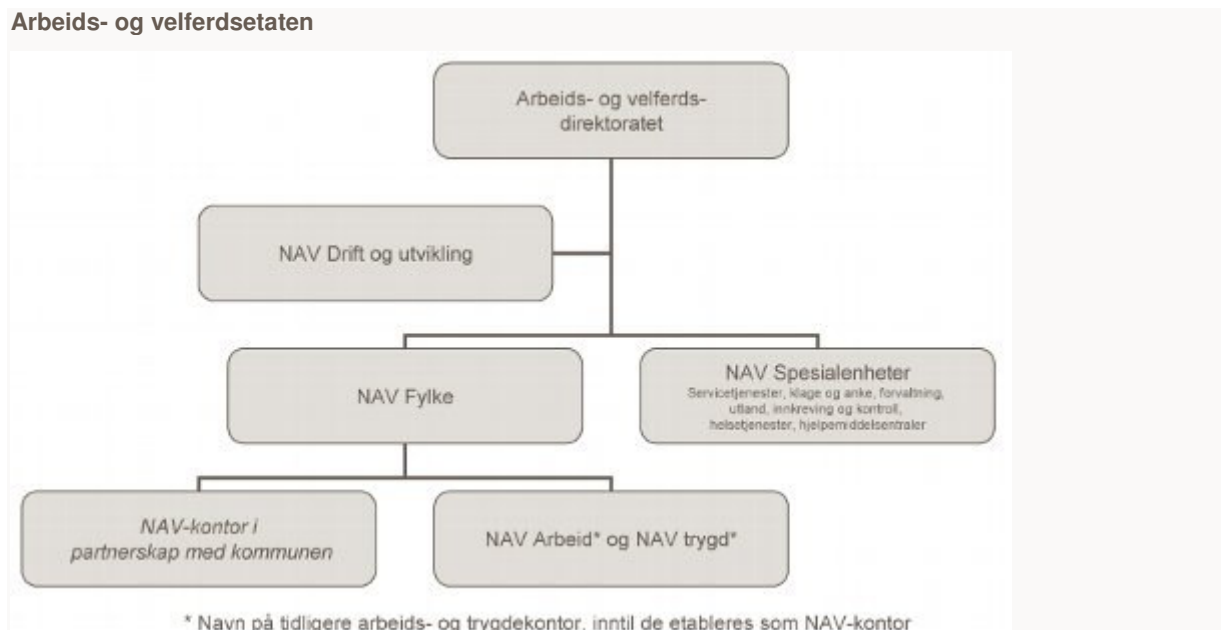
Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, sosialhelsetjenesteloven og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Sammenslåing av Aetat og trygdeetaten ment å være en effektiv måte å samle kompetansen innen arbeidsrettede tiltak, slik at flest mulig kommer ut i jobb (Skaug 2005:6).

Aetat og trygdeetaten ble lagt ned 1. juli 2006, og Arbeids- og velferdsetaten ble etablert fra samme dato. Dette er en av de største forvaltningsreformene i nyere tid, og innen 2010 skal alle kommuner ha et lokalt NAV-kontor. Arbeids- og velferdsetaten (tidligere Aetat og trygdeetaten) har ca. 12.000 ansatte over hele landet, og har nesten hele befolkningen som brukere. Etaten forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som arbeidsledighetstrygd, attføring, pensjon, barnetrygd, kontantstøtte m.m. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens sosialtjenester som inngår i de felles lokale kontorene. Sosialtjenesten beholder ansvaret for sine oppgaver etter lov om sosiale tjenester. NAV-kontorene skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune og befestes i lokale samarbeidsavtaler. Minstekravet til et NAV-kontor er

- Økonomisk sosialhjelp fra kommunen
- Hele det statlige tjenestespekteret fra tidligere trygdeetaten og Aetat.

Figur nr. 4. Arbeids- og velferdsetaten (NAV)



(Kilde: NAV.no)

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet, og skal:

- få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- gjøre det enklere for brukerne, og tilpasse forvaltningen til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Den nye Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. Etaten skal også ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, bl.a. ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Når det gjelder Arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid på innvandrersfeltet, er utgangspunktet å *”forholde seg til innvandrere på samme måte som forvaltningen forholder seg til øvrige innbyggere. Dette gjelder også arbeidsrettet bistand. Hver enkelt bruker er unik, og skal møtes med utgangspunkt i hans eller hennes helt spesielle behov, preferanser og muligheter. NAV yter derfor som utgangspunkt de samme arbeidsrettede tiltak/tjenester til innvandrere som til øvrige brukere”* (IMDi 2006:17).

5 Hva menes med integrering av innvandrere?

De fleste sosiologer baserer sin teori på en antakelse om at samfunnet består av mennesker og relasjoner mellom mennesker. Når det gjelder samfunnsmessig integrering, forklares dette ut fra begreper som normer og verdier samt en felles moral, hvor de ulike delsystemene i samfunnet utfyller en spesialfunksjon. For eksempel forsyner det politiske system samfunnet med kapasitet til kollektivt bindende beslutninger, mens vitenskapssystemet produserer ny viten. Disse delsystemene fungerer uavhengig av hverandre. Et komplekst samfunn gjør det vanskelig å tro på integrering på individnivå. Etter hvert som individene knyttes til hverandre i stadig mer omfattende relasjoner, blir det vanskeligere å se alle konsekvensene av deres handlinger. Sosiologene har reagert på tendensen til økt samfunnskompleksitet ved å skille mellom sosial integrering og systemintegrering. Slik kan sosiologien fortsatt kunne tro på en menneskelig kjerne som ligger til grunn for systemnivået, og som formodentlig har potensial til å begrense og regulere systemoperasjonene i tråd med de menneskelige behov (Hagen 2000:382-385).

5.1 Den store utfordringen

Sosial integrering handler om å innlemme andre i samfunnet, samtidig som de får mulighet til å bevare sitt kulturelle særpreg. Integrering innebærer altså ikke assimilering, dvs. at innvandreren gjør vertsnasjonens verdier, normer og væremåte til sin egen. Samtidig skapes sosialt samhold og samfunnsmessig stabilitet gjennom grunnleggende sosialiseringprosesser i samfunnet. Dette er noe som alle individer går gjennom for å bli fungerende samfunnsmedlemmer. Integrering av innvandrere handler om å sosialisere mennesker som tidligere har hatt sin grunnsosialisering i et annet samfunn og i en annen kulturell setting, på nytt – å sette denne grunnsosialiseringen inn i en ny sammenheng (Brochmann, Berchgreving og Rogstad 2002). Dette kan oppfattes som integreringspolitikken sentrale dilemma og viktigste utfordring.

Begrepet integrering innebærer at minoritetskulturer tar del i samfunnet på lik linje med majoritetskulturen, samtidig som de ikke gir slipp på sin egen kultur og røtter. Integrering åpner for flerkulturelle fellesskap, ulike identiteter og etnisk mangfold. Assimilering derimot, kan forklares på den måten at det utøves en politikk overfor minoritetene som har til hensikt å gjøre dem mest mulig kulturelt lik majoriteten i samfunnet. Minoritetene må altså gi avkall på sentrale deler av sin kultur og væremåte. I 1959 ble

forskjellen på integrering og assimilering påpekt av psykiateren Leo Eitinger. I et foredrag i Det norske Studentsamfunn tok han et oppgjør med den tankegangen at flyktningene skulle tilpasse seg ved "at de skulle bli norske i sinn og skinn." Leo Eitinger var selv flyktning, og kom fra Tsjekkoslovakia i 1939. Han var en av svært få norske jøder som overlevde oppholdet i tysk konsentrasjonsleir under andre verdenskrig. I sitt foredrag gjorde han oppmerksom på forskjellen mellom assimilering i betydningen å "gå helt opp i omgivelsene", og integrering i betydning av å "bli en del av helheten, samtidig med å bli en del av seg selv". Han understreket hvor viktig det var at vertssamfunnet aksepterte flyktningenes kulturelle bakgrunn, for å få til en vellykket tilpasning (Tjelmeland 2003:66).

For at man skal få til en god integrering av mennesker med utenlandsk bakgrunn, er det viktig at begge parter samarbeider, og at det påligger plikter på dem begge. Etniske nordmenn må på sin side vise mindre assimilerende tendenser, og i sterkere grad akseptere et flerkulturelt Norge. Personer med utenlandsk bakgrunn må inneha en mer tilpassningsvillig holdning. De må først og fremst lære seg det norske språket, akseptere norsk lov som den absolutt største autoritet og samtidig respektere den norske kulturen. En vellykket integrering krever at begge parter er på bølgelengde, og har betydelig tillit til hverandre (Rana 2003). Mange innvandrere med "synlig minoritetsbakgrunn" opplever at assimilering er umulig, de vil alltid bli oppfattet som fremmede av noen, uansett hvor integrert de blir sosialt og i skole- og arbeidsliv. Ofte betones en person kun som fremmed (av andre) så lenge denne er synlig forskjellig (Alghasi mfl 2006:26).

Trygghet er også et stikkord i integreringsarbeidet. Når noen er trygg på seg selv og har det godt, vil både integrering og tilnærming overfor nordmenn gå bedre (Zaman 1999:26). Integrering er et av grunnbegrepene i sosiologien, et begrep som opprinnelig er hentet fra matematikkens verden. Integrering av mennesker handler om hvordan sosialisering, gjennom normer og forventningsdannelse, bidrar til å skape sosialt samhold og samfunnsmessig stabilitet. I den forstand kan integrering forstås som grunnlaget for etablering av og vedlikehold av sosial orden, noe som kan trekkes tilbake til klassikere som Durkheim og Parsons. I sosiologisk forstand innebærer dette læring av og tilpasning til det verdigrunnlaget som finnes i samfunnet. Dette er prosesser som knytter individet til samfunnet – både økonomisk, kulturelt og sosialt – og som skaper tilhørighet og lojalitet (Brochmann 2005:373). Når det gjelder integrering av innvandrere er det en utvikling i relasjonene mellom innvandrerne og majoritetsbefolkningen. Nå krever majoritetsbefolkningen aktivitet og deltakelse, og knytter aktivitet til stønadsnivået. Likebehandling innebærer at man etter en tid

møtes med de samme forventninger og krav som andre. Det kan jo oppleves som tøft for enkelte.

Durkheim sier at gjennomgripende sosiale forandringer og store kriger mellom nasjoner er grunnlaget for kollektive følelser, som stimulerer til patriotisme og politiske og nasjonale følelser. Ved at alle aktiviteter rettes mot ett og samme mål, oppstår det ifølge Durkheim en sterkere integrasjon i samfunnet, i det minste for en tid (Durkheim 1995:95). Thomas Hobbes innførte ideen om at mennesket i en førsosial ”rå naturtilstand”, hvor egoisme og aggressivitet hersket, var henvist til et ensomt, fattig og kort liv på jorden. Den eneste løsningen Hobbes så, var en sosial orden basert på tvang fra en suveren enehersker, som mennesker innsatte ved å inngå en kontrakt. Herskeren skulle med sverdet tvinge folk til lydighet og til respekt for lov og orden (Andersen 2000:242). Den moderne forståelsen av integrasjon bygger ikke på betydningen av åpen tvang og ytre regulering. Sosialiseringsprosessen sikrer dette ved at grunnleggende normer og verdier internaliseres gjennom primær sosialisering i familien og sekundær sosialisering i skole- og arbeidsliv.

Mange innvandrere har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, og får derfor lite språktrening i norsk. Språktreningen barn av innvandrere får i skolen, klarer ikke å kompensere for manglende trening i bomiljøet, og foreldrenes dårlige integrasjon i det norske samfunnet får negative konsekvenser for oppfølging av skolearbeidet. I en rapport utarbeidet for Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) kommer det fram at innvandrerbarna fra lavinntektsfamilier trives godt på skolen, og de har ingen opplevelse av at de ligger etter i forhold til andre barn i klassen. Verken dårlig økonomi eller annerledes kulturell bakgrunn later til å «ødelegge» for barna på skolen (Grødem mfl 2006:91).

Jon Lauglo har gjort en undersøkelse om innvandrerungdom og utdanning, og sett på hvilke holdninger innvandrere har til skolen. Han fant ut at ikke-vestlige innvandrere er mer positive til skolen enn vestlige innvandrere. De ikke-vestlige innvandrere har mindre negativ skolerelatert atferd som skulking, krangling med lærerne osv. Ut fra dette sier han at klasse og kulturell kapital har liten betydning for skoleatferd og holdninger alene. Han peker på at etnisitet er viktigere. Selv om foreldrene har positive holdninger og det er tette familieband, har foreldrene mindre mulighet til å hjelpe barna med skolearbeidet, og mindre kontroll med ungene utenfor hjemmet (Lauglo 2001).

5.2 Offisielle prinsipper for integrering av innvandrere

Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) ”Om innvandringspolitikken”, danner grunnlaget for alle senere stortingsmeldinger om innvandring. Denne stortingsmeldingen tar opp prinsippene for integrasjon av innvandrere, og er gjenstand for den første diskusjonen om dette temaet i Stortinget. Først og fremst var det den kortsiktige tilpasningen, dårlige boforhold, arbeidsvilkår, språkopplæring og rettigheter og plikter som opptok politikerne. Først på 1970-tallet ble integrasjonsbegrepet tatt i bruk. Tidligere var det mer snakk om assimilering, når det gjaldt innvandreres tilpasning til majoritetssamfunnet. Det var forventet at nye innvandrere i løpet av en overgangsperiode gradvis og ensidig skulle ta til seg majoritetens kultur og livsform, rett og slett ved å ”ta skikken der du kommer”. I løpet av et par generasjoner skulle innvandrere bli absorbert av majoriteten og falle inn i den. Gjennom fornorskningspolitikken ble nasjonale minoriteter som samer og sigøynere utsatt for sterkt assimileringstrykk. Senere har offentlige myndigheter innrømmet at fornorskningspolitikken var å regne som et overgrep mot dem som ble utsatt for den. For øvrig er det liten sannsynlighet for at innvandrere som utseendemessig skiller seg ut fra den etnisk norske befolkningen, skal kunne assimileres i løpet av en eller to generasjoner (Djuve og Friberg 2004:22).

Et av prinsippene for integrasjon av innvandrere var at innvandrerne skulle kunne *velge selv* om de ønsket assimilering, integrasjon eller tilbakevending. Det skulle være opp til innvandrerne om de ønsket å gå opp i den nasjonale befolkningen, bli løsere tilknyttet eller forlate landet etter kort tid. I dette lå det et ansvar hos det norske samfunnet for å legge forholdene til rette, slik at valget skulle bli reelt. Et annet viktig prinsipp var at tilpasningen skulle være *gjensidig*. Det måtte være vilje for å justere normer og verdier i tråd med den nye situasjonen, både hos innvandrerne og hos nordmenn. Det ble også påpekt viktigheten av at innvandrerne lærte seg norsk. Prinsippet om *likestilling* sto også sentralt. Så langt som mulig skulle innvandrere og nordmenn ha samme rettigheter og plikter (Brochmann 2003:155-156, St.meld. nr. 39).

Siden begynnelsen av 1970-årene har altså norsk flyktning- og innvandringspolitikk hatt integrering som en uttalt målsetting. I dette ligger det en forutsetning om økonomisk selvhjelpenhet og deltakelse i det norske samfunnet (Djuve mfl 2001). Integrering handler altså om å finne metoder som raskest mulig drar nytte av de menneskelige ressurser, erfaringer og kunnskaper som innvandrerne har med seg. Å gi dem selvrespekten tilbake, eller å unngå å ta den fra dem, er vesentlige momenter i integreringsarbeidet (Berg (red.) 1990:27). Erfaringer fra en dansk undersøkelse viser at unge innvandrerkvinner som utdanner seg er i

nesten like stor grad i arbeid som unge danske kvinner. En annen rapport fra Danmark viser at når kvinnen er i arbeid, har det integreringseffekt på hele familien, mens når kun mannen er i arbeid, har det så godt som ingen integreringseffekt på familien (Storhaug 2006:210).

Integrering kan ha flere betydninger enn dette. Noen ganger er det snakk om selve prosessen med integrering, dvs. bruk av integreringsfremmende tiltak. Andre ganger menes det integrering som mål og resultat av en prosess. Integrering som prosess handler om at enkeltmennesket innlemmes i samfunnsfellesskapet, samtidig som dets tidligere kulturelle bakgrunn bevares. Sosialisering gjennom normer og forventingsdannelse er med på å skape sosialt samhold og samfunnsmessig stabilitet. Dette er noe som alle individer går gjennom for å bli fungerende samfunnsmedlemmer. Når man skal integrere innvandrere i samfunnet, handler det om sosialisering av mennesker som har hatt en grunnsosialisering i et annet samfunn, og som skal sosialiseres på nytt, i en ny sammenheng (St.meld. nr. 49 2003-2004:28-29, Brochmann mfl 2002). I sosiologisk forstand innebærer integrering at mennesker *lærer seg de verdier* som samfunnet er basert på. Gjennom prosesser knyttes individet til samfunnet – både økonomisk og sosialt. Dette er med på å skape tilhørighet og lojalitet til samfunnet. For å lykkes med å integrere mennesker med *ulike verdier*, er det viktig at disse får like livsbetingelser eller muligheter. Dette kan gjøres ved å utvikle gjensidige avhengighetsbånd mellom ulike grupper, samtidig som det formelt opprettes regler for plikter og rettigheter (Brochmann 2003:205).

Integrering kan måles ut fra resultatene av disse prosessene som innvandrene gjennomgår. Bruk av levekårsundersøkelser hvor man sammenligner befolkningsgrupper, er en måte å måle integrering på (St.meld. nr. 49 2003-2004:28). I vårt naboland Sverige er innvandrerbefolkningen større relativt sett enn i de fleste land i Europa. Av enkelte hevdes det at den har vært altfor høy i forhold til evnen til å sørge for at de store nye gruppene tar del i storsamfunnet både økonomisk og spesielt verdimessig. Det hevdes videre at innvandringspolitikken har manglet realisme. Innvandringen har gått fortere enn integreringen. Ingen land i Europa har en så bred og direkte debatt om innvandringen og integrering som Danmark. Professor i demografi Poul Chr. Matthiessen var sterkt medvirkende til at Danmark, som første europeiske land, la om innvandringspolitikken, der bl.a. begrensning av tilstrømmingen av nye ektefeller gjennom henteekteskap var et av tiltakene (Storhaug 2006:190, 196, 205). Danmark har også gjennomført et innvandrerregnskap.

5.3 Integrering gjennom lønnet arbeid

Arbeidsmarkedet har en sentral stilling når det gjelder integrering av innvandrere. Gjennom ulike velferdsordninger og arbeidsmarkedspolitiske tiltak skal det støttes opp under målet om å gi hjelp til selvhjelp til personer som risikerer å bli utestengt eller utstøtt fra arbeidslivet, jf. arbeidslinja. Ved å innlemme nye samfunnsmedlemmer i det ordinære arbeidsmarkedet, avlastes offentlige budsjetter, noe som kan fremme økonomisk vekst. Arbeidsmarkedet kan fungere som et springbrett for sosial integrasjon i samfunnet både for innvandrere og innbyggere for øvrig (Brochmann og Hagelund 2005:25). Norge har høy yrkesdeltakelse sammenlignet med andre land. Samtidig er det få land som har større andel av sin potensielle arbeidsstyrke på trygd enn Norge. Norsk økonomi er inne i en høykonjunktur, og den registrerte arbeidsledigheten er rekordlav, også blant innvandrere. I mai 2006 var den registrerte ledigheten blant innvandrere på 7,3 %. Selv om det aldri har vært flere innvandrere i norsk arbeidsliv enn det er i dag, er det likevel fortsatt store ulikheter i ledighet og yrkesdeltakelse avhengig av hvor i verden innvandrerne kommer fra. Yrkesdeltakelsen til personer med innvandrerbakgrunn er lav sammenlignet med majoritetsbefolkningen (NAV 2006).

For tiden er tilstrømningen av nye arbeidssøkere svært lav og tilgangen på nye stillinger svært høy. Det er et markert strammere av arbeidsmarkedet, og knapphet på arbeidskraft er et økende problem. I starten på oppgangskonjunkturen var det først og fremst yrker innen industri og bygg og anlegg som opplevde en sterk nedgang i ledigheten. Oppgangskonjunkturen har nå spredd seg, og ledigheten går også ned i offentlig sektor. Spesielt sterk har nedgangen vært for undervisningsyrker og da særlig førskole- og grunnskolelærere. Samtidig som arbeidsledigheten går ned og det oppstår en økende mangel på arbeidskraft, er det jevn vekst i antall personer som mottar uføreytelser. I juni 1997 var det 241.000 som mottok uføreytelser, mens det på tilsvarende tidspunkt i 2006 var 324.000. Økningen har skjedd gjennom en jevn vekst hvert år, og ligger på omtrent 2,7 % årlig. Etter at EU ble utvidet med 10 nye medlemsland i mai 2004, hovedsakelig fra Øst- og Sentral-Europa, har arbeidsinnvandringen fra disse nye medlemslandene steget hvert år. I perioden januar – oktober 2006 ble det gitt 49.700 arbeidstillatelser til borgere fra de nye EØS-landene, en økning på over 15.000 i forhold til tilsvarende periode i 2005. Det kommer flest arbeidsinnvandrere fra Polen (71 %) og Litauen (20 %), og det er hovedsakelig bygg og anlegg og industrien som benytter seg av den importerte arbeidskraften. Selv om tallet på arbeidssøkere har falt markant fra 1. kvartal 2005 og frem til oktober 2006, er trenden i

utviklingen den samme for innvandrere som for personer uten innvandrerbakgrunn, men trenden for innvandrere har ikke vært like sterk. Nedgangen i ledighet og økning i yrkesdeltakelse har altså vært mindre for arbeidssøkere født i utlandet, og spesielt gjelder dette for personer født utenfor OECD. Andelen helt ledige i prosent av arbeidsstyrken, brukes ofte som karakteristikk for innvandreres situasjon i arbeidsmarkedet. For personer med innvandrerbakgrunn har ledighetsnivået over lengre tid vært omkring tre ganger så høyt som for arbeidssøkere som er født i Norge (NAV 2006a). Botid i Norge har også betydning for om personer med innvandrerbakgrunn kommer i arbeid. En undersøkelse (Blom 1996 i Kavli 2004:29) viser at selv om andelen i arbeid steg med botid i Norge, var effekten av hvilket år flyktningene ble bosatt sterkere. Ved å følge registerdata for flyktninger bosatt mellom 1987 og 1992 fram til og med 1993, viste det seg at jo senere i perioden en person var bosatt, jo lavere var sannsynligheten for å være i arbeid. Nedgangskonjunktorene i arbeidsmarkedet ble sett på som en viktig forklaring, fordi det vil være lettere å få innpass på et arbeidsmarked som har behov for arbeidskraft enn i et marked preget av ledighet (Kavli 2004:29).

5.4 Integreringsarbeidet i kommunene

Kommuner som tar imot flyktninger og innvandrere, har hatt ulik praksis i integreringsarbeidet. Forskjellige organisasjonsmodeller har gjort at de har utviklet ulike arbeidsmetoder og at prioriteringen av arbeidet med integrering er blitt svært forskjellig fra kommune til kommune. Mottak av flyktninger og utforming av en nasjonal integreringspolitikk er statlige oppgaver. Den enkelte kommune har ansvaret for det praktiske integreringsarbeidet. Tidligere har det ikke vært gitt statlige retningslinjer for hvilke metoder kommunene skal bruke for å oppnå målene for integreringspolitikken. Utlendingsdirektoratet har kun hatt en veiledende rolle i sin oppfølging av det kommunale flyktningarbeidet. Det har dermed blitt opp til den enkelte kommune hvordan de organiserer dette arbeidet (Djuve mfl 2001:10). Noen kommuner har lagt det administrative arbeidet under rådmannen, andre har lagt det under sosialetaten. Andre steder er det etablert egne etater, som innvandrerkontor, innvandreretat, flyktningkontor, som igjen er underlagt en av de ordinære etatene. Erfaringene viser at arbeidet med flyktninger og innvandrere ikke er en oppgave som kan løses av en person alene. Det krever samarbeid mellom flere etater og instanser, og det krever et nært samarbeid mellom det kommunale apparatet og nærmiljøet (Berg red. 1990:27-29).

5.5 Utredning av introduksjonsprogram

Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere har vært tema i flere stortingsmeldinger og offentlige utredninger. Med utgangspunkt i Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) nedsatte Utlendingsdirektoratet (UDI) en arbeidsgruppe i august 2000 for å utrede spørsmålet om grunnleggende kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger og innvandrere. Arbeidsgruppen peker i sin oppsummering på at det er viktig å øke forståelsen for at introduksjonsprogram er en helhet av ulike opplæringstilbud og tiltak. For å kunne lykkes med introduksjonspolitikken, er det viktig å se denne helheten, og å samarbeide godt på tvers av fag- og organisasjonsgrenser (UDI 2001). Utredningen resulterte i ”Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere” (Introduksjonsloven), som ble vedtatt av Stortinget i juli 2003. Loven trådte i kraft som en frivillig ordning fra 1. september 2003, og fra 1. september 2004 ble alle kommuner som bosetter flyktninger pliktig til å ha et tilbud om introduksjonsprogram.

5.6 Introduksjonsloven

”Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere” (Introduksjonsloven) (KRD 2003), er senere avløst av ”Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere” (Introduksjonsloven) (KRD 2005). Loven innebærer et helhetlig tilbud om grunnleggende kvalifisering for nyankomne flyktninger innenfor en avgrenset tidsperiode (St.meld. nr.17. 2000-2001). Lovens hovedmålgruppe er nyankomne flyktninger og personer som er innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og deres familiemedlemmer. Introduksjonsloven regulerer en ordning som kombinerer et introduksjonsprogram med en introduksjonsstønad og tar sikte på å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Loven legger opp til et system som vrir inntektssikringen fra passiv sosialstøtte til aktive kvalifiseringstiltak. De som deltar i introduksjonsprogrammet, har krav på en introduksjonsstønad. Introduksjonsstøtten er fastsatt til to ganger grunnbeløpet i folketrygden, og vil etter skatt ligge på omtrent samme nivå som folketrygdens minstepensjon. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som er tiltak som skal forberede til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, skal utgjøre hovedelementene i introduksjonsprogrammet. Språkpraksis er en del av norskopplæringen, og deltakerne skal som en del av opplæringen utplasseres på en arbeidsplass for å få praktisere norsk språk. Introduksjonsprogrammet skal utformes individuelt, og det er forutsatt at det skal være

effektivt og målrettet med god koordinering av tiltakene. Programmet skal være heldags og helårig, og skal som hovedregel ha en varighet på inntil to år (KRD 2003).

Introduksjonsloven trådte i kraft 1. september 2003 som en frivillig ordning for kommunene. Fra 1. september 2004 ble loven obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger. Loven gjelder kun personer som er bosatt etter 1. september 2003. Introduksjonsloven skal sikre nyankomne innvandrere med flyktningbakgrunn en raskere integrering i arbeidsliv og samfunn. Introduksjonsloven inneholder momenter fra den svenske forskningsrapporten fra Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, for eksempel vektleggingen av arbeidslivs-integrering i kombinasjon med intensiv norskundervisning. I tillegg inneholder den elementer av fleksibel lønnsfastsettelse, samt sanksjoner hvis deltakerne uteblir fra ordningen. Loven tar sikte på å bli et redskap til å fjerne den sosialhjelpsfellen som mange innvandrere havner i (Brochmann 2002a). Kommunene har ansvar for å tilrettelegge introduksjonsprogram for personer som har rett og plikt til deltakelse (§ 2 i Introduksjonsloven). Introduksjonsprogrammet er ment å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og å forberede for deltakelse i yrkeslivet. Introduksjonsprogrammet skal være helårig og på full tid. For å lette arbeidet med innføring av loven, og samtidig bidra til å skape ensartet praksis i tilknytning til lovens bestemmelser, har Kommunal- og regionaldepartementet samlet lovtekst, forskrifter, utfyllende merknader til de enkelte bestemmelsene i loven, samt instruksjer, retningslinjer og noen anbefalinger i et eget rundskriv (Rundskriv H-20/05). Anbefalingene som er gitt i rundskrivet har sin bakgrunn i forskning og erfaringer fra forsøk med introduksjonsprogram i 26 kommuner (KRD 2003/KRD 2005).

Den nyankomne innvandreren har både rett og plikt til å delta inntil to år i et individuelt tilrettelagt program. Målet med programmet er at de raskest mulig skal bli økonomisk uavhengig og integreres i den norske samfunnet (KRD 2005).

5.6.1 Deltakelse i introduksjonsprogram

Deltakere i introduksjonsprogrammet, er nyankommet utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering. Disse har både rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Som nyankommet regnes den som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsordning skal treffes. For å komme inn under bestemmelsene om deltakelse, kreves det at personene har fått

- a) asyl (Utlendingsloven §§ 17 og 18)
- b) oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning (Utlendingsloven § 22 fjerde ledd)
- c) fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse (Utlendingsloven § 8 annet ledd), på grunnlag av søknad om asyl, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon (utlendingsloven § 8 a)

eller

- d) oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer (jf bokstav a, b og c, Utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd). For å være omfattet av denne bestemmelsen er det et vilkår at personer som omfattes av punktene a, b og c ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjeningforening (KRD 2005).

5.6.2 Kvalifisering

Samfunnet forventer at innvandrere tilegner seg grunnleggende ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap i løpet av den første tiden de er i Norge. Voksne innvandrere med en oppholdstillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse, har rett og/eller plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplæringen skal inkludere 50 timer samfunnskunnskap gitt på et språk deltakerne forstår, og opplæringen skal gjennomføres i løpet av de første tre årene i Norge. For å få bosettingstillatelse eller norsk statsborgerskap, må innvandrere som har fått oppholdstillatelse etter 1. september 2005, gjennomføre 300 timer opplæring eller kunne dokumentere tilstrekkelig kunnskap i norsk eller samisk. Det er kommunen som har ansvar for å tilrettelegge opplæringen.

Dersom innvandreren har behov for opplæring ut over 300 timer, kan det gis opp til 2700 timer til ytterligere norskopplæring. Det vil imidlertid ikke være en plikt å gjennomføre mer enn 300 timer. Det skal søkes på eget skjema om behovsprøvet norskopplæring, i samarbeid med Voksenopplæringen (VO). Kommunen kan kreve at innvandreren gjennomfører tester for å fastslå behovet for opplæring ut over 300 timer. Hele opplæringen på inntil 3000 timer må gjennomføres i løpet av fem år. Tilbudet om opplæring skal tilpasses den enkeltes bakgrunn og forutsetninger. Derfor skal alle som deltar i opplæring ha en individuell plan for opplæringen. Kommunene får en engangssum pr. elev pr. år i inntil fem år, som skal finansiere både den obligatoriske opplæringen på 300 timer samt ytterligere timer

med norskopplæring (VO 2007). Norsk kunnskap er viktig for å kunne forstå og bli forstått, for å få jobb, utdanning og for å kunne delta i samfunnet.

Etter 1. september 2008 må alle som skal søke norsk statsborgerskap, kunne dokumentere at de har gjennomført 300 timer norskopplæring eller kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Dette gjelder alle uavhengig av når de fikk oppholdstillatelse (KRD 2005). I Norge har det aldri vært fremmet krav om norskkunnskaper ved søknad om statsborgerskap. Det er det ikke nå heller, men det er krav om at alle som søker statsborgerskap skal ha gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er kun et krav om deltakelse, men ikke om prestasjoner. Samtidig kan kunnskap kompensere for manglende opplæring. Ved utarbeidelse av ny statsborgerlov ble statsborgerlovutvalget gitt følgende mandat:

Vurdere hvordan erverv av norsk statsborgerskap kan bidra til integrering og samfunnsdeltakelse, herunder om det bør innføres språk- eller andre ferdighetskrav”.

Utvalget drøftet muligheten av å innføre krav om ferdigheter i norsk språk, og kom fram til at det ikke burde settes et slikt vilkår om språkstet. Utvalget viste til den omfattende opplæringen for innvandrere som er iverksatt med innføringen av Introduksjonsloven, og at det neppe er noe vesentlig å oppnå ved ytterligere ressursbruk. Kommunal- og regionaldepartementet støttet utvalgets flertall om at det ikke bør stilles krav om samfunnskunnskap ved erverv av norsk statsborgerskap, og viste til at det inngår 50 timer samfunnskunnskap i norskopplæringen. Departementet anser det dermed for unødvendig å oppstille et eget vilkår i loven om ”andre ferdighetskrav” eller lignende. Det stilles krav til deltakelse, men ikke prestasjonskrav. I andre land, som for eksempel Danmark, Finland og Storbritannia, er det krav om dokumentasjon av språkkunnskaper og/eller kjennskap til samfunnsforhold. I Sverige derimot stilles det verken vilkår om deltakelse i språkopplæring eller at søkeren har bestemte språkkunnskaper for å kunne erverve statsborgerskap (Ot.prp. nr. 41 2004-2005). Dette plasserer Norge mellom Sverige og resten av Europa når det gjelder krav til språkkunnskaper for å oppnå statsborgerskap.

Et sentralt mål for introduksjonsprogrammet er at sammensetningen av kvalifiseringselementer i størst mulig grad skal være tilpasset deltakernes ønsker og behov (Lund 2003:11). Gjennom kvalifisering er målet å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsniv, samt å sikre økonomisk selvstendighet. Ved å kartlegge den enkelte innvandrers bakgrunn og kompetanse, kan man vurdere hvorvidt det

foreligger behov for grunnleggende kvalifisering. Den grunnleggende kvalifiseringen kan bestå av norskopplæring, samfunnskunnskap, tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, herunder 10-årig grunnskole (KRD 2003). 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. De som kommer hit har ulik bakgrunn. Noen har utdanning fra hjemlandet eller andre land og/eller arbeidserfaring, mens andre har lite av både skolegang og arbeidserfaring. Det hevdes av mange kommer til landet uten å ha fått med seg papirer på kvalifikasjoner. Kanskje har de tidligere ikke hatt behov for å ha papirer på formell eller reell kompetanse.

I Norge må alt dokumenteres, slik at de som ikke kan vise papirer på at de har utdanning, regnes som om de ikke har utdanning. For å bevise at de har kompetanse må de ta eksamener her. Noen av de som kommer hit håper kanskje på å få reise tilbake til sitt hjemland, og er ikke så interessert i å bli integrert i det norske samfunnet. Det er også noen som føler at de ikke får brukt sin utdanning og kompetanse på en fornuftig måte her i landet. Høyt utdannede personer må ta til takke med lavtlønnede jobber, og noen føler seg sosialt isolert (Eriksen og Sørheim 2003:29). Vi hører stadig om at innvandrere må ta til takke med jobber de er overkvalifisert for, eller at det ikke lønner seg for innvandrere å ta høyere utdanning. Er dette en sannhet eller bare en myte?

Ifølge en undersøkelse foretatt av Liv Anne Støren for NIFU (2002), ble det ikke funnet signifikante forskjeller mellom ikke-vestlige innvandrere og andre sysselsatte nyutdannede kandidater når det gjelder risikoen for å være i en jobb som de er klart overkvalifisert for. Forklaringen på disse funnene, kan være at et lavt tallgrunnlag medførte et usikkert resultat (Støren 2002:182). I en senere studie (Støren 2004) ble det gjort en undersøkelse om risikoen for å være i en jobb en er overkvalifisert for, ved å benytte to ulike definisjoner av overkvalifisering – en ”smal” og en ”vid” definisjon. Den smale definisjonen av overkvalifisering omfatter de som oppgav å ha en jobb der det er *helt uten betydning om man har høyere utdanning*. Innenfor en vid definisjon av overkvalifisering, faller de som oppgir at *arbeidsoppgavene ikke krever høyere utdanning, men at det er en fordel å ha det*, og de som sier at *arbeidsoppgavene krever høyere utdanning, men på et lavere nivå enn den de hadde avsluttet*. Resultatene viser at risikoen for å ha en jobb en er overkvalifisert for, er langt høyere for dem med ikke-vestlig bakgrunn enn blant dem med norsk bakgrunn, uansett om man bruker en smal eller en vid definisjon på overkvalifisering (Støren 2006:164–166).

Når det gjelder arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere med utdanning fra

hjemlandet, viser en tidligere norsk studie basert på data fra SBBs levekårsundersøkelser, at arbeidsledigheten er høyere og inntektsnivået lavere enn for ikke-vestlige innvandrere med utdanning fra Norge (Støren 2006:148). Enkelte innvandrere anser en kortvarig periode i en jobb de er overkvalifisert til som nyttig, fordi det gir erfaring og referanser fra norsk arbeidsliv, og dermed større muligheter for å få en jobb som samsvarer med deres ønsker og kvalifikasjoner (Djuve mfl 2001:79). Samtidig kan dette være en felle. Det kan være vanskelig å passere terskelen på et segment på arbeidsmarkedet som består av lavere kvalifikasjonskrav, til et segment som krever høyere kvalifikasjoner. Stadig flere jobber krever høyere utdanning, men samtidig blir høyere utdanning mindre eksklusivt. Selv om høyere utdanning ikke lenger gir automatisk adgang til de mest prestisjefylte jobbene, er høyere utdanning blitt en nødvendig forutsetning for stadig flere jobber (Grøgaard og Aamodt 2006:29).

De som har dokumentasjon på utdanning og ønsker å få brukt sin kompetanse, kan søke gjennom Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT) om godkjenning av utenlandsk utdanning. Det kan søkes om generell godkjenning eller faglig godkjenning. En generell godkjenning innebærer at den utenlandske utdanningen er tatt ved en godkjent/akkreditert høyere utdanningsinstitusjon i utdanningslandet. Utdanningen må være på et nivå utover det som kreves for å komme inn på universiteter og høyskoler i Norge. Faglig godkjenning innebærer godkjenning av utenlandsk utdanning i forhold til bestemte fag og grader ved en institusjon. Den enkelte institusjonen avgjør om den utenlandske utdanningen oppfyller de spesifikke kravene til bredde og dybde for faget eller graden. All faglig godkjenning forutsetter at den utenlandske utdanningen er godt dokumentert i form av kursbeskrivelser, pensumlister og eventuelle skriftlige avhandlinger (<http://www.nokut.no>).

Mange opplever veien til utdanning innenfor det norske utdanningssystemet som svært lang. Det er nødvendig med gode lese- og skriveferdigheter i norsk, for å ta utdanning. Flyktningers møte med norske godkjenningsordninger for utdanning tatt i utlandet og formelle krav til studiekompetanse har tatt motivasjonen og studielysten fra en del. Særlig flyktninger med høyere utdanning mener at strenge krav til språkferdigheter eller til formelt godkjent utdanning er viktige utdanningsbarrierer (Kavli 2004:58). De siste årene har det vært økt oppmerksomhet på at fagkompetanse tilegnet på andre måter enn gjennom utdanningssystemet ikke gir uttelling. På bakgrunn av flere forsøk med yrkesprøving for flyktninger og innvandrere er det konkludert med at det er et behov for ordninger som dokumenterer realkompetanse (Kavli 2004:43).

6 Forsøk med introduksjonsprogram

I dette kapitlet vil jeg beskrive forsøkene med introduksjonsprogram og hvilke virkemidler som ble prøvd ut. Hovedspørsmålet belyses ved at forsøksprosjektene prøver ut teorien i praksis. Delspørsmålene blir også belyst i og med at evalueringen tar for seg virkemidlene som ble utprøvd, ut fra virkningene på suksesskriteriene samt samarbeidets virkning på suksesskriteriene.

Samtidig som et nytt introduksjonsprogram ble utredet, vedtok Stortinget våren 1998 å starte forsøk med introduksjonsprogram. Forsøk med introduksjonsprogram for flyktninger og innvandrere ble gjennomført parallelt med en utredning av prosessen og virkningen av forsøkene (følgeforskning). I perioden 1998 til 2003 har forskere ved forskningsstiftelsen Fafo evaluert til sammen 26 prøveprosjekter der introduksjonsprogram har vært forsøkt. Jeg har valgt å bruke disse evalueringene for å få oversikt over situasjonen i hele landet. Kvalitative data fra Horten i form av intervjumateriale, vurderes i forhold til disse landsrepresentative rapportene.

Den sentrale målsettingen for disse forsøkene var å lette integreringsprosessen til nyankomne flyktninger (Djuve mfl 2001:24). Målgruppen for prøveprosjektene var innvandrere og flyktninger med botid opptil fem år i landet, som var arbeidsføre, arbeidsledige, og avhengig av støtte etter lov om sosiale tjenester. Ønsket var å utvikle nye arbeidsmetoder som hindret at flyktningene ble passive sosialklienter i det norske hjelpeapparatet over lengre perioder (Djuve mfl 2001:15). Utgangspunktet for arbeidslinja er å motvirke en uønsket strøm av personer inn i offentlige stønadsordninger ved å lede stønadsmottakere og risikopersoner over i inntektsgivende arbeid. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og sosial tilhørighet. Den norske velferdsmodellen bygger på prinsippet om hjelp til selvhjelp og målet om at den enkelte skal kunne forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Det er en sterk gjensidighet mellom arbeid og velferd. Arbeidsledighet er en av de viktigste grunnene til lav inntekt, ulikhet og sosiale problemer. For å hindre dette tas flere virkemidler i bruk: forebyggende tiltak, reaktivisering, rehabilitering, yrkesrettet attføring, innstramming i vilkårene for å få (varig) ytelse og nedkorting i stønadsperiodens lengde. Arbeidslinja omfatter med andre ord både gulrot og pisk (St.meld. nr. 35 1994-95). Prøveprosjektene oppgave var å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra

passiv sosial støtte til aktive tiltak som fremmer kvalifisering for ordinært arbeid og utdanning.

Forsøkene med introduksjonsprogram er senere blitt fulgt opp gjennom telefonintervjuer og registerdata, og resultert i flere rapporter og notater om introduksjonsordningen. Det har også blitt foretatt en gjennomgang av en del prosjekterfaringer, hvor målet var å finne gode grep i introduksjonsprogram for å gjøre overgangen til arbeid lettere. Ved å vurdere virkningene av ulike arbeidsformer i de kommunene som har drevet forsøksvirksomhet med heldags introduksjonsprogram, ønsker Fafos forskere å avdekke de mest effektive arbeidsmetodene (Brochmann og Hagelund 2005:63).

Jeg vil videre gi en nærmere beskrivelse av innholdet i de to rapportene fra forsøksprosjektene, de utfordringene som kommunene sto overfor og hva som fungerte bra i forhold til målet om å få deltakerne over i ordinær jobb eller utdanning ved utløpet av en kvalifiseringsperiode på to år. Evalueringene tar for seg elementer som har direkte effekt på bedring av levekårene ut fra om deltakerne har fått bedre norskkunnskaper, er kommet i arbeid, deltar i ordinær utdanning eller om de har fått større sosialt nettverk, venner, dvs. deltakelse i samfunnet for øvrig. Disse elementene har jeg valgt å kalle individuelle effekter. I tillegg evalueres effektene av de mer organisatorisk orienterte virkemidlene, som for eksempel alternativ inntektssikring med trekk i utbetaling ved ugyldig fravær, gjennomføring av heldagstilbud og samarbeid mellom prosjektene, voksenopplæringen og Aetat (NAV Arbeid).

6.1 Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering

I første omgang var det 16 kommuner som i 1998 fikk midler til å gjennomføre prøveprosjekter med disse virkemidlene:

- Å knytte bruk av offentlige ytelser til kvalifiseringsplanene og gjøre ytelsene avhengig av deltakelse i kvalifiseringen, jf. pilsken i arbeidslinja.
- Å organiseres slik at deltakerne har et primært kontaktpunkt (kontaktperson) i en av de samarbeidende etatene.
- Å sette sammen tiltak som til sammen gir et heldagstilbud fem dager i uken, tilsvarende en vanlig arbeidsuke. Norskopplæring kombinert med arbeidspraksis skal

inngå i kvalifiseringsopplegget. Arbeidspraksis kan foregå i et arbeidssenter og/eller i en ordinær virksomhet.

- Å kartlegge den enkeltes kompetanse og utarbeide gjensidige forpliktende introduksjonsplaner (handlingsplaner).
- Å samarbeide med arbeidskontor (Aetat). Partene i arbeidslivet og frivillige organisasjoner kan trekkes inn.
- Å gi mulighet for utslusing av deltakere til ordinært arbeid eller ordinær utdanning underveis i en forsøksperiode (Djuve mfl 2001:9, 15-16).

Evalueringen av disse 16 prøveprosjektene, har vurdert effektiviteten i disse virkemidlene. Ved å definere relevante mål på suksess, for deretter å kartlegge i hvilken grad målene er oppnådd, har evalueringen sett på hvilke elementer ved prøveprosjektene som i størst grad har bidratt til måloppnåelsen. For at deltakerne i prøveprosjektene skulle lykkes på sentrale velferdsarenaer i det norske samfunnet, måtte de tilføres ressurser/kvalifikasjoner. Det som er definert som mål på hvorvidt flyktingene er tilført relevante ressurser, er følgende: forbedring av norskkunnskaper, yrkesdeltakelse, deltakelse i ordinær utdanning og deltakelse i samfunnet for øvrig. Endring i disse ressursene er brukt til å måle resultat (Djuve mfl 2001:23-25).

Evalueringsdesign har vært en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder. Over en toårsperiode har data blitt innhentet kontinuerlig. Antallet personer som er med i evalueringen er 147. Dette er det antall deltakere som det var mulig å finne opplysninger om både inn- og utgangssituasjonen for. Hvert prosjekt har hatt to besøk av forskere fra Fafo (Djuve mfl 2001:29).

Evalueringen viser at så godt som alle deltakerne har fått bedret sine levekår i løpet av den tiden de har deltatt i introduksjonsprogram. Med levekår menes språkferdigheter, arbeidspraksis, sosialt nettverk, venner, ordinært lønnet arbeid eller utdanning. Disse levekårindikatorne faller inn under de definerte målene på tilførte relevante ressurser, nemlig norskkunnskaper, yrkesdeltakelse, deltakelse i ordinær utdanning og deltakelse i samfunnet for øvrig (venner/nettverk). Syv av ti deltakere har hatt en språklig forbedring, og like mange har deltatt i arbeidspraksis. Nesten halvparten har fått flere venner. Av deltakerne er det imidlertid bare en tredel som har fått lønnet arbeid (Djuve mfl 2001: 98).

Deltakerne hadde svært varierende utgangspunkt for deltakelse i programmet. Noen har vært med bare i et par måneder, mens andre har vært med i et par år. Deltakernes ankomstår til Norge spenner fra 1993 til 2000. Bosettingstidspunkt i kommunene varierer fra

1995 til 2001, noe som tilsier at forutsetningene de har med seg inn i introduksjonsprogrammene kan variere mye. Det er også usedvanlig stor variasjon i tidligere utdanning og arbeidserfaring, når man sammenligner med norske forhold hvor alle har grunnskole og de fleste har noe videregående opplæring. Noen av deltakerne har ingen skolegang eller arbeidserfaring, mens andre har lang akademisk utdanning og flere års yrkeserfaring fra hjemlandet. Mange av deltakerne har hatt jobb tidligere, enten i Norge, i andre land eller i hjemlandet. 73 % av de 147 intervjuede deltakerne har tidligere hatt lønnet arbeid, og 65 % av deltakerne har deltatt i en eller annen form for kvalifisering i Norge før de ble med i prøveprosjektet. Av de 147 deltakerne er det 5 % som ikke har skolegang fra før, 11 % har mellom ett og seks års skole, ca. 50 % har mellom syv og tolv års utdanning, mens ca. 30 % har mer enn tolv års utdanning. Dette illustrerer at inntil 20 % av deltakerne har så lite skolegang at de i realiteten ikke kan regne med å få jobb i Norge. Fullført grunnskole, dvs. 9-10 års skolegang regnes som minimum for å få jobb i Norge, mens normen ligger på 12 års utdanning. For de som ikke oppfyller denne normen, er nok opplæring og formell utdanning eneste mulighet. Når man ser på bakgrunnen til en del av deltakerne i forsøksprosjektene, kan målsettingen om at deltakerne skal bli selvhjulpne økonomisk etter to år i introduksjonsordningen, synes nokså ambisiøs for ikke å si lite realistisk.

Undersøkelsen har tatt sikte på å finne ut hvor mange som har gått ut i jobb eller ordinær utdanning, ut fra den kvalifiseringen prøveprosjektet skulle gi. Deltakerne har gjennom deltakeropplysningsskjemaer gitt opplysninger om seg selv og sine kunnskaper og erfaringer på det tidspunktet de begynte i prøveprosjektene. I tillegg til disse besvarelsene har deltakerne blitt intervjuet, og til sammen har dette vist hvilke endringer som kan spores i deltakernes kvalifikasjoner og øvrige leveårskomponenter i løpet av prosjektdeltakelsen. Evalueringen viser at 58 % av de 147 deltakerne har forbedret norskferdighetene sine, mens 42 % har holdt seg stabile på det nivået de hadde da de startet i introduksjonsprogrammet. Nesten 70 % har hatt praksisplass i prosjektperioden, 49 % oppgir å ha fått noen flere venner og 30 % er kommet i lønnet arbeid sammenlignet med oppstarttidspunktet. Lønnet arbeid er alt fra deltidsarbeid samtidig med deltakelse i introduksjonsprogram, til fulltids jobb etter endt introduksjonsprogram. Av de intervjuede deltakerne har cirka 12 % sluttet i prosjektet og gått over i skole/utdanning. Andre har utdanning på grunnskole eller videregående nivå som selve innholdet i kvalifiseringen de gjennomgår i prøveprosjektet. (Djuve mfl 2001:73-95). Det er altså 42 % av deltakerne som er ute av programmet og over i de to viktigste aktivitetskriteriene.

Evalueringen av prøveprosjektet viser at de arbeidsmetoder som skulle utprøves, i samsvar med Kommunal- og regionaldepartementets utlysning av midler, bare er delvis gjennomført. Dette omfatter alt fra kobling mellom deltakelse i tiltak og utbetaling, alternativ inntektssikring og heldagstilbud, samarbeid mellom de enkelte prosjektene, voksenopplæringen og Aetat (NAV Arbeid), til vanskeligheter med å finne egnete praksisplasser.

Prøveprosjektene har i varierende grad gjennomført en del tiltak. Virkningene eller effektene av disse tiltakene, gis en nærmere presentasjon i de neste underkapitlene.

6.1.1 Alternativ inntektssikring

Alternativ inntektssikring innebærer at deltakerne får utbetalt en stønad som alternativ til sosialhjelp, med obligatorisk oppmøte, og trekk i utbetalingen ved ugyldig fravær. Bruk av arbeidslivets regelverk for å avgjøre hva som er gyldig eller ugyldig fravær, er en måte å gjøre insentivbruken troverdig på (Djuve mfl 2001:47-56). Det er uklart hvilke alternativer som forelå for såkalt alternativ inntektssikring for deltakerne i prosjektene. Dette førte bl.a. til at flere av prosjektene brukte mye tid på å komme fram til en inntektssikring som kunne være et alternativ til sosialhjelp. Disse ble derfor en del forsinket i oppstartfasen. Grunnen til dette var at lovforslaget ikke var endelig vedtatt da prøveprosjektet ble igangsatt, og at de derfor ikke hadde en alternativ inntektssikring å forholde seg til.

Det er også sett på hvilken effekt motivasjonstilskudd samt trekk ved fravær har på oppmøteprosenten blant deltakerne i kommunen. Den gruppen deltakere som har vært utsatt for både positive og negative økonomiske incentiver og gruppen som ikke har fått trekk ved fravær, sammenlignes ut fra hvorvidt deres sannsynlighet for å komme i arbeid, og om norskkunnskapene er blitt bedre. Trekk i utbetaling er målt ved om det trekkes ved ugyldig fravær eller ikke. Det undersøkes også hvilken effekt det å gi motivasjonstilskudd samt å trekke ved fravær har på oppmøteprosenten blant deltakerne. I kommuner som praktiserer trekk ved ugyldig fravær har hele 77 % (N=78) av deltakerne aldri hatt ugyldig fravær, noe som tilsier at trekk ved ugyldig fravær har positiv effekt på oppmøtet. Datamaterialet viser imidlertid ingen statistisk sammenheng mellom insentivbruk og nivået på det ureglementerte fraværet. Grunnen til dette kan være at det kun er 18 deltakere som har hatt ugyldig fravær, noe som vanskeliggjør funn av statistisk sikre utslag. Selv om praktisering av trekk ser ut til å virke positivt inn på oppmøteprosenten, er det ikke de direkte økonomiske konsekvensene

som er av betydning. En mulig forklaring kan være at ordningen oppfattes som rettferdig av deltakerne, noe som i seg selv kan virke motiverende for oppmøtet.

Noen prosjekter kjennetegnes av streng og konsekvent regelbruk og iverksetting av trekk. Andre er i større grad preget av tilfeldigheter og skjønn. Den strenge og konsekvente regelbruken er i tråd med regelverk ellers i samfunnet: Studenter som stryker til eksamen, får stipendet sitt konvertert til lån, dagpengemottakere eller atferdsfremmingsmottakere som ikke leverer meldekort, får ingen utbetaling, osv. I tre av forsøksprosjektene trekkes det ikke for fravær. En mulig årsak til disse variasjonene kan være etiske betenkeligheter hos de ansatte. Dersom arbeidet med å utforme regelverket, attestere timelister eller iverksette trekk ikke oppfattes som et legitimt virkemiddel av de ansatte, er det stor sannsynlighet for at arbeidsmetoden styres av tilfeldigheter og blir usystematisk. Der hvor virkemidlene oppfattes som legitime, vil sannsynligheten for at reglene følges være større. Samtidig kan oppfatningene av hva som er legitimt være ulike hos de som skal iverksette eventuelle trekk, og de som blir trukket.

Rudyard Kipling (1865-1936) skrev diktet om "The White Mans Burden:" Vestens tunge plikt til å sivilisere den primitive verden i sør og øst. Hans diktning var preget av tiden han levde i, og de overlegne tankene om at den hvite mann og vesten skal spre sin kultur til "primitive" folkeslag. Det vestlige samfunns legitimitet i forhold til å dytte "egne verdier" på andre kulturer er en gammel diskusjon med ytterpunkter i siviliseringstanken og *white mans burden* på den ene siden, og ytterliggående kulturrelativisme på den andre (Brochmann 2002b). Dette er en diskusjon som gjelder både i forbindelse med u-hjelp og ved integrering av innvandrergupper i vårt eget land.

Evalueringen viser at praktiseringen av trekk ved ugyldig fravær har positiv effekt på oppmøteprosenten, selv om dette nok ikke kan ses på som den eneste forklaringen. I kommuner som praktiserer trekk ved ugyldig fravær har hele 77 % (N=78) av deltakerne aldri hatt ugyldig fravær. Andelen som har fått ordinært arbeid og andelen som har klart en norsktest er høyere i de kommunene som praktiserer trekk. 29 % av deltakerne i kommuner som praktiserer trekk ved ugyldig fravær har kommet i arbeid, og 15 % har bestått norsktest. Men denne sammenhengen blir borte når det kontrolleres for andre forhold som utdanning, alder og bruk av andre virkemidler i prosjektene som ligger bak og påvirker yrkesdeltakelsen. Det kommer derimot frem at bruk av motivasjonstilskudd på mer enn 1000 kroner svekker sannsynligheten for å komme i arbeid. Bare 19 % av deltakerne i kommuner med motivasjonstilskudd på over 1000 kroner kommer i arbeid, mens 37 % av deltakerne der motivasjonstilskuddet er på under 1000 kroner, kommer i arbeid. Dette gjelder også etter

kontroll for andre sentrale forhold som kan antas å påvirke yrkesdeltakelsen. Det er mulig at en forbedring av økonomien gjør at det å bli yrkesaktiv ikke blir tilstrekkelig lønnsomt. Evalueringen finner ingen effekter av økonomisk insentivbruk på omfanget av udokumentert fravær, men det samlede fraværet (dokumentert og udokumentert) er større i prosjekter som ikke praktiserer trekk ved ugyldig fravær (Djuve mfl 2001:100-104).

6.1.2 Ett kontaktpunkt – tett oppfølging

Det forventes at hjelpeapparatet gjennom kontaktpunktet skal ha et helhetlig ansvar for og kunnskap om den enkelte deltakers kvalifiseringsløp og eventuelle hjelpebehov. Denne organiseringen skal gi tettere kontakt med den enkelte flyktning og dermed bedre muligheter til å avdekke – og løse – eventuelle problemer på et tidlig tidspunkt. Det forventes også at det etableres et tillitsforhold til hjelpeapparatet gjennom én eller noen få konkrete personer, som skal gi en positiv og motiverende effekt på den enkelte deltaker. Deltakerne kan konsentrere seg mer om å lære og mindre om praktiske problemer i hverdagen, som for eksempel å finne fram til ulike offentlige kontorer. Når ansvaret defineres og plasseres hos kontaktpersonen, kan beslutninger treffes raskere. Å ha tett kontakt med noen få, har en tillitskapende og ansvarliggjørende effekt for både deltakere og kontaktpersoner. Det som nevnes som ulemper med en slik ordning, er at mye står og faller på den personlige relasjonen mellom kontaktperson og deltaker. Det kreves også stor kompetanse hos kontaktpersonen, både som spesialist på flyktninger og generalist i det norske velferdssystemet.

Utforming og gjennomføring av nye arbeidsmetoder har blitt skadelidende grunnet nyansatte og uerfarne prosjektledere, samt kontaktpersoner som ikke hadde oversikt over og kompetanse i forhold til mange sider ved deltakernes behov. Manglende kompetanse har flere steder ført til problemer med etablering av nye samarbeidsrelasjoner og innføring av nye arbeidsmetoder. Mangel på faglig nettverk hvor kontaktpersonen kan diskutere problemer, er også et savn (Djuve mfl 2001:35-38). I alle 16 prosjektkommunene har deltakerne hatt ett kontaktpunkt. Det vil derfor ikke gi noen mening å måle effekten av dette virkemidlet.

Tett oppfølging er målt på to måter: 1) Systematisk oppfølging på arbeidsplassen, systematisk revidering av individuelle kvalifiseringsplaner. 2) Betydelig økonomisk trekk skal ikke iverksettes uten at deltakeren er varslet og fulgt opp personlig av sin kontaktperson. Evalueringen viser at tett oppfølging har positiv effekt på flere deler av integreringsarbeidet. Bl.a. har nesten 40 % av dem som har hatt tett oppfølging blitt medlem av flere

organisasjoner, mot 15 % av dem som ikke har hatt tett oppfølging. Flertallet (56 %) av dem som har hatt tett oppfølging (N=48) har fått flere venner, mot 37 % i den gruppen som ikke har hatt tett oppfølging (N=99). Når det gjelder tett oppfølging i form av varsling før trekk, viser evalueringen at både yrkesdeltakelse og andel som har bestått en norsktest i løpet av prosjektet er høyere enn hos dem som ikke har fått slik oppfølging. Av dette utgjør andelen som er kommet i arbeid 35 % (N=343) for dem som har fått varsling av trekk, mot 26 % av dem som ikke har fått slik varsling. Av de som har bestått norsktest har 28 % (N=343) fått forhåndsvarsling av trekk, mens 7 % som har bestått ikke har fått slik forhåndsvarsling. Analysen viser at denne sammenhengen er statistisk sikker også etter kontroll for andre relevante kjennetegn ved både deltakere og kvalifiseringstilbud (Djuve mfl 2001:106-107).

6.1.3 Heldagstilbud med krav til innhold

Prøveprosjektene skulle tilby heldags kvalifisering fem dager i uken. Som en del kvalifiseringsopplegget skulle norskopplæring i kombinasjon med arbeidspraksis inngå. Det ble forutsatt at opplegget skulle være individuelt, ha et relevant innhold og kvalifisere deltakerne til videre utdanning, kurs eller utdanning (Djuve mfl 2001: 44-46). Ulikhet i kommuneøkonomi og lokale politiske prioriteringer har ført til variasjoner av ressursinnsats i kvalifiseringsarbeidet. Uenighet om finansiering får konsekvenser for implementeringen av introduksjonsprogrammet.

Kvalifiseringsopplegget forventes å inneholde norskopplæring kombinert med arbeidspraksis fem dager pr. uke med minimum 30 timer. Her er det sett på hvorvidt heldagstilbud, målt ved om deltakerne har fått mer eller mindre enn 30 timers kvalifiseringstilbud i uken, har betydning for resultatene av kvalifiseringsarbeidet. Betydningen av antall norsktimer og arbeidspraksis (herunder alle typer arbeidspraksis), samt innholdet i kvalifiseringstilbudet, er også tatt med. Resultatet av målingen er at det ikke er noen effekt av hvorvidt det tilbys mer eller mindre enn 30 timers kvalifisering, verken på andelen deltakere som kommer i arbeid eller på andelen som består en norsktest. Samlet antall norsktimer påvirker imidlertid sannsynligheten for å bestå en norskprøve (Djuve mfl 2001:108-109).

Antall norsktimer har sammenheng med hvor lang tid de har vært i kvalifiseringsopplegget. Tidsrammen for kompetanseoppnåelse er ifølge utdanningssosiologien viktig, særlig for prestasjonssvake elever. Dette kalles "time to learn",

og viser at kompetanseforskjellen mellom grupper med ulike prestasjoner utjevnes over tid (Grøgaard 2002). Det viser seg at de som har vært i arbeidspraksis har større sannsynlighet for å komme i arbeid: 41 % av de deltakerne som har hatt mer enn 80 timers arbeidspraksis, har fått ordinært arbeid (hel eller deltid) i løpet av eller etter prosjektdeltakelsen. Tilsvarende andel for dem som har hatt mindre enn 80 timers arbeidspraksis er på 21 %. Arbeidspraksis viser seg som en statistisk sikker effekt på sannsynligheten for å komme i arbeid, også når det kontrolleres for tid i prosjektet og andre relevante kjennetegn ved deltakerne (Djuve mfl 2001:109).

6.1.4 Brukermedvirkning og ansvar for egen økonomi

Et av virkemidlene i prøveprosjektene var å kartlegge den enkeltes kompetanse og utarbeide gjensidig forpliktende introduksjonsplaner (handlingsplaner) (Djuve mfl 2001:16). Effekten av bruk av individuelle kvalifiseringsplaner er målt ved å se på forskjellen i ugyldig fravær mellom deltakere som kjenner til at det er laget en kvalifiseringsplan for dem og de som ikke kjenner til en slik plan. Resultatet viser at kun 57 % av deltakerne oppgir i intervjuene at de kjenner til at det er utarbeidet noen individuell kvalifiseringsplan for dem. Det er videre undersøkt om det er forskjeller i oppmøte avhengig av om deltakerne fører timelister selv, samt om de opplever at de har fått være med på å avgjøre hvilken praksisplass de skulle ha. Evalueringen viser at prosjekter som overlater til deltakerne å betale regninger har en høyere andel deltakere som får ordinært arbeid, og en høyere andel som klarer en norskttest. 30 % av dem som betaler regninger selv, har kommet i arbeid, mot 22 % av de som ikke betaler regninger selv. Det var 16 % av dem som betaler regninger selv som besto norsktekst, mens kun 6 % av de som ikke betaler regninger selv besto.

Funnene er gyldige også etter kontroll for øvrige forhold som påvirker yrkesdeltakelse og norskprogresjon. Videre viser evalueringen at 80 % av deltakerne rapporterer at undervisning og aktiviteter de har deltatt i har vært tilpasset ønsker og behov de hadde på forhånd. Det var vanskelig å evaluere effekten av bruk av individuelle kvalifiseringsplaner, da det har vært stor variasjon mellom prosjektene både i utforming og bruk av dem. Det kom ikke fram noen målbare forskjeller i integrering mellom deltakere som har hatt en kvalifiseringsplan og deltakere som ikke har hatt en slik plan. Dette betyr ikke at det ikke er viktig å skrive slike planer, men det kan være vanskelig å måle effekten av dem (Djuve mfl 2001:101-113).

6.1.5 Sosialt nettverk og bruk av frivillige

Dette omfatter tilbud om venne-/fadderfamilier og/eller formidling av fritidsaktiviteter. Evalueringen har undersøkt om det er en sammenheng mellom prosjektenes satsing på nettverksbygging i generell forstand, og sannsynligheten for å få flere venner, bli medlem av flere organisasjoner, treffe vennene sine hyppigere, få lønnet arbeid og forbedre norskkunnskaper. Det er også undersøkt om det er sammenheng mellom bruk av fadderordning og sannsynligheten for forbedring av norskkunnskaper og henholdsvis sannsynligheten for å komme i arbeid i løpet av, eller etter programmet. Er det forskjeller mellom dem som kommer fra et prosjekt med fadderordning og de øvrige deltakerne her?

Resultatet viser at prosjektenes satsing på nettverksbygging virker positivt inn på deltakernes sosiale nettverk gjennom at det øker sannsynligheten for at deltakerne blir med i flere organisasjoner. Av deltakere i prosjekt hvor nettverksbygging har vært prioritert (N=63), har 33 % blitt medlem av flere organisasjoner, mens blant deltakere som har deltatt i prosjekt hvor nettverksbygging ikke har vært prioritert (N=84), er det bare 14 % som har blitt medlem av flere organisasjoner. Deltakere i prosjekter som har prioritert nettverksbygging har fått flere venner i løpet av prosjektperioden enn andre. Det kom ikke fram noen sikker statistisk sammenheng mellom bruk av fadderordning eller nettverksbygging og sannsynligheten for at deltakerne kommer i arbeid eller får bedret norskkunnskapene sine. Selv om det er flere som har bestått en norsktest i de kommunene som har brukt fadderordning og nettverksbygging, viser det seg at det er andre kjennetegn ved kvalifiseringsarbeidet i disse kommunene som er årsaken til det (Djuve mfl 113-116).

6.1.6 Samarbeid mellom prosjektet og Aetat /Voksenopplæring

I samarbeidet mellom kommune og arbeidskontor, er det også viktig å trekke inn partene i arbeidslivet og frivillige organisasjoner (Djuve mfl 2001:16). I denne evalueringen er det effekten av godt samarbeid mellom prosjektet og henholdsvis Aetat (NAV Arbeid) og voksenopplæringen som er målt. Dette gjøres ved å sammenligne deltakernes sannsynlighet for å komme i arbeid og forbedre sine norskkunnskaper i prosjekter der samarbeidet defineres som godt av begge parter med prosjekter hvor samarbeidet ikke defineres som godt. Det kontrolleres for andre forhold som antas å virke inn på deltakernes sannsynlighet for å få

arbeid eller bedre sine norskerdigheter; alder, utdanningsnivå, det å være kvinne med barn under ti år, språknivå ved oppstart i programmet og tid de har vært med i programmet.

Der samarbeidet mellom prosjekt og voksenopplæring defineres som godt, har 30 % kommet i arbeid, mot 24 % der samarbeidet defineres som dårlig. Andelen som har klart en norskttest er på 15 % der samarbeidet mellom prosjekt og voksenopplæring defineres som godt, mot 10 % der samarbeidet defineres som dårlig. Disse forskjellene er ikke signifikante. Når det gjelder samarbeidet mellom prosjekt og Aetat (NAV Arbeid) er andelen som er kommet i arbeid 31 % der samarbeidet defineres som godt, mot 26 % der samarbeidet defineres som dårlig. Denne sammenhengen er statistisk sikker. Andelen som har klart norskttest er på 3 % der samarbeidet mellom prosjekt og Aetat (NAV Arbeid) defineres som god, mot 20 % der samarbeidet defineres som dårlig. Disse forskjellene er ikke signifikante.

Der samarbeidet mellom prosjekt og voksenopplæringen defineres som godt, har andelen deltakere som har hatt kurs og/eller arbeidspraksis vært markert høyere. Samtidig har et godt samarbeid mellom prosjekt og Aetat (NAV Arbeid) ikke hatt samme betydning for om deltakerne har fått arbeidspraksis, kurs eller ikke. Men det viser seg at flere deltakere er kommet ut i arbeid fra prosjekter der samarbeidet med Aetat (NAV Arbeid) har vært godt.

Det offentlige apparatet som betjener majoritetsbefolkningen, skal også dekke behovene til flyktninger og innvandrere. Dette betinger en utstrakt arbeidsdeling mellom de forskjellige kommunale og statlige etatene. Samarbeidsproblemer og uenighet om ansvarsfordeling mellom de ulike etater, har ført til ansvarsfragmentering, som igjen har gått ut over kvaliteten på kvalifiseringstilbudet. Dette problemet er ikke av nyere dato. Prøveprosjektene fikk i oppgave å prioritere et formelt samarbeid med Aetat (NAV Arbeid), for å unngå dette. Men det er ikke tilstrekkelig å pålegge etater å samarbeide (Djuve mfl 2001:116-118).

6.1.7 Kombinasjon av virkemidler

Det har vært sett på om prosjekter som har iverksatt mange av de arbeidsmetodene som skulle prøves ut, kan vise til bedre resultater for deltakerne enn prosjekter med færre iverksettinger. Resultatet av undersøkelsen viser at i de prosjektene som har iverksatt mange virkemidler er det en større andel av deltakerne som er kommet i arbeid enn i prosjekter som har iverksatt få, se tabell 1. Dette kan ha sammenheng med at ved å bruke flere virkemidler, er sjansen stor for å få brukt minst ett effektivt virkemiddel. Ved bruk av fire til seks virkemidler har 34 % kommet i arbeid etter eller under prosjektet, mens tilsvarende 18 % ved bruk av inntil tre

virke­midler. Dette indikerer at en kombinasjon av virke­midler er av betydning for å lykkes (Djuve mfl 2001:101-119).

Tabell 1. Prosent deltakere i arbeid, prosent deltakere som har bestått en norsktest og prosent oppmøte, etter antall virke­midler som er brukt i prosjektet.

	Prosent i arbeid etter eller under prosjektet	Prosent som har bestått en norsktest i løpet av prosjektet	Prosent oppmøte
Inntil tre virke­midler	18	15	91
Tre til fire virke­midler	27	10	89
Fire til seks virke­midler	34	05	94
Seks eller flere virke­midler	32	26	88
Gjennomsnitt	29	14	91

Kilde: Djuve mfl 2001:119

I og med at disse resultatene kommer fra bare 16 prosjektkommuner, med et begrenset antall deltakere, er det vanskelig å finne statistisk sikre resultater om betydningen av alle ulike kombinasjoner av virke­midlene. Men undersøkelsen viser at prosjekter som har tatt i bruk mange av virke­midlene har lykkes bedre med å få deltakerne ut i arbeid enn kommuner som har brukt færre virke­midler. Når det gjelder norskprogresjonen, er ikke denne så påvirket av bruken av mange virke­midler. Dette kan forklares med at norskundervisningen kan fungere bra uavhengig av prosjektet, men for å komme ut i arbeid er det behov for noe mer (Djuve mfl 2001:119-120).

6.1.8 Oppsummering

De individuelle resultatene i evalueringen, viser at bakenforliggende faktorer kan forklare forskjeller i levekårsindikatorene. Disse bakenforliggende faktorene omfatter kjennetegn ved individene som kjønn, alder, utdanning, helseproblemer, etc. samt spesielle forhold i prosjektkommunene (for eksempel høy eller lav arbeidsledighet). Resultatene viser at jo lengre tid en deltaker har vært med i programmet, jo større er sannsynligheten både for at norskkunnskapene blir bedre og for at innvandrerne får ordinært arbeid. Ett hovedfunn i

evalueringen er at tett oppfølging i form av varsling før trekk, å la deltakerne beholde ansvaret for egen økonomi (målt ved at deltakerne må betale faste utgifter selv), og at samarbeidet mellom prosjektet og Aetat (NAV Arbeid) fungerer tilfredsstillende, er de virkemidlene som ser ut til å styrke deltakernes sannsynlighet for å komme seg ut i lønnet arbeid (Djuve mfl 2001:123-124).

Andre faktorer som påvirker sannsynligheten for å få lønnet arbeid er alder, etnisk opprinnelse, å ha bestått en norskttest, å ha hatt et visst antall timer med arbeidspraksis, og det å bo i en kommune med lav arbeidsledighet. Tett oppfølging har størst effekt når det gjelder den språklige progresjonen, dvs. på sannsynligheten for å bestå en norskttest og/eller på forbedring av skrivekunnskaper i løpet av programmet. Det kommer også fram at prosjekter som har relativt frie økonomiske rammer, dvs. at man har mulighet til å kjøpe tjenester eksternt og derigjennom tilby mer individuelt tilpassede opplegg, har størst suksess med deltakernes språkprogresjon (Djuve mfl 2001:120-122). En slik individualisert undervisning eller opplæring er i tråd med målsettinger i norsk utdanningspolitikk. Ifølge offentlige styringsdokumenter og reformdokumenter, betyr tilpasset opplæring at hver enkelt elev skal få en opplæring som passer.

Når det gjelder den organisatorisk orienterte evalueringen konkluderer Djuve mfl (2001) med at de nye metodene i kvalifiseringsarbeidet er et skritt på veien mot en mer ansvarlig kvalifiseringspolitikk, selv om flere av metodene har vist seg å være både krevende og til dels umulig å gjennomføre i enkelte kommuner. Dette har å gjøre med mangel på kompetanse internt i kommunene, ulike rammebetingelser når det gjelder eksisterende kvalifiseringstilbud, problematiske samarbeidsrelasjoner mellom involverte etater og kommunens økonomi. Bosted har derfor mye å si for innholdet i og kvaliteten på tilbudet til nyankomne flyktninger. Det er altså stort behov for kvalitetssikring, i og med at geografiske variasjoner i kvalitet og innhold er etisk problematisk i Norge.

Flere prosjekter har levert mangelfulle egenrapporteringer om hvilke kvalifiseringstilbud som har vært gitt. Dette har i tillegg til at enkelte virkemidler i liten grad har vært gjennomført, gjort at de forventede effektene ikke har kunnet påvises. På tross av disse begrensningene i materialet, har det vært mulig å påvise noen klart positive effekter av en rekke av de arbeidsmetodene og modellene som er prøvet ut. Dette gjelder også når det er kontrollert for elementer som hvor lenge deltakerne har vært med i programmet, hvilken utdanning de har osv. Hvordan kvalifiseringsarbeidet organiseres og hvilket innhold det gis, har derfor betydning for hvordan det går med integreringen av flyktninger i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. (Djuve mfl 2001:120-125).

Fafo-rapporten gir følgende forslag til tiltak for å løfte integreringsarbeidet:

- Spredning av de metodene som virker. Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet har en utfordring med å videreformidle den kunnskapen som forsøkene har frembrakt.
- Metodeutvikling og evaluering. Det er viktig at gode arbeidsmetoder og resultater formidles videre. Det er derfor av stor betydning med kontinuerlig evaluering og formidling.
- Kompetanseutvikling. Det er viktig at de som jobber med integreringen har kjennskap til hvilke virkemidler som er effektive i kvalifiserings- og integreringsarbeidet. For den enkelte kontaktperson er det viktig med konkret opplæring i gode arbeidsmetoder.
- Felles retningslinjer og minimumsstandarder for alle kommuner og for alle nyankomne flyktninger. Det er av stor betydning at retningslinjer og minimumsstandarder er så klare at de sikrer at kommunene tar i bruk arbeidsmetoder som vil lette integreringsprosessen for nyankomne flyktninger.
- Farvel til sektoransvaret. Det pekes på at det er viktig å plassere ansvaret på ett sted, og at nødvendige midler og myndighet tilføres denne etaten/instansen/organisasjonen, slik at ansvaret blir ivaretatt på best mulig måte.
- Rapporteringsplikt og kvalitetssikring. For å få et grunnlag for en statlig kvalitetssikring, foreslås det at kommunene får plikt til å rapportere om innhold i og resultater av kvalifiseringsarbeidet (Djuve mfl 2001).

Disse forslagene innebærer en økning i byråkratiet, idet flere må jobbe med rapportering, kvalitetssikring og evaluering. Det oppfordres også til å satse på videre forskning i integreringsarbeidet. Samtidig påpekes en del konkrete grep som skal lette integreringsprosessen, så som klare retningslinjer og minimumsstandarder i arbeidet, og plassering av ansvar samt tilføring av midler.

6.2 Kvalifisering for alle

Høsten 2000 fikk 10 nye prosjekter midler fra Utlendingsdirektoratet til å gjøre forsøk med introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere. Disse skulle også prøve ut de samme virkemidlene som de 16 første prosjektene. De 10 nye forsøksprosjektene har i langt større grad lyktes i å gjennomføre virkemidlene i forhold til de 16 første

forsøksprosjektene, og det er derfor svært liten variasjon mellom de 10 prosjektene. På bakgrunn av dette konsentrerer evalueringen seg om selve innholdet i heldagsprogrammet, og ser på hvilken effekt de ulike elementene i et heldagsprogram - og kombinasjonen av ulike elementer - har på integreringsprosessen.

Med heldagsprogram siktes det til at kvalifiseringsløpet skal ha et omfang, i form av antall timer pr. uke, som er tilnærmet normal arbeidsuke. For program som består av aktiviteter uten krav til forberedelser eller etterarbeid, skal 37 1/2 time pr. uke være full tid. For program som består av opplæringstiltak med betydelig krav til egenaktivitet, er 30 timers uke full tid. Hensikten med et heldagstilbud er at kvalifisering skal bli mer intensiv enn det som har vært tidligere, ut fra en forventning om at intensitet har betydning for deltakernes utbytte av kvalifiseringen. Et av målene med 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 innføring av Introduksjonsloven.

Evalueringen er gjort ved hjelp av dokumentasjonsverktøyene fra evalueringen av de 16 første forsøksprosjektene og innsamlede data om kommunene, deltakerne og erfaringer fra de ansatte i ulike etater som har vært involvert i prosjektene (Lund 2003:18-23, UDI 2003:5). Evalueringen viser at kommunene arbeider på en mer gjennomført og systematisk måte enn de gjorde før de startet forsøksarbeidet. Bl.a. har 9 av 10 prosjekter etablert en alternativ inntektssikring som er et reelt alternativ til sosialhjelp. Utbetaling er gjort avhengig av den enkeltes deltakelse i kvalifiseringstilbudet, og består av et motivasjonstilskudd som gir en utbetaling som er større enn sosialhjelpsatsen i kommunene.

For å kunne følge deltakere over tid, fra de startet opp til de gikk ut av programmet, er det benyttet flere datasett som er koblet sammen. Det foreligger deltakeropplysninger fra oppstart og avslutning for 176 deltakere. For 121 av disse foreligger det også opplysninger fra egne deltakerintervjuer. I tillegg er det utført kvalitative intervjuer med bl.a. prosjektledere, representanter fra Aetat (NAV Arbeid) og ansatte fra voksenopplæringen, representanter for frivillige organisasjoner og flyktningguidekoordinatorene. Prosjektene har tatt opp nye deltakere gjennom hele prosjektperioden, derfor har flere av deltakerne kort fartstid i programmet (Lund 2003:11–29).

Oppfølgingen av deltakerne er generelt tettere enn i de 16 første prosjektene. Programmet har lagt større vekt på kvalitet når det gjelder innhold og relevans i heldagstilbudet. Dette innebærer at deltakerne skal ha muligheten til å få en arbeidspraksis plass som er relevant ut fra deres tidligere erfaringer og nåværende ønsker. Enkelte kommuner har valgt å ha færre timer med høy kvalitet og relevant innhold framfor et

fulltidstilbud med svak kvalitet og relevans. Deltakernes lave fravær fra undervisningen er kanskje et resultat av dette. Det er ingen målbare effekter av størrelsen på motivasjonstilskuddet på omfanget av ugyldig fravær. Liten variasjon mellom prosjektene gjør det vanskelig å måle statistisk effekt av trekk ved ugyldig fravær. Men prosjektlederne og lærerne har en opplevelse av at fraværet har gått ned etter innføringen av insentivene med trekk ved fravær. Imidlertid ble det pekt på at en stor del av det ugyldige fraværet skyldes reelle helseproblemer og dermed har lite med de økonomiske insentivene å gjøre.

I og med at deltakerne er svært ulike og har ulike behov, kreves det et tilbud som varierer fra person til person. Enkelte prosjektledere poengterte at dersom de ikke kunne tilby et relevant og fornuftig opplegg for deltakerne i prosjektet på heldagsbasis, var det bedre å redusere antall dager eller timer for å få til dette. Det kunne for eksempel være problemer med å få enkelte arbeidsgivere til å ta imot personer i praksis. Litt over 80 % av deltakerne (N=129) har opplevd introduksjonsprogrammet som nyttig i den livssituasjonen de befant seg i.

6.2.1 Heldagsprogram

Ved å skissere elementer som kan inngå i et heldagsprogram, og undersøke hvordan de 10 nye prosjektene har løst utfordringen med å tilby heldagsopplegg til sine deltakere, så evalueringen på om innholdet og sammensetning av disse elementene virker inn på selve integreringsprosessen (Lund 2003:51).

I Introduksjonsloven heter det at programmet skal minst inneholde disse aspekter som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet:

- a) norskopplæring
- b) samfunnskunnskap
- c) tiltak

(KRD 2003/KRD 2005).

Kriteriet for hva et heldagsprogram skal inneholde, er først og fremst at tiltakene skal virke kvalifiserende. Samtidig er det viktig å tenke på at sammensetningen av tilbudet avhenger av hvilke elementer som er tilgjengelige.

Innholdet i et heldagsprogram kan eller bør bestå av:

- 1) Norsk med samfunnskunnskap
- 2 Språkpraksis/arbeidstrening/praksisplass i kommunal regi

- 3) Kurs og arbeidsmarkedstiltak i Aetats (NAV Arbeids) regi
- 4) Grunnskole for voksne/innføringskurs for videregående opplæring/høyere utdanning
- 5) Realkompetansevurdering/yrkesprøving
- 6) Annet. Herunder kommer for eksempel temaundervisning i ferier, flyktningeguideprosjekt, jobbing med egen sak i forbindelse med familiegjenforening eller oppholdstillatelse, trening av fotballag, aktiv jobbsøking, undervisning i arbeidslivslære, bedriftsbesøk, ekskursjoner, arrangering av informasjonsmøter.
- 7) Tiltak for særskilte grupper.
Eksempler på slike tiltak er
 - Miljøgruppe på voksenopplæringen for eldre deltakere
 - Egne grupper på B-løp (i norskundervisningen), egne datakurs, tekstilverksted, matlagingskurs for analfabeter
 - Utplassering i vernet bedrift for personer med svake forutsetninger for arbeid
 - Etablering av mat-gruppe for enslige menn
 - Kveldsundervisning for de som er i jobb på dagtid
 - Hjemmeundervisning for personer som er sykmeldte
 - Bergentestkurs, norskopplæring i egne høgskoleklasser for personer med høyere utdanning (akademikere)
 - Fysioterapi, opptreningsprogram, behandling for sykdommer for personer som er syke og uføre (Lund 2003:52-56).

Alle 10 prosjektene hadde tilbud om 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 (NAV Arbeids) regi. I noen prosjekter hadde de alle variantene, mens andre prosjekt kun hadde ett tilbud for alle.

Tabell 2. De vanligste kombinasjonene av elementer i et heldagsprogram. Tallet i parentes angir antall personer.

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)

Kilde: Lund 2003:58

Det kvalifiseringsopplegget som er mest utbredt, er norsk med samfunnskunnskap kombinert med elementet ”øvrig kvalifisering”. Med øvrig kvalifisering menes det tilleggsfag, valgfag, temagrupper, selvstudium, lekselesing og hjemmearbeid (Lund 2003:57-58).

6.2.2 Heldagstilbud – kombinasjonen av ulike elementer

For å se om innholdet i heldagsprogrammet påvirker integreringsforløpet, ble det valgt ut fire aspekter som skulle måle integrasjon: 1) har fått jobb, 2) har begynt i ordinær utdanning, 3) har fått større sosialt nettverk og 4) har forbedret språkkunnskapene sine (Lund 2003:58).

Disse aspektene samsvarer med de elementene som er beskrevet i evalueringen av rapporten ”Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering”, og som har direkte effekt på bedring av levekårene.

Hvert av disse elementene i et heldagstilbud, eller kombinasjonen av disse har vist seg å ha følgende effekt på de fire aspektene.

6.2.3 Har fått jobb.

Av de som har hatt praksisplass har 44 % fått jobb, mens bare 12 % av de som ikke har hatt praksisplass har fått jobb. Effekten av arbeidsmarkedstiltak viser at 46 % av de som har vært i et arbeidsmarkedstiltak har fått jobb mot bare 14 % av de som ikke har hatt. Tidligere arbeidserfaring fra Norge er også relevant for sannsynligheten for å komme i arbeid, da 31 % av de som har norsk arbeidserfaring har fått jobb, mot bare 12 % av de som ikke har slik arbeidserfaring.

Også andre forhold kan virke inn på hvorfor sammenhengen mellom det å ha praksisplass og å komme ut i ordinært arbeid synes å være så pass sterke. Ved å kontrollere

for andre variabler som kjønn, høyere utdanning fra hjemlandet, alder, antall år i Norge, deltakelsestid i programmet, kom det fram at sammensetningen av kvalifiseringstilbudene har en effekt på resultatene. Norskopplæring i kombinasjon med arbeidspraksis ser ut til å styrke sannsynligheten for å komme i jobb. Antall botid i Norge har også betydning for sannsynligheten for å komme i jobb. Å være god i norsk ved oppstart og ved avslutning av programmet, gjør det mer sannsynlig at man kommer i lønnet arbeid (Lund 2003:62-63).

6.2.4 Begynt i ordinær utdanning

Det er kun ti deltakere som har gått over i ordinær utdanning. Det som styrker sannsynligheten for å gå over i ordinær utdanning, er dersom de har skolegang som ledd i introduksjonsprogrammet. Tidligere utdanningsnivå er også av betydning. De som har størst sannsynlighet for å gå over i ordinær utdanning er de som har utdanning på høgskole-/ universitetsnivå fra hjemlandet. Det tas forbehold om at det er så få deltakere, at tolkningene må gjøres med forsiktighet (Lund 2003:65-66).

6.2.5 Fått større sosialt nettverk

Sannsynligheten for å få større sosialt nettverk synes å ha sammenheng med bl.a. det å være i praksisplass. Av de som har vært i praksisplass har 68 % oppgitt å ha fått flere venner, mens 39 % av de som ikke har vært i praksisplass har fått flere venner. Det samme gjelder for dem som har hatt flyktningguide. Her har 62 % av de som har hatt flyktningguide oppgitt å ha fått flere venner, mens 41 % av de som ikke har hatt flyktningguide har oppgitt å ha fått flere venner (Lund 2003:66-67).

6.2.6 Bedre språkkunnskaper

De som har hatt størst språkprogresjon er de deltakerne som har hatt flyktningguide, fadder på praksisplass, praksisplass i kommunal regi eller har hatt en kombinasjon av norsk og praksis. Deltakerne og lærerne er ikke helt samstemte når det gjelder å vurdere norskprogresjonen. Ifølge deltakere som har hatt en kombinasjon av norsk og praksis, er det 62 % som mener de har hatt god norskprogresjon, mens lærerne mener 35 % har forbedret norskkunnskapene sine. Av de som har hatt flyktningguide/vennefamilie/fadder er det 78 % som mener de har forbedret norskkunnskapene sine, mens lærerne mener 39 % har hatt god språkprogresjon. De

som har hatt heldags og helårig tilbud rapporterer at de har hatt god norskprogresjon, mens lærerne ikke synes disse har hatt bedre progresjon enn de som ikke har hatt samme tilbudet. Ved å kontrollere for kjennetegn ved deltakerne, viser det seg at utdanningsbakgrunn og forsørgelsesbyrde (dvs. små barn, osv.) har betydning for norskprogresjonen (Lund 2003: 68-70).

6.2.7 Oppsummering

Monica Lund (2003) har i sin rapport konkludert med at de ti nye prosjektene har vært mer bevisst på å løse utfordringene med å etablere et reelt alternativ til sosialhjelp, til å utarbeide handlingsplaner, til å konkretisere kontaktpersonrollen og til å se behovet for relevant innhold til heldagstilbudet. Samtidig påpeker hun at det har vist seg vanskelig å utarbeide gode og meningsfulle handlingsplaner for alle deltakerne i prosjektene. Det ble også i liten grad gjennomført revidering av planene på en systematisk måte, og de samme tverretatlige samarbeidsproblemene går igjen i de ti nye som i de 16 første.

Tilbud om gode og relevante heldagstilbud til alle deltakere er fortsatt vanskelig å gjennomføre. Det henvises også til at det er 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. Det synes derfor å være vanskeligere i praksis enn i teorien å iverksette virkemidlene på en fullgod måte. Dette er et viktig tankekors for de som skal tilby et introduksjonsprogram med heldagstilbud (Lund 2003). Samtidig er det viktig å huske på at målsettingen med introduksjonstiltak ikke er å utvikle planer, men å øke sysselsetting og samfunnsdeltakelse blant de som deltar på tiltakene (Brochmann og Hagelund 2005:63).

Kombinasjonen mellom norsk og praksis i et introduksjonsprogram er karakterisert som svært positivt, idet deltakerne mente at det ville lette overgangen til jobb. Til tross for dette har kun 17 % fått jobb, og 6 % har begynt i ordinær utdanning av de 176 deltakerne i programmet, som er fulgt fra oppstart til avslutning. Det vil si at litt mer enn 20 % av deltakerne har kommet enten i jobb eller utdanning. Dette resultatet virker svært lavt, selv om det baserer seg på at evalueringen gjøres etter nokså kort tid, og at flere deltakere har fortsatt i introduksjonsprogrammet etter at prøveprosjektperioden er over (Lund 2003:25–59). Men ifølge evalueringen er det fremdeles mange utfordringer i arbeidet med å etablere et reelt

alternativ til sosialhjelp, utarbeide handlingsplaner, inneha rollen som kontaktperson samt å sørge for et heldagstilbud med relevant innhold (Djuve mfl 2001, Lund 2003).

De kritiske punktene på veien fra vedtak til implementering av arbeidsmetodene ute i kommunene er ifølge evalueringen manglende kompetanse hos de som skal iverksette introduksjonsprogrammene. Innføringen av nye arbeidsmetoder stiller store krav til kompetanse blant de ansatte. Etatssamarbeid krever nødvendig kunnskap hos de ulike etatene, og involverte etater har et stort kompetansebehov. Prosjektledere og kontaktpersoner må systematisere, kategorisere og fortolke en lang rekke inntrykk og en stor mengde informasjon. Aetat (NAV Arbeid) møter mange utfordringer i forhold til fremmedspråklige, flyktninger og innvandrere.

Det er særlig tre områder der det er behov for økt kompetanse innenfor det organisatoriske området: Det første er innen *kulturkunnskap*, som både har en spesifikk og en generell dimensjon. Den generelle kulturkunnskapen går ut på å forstå hva kultur i det hele tatt er, og hva det gjør med oss. Kort sagt et overordnet kultursyn og en overordnet kulturforståelse. Den spesifikke kulturkunnskapen handler om å få et faktisk innblikk i verdier, normer og tradisjoner innenfor en bestemt kultur, for eksempel den tyrkiske eller kurdiske kulturen. Økt kulturkunnskap er med på å forhindre utvikling av fordommer om ulike etniske grupper blant ansatte i introduksjonsprogrammet.

Det andre er praktisk *faktakunnskap*, som er kunnskap knyttet til regler og krav for godkjenning av realkompetanse, generell studiekompetanse. Det er også viktig å ha kunnskap når det gjelder sammenligning av yrker i andre land med yrker i Norge.

Det tredje området med behov for økt kompetanse er innenfor *metoder* i selve kvalifiseringsarbeidet så vel som mer opplæring innen kommunikasjonsmetoder og veiledningsmetodikk. Metoder for skriving av handlingsplaner, for undervisning av elever med ulik bakgrunn, takling av vanskelige situasjoner i klasserommet.

Andre implementeringshemmende faktorer har vært mangelfullt samarbeid mellom involverte etater. Manglende ressurser hos Aetat (NAV Arbeid) har gjort samarbeidet vanskelig. Et annet problem har vært ulike organisasjonskulturer hos de involverte etatene. I en etat er det tanken om at flyktningene trenger hjelp som vektlegges, mens det hos en annen etat fokuseres på veiledning slik at flyktningene kan bli selvhjulpne raskest mulig. Liten stabilitet i staben fører til at kompetansen forsvinner ut og ikke får skikkelig feste. Det er derfor viktig å ha en viss grad av stabilitet i staben, og at arbeidet som gjøres i forhold til de enkelte deltakerne dokumenteres skriftlig. Det påpekes i rapporten viktigheten i å videreføre

de arbeidsmetodene som virker og evaluere integreringsarbeidet - også etter at introduksjonsloven har trådt i kraft (Lund 2003).

7 Veien videre...

Etter at forsøksprosjektene var avsluttet og evaluert, og Introduksjonsloven ble vedtatt, er det gjort flere undersøkelser om integreringsarbeidet i kommunene. Tre undersøkelser presenteres nærmere i dette kapitlet. En av disse har gjort en undersøkelse av hvordan det gikk med deltakerne i forsøksprosjektene. De andre to undersøkelsene har tatt for seg innføring av og erfaringer med Introduksjonsloven i kommunene. Disse undersøkelsene eller forskningsrapportene er en del av datamaterialet som sammen med forsøksrapportene og intervjumaterialet danner grunnlag for bildene i oppgavens analysemodell (figur 2).

7.1 Hvordan gikk det etterpå?

I 2004 utarbeidet Hanne Cecilie Kavli et notat for Fafo med tittelen ”Hvordan gikk det etterpå?” Notatet er en oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom telefonintervjuer og registerdata, og er basert på erfaringene fra arbeidet med introduksjonsprogram i de 26 prøveprosjekter, samt nytt innsamlet materiale.

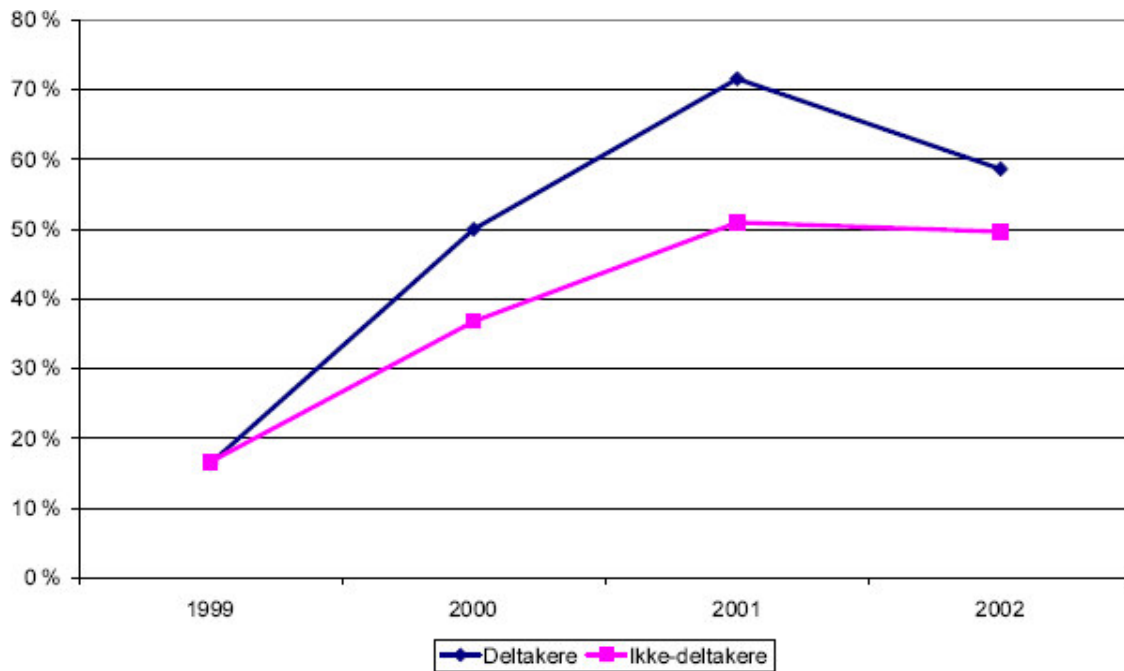
Erfaringene fra de 16 første forsøksprosjektene med introduksjonsprogram viste at flere virkemidler som ble utprøvd – alene eller i kombinasjon med andre virkemidler, ser ut til å ha hatt positiv effekt på deltakernes integreringskarrierer. De 10 siste forsøksprosjektene har også samme erfaringer – at innholdet i kvalifiseringen har stor betydning for den enkelte deltakers videre integrering i det norske samfunnet (Djuve mfl 2001, Lund 2003, Kavli 2004:9).

Da den første evalueringen ble avsluttet, var en stor del av deltakerne i forsøk med introduksjonsprogram fortsatt under kvalifisering. Denne evalueringen undersøker derfor hvordan det gikk med deltakerne tre til fem år etter at forsøkene med introduksjonsprogram startet opp. Ved å sammenligne deltakernes yrkes- og utdanningsaktivitet med andre flyktninger som innvandret i samme periode, er det mulig å si noe om effekten av å ha deltatt i et introduksjonsprogram. Hypotesen i notatet er at deltakere i prøveprosjekter har fått en mer omfattende og effektiv kvalifisering enn ikke-deltakere (Kavli 2004:13).

Notatet viser at det er en klar tendens til at prøveprosjektkommunene er mer effektive enn gjennomsnittet av øvrige kommuner, når man bruker rask overgang til ordinært arbeid som mål. Sammenhengen mellom yrkesaktivitet og deltakere i forsøk med

introduksjonsprogram versus ikke-deltakere, viser at de som har deltatt i introduksjonsprogram har kommet raskere ut i jobb enn de som ikke har deltatt, se figur 5.

Fig. 5 Prosent deltakere/ikke-deltakere bosatt i 1999 som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og bosettingsår. Overføringsflyktninger utelatt (D N=116/ I-D N=2708).



Kilde: Kavli 2004:35

Deltakelse i forsøk med introduksjonsprogram og høy yrkesdeltakelse samvarierer. Totalt sett har 80 prosent av de deltakerne som ble bosatt i 1999 vært innom arbeidsmarkedet innen utgangen av 2002, mot 64 prosent av ikke-deltakerne. Nærmere forklart vil dette si at i 2001 var over 70 % av de tidligere deltakerne i arbeid i minst en måned – 20 prosentpoeng flere enn ikke-deltakere. Fra 2001 til 2002 reduseres yrkesandelen til litt under 60 % (Kavli 2004:35-36). Dette må sies å være et svakt krav til resultat. Men undersøkelsen konkluderer med at det er en del utfordringer i implementeringen av introduksjonsprogrammet. Bl.a. er det en utfordring å sørge for at timene som tilbringes i kvalifisering fylles med et relevant innhold. Likeså er det en utfordring å finne arbeidspraksis som passer med deltakernes kvalifikasjoner. En videre utvikling av veiledningskompetanse har vært og vil fortsatt være av stor betydning. Selv om personlig oppfølging (én kontaktperson) av den enkelte flyktning har gitt gode resultater, stiller dette store krav til de ansatte. Det påpekes også hvor viktig det er å

få kartlagt hva som skal til for å få arbeidsgivere til å ta imot flyktninger på praksisplass (Kavli 2004).

Selv om 60 % av de som ble spurt mente kvalifiseringen hadde hatt stor betydning for videre muligheter på arbeids- og utdanningsmarkedet, svarte halvparten også at de hadde savnet opplæring på enkelte områder. Andelen som hadde savnet opplæring var like stor blant tidligere deltakere som blant andre flyktninger. Det var særlig disse tre elementene som ble trukket fram: 1) Jobbrelevant kvalifisering i form av arbeidspraksis eller kurs, 2) Mer eller bedre norskundervisning og 3) Veiledning og hjelp til å komme videre i det ordinære, norske utdanningssystemet. På spørsmål om hva som er den viktigste og nest viktigste årsaken til at mange flyktninger har problemer med å få jobb i Norge, svarte nesten 70 % av deltakerne i utvalgsundersøkelsen at de mener dårlige norskferdigheter er viktigste eller nest viktigste forklaring på lav yrkesaktivitet. (Kavli 2004:55).

I og med at arbeidspraksis er et av de viktigste elementene i et godt kvalifiseringsprogram, pekes det på at sluttresultatet er avhengig av at arbeidspraksisen er både relevant og kompetansegivende. Det vil derfor være av betydning å kartlegge hva som skal til for at arbeidsgiverne skal være villige til å ta imot flyktninger på praksisplass. Notatet konkluderer med at det er viktig å legge vekt på samarbeidet mellom arbeidsgivere og det offentlige for å oppfylle målsettingen i introduksjonsloven om rask overgang til arbeid (Kavli 2004:65-66).

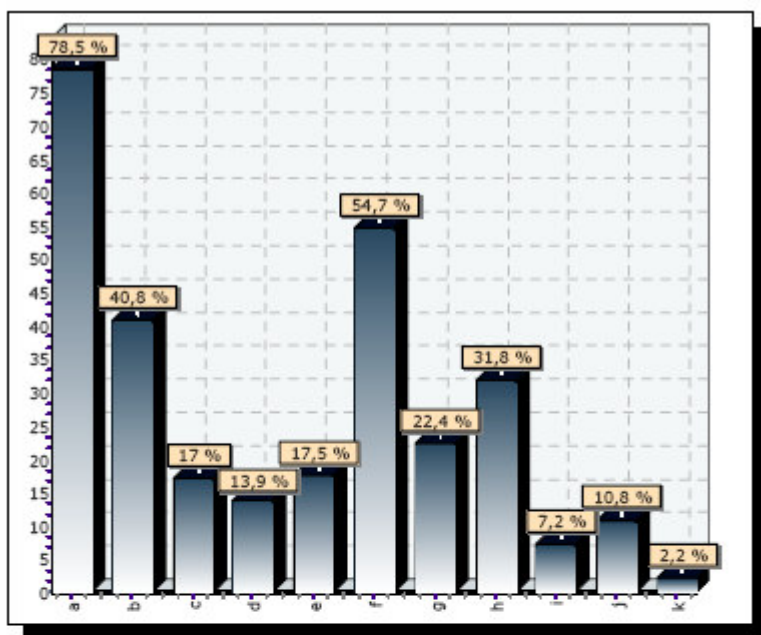
7.2 Introduksjonsordning i utvikling

Utlendingsdirektoratet (UDI) har utarbeidet en statusrapport om kommuners arbeid med nyankomne innvandrere pr. 1. september 2005 (UDI 2005). Rapporten baserer seg på en spørreundersøkelse til kontaktpersoner på introduksjonsordningen i kommuner samt bydeler i Oslo. Av 287 ansatte, var det 224 som svarte, noe som gir en svarprosent på 78. I rapporten avdekkes det en del flaskehalsar og utfordringer med introduksjonsordningen. Ifølge UDI gir rapporten et godt kunnskapsgrunnlag i det videre arbeidet med å utvikle gode tiltak på feltet. Samtidig slår den fast at introduksjonsordningens formål er ambisiøst. Målsettingen er at nyankomne innvandrere skal bli aktive deltakere i arbeids-, utdannings- og/eller samfunnsliv, og bli økonomisk selvhjulpne, forholdsvis raskt. Dette skal foregå ved deltakelse i et kvalifiseringsprogram på full tid, knyttet opp mot en introduksjonsstønning.

UDI peker på en del barrierer i arbeidet med tilrettelegging av gode kvalifiseringsprogram. Mangel på effektive tilbud og mangel på kompetanse hos de som skal håndtere ulike helse- og motivasjonsproblemer samt begrenset skolegang hos deltakerne, er noen sentrale punkter. Andre barrierer for å få deltakere i arbeid og utdanning ved programslutt, oppgis å være et begrenset næringsliv lokalt, muligheter for praksisplasser og tiltak i Aetats (NAV Arbeids) regi. Undersøkelsen viser at flere kommuner melder om manglende ressurser til introduksjonsordningen. Likeledes meldes det om vansker med å få til gode samarbeidsrutiner mellom ulike kommunale aktører (UDI 2005).

Kommunene ble bedt om å markere de tre faktorene som de mente var mest avgjørende for at deltakere kommer over i arbeid eller ordinær utdanning ved programslutt i sin kommune eller bydel. Nærmere 80 % mente at det var manglende motivasjon som var mest avgjørende for om deltakere kommer over i arbeid eller ordinær utdanning. Som nest høyeste barriere for å få deltakere over i arbeid eller ordinær utdanning, var næringslivet og arbeidsmarkedet lokalt (55 %), se figur 6.

Figur 6 Barrierer for å få deltakere over i arbeid eller ordinær utdanning



- a. Deltakerens personlige motivasjon
- b. Deltakerens utdanningsnivå/yrkesbakgrunn/ kompetanse
- c. Deltakerens nettverk
- d. Ansattes kompetanse og holdninger til arbeidet
- e. Nok bemanning til individuell oppfølging av deltakere
- f. Næringslivet og arbeidsmarkedet lokalt
- g. Egnete og tilgjengelige språk- og arbeidspraksisplasser lokalt
- h. Aetats ressurser og arbeidsmarkedstiltak
- i. Utdanningstilbudet/muligheter for realkompetansevurdering
- j. Samarbeid om og organiseringen av programtilbudet i kommunen
- k. Annet

(Kilde: Udi 2005:6)

Når det gjelder utdanningstilbud og manglende mulighet for realkompetanse, var det bare 7,2 % som mente at dette hadde betydning for om deltakere kommer over i arbeid eller ordinær utdanning ved programslutt. Faktorer som kommunene kan påvirke direkte, som ansattes kompetanse og holdninger, bemanning, tilgang på praksisplasser og organiseringen av programtilbudet, tillegges liten vekt. Derimot er egenskaper ved deltakerne og strukturelle barrierer, faktorer som tillegges størst betydning og som kommunene i liten grad rår over. Ifølge UDI har deltakernes personlige motivasjon indirekte sammenheng med gode

programrådgivere, lærere og saksbehandlere i alle instanser tilknyttet ordningen (UDI 2005:6).

Utlendingsdirektoratet anbefaler at kommunenes politiske og administrative ledere tydeliggjør forventninger til saksbehandlere og at det utarbeides resultatmål på feltet. Kommunenes toppledelse bør prioritere å gi saksbehandlere oppbacking og å fokusere på integrasjonsarbeidet. Introduksjonsstønadens regler for fravær og permisjon oppleves av de fleste kommuner som et godt virkemiddel i introduksjonsarbeidet. Utlendingsdirektoratet ser gjennom oppfølging av kommuner at introduksjonsstønadens innføring oppleves som størst forbedring i de kommunene der det jobbes aktivt med en utbetalingspraksis i tråd med lovens intensjoner. Målet med loven er at introduksjonsstønaden skal fremme at deltakerne blir økonomisk selvhjulpne samt at den skal være et alternativ til sosialhjelp.

Terskelen for å søke sosialhjelp skal være høy, slik at deltakerne kun unntaksvis skal benytte seg av dette. Introduksjonsordningen vektlegger inntektssikring i motsetning til utgiftsdekning i programtiden, og nivået på stønaden skal motivere til at deltakerne skal komme raskt i arbeid, i motsetning til den tidligere sosialhjelpens dokumenterte klientifiserende virkning. Regelverket for introduksjonsstønad stimulerer til å ta ordinært arbeid i og utenfor programtiden, da det er mulig å ha arbeidsinntekt i tillegg uten at introduksjonsstønaden blir berørt (UDI 2005:7). Dette er forskjellig fra sosialstønad, der arbeidsinntekter fører til reduksjon i stønaden, noe som kan virke inn på sosialklienters motivasjon for å begynne å jobbe. I praksis er introduksjonsstønaden høyere enn satsene for sosialhjelp. Samtidig er det knyttet vilkår om deltakelse i introduksjonsprogram for å få utbetalt stønaden.

Utlendingsdirektoratet ser på oppfølging av deltakerne som svært viktig, og understreker at profesjonelle og faglig dyktige programrådgivere er av avgjørende betydning for et vellykket introduksjonsprogram for den enkelte deltaker, for koordineringen av arbeidet og for kommunens måloppnåelse (UDI 2005:9). Selv om Utlendingsdirektoratet ikke vil anbefale en egen programrådgiverutdanning nå, påpekes viktigheten av kurs i veiledningsmetodikk og arbeid med individuell plan knyttet opp mot introduksjonsordningen (UDI 2005:11). Når det gjelder kartlegging av den enkelte deltaker, viser Utlendingsdirektoratet til at dette bør være en tverrfaglig prosess, hvor både lærere og Aetat (NAV Arbeid) bør delta. Det å kunne lage gode individuelle planer som den enkelte deltaker får et eierforhold til, er en stor utfordring (UDI 2005:12). Det er også viktig at tiltakene i introduksjonsprogrammet kjedes og koordineres, for å unngå dødtid. Undersøkelsen viser at de faktorer som bidrar mest til manglende kontinuitet i programtiden er disse:

Tabell 3. *Prioriterte faktorer som bidrar til mest dødtid og dårlig kontinuitet i deltakeres introduksjonsprogram ifølge respondentene i absolutte tall og prosent. N = 224*

Faktor	antall	Prosent
Manglende tiltaksmidler i Aetat (NAV Arbeid)	128	58
Deltakernes fravær og permisjoner	125	57
Mangel på egnete praksisplasser	117	53
Manglende tiltak i skolens fridager og ferier	80	36
Manglende ressurser til individuell oppfølging	80	36
Manglende ressurser til samarbeid blant tjenesteytere i ordningen	57	26
Manglende barnehageplass	30	14

Kilde: UDI 2005

Manglende tiltaksmidler i Aetats (NAV Arbeids) regi og deltakeres fravær og permisjoner er de to faktorene som flest respondenter mener bidrar til dødtid. Disse to faktorene viser ikke direkte tilbake på kommunens tilrettelegging. Den enkelte kommune kan i svært liten grad gjøre noe med manglende tiltaksmidler hos Aetat (NAV Arbeid). Den tredje faktoren som respondentene trekker fram, er mangel på egnete praksisplasser. Den lokale næringsstrukturen kan være en årsak til mangel på praksisplasser, men dette kan kommunen påvirke gjennom aktiv satsing og profilering overfor lokale arbeidsgivere. Manglende tiltak i skolens fridager og ferier kommer ikke opp som en av hovedbarrierene for kontinuitet i programtiden. Dette tyder på at mange kommuner har løst den tidligere utfordringen med norskopplæring i sommerferien, ved bl.a. å styre bosettingen av flyktninger i forhold til tremånedfrist for tilrettelegging av program. Dermed unngår de at den tiden voksenopplæringen holder stengt, blir et problem.

Kommuneøkonomien er også en viktig brikke for å finansiere alternativer til voksenopplæringens tilbud (UDI 2005:13-14). Utlendingsdirektoratet påpeker at det er kommunenes hovedansvar å tilby deltakeren et tilpasset heldags og helårig program, også i de tilfeller Aetat (NAV Arbeid) ikke har tiltrekkelige tiltaksmidler (UDI 2005:18). Ulike programaktiviteter rettet mot arbeid og utdanning er viktige i arbeidet med utarbeiding av handlingsplaner for deltakerne. Disse programaktivitetene kan være arbeidsmarkedstiltak i Aetats (NAV Arbeids) regi, hospitering i kommunal regi, ordinært arbeid i programmet, fag i grunnskole, innføringskurs i videregående skole, fag i videregående skole, yrkesprøving, realkompetansevurdering samt bransjekurs. Utlendingsdirektoratet anbefaler at kommunene

har en mest mulig bredde i den lokale tiltaksviften, og at det inngås samarbeid med aktører også utenfor offentlig sektor og kommunegrensen. Det anbefales også å trekke det lokale næringslivet inn i utformingen av programtiltak.

Kommuner som bosetter flyktninger må kunne drifte et tilbud som tar høyde for et mangfold av individuelle forutsetninger, behov og ønsker i deltakergruppen (UDI 2005:16–17). De tilbakemeldingene som Utlendingsdirektoratet har fått fra kommunene, viser at det er stor variasjon i vurderingen av samarbeidet mellom kommune og Aetat (NAV Arbeid) – fra svært godt til nærmest et fravær av samarbeid om deltakere i program. Blant annet meldes det om at Aetat (NAV Arbeid) mangler personalressurser til arbeid med nyankomne innvandrere. Noen kommuner melder også om at de strever med å få Aetat (NAV Arbeid) til å ta ansvar for formidling av deltakere til arbeidsmarkedstiltak og å få gehør for at Aetats (NAV Arbeids) tilbud kan være en viktig del av programtilbudet. Kommunene ser denne tendensen både på leder- og på saksbehandlernivå hos Aetat (NAV Arbeid). Aetat (NAV Arbeid) opplever på sin side at kommunene ønsker å formidle deltakere til tiltak med et for lavt språknivå og langt unna akseptabelt nivå for formidling til AMO-kurs (arbeidsmarkedsopplæringskurs). Selv om programdeltakeren er i en prioritert målgruppe, har Aetat (NAV Arbeid) flere prioriterte målgrupper å jobbe med (UDI 2005:18).

Utlendingsdirektoratet konkluderer med å anbefale kommunene å bruke rundskrivet om samarbeid mellom kommune og Aetat (NAV Arbeid) mer aktivt (Vedlegg i Rundskriv H-20/05 Introduksjonsloven om samarbeid mellom kommunen og Aetat (NAV Arbeid)). Dødtid eller ventetid i kvalifiseringen i programperioden bør unngås. Dersom Aetat (NAV Arbeid) ikke benytter tiltaksmidler i sommermånedene, anbefaler Utlendingsdirektoratet at dette gjøres kjent gjennom samarbeidsavtalen mellom kommune og Aetat (NAV Arbeid). Da kan kommunene planlegge andre tiltak for programdeltakerne i denne perioden.

7.3 Finnes det noen gode grep i introduksjonsprogrammet?

Monica Lund har utarbeidet et notat hvor hun ser på et utvalg prosjektsøknader og rapporter fra prosjekter som har fått økonomisk støtte for å arbeide systematisk i forhold til å gjøre overgangen fra introduksjonsprogram til ordinært arbeid enklere (Lund 2006:5). Det settes spesielt fokus på utvikling av metoder for god overgang fra introduksjonsprogram til lønnet arbeid, og hvorvidt disse grepene kan ha overføringsverdi til andre kommuner. Et svært viktig mål med introduksjonsordningen er å få de nyankomne raskt over i ordinært inntektsgivende arbeid. Det vil by på store utfordringer å formidle deltakere ut i ordinært arbeid etter to år i

programmet, ut fra hva en rekke kommuner har gitt uttrykk for (Djuve og Kavli 2005 i Lund 2006:7).

Lund peker i notatet på at det er flere ulike metoder og arbeidsmåter som kan lette overgangen til ordinært arbeid. Prosjektene har prøvd ut forskjellige måter. De metodene som trekkes frem som essensielle for å lykkes i arbeidet med å kvalifisere deltakerne i introduksjonsprogram til arbeidsdeltakelse, er disse:

- Stimulere deltakerne til virksomhetsetablering
- Pleie systematisk kontakt med næringslivet
- Samle aktuelle praksisplassbedrifter i en ”praksisplassbank”
- Etablere godt tverretatlig samarbeid i kommunen
- Tilby kompetanseplasser i kommunale enheter
- Benytte ambulerende lærer ute på språkpraksisplass
- Iverksette bransjespesifikke opplæringstiltak (Lund 2006:40)

Å motivere deltakerne til å starte opp *egen virksomhet*, ved etablering av deltakerbedrift samt grunnleggende innføring i entreprenørskap, er en måte å gjøre det på. En annen måte er å gi relevant *arbeidspraksis* som kan tilføre *kompetanse* som letter overgangen til ordinært arbeid. Her er det viktig å ha jevnlig og *systematisk kontakt med næringslivet*. En kombinasjon av telefon, skriftlig og personlig kontakt med ulike bedrifter og arbeidsgivere kan være et godt grep for å få flere til å ta imot praksisplasskandidater. Noen kommuner har laget seg en enkel oversikt over bedriftene, ved å samle informasjon om aktuelle bedrifter i en *praksisplassbank* (Lund 2006:39).

Norske virksomhetsledere har ifølge en bedriftsundersøkelse lite kunnskap om introduksjonsloven, og en stor del er usikker på om ordningen er noe for dem. I 2005 har 52 % av virksomhetslederne oppgitt at deres virksomhet ville stille seg positiv til å ta imot en deltaker fra introduksjonsprogrammet. 55 % av arbeidsgiverne stilte seg positive til det samme i 2004. Andelen som svarte vet ikke, var på 15 % i 2005 og 18 % i 2004. Selv om andelen som svarte vet ikke er gått noe ned, er det fremdeles en stor andel som er usikker på om dette er en ordning som passer for dem. Dette kan indikere at de har liten kunnskap om programmet. Det trekkes også fram som en viktig forutsetning at det er *gode samarbeidsrelasjoner* mellom kommunale og statlige etater. Å etablere *kompetanseplasser* i kommunale enheter, er også en måte å gjøre det på, hvis det er vanskelig å finne bedrifter som kan ta imot praksisplasskandidater. Andre momenter er å kombinere skoleundervisning med

at en *ambulerende lærer* også er ute på praksisplasser og underviser. Enkelte grupper som er motiverte for å få seg jobb innenfor en bestemt bransje, kan ha nytte av yrkesorienterte eller bransjerettede opplæringstiltak (Lund 2006:39–40). Det pekes på viktigheten av at deltakerne er motiverte. For å holde motivasjonen oppe er det lurt å arrangere opplæringstiltak som er såpass kortvarige at deltakerne opplever dem som gjennomførbare. Hyppig og tett oppfølging av deltakerne er også et viktig moment for å lykkes (Lund 2006:40).

Lund påpeker til slutt at mye tyder på at kommunene i større grad bør rette søkelyset på selve overgangen fra program til arbeidsliv. Her vil det være en utfordring å utforme kvalifisering som er relevant og ønsket i de virksomhetene flyktingene etter hvert skal arbeide i. Her vil tettere kontakt med lokalt næringsliv samt et velfungerende samarbeid med Aetat (NAV Arbeid) være essensielt. Det er også viktig å sikre at den kompetansen deltakerne har tilegnet seg i introduksjonsprogrammet, er relevant for det norske arbeidsmarkedet (Lund 2006:42–43).

7.4 Oppsummering

I disse tre undersøkelsene er samarbeid et viktig moment. Både samarbeid mellom kommunene og NAV Arbeid, samt samarbeid med næringslivet vil ha stor betydning for hvorvidt det skal lykkes å få innvandrere ut i jobb.

8 Sånn gjør vi det hos oss

I dette kapitlet vil jeg i tråd med Ragin (figur 2) presentere data, bilder og representasjon. Datamaterialet i form av intervju og tidligere undersøkelser analyseres ved hjelp av de analytiske rammene, som består av forsøksrapporter og lovverket. Disse elementene danner bilder av suksesskriterier og samarbeidskriterier. Til sammen utgjør disse elementene selve representasjonen av innføring av Introduksjonsloven i Horten. Kapitlet tar for seg både hovedspørsmålet og delspørsmålene, idet jeg ser på forholdet mellom teorien og selve praksisen med introduksjonsprogram. I tillegg analyserer jeg hvordan virkemidler og samarbeid har virket inn på suksesskriteriene.

De fire suksesskriteriene for integrering av innvandrere er som tidligere omtalt; *bedre norskkunnskaper, yrkesdeltakelse, deltakelse i ordinær utdanning og deltakelse i samfunnet for øvrig*. Med disse målene for øyet, vil jeg fortelle hvordan integreringsarbeidet har foregått i Horten. Likeledes vil jeg se på hvordan samarbeidet har vært mellom de involverte etatene i Horten. Ved å analysere intervjuene og sammenstille disse med resultatene fra foreliggende rapporter fra forsøksprosjekter og andre dokumenter, ønsker jeg å få fram om Horten så langt har lyktes i integreringsarbeidet.

Selv om IMDi har veilednings- og oppfølgingsansvar overfor kommunene og deres arbeid med introduksjonsordningen består av administrering og utbetaling av integreringstilskudd, fordeling av økonomisk støtte til prosjektvirksomhet, utviklingsarbeid og forskning, spredning av kunnskap om metoder og erfaringer, er det kommunene som har ansvaret for det daglige arbeidet med introduksjonsordningen. Gjennomføringen av introduksjonsprogram stiller krav til den enkelte ansatte som skal sørge for dag-til-dag-gjennomføringen av introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. For å gjennomføre programmet, må regler og retningslinjer konkretiseres, og det må utarbeides rutiner som er praktisk gjennomførbare i den enkelte kommune. Selv om kommunene følger reglene og retningslinjene som IMDi har utarbeidet, må det nødvendigvis bli en del lokale varianter der detaljer av praktiske årsaker blir tilpasset situasjonen i den enkelte kommunen.

Gjennom å fortelle at ”sånn gjør vi det hos oss”, ønsker jeg å få fram mer konkret hvordan arbeidet med introduksjonsordningen har foregått i Horten, samt å fortelle mer detaljert om hva som faktisk har skjedd. Slik beskriver flyktningavdelingen integreringsarbeidet i korte trekk:

Vi har stort sett fulgt reglement og lovverk fra UDI og IMDi, men med vårt eget ståsted og har prøvd å få noe brukermedvirkning i en plan som ikke har særlig mye av det. Vi har vært tydelig på at planen er brukerens eie, og i den grad brukeren kan skrive, så skriver han planen selv. Det er jo ikke mye brukermedvirkning egentlig i introduksjonsprogrammet, men det er jo gjennom utarbeidelsen av individuell plan at vi kan prøve å skape det.

Kommunene er sentrale i arbeidet med å legge til rette for integrering og mangfold på lokalplan. Kommunenes oppgave er å gi hver eneste deltaker et så godt program at deltakeren får en reell sjanse til å delta aktivt i det norske samfunnet og leve et økonomisk selvstendig liv (Kaldheim i IMDi 2006a:19). Bosetting av flyktninger gjøres i samarbeid med IMDi. Allerede i 2001 startet Horten kommune opp med et lite prosjekt med kvalifiseringsprogram, hvor det ble laget kontrakt mellom kommunen og daværende Aetat (NAV Arbeid). Prosjektet ble lagt på is i påvente av innføring av introduksjonsloven. Da integreringsarbeidet ble lovregulert gjennom Introduksjonsloven i 2004, startet Horten kommune med introduksjonsordningen. Det er i stor grad flyktningavdelingen og voksenopplæringen i Horten som har ansvaret for selve gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Helsestasjonen og NAV Arbeid er også viktige aktører i arbeidet med introduksjonsordningen, bl.a. gjennom deltakelse i tverrfaglig team. I tillegg er kommunen helt avhengige av arbeidsgivere, både offentlige og private, som kan ta imot deltakere i introduksjonsprogram til språkpraksisplasser eller arbeidspraksis. Sysselsettings- og attføringsbedriften Jobb:Intro er også en samarbeidspartner for kommunen, hvor det kan foregå bl.a. utprøving av deltakere i ulike arbeidsoppgaver, både internt i bedriften og ute på eksterne arbeidsplasser.

På bakgrunn av Rundskriv H-20/03 "Lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger og innvandrere", Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997), Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995) inngikk Horten kommune og Aetat Horten (NAV Horten Arbeid) en samarbeidsavtale om introduksjon av nyankomne flyktninger. Avtalen skal være et rammeverk og gi klare signaler om retning og roller i samarbeidet. Målgruppen er nyankomne flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering, og målet er å gi en grunnleggende kvalifisering rettet mot aktiv deltakelse i samfunnslivet, arbeidsmarkedet og/eller utdanningssystemet. Et målrettet, forpliktende samarbeid mellom etatene skal sikre en god individuell veiledning, kartlegging av kompetanse og kvalifiseringsbehov for den enkelte deltaker. Samarbeidsavtalen skal legge et grunnlag for samhandling og samordning mellom etatene, og bidra til å

- avklare ansvar og arbeidsdeling
- anbefale samarbeidsorganer og funksjonelle arbeidsmåter
- avtale felles opplæring, kompetanseutvikling og informasjonslinjer
- avtale tidspunkt for evaluering og korrigerende avtalen

Avtalen har følgende hovedlinjer for deling av ansvar mellom etatene:

Kommunen skal:

- ha hovedansvar for introduksjonsprogrammet
- gi norskopplæring med samfunnskunnskap
- oppnevne kontaktperson for programdeltakeren
- gjennomføre veiledningssamtaler
- delta i tverrfaglig team
- koordinere aktiviteter i forhold til programdeltakerens individuelle handlingsplan

Aetat (NAV Arbeid) skal:

- delta i kartleggingen av yrkes- og utdanningsbakgrunn
- gi veiledning i forhold til arbeidsmarkedet/utdanning
- delta i tverrfaglig team
- formidle til ledige stillinger
- vurdere hensiktsmessige og tilgjengelige arbeidsmarkedstiltak i tråd med programdeltakerens individuelle handlingsplan
- følge opp personer på arbeidsmarkedstiltak

Samarbeidet mellom etatene i Horten foregikk i første omgang på ledernivå, med en styringsgruppe bestående av Flyktningavdelingen, Voksenopplæringen, Helsestasjonen og Aetat (NAV Arbeid). Etter innføringen av Introduksjonsloven i Horten, ble styringsgruppen avviklet og samarbeidet videreført i tverrfaglig team på individnivå med representanter fra samme etater som for styringsgruppen. Samarbeidsavtalen er på plass, men de involverte parter er ikke så opptatt av den, noe som kom fram gjennom intervju med ansatte...

"...må ærlig innrømme at vi bruker den ikke noe særlig. Den er ikke noe viktig lenger i og med at samarbeidet er allerede der. Men selvfølgelig, i det øyeblikket samarbeidet skulle begynne å bli knirkete, smuldre opp, må vi nok kikke nærmere på den..."

En grunn til at samarbeidsavtalen ikke føles så viktig, er kanskje at samarbeidet ikke er noe problem. Men det blir påpekt fra både flyktningavdeling og voksenopplæring at det er personavhengig hvordan samarbeidet fungerer.

Siden høsten 2004 har Horten hatt 50 deltakere inne i introduksjonsprogram. Høsten 2006 har 22 av disse fått diplom som bevis for at de har gjennomført opplæringen. Av de 22 som nå er ferdig, var åtte personer på avslutningstidspunktet i fast arbeid, fire personer registrert som arbeidssøkere, tre personer i grunnskolen, tre personer med i et fattigdomsprosjekt knyttet opp til NAV Arbeid, to personer på arbeidsmarkedskurs via NAV Arbeid, en person begynt i høyere utdanning og en flyttet fra kommunen. Avslutningen av introduksjonsprogrammet ble markert med utdeling av diplom til deltakerne. Under seremonien ble det understreket både av rektor ved voksenopplæringen og ordføreren i Horten hvor viktig det er å lære norsk (Gjengangeren 15.10.06).

Erfaringene etter to år med Introduksjonsloven viser på landsbasis at andelen som avsluttet introduksjonsprogram, og enten gikk over på tiltak eller var arbeidssøkende, var på 34 %. Disse har hatt en grunnleggende kvalifisering gjennom to år, og skal være klare til å gå ut på arbeidsmarkedet. Dette viser at kommunene skriver ut deltakerne av programmet etter to år, selv om de ikke er i arbeid eller utdanning. Dette til tross for at kommunene har muligheter til å forlenge programtiden til inntil tre år (Imdi 2006a:11). Når det gjelder Horten, så har to deltakere fått forlenget programtiden til tre år.

8.1 Tverrfaglig team

Rundskrivet om samarbeid mellom kommunen og Aetat (NAV Arbeid) om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (P-6-2003), beskriver ansvar og forpliktelser etter introduksjonsloven. Som et verktøy i arbeidet skal Aetat lokal (NAV Arbeid) etter initiativ fra den enkelte kommune inngå forpliktende samarbeidsavtale med vedkommende kommune om introduksjonsordningen. Rundskrivet gir retningslinjer for hvordan dette samarbeidet mellom den enkelte kommune og Aetat (NAV Arbeid) skal foregå og nevner at det "kan være hensiktsmessig at arbeidet med introduksjonsprogram foregår i tverrfaglige team. Teamorganisering er en metode som kan bidra til en bedre samordning av virkemidler fra ulike instanser" (IMDi 2006:18).

Et tverrfaglig samarbeid i offentlig sektor innebærer at flere arbeidstakere som representerer ulike profesjoner og instanser skal arbeide sammen om å gi helhetlige tilbud til

brukerne av offentlige tjenester. For at tverrfaglig samarbeid rent organisatorisk skal være vellykket, er det en del premisser som må være til stede, som for eksempel klare og forpliktende felles eller kollektive mål. Målene må ikke bare være relatert til den enkelte virksomheten og profesjonen. Profesjoner og profesjonsinteresser er blitt sett på som en hindringsfaktor for et velutviklet tverrfaglig samarbeid. Det kan dreie seg om en kamp om faglig grunnlag og tilnærminger i arbeidet med å etablere tjenester og tiltak for brukerne. Det kan også være motsetninger mellom profesjonene når det gjelder forståelse av brukerne (Nordahl 2001:243-245).

I Horten består tverrfaglig team som nevnt av ansatte på flyktningavdeling, voksenopplæring, NAV Arbeid og helsestasjonen. Oppgavene er å utarbeide og evaluere individuelle handlingsplaner sammen med den enkelte programdeltakeren. Teamet er sammensatt etter behov, og organisert rundt den enkelte programdeltaker og dens individuelle plan. Programdeltakeren deltar på møter i tverrfaglig team når deltakerens individuelle handlingsplan skal revideres, eller andre ting vedrørende deltakeren skal diskuteres. Tverrfaglig team har også møter hvor programdeltakere ikke møter, når saker av generell karakter tas opp, som for eksempel ved planlegging av høstferie eller vinterferie. I og med at deltakere i introduksjonsprogram ikke skal ha fri i skolens ordinære ferieuken, er det nødvendig å finne andre tiltak for dem når lærerne ved voksenopplæringen har ferie. Dette kan løses ved at helsesøster har temaundervisning om et helserelatert tema, NAV Arbeid orienterer om arbeidsmarkedet, eller at de får oppgaver til selvstudium. Tverrfaglig team kommer også sammen når det nærmer seg avslutningsdato for flere deltakere i introduksjonsprogram, for å diskutere eventuelle behov for arbeidsmarkedskurs eller andre gruppebaserte tiltak som kan være aktuelt for flere av de som er ferdige i introduksjonsprogrammet.

8.2 Flyktningavdelingen

Flyktningavdelingen er ansvarlig for å bosette det antallet flyktninger som til en hver tid er vedtatt av kommunestyret. Bosettingsarbeidet innebærer å skaffe egnete boliger til den enkelte flyktning eller flyktningfamilie, hjelp til innkjøp av utstyr og møbler, tilrettelegging og veiledning den første tiden i kommunen.

Flyktningavdelingen er også hovedansvarlig for kommunens Introduksjonsprogram for flyktninger, med et toårig kvalifiseringsløp hvor den overordnede målsettingen er å styrke flyktningenes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske

selvstendighet. Gjennom introduksjonsprogrammet er kommunen forpliktet til å tilby alle nybosatte flyktninger et individuelt tilrettelagt kvalifiseringsopplegg. Kvalifiseringsopplegget er knyttet til en stønad (introduksjonsstønad) som utbetales til de flyktninger som deltar i programmet. Tilbudene i Introduksjonsprogrammet skal utvikles og gjennomføres i tett samarbeid med Horten kommunale Voksenopplæring, NAV Horten Arbeid, kommunale og private arbeidsgivere og frivillige organisasjoner. Den enkelte flyktningen som deltar i programmet skal ha oppfølging av Flyktningavdelingens kontaktpersoner/konsulenter. Konsulentene gir også støtte og veiledning til familien i sin helhet i samarbeid med andre etater.

Flyktningavdelingen innkaller til tverrfaglig team ved behov. Det kan være dersom en deltaker ønsker å endre sin individuelle plan, eller ved behov for å diskutere andre ting vedrørende introduksjonsordningen, som for eksempel tiltak for introduksjonsdeltakerne i skolens ferier. I tillegg til introduksjonsprogramdeltakere har flyktningavdelingen ansvar for den individuelle oppfølging av bosatte flyktninger som ikke deltar i programmet, men som har behov for støtte og veiledning. Dette oppfølgingsarbeidet er begrenset til fem år etter bosettingen i kommunen.

Når det gjelder kompetansen hos de ansatte på flyktningavdelingen, har ikke etaten fått tilført midler til oppgradering av denne, men bruker de kursmidlene de har. De har heller ikke fått tilført ekstra ressurser etter at introduksjonsloven ble innført 1. september 2004. I stedet har de blitt fratatt ressurser i form av en kuratorstilling, slik at avdelingslederen har måttet fungere som kurator i tillegg til sin stilling som leder. En av de andre kuratorene har fått ansvaret for alle tunge brukere i tillegg til oppfølging av alle som er i introduksjonsprogrammet. Dette går ut over bestemmelsen om at personer med rett til introduksjonsprogram som er bosatt i kommunen, i løpet av en periode på 3 måneder skal være tilbudt plass i et program. Ifølge flyktningavdelingen ”henger som regel dette i en tynn tråd”. Det beskrives som kjempekrevene å få mange bosatte flyktninger inn i et opplegg i løpet av de første tre månedene, særlig ut fra at avdelingen har mistet en stilling.

Kompetansen hos de ansatte er god, og de fleste har sosialfaglig utdanning og universitetsutdanning. Kompetansebehovet når det gjelder kulturforståelse, landkunnskap og spesifikk kulturkunnskap er ikke sett på som et problem. Når det gjelder relasjonen mellom ansatt og deltaker, er det gjerne andre ting det handler om. Mellommenneskelige relasjoner er viktigere i denne fasen, men det understrekes fra flyktningavdelingen at det selvfølgelig er nyttig å kunne noe om landene som deltakerne kommer fra. De fleste liker å snakke om seg selv, og da kan slik kunnskap være nyttig for å komme i gang med en samtale. Å ha

religionshistorie som bakgrunn, oppleves også som nyttig, spesielt fordi det kan komme kommentarer som:

”Nei, det kan jeg ikke gjøre, fordi det står i Koranen, og det er ikke lov” Men gjør det nå egentlig det? Selv om man er muslim og sier at noe står i Koranen, så er det ikke sikkert at det gjør det. De som ikke kan lese eller skrive, har jo fått Koranen overlevert muntlig gjennom generasjoner, og hver gang den fortelles, preges den av tolkning og forståelse. En del av det folk sier står i Koranen, er mer en kulturell kutyme enn et religiøst forbud fra Koranen.

Arbeidet med individuell plan eller handlingsplan for den enkelte deltaker i introduksjonsordningen, blir utarbeidet av flyktningavdelingen i samarbeid med deltakeren. Planen er formulert med spørsmål om hovedmål og delmål, ikke som tiltak. Deltakeren skal selv fylle ut tiltakene i planen. Ut fra samarbeidsavtalen skal NAV Arbeid inn i bildet allerede ved utarbeiding av handlingsplan. I praksis gjøres ikke dette i Horten. Ifølge flyktningavdelingen har det ikke vært hensiktsmessig at NAV Arbeid er med i selve kartleggingen av den enkelte deltaker, særlig hvis personen ikke har utdanning eller praksis fra før. Det er først og fremst grunnleggende norskopplæring som må på plass før de kommer så langt at de skal ha kontakt med NAV Arbeid. Men flyktningkontoret ser også at der hvor en deltaker ikke trenger så mye opplæring for å kvalifisere seg videre, burde NAV Arbeid vært med i arbeidet med utarbeidelse av handlingsplan. Men dette er ting som flyktningavdelingen ikke vet før de sitter med kartleggingsarbeidet. I slike tilfeller kan en løsning være å innkalle til tverrfaglig team raskt etter at deltakeren er begynt i kvalifiseringen. Da vil kontakten med NAV Arbeid bli opprettet tidlig og ting kan skje raskere enn det gjør i dag. Flyktningavdelingen ser det som et poeng at NAV Arbeid kommer tidlig med i arbeidet med å lage handlingsplaner der dette er hensiktsmessig. Flyktningavdelingen vil vurdere dette ved kartlegging og innkalle til tverrfaglig team.

NAV Arbeid ser ikke det store poenget med at de skal være med tidlig i kvalifiseringsarbeidet for alle deltakerne:

..det er ikke så mye vi kan gjøre før de har et visst ståsted i norsken. Og før de har fått opplæring i norske vaner, norsk språk og sånt så er det veldig vanskelig å kunne gi dem noe hjelp. Kommer de til Norge fra for eksempel Somalia, og vil ha jobb, så er det jo språket de først og fremst må ha inn før de kan tenke på å få seg jobb.

Voksenopplæringen har et mer nyansert syn på dette:

For enkelte personer er det ikke viktig at NAV Arbeid kommer tidlig på banen. For andre kommer NAV Arbeid for sent inn. Først og fremst er det viktig at deltakerne lærer språket. Det er først når de nærmer seg slutten på introduksjonsprogrammet at NAV Arbeid er aktuelt. Men det kan være viktig at NAV Arbeid kommer tidligere på banen dersom det er nødvendig i forhold til handlingsplanen. Handlingsplanene bør gjennomgås i tverrfaglig team, slik at NAV Arbeid kan være orientert.

Horten kommune har ikke har så mange tiltak å velge i, og deltakeren er henvist til å velge mellom de tiltakene som finnes. Erfaringene er at de fleste finner tiltak som passer bra. Det burde kanskje vært flere tiltak, fordi det kan bli en slags masseproduksjon. Ifølge tidligere evalueringer av introduksjonsprogram er det mye som tyder på at tilgjengelige tilbud blir retningsgivende for utformingen av individuelle handlingsplaner, fremfor deltakernes ønsker og behov (Brochmann og Hagelund 2005:62).

Deltakeren skal selv fylle inn hovedmål, delmål og hvilken progresjon de ønsker, eller som de ser at de kan klare. Selv om intensjonen er at deltakeren gjennom å fylle ut disse målene for kvalifiseringen, skal få et eierforhold til sin individuelle plan, er det ikke lett å få til dette i praksis. Deltakerne blir bedt om å ha et eierforhold til planen, men det er ikke dermed sagt at de får det. I realiteten er det de færreste som har et eierforhold til planen, og de fleste vet ikke hvor planen er. De får bare beskjed om at dette er deres plan, og at den skal de eie. Deltakerne får også informasjon om at de kan innkalle til møte i tverrfaglig team, dersom det er ønske om endring av planen. Det skal være brukeren som på en måte tar initiativet til endring av individuell plan. Men hvis deltakeren ikke gir beskjed til flyktningavdelingen om at han ønsker møte med tverrfaglig team, og de får høre ad omveier at han har endret plan, innkaller de teamet.

En av informantene som hadde deltatt i introduksjonsprogram sa følgende om individuell plan:

”Jeg følte at det var min plan. Hadde planer om å studere videre, ta Bergenstesten osv., men endret planen da jeg fant ut at jeg kunne begynne å jobbe med det jeg hadde fra før, og da jeg fikk mulighet til å gå på etablererkurs.”

En annen deltaker syntes at individuell plan bare var tull:

”Fikk ikke gjøre noe skikkelig jobb. Jeg kan gjøre mekaniske jobber, men det fikk jeg ikke prøve meg i. Jeg skjønner ingenting av introduksjonsprogrammet, vi skulle være i ordningen i to år, gå på skole og lære norsk. Og etter at to år er over – ingenting. Får ingen jobb eller noe kurs.”

Hensikten med individuelle planer er å kvalifisere deltakerne slik at de lettere kan komme over i enten utdanning eller arbeid. For å få deltakerne over i arbeid, er det viktig å få arbeidsgiverne på banen. Holdninger som formidles fra næringslivet i egen kommune er av stor betydning for dette arbeidet, noe som flyktningavdelingen har varierende erfaring med:

Kommunen er ikke den største aktøren når det gjelder å tilby praksisplasser, selv om en del av sykehjemmene er blitt veldig flinke til å ta inn fremmedspråklige, men kommunen generelt har jo ingen policy på å ta inn fremmedspråklige på praksisplass, og da tenker jeg – hva er årsaken til at de ikke gjør det? Noen av de jeg har snakket med sier at det er tid- og ressurskrevende, selv om vi sier at deltakerne vil bli fulgt opp av en lærer fra Voksenopplæringen eller fra NAV Arbeid. Men det er noen enkelte sjeler innimellom som er veldig velvillige, men generelt.... Jeg har jo snakket masse om holdninger, men det løser liksom ikke. Så jeg vet ikke om det kommer an på enkeltindivider, hvem som sitter i enkelte posisjoner osv. I forhold til å forankre noe øverst i systemet, kan det være en idé å ta en prat med rådmannen, han er jo forholdsvis ny....

8.3 Voksenopplæringen

Horten kommunale voksenopplæring har 27 ansatte og pr. oktober 2006 hadde de 153 elever med innvandrerbakgrunn og 50 norske elever. Elevmassen representerer 42 nasjoner. Voksenopplæringen tilbyr norskopplæring med samfunnsfag for innvandrere, eksamensrettet grunnskole (1-årig, 2-årig eller 3-årig), spesialundervisning og logopedhjelp. De foretar også kartlegging i forhold til dysleksi/dyskalkuli og realkompetansevurdering for grunnskolen. De organiserer språkpraksisplasser, både for elever i introduksjonsprogram og andre, og har tilbud om praktisk norsk i samarbeid med en kommunalt ansatt aktivitør.

Norsk i praksis har til hensikt å kartlegge og teste ut praktiske ferdigheter hos deltakere som ikke har bakgrunn fra skole eller arbeidsliv, parallelt med norskopplæring.

Deltakerne får prøve seg i forskjellige arbeidsoppgaver, som for eksempel maling, snekring, skruing, mekking, avfallshåndtering, hagearbeid, vaktmesterarbeid. Hensikten med norsk i praksis er å motivere til å lære norsk, særlig for dem som ikke er motivert til å sitte på skolebenken. Selv om dette er et godt tilbud til de fleste i denne gruppen, er det ikke alle deltakerne som har positive erfaringer:

”Vi ble behandlet som barn. Fikk bare beskjed om å gå dit, gjør det, gjør det. Fikk ikke gjøre en skikkelig jobb.”

Voksenopplæringen har i tillegg prosjekter der de for eksempel samarbeider med NAV Arbeid om Bergenstestkurs (norskprøve for de som skal ta høyere utdanning). Opplæring i samfunnskunnskap inneholder temaene demokrati og velferd, skole og utdanning, arbeid, arbeidsliv og arbeidsmarked, barn og familie, helse, befolkningsstruktur og naturforhold samt informasjonssøking.

Norskopplæring med samfunnskunnskap

Voksenopplæringen opererer med ulike ferdighetsnivå i norskopplæringen; elementært, selvstendig og avansert nivå. Elevene følger den læringshastigheten eller det ”spor” som er realistisk kvalifiseringsmål for den enkelte. Den tidligere betegnelsen Språkprøven er nå erstattet med Norskprøve 3. Eksamen innenfor Norskprøve 2 og 3, samt Bergenstest arrangeres eksternt, mens Norskprøve 1 arrangeres av Voksenopplæringen selv.

Elevene deles inn i

- spor 1 elever – elever som tar muntlig Norskprøve 3 og skriftlig Norskprøve 2
- spor 2 elever – elever som tar muntlig Norskprøve 3 og skriftlig Norskprøve 3
- spor 3 elever – elever som tar muntlig og skriftlig Norskprøve 3 eller Bergenstest
- Alfa-elever – elever som tar muntlig Norskprøve 2 og skriftlig Norskprøve 1

Norskprøve 1 hører inn under ferdighetsnivået elementært, der elevene skal kunne det helt elementære innenfor norsk språk.

Kriterier for å bestå Norskprøve 2, er at deltakerne kan forstå ytringer og vanlige uttrykk på et enkelt og tydelig språk relatert til hverdagslivet. De må kunne lese og forstå korte og enkle tekster, samt skrive korte, enkle beskjeder og meldinger. De må kunne utveksle direkte enkel informasjon om personlige forhold og kjente emner og forstå det som sies i enkle, dagligdagse samtaler. Dette er innenfor ferdighetsnivået selvstendig.

For å bestå Norskprøve 3 må deltakerne forstå hovedpunktene i informasjon som formidles på en klar og enkelt måte. De må kunne lese og forstå tekster som er skrevet i et direkte og klart språk og hvor innholdet er strukturert. De må også kunne skrive forståelig og sammenhengende tekst, og klare seg i de fleste samtaler som forekommer i dagliglivet. Norskprøve 3 er innenfor et avansert ferdighetsnivå.

De som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er, som tidligere nevnt, personer med asylstatus, herunder overføringsflyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, personer med kollektiv beskyttelse samt familiegjennforente med disse gruppene eller familiegjennforente med norske eller nordiske borgere. De som bare har plikt til opplæring, er arbeidsinnvandrere utenfor EFTA/EØS-området, samt familiegjennforente med disse. Disse må selv betale for opplæringen. Grupper som verken har rett eller plikt til gratis norskopplæring er studenter, au pairer og andre med midlertidig opphold, samt personer med opphold etter EFTA-/EØS-regelverket. Disse kan melde seg på kurs og betale for dette, hvis skolen har kapasitet til å gi dem et tilbud.

Den grunnleggende kvalifiseringen i form av opplæring i norsk er individuelt betinget. Deltakerne har ulikt utgangspunkt for læring. Noen har grunnutdanning fra før, noen har utdanning på videregående nivå, mens andre har høyere utdanning. Men en del av dem har ingen skolegang fra før, de er analfabeter og kan ikke lese eller skrive på sitt eget morsmål når de kommer hit. For denne gruppen synes målsettingen om kvalifisering til utdanning eller arbeid i løpet av en toårsperiode å være svært ambisiøs, eller som Voksenopplæringen sier:

*Analfabeter **kan** ikke lære å snakke, forstå og skrive et språk i løpet av to år. De lærer det kanskje aldri. Hva slags jobb får man etter to år i introduksjonsordningen?*

Språkpraksis

Det er viktig å skille klart mellom språkpraksis og arbeidspraksis. Språkpraksis er en del av selve norskopplæringen, og er utenfor NAV Arbeid sitt ansvarsområde. Det er kommunens ansvar å finne språkpraksisplass, og målet med denne typen praksis er å bedre norskkunnskapene. Språkpraksis kan brukes i en tidlig fase av introduksjonsprogrammet, og norsklærer har ansvar for oppfølging/undervisning ute på arbeidsplassen. Hensikten med språkpraksis er å praktisere norsk i reelle situasjoner utenfor klasserommet. I Horten blir ikke undervisning ute på språkpraksisplassene praktisert fordi det ikke er ressurser til det. Det er vanskelig når man har en og en elev pr. arbeidsplass, det blir for dyrt. Voksenopplæringen har

tidligere positiv erfaring med undervisning ute på praksisplass, da de hadde 15 elever som var i praksis hos samme arbeidsgiver. Selv om lærerne er veldig positive til å flytte noe av undervisningen ut av klasserommene, har mangel på ressurser gjort dette vanskelig. Men det jobbes med å få til bedre oppfølging av deltakerne ute på språkpraksisplassene. Språkpraksisplasser behøver ikke å være i overensstemmelse med deltakers endelige yrkesønske, siden formålet er språktrening. Det er anbefalt at plassene bør være i kommunale virksomheter, frivillige organisasjoner eller i andre sammenhenger der deltakeren får praktisere norsk. Ifølge voksenopplæringen er relevant språkpraksis avhengig av bakgrunn:

”Språkpraksisplass velges ut fra målsetting om at det skal være språkpraksis og ikke arbeidspraksis. Noen deltakere tenker ut fra tidligere erfaring og ikke at det er språkopplæringen som er viktig. Det kan være vanskelig å få deltakerne til å forstå dette.”

En av deltakerne har kommet med synspunkt på nettopp dette:

”De som jobber med introduksjonsordningen skulle finne praksisplasser som passer med den bakgrunnen som deltakerne har. Det er viktig å få holde på med noe som man behersker fra før.”

En annen deltaker hadde dette å si om språkpraksisplass:

Jeg fikk ikke bestemme selv hvor jeg ville i språkpraksis. Det var voksenopplæringen som ga beskjed om hvor jeg skulle være. Jeg syntes det var greit med språkpraksis på sykehjem. Men det blir ikke så mye praktisering av språket, fordi de syke ligger mest og sover, de snakker lite. Og de som jobber der er opptatt med jobben, de snakker også lite. Det blir mest snakking i matpausen. Jeg tror den beste plassen å være i språkpraksis er i barnehager. Der må man prate hele tiden.”

Selv om det er språkopplæringen som er viktig på en slik praksisplass, er det også viktig at deltakerne føler at de tas på alvor. Å få en språkpraksisplass innenfor et område som de har erfaring fra, kan gi den tryggheten som skal til for å gli inn i miljøet og tilegne seg språket og rutinene som er nødvendige for etter hvert å fungere i et ordinært arbeid.

8.4 NAV Arbeid

I Horten ble trygdekontoret, Aetat (NAV Arbeid) og sosialetaten – herunder flyktningavdelingen - samlokalisert den 13. september 2006. Inntil videre er det bare samlokaliseringen som er på plass, selve etableringen som NAV-kontor er planlagt til 31. august 2007. Selv om etableringen av NAV-kontoret ikke er på plass ennå, har samlokaliseringen gitt resultater i form av naturlig samarbeid. Når saksbehandlere fra de tre etatene sitter sammen i åpne landskap, er det lettere å knytte kontakter og skape et godt samarbeid. Etablering av team er allerede påbegynt. Som eksempel kan nevnes ungdomsteam, hvor sosial og arbeid samarbeider om å få ungdom bort fra sosialhjelp og over i arbeid. Inntil etableringen av NAV-kontor er på plass, brukes betegnelsen NAV Horten, med enten arbeid, trygd eller sosial som undertittel. Brukerne av tidligere trygdekontor, Aetat og sosialetaten kommer nå til et felles brukersenter med fire ”skranker” som betjenes av personer fra tidligere Aetat, trygdeetaten og sosialkontoret.

Brukerne som kommer til NAV Horten, må trekke kølapp i brukersenteret, og blir ekspedert ved den ”skranken” som er ledig, uavhengig av om det gjelder spørsmål vedrørende trygd, sosialhjelp eller arbeid. I brukersenteret er det også en ”øy” med PC-er hvor arbeidssøkere kan registrere seg, sende meldekort, skrive jobbsøknader m.m. Saksbehandlerne fra tidligere Aetat, trygdeetaten og sosialkontoret jobber stort sett i åpne landskap, og har timeavtaler med sine brukere i samtalerom som de må bestille på forhånd. Det finnes også et par stillerom i tilknytning til brukersenteret, der man kan ta samtaler på sparket med brukere som kommer og ber om det. Det er PC-er på samtalerommene og på stillerommene, men for å kunne bruke dem, må man være utlogget fra PC-en på sin stasjonære arbeidspult. Derfor vil samtaler som ikke er planlagt, medføre mye ut- og innlogging med mange passord og systemproblemer som ofte oppstår som følge av dette. Terskelen for å komme inn til saksbehandlerne hos NAV Arbeid er derfor blitt noe høyere enn tidligere, da alle hadde egen kontor, og stort sett satt med åpen dør. Brukerne kunne da bare stikke innom kontoret for et prat hvis det passet. Nå er døra fra brukersenteret og inn til saksbehandlerne låst, slik at samtaler må avtales på forhånd, eller det må trekkes kølapp og gjøres avtale via en av dem som jobber i brukersenteret. Et av formålene med NAV-reformen var å gjøre det enklere for brukerne, og tilpasse forvaltningen til brukernes behov. Men er det kanskje slik at brukerne har en annen oppfatning av hva som er enklere for dem, enn hva forvaltningen har bestemt? Brukere kan føle seg overkjørt av at forvaltningens paternalistiske måte å opptre på, der de profesjonelle er de som vet hva som er best for brukerne (Solheim 2001:95). Men for

saksbehandlerne blir arbeidsdagene mer oversiktlige, når flere samtaler er avtalt og forberedt, enn når ting må tas på sparket.

Alle arbeidssøkere som ikke er registrert som norske statsborgere i folkeregisteret, må dokumentere gyldig arbeids- og oppholdstillatelse for å kunne stå registrert som arbeidssøkere og benytte seg av NAV Arbeids tjenester. Det er oppholdsgrunnlaget (type arbeidstillatelse) som styrer hvilke tjenester disse arbeidssøkerne kan benytte. En asylsøker som kan fremvise registreringsbevis for asylsøkere med innstemplet midlertidig arbeidstillatelse samt legitimasjon, kan få informasjon og formidlingsbistand hos NAV Arbeid, men kan ikke delta på arbeidsmarkedstiltak. Flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og andre innvandrere som har generell arbeidstillatelse/bosettingstillatelse (for eksempel utenlandske statsborgere som er gift med norske statsborgere) må vise passet sitt hvor en innklistret ”sticker” viser hvilken type oppholds- eller arbeidstillatelse vedkommende har i Norge. ”Generell arbeidstillatelse” gis for ett eller to år av gangen, og må registreres med sluttdato i NAV Arbeid sitt datasystem. ”Bosettingstillatelse” er permanent (kan søkes etter tre år i Norge), og skal derfor ikke registreres med sluttdato ved registrering hos NAV Arbeid (<http://intranett.navet.no>).

Personer som er i introduksjonsordningen kan registrere seg hos NAV Arbeid selv om de nettopp er startet i introduksjonsordningen. Alle som kommer til NAV Arbeid og vil registrere seg som arbeidssøkere, skal fortrinnsvis gjøre dette selv via data (internett) og sende meldekort via internett hver 14. dag, for å stå som aktiv arbeidssøker. Deltakere i introduksjonsordningen som ønsker å stå registrert som arbeidssøker hos NAV Arbeid, skal registreres med at de er deltakere i introduksjonsordningen og sluttdato for introduksjonsprogrammet. De skal også registreres med statusgruppe ”ikke arbeidssøkere”. Grunnen til at de skal registreres i systemet selv om de ikke er å anse som reelle arbeidssøkere, er at det skal kunne dokumenteres at NAV Arbeid har vært inne i bildet på et tidlig tidspunkt i introduksjonsprogrammet/kvalifiseringen. Når de nærmer seg slutten av introduksjonsprogrammet, og de er klare for arbeidsmarkedstiltak, skal NAV Arbeid endre statusgruppe til ”arbeidssøker”.

I løpet av de siste årene har det vært store endringer når det gjelder å registrere seg som arbeidssøker hos NAV Arbeid. Tidligere ble alle som skulle registrere seg, tatt med inn til en saksbehandler som registrerte navn, adresse, utdanning, praksis, jobbønsker og andre relevante opplysninger. Saksbehandlerne hadde mer en hjelperrolle. Nå er alt basert på at arbeidssøkeren selv skal registrere seg via data, ved hjelp av en engangskode som de får ved å

henvende seg til den som sitter i brukersenteret. Ansatte i brukersenteret skal selvfølgelig hjelpe brukerne med registreringen på data, dersom brukerne har behov for det.

For å illustrere hvordan en deltaker i introduksjonsordningen kan oppleve et møte med NAV, har jeg konstruert følgende historie:

Ali er deltaker i introduksjonsordningen, og ønsker seg en ettermiddags-/kveldsjobb i tillegg til språkopplæringen. Han vil så gjerne tjene penger i tillegg til introduksjonsstøtten, slik at han kan komme få nok inntekt til å kunne få familien sin til Norge. Han snakker og forstår litt norsk, men er ikke så flink til å skrive ennå. Han kommer til NAV i Horten og trekker en kølapp. Det er mange som står eller sitter og venter på tur. Han går bort til skranken når hans nummer kommer opp. Han forklarer så godt han kan at han vil ha hjelp til å finne seg en jobb. Dersom han er svært dårlig til å forklare seg, kan han i verste fall få beskjed om at han må kunne mer norsk for å kunne registrere seg som arbeidssøker. Han kan også få beskjed om å registrere seg via internett, og bli henvist til en ledig maskin, og bli tilbudt hjelp av en i brukersenteret til selve registreringen. Dersom personen i skranken vurderer at det er behov for mer enn hjelp til selve registreringen, kontaktes en saksbehandler som fungerer som bakvakt eller en ansatt som har ansvar for oppfølging av fremmedspråklige. I denne historien, kontaktes en ansatt med ansvar for oppfølging av fremmedspråklige.

Ali blir med inn på et "stillerom", og gjennom samtale avklares hans status; han deltar i introduksjonsprogram, og ønsker en jobb i tillegg til språkopplæringen. Han bør ha med sin individuelle plan, for å vise hvilke mål han har i kvalifiseringen. Han bør også ha med pass, for å registrere innvandrerststatus/type arbeidstillatelse. Dersom disse tingene er på plass kan han få hjelp til å registrere seg som arbeidssøker. Han får informasjon om at han kan velge om han vil sende meldekort annenhver uke via internett eller i posten. Han kan komme til NAV og få hjelp til å sende meldekort via internett. Han trenger å ha et brukernavn og passord, og dette lager han første gang han registrerer seg i datasystemet. Han får en engangskode (legitimasjonskode) av saksbehandleren, og får hjelp til å registrere seg som arbeidssøker og legge inn tidligere utdanning, praksis, jobbønsker og andre relevante opplysninger. Han blir informert om at alle skal sende meldekort – selv om de ikke mottar økonomiske ytelser fra NAV Arbeid. Passordet som han har laget, varer i 90 dager. Da må han lage seg et nytt. Hvis han glemmer brukernavn og passord, må han ringe et oppgitt nummer, og brukernavn og nytt passord blir sendt til hans nærmeste NAV Arbeid i to forskjellige forsendelser. NAV Arbeid sender så disse videre til brukeren. Eller han kan komme til NAV Arbeid og be om hjelp, så kan de i brukersenteret ringe brukerstøttetelefonen

og få oppgitt hans brukernavn. Dersom han har en mobiltelefon, kan han ved hjelp av brukernavnet sitt gå inn på NAV sin hjemmeside og bestille nytt passord til sin mobiltelefon. Han får da et foreløpig passord, som han må endre før han kommer inn på sin side. Etter at han har blitt registrert som arbeidssøkere via data, vil opplysningene som er lagt inn, bli gjennomgått av en saksbehandler hos NAV Arbeid, og han vil bli registrert som ”deltaker i introduksjonsprogram” med en sluttdato.

For Ali er denne selvbetjeningsløsningen hos NAV Arbeid et system som oppleves vanskelig. Han er ikke vant til å jobbe med datamaskin og er ikke vant til å hankses med brukernavn og passord. Det er vanskelig for han å forstå at dersom han ikke sender inn meldekort hver 14. dag, så faller han ut av systemet. Han tror at når han har registrert seg, så er han i systemet. Selv om han har fått hjelp til å registrere seg som arbeidssøker, og fått tilbud om å komme innom hver 14. dag for å få hjelp med å sende meldekort, kan det hende at han glemmer det, og dermed faller ut av systemet. Dvs. han har fremdeles sitt brukernavn, men passordet er ute. Da må han ta hele runden med enten å ringe for å få et nytt passord, eller bestille til sin mobiltelefon. Det hender derfor at en saksbehandler hos NAV Arbeid - som kanskje er i en presset arbeidssituasjon – noen ganger sier til fremmedspråklige at de bør kunne mer norsk før de registrerer seg som arbeidssøkere. Saksbehandlerne vet også av erfaring at det er svært vanskelig for en som kan lite norsk å få jobb. Enkelte har den oppfatningen at de bare kan registrere seg hos NAV Arbeid, så får de en jobb. Det nytter ikke å forklare at for å få en jobb, må de selv skrive søknad på utlyste jobber, og ta kontakt med arbeidsgivere. Da er det også viktig at de har tidligere erfaring eller utdanning å vise til. Det er også en kjensgjerning at mange arbeidsgivere vegrer seg for å ta inn noen som kan for dårlig norsk.

For Ali er nok første møte med NAV ganske frustrerende. Han føler at han har fått lite hjelp. Det er jo en jobb han trenger, han må tjene nok penger til å få familiejenforening, og da synes brukernavn, passord og meldekort å være mer et hinder enn en hjelp for Ali.

I og med at forvaltningen i NAV skal forholde seg til innvandrere på samme måte som til øvrige innbyggere, vil det være naturlig at innvandrere også får beskjed om å registrere seg som arbeidssøkere via data. Men samtidig skal hver enkelt bruker møtes med utgangspunkt i hans eller hennes helt spesielle behov, preferanser og muligheter. Det kan være ulike syn på om minoritetsbefolkningen har spesielle behov som må møtes med særskilte tjenester eller om de bør omfattes av generelle tiltak som gjelder alle brukere. Brukerretting og brukermedvirkning innebærer et generelt krav til å se og ivareta den enkelte brukers behov.

Brukermedvirkning skjer i relasjon mellom bruker og ansatt, i sannhetens øyeblikk. Brukeren kommer til forvaltningen for å få hjelp. I møte med brukeren er det den ansatte som har ansvaret for at medvirkning kan skje. Det er gjennom samtalen at kommunikasjonen og relasjonen etableres og utvikles.

Når en fremmedspråklig kommer til NAV, er førstelinjetjenesten i brukersenteret de første hun eller han møter. I dette møtet kan manglende norskkunnskaper hos brukeren føre til kommunikasjonsproblemer. Det kan være vanskelig å forstå hva brukeren sier, og brukeren på sin side kan ha vanskeligheter med å forstå betydningen av ordene som den ansatte bruker. Det kan også være et problem at brukere med innvandrerbakgrunn har urealistiske forventninger til NAV Arbeid, og har liten eller ingen forståelse av tjenesten. Urealistiske forventninger, vanskeligheter med å forstå det byråkratiske språket og offisielle regelverket og problemer med å manøvrere i det offentlige systemet er noen av årsakene til at enkelte brukere føler avmakt og frustrasjon over ikke å bli hørt og forstått i det offentlige systemet.

For ansatte kan krav til effektiv saksbehandling og høyt arbeidspress føre til uheldige konsekvenser for brukerne, ved at for eksempel brukere får beskjed om å komme tilbake når de kan mer norsk. NAV har i sitt overordnede mål for kompetanseutvikling sagt følgende:

”Arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha ansatte som til enhver tid innehar den kompetansen som er nødvendig for å utføre arbeidsoppgaver og møte utfordringer på en effektiv og hensiktsmessig måte” (Kilde: Imdi 2006:19)

Den ansatte i NAV må altså være kompetent i relasjonen med brukeren. Dette innebærer kunnskaper og ferdigheter på mange nivå og områder. Blant annet innebærer dette at ansatte må ha gode evner innenfor kommunikasjon samt kompetanse i å veilede. Noen ganger kan det være aktuelt å trekke inn arbeidsrådgivingskontoret (ARK) for å gi ytterligere bistand til personer som trenger veiledning i forhold til yrkesvalg og muligheter. I første rekke vil dette være personer som opplever særlige problemer med å finne gode løsninger i forhold til arbeid. ARK har arbeidspsykolog, pedagog og andre fagfolk som har spesialisert seg på forholdet mellom menneskers forutsetninger og arbeidets krav. ARK er også faglig rådgiver overfor NAV når det gjelder vurdering av behov for videre utredning. Overfor fremmedspråklige som av forskjellige grunner ikke fungerer i en arbeidssituasjon, har ARKs vurdering av behov for videre utredning vært et hensiktsmessig tiltak for NAV Horten Arbeid.

I tillegg til de personene som er i introduksjonsordningen, er det også andre fremmedspråklige som er brukere hos NAV Arbeid. Det er derfor ikke alltid like lett å vite

hvem som er i introduksjonsordningen og hvem som ikke er det. I mange tilfeller vet de det ikke selv heller. Det er de færreste som har med seg sin individuelle plan når de kommer til NAV. Mange prøver å prate det bort når de blir spurt om de er deltakere i introduksjonsordning. Noen sier at de ikke har en individuell plan, fordi de heller vil gå på kurs enn å gå på norskskolen, de vil ha jobb. Hvis de kjenner noen som går på arbeidsmarkedskurs, vil de også gå på samme kurset.

8.5 Riktig tiltak til rett person

Et av ansvarsområdene til NAV Arbeid, er å vurdere hensiktsmessige og tilgjengelige arbeidsmarkedstiltak i tråd med programdeltakerens individuelle handlingsplan. Deltakere i introduksjonsprogram skal ha tilgang på hele spekteret av arbeidsmarkedstiltak. Det er den individuelle planen og NAV Arbeids vurdering av den enkeltes kvalifiseringsbehov, som er retningsgivende for hvilket tilbud som er aktuelt. Tidspunkt for tiltak må vurderes individuelt. Når bruk av NAV Arbeids tiltak inngår som en del av deltakerens plan, er det NAV Arbeid som har ansvar for oppfølging i tiltaksperioden.

De som har gjennomgått introduksjonsprogram og tatt eksamen, skal være kvalifisert til å begynne på grunnskole, videregående skole, høyere utdanning eller til å gå ut i jobb. De som skal ut i jobb, kan få hjelp hos NAV Arbeid til å få en arbeidspraksisplass eller et kurs som gir ytterligere kvalifisering for en ordinær jobb, dersom de trenger det.

Deltakerne i introduksjonsprogram har ulike opplevelser og oppfatninger når det gjelder hva som er hensikten med introduksjonsprogram. En av deltakerne har uttalt følgende:

”Jeg ønsket ikke å gå på introduksjonsprogram. Jeg var redd. Skjønte ikke helt hva det var. Syntes det var rart at ikke alle måtte gå på introduksjonsprogram. Jeg kjenner flere som ikke gikk på introduksjonsprogram. Etter hvert har jeg skjønt at introduksjonsprogram er viktig.”

Det er viktig at det legges opp til et samarbeid mellom etatene som sikrer at deltakerne ikke bruker opp rettighetene sine i feil fase av introduksjonsprogrammet. Erfaringsmessig må de fleste deltakerne i introduksjonsprogrammet gjennom ett eller flere tiltak (tiltakskjeding) før de kan formidles til arbeid. Det er derfor viktig å se den kvalifiseringen de får i kommunene (norskopplæring, språkarbeidsplasser m.m.) i sammenheng med det tilbudet NAV Arbeid har. De av deltakerne i introduksjonsprogrammet som har både lite utdanning og relevant

arbeidserfaring, trenger ofte en tilrettelagt opplæring før de sendes ut til en arbeidsgiver for å få arbeidspraksisplass. Hvis deltakerne bruker deler av de to årene i introduksjonsprogrammet på å være i en arbeidspraksis som kanskje ikke krever norskkunnskaper, i stedet for å være på skolen eller i en språkpraksisplass, kan resultatet være at språknivået ikke er godt nok til å få en ordinær jobb etter at de er ferdige i introduksjonsprogrammet. Det er også viktig at alle tiltak fører deltakeren et skritt videre. Dersom dette ikke skjer har tiltaksplassen vært mislykket.

Å ha et målrettet og strukturert introduksjonsprogram forutsetter at tiltakene iverksettes i riktig rekkefølge og til riktig tid. Dersom det blir dødtid eller ventetid i kvalifiseringen, kan det resultere i en demotiverende effekt for deltakerne. Tiltakskjeding sikrer progresjonen i deltakernes kvalifiseringsløp. Hvilke tiltak som er hensiktsmessige er avhengig av individuelle behov for kvalifisering (Kaldheim i IMDi 2006a:42). Forutsigbarheten i forhold til å planlegge tiltak, er avhengig av hvor mye økonomiske ressurser NAV blir tilført. Dette kan være et problem, men ifølge NAV Arbeid har de pr. i dag ikke fått så lite midler, at de ikke kan ta inn en del på praksisplass eller kurs.

8.5.1 Arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs)

Arbeidsmarkedskurs er ofte korte yrkesrettede kurs som er åpne både for ordinære arbeidssøkere og arbeidssøkere under yrkesrettet attføring. Hensikten med arbeidsmarkedskurs er å øke arbeidssøkerens mulighet til å komme ut i lønnet arbeid. Det er ulik varighet på de forskjellige arbeidsmarkedskursene. Sammensetningen av arbeidsmarkedskurs varierer ut fra behov i arbeidsmarkedet. Fordelingen av kursmidler fra sentralt hold spiller også en rolle når det gjelder hvor mange og hvilke kurs som arrangeres på det enkelte NAV-kontor. Ifølge NAV Horten Arbeid bør deltakernes norskkunnskaper være på et visst nivå før de kan begynne på et arbeidsmarkedskurs, hvis de ikke kan nok norsk, forstår de ikke hva som sies på kurset, og får ikke noe utbytte av det;

”For å få jobb, må de beherske norsk, og derfor er det viktig at de får ro over seg og lærer den norsken de kan, og at de kommer til oss når de på en måte er klar for det. ”

8.5.2 Arbeidspraksis plass

Hensikten med arbeidspraksis er å gi tilrettelagt arbeidstrening og opplæring hvor formålet er å kvalifisere til arbeid eller utdanning. NAV Arbeid har ansvar for å godkjenne arbeidspraksisplasser, samt for oppfølging av deltakerne. Deltakeren må i samarbeid med arbeidsgiver utarbeide en opplæringsplan, som må inneholde en målsetting for praksisperioden. Det skal også framgå en beskrivelse av de arbeidsoppgavene som skal utføres, og hvordan opplæringen er tenkt gjennomført. Deltaker i arbeidspraksis får utbetalt stønad fra NAV i perioden tiltaket varer.

Tiltaket skal tilpasses den enkeltes behov ut fra muligheter på arbeidsmarkedet, og kan ha en varighet på inntil 10 måneder. Ordningen med arbeidspraksis skal ikke fortrenge ordinær arbeidskraft. Et typisk eksempel på at tiltaksplasser fortrenge ordinær arbeidskraft er tilfeller der arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv stadig tar inn personer på tiltak, men der et fåtall ansettes permanent. NAV kan i slike tilfeller vurdere arbeidsgiverens egnethet som tiltaksarrangør. Ved NAV Horten Arbeid gis det vanligvis ikke tilskudd til arbeidspraksis i sommerferien. Dette er for at arbeidsgiverne skal kunne tilby ordinære sommerjobber i ferien. Det er kun i spesielle tilfeller at det gis tilbud om arbeidspraksis i sommermånedene.

Arbeidspraksis plass kan være en måte å vise sine kvalifikasjoner på. Vurdering av når i introduksjonsprogrammet det er hensiktsmessig å starte med arbeidspraksis, vurderes samlet ut fra følgende faktorer:

- den individuelle planen
- tilgang til den aktuelle typen arbeidspraksis
- hvilke krav den aktuelle arbeidsplassen stiller til kompetanse og norskkunnskaper.

NAV Horten Arbeid føler til en viss grad at arbeidsgivere legger press på dem når det gjelder krav om norskkunnskaper hos personer som skal ut i arbeidspraksis.

De fleste arbeidsgivere som tar imot fremmedspråklige til arbeidspraksis, vil ha personer som snakker godt norsk. Unntaket er på arbeidsplasser med engelsk, tysk eller andre arbeidsspråk som den fremmedspråklige behersker, eller at de er veldig godt utdannet og ikke trenger å snakke norsk for å utføre jobben. Hvis de har gode erfaringer fra tidligere med fremmedspråklige på praksis plass, er det lettere å få dem til å ta inn fremmedspråklige igjen.

Arbeidspraksis er et tiltak som er mye brukt i Horten, både overfor innvandrere og andre arbeidssøkere. Men det kan være vanskelig å finne praksisplasser til alle. I tillegg spiller ressursene som NAV Arbeid har til rådighet, også en rolle for hvor mange som kommer ut i arbeidspraksis.

Hvis vi skulle ha hatt alle som var i introduksjonsordningen på praksisplass, er det klart at det ville vært et problem. Det ville vi verken klart økonomisk, eller vi ville hatt problemer med å finne praksisplasser.

I tidligere evalueringer er det pekt på at det er viktig med relevant arbeidspraksis som kan tilføre kompetanse og dermed lette overgangen til ordinært arbeid. Det vil bli en utfordring for det offentlige apparatet som skal skaffe praksisplasser til flyktninger og innvandrere som gjennom introduksjonsprogrammet har krav på et slikt tilbud (Kavli 2004:64). Arbeidslivet kan ses på som et speilbilde av samfunnet. Noen vil være opptatt av å tjene mest mulig penger på kortest mulig tid. Andre ser på lønnsomhet som mer enn raske penger. Når bedrifter skal ta valg, spiller både likestilling, miljøbevissthet, rettferdig fordeling og etikk inn. I mangfoldsområdet finnes det verken pisk eller gulrot. Kanskje det er mulig å innføre belønningssystemer for bedrifter som praktiserer mangfold i sitt rekrutteringsarbeid (Berg i IMDi 2006a:35). Ansatte i NAV Arbeid, Horten kommune og tidligere deltakere i introduksjonsordningen svarte følgende da de fikk dette spørsmålet:

- Hva kan man gjøre for å få arbeidsgivere til å ta imot flyktninger og innvandrere i arbeidspraksis?

NAV Arbeid:

Det vet jeg egentlig ikke, fordi det er jo vanskelig for nordmenn også å komme ut i praksisplass, og de kan jo norsk, og da vet jo arbeidsgiveren hva de har av skolegang og utdanning fra før. Da sier det seg selv at fremmed kultur, fremmede skikker, er vanskelig, så hva som kan gjøres vet ikke jeg. Kanskje at man hadde litt mer tett oppfølging, slik at man fikk god kontakt, men jeg vet jo at i en periode, så var Aetat mye ute, og da syntes arbeidsgiverne at det ble for mye. Dette har jeg hørt via omveier, til oss så de naturligvis ikke noe.

Voksenopplæringen:

PPP = Profitt – Penger – PR. Det må en holdningsendring til i samfunnet.

Flyktningsavdelingen:

Arbeidsgiveres krav til språk kan i noen tilfeller virke ganske høyt, i andre tilfeller synes jeg det er helt relevant. Det er jo ikke til å komme bort fra at språk er det essensielle, altså flyktninger som kommer til Norge må lære språket for at de i det hele tatt skal klare å ta en kontroll både i eget liv, sitt eget arbeidsliv. Men det er også en egenskap hos nordmenn om hvorvidt de skal prøve å forstå hva de sier. Jeg kommuniserer kjempegodt med flyktingene selv om de bruker adjektivene feil, det går aldeles utmerket, det er bare en trenings sak. Kanskje arbeidsgiverne er litt for redde.

Tidligere deltaker i introduksjonsprogram:

Når man er i praksisplass og gjør en god jobb, vil arbeidsgiverne ønske å ta imot andre fremmedspråklige til arbeidspraksis etterpå.

8.5.3 Lønnstilskudd

Lønnstilskudd er et arbeidsmarkedstiltak som skal motivere arbeidsgivere til å ansette arbeidssøkere på vanlige lønns- og arbeidsbetingelser. NAV kan gi lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Det er arbeidsgiver som formelt må søke om lønnstilskuddet. Den som er på lønnstilskudd er ansatt på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, og skal utføre ordinære oppgaver i bedriften. Lønnstilskudd gis under forutsetning av at personen skal komme inn i et fast arbeidsforhold.

Mange deltakere i introduksjonsprogram kan ha et dårlig utgangspunkt for å lykkes i arbeidslivet i Norge. Det er et stort løft å få en voksen person med lite utdanning og lite relevant arbeidserfaring ut i jobb. Men det er alltid situasjonen på arbeidsmarkedet som til slutt er det avgjørende.

For eksempel har vietnamesere ord på seg for å være flinke til å sveise, da var det ikke noe problem å få de ut noe sted. De kunne sveise ute å skulle lese. De var råflinke til å sveise, de hadde rette handlaget. Horten er jo ikke så stor by, så jungeltelegrafen er vel kanskje i bruk. Det tror jeg nok, ja.

Lønnstilskudd har ofte vist seg å være et godt virkemiddel for å få fremmedspråklige ut i ordinært arbeid. Lønnstilskudd er en gulrot for arbeidsgiverne, og er et godt virkemiddel for videreføring av en arbeidspraksisplass til en fast jobb. Ifølge Djuve (2006) er lønnstilskudd det tiltaket som gir den klart største overgangen til ordinært arbeid både for ikke-vestlige og for norske arbeidssøkere. Hun peker samtidig på at lønnstilskudd er det tiltaket som brukes minst (Djuve 2006:20). Betingelsene for å gi lønnstilskudd er en fast ansettelse hos en arbeidsgiver. Når man inngår avtale med arbeidsgiver om lønnstilskudd for en arbeidssøker, har arbeidsgiveren allerede forpliktet seg til å ansette personen. Derfor er det ikke så rart at lønnstilskudd er det tiltaket som gir størst overgang til ordinært arbeid.

8.5.4 Tiltaksplan mot fattigdom

Den første sosiologiske forståelsen av fattigdom i Norge, var det Eilert Sundt som sto for. Gjennom sine kartlegginger av levekår i Norge fra midten av 1800-tallet, viste han at fattigdom er et komplekst fenomen som oppstår i samspill mellom strukturelle samfunnstrekk og individers atferd formet av disse. Fattigdom ble lenge oppfattet som et absolutt fenomen, der kun de som opplevde konkret og målbar sult og nød, kunne klassifiseres som fattige. Senere er fattigdom i europeisk tradisjon oppfattet og beskrevet som en relativ deprivasjon. Dette innebærer at den som opplever eller oppfatter å mangle det de fleste har, kan kalles fattig. Dermed kan fattigdommen i et samfunn øke hvis noen blir hengende etter i en velstandsøkning som flestparten får ta del i, uten at de fattige får det verre i absolutt forstand (Hagen og Lødemel 2005:212-213).

Den engelske forskeren Peter Townsend har formulerte følgende definisjon på hvem som er fattige:

”Individer, familier og grupper i befolkningen kan betegnes som fattige når de mangler ressurser til å skaffe seg det kostholdet, delta i de aktivitetene og ha de livsforhold og bekvemmeligheter som er vanlige eller i det minste alminnelig aksepterte i de samfunn de tilhører. Ressursene deres er så langt under gjennomsnittsindividet eller gjennomsnittsfamilien at de blir utelukket fra vanlige livsmønstre, vaner og gjøremål” (Sitert fra Lysestøl og Eilertsen 2001:158).

Ifølge Townsend må fattigdommen ses i forhold til den alminnelige levestandarden i samfunnet. Den er dermed en relativ størrelse. Men hva som er ”vanlig standard” er fortsatt

gjenstand for diskusjon og vil i praksis bestemmes ut fra den fattigdomsgrensen regjeringen velger å sette (Lysestøl og Eilertsen 2001:158).

Regjeringen la høsten 2002 fram Stortingsmelding nr. 6 ”Tiltaksplan mot fattigdom».

Til tross for et høyt generelt velferdsnivå og et godt utbygd velferdssystem, faller likevel noen utenfor, og meldingens mål var å hjelpe personer ut av fattigdom og å forebygge fattigdom. Flertallet av de som lever i fattigdom over lengre tid er ikke i arbeid eller arbeider kun sporadisk (St.meld. nr. 6 2002-2003).

En hovedstrategi for å bekjempe fattigdom er å få flere i arbeid. Arbeids- og velferdsetaten bidrar til å nå dette målet gjennom en satsing på målrettede arbeidsmarkedstiltak. Satsingen tok til i 2003 etter at Stortingsmelding nr. 6 (2002-2003) kom. Arbeidet mot fattigdom gjennomføres i nært samarbeid mellom NAV og kommunene. I 2003 var 31 kommuner med i prosjektet. 45 kommuner deltok i 2004 og 47 i første halvår 2005. I løpet av andre halvår 2005 begynte arbeidet med å gjøre satsingen landsomfattende. Fra 2006 skal alle kommuner ha et formalisert samarbeid med NAV i satsingen, og ha mulighet til å henvise aktuelle personer til tiltakssatsingen i NAV. Målgruppene for arbeidsmarkedssatsingen er:

- Langtidsledige sosialhjelpsmottakere, personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder eller i perioder er gjengangere hvert av de tre siste år
- Ungdom mellom 20-24 år som har sosialhjelp som hovedinntekt
- Enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt
- Innvandrere, hvor det ikke er et krav om at de mottar sosialhjelp, men at det vurderes at de trenger bistand for å komme i arbeid
- Personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering (LAR) (Lande 2006).

Tiltaksplan mot fattigdom innebærer at NAV i større grad enn før bistår grupper som står fjernt fra det ordinære arbeidsmarkedet. For sosialtjenesten innebærer det tette samarbeidet at de i større grad kan nyttiggjøre seg arbeidsmarkedsetatens tilbud og virkemidler for sine bruke. Mange innvandrere som har lite skolegang eller tidligere arbeidserfaring, har problemer med å komme ut i arbeid. Ut fra hvem som er definert som målgruppe for tiltaket Tiltaksplan mot fattigdom, kan innvandrere som har problemer med å komme ut i arbeid, få hjelp gjennom dette tiltaket. I Horten har vi erfaring med at innvandrere som ikke har klart å lære språket så godt, gjennom dette tiltaket har fått tett oppfølging ute på en arbeidsplass.

8.6 Suksesskriteriene

Det overordnede formålet med introduksjonsloven er å gi et kvalifiseringstilbud til flyktninger og innvandrere som fører til arbeid eller utdanning. Det er derfor viktig å ha fokus på om ordningen fungerer etter hensikten, og hva som kan gjøres for å oppnå et bedre resultat (Kaldheim i IMDi 2006a:19). En kartlegging av NAV Arbeids arbeid og erfaringer på innvandrerefeltet første halvår 2006, viser at mange av suksesskriteriene for å få innvandrere i arbeid er de samme som for andre arbeidstakere med behov for ekstra bistand (IMDi 2006:18).

Om introduksjonsordningen har gitt de ønskede resultatene, er det litt tidlig å trekke en endelig konklusjon på. Ut fra hva som er definert som suksesskriterier for integreringsprosessen; *Bedring av norskkunnskaper, Yrkesdeltakelse, Deltakelse i ordinær utdanning* og *Deltakelse i samfunnet for øvrig*, er det mulig å se noen mønstre og tendenser når det gjelder hvem som har lyktes eller ikke i integreringen.

Flyktningavdelingen i Horten understreker at selv om noen av deltakerne som starter i introduksjonsprogrammet slutter før det har gått to år, betyr det ikke at de har avbrutt. Flere har sluttet i programmet fordi de har vært ferdig kvalifisert før to år var gått. Det vil si at de har vært klare for ordinært arbeid eller videre utdanning. De som kommer seg raskest ut i jobb eller utdanning, er ifølge flyktningavdelingen de som har utdanning fra hjemlandet, uansett hvilket land de kommer fra.

De som har 6-7 års utdanning fra hjemlandet forserer raskere grunnskolekravene enn de om ikke har det. De kommer seg kjappere ut i jobb og videre utdanning.

8.6.1 Bedre norskkunnskaper

Forsøksprosjektene peker på at tett oppfølging i form av varsling før trekk i introduksjonsstønad ved ugyldig fravær, har god effekt på om deltakerne består en norsktest. Horten voksenopplæring praktiserer varsling før trekk i form av enkeltvedtak, dersom trekket blir over 50 prosent. Erfaringene fra Horten Voksenopplæring er at fremmøtet er bedre for deltakere på introduksjonsordningen enn for andre elever ved skolen. Etter hvert har deltakerne forstått regelverket for trekk i introduksjonsstønad ved ugyldig fravær.

En deltaker i introduksjonsprogrammet sier følgende om regelverket for trekk ved fravær:

Jeg syntes det var greit, det er jo det samme som i arbeidslivet. Jeg hadde ikke fravær fra skole. Måtte komme på skolen – ellers ble det trukket penger. Men jeg ønsket å gå på skole og lære.

Dette utsagnet viser tydelig at respekten for å få trekk i stønaden, gjør at oppmøtet blir bedre, noe som kan ha innvirkning på norskkunnskapene. Et annet moment som trekkes fram i forsøksprosjektene, er at de som betaler regninger selv, har større sjanse til å klare en norskttest. I Horten betaler alle deltakerne i introduksjonsprogram regningene sine selv. Ifølge flyktningavdelingen skal det ganske mye til for at flyktningavdelingen eller sosialkontoret har anledning eller lov til å gå inn å betale regningene for dem.

Det er bare i helt spesielle tilfeller hvor vi ser at folk rett og slett ikke klarer å holde sitt eget hushold at vi går inn og overtar det ansvaret. Men regelen er at hvis noen får innvilget sosialhjelp til å betale strømregningen, får de pengene overført til seg og må selv sørge for å betale regningen. Hvis vedkommende ikke betaler regningen med de pengene, det har jo skjedd det og, da har de ikke krav på å få penger til samme formål to ganger.

I og med at alle deltakerne i Horten betaler regningene selv, er det vanskelig å si noe om effekten dette har på norskkunnskapene deres.

Evaluerings av forsøksprosjektene viser at bruk av flyktningguide, fadder på praksisplass, praksisplass i kommunal regi eller en kombinasjon av norsk og praksis, har gitt god språkprogresjon sammenlignet med de som ikke har hatt dette. I Horten får alle deltakerne tilbud om flyktningguide. Ifølge flyktningavdelingen fungerer flyktningguideordningen i Horten veldig bra. Kombinasjon av norskopplæring på skolen og språkpraksisplasser praktiseres i Horten. Voksenopplæringen jobber med å få til bedre oppfølging – ute på språkpraksisplassene. Tidspunktet for overgang fra fem dager skole til kombinasjonen av skole og språkpraksis er individuelt tilpasset. Ifølge voksenopplæringen bør deltakerne kanskje ha bestått norskprøve 2 muntlig, før de skal ut i språkpraksis, men det blir sett på i hvert enkelt tilfelle.

For noen vil det fungere best å bli tvunget ut i det, da lærer de kanskje språket raskere – en motivasjon til å lære fort.

Deltakerne har ulikt syn på hva som er best når det gjelder tidspunkt for overgang til språkpraksis, alt fra:

- *Det var greit,*

til..

- *Tidspunktet for overgang til språkpraksisplass var litt tidlig. Jeg kunne ingenting, og skjønnte ikke hva de sa.*

eller..

- *Var ikke i språkpraksis. Da jeg begynte å jobbe i en ordinær jobb, kunne jeg dårlig norsk. Men etter 14 dager var det stor forbedring, så det er viktig å komme seg ut for å lære å bruke språket.*

I og med at deltakerne er forskjellige og har ulik kulturbakgrunn og erfaringer, er det viktig å få til individuelt tilpassede og fleksible kvalifiseringsopplegg. Av praktiske grunner kan dette være vanskelig å gjennomføre. En kombinasjon av skoleundervisning med ambulerende lærer som underviser ute på praksisplasser er ressurskrevende og betinger nytenkning og fleksibilitet blant de ansatte (Kavli 2004:64). Selv om lærerne ved Horten voksenopplæring ifølge Flyktningsavdelingen både er fleksible og ansvarsfulle og gjør alt de kan for å gjøre det beste for introduksjonselevne, er manglende økonomiske ressurser en hindring for å få til undervisning ute på praksisplassene. Dette bekreftes av Voksenopplæringen med følgende utsagn:

Vi har tidligere hatt undervisning ute på Sensionor, med 15 elever og en lærer fra Voksenopplæringen. Det er vanskelig når man har en og en elev pr. arbeidsplass. Det blir for dyrt.

8.6.2 Yrkesdeltakelse

Ordinært arbeid er når en person er i et ansettelsesforhold hos en arbeidsgiver og mottar ordinær lønn. Selv om arbeidsgiver mottar lønnstilskudd, defineres den ansatte som å være i ordinært arbeid.

Et yrkesaktivt nettverk kan ha stor betydning for den som prøver å komme seg ut i arbeidslivet. Dersom personer fra et land har vært i arbeid i Norge en del år, kan de være med på å rekruttere andre fra samme land inn i arbeidslivet (Kavli 2004:32). Det har vist seg at

personer fra et land tar vare på andre fra samme land, de blir som en stor familie, og de hjelper hverandre til å finne jobb. En deltaker i Horten skaffet seg jobb selv etter et halvt år i introduksjonsordningen ved å ta kontakt med tre arbeidsgivere – alle fra samme land som han selv kom fra. Gjennom introduksjonsprogrammet fikk han tilbud om språkpraksisplass på et sykehjem, men det var ikke noe for han. Derfor tok han kontakt med arbeidsgiverne fra hjemlandet sitt, og fikk jobb. Samtidig ser han på språkpraksis som veldig nyttig, i og med at han selv har hatt personer i språkpraksis i sin bedrift, hvor de har fått god trening i å praktisere norsk.

Det ses som viktig at skole, flyktningtjeneste og NAV sammen bidrar til å få en dialog med arbeidslivet. På konferansen ”Intro 2 år” høsten 2006, ble følgende uttalt:

Vi må være ydmyke overfor arbeidslivets ståsted, rette oss etter deres krav og finne felles løsninger. Vi må også være forsiktige med å klandre arbeidslivet for at de ikke ansetter innvandrere, det kan være vi som ikke har oppfattet at vi har en likeså viktig rolle hvis dette skal lykkes. Skolen må tilby norskopplæring knyttet til arbeidsplassen hvis det er nødvendig, likeså kan læreren bidra til å være ”orakel” for å løse kulturelle problemer hvis dette oppstår. Det er viktig å lytte til hva arbeidsplassene setter som krav for å ta imot innvandrere, og vi må bidra til at den flerkulturelle arbeidsplassen blir spennende og ønsket av alle (Leirset i IMDi 2006a:28).

En innvandrer som søker jobb, snakker ikke perfekt norsk, men kanskje godt nok til å utføre de aktuelle arbeidsoppgavene stillingen krever. Hvis hovedfokus rettes mot norskkunnskapene, vil innvandrerene ha vansker med å konkurrere med norske søkere. Hvis fokus i stedet rettes mot vedkommendes øvrige kvalifikasjoner, som for eksempel utdanning, arbeidserfaring og kulturell kompetanse vil det kanskje være nettopp denne arbeidssøkeren bedriften trenger. En slik tenkemåte forutsetter ofte en ny gjennomtenking av kompetansekrav og vurderingskriterier, og dette må gjenspeiles i alt fra utlysningstekster til tilsettingsprosedyrer (Berg i IMDi 2006a:33).

Voksenopplæringen peker på at det er vanskelig å få arbeidsgivere til å ta imot deltakere i språkpraksis. Krav til effektivitet og inntjening hindrer at næringslivet tar imot personer på språkpraksis. En tidligere deltaker i introduksjonsordningen hevder at det ikke nytter å gå til Aetat og registrere seg, det er ingen jobb å få....

... hadde litt praksis på voksenopplæringen. Har skaffet meg jobb selv etterpå, men det var bare en vikarjobb, og den er ferdig nå. De trenger meg ikke mer. De ringer hvis de har jobb til meg. Nå venter jeg på jobb fra Aetat...

I likhet med suksesskriteriet bedre norskkunnskaper, viser evalueringen av forsøksprosjektene at yrkesdeltakelse har sammenheng med om det praktiseres varsling før trekk i stønad, om deltakerne betaler regningene selv. Av disse er det en høyere andel som kommer i jobb, enn blant de som ikke varsles før trekk i stønad, eller betaler regningene selv. I Horten blir det som tidligere nevnt, praktisert varsling før trekk og alle betaler regningene sine selv.

Å ha vært i arbeidspraksis eller hatt en kombinasjon av virkemidler, har ifølge evaluering av forsøksprosjektene hatt god effekt på sjansen for å komme ut i ordinært arbeid. I Horten er arbeidspraksis et viktig tiltak i arbeidet med å få innvandrere ut i ordinært arbeid. Det er NAV Arbeid, Voksenopplæringen, Flyktningsavdelingen eller deltakeren selv som finner praksisplass. Noen ganger kommer det henvendelse fra arbeidsgivere som ønsker en person på praksisplass, og da kan NAV Arbeid anbefale en arbeidssøker til tiltaket. Når det gjelder arbeidspraksisplasser, er det spesielt viktig å finne praksisplasser som passer med deltakernes kvalifikasjoner, noe som har stor betydning for motivasjonen hos den enkelte deltaker (Kavli 2004). En tidligere deltaker som har startet egen bedrift, har selv hatt deltakere hos seg i språkpraksis. Han ser på språkpraksis som veldig nyttig, fordi det gir god trening i å snakke norsk. Når det gjelder arbeidspraksis, sier han at det er viktig at de som skal ut i arbeidspraksis kan språket, og at de har ambisjoner for å jobbe. Ellers gjør de en dårlig jobb, og arbeidsgiverne blir skeptiske til å ta imot andre på praksisplass. Dette er utsagn som kan bekreftes av informanten fra NAV Arbeid:

Den erfaringen jeg har hatt er at hvis de kommer alt for tidlig ut, ødelegger de for mange etter seg. De ødelegger i forhold til arbeidsgivere. Å begynne på et arbeidsmarkedskurs før de kan norsk er jo helt bortkastet. De skal jo svare på norsk, og dermed så er jo det nytteløst, for de kan jo ikke lese og skrive norsk.

Horten har erfaring med å kombinere virkemidler i kvalifiseringen. Bl.a. har deltakere tatt pause fra norskundervisningen for å gå på AMO-kurs. Selv om dette har fungert ganske bra, har deltakerne skjönt at de må lære mer norsk, og har fortsatt på norskundervisningen etter endt kurs.

Voksenopplæringen og Flyktningavdelingen i Horten er ikke helt samstemte når det gjelder spørsmålet om det er mange deltakere som ikke har noe å gå til etter endt introduksjonsprogram. Voksenopplæringen peker på det faktum at mange er på kurs eller tiltak, men at veldig få har fast jobb. Flyktningavdelingen mener at mange hadde noe å gå til etter endt introduksjonsprogram høsten 2006, i og med at åtte av de 22 som var ferdige, var i fast arbeid på avslutningstidspunktet, tre av dem gikk på grunnskolen, en i høyere utdanning, tre personer var med i prosjektet Tiltaksplan mot fattigdom, to personer var på AMO-kurs og en var flyttet fra kommunen.

Når det gjelder praksisplass (både språkpraksis og arbeidspraksis), er det noen deltakere som oppfatter det som utnytting, at de jobber gratis. De vil heller ha en ordinær jobb med ordinær lønn. Flyktningavdelingen ser at dette er et dilemma, og skjønner at enkelte deltakere tenker slik, men understreker at det ikke er en ordinær jobb, det er en trening, og at det er forskjell på jobb og trening. Når deltakeren sier ”ja, men jeg gjør jo det samme som han som jobber ved siden av meg, og jeg får jo ikke lønn”, så må flyktningkontoret svare at de får introduksjonsstønad og det er som en lønn.

De fleste skjønner det, men ikke alle. Det er ikke så lett å forstå, man skal ha vært ganske lenge i Norge for å forstå det velferdssystemet som vi har her.

Det økonomiske aspektet i introduksjonsordningen er viktig. Mange vil begynne å jobbe i stedet for å gå på norskskolen. Motivasjonen til å gjennomføre et kvalifiseringsløp som kan gi dem større sjanse til å komme inn på arbeidsmarkedet, er ikke til stede. De vil tjene nok penger slik at de kan få familiegjenforening.

Motivasjonen for deltakerne er penger. Det er ved de færreste som er glade for å jobbe for individstønaden, mens andre sitter på kafé og får sosialhjelp uten å gjøre noe. Hvis en person er ferdig på introduksjonsordningen og havner på sosialstønad, reduseres sosialstønaden dersom han jobber. Derfor må man gjøre alt for å unngå at de kommer på sosialstønad etter endt introduksjonsprogram.

8.6.3 Ordinær utdanning

Med ordinær utdanning menes videregående eller høyere utdanning på full tid. I forsøksprosjektene var det et fåtall av deltakerne som gikk over i ordinær utdanning etter endt

introduksjonsprogram. Skolegang som ledd i introduksjonsprogram og tidligere utdanningsnivå var med på å høyne sjansene for at de gikk over i utdanning etter endt program. Det som hadde størst betydning for om de gikk over i utdanning, var om de hadde høyere utdanning fra hjemlandet. Som tidligere nevnt, var det kun én av de som avsluttet toårig kvalifisering i Horten, som gikk over i høyere utdanning, mens tre begynte på grunnskolen.

Ifølge voksenopplæringen i Horten tar det ca. seks år for en ungdom å lære norsk godt nok til å kunne ha det som grunnlag for videre læring. De ser derfor på to år som for kort tid til å kvalifisere seg til ordinær utdanning. Samtidig pekes det på fra flyktningavdelingen i Horten at utdanning fra hjemlandet har betydning for hvor raskt de kommer seg gjennom grunnskolekravene, sammenlignet med de som ikke har utdanning fra hjemlandet. Registerdata fra Statistisk Sentralbyrå 2003 (i Kavli 2004:57) viser at kun en av ti flyktninger som kom til Norge i årene 1997-99 har begynt på en utdanning innenfor det regulære utdanningssystemet.

8.6.4 Deltakelse i samfunnet for øvrig - sosialt nettverk

Nettverk bestående av "svake bånd" av slekt, venner og tidligere kollegaer samt arbeidsgivere, kan være nyttig for å skaffe seg en jobb. Styrken i svake bånd ("the strength of weak ties") kan innebære en viktig beskrivelse av de forskjeller i muligheter et stort nettverk gir, muligheter som trolig er særlig relevante for innvandreres situasjon på arbeidsmarkedet (Støren 2006:146).

I forsøksprosjektene har tett oppfølging i form av systematisk oppfølging på arbeidsplassen, revidering av handlingsplaner, varsling før trekk i introduksjonsstønad, vist seg å ha positiv effekt på hvorvidt deltakerne har fått flere venner eller er blitt med i organisasjoner. Satsing på nettverksbygging, bruk av praksisplass og flyktningguide, har også vist seg å ha hatt god effekt på hvorvidt deltakerne har fått større sosialt nettverk.

På spørsmål til deltakere i Horten om de har bedret levekårene i løpet av introduksjonsprogrammet, har et par svart følgende:

Jeg har mange kamerater, norske kamerater også. Jeg er flink til å snakke, men dårlig til å skrive norsk.

Språket er mye forbedret, har fått arbeidspraksis. Har fått flere venner, jobber sammen med flere som kommer fra samme land som jeg, men vi snakker norsk med hverandre. Har ikke fått lønnet arbeid.

Flere av prøveprosjektene har erfart at deltakelse i introduksjonsprogram har hatt positiv effekt på hvorvidt deltakerne har fått økt innflytelse over egen livssituasjon. For eksempel: ”Programdeltakelsen var som et yrke – jeg hadde på følelsen at jeg jobbet, særlig fordi jeg fikk penger for å delta.” ”Praksisplassen var bra. Man får erfaring og det gir håp for fremtiden.” Dette var første gangen jeg begynte å tenke framover på hva jeg kan gjøre i Norge.” ”Det var godt å ha noe å gå til hver dag – jeg lærte masse som hjelper meg her i Norge” (sitert fra Kavli 2004:56).

8.7 Samarbeid mellom involverte etater

Ved gjennomgang av dokumenter med prosjekterfaringer fra forsøk med introduksjonsprogram samt statusrapport fra kommunenes integreringsarbeid, er det stort sett de samme utfordringene som går igjen. De utfordringene som kommer opp flest ganger, og stort sett er felles for de forskjellige undersøkelsene, er mangel på ressurser, vansker med å utarbeide handlingsplaner og oppfølging av disse samt manglende kompetanse hos de ansatte. Det som peker seg ut som hovedutfordringer, og som blir satt fokus på som viktig i det videre introduksjonsarbeidet, er samarbeidsproblemene mellom kommunene og Aetat (NAV Arbeid), samt vanskeligheter med å få på plass gode og relevante kvalifiseringsopplegg (Djuve mfl 2001, Lund 2003, Kavli 2004, UDI desember 2005, Lund 2006).

Evaluering av prøveprosjektene viser at der samarbeidet mellom prosjekt og voksenopplæring defineres som godt, har noen flere kommet i arbeid enn der samarbeidet defineres som dårlig. Godt samarbeid mellom prosjekt og voksenopplæring viser også positiv effekt på om deltakerne har klart norsktest eller ikke. Godt samarbeid mellom prosjekt og Aetat (NAV Arbeid) har også hatt positiv effekt på hvor mange som er kommet i arbeid. Andelen som har hatt kurs eller arbeidspraksis har vært markert høyere der samarbeidet mellom prosjekt og Aetat (NAV Arbeid) har vært definert som godt. Flere deltakere har kommet ut i arbeid fra prosjekter der samarbeidet med Aetat (NAV Arbeid) har vært godt.

Videre viser evaluering av prøveprosjektene stor variasjon i vurderingen av samarbeidet mellom kommune og Aetat (NAV Arbeid). Men det kommer fram at gode samarbeidsrelasjoner mellom kommunale og statlige etater har stor betydning for å få til et

vellykket integreringsarbeid. Det pekes på at Aetat (NAV Arbeid) i liten grad tar ansvar for formidling av deltakere til arbeidsmarkedstiltak. Aetat (NAV Arbeid) mener derimot at kommunene ønsker å formidle deltakere til tiltak med et for lavt språknivå – og langt unna et akseptabelt nivå for formidling til arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs).

Erfaringene fra Horten, når det gjelder samarbeid mellom kommune og statlig etat er at det stort sett har endret seg til det bedre. Flyktningavdelingen har dette å si om samarbeidet:

...men vi har jo slitt med Aetat, det er ikke til å komme ifra. Vi har i veldig lang tid slitt med kravet om norskprøver for å kunne melde seg som reell arbeidssøker, hvorfor står det kravet så sterkt i Horten, når vi visste at på andre Aetat så gjorde det ikke det? Vi mener at Aetat er Aetat. Men jeg skjønnte etter hvert at Aetat ikke er Aetat. Det er veldig avhengig av kulturen i den enkelte lokale Aetat, hvilket handlingsrom du opplever å ha/ikke ha, hva vi anser som mulig å få til og hva som ikke er mulig å få til – vi sleit jo kjempemye de første årene. Men så løsnet det – og det var på grunn av enkeltpersoner. De siste årene har vårt samarbeid med Aetat vært kjempebra. Aetat er ved siden av voksenopplæringen – flyktningavdelingens nærmeste samarbeidspartner.

NAV Arbeid opplever at samarbeidet stort sett går greit:

Jeg har hatt samarbeid med norskskolen om hvor flinke de er i språk, og så er det flyktningavdelingen, når vi snakker om enkeltpersoner. Jeg har ikke hatt noen problemer. Hvis jeg har sagt nei til noe, så har de skjønt det. Norskskolen har etter hvert skjønt at det er viktig at de lærer seg grundig norsk før de begynner på noe annet. Det har jo kommet tilbakemeldinger fra arbeidsgivere om at noen kan for dårlig norsk, og norskskolen har fått så pass mange nei-er fra arbeidsgivere når de har vært ute for å finne språkpraksisplasser, at de ser at det å sende folk ut i praksisplass før de kan norsk, ødelegger for andre. De er lenger på norskopplæring nå, før de blir sendt ut i språkpraksis. Norskskolen har fått mer forståelse for viktigheten av å lære norsk etter at de selv begynte å finne språkpraksisplasser. De skjønner at det er noe annet enn å lære hva det er å gå og kjøpe brød og melk.

Voksenopplæringen mener på sin side at NAV Arbeids vurdering av deltakernes språkferdigheter er for dårlig, for tilfeldig, og at det er for lite kunnskap hos NAV Arbeid:

Arbeidstakere fra for eksempel Polen kommer hit og arbeider uten at de kan språket. Når noen ikke kan nok norsk etter avsluttet introduksjonsprogram, kan NAV Arbeid inngå samarbeid med norskskolen om oppfølging på arbeidsplassen, dvs. arbeidspraksis med oppfølging på arbeidsplassen. NAV Arbeid kan kjøpe tjenester fra Voksenopplæringen – som idivid-AMO. Det må være rom for alle. Språket må ikke ses på eksplisitt. Det må være fleksibilitet – ikke absolutte krav. Voksenopplæringen er opptatt av individet – og av motivasjon. Å være for lenge i et tiltak kan bli demotiverende. Voksenopplæringen har store forventninger til NAV Arbeid: Alle som ikke har en omfattende diagnose, skal få jobb. Språket er underordnet.

Disse synspunktene viser at flyktningsavdelingen, voksenopplæringen og NAV Arbeid i Horten ser på arbeidet med integrering av innvandrere på litt forskjellige måter. Ifølge Djuve og Kavli (2006) gjør ulike etater faglige og etiske vurderinger ut fra sine ståsteder. Rollene i integreringsarbeidet har endret seg fra å være hjelper til mer å være veileder, og omsorgsbyråkraten og regelbyråkraten representerer ifølge Djuve og Kavli henholdsvis *hjelperen* og *veilederen*. Omsorgsbyråkraten har en fleksibel forståelse av retningslinjene i programmet og en forhandlende relasjon til brukerne. Omsorgsbyråkraten etablerer ofte en personlig relasjon til brukeren, som også varer etter at kvalifiseringsprogrammet er over. De brukerne som trenger mest hjelp, får mest hjelp av omsorgsbyråkraten. Når det gjelder regelbyråkraten, vektlegges det å følge retningslinjene i programmet så presist som mulig. Selv om regelbyråkraten lytter til deltakeren, forhandles det i svært liten grad om det som er regler og retningslinjer. Selv om regelbyråkraten legger vekt på å ha en god tone med brukerne, holdes det en profesjonell avstand i forhold til det som oppfattes som ting av privat karakter. Regelbyråkraten retter seg mer mot dem som klarer seg best, og legger mest innsats inn mot å hjelpe dem som har mulighet til å komme ut i ordinært arbeid eller utdanning (Djuve og Kavli 2006:213-215).

Ifølge NAV Arbeid i Horten oppleves det ingen endring i rollen overfor innvandrere. Fokuset hos NAV Arbeid er å få deltakerne ut i jobb, og det blir mindre oppmerksomhet rundt brukernes liv som ikke er knyttet direkte til dette.

Jeg synes at jeg har den samme rollen som jeg har hatt før. Har jo holdt på med kurs i så pass mange år.

I og med at NAV Arbeid har en bredere sammensatt brukergruppe enn flyktningkontor og voksenopplæring, er det naturlig å behandle innvandrerne på samme måte som andre arbeidssøkere. Ansatte på NAV Arbeid tilhører nok gruppen regelbyråkrat. De ser ingen vansker med å være konsekvent regelbundet med hensyn til fremmøtelister, gyldig grunn for fravær osv. Flyktningavdelingen har heller ikke opplevd dette som vanskelig. De viser til at reglene for fravær og dokumentasjon er klinkende klare i introduksjonsprogrammet, i og med at de følger arbeidslivets regelverk angående gyldig og ugyldig fravær:

Har du vært syk så leverer du en egenmelding og etter så og så mange dager må du skaffe deg en sykmelding. Og du bør ringe og si fra til sjefen. Vi har vært helt konsekvente på det i introduksjonsordningen også.

Flyktningavdelingen mener at faglige forskjeller – eller hvordan man tilnærmer seg brukerne – har betydning for hvordan man utøver regelverket. De ser en klar forskjell på den pedagogiske og den sosialfaglige tilnærmingen, spesielt i forhold til krav.

Introduksjonsprogrammet er brukerens, og vi er veldig opptatt av at deltakerne i utgangspunktet ikke først og fremst er sosialhjelpsmottakere, men de er på et sosialkontor på grunn av manglende språk, og de trenger å lære seg dette for å få seg jobb. Det er vårt utgangspunkt, og så ser vi jo selvfølgelig om det er noen som trenger spesiell hjelp. Men de aller fleste klarer seg egentlig kjempegodt selv. Og så trenger de litt råd og veiledning i en begynnerfase og de trenger å gå for å lære norsk og de trenger kanskje ekstra bistand for å kunne klare å komme seg i jobb. Men dette betyr ikke at de er hjelpetrengende eller ressurssvake, ut fra begrepene hjelpetrengende og ressurssvake i norsk sammenheng.

Noen ganger har flyktningavdelingen opplevd at voksenopplæringen har gjort ting som deltakerne har fått beskjed fra flyktningavdelingen om å gjøre selv. Hvis deltakerne ikke vet hvordan de skal gjøre det, kan flyktningavdelingen gi råd, men de må gjøre det selv. Det har også hendt at voksenopplæringen har sagt ”OK for denne gangen” hvis en deltaker ikke har meldt fra om fravær, og kommer med en unnskyldning om for eksempel at han var bortreist og ikke hadde mer batteri på mobilen. Men flyktningavdelingen mener at man ikke kan si OK for denne gangen, når det faktisk er ugyldig fravær. Voksenopplæringen kan kanskje karakteriseres som omsorgsbyråkrater og flyktningkontoret som regelbyråkrater, ut fra Djuve

og Kavlis (2006) beskrivelse. Voksenopplæringen i Horten ser det ikke som vanskelig å være konsekvent når det gjelder fremmøtelister, gyldig grunn for fravær:

Det har gått seg til. Men vi har fått en del rare sykmeldinger fra leger som ikke har forstått helt.

Introduksjonsloven pålegger gjennom et eget vedlegg i Introduksjonsloven (P-6/2003) kommunen og NAV Arbeid å samarbeide om introduksjonsordningen. De forskjellige etatene pålegges å ha gode samarbeidsrutiner. Oppfølgingen av innvandrere er mer formalisert, kommunen og NAV Arbeid blir pålagt å følge opp den enkelte bruker tettere.

Når det gjelder skolens ferier, kan det være vanskelig å finne alternative løsninger for de deltakerne som har skolegang som kvalifisering. Her er samarbeid mellom involverte etater viktig for å sikre at deltakerne har noe å gjøre når skolen er stengt. Flyktningsavdelingen ser at det er en del utfordringer her:

..men det er ikke voksenopplæringens mangel på samarbeid som gjør den utfordringen, det er mer systemet, at de har de arbeidstidsavtalene de har, at kommunen ikke har prioritert ekstra midler for å fylle inn i skolen ferier, for der fyller vi ikke lovens minstekrav. Vi har ikke heldags og vi har ikke helårige introduksjonsprogram. Voksenopplæringen har strukket seg langt i skolens ferier, men de har jo også sine ferier og arbeidstidsavtaler som gjør at de ikke kan gi mer tilbud, og flyktningsavdelingen kan ikke gå inn og overta undervisningen.

Voksenopplæringen godkjenner individuelle planer for deltakerne og hva de skal gjøre i skolens ferier. De påpeker at det er vanskelig med individuell tilpasning.

Språkpraksiselever kan være i tiltak i ferier, noe som er mye brukt. Elever har ikke fri høst- eller vinterferie. Tanken bak ferie i forhold til ordinære elever burde også gjelde for introduksjonselever som går på skole på lik linje med andre skoleelever.

Voksenopplæringen mener at NAV Arbeid og Flyktningsavdelingen må mer inn på banen, når det gjelder å ha tilbud til deltakerne i feriene. At det må bli et bedre samarbeid enn nå, de må tenke sammen.

9 Avslutning

Fra 1. september 2004 ble det obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger å tilby nyankomne et introduksjonsprogram, der målet er en raskere og bedre integrering av flyktninger og innvandrere, gjennom kvalifisering til videre utdanning eller jobb. Deltakelse i introduksjonsordningen gir rett til en introduksjonsstønning, som reduseres ved ugyldig fravær. Før loven trådte i kraft ble det gjennomført prøveprosjekter hvor innholdet i introduksjonsprogrammet ble testet ut. Evaluering av disse prøveprosjektene viste at flere av virkemidlene som ble utprøvd – alene eller i kombinasjon med andre virkemidler – så ut til å ha en positiv effekt på deltakernes integreringskarrierer.

Ved å se på erfaringer med introduksjonsarbeidet fra Horten kommune i samarbeid med NAV Arbeid og sammenligne disse med funnene i tidligere forsøk med introduksjonsprogram, har jeg trukket fram elementer som synes å ha betydning for integrering av flyktninger og innvandrere. Gjennom intervju med ansatte i kommunen og NAV Arbeid, samt tidligere deltakere i introduksjonsordningen, har det kommet fram synspunkter på introduksjonsordningen som kan være verdt å ta med seg i det videre integreringsarbeidet.

Hovedspørsmålet i oppgaven har vært følgende:

Hvordan er forholdet mellom teori og praksis i arbeidet med iverksetting av Introduksjonsloven?

Ved å se på forsøksprosjektene som har prøvd ut teorien i praksis, og evalueringen av disse, kom det kommet fram en del momenter. Kompetansenivået hos ansatte, rammebetingelser for kvalifiseringstilbud, samarbeidsrelasjoner, var noen av de tingene som ble pekt på som utfordringer i forholdet mellom teori og praksis. Det er stort sett tatt høyde for disse erfaringene ved formuleringen av Introduksjonsloven. Den ene evalueringsrapporten (Lund 2003) peker på at det er vanskeligere i praksis enn i teorien å iverksette virkemidlene på en fullgod måte. Det siktes her til vansker med å gjennomføre gode og relevante heldagsopplegg. Individuelt tilpassete og fleksible kvalifiseringsopplegg er også vanskelig å få til.

Hovedspørsmålet er videre behandlet i relasjon til intervju med involverte etater og deltakere i introduksjonsprogram i Horten. Her har også erfaringene vært at det kan være vanskelig å få til individuelle planer, ut fra forutsetninger og interesser hos den enkelte deltaker. Når det gjelder kompetanse hos ansatte i Horten, er ikke dette pekt på som noe

problem av intervjupersonene. I teorien synes intensjonene om et toårig kvalifiseringsprogram med norskopplæring, samfunnskunnskap og praksis ut som et godt virkemiddel for å få flyktninger og innvandrere ut i arbeid eller utdanning. I praksis kan det være vanskelig, i og med at mange av deltakerne er analfabeter og har en lang vei å gå før de har fått den grunnleggende kvalifiseringen som de har behov for.

Kommunen har i oppbyggingsfasen brukt mye ressurser på å få på plass en tilfredsstillende organisering og de forvaltningsmessige rutiner som lover krever. Det blir derfor viktig at deltakerne i introduksjonsprogram har noe å gå til etter endt program. Ifølge prosjekterfaringer fra 2003-2005 (Lund 2006), fryktet flere av deltakerprosjektene at en rekke deltakere vil gå tilbake på sosialhjelp etter endt program. Denne bekymringen deles bl.a. av Voksenopplæringen i Horten som sier at det er viktig å hindre at deltakere på introduksjonsordningen går over på sosialstønad etter endt program. I introduksjonsordningen er lønnet arbeid i tillegg til introduksjonsstønaden en gulrot, og lønnsinntekt gir ikke trekk i stønaden. De som har sosialstønad får derimot trekk i stønaden dersom de har lønnet arbeid, noe som kan virke som en ”pisk”. Dersom en person jobber noen timer pr. dag, og opplever at sosialstønaden blir redusert, ser han kanskje ingen hensikt i å jobbe. Det blir feil for ham i forhold til det regelverket som gjelder for introduksjonsordningen.

Introduksjonsordningen handler om individuelle løsninger. Det handler om å sette inn rett tiltak til rett tid. Dersom de som skal iverksette tiltakene, får handlingsrom til å være fleksible, kreative, handlekraftige og kvalitetsbevisste vil det ha betydning resultatene. Det handler om å ha tilstrekkelige ressurser til å sette teorien ut i praksis på en måte som gjøre det mulig å nå målsettingene for ordningen.

Hovedspørsmålet har vært belyst gjennom to delspørsmål:

1) Hvordan har de ulike virkemidlene virket inn på suksesskriteriene?

Ifølge forsøksprosjektene har tett oppfølging i form av varsling før trekk i stønad, samt deltakernes ansvar for egen økonomi vært virkemidler som har hatt stor betydning når det gjelder å få deltakerne ut i arbeid. Kombinasjonen mellom norsk og praksis i introduksjonsprogram er også betegnet som positivt i forsøksprosjektene. Det er ikke målt noen effekter av de virkemidlene som er prøvd ut i Horten. Trekk i stønad ved ugyldig fravær, har vist seg å være et virkemiddel som gjør at fremmøteprosenten blir større, noe som kan ha betydning for språkprogresjonen.

2) Hvilken betydning har samarbeidet mellom involverte etater hatt på suksesskriteriene?

Forsøksprosjektene påpeker at et tilfredsstillende samarbeid mellom prosjekt og Aetat (NAV Arbeid) styrker deltakernes sannsynlighet for å komme ut i lønnet arbeid. Videre pekes det på at etatssamarbeid krever nødvendig kunnskap hos de ulike etater, og at disse har et stort kompetansebehov. Mangelfullt samarbeid mellom involverte etater er oppgitt som en implementeringshemmende faktor. Herunder er manglende ressurser hos Aetat en grunn til at samarbeidet er vanskelig. I Horten uttrykkes samarbeidet mellom etatene som bedre nå enn tidligere. Samtidig gir intervju materialet et inntrykk av at forventningene om ansvar ikke er helt like hos de forskjellige etatene. Det er ikke til å komme fra at det finnes forskjellige kulturer i de ulike etatene, selv om sammenslåing til NAV og samarbeid gjennom tverrfaglig team har gjort det lettere å jobbe mot samme mål.

Gjennom arbeidet i tverrfaglig team, har de involverte etatene blitt bedre kjent med hverandre, og fått større forståelse for at man ser på arbeidet med integrering av innvandrere fra forskjellige ståsteder. Selv om det ikke råder en absolutt enighet i teamet i alle saker, er det vilje til samarbeid og et ønske om å dra i samme retning. I tråd med hovedmålet for introduksjonsordningen, er teamet samstemte om at den enkelte deltakeren skal få muligheter ut fra sine forutsetninger, til å kvalifisere seg til videre utdanning eller jobb, for etter hvert å bli økonomisk uavhengig.

Et hjertesukk fra Flyktningsavdelingen får stå som et ønske og håp om at introduksjonsordningen etter hvert vil bli et godt redskap for å oppnå like muligheter og levekår i et flerkulturelt samfunn.

Hvis introduksjonsprogrammet kan fungere for den enkelte deltaker slik at den enkelte opplever at han får mer kontroll på det han holder på med, at innholdet i programmet er noe deltakeren har kontroll over; dette er mitt program, dette skal jeg holde på med i to år. Hvis brukeren får den opplevelsen, tror jeg at det er ekstremt hensiktsmessig, at det er det primære. At deltakeren på en måte lærer å ta kontroll over eget liv. Jeg tror de fleste tenker at dette er noe jeg må gjøre, det er en plikt, og gjør du det ikke, mister du pengene dine. Hvor mye motivasjon er det egentlig da til å gjennomføre programmet. Men det er de som klarer å få det til, som bruker programmet for hva det er verdt, og bruker de to årene til å virkelig strukturere livet sitt.

Litteraturliste

- Album, Dag (1996) *Nære fremmede. Pasientkulturen i sykehus*. Oslo: Tano
- Alghasi, Sharam, Katrine Fangen og Ivar Frønes (red.) (2006) *Mellom to kulturer*
Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Andersen, Heine (2000) Funktionalisme, i Heine Andersen og Lars Bo Kaspersen (red.)
Klassisk og moderne samfundsteori s. 235-262. København: Hans Reitzels Forlag.
- Baklien, Bergljot (1987) Evaluering i praksis. s. 250-258. *Norsk pedagogisk tidsskrift* nr. 5.
- Baklien, Bergljot (1993) Metodekommentar: Evalueringsforskning i Norge. s. 261–274.
Tidsskrift for samfunnsforskning, bind 34.
- Berg, Berit (red.) (1990) *Velkommen, nye landsmenn? Erfaringer med kommunalt flyktningarbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Björkemarken, Mariann (1995) *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering: en fråga om perspektiv och förklaring*. Göteborg: Sociologiska institutionen, Göteborgs Universitet.
- Bourdieu, Pierre (1995) *Distinksjonen*. Oslo: Pax.
- Brochmann, Grete, Tordis Berchgreving og Jon Rogstad (2002) *Sand i maskineriet: makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Brochmann, Grete (2002a) *Integrasjonen som slo feil*. Kronikk i Aftenposten 15.02.2002
- Brochmann, Grete (2002b) *Fattigdomsbekjempelse – en maktfri sone?* Kronikk i Aftenposten 12.03.2002.
- Brochmann, Grete (2003) Del II. 1975-2000, i Knut Kjeldstadli (red.) *Norsk Innvandringshistorie Bind 3. I globaliseringens tid 1940–2000*. s. 137-387
Oslo: Pax.
- Brochmann, Grete (2005) Lykksalighetens rike og den nye etniske forstyrrelsen. Innvandring og det flerkulturelle Norge, i Frønes, Ivar og Lise Kjølørød (red.) *Det norske samfunn*. s. 357-381. Oslo: Gyldendal.
- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2005) *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus*. København: Nordisk Ministerråd.
- Bø, Bente Puntervold (2004) *Søkelys på den norske innvandringspolitikken. Etiske og rettslige dilemmaer*. Oslo: Høyskoleforlaget.
- Dalen, Monica (2004) *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Danielsen, Arild. 1998. Kulturell kapital i Norge. s. 75-106. *Sosiologisk tidsskrift* 01.02.1998.
- Danielsen, Arild og Marianne Nordli Hansen (1999) Makt i Pierre Bourdieus sosiologi i Fredrik Engelstad (red.) *Om makt. Teori og kritikk*. s. 43-78. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- 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 Jon Horgen Friberg (2004) *Innvandring og det flerkulturelle samfunn*. Fafo-notat 2004:32. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt (2006) Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv. Integrering i randsonen i *Arbeid, velferd og samfunn. Rapport fra NAV*. s. 18-25. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2006) Velferdsstat og innvandring. Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukervedvirkning i flyktingetjenesten. s. 210-222. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 4/06.
- Durkheim, Emile (1995) *Selv mordet. En sosiologisk undersøkelse*. Oslo: Gyldendal.
- Elden, Eva Veronica (2004) *Adbusters: kulturjamming i informasjonsalderen*. Hovedoppgave i sosiologi. Oslo: Universitetet.
- Eriksen, Thomas Hylland, Iver B. Neumann og Khalid Salimi. (1999) *Skremmebildene av "annen generasjon"* Dagbladet 8.1.1999.
- Eriksen, Thomas Hylland og Torunn Arntsen Sørheim (2003) *Kulturforskjeller i praksis. Perspektiver på det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Freeman, Richard B. (1997) Are Norway's Solidaristic and Welfare State Policies Viable in the Modern Global Economy? i Jon Erik Dølvik og Arild H. Steen (red.) *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition*. s. 17-49. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gjengangeren (2006) *Språket er viktigst*. Avisartikkel 14.10.2006.
- Grimen, Nils og Harald Grimen (1993) *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grødem, Anne Skevik, Olve Krange, Tormod Øia (2006) *NOVA-rapport 16/06*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (www.nova.no).
- Grøgaard, Jens B. (1998) *Forsvaret mot arbeidsledighet 1997. Effekten av voksenopplæringens kurstilbud under og etter militærtjenesten*. Fafo-rapport 251. Oslo: Fafo.

- Grøgaard, Jens B. og Tove Midtsundstad (1999) Oppfølgingstjenesten – Quo vadis? i Kvalsund, Rune, Trine Deichman-Sørensen og Per Olaf Aamodt. *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. s. 224-260. Oslo: Tano Aschehoug.
- Grøgaard, Jens B. (2002) Integreerte eller segregerte undervisningsopplegg i videregående opplæring: Hvilke gir best resultater? s. 83–108. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 2 (2).
- Grøgaard, Jens B. og Per O. Aamodt (2006) Veksten i høyere utdanning: Noen drivkrefter og konsekvenser i Grøgaard, Jens B. og Liv Anne Støren (red.) *Kunnskapssamfunnet tar form. Utdanningsekspløsjonen og arbeidsmarkedets struktur*. s. 17-50. Oslo: Cappelen Akademiske.
- Gullestad, Marianne (2002) *Det norske sett med nye øyne. Kritisk analyse av norsk innvandringsdebatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, Kåre og Ivar Lødemel (2005) Fattigdom og sosial eksklusjon, i Ivar Frønes og Lise Kjølørød (red.) *Det norske samfunn*. s. 210-235. Oslo: Gyldendal.
- Hagen, Roar (2000) Niklas Luhmann, i Heine Andersen og Lars Bo Kaspersen (red.) *Klassisk og moderne samfundsteori*. s. 382-400. København: Hans Reitzels Forlag.
- Halvorsen, Knut (2004) De som bærer byrdene av arbeidslinja. Kronikk i *Velferd 2004/8* Sosial- og helsedirektoratet, fagnytt.
- Hellevik, Ottar (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holter, Harriet (1996) Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning, i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. s. 9-25. Oslo: Universitetsforlaget.
- IMDi (2006a) Integrerings- og mangfoldighetsdirektoratet. *2 år med introduksjonsordning*. IMDi Rapport 6/2006.
- IMDi (2006) Integrerings- og mangfoldighetsdirektoratet. *Offentlige tjenester for alle? Gjennomgang av minoritetsperspektivet i 10 statlige bedrifter*. IMDi Rapport 7/2006.
- Kalleberg, Ragnvald (1996) Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog, i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. s. 26-72. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kalleberg, Ragnvald (2003) *Litt om arbeidet med hovedoppgaven*. Forelesningsnotat på designseminar, hovedfag i sosiologi, 10.06.03.
- Kavli, Hanne Cecilie (2004) *Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom telefonintervjuer og registerdata*. Fafo-notat 2004:24. Oslo: Fafo.

- Kjølsrød, Lise (2003) En tjenesteintens velferdsstat, i Frønes, Ivar og Lise Kjølsrød (red.) *Det norske samfunn*. s. 184-209. Oslo: Gyldendal.
- Klausen, Arne Martin (1977) *Kunstsosiologi*. Oslo: Gyldendal.
- KRD (2003) Kommunal- og Regionaldepartementet. *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv H-20/03.
- KRD (2004) Kommunal- og Regionaldepartementet. *Ny utlendingslov*. NOU 2004:20.
- KRD (2005) Kommunal- og regionaldepartementet. *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv H-20/05.
- Lande, Sigrid (2006) *Hvordan har det gått med de som fikk bistand gjennom Tiltaksplan mot fattigdom i 2004?* NAV-rapport.
- Lauglo, Jon (2001) Social Capital Trumping Class and Cultural Capital? Engagement with school among immigrant youth, i Stephen Baron, John Field & Tom Schuller (red.): *Social Capital: Critical Perspectives*. Oxford: University Press.
- Lund, Monica (2003): *Kvalifisering for alle. utfordringer ved obligatorisk introduksjon for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414. Oslo: Fafo.
- Lund, Monica (2006) *Gode grep i introduksjonsprogram for å gjøre overgangen til ordinært arbeid lettere. En gjennomgang av prosjekterfaringer 2003-2005*. Fafo-notat 2006:2. Oslo: Fafo.
- Lysestøl, Peder Martin og Roar Eilertsen (2001) *Den nyliberale revolusjonen. Om angrepet på velferdsstaten*. Oslo: De Facto.
- Lødding, Berit (2003) *Frafall blant minoritetsspråklige*. NIFU skriftserie nr. 29/2003.
- Lødemel, Ivar (1997): *Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. Fafo-rapport 226. Oslo: Fafo.
- Marthinsen, Edgar (2005) *Hannah Arendt og fenomenologien*. Innledning til kveldsdiskusjon 27. august 2005. NTNU og HIBOs seminar på Metochi, Lesbos.
www.svt.ntnu.no/ish/Edgar.Marthinsen/Hannah%20Arendt%20og%20fenomenologie
- Merton, Robert K. (1973) *The Normative Structure of Science and Priorities in Scientific Discovery* i *The Sociology of Science*. s. 223-280. s. 286-324. Chicago: The University of Chicago Press.
- Meløy, Sigri Sandberg (2006) *Norsk, norskere, nordmann. Ny Tid (nyhetsmagasin) 27. oktober 2006*.
- NAV 2006a (Arbeids- og velferdsforvaltningen) *Rapport om arbeidsmarkedet*. Rapport nr. 4/2006.

- NAV 2006 (Arbeids- og velferdsforvaltningen) *Arbeid, velferd og samfunn*. Arbeids- og velferdsdirektoratet 2006.
- Nordahl, Thomas (2001) Brukernes plass i tverrfaglig samarbeid, i Sandbæk, Mona (red.) *Fra mottaker til aktør. Brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning*. s. 243-260. Oslo: Gyldendal.
- NOU 2004:20 *Ny utlendingslov*. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet, 19. oktober 2004.
- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) *Om lov om endringer introduksjonsloven mv.*
- Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) *Om lov om norsk statsborgerlov (statsborgerloven)*
- P-6/2003 Introduksjonsloven. *Rundskriv om samarbeid Mellom kommunen og Aetat om introduksjonsloven for nyankomne innvandrere*. Vedlegg i Rundskriv H-20/05.
- Rana, Mohammad Usman (2003) *Integrering eller assimilering?* Artikkel i www.desi.no (13.02.2003).
- Repstad, Pål (1998) *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rogstad, Jon (2006) *Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge*. Rapport 2006:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Roness, Atle og Stig Berge Matthiesen (red.) (2002) *Utbrent: krevende jobber – gode liv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønningen, Grete Eide (2004) *Følgforskning som strategi for organisasjonslæring: Hvordan virksomheter og høyskole kan bli klokere sammen?* Foredrag holdt i forbindelse med Fagdager i Vestfold 17. september 2004.
- Silverman, David (2001) *Interpreting qualitative data: methods for analysing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Skaug, Catharina (2005) *Sosialen løser ikke fattigdomsproblemet*. Intervju med Aksel Hatland. s. 3-6. *Stat & Styring* 6/2005
- Solheim, Liv Johanne (2001) *Sosialhjelp, sjølvrespekt og meistring. Om institusjonell audmjuking og krav til eit anstendig hjelpeapparat*, i Sandbæk, Mona (red.) *Fra mottaker til aktør. Brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning*. s. 93-112. Oslo: Gyldendal.
- Storhaug, Hege (2006) *Men størst av alt er friheten*. Oslo: Kagge.
- Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*.

- Stortingsmelding nr. 107(1975-76) *Om innvandringsstoppen og arbeidet med Innvandringsspørsmålene.*
- Stortingsmelding nr. 74 (1979-80) *Om innvandrere i Norge.*
- Stortingsmelding nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken.*
- Stortingsmelding nr. 39 (1991-92) *Attføringsmeldingen.*
- Stortingsmelding nr. 35 (1994-95) *Velferdsmeldingen.*
- Stortingsmelding nr. 17 (1994-95) *Om flyktningpolitikken.*
- Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge.*
- Stortingsmelding nr. 50(1998-99) *Utjamningsmeldinga.*
- Stortingsmelding nr. 17 (2000-01) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge.*
- Stortingsmelding nr. 6 (2002-03) *Tiltaksplan mot fattigdom.*
- Stortingsmelding nr. 49 (2003-04) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse.*
- Strøm, Bjarne (2006) *Utvalgsseleksjon og manglende data: Noen metodemessige utfordringer.* Arbeidsnotat 48/2006. Oslo: NIFU STEP.
- Støren, Liv Anne (2002) *De første årene av karrieren. Forskjeller og likheter mellom minoritet og majoritet med høyere utdanning.* NIFU Rapport 7/2002. Oslo: NIFU GCS.
- Støren, Liv Anne (2004) *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning. Analyser av Kandidatundersøkelsen 2002.* Skriftserie 7/2004. Oslo: NIFU 2004.
- Støren, Liv Anne (2006) *Innvandrere med høyere utdanning – hvordan er deres møte med det norske arbeidsmarkedet?* i Jens B. Grøgaard og Liv Anne Støren (red.) *Kunnskapssamfunnet tar form. Utdanningsekspløsjonen og arbeidsmarkedets struktur.* s. 141-168. Oslo: Cappelen Akademiske.
- Tjelmeland, Hallvard (2003) *Del I. 1940-1975* i Knut Kjeldstadli (red.) *Norsk innvandringshistorie Bind 3. I globaliseringens tid 1940–2000.* s. 11-134. Oslo: Pax.
- Tornes, Kristin (1997) *Utdanningsplanlegging i kunnskapssamfunnet – rammevilkår og utfordringer,* i Berit Lødding og Kristin Tornes (red.) *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94.* s. 15-30. Oslo: Tano Aschehoug.
- UDI (2001) *Utlendingsdirektoratet. Utredning av spørsmålet om grunnleggende kvalifiseringstilbud for nyankomne flyktninger og innvandrere.*

UDI (2003) Utlendingsdirektoratet *Temahefte 3. Heldags og helårs program i introduksjonsprogram.*

UDI (2004) Utlendingsdirektoratet. *Ny giv med introduksjonsloven – Statusrapport om kommunalt arbeid med Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.*

UDI (2005) Utlendingsdirektoratet. *Introduksjonsordning i utvikling. Statusrapport om kommuners arbeid med nyankomne innvandrere pr. 1. september 2005.*

Widerberg, Karin (2001) *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt.*
Oslo: Universitetsforlaget.

Zaman, Khadafi (1999) *Norge i svart, hvitt og brunt. En multikulturell mosaikk.*
Oslo: Forum Aschehoug.

Østerberg, Dag (1997) *Fortolkende sosiologi II.* Oslo: Universitetsforlaget.

Østerberg, Dag (red) (1990) *Handling og samfunn. Sosiologisk teori i utvalg.*
Oslo: Pax.

Nettsteder:

www.imdi.no

www.intranett.navet.no

www.nav.no

www.nokut.no

www.odin.no

www.stortinget.no

www.udi.no

Alle kilder i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord i oppgaven: 49015

Vedlegg 1

Til informanten

Jeg jobber til vanlig på NAV Horten Arbeid (tidligere Aetat), hvor jeg har spesielt ansvar for oppfølging av fremmedspråklige og er med i tverrfaglig team i forbindelse med Introduksjonsordningen. For tiden har jeg permisjon fra jobben min for å fullføre hovedfag i sosiologi. Jeg skriver en oppgave om Introduksjonsloven og hvordan arbeidet med introduksjonsprogram har foregått i Horten. Som veiledere i arbeidet med oppgaven, har jeg Jens B. Grøgaard, Høgskolen i Vestfold og Arvid Fennefoss, Universitetet i Oslo.

Jeg har i samarbeid med flyktningkontoret plukket ut fem personer som har avsluttet introduksjonsprogrammet, og som jeg ønsker å intervju. I tillegg vil jeg intervju personer som jobber på flyktningkontoret, voksenopplæringen og på NAV Arbeid.

Det jeg ønsker få svar på, er hvorvidt Horten har samme erfaringer som andre kommuner i arbeidet med innføring av introduksjonsloven. Det er viktig å få vite hvilke opplevelser du som har vært involvert i denne innføringsprosessen har hatt. Informasjonen jeg får skal brukes til å sammenligne med tidligere studier av innføring av introduksjonsordning.

Jeg har laget en intervjuguide, med en del spørsmål om introduksjonsordningen. Intervjuene tas opp på bånd, og skrives ut i etterkant. Selve intervjuene blir deretter slettet fra båndet. Ingen navn skal nevnes i oppgaven, og andre ting som kan være med å identifisere deg som informant vil bli utelatt eller anonymisert på annen måte. Etter å ha gjennomgått denne informasjonen, vil du bli bedt om å skrive under en samtykkeerklæring. Det er frivillig å delta. Det gjøres oppmerksom på at samtykket kan trekkes tilbake på et hvilket som helst tidspunkt, uten at grunn må oppgis. Som forsker er jeg underlagt taushetsplikt, og all data vil bli behandlet konfidensielt. Ved prosjektslutt 1. februar 2007, vil datamaterialet anonymiseres.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Dersom det er noe du lurer på i forbindelse med intervjuet eller om hvordan opplysningene du gir skal brukes, kan du ta kontakt med meg. Fra 1. februar 2007 er jeg å treffe på NAV Horten Arbeid, tlf. 33031978. Ellers er jeg å treffe på mobiltelefonen, Tlf. 40853087

Elin Anna Nilsen

Vedlegg 2

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt informasjon om hovedfagsoppgave i sosiologi, og er villig til å delta i studien.

Navn: Dato:

Vedlegg 3

SPØRSMÅL TIL DELTAKERE I INTRODUKSJONSORDNINGEN

I forbindelse med hovedfagsoppgave i sosiologi, ønsker jeg å se på hvordan arbeidet med Introduksjonsloven har foregått i praksis. Hvordan har vi gjort det i Horten? Har vi andre erfaringer enn kommunene fra prøveprosjektene har hatt. Ut fra foreliggende rapporter fra forsøksordning med introduksjonsprogram i 26 kommuner, vil jeg se om de utfordringene som ble beskrevet der, også gjelder for Horten.

Bakgrunn:

- Når kom du til Norge?
- Når begynte du i introduksjonsordningen?
- Hvor lenge var du i introduksjonsprogrammet?
- Hva slags utdanning hadde du fra før?
- Hva har du jobbet med tidligere?

Introduksjonsstønad:

- Regelverket – muntlig eller skriftlig informasjon.
- Introduksjonsstønadens størrelse? Tilstrekkelig eller behov for supplerende sosialhjelp?
- Syntes du at regelverket var for strengt mht. gyldig eller ugyldig fravær (jf. Arbeidslivets regelverk)
- Fikk du muntlig eller skriftlig informasjon om regelverket for trekk i introduksjonsstønaden? På ditt eget språk?
- Forsto du regelverket?
- Underholdskrav ved familiegjenforening – hva synes du om det?

Individuell plan:

- Utarbeidelse av individuell plan. I hvor stor grad synes du at du fikk bestemme hva planen skulle inneholde. Fikk du et eierforhold til planen?
- Innholdet i heldagsprogrammet?? (var tilbudet tilpasset din bakgrunn, ønsker og planer for eksempel når det gjelder videre kvalifisering). Hva synes du om det?

- Kom tidspunktet for overgangen fra fem dager skole til kombinasjon av skole og språkpraksis for tidlig?
- Kommer NAV Arbeid for sent inn på banen i kvalifiseringsarbeidet?
- Hadde du et tilbud i sommerferien?
- Har skifte av lærere, kontaktpersoner m.m. vært et problem?
- Ble handlingsplanen din endret underveis?

Praksisplass:

- Har du hatt praksisplass?
- Var det relevant praksis for deg?
- Har du gått på AMO-kurs?
- Har det vært nyttig/relevant for deg?
- Hvilken språkprøve har du bestått?
- Har du fått bedret språket, hatt arbeidspraksis, fått flere venner, kommet i lønnet arbeid)

Samarbeid mellom involverte etater:

- Hvordan oppfattet du samarbeidet mellom flyktningkontor, voksenopplæringen og Aetat? Tre forskjellige etater som sa forskjellige ting?

NAV Arbeid

- Er NAV Arbeid for strenge når det gjelder norskkunnskaper for å delta på kurs eller få arbeidspraksisplass?
 - Er NAV Arbeid lite synlig?
 - Hadde du noen spesielle forventninger til Aetat
 - Fikk du nok informasjon om arbeidsmarkedet?
 - Har du hatt arbeidspraksis?
 - Var det vanskelig å få en relevant praksisplass?
 - Praksisplass vs ordinær jobb – opplæring eller utnytting?
-
- Hva tror du kan gjøres for å få arbeidsgivere til å ta imot fremmedspråklige på praksisplasser?