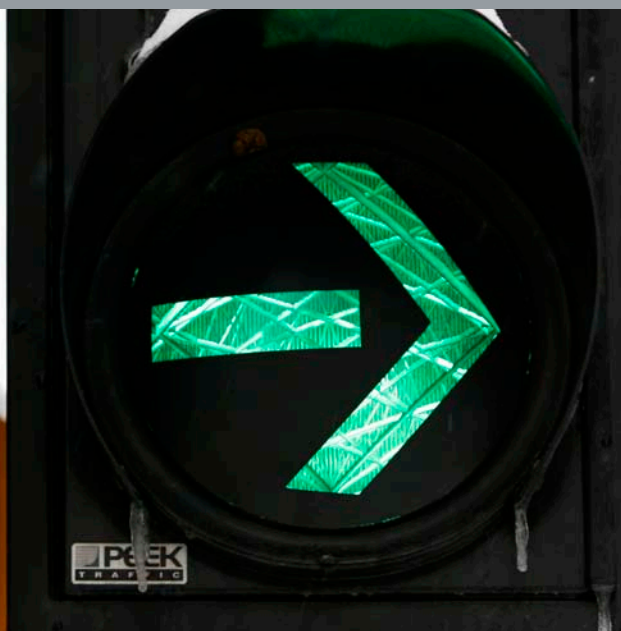


Hanne Kavli, Anniken Hagelund,
og Magne Bråthen

Med rett til å lære og plikt til å delta

En evaluering av introduksjonsordningen for
nyankomne flyktninger og innvandrere



Hanne Kavli, Anniken Hagelund,
og Magne Bråthen

Med rett til å lære og plikt til å delta
En evaluering av introduksjonsordningen for
nyankomne flyktninger og innvandrere

© Fafo 2007

ISBN 978-82-7422-601-2

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Espen Bratlie / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	19
1.1 Bakgrunnen for introduksjonsloven	20
1.2 Problemstillinger	25
1.3 Data og design.....	26
1.4 Hvem er deltakerne?.....	29
1.5 Hvor bosettes flyktninger?.....	33
1.6 Gangen i rapporten.....	35
2 Introduksjonsprogrammets virkemidler – gjennomføring og erfaringer	39
2.1 Deltakelse – omfang og tilretteleggelse	40
2.2 Introduksjonsstønad, fravær og trekk	45
2.3 Et skreddersydd program? Individuell oppfølging	54
2.4 Innholdet i introduksjonsprogrammet – tiltaksviften	70
2.5 Oppsummering: Hva fungerer? Hva fungerer ikke? Hva kan gjøres bedre?	82
3 Organisering og kompetanse	91
3.1 Organisering.....	91
3.2 Samarbeid.....	96
3.3 Ledelse	102
3.4 Programrådgiverne.....	105
3.5 Oppsummering.....	112
4 Tilrettelegging, oppfølging og medvirkning – hvilke rammer setter kommunens organisatoriske løsninger?	115
4.1 Kommunal organisering og bredden i tiltaksviften	115
4.2 Tett oppfølging av deltakerne	121
4.3 Brukermedvirkning	126
4.4 Empirisk oppsummering	129
4.5 Er noen modeller og metoder mer effektive enn andre?	132

5 De tidligere deltakernes tilpasning på arbeidsmarkedet	137
5.1 Datagrunnlaget	137
5.2 Veiene ut av programmet	138
5.3 Etter program – hva gjør de tidligere deltakerne?.....	148
5.4 Hva påvirker overgang til arbeid og utdanning?	159
5.5 Avsluttende kommentar.....	178
6 Sett gjennom andres øyne	181
6.1 Hvor skoen trykker – deltakerperspektiver	181
6.2 Erfaringer fra Sverige og Danmark.....	187
7 Til ettertanke	197
7.1 Hvordan gikk det med deltakerne?	197
7.2 Hvordan har kommunene organisert introduksjonsarbeidet?.....	202
7.3 Stor grad av iverksetting, men kvalitet er fortsatt utfordringen.....	204
7.4 Organisering og iverksetting i sammenheng	206
7.5 Utfordringer, anbefalinger og videre utredningsbehov.....	207
Litteratur	221
Vedlegg 1 Data og metoder.....	226
Vedlegg 2 Regresjonstabeller til kapittel 5	237

Forord

1. september 2004 ble lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger og innvandrere innført. To år senere har kommunene gjort seg en rekke erfaringer med ordningen, og det første «kullet» av deltakere har gjennomført et fullt program og er på vei ut i norsk arbeids- og samfunnsliv. I denne rapporten er siktemålet både å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte ordningen er iverksatt i henhold til lovens krav, å komme med anbefalinger, å formidle erfaringene kommunene har gjort i dette arbeidet, og å undersøke hvordan det så langt er gått med de drøyt 4000 deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i den perioden ordningen har vært obligatorisk. Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og er et samarbeidsprosjekt mellom Fafo og Institutt for samfunnsforskning.

En rekke personer har bidratt med kompetanse og erfaring underveis i arbeidet med rapporten. Først og fremst takk til alle som tok seg tid til å delta i undersøkelsen, enten ved å la seg intervju eller delta i fokusgrupper eller gjennom å svare på spørreundersøkelsene. Prosjektet har også hatt stor nytte av en kunnskapsrik referansegruppe. Takk til Iracles Boumbouras og Hege Hov Eggen (Integrerings- og mangfoldsavdelingen, AID), Nina Gran (Kommunenes sentralforbund), Helga Arnesen (Vox – nasjonalt senter for læring i arbeidslivet), Elisabeth Holen og Katharina Heradstveit (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet), Stine Bjertnes og Tyra Ekhaugen (Arbeidsmarkedsavdelingen, AID), Fauzia M. Hashi og Hilde Roald (Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter) og Sverre Friis-Petersen (Arbeids- og velferdsetaten).

Monica Lund skal ha stor takk for et svært omfattende og grundig forarbeid knyttet til spørreundersøkelsene i norske bosettingskommuner og for vesentlige bidrag knyttet til undersøkelsens design. Takk også til forskerne Grete Brochmann og Anne Britt Djuve som har lest og kommentert rapportutkastene. Vi har også hatt stor glede av faglige diskusjoner med Vejbjørn Aalandslid og Bjørn Mathisen i Statistisk sentralbyrå som har bidratt gjennom både kommentering av rapport og hjelp med data. Sist, men ikke minst, rettes en stor takk til Fafos alltid grundige publikasjonsavdeling for ferdigstilling av manus.

Forfatterne har delt ansvaret for datainnsamling mellom seg, noe som også avspeiler seg i hvem som har skrevet hva. Anniken Hagelund har hatt hovedansvar for de åtte kommunebesøkene og for rapporteringen fra dem. Magne Bråthen har hatt hovedansvar for bearbeiding av registerdata og gjennomføring av de multivariate analysene. Hanne C. Kavli har hatt hovedansvar for spørreundersøkelsene. Kapittel 1 er skrevet

av forfatterne i fellesskap, kapittel 2 av Hagelund, kapitlene 3, 4 og 6 av Kavli, kapittel 5 av Bråthen og Kavli, kapittel 7 av Hagelund og Kavli.

Engelsk sammendrag av rapporten finnes på www.fafo.no/pub/rapp/20034/index.htm

Hanne Cecilie Kavli
prosjektleder

Sammendrag

I september 2006 ble det første «kullet» av deltakere sluset ut av introduksjonsprogrammet. Da var det tre år siden programmet ble innført som en frivillig ordning for norske kommuner – og to år siden ordningen ble obligatorisk. Introduksjonsordningen har som formål å lette integreringen av nyankomne flyktninger. Med introduksjonsloven knyttes kommunenes støtte til livsopphold opp mot aktiv deltakelse i et kvalifiseringsprogram. Loven skal også gi kommunene en bedre rettslig ramme for arbeidet med integrering av nyankomne innvandrere og styrke rettsikkerheten for den enkelte deltaker.

Deltakerne på introduksjonsprogrammet har krav på en introduksjonsstønad satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp (2G). Denne stønaden er koblet til aktiv deltakelse i et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram som skal gå på heltid over to år med mulighet for forlengelse i inntil ett år. I den innledende fasen skal deltakernes medbrakte kompetanse og behov for opplæring kartlegges. Det skal med utgangspunkt i dette, og i samråd med deltakeren, utvikles en individuell plan for kvalifiseringen. Kvalifiseringen skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede til deltakelse i yrkeslivet.

Denne undersøkelsen er delt i to – en implementeringsstudie og en resultatstudie. Hensikten med implementeringsstudien er å kartlegge hvorvidt lovens pålegg og anbefalinger er fulgt, hvordan sentrale virkemidler er implementert lokalt, og hvilke forhold som har vært styrende for om og hvordan virkemidlene er implementert. Resultatstudien ser på hvordan det har gått med deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet:

- I hvilken grad har de kommet over i arbeid og videre utdanning?
- Er det forskjeller i tilpasningen på arbeidsmarkedet for ulike kategorier deltakere?
- Kan vi se at programmet har en selvstendig effekt på deltakernes arbeidsmarkedsdeltakelse også når vi sammenlikner med grupper som ikke har deltatt i introduksjonsprogrammet?

Det anvendes både kvalitative og kvantitative data. Resultatstudien er basert på data om deltakerne fra ulike administrative registre. Implementeringsstudien bygger på en websurvey blant mellomledere og programrådgivere. Denne er i tillegg utbygget med

en kvalitativ dybdestudie hvor vi har gjennomført kvalitative intervjuer med ledere, programrådgivere, lærere og deltakere under besøk i åtte ulike kommuner.

Høy grad av iverksetting – kvalitet er utfordringen

Et hovedinntrykk er at de viktigste elementene i introduksjonsloven i stor grad er iverksatt i de kommunene som bosetter flyktninger. Det at virkemidlene formelt sett er implementert betyr imidlertid ikke at kvaliteten nødvendigvis er høy, eller at det ikke gjenstår betydelige utfordringer.

De aller fleste deltakerne starter, slik loven angir, i program innen tre måneder etter bosetting i kommune. Mange opplever imidlertid at kvalifiseringsløpet i perioder kan stoppe opp, som oftest på grunn av fødsler, sykdom, manglende tilgang til arbeidsmarkedstiltak eller barnetilsyn.

Introduksjonsstønadene var ment å gjøre deltakerne uavhengige av sosialhjelpssystemet, men fortsatt utbetaler de fleste kommunene supplerende sosialhjelp til noen av sine deltakere. 25 prosent oppgir at de har mange deltakere som er avhengige av supplerende sosialhjelp. Ulike kommunale praksiser både for tilleggssytelser utover introduksjonsstønad og for utbetaling av supplerende sosialhjelp innebærer også at introduksjonsstønadene i praksis i mindre grad er lik for alle enn det hovedprinsippet om én fast sats antyder.

Det store flertallet av deltakerne blir kartlagt, og de får en individuell plan. Det er imidlertid stor variasjon i kvaliteten på planene, og bare et mindretall av programrådgiverne mener at de fleste deltakerne har et eierforhold til sin plan. Det er likevel stor oppslutning om planmetodikken blant programrådgiverne, men også stort behov for mer opplæring i denne typen arbeidsverktøy.

De aller fleste kommunene tilbyr heldags- og helårsprogram til sine deltakere, men det har liten verdi i seg selv å ha et fulltidsprogram om det ikke fylles med et meningsfullt innhold. Det gjenstår mye når det gjelder å sikre deltakerne tilgang på et godt programinnhold over hele landet. I en rekke kommuner mangler man en tiltaksvifte som er bred nok til å gi mulighet til reell individuell tilpasning. Vi vil særlig trekke fram de utfordringer små kommuner med få deltakere har i så måte. Analfabeter, høyutdanningsgrupper og personer med behov for grunnskoleutdanning er blant de gruppene som kan oppleve å få et program som er dårlig tilpasset deres behov om de havner i «feil» kommune. Det er positivt at 80 prosent av kommunene tilbyr norskundervisning tilpasset deltakere med svært lite skolebakgrunn, men praksisplasser som er tilpasset denne gruppen, kan allikevel være et savn. Bare 40 prosent av kommunene tilbyr eget undervisningsopplegg for deltakere med høyere utdanning.

Introduksjonsloven har bidratt til nye arbeidsmetoder i arbeidet med nyankomne flyktninger. Krav om heldagsprogram og arbeidsretting har i mange kommuner blitt oppfylt gjennom en betydelig innsats for å fylle programmet med innhold i tillegg til den ordinære norskundervisningen. Språkpraksis oppgis brukt i stort omfang, men med varierende grad av oppfølging, mens bruken av andre typer arbeidsrettede tiltak som arbeidspraksis, yrkesrettede norskkurs og arbeidsnorsk er noe mer begrenset.

Det har kommet fram til dels store problemer knyttet til deltakernes tilgang til videregående, særlig yrkesfaglig, opplæring. Rettighetssituasjonen blir oppfattet som svært uklar, praksis varierer, og de fylkeskommunale tilbudene er ofte mangelfulle.

De aller fleste kommunene har deltakere med særskilte behov som gjør det vanskelig å tilrettelegge program. Dette kan blant annet være behov knyttet til lav utdanningsbakgrunn/analfabetisme, store og sammensatte helseplager, traumer knyttet til flukterfaringen og store omsorgsoppgaver. Selv om det er stor vilje til å tilpasse program for disse gruppene, medfører mangel på gode behandlingstilbud, barnepass, tilpasset norskopplæring og egnede praksisplasser at dette i praksis ofte ikke kan skje. Når 69 prosent av programrådgiverne sier de har deltakere som har færre enn 37,5 timer per uke (inkludert forberedelser), er det grunn til å tro at det i realiteten tilbys uoffisielle deltidspågang til deltakere det er vanskelig å tilpasse programmet for på andre måter.

Mange programrådgivere understreket det positive i at introduksjonsloven har trukket flere kvinner inn i et aktivt kvalifiseringsløp. Like fullt er det i mange kommuner fortsatt slik at mangel på barnetilsyn forsinker programstart og hindrer progresjon for kvinnelige deltakere. Erfaringsmessig er kvinner også overrepresentert i noen av de gruppene der gode tiltak for individuell tilpasning etterlyses sterkest, nemlig deltakere med lite utdanningsbakgrunn og/eller store omsorgsoppgaver.

Krevende arbeidsformer og behov for kompetanse

Introduksjonsloven legger langt sterkere føringer på norske kommuners introduksjonsarbeid enn tidligere. Samtidig har kommunene fortsatt mulighet til å gjøre strategiske valg og prioriteringer innenfor de rammene loven setter.

Den vanligste forankringen av introduksjonsarbeidet er, som tidligere, i et eget flyktningkontor eller introduksjonssenter. Voksenopplæringen har likevel de siste årene fått en større rolle, og ved inngangen til 2007 var introduksjonsarbeidet forankret i voksenopplæringen i 22 prosent av kommunene.

De fleste kommunene har valgt en løsning for programrådgiverne som gir en sterk spesialisering med hensyn til målgruppen (nyankomne flyktninger og innvandrere), men lite spesialisering med tanke på type arbeidsoppgaver. Den vanligste løsningen er at hver deltaker har en kontaktperson inn i det offentlige apparatet, og at program-

rådgiverne har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakerens introduksjon. En slik modell gir et godt utgangspunkt for å etablere tette relasjoner mellom deltaker og rådgiver. Samtidig er modellen sårbar på minst to måter. For det første fordrer modellen stor oversikt og bred kompetanse hos programrådgivere som skal legge til rette for en rekke deltakere med til dels ulike behov. Dette kan være arbeidskrevende, spesielt i en situasjon der halvparten av kommunene fortsatt ikke har lagt noen begrensninger på hvor mange personer hver enkelt rådgiver kan ha et oppfølgingsansvar for. For det andre er modellen uheldig i de tilfellene deltaker og programrådgiver kommer på kant med hverandre, og for deltakere som blir utsatt for lite kompetente programrådgivere. Veien ut av en slik relasjon er sterkt begrenset for deltakerne.

Nærmere halvparten av programrådgiverne opplever at arbeidsbelastningen er for stor. Spesielt utsatt er rådgivere med ansvar for flere enn 20 deltakere og med et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon. Ansvar for brukere utenfor introduksjonsprogrammet, for eksempel medlemmer av deltakernes familier, løftes fram som en tilleggsoppgave av mange. Flere påpeker også at ekstra arbeid som følge av sykemeldinger eller underbemanning i forbindelse med avgang fra stillinger medfører ekstra arbeidsoppgaver, til dels i lange perioder.

Faglig påfyll og kompetansehevede tiltak har vært høyt prioritert i forbindelse med innføringen av introduksjonsordningen. De aller fleste programrådgiverne har deltatt på kurs eller konferanser, men nærmere sju av ti opplever likevel at de til en viss grad har et udekket kompetansebehov. Veiledningsmetodikk, rollen som programrådgiver og fortolkning av reglene i introduksjonsloven står høyest på listen over ønsket faglig påfyll. Mange opplever også at de mangler nødvendig juridisk kompetanse, for eksempel i forbindelse med at det skal fattes vedtak.

Det kan også være grunn til å rette blikket mot de viktigste samarbeidspartnerne i introduksjonsprogrammet og deres kompetansebehov knyttet til flyktninger og introduksjon. Programrådgiverne etterlyser mellom annet en større innsikt i programmets målsettinger og metodikk også blant viktige samarbeidspartnere som lærere og ansatte i Aetat lokal / NAV-arbeid og innenfor helsevesenet.

Kommunene er avhengige av å samarbeide med andre aktører for å sette sammen et fullverdig introduksjonsprogram. De bredeste samarbeidsprofilene er mest vanlig i kommuner med et visst bosettingsvolum, men de fleste kommunene rapporterer at de mest relevante samarbeidsrelasjonene er på plass. Både i små og i store kommuner hører det likevel til unntakene at det er etablert omfattende samarbeid med tilbydere av helserelaterte tjenester. Bare 36 prosent av programrådgiverne mener de har tilstrekkelig tilgang til behandlingsmuligheter for traumatiserte deltakere. Dette er problematisk sett i lys av at over 90 prosent av mellomlederne mener at de har deltakere i program som lider av behandlingskrevende psykiske problemer eller traumer.

Tilrettelegging, oppfølging og medvirkning – en vedvarende utfordring

Kommunene har som sagt i stor grad iverksatt de mer formelle sidene ved introduksjonsprogrammet. De kvalitative intervjuene har likevel belyst en rekke variasjoner i kommunenes iverksetting. Felles for mange av disse variasjonene er at de bare i begrenset grad fanges opp i de mer generelle spørreundersøkelsene. Vi har i kapittel 4 tatt for oss tre virkemidler i introduksjonsarbeidet der variasjonene til en viss grad kommer fram også i det kvantitative materialet, og der tidligere studier antyder at praksis påvirker deltakernes overgang til arbeid og utdanning: bredden til tiltaksviften, tett oppfølging og brukermedvirkning.

De fleste mellomledere opplever at det er politisk vilje i kommunen til å prioritere introduksjonsarbeidet, men det er fortsatt bare tre av fire kommuner som har formulert konkrete resultatmål. Lederforankring av introduksjonsarbeidet har vært trukket fram som en suksessfaktor, blant annet i danske evalueringer. Formulering av resultatmål er en mulig operasjonalisering av slik lederforankring, og undersøkelsen tyder på at det er et sammenfall mellom slike mål og flere sider ved kommunens iverksetting av introduksjonsprogrammet. Data tyder på at kommuner med formulerte resultatmål har etablert en bredere og mer sammensatt tiltaksvifte enn andre, i større grad praktiserer tett oppfølging av deltakere i praksis og i forbindelse med trekk i introduksjonsstønad, og i større grad har utviklet formelle rutiner i forbindelse med utforming og revidering av individuelle planer.

Programrådgivere i kommuner som har valgt å gi programrådgiverne et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon, har lavere sannsynlighet for å drive tett oppfølging av deltakere i språk- eller arbeidspraksis og høyere sannsynlighet for at mer enn halvparten av deltakerne ikke har fått et arbeidsrettet tilbud innen avsluttet program. Det er likevel viktig å notere at selv om et helhetlig programrådgiveransvar ser ut til å øke risikoen for et lite arbeidsrettet program, kan en slik modell trolig benyttes med gode resultater dersom det samtidig legges føringer på den totale arbeidsmengden, og dersom programrådgiverne i større grad får tilgang til spisskompetanse og støttetjenester ved behov.

Det er ikke noen entydige sammenhenger mellom hvordan kommunen har forankret introduksjonsarbeidet på den ene siden og variasjoner i iverksettingen av programmet på den andre. I kommuner der introduksjonsarbeidet er plassert i et eget flyktningkontor eller i en egen introduksjonsenhet, ser imidlertid tett oppfølging av praksisplassdeltakere ut til å være mer utbredt enn innenfor andre organisatoriske løsninger. Forankring har imidlertid ingen statistisk sikker betydning for graden av systematikk i forbindelse med varsling før trekk i ytelser eller for etableringen av rutiner for regelmessig revidering av deltakernes individuelle planer. På disse to områdene ser

volumet i kommunenes bosettingsarbeid ut til å være mer toneangivende – jo flere bosatte, jo større behov for rutiner.

Brukermedvirkning er en tilbakevendende utfordring i introduksjonsarbeidet. Oppgaven ble derfor løftet fram som et eget tema, mellom annet for å undersøke nærmere om det fantes strukturer eller løsninger i kommunenes organisering av programmet som kunne legge bedre til rette for medvirkning. Det ser imidlertid ut til at graden av brukermedvirkning i større grad styres av programrådgivere og deres erfaring, kapasitet og holdninger til brukermedvirkning, enn av hvordan kommunene har organisert introduksjonsarbeidet. For å øke brukermedvirkningen i introduksjonsprogrammet bør eventuelle tiltak dermed rettes inn mot programrådgiverne og deres forståelse av og kompetanse på brukermedvirkning. I tillegg er det, her som på andre områder, viktig at programrådgiverne har tid og kapasitet til å bruke den tiden som er nødvendig for å etablere en relasjon med deltakerne som muliggjør reell medvirkning.

Hvordan gikk det med deltakerne?

I perioden fra introduksjonsordningen ble obligatorisk og til programmet hadde vært virksomt i to år, hadde noe over 4000 deltakere avsluttet introduksjonsprogram, 2400 menn og drøyt 1600 kvinner. I kapittel 5 så vi først nærmere på gjennomstrømningen i programmet og hvordan deltakelse i arbeidsliv og utdanning så ut for de tidlige deltakerne i november 2006. Dernest rettet vi søkelyset mot introduksjonsprogrammet og undersøkte, innenfor de rammene som datagrunnlaget tillater, hvilken rolle programmet kan ha spilt for resultatet.

Gjennomføringsgrad varierer mellom grupper og mellom kommuner

Et flertall (73 prosent) av de deltakerne som ble registrert ut av introduksjonsprogrammet i de to årene ordningen har vært obligatorisk, har fullført programmet i den forstand at de enten har sluttet på grunn av tilbud om arbeid eller utdanning, eller har brukt opp den tiden de hadde til rådighet. De øvrige har avbrutt program, enten på grunn av flytting (10 prosent), sykdom eller permisjon (9 prosent) eller uteblivelse (5 prosent). Selv om andelen som fullfører programmet, er relativt høy, er det forskjeller i hvem som gjennomfører, som det kan være verdt å notere seg.

Kvinner og menn bruker opp tiden i program i like stor grad, men menn slutter oftere enn kvinner fordi de har fått tilbud om lønnet arbeid. Dette betyr dermed at kvinner avbryter programmet i større grad enn menn. Samlet sett er 32 prosent av de kvinnelige tidligere deltakerne registrert med avbrutt program, mot bare 19 prosent av de mannlige. Den vanligste årsaken til avbrutt program blant kvinner er sykdom

eller permisjoner. Det er rimelig å anta at en del av disse kvinnene vil ta opp igjen deltakelsen når permisjonen er over.

I hvilken grad og på hvilken måte deltakerne avsluttet programmet, styres ikke bare av trekk ved deltakerne selv, men også av trekk ved den kommunen de ble bosatt i. Avskallingen fra program til arbeid før fullført tid er ikke overraskende mest utbredt i regioner der etterspørselen etter arbeidskraft er stor. Vi finner også at deltakere oftere enn ellers er sluttet på grunn av tilbud om arbeid i kommuner med en høy andel ikke-vestlige innvandrere. En del programdeltakere har flyttet i løpet av programperioden, og det er som forventet de minst sentrale kommunene som opplever fraflyttingen i størst grad. Arbeidsmarkedet i den regionen deltakerne flytter fra, ser ikke ut til å ha særlig betydning, noe som indikerer at det er andre sider ved sentrale strøk som virker attraktive. Avslutningsvis finner vi også at deltakere i kommuner med lang erfaring i introduksjonsprogram og der programmet er forankret i et eget flyktningkontor eller introduksjonssenter, i større grad enn andre fullfører programmet, først og fremst ved å bruke opp den tiden de har til rådighet før de avslutter.

Etter program – flertallet i arbeid, men løse forbindelser

Den vanligste statusen i november 2006 for de som avsluttet program mellom 01.09.2004 og 01.09.2006, var å ha funnet arbeid og/eller å være under utdanning. Av alle deltakere som avsluttet (det vil si både de som fullførte, og de som avbrøt) introduksjonsprogram i perioden, var nær 60 prosent i arbeid og/eller under utdanning i november 2006. I tillegg var 15 prosent av deltakerne registrert i NAV, enten som ordinære arbeidssøkere eller på tiltak. En av fem tidligere deltakere har startet i ordinær utdanning – og dette gjelder kvinner i like stort omfang som menn. Det er likevel tydelige forskjeller mellom ulike grupper. Kvinner var i betydelig mindre grad sysselsatt enn menn etter avsluttet program. Nærmere fire av ti kvinner var verken i arbeid, under utdanning, på tiltak eller registrert ledig på evalueringstidspunktet.

En stor andel av de tidligere deltakerne har fortsatt en relativt løs tilknytning til arbeidsmarkedet. Av alle som har fått lønnet arbeid i evalueringssperioden, er bare halvparten i full stilling, og selv blant tidligere deltakere med heltidsstilling mottok 10 prosent supplerende sosialhjelp samme måned som han eller hun var registrert med full stilling. Nær 40 prosent jobber så såkalt «kort deltid» – 1–19 timer per uke. Kvinner har også i denne sammenhengen en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn menn – bare 34 prosent av de sysselsatte har en full stilling, og nesten halvparten jobber kort deltid. Dette har åpenbart konsekvenser for muligheten til å forsørge seg selv og en eventuell familie på lønnsinntekt alene. Samtidig ser det ut til at selv om andelen i arbeid ikke øker betydelig innenfor det tidsrommet vi har analysert, øker andelen som skaffer seg en heltidsstilling med tiden, fra avsluttet program. Tilknytningen til arbeidsmarkedet ser så langt derfor ut til å styrkes over tid.

Årsaken til stopp i programdeltakelsen og status på arbeidsmarkedet på evalueringstidspunktet henger nært sammen. Av de som har avsluttet program fordi de fikk arbeid, er et stort flertall av både kvinner og menn fortsatt i jobb. Blant de mannlige deltakerne var nesten sju av ti flyttere og fem av ti som uteble fra programmet, i arbeid på evalueringstidspunktet. Blant kvinnene er langt færre i arbeid. Færre enn tre av ti flyttere og to av ti uteblivere var i jobb på evalueringstidspunktet. Lavest andel yrkesaktive finner vi blant deltakere som har sluttet i programmet grunnet sykdom eller permisjoner.

Hva påvirker deltakernes tilpasning på arbeidsmarkedet?

Introduksjonsprogrammet er utformet for å tilføre nykommere kvalifikasjoner som kan lette veien inn i norsk arbeids- og samfunnsliv. Samtidig har deltakerne individuelle egenskaper som påvirker både i hvilken grad de er orientert mot arbeidsmarkedet, og i hvilken grad de oppfattes som attraktive og relevante blant arbeidsgivere. I statistisk forstand har dermed noen deltakere kortere vei til jobb enn andre. Og til sist er det også slik at situasjonen på arbeidsmarkedet, ikke bare i landet som helhet, men også i den økonomiske regionen deltakeren er bosatt i, kan gjøre det enten lettere eller vanskeligere å finne arbeid.

Vi har gjennomført en rekke multivariate analyser som tar sikte på å kontrollere for flest mulig av disse forholdene innenfor de rammene som tilgangen til data setter. Dette innebærer at vi ser på betydningen av en egenskap ved personen, for eksempel kjønn, samtidig som vi tar høyde for også andre egenskaper som kan være av betydning for det vi undersøker. Programeffekten er analysert ved å sammenlikne de tidligere deltakerne med en tilsvarende gruppe nyankomne flyktninger som ble bosatt før introduksjonsordningen ble innført. Her presenterer vi noen av hovedfunnene.

Den målbare effekten av å ha deltatt i et introduksjonsprogram er forskjellig for kvinner og menn. Blant menn har det å ha deltatt i introduksjonsprogram en positiv effekt på sannsynligheten for å være i arbeid og/eller under utdanning på referansetidspunktet. Kvinnelige deltakere har samlet sett en lavere overgang til arbeid og/eller utdanning enn menn, og effekten av program er ikke statistisk sikker. Vi ser også at en del forhold knyttet til familie og familiefase påvirker menn og kvinners overgang til arbeid ulikt.

Blant kvinner reduseres sannsynligheten for å være i arbeid for dem som har barn under sju år eller bor i hushold med flere enn ett barn, men dette gjelder ikke for menn. Gifte menn har derimot en økt sannsynlighet for å være i arbeid sammenliknet med ugifte menn, noe som kan tolkes som en sterkere orientering mot arbeidsmarkedet som en følge av opplevd forsørgeransvar (eventuelt planer om å søke familiegjenforening). Vi får også en annen indikasjon på at familiefase og omsorg for barn påvirker kvinners deltakelse og utbytte av program. For kvinner, i motsetning til for menn, er det slik at de i alderen 40–49 år har en høyere sannsynlighet for å være sysselsatt enn referanse-

kategorien av kvinner i alderen 30–39 år. Det er rimelig å anta at dette henger sammen med familiefase, og at kvinner mellom 40 og 49 år i større grad enn yngre kvinner er ferdig med barnefødsler og småbarnsfasen. De står dermed i noe større grad friere til å orientere seg mot arbeidsmarkedet.

Vi finner også at ledighetsraten, sysselsettingsraten og andelen ikke-vestlige innvandrere i sysselsetting i den økonomiske regionen kvinnen er bosatt, ikke påvirker hennes sannsynlighet for å være sysselsatt eller ikke, slik den gjør for menn.

De analysene som vi har gjennomført, er i stor grad preget av kvaliteten på dataene som har vært tilgjengelige på evalueringstidspunktet. Selv om Norge har mer informasjon om både flyktning- og innvandrerbefolkningen enn de fleste andre land, er det mangelfull tilgang til data om utdanning, helse og enkelte andre forhold som kan være av betydning for resultatene vi finner. Mest alvorlig er risikoen for en positiv seleksjon av deltakere inn i program – altså at de som har deltatt i introduksjonsprogrammet, skiller seg fra gruppen av ikke-deltakere på en (ikke-målbar) måte som vil øke deltakernes sannsynlighet for å være i arbeid på referansetidspunktet. Det foreligger heller ingen enkelt definert sammenlikningsgruppe, siden ordningen er obligatorisk for alle i målgruppen. I tillegg er evalueringen gjennomført kort tid etter at deltakerne har sluttet i programmet, og dermed er det en rekke spørsmål vi foreløpig verken kan belyse eller besvare.

Videre utfordringer

I rapportens avsluttende kapittel trekker vi fram flere utfordringer som etter vår oppfatning fortsatt gjenstår etter to år med introduksjonsordningen. Her presenteres en kort oppsummering av de utfordringer og forslag til tiltak og løsninger som er presentert i kapittel sju.

1. Programmenes innhold – det muligens kunst?

Det er ingen overraskelse at det er utfordrende å skape et individuelt tilrettelagt program for alle deltakerne. Ikke desto mindre er det viktig både med tanke på motivasjon og etikk – når loven pålegger deltakerne å investere en betydelig mengde tid i programdeltakelse bør de få noe tilbake som oppleves meningsfullt. De viktigste innsatsfaktorene er bredden i kommunenes tiltaksvifte og hver enkelt rådgivers kreativitet og evne til å finne løsninger. Vi mener det er viktig å planlegge bosetting i forhold til å kunne tilby et egnet program for den enkelte. En viss størrelse og kontinuitet i den enkelte kommunes introduksjonsarbeid er også sentralt. Gode samarbeidsrelasjoner til omliggende kommuner, frivillig sektor, næringsliv og NAV er åpenbart av avgjørende

betydning i denne sammenheng, men også den kommunale innsatsen i forhold til arbeidsrettingen i introduksjonsprogrammet må videreføres.

2. Utdanningsløpet – en hinderløype både for byråkrater og deltakere

Veien inn i det norske utdanningssystemet er utfordrende å skaffe oversikt over både for byråkrater og deltakere. Rettighetssituasjonen oppfattes som uklar og de fylkeskommunale tilbudene kan være mangelfulle. Løsningene på dette området bør trolig handle om en mer strategisk bosetting av personer med høyere utdanning eller planer om videre utdanning til kommuner der slike muligheter finnes, og om tiltak som kan gi lokalleddene tilgang på mer spesialisert kompetanse i forhold til utdanningsveien.

3. Kvinner – og balansen mellom kvalifisering, arbeid og familie

Det gjenstår fortsatt utfordringer i å legge til rette for full og stabil deltakelse i kvalifisering for kvinner. Svangerskap, barnefødsler og kjønnsroller knyttet til omsorg for barn har konsekvenser både for kvinners oppstart i program, for progresjon og senere for arbeidsmarkedsstatus. Aktuelle tiltak som i stor grad vil gagne kvinnelige deltakere er fleksible ordninger for barnetilsyn, oppfølging av deltakere som er i fødselspermisjon og større tilgang til spesielt tilrettelagte praksisplasser.

4. Deltakere med helseproblemer – en større bevissthet rundt kommunenes rammer

Kommunene opplever at det er vanskelig å tilpasse programmet til deltakere med helseproblemer. Det er behov for større tyngde i arbeidet med å etablere et samarbeid med lokalt helsevesen, slik at blir lettere å finne frem til gode behandlingsmuligheter. Det er også ønskelig å utvikle konkrete resultatmål for samfunnsdeltakelse, slik at tiltak kan utvikles og effekten av programdeltakelse evalueres også for de nykommerne som ikke når målet om arbeid eller utdanning innenfor den rammen på 2-3 år som programmet setter.

5. Introduksjonsstøtten – lik for alle?

De fleste kommuner rapporterer at de har deltakere som er avhengig av supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstøtten. Det er i tillegg kommunale variasjoner i hvilke av deltakernes utgifter som dekkes i tillegg til introduksjonsstøtten og hva som deltakerne selv skal bekoste. Deltakernes inntektssituasjon varierer dermed langt mer enn prinsippet om en fast sats skulle tilsi.

6. Individuell plan – deltakerens eller byråkratiets instrument?

Individuelle planer utarbeides for de fleste deltakere, men kvaliteten varierer. Det er behov for å heve programrådgivernes kompetanse i planarbeid knyttet til hva planleggingen skal omfatte, hvordan planleggingen kan foregå og hvorfor planen skal utarbeides.

7. Brukermedvirkning – når er det viktig og hvordan håndtere uenighet?

Det finnes en rekke ulike oppfatninger om hva brukermedvirkning er og hvor grensene for brukers medvirkning skal trekkes. Som en konsekvens er det også ulik praksis knyttet til brukermedvirkning innen introduksjonsprogrammet, både mellom kommuner og mellom programrådgivere i samme kommune. Spørsmålet om når brukers oppfatning skal tillegges (størst) vekt og hvordan programrådgivere skal håndtere uenighet med bruker, enten det handler om målene for programmet eller innholdet i det, er langt på vei et spørsmål om faglig skjønn, innenfor de rammene som den lokale tiltaksviften og de øvrige rammene for introduksjonsarbeidet setter. En innsats for å bedre grunnlaget for brukermedvirkning bør etter vår oppfatning derfor omfatte kompetanseheving blant programrådgivere. Dette kan skje gjennom kurs og andre former for faglig påfyll, men bør også håndteres på en mer regelmessig basis i den enkelte kommune, for eksempel gjennom interne fora for diskusjon og erfaringsutveksling mellom programrådgivere.

8. Programrådgiverrollen – generalist og spesialist

Programrådgiverne har gjennomgående stor tro på introduksjonsordningen, men opplever at rammene for å gjøre en god jobb ofte er trange. Kombinasjonen av stor bredde i arbeidsoppgaver, og få formelle rammer som kan begrense arbeidsbyrden, er trolig sterkt medvirkende til at nær halvparten av programrådgiverne opplever at arbeidsbyrden de har er for stor. Kommunene bør i større grad tydeliggjøre og begrense rådgivernes arbeidsoppgaver, for eksempel gjennom å ta stilling til hvor mange deltakere det er rimelig at hver rådgiver har ansvar for. Det kan også være fornuftig å snevre inn programrådgivernes «helhetlige ansvar» noe, gjennom å gi enkelte rådgivere et spesialansvar for avgrensede fagområder.

9. Fortsatt ubesvarte spørsmål

Denne rapporten gir en første tilstandsrapport for introduksjonsprogrammet. Noen spørsmål belyses, noen besvares, og nye reises. Det er behov for mer kunnskap om hvordan programmet virker for kvinner, og for hvordan tilknytningen til arbeidsmarkedet utvikler seg på sikt. Vi har sett at en høy andel av de tidligere deltakerne er i arbeid, men vet for eksempel ikke om de er havnet eller vil havne på rett hylle i lys av den utdanning og erfaring de hadde med seg da de kom til Norge. Vi ser også at andelen deltidsarbeidende er svært høy, og det vil være viktig å følge dette med tanke på de tidligere deltakernes mulighet til å bli selvforsørget. Deltakernes egne vurderinger av det tilbudet de har fått er heller ikke dekket i denne undersøkelsen og bør være et åpenbart tema for videre studier.

1 Innledning

I september 2006 ble det første «kullet» av deltakere sluset ut av introduksjonsprogrammet. Da var det tre år siden programmet ble innført som en frivillig ordning for norske kommuner – og to år siden ordningen ble obligatorisk. Introduksjonsordningen har som formål å lette integreringen av nyankomne flyktninger. Å få muligheten til å ta styring over eget liv er av avgjørende betydning for den enkelte flyktning, samtidig som en god integrering av nykommere i arbeids- og samfunnsliv er viktig for hele det norske samfunnet. Dette er i seg selv en god grunn til å evaluere ordningen. I tillegg medfører introduksjonsloven en langt sterkere statlig inngripen både i kommunenes virksomhet og i flyktningenes hverdag enn tidligere. Slik inngripen er lett å forsvare dersom effektene av ordningen er gode, men vanskeligere å forsvare dersom resultatene uteblir.

Denne rapporten har to siktemål. For det første skal vi kartlegge norske kommuners iverksetting av introduksjonsloven og hva som hemmer og fremmer bruken av de ulike virkemidlene og arbeidsmetodene som loven legger til grunn. For det andre skal vi undersøke hvordan det har gått med de deltakerne som avsluttet sitt introduksjonsprogram i løpet av de første to årene loven har vært virksom. Vi ser nærmere på overgangen til arbeid og utdanning og diskuterer hvilken rolle introduksjonsprogrammet har hatt. Samtidig er det allerede her grunn til å gjøre oppmerksom på at evalueringen av de tidligere deltakernes overgang til arbeid og utdanning kommer på et svært tidlig tidspunkt etter at loven trådte i kraft. Derfor vil vår undersøkelse først og fremst kunne gi en indikasjon på hvordan programmet virker. Som en konsekvens av dette vil det være svært viktig å følge deltakerne over lengre tid enn det denne første evalueringen åpner for, for å se hvordan tilknytningen til arbeidsmarkedet utvikler seg blant de tidligere deltakerne i introduksjonsprogram.

Undersøkelsen bygger på tre ulike datasett som alle er etablert i forbindelse med denne evalueringen: en kvalitativ studie av åtte kommuners introduksjonsarbeid, to landsrepresentative spørreundersøkelser blant mellomledere og programrådgivere i norske bosettingskommuner og en registerbasert studie av deltakerne som har avsluttet programdeltakelsen, og deres overgang til arbeid og utdanning per november 2006.

1.1 Bakgrunnen for introduksjonsloven

Siden slutten av 1990-tallet har det foregått en gradvis, men betydelig omlegging av det offentlige kvalifiseringstilbudet for flyktninger og innvandrere i Norge. Omleggingen har resultert i introduksjonsloven, som legger betydelige føringer på den enkelte deltakers kvalifiseringsløp, men den gir også sterkere statlige føringer for kommunene som tar imot flyktninger.

Kritikk av det gamle integreringsregimet – og svar på tiltale

Norske myndigheters integreringspolitikk møtte økende kritikk ut over 1990-tallet. En viktig bakgrunn for kritikken var en stadig tyngre dokumentasjon av flyktningers svake integrering i det norske arbeidsmarkedet (Djuve og Hagen 1995; Rogstad 1995; Sivertsen 1995; Vassenden 1997), med omfattende og langvarig sosialhjelpsavhengighet som resultat (Osmunddalen og Kalve 1995; Hagen 1997). Resultatene av kvalifiseringsinnsatsen var med andre ord dårlig. Riktignok bedret både arbeidsmarkedsdeltakelsen og de generelle levekårene seg over tid, men i ulikt tempo og i ulik grad for ulike grupper av flyktninger og innvandrere (Østby 2004). Situasjonen var både samfunnsøkonomisk uheldig, belastende for den enkelte og ødeleggende for innvandrernes omdømme i den etnisk norske befolkningen (Djuve 2003).

Som en konsekvens av stadig sterkere dokumentasjon av flyktningers levekår ble det gjeldende kvalifiseringsregimet gått nærmere etter i sømmene. Kritikken mot det gamle kvalifiseringsopplegget var rettet mot tre forhold: For det første ble det hevdet at sosialhjelpssystemet virket klientifiserende. Hjelpen i seg selv bidro til å undergrave flyktningenenes evne til å bli selvforsørget (Wikan 1995). For det andre ble det stilt spørsmål ved om kvaliteten, kontinuiteten og intensiteten i programmene var god nok (Djuve og Hagen 1995; Djuve og Pettersen 1997). Kvalifiseringstilbudet varierte dessuten mellom kommunene, med til dels store ulikheter i opplæringskvalitet og omfang som resultat. For det tredje ble myndighetenes integreringspolitikk kritisert for å være en vag og utydelig formidler av norske grunnverdier (Wikan 2002). Medicoppslag og dokumentarer om tvangsekteskap og kvinnelig omskjæring ledet til en omfattende, og til tider opphetet, offentlig debatt om spenningen mellom innvandreres – og spesielt muslimeres – verdier og levemåter og norske kjerneverdier (Hagelund 2005). Den opplevde avstanden mellom majoritet og deler av minoriteten i viktige verdispørsmål ble dermed et viktig tilleggsargument i kritikken av det norske kvalifiserings- og integreringsregimet.

1. september 2004 ble lov om introduksjonsordning for nyankomne innført. Loven imøtekom flere av hovedpunktene i kritikken mot det gamle kvalifiseringsregimet. Klientifiseringskritikken ble først og fremst møtt ved å flytte deltakernes inntektssikring fra sosialhjelp over til den aktivitetsbaserte introduksjonsstøtten. Kvalitetskritikken

ble adressert gjennom å gjøre tilbudet mer omfattende og intensivt, ved å presisere tidlig arbeidsretting og ved å stille krav til brukermedvirkning. Verdikritikken er den som i minst grad gjenfinnes i loven. Den ser likevel ut til å ha hatt et viss innslag i utformingen av retningslinjene for samfunnsopplæringen, som går et stykke på vei i å tematisere hvilke normer som skal formidles til deltakerne. Ifølge læreplanen skal samfunnsopplæringen legge vekt på temaer som familieliv, barneoppdragelse, kvinners og barns rettigheter, likestilling og arbeid og arbeidsliv (UFD 2005). I et felles rundskriv fra (daværende) Kommunaldepartementet og Arbeidsdepartementet (H-20/05) presiseres også at målsettingen for opplæringen blant annet er å vise at det er mulig å være uenig i en lovbestemmelse, men likevel være forpliktet av den.

Gjennom å vedta introduksjonsloven tok staten sterkere grep om kommunenes introduksjonsarbeid. Tidligere evalueringer av norske kommuners introduksjonsarbeid har påpekt, og kritisert, de store kommunale variasjonene i hvilket tilbud flyktningene har fått. Med introduksjonsloven forpliktet nå kommuner som bosetter flyktninger, til å etablere et helårig, fulltids kvalifiseringsprogram som skal være tilpasset de individuelle behov den enkelte nykommer har for kvalifisering og tilrettelegging. Samtidig forsynes også kommunene med et tydeligere og juridisk forankret virkemiddelapparat, mellom annet knyttet til deltakernes inntektssikring. De som omfattes av bestemmelsen om rett og plikt til introduksjonsprogram, har fått rettigheter til økonomiske ytelser og et omfattende kvalifiseringsprogram i de to første årene etter bosetting. Til gjengjeld forpliktet nykommerne til deltakelse, og de sanksjoneres økonomisk ved ugyldig fravær fra kvalifiseringstilbudene.

Det er interessant å merke seg at de virkemidlene introduksjonsprogrammet innførte – intensiv kvalifisering og kobling mellom deltakelse i kvalifisering og utbetaling av økonomisk støtte – var betraktet som svært kontroversielle innen flyktningarbeid for bare ti år siden. I løpet av 80- og 90-tallet økte de statlige overføringene til kommunene, men integreringstilskuddet (tilskuddet kommunene får per bosatte flyktning) var ikke øremerket, og med pengene fulgte det ikke føringer for det kommunale integreringsarbeidet. Samtidig møtte, som vi har sett, det gjeldende regimet økende kritikk, og både i den hjemlige diskursen og gjennom impulser fra utlandet kom heldags, obligatorisk kvalifisering for flyktninger seilende opp som et alternativ. Denne løsningen kunne støttes av flere fløyer blant kritikerne av det eksisterende regimet, fordi den innebar både en utvidelse og systematisering av kvalifiseringstilbudet og en innstramning når det gjaldt adgangen til sosialhjelp. Dermed hadde den appell både hos en solidarisk orientert venstreside og hos en høyreside som var mer orientert mot å unngå trygdemisbruk, og ikke minst appellerte den til hele det politiske spekteret med utsiktene til et bedre integreringsresultat (Djuve og Kavli 2007).

Med rett til å lære – introduksjonsloven i korte trekk

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) trådte i kraft 1. september 2003. I det første året var dette en frivillig ordning for kommunene. Fra og med 1. september 2004 har det vært obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger, å tilby et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram for de som tilhører lovens personkrets. Dette er personer som er innvilget asyl, overføringsflyktninger, personer som har kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, personer som har opphold på humanitært grunnlag – i tillegg til familiegjenforente til disse.¹ Forutsetningen er at de er mellom 18 og 55 år, er bosatt etter særskilt avtale mellom kommunen og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og har behov for grunnleggende kvalifisering. I tillegg kan kommunene tilby program til andre familiegjenforente, til personer over 55 år og til såkalte sekundærbosatte.

Bakgrunnen for loven er et ønske om å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet. Yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere er generelt lavere enn for befolkningen for øvrig, selv om den øker med botid. For flyktninger er tallene enda lavere enn for andre innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. En konsekvens er at arbeidsinntekt utgjør en mindre del av flyktingenes inntektsgrunnlag enn det som er tilfelle både for majoritetsbefolkningen og for andre innvandrere. Til forskjell fra andre grupper innvandrere har sosialhjelp vært den viktigste inntektskilden for flyktninger de første årene etter bosetting i Norge. Dette skyldes at de i liten grad har gått rett ut i arbeid, og at de har hatt begrensete rettigheter til andre trygdeytelser. Lov om sosiale tjenester og sosialhjelpsapparatet var dermed i praksis lenge hovedredskaper i kommunenes arbeid med flyktninger.

Det å skape et alternativ til sosialhjelp for nyankomne flyktninger har vært en viktig motivasjon for arbeidet med introduksjonsloven. Sosialhjelp er i utgangspunktet tenkt som en siste utvei for mennesker i vanskelige situasjoner. Den er ikke ment å være en form for langvarig inntektssikring, slik den i praksis ble for mange flyktninger. Bekymringen har i tillegg vært at selve tilværelsen som sosialhjelpsklient har fungert passiviserende. Tanken har vært at man som sosialhjelpsmottaker lærer seg å argumentere for sine behov, mens det i langt mindre grad skapes insitamenter til å klare seg på egen hånd i det norske samfunnet. Med introduksjonsloven knyttes kommunenes

¹ Dette gjelder bare dersom personen han eller hun gjenføres med, ikke har bodd i Norge i mer enn fem år. I 2005 fjernet den daværende regjeringen integreringstilskuddet for personer som fikk opphold i Norge gjennom familiegjenforening med personer med opphold på humanitært grunnlag. Denne gruppen hadde tidligere hatt rett til introduksjonsprogram, men rettigheten ble nå fjernet, og det ble opp til kommunene selv om de skulle tilby introduksjonsprogram eller ikke. 01.01.2006 ble rettigheten til program gjeninnført, men uten tilbakevirkende kraft og uten etterbetaling av integreringstilskudd for 2005 til kommunene for denne deltakergruppen.

støtte til livsopphold til aktiv deltakelse i et kvalifiseringsprogram. Loven skal også gi kommunene en bedre rettslig ramme for arbeidet med integrering av nyankomne innvandrere og styrke rettsikkerheten for den enkelte.

For den enkelte deltaker har introduksjonsprogrammet en økonomisk komponent og en opplæringskomponent. Deltakere på programmet mottar en månedlig introduksjonsstønad, fast normert til to ganger folketrygdens grunnbeløp (G) på årsbasis. Stønaden reduseres ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og det er fastsatt nærmere regler om fravær og permisjon i en egen forskrift. Selv om introduksjonsstønaden ikke er en lønn for deltakelse, er det allikevel arbeidslivets regler om ferie, sykefravær og velferdspermisjoner som i stor grad brukes som mal for introduksjonsordningens regler. Blant dem som arbeider med ordningen, argumenterer mange for at denne ytre likheten med arbeidslivets strukturer også kan gi en læringseffekt for deltakerne. Introduksjonsstønaden er skattepliktig inntekt, den teller med i inntektsgrunnlaget for eventuelle søknader om familiegjenforening, den er individuell og er ikke behovsprøvd. Det er fastsatt nærmere regler for hvordan andre støtteordninger skal samordnes med introduksjonsordningen; noen, for eksempel barnetrygd, ytes uten konsekvenser for introduksjonsstønaden, mens andre, for eksempel overgangsstønad, fører til redusert introduksjonsstønad. I prinsippet skal introduksjonsstønaden gjøre deltakerne uavhengige av sosialhjelp; samtidig gjelder fortsatt lov om sosiale tjenester for programdeltakerne, slik den gjør for alle andre innbyggere, og, som vi skal se, et betydelig antall mottar supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønad.

Utbetaling av introduksjonsstønaden er knyttet til deltakelse i et kvalifiseringsprogram som skal gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede til deltakelse i arbeidslivet. Programmet strekker seg i utgangspunktet over to år, og det skal være organisert som et fulltids- og helårsprogram. I den innledende fasen skal deltakernes medbrakte kompetanse og behov for opplæring kartlegges. Det skal med utgangspunkt i dette utvikles en individuell plan for kvalifiseringen. Dette skal skje i samråd med den enkelte deltaker, og planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon. Det gis ikke sterke føringer i lovteksten på hva det konkrete innholdet i programmet skal være, men for de fleste vil hovedkomponentene dreie seg om norskopplæring og ulike typer arbeidsrettede tiltak (praksisplasser og liknende) eller utdanningsrettede tiltak (for eksempel grunnskolefag). Det er imidlertid et stort rom for å gjøre individuelle tilpasninger slik at for eksempel helsebehandling og oppfølging av barn kan inkluderes i de individuelle planene.

En gradvis innføring av ny praksis

Også før introduksjonsloven ble formelt innført, pågikk det arbeid i flere norske kommuner innenfor rammene av det som senere skulle bli introduksjonsloven. Stortinget vedtok i 1998 at det skulle iverksettes prøveprosjekter med såkalt alternativ inntekts-sikring for flyktninger. Målet var nettopp å utvikle nye arbeidsmetoder som kunne hindre at flyktningene ble passive sosialklienter i det norske hjelpeapparatet over lengre tid. I alt 26 prøveprosjekter ble over en fireårsperiode gjennomført med støtte fra Utlendingsdirektoratet. Sentrale elementer i disse pilotprosjektene var alternativ inntektssikring (fristilt fra sosialkontoret og knyttet til deltakelse), tett oppfølging (programrådgiverrollen), heldagsprogram (norskundervisning i kombinasjon med arbeidsrettede tiltak med mer), individuelle planer og tverretattlig samarbeid (for eksempel tverrfaglige team).

Selv om lovgrunnlaget ikke var på plass da prøveprosjektene foregikk, og selv om prøvekommunenes iverksetting av det som skulle bli lovens virkemidler, varierte betyde-elig, var det dermed både kommuner som hadde lang erfaring i å bruke et introduksjons-program, og mindre erfarne kommuner, som fikk starte opp et slikt program før loven trådte i kraft. Da loven ble innført som en frivillig ordning 1. september 2003, oppga drøyt 20 prosent av kommunene at de allerede hadde innført introduksjonsprogram-mets metoder og virkemidler. 16 prosent innførte ordningen 1. september 2003, mens flertallet av bosettingskommunene først startet opp formelt 1. september 2004.

På det tidspunktet vi starter vår evaluering, har dermed kommunene svært ulik erfaring med ordningen. Noen har hatt god tid til å prøve og feile, til å etablere sam-arbeidsrelasjoner og til å lære opp programrådgivere og ledere i nye praksiser. Andre kommuner vil i større grad være i en fase der de erfarer oppstartsproblemer, og der arbeidsinnsatsen kan ha et annet fokus enn i mer etablerte programkommuner. Samti-dig er det ikke gitt at de mest erfarne kommunene er kommet lengst i å etablere en god praksis overfor ulike deltakergrupper, og resultatene – i betydning overgang til arbeid eller utdanning blant deltakere – vil selvsagt også påvirkes av en rekke andre forhold, som det lokale arbeidsmarkedet og egenskaper ved deltakerne.

Utviklingen av introduksjonsprogrammet har vært ledsaget av et til dels omfat-tende evalueringsarbeid, i tillegg til UDI/IMDis egne resultatoppfølgingsprosjekter. Blant annet ble pilotprosjektene evaluert av Fafo (Djuve mfl. 2001; Lund 2003; Kavli 2004). Evalueringene konkluderte med at måten kvalifiseringsarbeidet organiseres på, og hva slags innhold det gis, har betydning for flyktningenes integrering i arbeids- og samfunnsliv. Kvaliteten på programmet er også viktig i etisk forstand fordi introduk-sjonsprogrammet i praksis er obligatorisk for de aller fleste av de som faller innunder lovens personkrets. Det er derfor viktig å evaluere kommunenes arbeid for å sikre at deltakernes rett og plikt til introduksjonsprogram også gir rett og plikt til meningsfull kvalifisering.

Dette er den første landsomfattende evalueringen av hele programmet som gjøres etter at introduksjonsloven ble obligatorisk. Det er også den første studien av introduksjonsordningen som kobler en omfattende implementeringsevaluering med en undersøkelse av programmets resultater på deltakernivå ved hjelp av registerbaserte data.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er delt i to – en implementeringsstudie og en resultatstudie. Hensikten med implementeringsstudien er å kartlegge:

- hvorvidt lovens pålegg og anbefalinger er fulgt,
- på hvilken måte de er implementert lokalt, og
- hvilke forhold som har vært styrende for om og hvordan virkemidlene er implementert. Spesielt vektlegges det å undersøke hva som har fremmet og eventuelt hindret innføringen av lovpålagte og anbefalte virkemidler.

De virkemidlene vi ser nærmere på, er: introduksjonsstønad, individuell kartlegging og tilrettelegging, individuell plan, heldags-/helårsprogram med kvalifiserende innhold (tiltak som skal fremme arbeidsmarkedsdeltakelse eller utdanning), fraværsreglement, brukermedvirkning, tett oppfølging og det formelle kravet om at nyankomne skal tilbys program innen tre måneder etter bosetting.

I resultatstudien rettes søkelyset mot de drøyt 4000 deltakerne i introduksjonsprogram som har avsluttet deltakelsen i løpet av de første to årene ordningen var obligatorisk (01.09.2004–01.09.2006). Vi undersøker:

- *Gjennomføringsgrad* – hva kjennetegner deltakere som avbryter programmet, og hva kjennetegner de som fullfører? Er veien videre annerledes for de som har avbrutt programmet, enn for de som har fullført?
- *Status på arbeidsmarkedet i november 2006* – hvem har fått arbeid, hvem har startet i utdanning, og hvem står på evalueringstidspunktet utenfor både arbeidsliv og utdanning?
- *Av dem som er sysselsatt* – hva kjennetegner deres tilknytning til arbeidsmarkedet så langt? Vi ser på hva slags type ansettelsesforhold personene har inngått, når det gjelder arbeidstid, næring og sektor.
- *Blant dem som står utenfor* – i hvor stor grad benytter de tidligere deltakerne tilbud fra Aetat per november 2006?

- Det er forskjeller i tilpasningen på arbeidsmarkedet for personer med ulike egenskaper – vi ser nærmere på hvilke egenskaper ved de tidligere deltakerne som ser ut til å påvirke overgangen til arbeid og utdanning etter endt program.
- Avslutningsvis spør vi om *introduksjonsprogrammet* har økt de tidlige deltakernes sannsynlighet for å være i arbeid og/eller under utdanning på evalueringstidspunktet eller ikke.

1.3 Data og design

Denne undersøkelsen tar i bruk både kvalitative og kvantitative data. Resultatstudien er basert på registerdata om deltakerne fra ulike administrative kilder. Implementeringsstudien bygger på to spørreundersøkelser blant mellomledere og programrådgivere (svarprosent henholdsvis 86 prosent og 82 prosent) i norske bosettingskommuner. Spørreundersøkelsene er bygget ut med en dybdestudie av introduksjonsarbeidet i åtte kommuner, hvor vi har gjennomført kvalitative intervjuer med ledere, programrådgivere, lærere og deltakere. Detaljert informasjon om datakilder og datainnsamling er gitt i et vedlegg 1 sist i rapporten, nedenfor følger en kortversjon.

Implementeringsstudien

Både iverksettingen av virkemidlene og effektene av dem vil påvirkes av en rekke forhold. Tett oppfølging kan for eksempel være lettere å få til i små kommuner enn store, mens store kommuner med mange deltakere ofte vil ha større spillerom når de skal tilpasse programmets innhold til deltakere med ulike forutsetninger. Kompetanse, holdninger og ferdigheter blant saksbehandlere kan også ha betydning for utfallet. I implementeringsdelen av undersøkelsen har vi ønsket å kombinere en kartlegging av konkret iverksetting av ulike virkemidler med en analyse av hvilke faktorer som hemmer og fremmer gjennomføringen av ordningen. På forhånd så vi for oss at fire ulike typer faktorer ville være viktige for å forklare en slik variasjon. En undersøkelse av hver av disse krever ulike typer data:

Trekk ved kommunen, deltakerne og arbeidsmarkedet (registerdata/websurvey, ledere)

Dette er forhold som de som arbeider med å implementere introduksjonsprogrammet, i liten grad kan påvirke, men som like fullt kan ha betydning for både bruk og effekt

av introduksjonsprogrammets virkemidler. Relevante forhold er kommunistørrelse, arbeidsmarked, tilgang på ulike typer tjenester og tiltak, antall deltakere i programmet, trekk ved deltakerne i introduksjonsprogrammet og kommunens erfaring med bosetting av flyktninger.

Kommunens samarbeid med andre aktører om introduksjonsprogrammet (websurvey, ledere / dybdestudie, ulike aktører)

Et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram med god kontinuitet fordrer samarbeid mellom flere aktører. Undersøkelsen kartlegger derfor kommunenes samarbeidsprofiler med aktører som voksenopplæring, Aetat lokal / NAV-arbeid, frivillige organisasjoner, sosialkontor, lokale arbeidsgivere, helsestasjon, trygdekontor mfl. Interkommunalt samarbeid kartlegges også.

Kommunal organisering og ledelse av introduksjonsprogrammet (websurvey, ledere / dybdestudie, ulike aktører)

Kommunene står i utgangspunktet fritt til å velge hvordan de vil forankre og organisere arbeidet med introduksjonsordningen. Fremmer noen organisasjonsmodeller enkelte virkemidler, mens de bremser eller vanskeliggjør bruken av andre? Vi ser særlig på administrativ organisering, grad av spesialisering blant saksbehandlerne, i tillegg til prioritering av kompetanseutvikling og etterutdanningsaktivitet blant saksbehandlerne.

Saksbehandlernes kompetanse, arbeidsbetingelser, holdninger og atferd (websurvey, saksbehandlere i flyktningtjenesten / dybdestudie, ulike aktører)

Programrådgiverne har stor betydning for hvordan og i hvilken grad lovens krav og anbefalinger settes om til handling. Hvordan de opplever sin arbeidssituasjon og sine oppgaver, er derfor viet spesiell oppmerksomhet. Vi har kartlagt saksbehandlernes kompetanse og opplevde kompetansebehov, arbeidsbetingelser, holdninger og praksis i introduksjonsarbeidet gjennom en egen survey og gjennom fokusgrupper.

Resultatstudien

Målet med denne delen av studien er i første omgang å kartlegge hva som kjennetegner deltakerne på introduksjonsprogrammet, og deres status på arbeidsmarkedet etter endt program, deretter å fastslå om det er en *årsakssammenheng* mellom det å delta på ordningen og den senere tilpasningen på arbeids- og utdanningsmarkedet. I denne delen av undersøkelsen baserer vi oss hovedsakelig på registerbaserte data om deltakerne, kombinert med opplysninger på kommunenivå (sentralitet, regionale ledighetsrater, andel ikke-vestlige innvandrere, andel sysselsatte ikke-vestlige innvandrere).

For å identifisere og beregne en slik sammenheng kreves parallelle analyser av to grupper som er identiske med unntak av det ene vi ønsker å måle effekten av: deltakelse i introduksjonsprogram. Betingelsene for en slik analyse er sjelden optimale, og spesielt ikke for nyankomne innvandrere der registerdata er mangelfulle på områder

som trolig påvirker sjansen for å få arbeid (for eksempel tidligere arbeidserfaring, helse, utdanningsnivå og språkferdigheter). En hovedutfordring har dermed vært å etablere en sammenlikningsgruppe som i så liten grad som mulig skiller seg fra deltakerne i programmet. Vi har definert en sammenlikningsgruppe med utgangspunkt i personer som ble bosatt før introduksjonsordningen trådte i kraft, men som ellers har tilsvarende egenskaper som deltakergruppen. (For detaljer om hvordan vi har konstruert sammenlikningsgruppen, henviser vi til vedlegg 1.1.)

Tabellen nedenfor viser forholdet mellom hovedspørsmål, datakilder og metodiske tilnærminger.

Tabell 1.1. Undersøkelsens hovedproblemstillinger og datakilder

Hovedproblemstillinger	Datakilder			
	Websurvey i alle bosettingskommuner	Dybdestudie i åtte bosettingskommuner	Registerdata kommunenivå	Registerdata individnivå
1 I hvilken grad er loven iverksatt?	X			
2 Hvordan er virkemidlene iverksatt lokalt?	X	X		
3 Hvilke faktorer hemmer og fremmer iverksetting av lovens krav og implementeringen av virkemidlene?	X	X	X	
4 Beskrivelse av kommunale variasjoner i organisering og implementering	X		X	
5 Forklaring av kommunale variasjoner i organisering og implementering	X	X	X	
6 Arbeidsmarkedsstatus etter endt program / delvis endt program / uten program				X
7 Variasjoner i arbeidsmarkedsstatus etter endt program			X	X

1.4 Hvem er deltakerne?

I løpet av de to første årene introduksjonsordningen var obligatorisk, ble nærmere 4000 tidligere deltakere sjekket ut av programmet gjennom kommunenes KOSTRA-rapporteringer. Det er denne gruppen av tidligere deltakere vi skal følge videre i arbeids- og utdanningsliv i kapittel 5. Før vi kommer så langt, er det likevel grunn til å stoppe opp ved disse tidligere deltakerne. Hvem er de, hva kjennetegner dem, og i hvilke kommuner har de deltatt i program?

Demografiske kjennetegn

Den demografiske sammensetningen av deltakergruppen varierer med hvilket land personene har innvandret fra, men vi kan allikevel si noe generelt om hele populasjonen (jf. tabell 1.2). For det første er det en overvekt av menn i programmet. Dersom vi ser alle landgrupper under ett, utgjør menn nærmere 60 prosent av de deltakerne vi har i vår analysepopulasjon. For det andre er deltakerne primært unge. Fire femtedeler av deltakerne er under 40 år. Den største aldersgruppen er personer mellom 25 og 39 år, som samlet utgjør nesten 60 prosent av deltakerne. Det er få deltakere henholdsvis under 20 år (44 personer) eller over 54 år (75 personer). Et flertall av deltakerne er gift. Vi ser også at de kvinnelige deltakerne i større grad er gift enn de mannlige, og at de i større grad har ansvar for mindreårige barn. Mens om lag halvparten av de kvinnelige deltakerne bor i hushold med barn, gjelder det samme bare 30 prosent av de mannlige

Tabell 1.2. Prosent av tidligere deltakere etter ulike demografiske kjennetegn. Kilde: KOSTRA og system for persondata

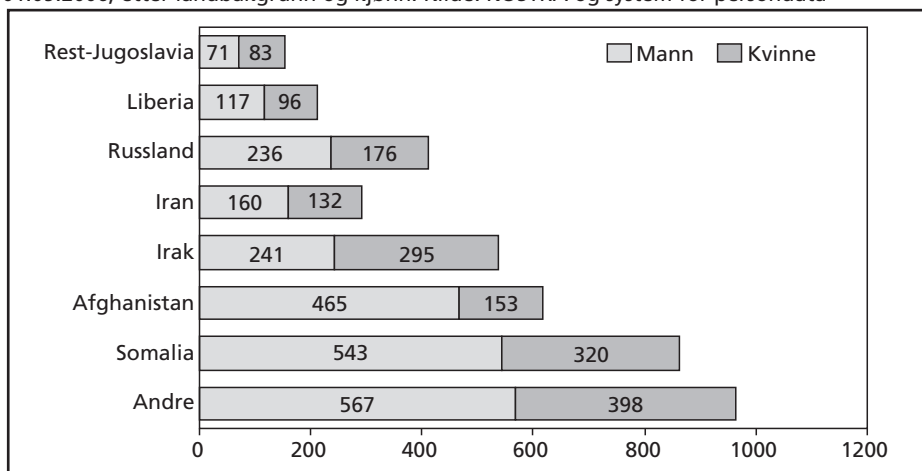
Antall personer i alt	4053
Andelen kvinner	40,8
Andelen gifte	61,3
Andelen med barn under 7 år	15,5
Andelen med barn under 18 år	38,3
Alder ved utgangen av 2006	
16-19 år	1,1
20-24 år	17,6
25-39 år	57,8
40-54 år	21,7
55-66 år	1,7
67-80 år	0,1

deltakerne. Dette er forhold som vil kunne påvirke kvinnes deltakelse i introduksjonsprogrammet, og som stiller spesielle krav til kommunenes tilrettelegging.

Landbakgrunn og kjønnsfordeling

Innvandrerne som deltok på introduksjonsprogrammet i den perioden vi undersøker, har i hovedsak bakgrunn fra et relativt begrenset antall land. Av de 4053 deltakerne er flest fra Somalia, Afghanistan, Irak, Russland og Iran. Personer fra disse fem landgruppene utgjør 67 prosent av den totale deltakergruppen. I tillegg er det over 100 deltakere registrert fra Liberia og Rest-Jugoslavia. Antall deltakere fra hvert enkelt land, samt kjønnsfordelingen i hver enkelt gruppe, framgår av figur 1.1. Kjønnsfordelingen varierer noe mellom de ulike landgruppene. Dette er informasjon som kan være verdt å notere seg, i den grad kvinner og menn står overfor ulike utfordringer knyttet både til deltakelse i introduksjonsprogram og til veien videre inn i arbeid eller utdanning. I deltakergruppen sett under ett utgjør menn ca. 60 prosent. Blant afghanske tidligere deltakere er imidlertid menn i flertall med 73 prosent. I de øvrige landgruppene kan det være verdt å legge merke til at kvinner er i flertall blant irakere, som utgjør den tredje største landgruppen i vår deltakerpopulasjon.

Figur 1.1. Antall deltakere som avsluttet introduksjonsordningen i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006, etter landbakgrunn og kjønn. Kilde: KOSTRA og system for persondata

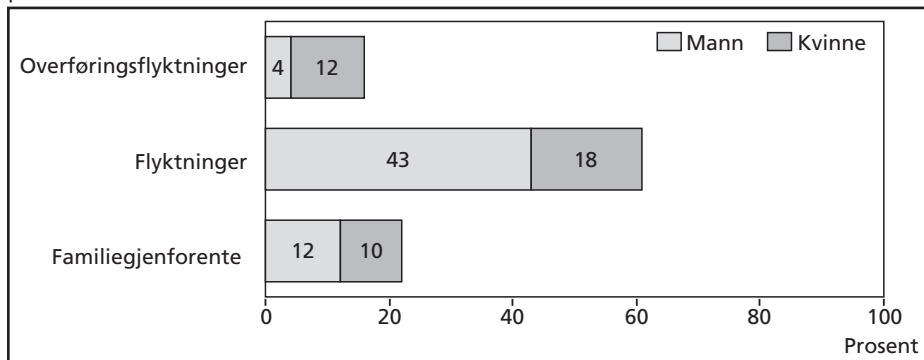


Innvandringsårsak

Deltakerne i introduksjonsprogrammet kan deles i tre grupper etter hvilket oppholdsgrunnlag de har:

- flyktninger som har kommet som asylsøkere og enten fått innvilget asyl eller fått innvilget opphold på humanitært grunnlag

Figur 1.2. Prosentvis fordeling av deltakere som avsluttet introduksjonsprogram i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006, etter innvandringsårsak og kjønn. Kilde: KOSTRA og system for persondata



- overføringsflyktninger som er bosatt etter avtale med FN's høykommissær for flyktninger
- familiegjenforente med flyktninger eller personer med opphold på humanitært grunnlag

Som det framgår av figur 1.2, har flertallet av deltakerne som har avsluttet introduksjonsprogrammet i evalueringsperioden, bakgrunn som flyktninger. Denne gruppen utgjør om lag 60 prosent av vår deltakerpopulasjon, hvorav nesten 70 prosent er menn. Blant overføringsflyktningene, som utgjør 22 prosent av de tidligere deltakerne, er det om lag like mange menn som kvinner, mens kvinner er overrepresentert i den minste gruppen – de familiegjenforente.

Botid

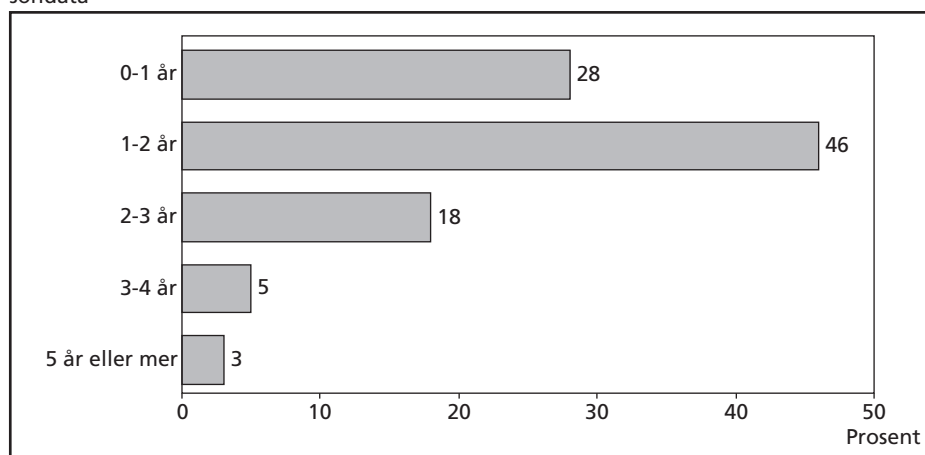
Introduksjonsprogrammet retter seg mot nyankomne innvandrere, og det er derfor som ventet at tre av fire tidligere deltakere har mindre enn to års botid i landet ved programstart.² Med unntak av overføringsflyktninger som bosettes direkte i kommunen, er det de færreste som ikke bor en viss tid i Norge før de kommer i gang med programmet. Målsettingen er at ventetiden fra søknad om opphold til vedtak og tildeling av bosettingskommune skal gå så raskt som mulig. Ønsket om å skaffe flere bosettings-

² I noen tilfeller vil registreringsdatoen for oppstart i introduksjonsprogrammet (hentet fra KOSTRA) være feil. Det er en opphopning av startdatoer 1. september 2004, da loven ble innført. En del av de deltakerne som har fått denne oppstartsdatoen, var trolig allerede i gang med et kvalifiseringsløp. Statistikken vil derfor sannsynligvis overdrive andelen deltakere som har lang botid i Norge før oppstart i introduksjonsprogram.

plasser i sentrale strøk av landet, og om å redusere ventetiden i mottak etter innvilget opphold, var viktige årsaker til omleggingen av bosettingsregimet i 2002. Det har vært en målsetting at flyktninger i mottak ikke skal vente lenger enn seks måneder etter innvilget oppholdstillatelse før de får plass i en kommune (St.meld. nr. 17 2000–2001 Asyl og flyktningpolitikken i Norge). Denne målsettingen er imidlertid ikke nådd, selv etter innføringen av et nytt bosettingsregime i 2002 (Friberg og Lund 2006). Andelen flyktninger som ventet mer enn seks måneder på bosetting, gikk ned umiddelbart etter innføringen av et nytt bosettingsregime, men har deretter steget igjen fra 42 prosent i 2001 til 52 prosent i 2005 (ibid.). En del har sittet betydelig lenger, noe som i sum gir lang oppholdstid i Norge før programstart fordi det også er ventetid for å få behandlet søknaden om opphold. Betegnelsen «nyankommet» henviser derfor først og fremst til at personen er nyankommet i bosettingskommunen, og i mer varierende grad til at personen er ny i Norge.

Botid er en viktig faktor når forskjeller i innvandreres deltakelse i utdanning og arbeidsliv er tema. Vi vet at sysselsettingen øker med botid for alle landgrupper, selv om tilpasningen til arbeidsmarkedet skjer i ulikt tempo og stopper opp på ulike nivåer for ulike grupper. I hvilken grad lang botid er en fordel eller ulempe med tanke på videre integrering, vil være avhengig av hvordan tiden fram til programstart er fylt. Har vedkommende hatt plass på et mottak med et godt norskkurs, har han eller hun greid å skaffe arbeid i ventetiden, og har han eller hun fått god oppfølging ved eventuelle helseproblemer? Eller har ventetiden i mottak tæret på motivasjon og helse og hverdagen vært fylt av venting heller enn aktivitet?

Figur 1.3. Deltakere etter botid i Norge ved programstart. Kilde: KOSTRA og system for persondata



1.5 Hvor bosettes flyktninger?

Fram til 1994 ble det bare bosatt flyktninger i et mindre antall norske kommuner og fortrinnsvis sør for Sør-Trøndelag (Djuve og Kavli 2000). I forbindelse med konflikten i det tidligere Jugoslavia ble det imidlertid behov for å bosette fire–fem ganger flere flyktninger enn det som hadde vært tilfellet de siste årene. I 1994 lanserte derfor daværende kommunal- og arbeidsminister Gunnar Berge «en nasjonal dugnad» og det som senere skulle betegnes som «hele-landet-strategien» (Djuve og Kavli 2007). Siden har denne strategien ligget som et viktig premiss for norsk bosettingsarbeid, og nyankomne flyktninger bosettes nå i alle landets fylker. Av dagens 431 norske kommuner tok 67 prosent imot minst én flyktning etter avtale med Utlendingsdirektoratet/IMDi i vår evalueringsperiode (2004, 2005 og 2006).³ Dersom vi utvider perspektivet og ser perioden fra 1998 til og med 2006 under ett, har hele 86 prosent av kommunene tatt imot en eller flere flyktninger. Selv om antallet bosatte flyktninger fortsatt er størst i de mest sentrale kommunene, viser disse tallene at et stort flertall av norske kommuner forholder seg til flyktninger og til introduksjonsprogrammet.

Geografisk sett gjenspeiler deltakelsen i introduksjonsordningen bosettingen av nyankomne innvandrere, med noe færre deltakere i Nord-Norge og litt flere på det sentrale Østlandet. Av kommunene var det flest deltakere (i vår evalueringspopulasjon) i Oslo. Deretter fulgte Bergen, Trondheim og Kristiansand. Tabell 1.3 viser hvordan deltakerne vi følger, fordeler seg på ulike fylker. Hvis vi gjør en enkel sammenlikning med det totale folketallet i fylkene, er det særlig en del utpregete distriktsfylker som har flere deltakere enn det vi kunne forventet ut fra folketallet. Til gjengjeld er dette fylker som opplever større fraflytting av flyktninger en stund etter bosetting.

Det er til dels stor variasjon i den enkelte kommunes bosettingsvolum, og i hvor regelmessig de tar imot flyktninger. Figur 1.4 viser hvor stor andel av alle norske bosettingskommuner som har bosatt et visst antall flyktninger i løpet av de tre årene som evalueringsperioden dekker. Bare en fjerdedel av kommunene har bosatt flere enn 50 flyktninger i løpet av disse tre årene, og over halvparten har bosatt færre enn 21 personer. Det er selsagt enkelte forbehold i dette bildet, mellom annet at en del kommuner opplever stor grad av tilflytting. I praksis har slike kommuner dermed et større tilslag av relativt nyankomne flyktninger enn andre. Hovedbildet forrykkes likevel ikke – flyktninger bosettes og får introduksjonsprogram over hele landet og i et stort spenn av ulike typer kommuner.

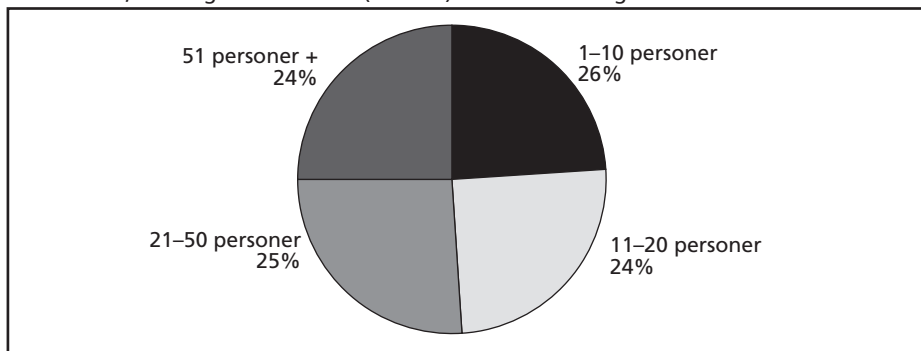
³ Kilde: Utlendingsdirektoratets register over bosettingsavtaler med norske kommuner. Tilrettelagt av region Vest.

Tabell 1.3. Antall deltakere etter registrert programfylke. Kilde: registerdata

Østfold	108
Akershus	215
Oslo	239
Hedmark	75
Oppland	212
Buskerud	294
Vestfold	154
Telemark	177
Aust-Agder	116
Vest-Agder	282
Rogaland	299
Hordaland	413
Sogn og Fjordane	131
Møre og Romsdal	175
Sør-Trøndelag	259
Nord-Trøndelag	176
Nordland	414
Troms	213
Finnmark	101
Totalt	4053

Blant kommunene som er representert i spørreundersøkelsen, finner vi det samme mønsteret som i registerdataene – et stort flertall har lavt bosettingsvolum. Halvparten av kommunene hadde under 20 deltakere i perioden 01.09.04 til 31.12.06. Bare en av fire kommuner tok imot over 50 personer. Ikke overraskende er det en sammenheng mellom kommunens størrelse og hvor mange flyktninger som er bosatt. Det likevel en rekke unntak – både små kommuner som bosetter relativt mange flyktninger, og store

Figur 1.4. Kommuner etter antall bosatte flyktninger etter avtale med Utlendingsdirektoratet i årene 2004, 2005 og 2006. Prosent (N = 288). Kilde: Utlendingsdirektoratet



kommuner som bosetter få. Kontinuiteten i bosettingsarbeidet varierer også betydelig. Om lag 40 prosent av de kommunene som har bosatt flyktninger i evalueringsperioden, har tatt imot nykommere årlig de siste ni årene. Dersom vi ser kun på årene 2004 til og med 2006, er andelen kommuner med årlig bosetting 58 prosent. Da har vi imidlertid ikke lagt inn noen grense for hvor mange personer kommunene har bosatt. Dersom vi setter en nedre grense på ti bosatte per år, er det bare en av fire kommuner som regelmessig bosetter flyktninger i et slikt omfang.

I sum tegner dette et bilde av et relativt ustabil og begrenset mottak av flyktninger i flertallet av norske bosettingskommuner. Det er imidlertid også en betydelig andel kommuner som bosetter mange, og som bosetter årlig. Om lag 20 prosent av kommunene har bosatt ti eller flere nykommere årlig i den perioden evalueringen tar for seg.

1.6 Gangen i rapporten

Dette er ikke en rapport som må leses fra perm til perm, selv om det også er mulig. Vi har tilstrebet å gi rapporten en form som gjør det mulig å bruke den som oppslagsverk. Dette gjelder ikke minst de delene som handler om implementering, der det skal være mulig å slå opp på ulike virkemidler og lese om innføringen av disse uten å forholde seg i detalj til resten av teksten. Denne strategien har som ulempe at det blir noen gjentakelser, som vi håper at de som leser rapporten fra perm til perm, vil tilgi oss, eventuelt løse ved å hoppe over poenger de gjenkjenner. Eksempelvis har vi inkludert anbefalinger for videre arbeid gjennom hele rapporten og gjentatt mange av disse i de avsluttende oppsummeringene.

Evalueringen består av to hoveddeler: en virkemiddevaluering og en resultatvaluering. Resultatvalueringen som handler om hvordan det har gått med deltakerne etter endt program, er samlet i ett kapittel (kapittel 5), mens virkemiddevalueringen utgjør tre separate analysekapitler. Logikken er som følger: I kapittel 2 ser vi på det som kan kalles introduksjonsordningens operasjonelle virkemidler – loven stiller en del krav til innholdet og gjennomføringen av programmet som her blir behandlet i tur og orden. I kapittel 3 ser vi på kommunenes valg av ulike organisatoriske modeller. I kapittel 4 tar vi utgangspunkt i de virkemidlene der kommunenes grad av iverksetting varierte mest, og undersøker om bruken av disse hemmes eller fremmes av bestemte organisatoriske grep.

I kapittel 2 griper vi altså fatt i implementeringen av de viktigste virkemidlene i introduksjonsprogrammet. Med virkemidler mener vi helt konkrete programelementer som introduksjonsstønad, fraværsreglement og trekk, kartlegging, individuell plan, helårs-/heldagsprogram og selve tiltaksviften. I tillegg ser vi på hvordan kommunene avgrensner deltakergruppen, hva slags progresjon deltakerne har gjennom programmet,

hvordan det legges til rette for deltakelse for noen særskilt utfordrende grupper, og hvordan kommunene arbeider med brukermedvirkning. Blir virkemidlene implementert i henhold til loven? Hva slags erfaringer har kommunene med gode og mindre gode måter å bruke virkemidlene på? Opplevs de ulike virkemidlene som gode verktøy i arbeidet for å skape et godt og kvalifiserende introduksjonsprogram for deltakerne? Hvilke faktorer har virket hemmende og fremmende i implementeringsprosessen sett fra et kommunalt perspektiv? Til slutt i kapitlet oppsummerer vi vår vurdering av kommunenes innføring av programmets virkemidler. Kort oppsummert er mye på plass formelt sett, men det er et stort rom for forbedring av det kvalitative innholdet i programmet.

I kapittel 3 ser vi nærmere på ulike modeller for kommunal organisering eller, med andre ord, hvilke organisatoriske grep kommunene har tatt i bruk for å gjennomføre introduksjonsprogrammet. Hvor har norske kommuner valgt å plassere introduksjonsarbeidet i kommunens struktur, hvordan prioriterer ledelsen, hvem samarbeides det med og om hva, og ikke minst, hvilke rammer arbeider programrådgiverne innenfor, hva slags kompetanse har de, hvilken kompetanse etterspør de, og hvordan opplever de sin arbeidssituasjon gitt de rammene det lokale introduksjonsarbeidet har?

I kapittel 4 trekkes trådene fra de foregående kapitlene sammen i den forstand at vi ser på sammenhengene mellom kommunale rammebetingelser, kommunal organisering av introduksjonsarbeidet, programrådgivernes arbeidssituasjon og iverksettingen av tre sider ved introduksjonsprogrammet. Vi har her trukket fram tre punkter der vi, med utgangspunkt i funnene i kapittel 2, ser at det er stor variasjon mellom kommunene. Disse er: bredden i tiltaksviften, tett oppfølging av deltakerne og brukermedvirkning. Er det noen typer rammebetingelser og arbeidsformer som gir en bedre implementering av disse virkemidlene enn andre?

I kapittel 5 evaluerer vi resultatene av introduksjonsordningen for deltakerne. Utgangspunktet for analysene er de drøyt 4000 nyankomne som i løpet av ordningens to første år har avsluttet introduksjonsprogrammet. Vi innleder med å se på gjennomstrømningen – hvem fullfører, hvem avbryter og hva kjennetegner de kommunene der andelen som fullfører, er høyest? Deretter rettes søkelyset mot de tidligere deltakernes situasjon per november 2006 i forhold til arbeidsliv, utdanning, ledighet eller tiltak. Er de tidligere deltakerne i jobb, under utdanning, eller er de fortsatt avhengige av ulike typer offentlige støtteordninger? Hvordan gikk det med de som sluttet underveis, og er det forskjeller i menn og kvinners vei ut av introduksjonsprogrammet og videre inn i norsk arbeids- og utdanningsliv?

Derneft analyserer og drøfter vi et av undersøkelsens hovedspørsmål: Har introduksjonsprogrammet ført til høyere deltakelse i arbeid og utdanning blant nyankomne flyktninger? Spørsmålet belyses ved å sammenlikne de tidligere deltakernes arbeidsmarkedsstatus etter avsluttet program, med arbeidsmarkedsstatusen blant en tilsvarende

gruppe nyankomne som ble bosatt før introduksjonsordningen ble obligatorisk, men som på måletidspunktet hadde bodd like lenge i Norge som deltakergruppen. Det har ikke ligget innefor denne undersøkelsens ramme å kartlegge deltakernes perspektiver på det tilbudet de får gjennom introduksjonsprogrammet. Det foreligger imidlertid flere studier der flyktninger og innvandrere er intervjuet om hvordan de har opplevd kommunale kvalifiseringstilbud. I kapittel 6 tar vi derfor et skritt til siden og reflekterer over funnene fra kommunebesøk, programledersurvey og mellomledersurvey i lys av det vi vet fra tidligere undersøkelser av deltakernes egne vurderinger av programmet. Vi kaster også et blikk til våre naboland, beskriver hvordan de har organisert introduksjonen for nyankomne flyktninger og innvandrere, og refererer noen av de erfaringene som er trukket med hensyn til hva som kan fremme, eller hemme, et godt resultat.

I det avsluttende kapittel 7 oppsummeres først funnene fra implementerings- og resultatstudien. Deretter presenterer vi det vi anser som de sentrale utfordringene og anbefalingene for både kommuner og sentrale myndigheter, i det videre arbeidet med introduksjonsordningen.

2 Introduksjonsprogrammets virkemidler – gjennomføring og erfaringer

Introduksjonsloven pålegger kommunene å tilby et introduksjonsprogram, og den stiller visse krav til innholdet og progresjonen i disse programmene. Tema for dette kapitlet er i hvilken grad lovens pålegg og anbefalinger er fulgt. I tillegg diskuterer vi kommunenes erfaringer med ulike måter å implementere virkemidlene på. Hva er gode og mindre gode løsninger? Bidrar virkemiddelet til et kvalitativt bedre introduksjonsprogram? Hvilke faktorer er det som hemmer og fremmer implementering? Og hva er egentlig en god iverksetting av disse virkemidlene?

Et slikt fokus på virkemidler og implementering er viktig av flere årsaker. For det første handler det om å undersøke hvorvidt kommunene har fulgt opp sine forpliktelser etter loven. Dette er viktig fordi virkeliggjøringen av deltakernes rett til deltakelse i program er avhengig av at virkemidlene implementeres på en tilfredsstillende måte. For det andre legger vi til grunn at det er en sammenheng mellom kvaliteten på programmet og resultatene. Uten gode tiltak er det vanskelig å se for seg at programmet kan virke verken motiverende eller kvalifiserende. For det tredje har kravet til kvalitet også et etisk aspekt. Introduksjonsordningen pålegger voksne mennesker å bruke 30–37 timer hver uke i inntil to år til å delta på kurs og tiltak. Da bør deltakerne ha krav på å delta i noe som oppleves som meningsfullt, og som øker sjansen for at de kan finne arbeid, starte en utdanning eller etablere et sosialt nettverk i Norge. Det forutsetter ikke bare at virkemiddelapparatet er på plass i formell forstand, men også at virkemidlene holder en viss kvalitet.

De virkemidlene vi har undersøkt, er gruppert under fire separate overskrifter. I det første avsnittet (2.1) ser vi på hvem som deltar i introduksjonsprogrammet. Hva legger kommunene i det å ha et kvalifiseringsbehov, og i hvilken grad tar de inn deltakere uten rett og plikt til program? Vi ser også på hvordan deltakelsen forløper underveis i programmet ved å fokusere på programstart, avbrudd og forlengelser. Introduksjonsstønad er tema i 2.2. Vi ser her særlig på fraværsregistrering, trekk i stønad, informasjon om regelverket og forholdet til andre stønader, herunder sosialhjelp. Innholdet i programmet diskuteres fra to ulike perspektiver. I 2.3 vurderer vi innholdet i programmet ut i fra målsettingen om at introduksjonen skal være individuelt tilpasset. Deretter vurderer vi kommunenes tiltaksvifter med særlig vekt på hvorvidt de er arbeidsrettet og utdanningsrettet (2.4). Avslutningsvis (2.5) presenterer vi både kommunenes egne

og deretter våre vurderinger av hvordan programmet fungerer, og hva som vil være utfordringer i tiden framover.

2.1 Deltakelse – omfang og tilretteleggelse

Introduksjonsloven definerer hvem som *skal* delta i ordningen, og hvem som *kan* gis tilbud om å delta. Slik sett pålegger den kommunene et ansvar for å tilby programdeltakelse, primært til nyankomne flyktninger og deres familier, og gir også en mulighet til å anvende introduksjonslovens virkemiddel- og hjemmelsapparat når det gjelder en bredere definert gruppe innvandrere. Nedenfor ser vi nærmere på hvordan kommunene avgrensar deltakergruppen. Deretter undersøker vi tidsdimensjonen i deltakelsen gjennom å se på oppstart, kontinuitet og eventuelle forlengelser.

Deltakergruppen

Hvem skal delta på introduksjonsprogram? Selv om introduksjonsordningen er rettet mot en bredt definert målgruppe med høyst ulike behov, er det ikke slik at alle nyankomne innvandrere deltar i programmet. Loven avgrensar personkretsen med rett og plikt etter oppholdsgrunnlag og alder, men innfører også et skjønnsbasert element i avgrensningen knyttet til hvorvidt det foreligger et kvalifiseringsbehov. De som ikke vurderes som å ha et slikt behov, kan enten være personer som går direkte inn i ordinært arbeid eller ordinær utdanning, eller personer som av medisinske eller sosiale grunner ikke er i stand til å nyttiggjøre seg programmet.

Introduksjonsprogrammet retter seg altså mot nyankomne med et *kvalifiseringsbehov*. Inntrykket fra besøkskommunene er at de i liten grad ekskluderer folk fra programmet med den begrunnelse at de ikke har et kvalifiseringsbehov. De færreste nyankomne flyktninger kan gå rett ut i utdanning eller jobb, og kvalifiseringsbehov og evne til å nyttiggjøre seg programmet defineres så vidt at de aller fleste innenfor lovens personkrets blir tatt opp på program, i hvert fall i første omgang. I noen kommuner etterlyses det imidlertid en mer bevisst holdning til hvem som reelt er i stand til å nyttiggjøre seg et kvalifiseringsprogram med sikte på deltakelse i yrkes- og samfunns livet. Forstås nytte vidt nok, vil nær sagt alle nyankomne kunne ha glede av en form for program for å lære om norsk språk og samfunn, men for noen kategorier deltakere – eldre, syke, personer med store omsorgsoppgaver – oppleves det som lite realistisk at disse noensinne kommer til å gå inn i ordinært arbeidsliv eller utdanning. Skal de da på introduksjonsprogram, eller er det kommunens øvrige støtteapparat – voksenopplæring, helsevesen, sosialkontor osv. – som må ta ansvaret for å yte de tjenestene disse personene har behov for? Inntrykket fra kommunebesøkene er at det siste alternativet

sjelden velges i praksis. Når personers evne til å nyttiggjøre seg programmet er usikker, er kommunenes respons primært høy grad av individuell tilpasning og – etter hvert – bruk av permisjoner.

«Personer som har svake forutsetninger for noensinne å komme i arbeid eller utdanning, vil ikke ha behov for den særlige forberedelsen til yrkeslivet som ligger i introduksjonsprogrammet, og vil således ikke ha rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogram etter lovens ordning. De bør derfor tilbys kvalifisering for deltakelse i samfunnslivet etter andre ordninger enn introduksjonsloven.» (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 53-4).

«Det er ikke sikkert at målet for alle skal være jobb eller utdanning, det kan være andre typer mål. En mor som kommer med fem barn, vi ser at hun vil aldri ha en mulighet i arbeidslivet, men har en viktig jobb i forhold til barn og oppfølging. Da kan det være målet. Da kan det være fornuftig å ta henne inn.» (Fra kommuneintervjuene)

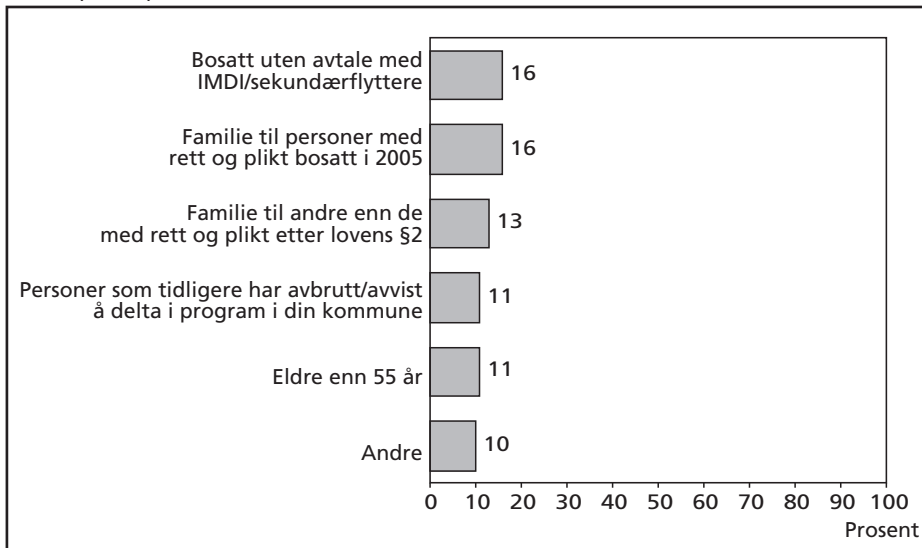
Sitatene ovenfor antyder et betydelig spenn mellom departementets og i hvert fall enkelte kommuners forståelse av hvem som skal delta i programmet. Noe av årsaken ligger trolig i hvordan ansvaret for flyktninger er fordelt og oppfattes i kommunene. På bakgrunn av kommunebesøkene er vårt inntrykk at flyktninger gjerne oppfattes som flyktningkontorets ansvar, og introduksjonsprogrammet er det tilbudet flyktningkontoret har til rådighet. Om fembarnsmoren i sitatet over ikke skulle på program, ville få kommuner hatt noe tilbud til henne ut over voksenopplæringens undervisning i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg er det et utbredt synspunkt i kommunene at introduksjonslovens tvangselement bidrar til å trekke kvinner, som ellers knapt ville gått på norskkurs, inn i et kvalifiseringsløp. I praksis virker det som dette betyr at nær sagt alle innen aldersgruppen får tilbud om introduksjonsprogram uansett hva programrådgiverne måtte mene om deres framtidige muligheter i arbeidslivet. Dette er både fordi de mener at introduksjonsprogrammet er et godt tilbud også for flyktninger med lav arbeidsevne, og fordi de ikke stoler på at andre deler at det kommunale hjelpeapparat vil ønske og evne å gi disse menneskene et likeverdig tilbud om kvalifisering til samfunnsdeltakelse. Særlig for mindre kommuner vil det trolig kunne by på praktiske utfordringer å skulle tilby et alternativt opplegg for flyktninger utenfor programmet.

«Kan» og «skal»

Det skilles gjerne mellom de nyankomne innvanderne som introduksjonsloven plasserer i «skal-gruppen», og de som er i «kan-gruppen». De førstnevnte har både rett og plikt til program, de siste er grupper kommunene kan tilby program til om de ønsker.

I alt 42 prosent av kommunene benytter seg av muligheten til å tilby program til personer i «kan-gruppen». I forhold til 2004 har dette tallet holdt seg stabilt (UDI 2005a). Det er en tendens til at kommuner i sentrale strøk i lavere grad tilbyr program

Figur 2.1. Hvilke grupper, i tillegg til de med rett og plikt til introduksjonsprogram, har vært omfattet av introduksjonsordningen i din kommune? Andel av alle kommuner. Kilde: mellomledere. (N = 93)



til personer i «kan-gruppen» enn kommuner i mindre sentrale strøk. Dette kan være fordi de er mer bekymret for å tiltrekke seg sekundærflyttere – personer som har flyttet fra den kommunen de ble tildelt, og til en ny. Mange av de sentrale kommunene har også relativt sett større innvandrerbefolkninger, og det å tilby program til personer utenfor «skal-gruppen» kan derfor ha større økonomiske og kapasitetsmessige implikasjoner enn i mindre kommuner.

Nærmere 60 prosent av de kommunene som tilbyr program til nyankomne utenfor «skal-gruppen», oppgir at det omfatter alle eller et flertall i de gruppene de har trukket fram. Sekundærflyttere er den gruppen som trekkes fram av flest, men det er små forskjeller. Familiegjennforente til andre enn flyktninger har vært trukket fram som en gruppe det kan knytte seg betydelige integreringsutfordringer til, og som det således kan være ønskelig å tilby programdeltakelse. I 2003 var det kun 4 av 185 kommuner som ville gi disse et programtilbud (UDI 2005a). Dette hadde økt til 21 av 224 i 2005 (UDI 2005b). I 2007 oppgir 29 av 221 kommuner at de gir programtilbud til familie til andre enn de med rett og plikt etter loven § 2. Dette er likevel for små differanser til at vi kan snakke om en reell tendens til økning de siste årene.

Programstart og progresjon

I henhold til kommunenes egne rapporteringer oppfylles langt på vei introduksjonslovens krav om at personer som har rett og plikt til introduksjonsprogram, skal starte

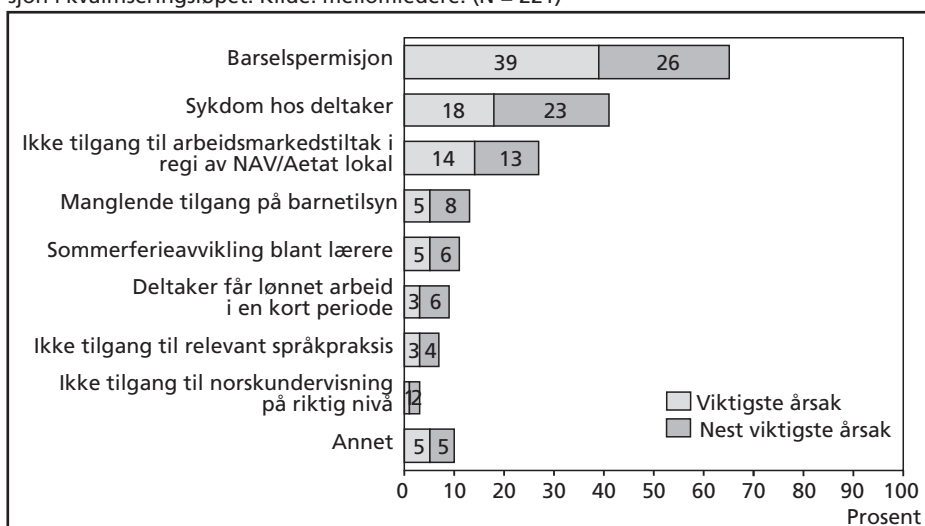
opp i programmet innen tre måneder etter at kravet er framsatt. Et flertall av kommunene – 64 prosent – oppgir at *alle deltakere* startet opp innen tre måneder etter bosetting. Knappt 10 prosent av kommunene oppgir at en betydelig andel (over 25 prosent) av deltakerne ikke startet i program innen tre måneder.

I besøkskommunene var gjennomgangstonen at det er realistisk å ha en tidsfrist på tre måneder mellom bosetting og programstart. Flere mente sågar at det i de aller fleste tilfeller vil være både mulig og gunstig å komme i gang med program langt raskere. Noen kommuner mente det var problematisk at de flyktningene som ble bosatt på slutten av skolens semestre, ofte opplevde utsatt programstart. Voksenopplæringene vurderer det gjerne som uhensiktsmessig å plassere nye elever i en klasse mot slutten av et semester. I en kommune vurderte de å innføre en trimester-ordning for å bøte på dette problemet.

Problemer med rask programstart har ofte en kvinneedimensjon. Mangel på barnehageplasser kan forsinke programstart for nybosatte småbarnsmødre. Kvinner som får barn kort tid etter bosetting, vil også som regel vente med å begynne i program til barnet er stort nok til å begynne i barnehage. Etter fødsel har foreldrene rett til opptil ti måneders omsorgspermisjon. Deretter kan nye forsinkelser påløpe hvis de ikke får barnehageplass umiddelbart etter permisjon, noe som kan være særlig vanskelig med så små barn.

I tillegg til raskest mulig oppstart er det en målsetting at programmet skal forløpe uten unødige avbrudd eller forsinkelser. I 60 prosent av kommunene oppgir likevel mellomlederne at den planlagte gjennomføringen av et kvalifiseringsløp av og til stop-

Figur 2.2. Prosentvis fordeling av vanligste og nest vanligste årsak til dødtid / forsinket progresjon i kvalifiseringsløpet. Kilde: mellomledere. (N = 221)



per opp. Ytterligere 6 prosent sier at dette skjer ofte. De to enkeltstående forklaringene som oftest trekkes fram, er knyttet til deltakernes livssituasjon – barselpermisjon og sykdom (figur 2.2). Det dukker også opp en forklaring som er en gammel gjenganger i debatten: 27 prosent av mellomlederne trekker fram mangel på arbeidsmarkedstiltak som den viktigste eller nest viktigste årsaken til forsinket progresjon. Ulike forhold knyttet til norskundervisningen trekkes fram i noe mindre grad (14 prosent) og manglende tilgang til barnetilsyn (13 prosent).

Lengden på programmet – et tredje år?

Kommunene kan vedta å forlenge programmet med inntil ett år i særlige tilfeller. Dette skal gjøres med basis i en individuell vurdering, der lovens forarbeider nevner deltakerens opplæringssituasjon og motivasjon som viktige elementer.

Nesten 75 prosent av kommunene har tilbudt forlenget program til én eller flere av sine deltakere. Den viktigste typen begrunnelse for vedtak om tredje år handler om at deltakerne har hatt et særlig dårlig utgangspunkt for læring. Mangelfull skolebakgrunn og analfabetisme trekkes fram av halvparten av kommunene som begrunnelse for vedtak om forlengelse. Helseproblemer, ofte av psykisk art, og mer generelle formuleringer om at deltakeren etter to år fortsatt har behov for mer opplæring, nevnes av henholdsvis 12 og 14 prosent av kommunene. Den andre typen begrunnelse handler om at deltakeren er inne i en positiv prosess. En betydelig andel, 16 prosent, av mellomlederne oppgir at forlengelse av program brukes i tilfeller der deltakeren er nær et formulert mål, for eksempel å fullføre et kurs eller å gå opp til en språkprøve. Vi har plassert en type svar til i samme gruppe, nemlig de lederne som svarer at deltakere kan få forlenget program dersom de viser god progresjon og høy motivasjon, men likevel har et stykke igjen før de kan ha nytte av andre typer tiltak eller finne seg et arbeid. Det er særlig deltakere som er i et grunnskoleløp, som nevnes som eksempler i denne kategorien. Noen av besøkskommunene påpekte også at et vedtak om forlengelse ikke trenger å være et vedtak om et fullt tredje år. Også kortere forlengelser anvendes, og da særlig overfor dem som har et nært formulert mål.

Tabell 2.1. Hva kjennetegner deltakere som har fått tilbud om forlenget program? Kilde: mellomledere

Liten skolebakgrunn / analfabetisme	51 %
Nær fullført konkret mål eller oppvist god motivasjon og progresjon	16 %
Helseproblemer	12 %
Behov for mer skolegang/opplæring etter to år	14 %
Store omsorgsoppgaver	2 %
Ubesvart	9 %
N	161

2.2 Introduksjonsstønad, fravær og trekk

Introduksjonsstønaden er en av de viktigste endringene lov om introduksjonsordning har medført både for kommunene og for deltakerne. Den representerer en type inntektssikring for nyankomne innvandrere som, i motsetning til tidligere, ikke er hjemlet i lov om sosiale tjenester. Alle deltakere på introduksjonsprogrammet har rett til introduksjonsstønad for den tiden de deltar. Denne stønaden utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp per år (2G). Deltakere under 25 år får to tredjedeler av dette. Stønaden er individuell, og den reduseres ikke som følge av arbeid som utføres ved siden av programdeltakelse. Det er heller ingen faste tillegg i form av barnetillegg eller liknende.

Introduksjonsstønaden skal ivareta to hovedhensyn. Den skal stimulere til deltakelse i program og foreberede til videre arbeidslivsdeltakelse, og den skal gjøre det mulig for deltakerne å forsørge seg selv. Ideelt sett skal det første hensynet ivaretas gjennom en kobling mellom deltakelse og utbetalinger, der ulegitimert fravær fører til trekk i stønad. Det andre hensynet skal ivaretas gjennom størrelsen på stønaden.

Alt tyder på at deltakerne på introduksjonsprogrammet får utbetalt introduksjonsstønad etter de satser loven angir. Vår gjennomgang av implementeringen av dette virkemiddelet vil derfor ikke dreie seg om hvorvidt deltakerne mottar introduksjonsstønad, men om hvordan enkeltelementer i regelverket knyttet til fravær, trekk og informasjon er implementert, og om de erfaringene kommunene har gjort seg i denne sammenheng. Vi vil også ta opp forholdet til andre offentlige stønader, herunder sosialhjelp.

Fraværsregistrering, trekk og programstans

En av forutsetningene for å drive tett og individuell oppfølging av deltakerne er at programrådgiver har tilgang til nødvendig informasjon, blant annet om ugyldig fravær. Dersom programrådgiver kjenner til ugyldig fravær, kan han eller hun kontakte deltakeren direkte og følge opp årsaken til fraværet, enten det dreier seg om en misforståelse knyttet til regelverket rundt fravær eller mer alvorlige hindre for deltakerens oppmøte til undervisning eller praksis. 65 prosent av programrådgiverne forteller at de alltid orienteres dersom deltakere har ugyldig fravær, og ytterligere 13 prosent ved omfattende eller gjentatt ugyldig fravær. De fleste kommuner har dermed et system som legger til rette for at programrådgiverne kan følge opp det illegitime fraværet.

Fraværsregistrering er også en forutsetning for å kunne koble innsats i form av frammøte til belønning/stønad. I besøkskommunene er det høy oppslutning rundt prinsippet om at det skal være en sammenheng mellom frammøte og utbetalinger. Noen hevder å ha sett en dramatisk nedgang i fraværet fra norskundervisningen etter at loven kom. I websurveyen svarte rundt 60 prosent av programrådgiverne at trekk

ved fravær virket motiverende for deltakerne, mens de øvrige stort sett mente at det er så ulik oppfatning blant deltakerne at det er vanskelig å si noe sikkert om effekten.

Lærerne spiller en nøkkelrolle for å få trekkordningen til å fungere fordi det er de som store deler av tiden er ansvarlige for å registrere fravær. Under kommunebesøkene beskriver imidlertid lærere ofte fraværsføring som en ubehagelig og tidkrevende kontrolloppgave, en pålagt plikt som tar oppmerksomheten vekk fra undervisningen, og som passer dårlig inn i en voksenpedagogisk ramme. Ulike lærere har også ofte en ulik praksis når det gjelder hvor strenge de er på forsentkomming og liknende, noe som kan føre til en uheldig forskjellsbehandling.

Lærernes ansvar for å vurdere dokumentasjon av legitimt fravær varierer mellom besøkskommunene. De lærerne som kun rapporterer om hvorvidt deltakere er til stede eller ikke, og som slipper å forholde seg til og vurdere de ulike årsakene til fraværet, er svært fornøyde med dette. Generelt er inntrykket fra kommunebesøkene at det er en stor fordel å minimere lærernes ansvar for å vurdere dokumentasjon.

«Det er voksne folk, og du skal fortsette samarbeidet. Du er litt avhengig av å ha et godt forhold til folk når vi driver med læring.» (Lærer i kommuneintervjuene)

Praksis for oppfølging av fravær varierer mellom programrådgiverne. Ved første gangs fravær sier 44 prosent av programrådgiverne at de trekker introduksjonsstønad og kontakter deltakeren for å få vite årsaken til fraværet, og 18 prosent trekker i stønaden

Tabell 2.2. Hva gjør du vanligvis FØRSTE GANG og deretter ANDRE GANG du oppdager at en av deltakerne du har ansvar for, uteblir fra kvalifiseringstilbudet uten gyldig grunn? Prosent. Kilde: programrådgivere

	Første gang	Andre gang
Jeg vet ikke om noen har hatt ugyldig fravær	0	-
Ingen av deltakerne mine har hatt ugyldig fravær / ugyldig fravær to ganger	3	2
Jeg venter og ser om atferden gjentar seg	2	1
Jeg kontakter deltakeren og minner om at han eller hun må møte opp, men gjør ikke noe mer med saken	4	2
Deltakeren får en advarsel om at neste gang han eller hun har ugyldig fravær, vil det medføre trekk i introduksjonsstønaden	20	4
Deltakeren trekkes i introduksjonsstønaden, og jeg kontakter han eller henne for å få vite årsaken til fraværet	44	57
Deltakeren trekkes i introduksjonsstønad uten annet tiltak	18	20
Annet	9	12
N/Total	307	298

uten annen oppfølging. Om lag 35 prosent av programrådgiverne velger imidlertid en mykere tilnærming ved første gangs fravær – de fleste gjennom å gi en advarsel, men la være å trekke i introduksjonsstønaden. Her utøves det dermed en betydelig grad av skjønn fra programrådgivernes side. Ved andre gangs fravær er det nesten ingen som nøyer seg med å gi en advarsel, de fleste vil trekke og kontakte deltaker, mens 20 prosent vil trekke uten andre tiltak.

Reglene for fravær fra introduksjonsprogrammet er fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet i forskrift av 18. juli 2003 nr. 973. Selv om reglene er relativt detaljerte, gis det fortsatt rom for skjønn. For eksempel kan deltakernes rett til å benytte seg av egenerklæring ved sykdom bortfalle ved mistanke om at det ikke er skade eller sykdom som forhindrer vedkommende fra å delta. Videre angis det en rekke situasjoner hvor velferdspermisjon kan være aktuelt, men dette er veiledende, og kommunen kan selv velge å innvilge inntil ti dager velferdspermisjon i året også for andre formål.

I tillegg til at programrådgiverne har ulik praksis i de tilfellene de er sikre på at deltakeren har hatt ugyldig fravær, har nesten 75 prosent av saksbehandlerne også opplevd å være i tvil om fravær hos deltakerne skal medføre trekk eller ikke. Riktignok er det et mindretall – 7 prosent – som ofte tviler. De øvrige rapporterer at de er i tvil «av og til». Vi synes likevel det er verdt å merke seg at en så stor andel av programrådgiverne har opplevd usikkerhet i praktiseringen av fraværreglementet. Tvil i seg selv er ikke nødvendigvis problematisk – så lenge lovverket gir et visst rom for skjønn, kan tvil tvert om være et tegn på at saksbehandleren reflekterer over et saksforhold med flere sider. Tvil er først og fremst problematisk når det er et uttrykk for svakheter i regelverket eller for at saksbehandleren ikke har oversikt over eller skjønner regelverket.

Årsakene til at programrådgiverne er usikre ved vurdering av trekk for fravær kan deles i tre hovedgrupper:

- *Når menneskelige hensyn tilsier at regelverket bør tilpasses situasjonen.* Typiske situasjoner oppstår når det gjelder deltakere med store omsorgsoppgaver, med store helseplager, eller som man frykter ikke har forstått reglene fordi de er nye i programmet. Noen påpeker at flyktninger ofte har en mye vanskeligere livssituasjon enn «folk flest» som gjør at de trenger litt ekstra fleksibilitet, «... situasjoner der introduksjonsloven er mer rigid når det gjelder fravær enn det jeg har erfart er gjeldende praksis i arbeidslivet. Når folk gjør sitt beste og fravær er et resultat av at hverdagen ikke går i hop» (fra websurvey, programrådgiver).
- *Når faktorer utenfor programrådgiver-deltakerrelasjonen forpurrer regelverkets intensjon.* Flere oppgir andre yrkesgruppers praksis overfor programdeltakere som en faktor som skaper tvil – deltakeren kan komme med diffuse legeerklæringer i stedet for sykemeldinger, eller lærere har godkjent fravær som programrådgiver mener burde medført trekk. Andre stiller spørsmålstegn ved om det er noe poeng

i å trekke når de erfarer at deltakeren kan skaffe sykemelding i ettertid eller vil få ekstra supplerende midler fra sosialkontoret.

- *Når programrådgiveren har kunnskap som tilsier at situasjonen er en annen enn det den ser ut som.* Her finnes eksempler på programrådgivere som mener de har grunn til å tvile på deltakernes egenmeldinger og dokumentasjon, men som ikke kan bevise det. En typisk situasjon kan være når deltakeren helt korrekt skal ha fri for å gå til lege eller liknende, men blir borte en hel dag. Og motsatt, rådgivere som stoler på deltakere som ikke kan dokumentere fraværet sitt. Mange av svarene peker i retning av at den personlige relasjonen og tilliten til deltakeren blir avgjørende i mange av tvilstilfellene.

For mange av disse situasjonene er det høyst forståelig at det oppstår tvil, mens det i andre kan synes som om det menneskelige hensynet trekkes vel langt (for eksempel når kaldt vær brukes som forklaring på fravær). I noen tilfeller virker det som om regelverket ikke er kjent eller tolkes for strengt (for eksempel når programrådgiver oppgir fravær ved familiemedlemmers sykdom som en situasjon som skaper tvil, mens forskriften faktisk åpner for velferdspermisjon for å pleie nære pårørende). Dette er åpenbart et tema det er viktig å diskutere både innad i kommunen og på samlinger og liknende med andre kommuner for å oppnå en mest mulig konsistent praksis. Det er også viktig å drive opplæring om regelverket overfor andre yrkesgrupper enn programrådgiverne – både legers, læreres og praksisplassers praksis når det gjelder sykemeldinger og vurdering av dokumentasjon har betydning for praktiseringen av regelverket.

Programstans

Videre programdeltakelse kan stanses om deltakeren har høyt ulegitimert fravær eller en atferd som er ødeleggende for undervisningen. I registerdataene ser vi at kommunene har rapportert at 5 prosent av de som avsluttet eller avbrøt program i evalueringssperioden, avbrøt på grunn av uteblivelse. De fleste besøkskommunene rapporterer om at programstans er en mulighet de benytter seg av, men at dette forekommer relativt sjelden. Også ved sykdom kan program stanses, men da i første omgang i form av permisjon (dette drøftes også i kapittel 2.1 under overskriften «Tilrettelegging for deltakelse»).

I noen tilfeller er det enkelt å fatte vedtak om programstans. En deltaker har høyt fravær fordi vedkommende arbeider for mye til å ha tid og interesse av å følge undervisningen. Da blir vedkommende etter eventuelle runder med advarsler og møter utskrevet og må leve av egen arbeidsinntekt. For dem som ikke har umiddelbare arbeidsutsikter etter eventuell utskrivning, er situasjonen mer komplisert. For det første kan det ligge en vanskelig og sammensatt personlig situasjon til grunn for fraværet. Da reiser spørsmålet seg om hva man skriver ut til: Vil det tross alt være mer konstruktivt for personen fortsatt å ha en form for kontakt med introduksjonsprogrammet enn å bli gående uten

noen form for oppfølging? For det andre er forholdet til sosialhjelpen tvetydig. I utgangspunktet kan ikke personer med rett og plikt til å delta i introduksjonsordningen velge sosialhjelp som en alternativ inntektssikring. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at de som har mistet programplass, ikke har rett til bistand på sosialkontoret. Riktignok vil sosialkontoret da kunne si at de har en mulig inntektsskilde i introduksjonsprogrammet, men i og med at lovens forarbeider også slår fast at sosialhjelpen fortsatt skal fungere som et sikkerhetsnett for alle, kan ikke sosialkontoret fraskrive seg alt ansvar. Sosialkontorene kan imidlertid være uvillige til å bistå slike utskrevne deltakere fordi de burde ha deltatt i introduksjonsordningen, og i noen kommuner ble det fortalt om utskrevne deltakere som ble sendt tilbake til flyktningkontoret fra sosialkontoret. Andre fortalte at sosialkontoret kunne presse på for å beholde folk på program som egentlig burde ha mistet plassen. I en av besøkskommunene, der introduksjonsordningen befant seg under samme organisatoriske paraply som sosialkontoret, påpekte de at dette kunne gjøre det ekstra vanskelig å «sende» utskrevne deltakere til sosialkontoret. Det er verdt å merke seg denne kommentaren med tanke på at en inkludering av introduksjonsordningen i NAV, noe som er på trappene i svært mange kommuner, nettopp vil gi en slik nærhet til sosialkontoret.

«For hvis vi skriver dem ut så er det over på sosialkontoret og sosialkontoret krever av dem at siden de har rett og plikt, de har en inntekstmulighet, skal de gå tilbake til program. Og da henviser de dem tilbake og da er det ikke hensiktsmessig å skrive dem ut, det er bare tull. Da ser vi litt gjennom, vi lar det gå, vi håper.» (Programrådgiver i kommuneintervju)

«Ideelt skulle det jo vært slik at om du ikke følger reglene på introduksjonsprogrammet, så får du sparken, og om du havner på sosialkontoret, er ikke det vårt problem, men det må vi tenke på i dag. Å ja, han får jo sosialhjelp allikevel, da får vi kanskje gi ham en sjanse til, da.» (Programrådgiver i kommuneintervju)

Informasjon om regelverk

Regelverket for gyldig og ugyldig fravær i introduksjonsprogrammet ligger tett opp til de reglene som gjelder i arbeidslivet for øvrig. Men for å følge en regel må du kjenne den. I de første forsøkene med introduksjonsprogram ble det dokumentert tilfeller der deltakerne hadde fått mangelfull informasjon om fraværsregler, ofte forsøkt formidlet på et språk deltakeren ikke behersket (Djuve et al. 2001). For å svare på om informasjonen virkelig når fram, trenger vi et bredere sett av deltakerintervjuer enn det vi har hatt mulighet til å gjennomføre i denne undersøkelsen. Ved hjelp av mellomledernes svar kan vi imidlertid si noe om hva slags informasjonsrutiner kommunene har etablert.

Informasjon om reglene for fravær må formidles tidlig i programløpet, ofte før deltakerne har lært tilstrekkelig norsk til å kunne følge samtalen uten tilrettelegging. Tilgang til tolk, eller til en skriftlig oversettelse av regelverket til et språk deltakeren kjenner, er viktig. Kun 5 prosent (12) av kommunene oppgir at de bare informerer om fraværregler på norsk. 67 prosent av kommunene oppgir at deltakerne mottar muntlig informasjon både på norsk og på morsmålet eller et annet språk deltakeren forstår. Noe færre – 41 prosent – formidler også informasjonen skriftlig både på norsk og på morsmålet/ annet språk. De aller fleste kommunene, 95 prosent, tilbyr skriftlig informasjon om fraværregler.

Det er forskjeller i hvordan det informeres om reglene for fravær avhengig av hvor stort omfang introduksjonsarbeidet i kommunen har. I kommuner med mange deltakere gis det i større grad skriftlig informasjon, og det brukes i større grad morsmål/tolk i informasjonsarbeidet. Dette illustrerer at formalisering av informasjonsrutiner (ved skriftliggjøring) og bruk av morsmål er såpass ressurskrevende at det i mindre grad skjer i kommuner med lite volum på flyktningsarbeidet.

Besøkskommunene mener selv at informasjonen de gir, når fram, men påpeker at fraværreglementet er noe det må informeres om gjentatte ganger. Selv om deltakerne sjelden får med seg detaljene i fraværreglementet de første gangene de får informasjon om det, mener kommunene at de, etter hvert som de ser og erfarer hvordan det fungerer, får med seg i hvert fall hovedprinsippene med trekk for illegitimt fravær, egenmeldinger og permisjonssøknader. De få deltakerne vi har intervjuet, samstemte i dette, men dette var erfarne deltakere i slutten av sine programperioder. Uklare lønns slipper kunne imidlertid skape forvirring også for disse deltakerne. Et enkelt pedagogisk grep kan derfor være å sørge for at lønns slipper er utformet på en slik måte at det tydelig framgår hva som er trekk for skatt, hva som er trekk for fravær og eventuelle andre typer trekk.

Introduksjonsstøtten og forholdet til sosialhjelp

En av introduksjonslovens hovedmålsettinger var å skape et alternativ til sosialhjelp for nyankomne innvandrere. Til grunn lå blant annet en tanke om at møtet med sosialkontoret i seg selv var problematisk fordi det utgjorde en form for sosialisering av nykommere hvor de lærte å argumentere for behov i stedet for å gjøre en innsats når det gjaldt kvalifisering. Dette er en oppfatning som i stor grad gjenfinnes i besøkskommunene. De er svært fornøyde med at flyktningene ikke lenger er sosialklienter og tilsvarende kritiske til faktorer som bidrar til å trekke flyktningene tilbake til sosialkontoret.

Introduksjonsloven har imidlertid ikke eliminert behovet for sosialhjelp. Nærmere 90 prosent av kommunene oppgir at de har deltakere som er avhengige av supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstøtten. Om lag 25 prosent oppgir at dette gjelder mange av deltakerne, 25 prosent at det gjelder svært få, mens de resterende 50 prosent sier at det gjelder noen. Dette gir oss ikke noe godt grunnlag for å tallfeste hvor stor

andel av introduksjonsdeltakerne som mottar supplerende sosialhjelp. Hva den enkelte respondent legger i formuleringene «noen», «mange» eller «de færreste», vil blant annet være betinget av hvilke forventninger han eller hun har til at introduksjonsstønad skal gjøre sosialhjelp unødvendig. (Høye forventninger kan for eksempel gi lav terskel for å svare «mange».) Det er heller ikke slik at ordningen ble utformet under forutsetning av at det skulle være vanntette skott mellom introduksjonsordningen og sosialhjelpen. Like fullt mener vi det er verdt å merke seg at så mye som en av fire kommuner oppgir at mange av deres deltakere er avhengig av supplerende sosialhjelp.

Både personer under 25 år og personer som er bosatt i deler av landet der bokostnadene er høye, trekkes ofte fram som eksempler på deltakere som kan ha vansker med å greie seg økonomisk på introduksjonsstønad alene. Østfold, Akershus og Oslo utmerker seg ved at over halvparten av kommunene/bydelene svarer at mange av deltakerne er avhengig av supplerende sosialhjelp. Dette er områder med høye bokostnader, noe som understøtter dette argumentet.

Introduksjonsdeltakere mellom 18 og 25 år har kun rett til to tredjedeler av ordinær introduksjonsstønad. Flere av besøkskommunene melder om at dette fører til at særlig enslige forsørgere under 25 år nærmest automatisk blir sosialklienter, men at også aleneboende kan få problemer med å klare seg uten supplerende sosialhjelp. Noen kommuner har forsøkt å bøte på dette problemet ved å utbetale 2G også til personer under 25 år. 15 prosent av kommunene utbetaler 2G også til personer under 25 år, og 13 prosent gjør det av og til. Flertallet av kommunene – 64 prosent – utbetaler to tredjedeler av ordinær introduksjonsstønad til deltakere under 25 år. Vi ser en klar tendens til at de kommunene som utbetaler 2G også til de yngste deltakerne, oppgir at færre av deres deltakere trenger supplerende sosialhjelp enn de kommunene som utbetaler to tredjedeler av 2G til denne gruppen.

Bakgrunnen for den aldersdifferensierte stønaden er et ønske om ikke å gi denne gruppen insentiver til å fortsette på introduksjonsordningen framfor å gå over på ordinær utdanning, fordi det vil være økonomisk mer fordelaktig å få introduksjons-

Tabell 2.3. Omfang av supplerende sosialhjelp. Prosent. Kilde: mellomledere

Finnes det deltakere i din kommune som er avhengig av supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønaden?	Total
Ja, mange	25
Ja, noen	40
Ja, men de færreste	24
Nei, ingen	10
Vet ikke	2
Total	100 (221)

stønad enn ordinær utdanningsstøtte. I lovens forarbeider argumenteres det for at yngre programdeltakere vil kunne tilegne seg grunnleggende ferdigheter relativt raskt, og at de deretter vil kunne kvalifisere seg raskere under ordinær utdanning enn ved fortsatt deltakelse i introduksjonsordningen.

Det kan være grunn til å undersøke denne forutsetningen nøyer. Svært mange av de yngste programdeltakerne vil først ha behov for grunnleggende norskopplæring og deretter for grunnskoleopplæring, noe som ofte vil ta mer enn to år. Begge deler vil det uansett være naturlig å gjennomføre innenfor rammene av et introduksjonsprogram, da det er snakk om grunnleggende kvalifisering for å kunne delta i ordinært arbeidsliv eller utdanning. Vi legger her til grunn at det er uhensiktsmessig å regne grunnskoleutdanning for mennesker over 18 år som ordinær utdanning, da nær sagt alle som er født og oppvokst i Norge, har gjennomført dette som barn.

Det har tidligere vært uttrykt stor misnøye fra saksbehandlerplan med at personer under 25 år ikke får full introduksjonsstønad. Argumentene har blant annet vært at en svak økonomisk situasjon har uheldige konsekvenser for integreringen. Dårlig økonomi kan føre til isolasjon eller at unge velger første og beste jobb framfor program (UDI 2005b). Sentrale myndigheter har likevel forsvart aldersdifferensieringen med referanse til hensynet til likebehandling med øvrig befolkning i samme aldersgruppe

Vi mener det er god grunn til å se nærmere på forholdene for introduksjonsdeltakere under 25 år. Hvis det er slik at svært mange av disse har behov for supplerende sosialhjelp, bør det stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig aldersdifferensieringen er. Kommunenes svar i en tidligere undersøkelse antyder at enslige unge som bor i bofellesskap, på hybel eller hos familie, klarer seg på to tredjedeler av 2G, mens deltakere med forsørgeransvar eller høye boutgifter har problemer med å greie seg (UDI 2005b). I og med at et hovedpoeng med introduksjonsloven er å unngå at nyankomne skal få sine første erfaringer med det norske velferdssamfunnet gjennom sosialtjenesten, er det uheldig om en stor andel av denne aldersgruppen raskt blir en del av dette systemet. Dette er ikke minst viktig for enslige forsørgere, som det bør være særlig viktig å kvalifisere og motivere for arbeid.⁴

Når man i introduksjonsloven har vektlagt betydningen av å holde nyankomne innvandrere utenfor sosialhjelpssystemet, har en viktig begrunnelse vært den uheldige passiverende effekt sosialisering inn i sosialklientrollen antas å ha. Erfaringene fra kommunebesøkene tilsier at en annen grunn til å minimere introduksjonsdeltakeres avhengighet av sosialhjelp handler om likebehandling av personer med rett og plikt

⁴ I forslaget til nytt kvalifiseringsprogram med rett til kvalifiseringsstønad (St.meld. nr. 9 [2006-07]) foreslås det at mottakere av denne stønaden skal motta barnetillegg på linje med mottakere av den tidsbegrensete inntektssikringen i folketrygden. Mottakere av introduksjonsstønaden får ikke et slikt barnetillegg, til tross for at den foreslåtte kvalifiseringsstønaden på de fleste andre punkter er utformet etter modell av introduksjonsstønaden. Introduksjonsdeltakere med barn kan dermed i større grad enn mottakere av kvalifiseringsstønad bli avhengige av supplerende sosialhjelp.

til introduksjonsprogram. Flere av besøkskommunene uttrykker frustrasjon over at ulike kommuner har ulike sosialhjelpssatser og ulik praksis for hva de gir støtte til og ikke. Hvis introduksjonsdeltakere i to kommuner med relativt lik livssituasjon kan gå til hvert sitt sosialkontor og få utbetalt supplerende sosialhjelp etter helt ulike normer, sprer ryktene seg raskt, og misnøyen brer seg i den mer restriktive kommunen. Noen kommuner betaler for eksempel SFO for barnefamilier, andre gjør det ikke.⁵ I en kommune vi besøkte, ble det uttrykt frustrasjon over at nabokommunen ga støtte til bil, mens deres deltakere måtte ta bussen.

Et annet forhold som tas opp i flere kommuner, er den negative inntektsutviklingen over tid for de som *ikke* kommer ut i arbeid umiddelbart etter programslutt. Flere typer tilfeller nevnes: Om man går fra introduksjonsprogram til arbeidspraksis i regi av Aetat lokal / NAV-arbeid, medfører dette en betydelig inntektsnedgang. Flyktninger med rett til enkepensjon får ikke avkortet introduksjonsstønad, de har således noen «fete» år på program, men opplever et dramatisk inntektsbortfall ved programslutt; bostøtten kan bortfalle etter ett år når forrige års introduksjonsstønad kommer med i beregningsgrunnlaget. De som var opptatt av slike tilfeller, vektla at selv om det er positivt å ha det relativt romslig økonomisk i introduksjonsperioden, så fungerte det store inntektstapet ved programslutt på en uheldig måte. Deltakerne har vent seg til et visst økonomisk nivå og tilpasset sin livsførsel i Norge til denne inntekten. Når store deler av inntekten så faller bort, må de begynne den privatøkonomiske læringsprosessen på nytt igjen.

Dette er en insentivmessig nøtt. På den ene siden er det riktig at det skal være et inntektsbortfall ved programmets avslutning. Dette skal motivere deltakerne til å bevege seg fra stønadssystemet og over i arbeidsmarkedet. På den andre siden vil det alltid være en del deltakere som ikke er kvalifisert for ordinært arbeid etter to eller tre år i program. En negativ inntektsutvikling for disse kan redusere motivasjonen for videre kvalifisering, fungere upedagogisk for deres håndtering av egen økonomi og føre til økt risiko for avhengighet av sosialhjelp på lengre sikt. Problemstillingen viser også at introduksjonsordningens svært brede profil (se kapittel 2.1) kan skape nye dilemmaer. Introduksjonsloven setter opp en insentivstruktur som er basert på tanken om at deltakerne kan og skal ut i jobb eller videre utdanning etter endt program. Det skal lønne seg å jobbe framfor å være på program. Disse insentivene fungerer ikke nødvendigvis like positivt for deltakere som ikke skal ut i jobb etter endt program.

⁵ En tidligere undersøkelse fra UDI (2005b) fant at 75 prosent av kommunene gir støtte til barnepass, 68 prosent til SFO og 58 prosent til transportutgifter. Dette er til dels store utgiftposter som vil ha stor betydning for den enkelte families økonomi.

2.3 Et skreddersydd program? Individuell oppfølging

Introduksjonsloven legger opp til tett oppfølging av deltakeren underveis og en individuell tilpasning av programmet. Som regel vil dette innebære at alle nye deltakere får en fast kontaktperson, at de kartlegges, at de deltar i en prosess fram mot utarbeidelse av en individuell plan, og at progresjonen i den individuelle planen følges opp underveis i programperioden. I dette kapitlet vil vi diskutere nærmere kommunenes bruk av kartleggingsverktøy og individuelle planer, i tillegg til de erfaringene de har gjort i arbeidet med spesielt utfordrende grupper.

Kartlegging

Kartlegging skal egentlig skje for to forskjellige formål: dels for å avklare om personen har behov for grunnleggende kvalifisering, dels for å gi et grunnlag for å skape et helhetlig kvalifiseringsløp som er individuelt tilpasset. Som nevnt over er det vårt inntrykk at kartlegging i liten grad ender med en vurdering om at vedkommende ikke skal delta i introduksjonsprogram. Kartlegging handler dermed primært om å få fram den kunnskap om personen som er relevant for å skape et godt og individuelt tilpasset program for vedkommende.

Nesten samtlige kommuner svarer at alle, eller de fleste av, deltakerne kartlegges i forbindelse med utarbeiding av individuell plan. 80 prosent oppgir at de kartlegger alle, 15 prosent kartlegger de fleste. Av de som har svart at ikke alle kartlegges, forklarer halvparten dette med at de i stedet har en mer uformell samtale med deltakeren.

Halvparten av kommunene bruker standardisert kartleggingsskjema fra IMDi. Av de som har utarbeidet eget kartleggingsskjema, svarer de fleste at de kartlegger gjennomført utdanning, norskopplæring, arbeidserfaring, interesser / uformell kompetanse, yrkesønsker/framtidsplaner, språk og generell livssituasjon / helse. Noen færre kartlegger dokumentasjon på utdanning/yrkespraksis, referanser, tanker om kvalifisering og eventuell tilbakevending, nettverk i Norge og tillitsvern.

Vi ba mellomlederne oppgi hvem som vanligvis deltar i kartleggingssamtalene (åpne svaralternativer). Av de drøyt 200 som besvarte dette, oppga over halvparten at det var programrådgiveren alene (noen kommuner bruker andre betegnelser), eventuelt sammen med tolk, som gjorde kartleggingen. I om lag 40 prosent av kommunene er også voksenopplæringen representert i kartleggingssamtalene. De andre aktørene som nevnes, er primært helsesøster, Aetat-lokal / NAV-arbeid og sosialtjenesten. Det er verdt å merke seg at under 15 prosent nevner at tolk kan være med i disse samtalene ved behov, men i og med at vi ikke har spurt direkte om tolk er med, hefter det usikkerhet ved om tallet virkelig er så lavt.

Noen av besøkskommunene forteller også at helsepersonale foretar en egen helsekartlegging. Sett i lys av at helseproblemer, både fysiske og psykiske, kan legge sterke

føringer for programdeltakelsen, virker dette fornuftig. Taushetsplikten innebærer imidlertid at det er begrenset hva programrådgivere og lærere får tilgang til av denne kunnskapen med mindre samtykkeerklæringer er innhentet. Gode rutiner for innhenting av samtykke er derfor viktig.

Individuell plan

Bruk av individuelle planer (IP) er både en metode for å samordne ulike tiltak til et helhetlig program og et redskap som kan brukes til å sikre at deltakerne får mulighet til å påvirke programmets innhold. Alle deltakere har ifølge introduksjonsloven krav på en individuell plan som skal utvikles i samråd med den enkelte og tas opp til ny vurdering ved jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Loven angir at planen minst skal inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Departementet har tilføyd som minstekrav at planen skal angi hvem som har ansvar for å gjøre hva, når og hvordan. En god plan skal i tillegg inneholde hovedmål og delmål (Rundskriv H-20/05 s. 47).

Hva mener kommunene er en god plan?

Hva mener kommunene er en god individuell plan? De svarene som gikk igjen i besøkskommunene, handlet om at en god plan må være konkret, den må være realistisk, og den må være i bruk. En konkret plan innebærer klare kortsiktige og langsiktige mål, ansvarsfordeling og tidsplan. Med realistisk mener man at det skal være mulig å se at målene i planen kan nås, og at de faktisk nås. Dette handler om den vanskelige balansekunsten å realitetsorientere uten å slukke drømmer og kvele motivasjon. At planen er i bruk innebærer at deltakeren vet at han eller hun har en plan, at han eller hun tar den med til møter, at den jevnlig revideres i takt med at deltakeren får klarere tanker om hva han eller hun ønsker å oppnå med tiden på introduksjonsprogrammet. Dette er ikke alltid så enkelt å få til i praksis. Deltakerne har ofte uklare tanker om hva de ønsker å gjøre i framtiden, oppdelingen i hovedmål, delmål og tiltak er fremmed, og planen kan lett oppfattes som enda et papir med liten praktisk betydning i deltakerens liv.

Svarene fra websurveyen tyder på at de aller fleste deltakerne på introduksjonsprogrammet har en individuell plan. Nesten 80 prosent av programrådgiverne svarer at deres deltakere vanligvis har en skriftlig individuell plan i løpet av tre måneder etter programoppstart. Den viktigste grunnen til at det kan ta mer enn tre måneder å utarbeide IP, oppgis å være at deltakerne trenger lengre tid før de kan ta stilling til en slik plan, men også arbeidspress nevnes som en viktig grunn. Så godt som ingen sier at de ikke bruker individuelle planer.

I besøkskommunene er det stor oppslutning rundt IP-metodikken, men også noe usikkerhet knyttet til gjennomføringen i praksis. Stikkord her er tidsperspektiv, realitetsorientering og forpliktelse. På den ene siden brukes arbeidet med IP til å snakke om

framtidssønsker og planer for livet i Norge. Programrådgiverne er opptatt av at IP skal være deltakerens plan. De vil at deltakerne skal ha en plan for hva de ønsker å oppnå i Norge, og bruker mye tid på å komme videre fra generelle utsagn av typen «lære norsk» og «få en jobb» til noe mer konkret. Slik sett er det naturlig at IP inneholder hovedmål som kan ligge mange år fram i tid. Samtidig skal planen forholde seg til hva som faktisk kan oppnås i løpet av to år på program ved hjelp av de tiltak den enkelte kommune faktisk har til disposisjon. I tillegg er det ofte nødvendig å arbeide med realitetsorientering av deltakere som ikke har realistiske forestillinger om hva ulike framtidssønsker faktisk krever av kvalifikasjoner, ferdigheter og innsats. Løsningen er ofte å sette opp langsiktige og ambisiøse hovedmål, men mer jordnære delmål som er gjennomførbare i et toårsperspektiv, og å ta tiden til hjelp og la deltakerne selv erfare at målene kan være lenger unna enn de trodde. Like fullt kan gapet mellom oppnådde delmål av typen norskprøve og språkpraksis på sykehjem og hovedmålet om å bli sykepleier bli stort. I en kommune ble det uttrykt usikkerhet når det gjaldt hva de som kommune forpliktet seg til ved å skrive individuelle planer med ambisiøse mål: Ville de ikke da faktisk forpliktet seg til å bistå deltakeren i å nå mål som kanskje egentlig var satt for høyt? En annen kommune påpeker at det har liten betydning at man har satt opp bestemte type kurs, for eksempel i regi av Aetat, i en individuell plan hvis det senere viser seg at kurset ikke blir igangsatt. Hensynet til at planen skal oppleves som et reelt forpliktende dokument taler for å vektlegge at IP er en plan for den begrensede tidsperioden introduksjonsprogrammet utgjør. På den andre siden kan man argumentere for at man gjør planen relevant i deltakernes liv ved å gjøre den til noe mer enn en kursoversikt; den er, som en programrådgiver uttrykte det, det viktigste arbeidsredskapet i dialogen med deltakeren.

En plan er i utgangspunktet et framoverskuende dokument, men noen programrådgivere sier at det kan være vel så motiverende å bruke den som dokumentasjon på hva som *har* skjedd. «For meg er en god plan at du etter et år kan ta den opp og se alt som har skjedd,» sier en programrådgiver. En annen mener det kan være mer motiverende å jobbe med cv enn med plan: Når cv-en vokser med et par linjer hvert semester, ser deltakeren konkret hvordan han eller hun har økt sin kompetanse.

Utforming og revisjon av individuell plan

86 prosent av de kommunene som har besvart mellomledersurveyen, oppgir at de bruker en form for standardisert mal / retningslinjer for utformingen av individuelle planer. I over 90 prosent av disse oppgis det at planene inneholder angivelse av tiltak/elementer i programmet, ansvarsfordeling, tidfesting av ulike programelementer, delmål og hovedmål. Slik sett lever kommunene i stor grad opp til de formelle kravene som er stilt til innholdet i de individuelle planene.

Drøyt halvparten av programrådgiverne svarer at de reviderer planene etter behov, mens de øvrige reviderer planene etter faste tidsintervaller, som oftest sjeldnere enn

hver tredje måned. Når planene ikke revideres, er den vanligste årsaken som oppgis at deltakerne ikke har hatt behov for revidering av planen (35 prosent av programrådgiverne oppgir dette som viktigste grunn, 25 prosent som nest viktigste). De andre årsakene som oppgis, er primært at programrådgiver ikke har hatt tid (11 prosent av programrådgiverne oppgir dette som viktigste grunn, 18 prosent som nest viktigste grunn), eller problemer med å få andre samarbeidspartnere på banen (4 prosent av programrådgiverne oppgir dette som viktigste grunn, 15 prosent som nest viktigste grunn).

Hvordan ser de individuelle planene faktisk ut? I hver av besøkskommunene samlet vi inn 9–12 individuelle planer fra ulike saksbehandlere, totalt 78 planer. Det er stor variasjon i utformingen og kvaliteten på disse planene både mellom kommuner og dels mellom ulike saksbehandlere i samme kommune. Når det gjelder de hovedelementene som formelt bør være med i en individuell plan, er disse stort sett med. Det store flertallet av planene inneholder hovedmål, delmål, en angivelse av tiltak og en form for tidfesting av programmets varighet og enkelte bestanddeler. Om lag halvparten av planene er imidlertid uklare når det gjelder ansvarsplassering, men dette kan være fordi det for eksempel tas for gitt at det er voksenopplæring som står for norskkurs og tiltakskonsulenten for praksis, slik at det ikke anses som nødvendig å skrive dette i planen.

Den konkrete utformingen av planene varierer mye fra kommune til kommune. Noen bruker et standardisert dataprogram, andre har utformet egne maler. Noen skriver for hånd i et skjema, andre fyller ut på skjerm. Noen skjemaer er svært oversiktlige, andre lettere kaotiske. En kommune satt opp en helt ny plan hvert halvår; langt vanligere var det å bygge opp planene kumulativt slik at stadig nye mål og tiltak kan føyes til. Også når det gjelder innholdet i de ulike rubrikkene er det stor variasjon. En kommune presiserer at hovedmålet eller det langsiktige målet skal befinne seg innen programtiden; i andre kommuner kan det settes opp hovedmål som inkluderer mangeårige høyskolestudier etter programtidens utløp. I om lag halvparten er det et konkret yrke eller sektor som er satt opp som hovedmål, men vi så også planer som rett og slett hadde satt opp tiltak som norskkurs eller helsekurs som hovedmål. Noen planer skiller klart mellom ulike typer mål (hovedmål: bli kokk, delmål: lære norsk og få nettverk) og de tiltakene som er nødvendig for å komme dit (norskkurs, flyktningguide). I andre planer er skillet mellom delmål og tiltak uklart, enkelte typer kurs kan for eksempel settes opp som delmål i stedet som et tiltak for å nå et mål. Detaljnivået i planene varierer også enormt. I en kommune inneholdt planene konkrete ukentlige timeplaner for inneværende semester. Andre planer kan begrense seg til å si at i 2006 skal NN følge norskkurs på voksenopplæringen. Det er også sterkt varierende i hvilken grad planene og måtene programrådgiverne jobber med disse, gir rom for å skriftliggjøre progresjonen underveis. På noen planer tilføyes kommentarer om hvordan det

har gått med de ulike tiltakene, langt vanligere er det å nøye seg med å oppgi status som enten løpende eller avsluttet.

Kort sagt, de innsamlede planene demonstrerer en betydelig usikkerhet blant programrådgivere om hvordan denne typen målstyringslogikk skal anvendes i arbeidet med individuell plan.

Individuell plan som redskap for brukermedvirkning

Individuelle planer (IP) er også tenkt som et redskap for å få til brukermedvirkning. I websurveyen spurte vi programrådgiverne om de hadde inntrykk av at deltakerne de hadde ansvar for, har et eierforhold til sin individuelle plan. Om lag 40 prosent mener at ingen eller bare noen få har et slikt eierforhold, 23 prosent mener at om lag halvparten har det, mens bare 33 prosent svarer at alle eller de fleste har et slikt eierforhold til sin IP. Programrådgiverne fikk også mulighet til å forklare med sine egne ord hvorfor de mener at ikke alle deltakerne har et eierforhold til planen sin. Et gjennomgangstema i svarene er at deltakerne ikke forstår betydningen av et slikt planverktøy. De har planer i hodene sine, skriver mange programrådgivere, men den skriftliggjorte individuelle planen blir bare et nytt stykke papir de ikke ser relevansen av. Dette gjelder særlig deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. Flere nevner den første tiden på programmet som særlig problematisk når det gjelder å få eierforhold til planen. Det tar tid å forstå planspråket, det tar tid å få klare ideer om hva man ønsker å gjøre i Norge. Noen programrådgivere påpeker også at planen i den første tiden blir svært generell og lik for alle deltakerne idet den primært handler om norskkurs og eventuelt språkpraksis.

Til tross for disse reservasjonene når det gjelder deltakernes eierforhold til planen, er programrådgiverne overveiende positive i sine holdninger til bruken av dette arbeidsredskapet. Om påstanden «Individuelle planer er et viktig redskap i introduksjonsprogrammet» svarer 91 prosent av programrådgiverne at denne passer svært godt eller ganske godt med deres egne holdninger. Poenget er kanskje at individuell plan kan oppleves som et nyttig redskap i arbeidet, også når deltakerne selv ikke helt ser poenget eller har det ønskede eierforhold til planen. Når det gjelder brukermedvirkning, er det imidlertid avgjørende at planen ikke bare er et planleggingsverktøy for programrådgiverne, men et dialogverktøy i relasjonen til deltakeren.

Forståelse av hva planarbeidet innebærer, og av hva slags muligheter deltakeren har innenfor rammen av programmet, er en forutsetning for brukermedvirkning. Når norskkunnskapene er begrensede, kan derfor bruk av tolk være avgjørende for å sikre at brukermedvirkning i det hele tatt er mulig. Programrådgiverne ble spurt om sin bruk av tolk i to ulike situasjoner: ved utarbeidelse av individuelle planer og ved informasjon om fraværsregler. Svarene viser at det ofte brukes tolk i disse situasjonene, men slett ikke alltid.

Tabell 2.4. Hvis du tenker på alle deltakerne du er programrådgiver for under ett – I hvilket omfang bruker du tolk når du ... Prosent. Kilde: programrådgivere

	... setter opp individuelle planer med deltakere?	... informerer om regler for fravær?
I nesten alle saker	42	64
I ca. $\frac{3}{4}$ av sakene	21	14
I ca. halvparten av sakene	16	8
I ca. $\frac{1}{4}$ av sakene	9	7
I nesten ingen saker	12	7
N =	304	301

Hvorvidt det er uheldig at tolk ikke brukes, vil selvsagt avhenge av hva som er årsaken til dette. På spørsmål om dette svarer omtrent 70 prosent at deltakerne har gode nok norsksferdigheter, mens halvparten (det var her mulig å krysse av på flere svaralternativer) mener at samtalen fungerer greit på et felles fremmedspråk. De mer problematiske svarene er «deltakeren tar selv med en bekjent som tolker» (14 prosent), «det er ikke mulig å skaffe tolk» (7 prosent) og «kommunens tolkebudsjett er ikke tilstrekkelig» (2 prosent). I det store flertallet av denne typen situasjoner er tilgangen på tolk tilfredsstillende. Ni av ti programrådgivere svarer at de har tilstrekkelig tilgang på tolketjenester i sitt arbeid med introduksjonsordningen. Allikevel gjenstår et betydelig antall situasjoner hvor deltakerne ikke får de tolketjenestene vi må anta at de trenger for å forstå og gjøre seg forstått.

Forbedringspunkter

Det eksisterer et stort potensial for å heve kompetansenivået gjennom kursing i utformingen av individuell plan. Konkrete øvelser kan være en god metode for slik kursing. Som det er redegjort for i metodeappendikset, brukte vi såkalte vignetter, korte casepresentasjoner, som utgangspunkt for gruppeintervjuene på saksbehandlernivå. Her snakket vi blant annet om hva slags individuelle planer de ville laget for ulike tenkte deltakere. Flere av respondentene sa spontant at denne typen samtaler og refleksjon rundt konkrete case var nyttig og noe de savnet i hverdagen.

For at man skal kunne forvente at deltakerne forstår verdien av og bruker sin individuelle plan, må det være et minstekrav at planen gis en fysisk utforming som gjør den oversiktlig og lett å følge og forstå. En oversiktlig plan skiller klart mellom mål som er langsiktige, og de som skal oppnås innenfor programperioden, og den skiller tydelig mellom mål og tiltak. Det er enkelt å følge kronologien i planen, og det framgår klart hva som er gjennomført, og hva som gjenstår, slik at deltakerne lett kan følge sin egen progresjon i planen.

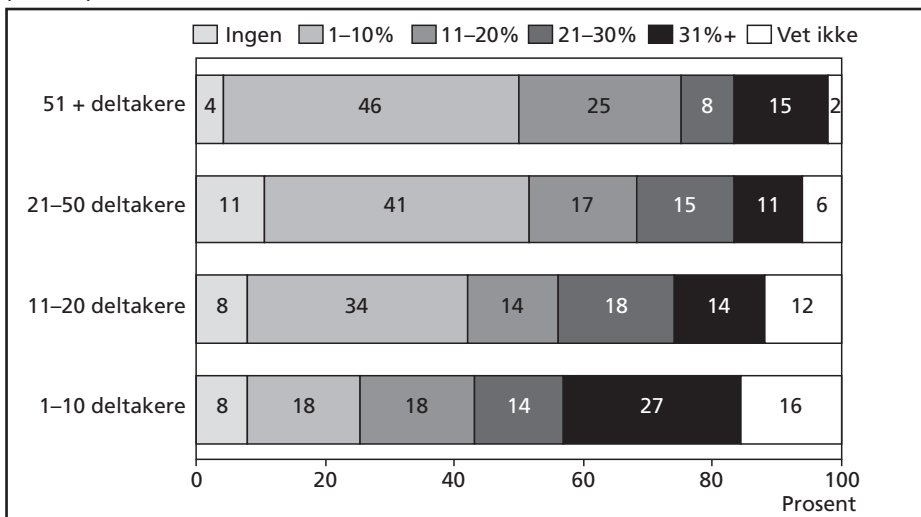
Under kommunebesøkene påpekte noen programrådgivere at deltakerne i realiteten ofte har to forskjellige planer. De har en plan i introduksjonsprogrammet, men også en egen plan for norskopplæringen. Det er viktig at både lærer og programrådgiver kjenner hverandres planer, og at disse er konsistente. To av kommunene forteller at de forsøker å lage en mal for å sy disse to planene sammen. Dette virker som en god idé, ikke minst med tanke på å gjøre planarbeidet mer oversiktlig for deltakerne.

Tilrettelegging for deltakelse

Alle deltakere har krav på et individuelt tilrettelagt program. Det innebærer at kvalifiseringstilbudet skal tilpasses den enkeltes ønsker, muligheter og behov. I noen tilfeller vil det være behov for tilrettelegging som går langt utover innplassering på riktig norsknivå og valg av relevant praksis. Dette vil særlig gjelde deltakere som av helsemessige årsaker eller på grunn av store omsorgsforpliktelser ikke makter å følge et normalt kvalifiseringsløp med lange skoledager og/eller praksis. Loven tillater ikke deltidsprogram, men det er mulig å legge inn både helserettet behandling, oppfølging av barn og andre mer indirekte kvalifiserende elementer i den enkelte deltakers individuelle plan. Ideelt sett er særskilte behov for tilrettelegging noe som avdekkes under kartleggingsprosessen, men det kan også oppstå behov eller hindringer underveis som krever særlig tilpasning.

I websurveyen stilte vi lederne spørsmål om hvor stor andel av deltakerne i deres kommune som har behov som gjør det vanskelig å tilrettelegge et individuelt program.

Figur 2.3. Hvor stor andel av deltakerne i programmet har behov som gjør det vanskelig å tilrettelegge et individuelt program i din kommune, etter antall deltakere. Kilde: mellomledere. (N = 215)



Bare 8 prosent av lederne mente at ingen av deltakerne hadde slike behov. 35 prosent mente at dette gjaldt en av ti deltakere. Ytterligere 30 prosent mente at dette gjaldt 20–30 prosent av deltakerne.

Vi ser at kommuner med få deltakere i større grad enn de med flere opplever behov som gjør det vanskelig å tilrettelegge et individuelt program. Av kommunene med færrest deltakere opplever 41 prosent at minst hver femte deltaker har behov som gjør det vanskelig å tilrettelegge et individuelt program. Blant kommuner med over 50 deltakere deler bare 22 prosent denne erfaringen. Dette er trolig fordi kommuner med mindre volum på introduksjonsarbeidet har en smalere tiltaksvifte, hvor deltakerne i større grad må følge det samme opplegget uansett hva slags forutsetninger og interesser de har.

I lys av dette er kravene om individuell tilpasning og brukermedvirkning krevende og forutsetter at programrådgiverne har tilgang på de ressursene som trengs for å kunne fylle programmet med innhold, holde oversikt over deltakernes behov og progresjon og for å legge til rette for deltakere med spesielle behov. Programrådgiverne er derfor bedt om å vurdere om de har tilstrekkelig tilgang til en rekke ulike ressurser. Tabell 2.5 viser at bildet er sammensatt. Vi har allerede vært inne på at det er svært positivt at 90 prosent av programrådgiverne opplever at de har tilstrekkelig tilgang til tolk, selv om vi vet lite om kvaliteten på den tolkingen som gjøres. Samarbeidet med voksenopplæringen får også en god attest når 87 prosent av programrådgiverne svarer at de har god tilgang til informasjon om progresjonen til den enkelte deltaker i norskopplæringen. Samtidig ser vi at tilgangen til tilpasset undervisning, praksisplasser og barnepass er mer blandet. Dårligst er tilgangen på juridisk bistand og behandlingsmuligheter for traumatiserte deltakere. Dette er punkter vi vil komme tilbake til nedenfor.

Tabell 2.5. Har du i ditt arbeid med introduksjonsordningen tilstrekkelig tilgang til følgende ressurser? Kilde: programrådgivere

	Prosent
Tolketjenester	90
Informasjon om progresjon for den enkelte deltaker i norskopplæringen	87
Tilpasset norskundervisning for personer med lav eller ingen utdanning / analfabeter	79
Tilpasset norskundervisning for personer med høyere utdanning	54
Hjelp til å finne / tilgang til relevante språkpraksisplasser	65
Hjelp til å finne / tilgang til relevante arbeidspraksisplasser	61
Tilbud om barnepass	57
Juridisk bistand for eksempel til tolking av lovgivningen	37
Behandlingsmuligheter for traumatiserte deltakere	36
N	307

Et spørsmål som ble reist i flere kommuner, var hvor langt man skal strekke betydningen av *kvalifiserende* for å tilrettelegge programmet for personer som har store problemer med å følge et heldagsprogram: Er det kvalifiserende å gå på korøvelse? Snakker vi fortsatt om et kvalifiseringsprogram når en person er i en vernet bedrift? Vil det være mer hensiktsmessig å operere med et deltidsprogram for enkelte deltakere enn å skulle fylle en full arbeidsuke med elementer som ikke er reelt kvalifiserende? Inntrykket er at det er stor variasjon i hvordan det tenkes rundt dette. Noen legger vekt på at også samfunnsdeltakelse i bred forstand er et mål og snakker om at de gir grunnleggende kvalifisering til å bo og leve i Norge. Andre holder på at programmet primært skal være rettet mot arbeid og utdanning.

«For hvis det var to år hvor ting bare var varmt og godt, så er spørsmålet om personen fikk grunnleggende kvalifisering eller bare hadde behov for kommunehelse-tjenester.» (Fra kommuneintervjuene)

I prinsippet skal deltakere som av helsemessige eller sosiale årsaker ikke kan nyttiggjøre seg programmet, med andre ord faktisk delta i kvalifiserende aktiviteter, ikke delta i program eller permitteres (Rundskriv H-20/05 s. 24). De fleste informantene som uttaler seg om dette, er enige i at dette er fornuftig for at deltakerne ikke skal «bruke opp» sine to år i en fase av livet hvor de ikke er i stand til å reelt nyttiggjøre seg programmet. Det pekes imidlertid på noen problemer med å følge dette opp i praksis: I den nære kontakten mellom programrådgiver og deltaker oppleves ofte permisjon som et brudd på en god relasjon, og det kan derfor oppleves som vanskelig for programrådgiver å ta initiativ til et slikt brudd. Dessuten oppstår det i mange kommuner ofte en diskusjon mellom sosialkontor og introduksjonsprogram om deltakere som vurderes permittert fra eller utskrevet av program; sosialkontorets motstand mot å overta programdeltakere kan dermed bidra til mindre aktiv bruk av permisjonsordninger.

En av besøkskommunene hadde faste prosedyrer for hva som skulle skje når noen ble vurdert ikke tatt opp på program. Programrådgiver følger da opp vedkommende i en kartleggings- og etableringsfase og har ansvar for at personen settes i kontakt med andre relevante instanser i kommunen, for eksempel voksenopplæring, sosialkontor og helsevesen. Det vil i de fleste kommuner trolig være fornuftig å etablere liknende rutiner for å skape koblinger med det øvrige støtteapparatet i forbindelse med lengre permisjoner, men vi har ikke grunnlag for å si noe om hvor utbredt dette er. Slike rutiner vil innebære at det gjøres en kartlegging av hvorfor vedkommende har behov for permisjon og av hva slags tiltak som kan gjøre vedkommende i stand til å gjenoppta fulltidskvalifisering på et senere tidspunkt. En slik plan kan utvikles i samarbeid med deltaker, sosialtjeneste og andre relevante aktører.

Utfordrende grupper

Andre undersøkelser har pekt på at det er særlig utfordrende å tilrettelegge et kvalifiseringsprogram for enkelte kategorier deltakere (Rambøll Management 2006). Problemkategorier som ofte har blitt nevnt, er eldre, personer med svært lav eller høy utdanning, traumatiserte flyktninger, personer med helseproblemer eller med omfattende omsorgsforpliktelser.

«Det vanskeligste er å jobbe med de som har ingenting, eller de som har det meste. De midt imellom går det greit med.» (Programrådgiver i kommuneintervjuene)

I websurveyen ble mellomlederne bedt om å utdype hvilke behov de mente kommunen hadde størst vansker med å legge til rette for innen rammen av introduksjonsprogrammet. En grovopptelling viser at ulike typer helseproblemer (psykisk/fysisk/funksjonshemninger) var det behovet som ble nevnt desidert oftest. Mange pekte også på behov relatert til familiesituasjon, særlig mangel på barnehageplasser. En tredje betydelig kategori var behov knyttet til lav utdanning, særlig analfabetisme. Overraskende få nevnte deltakere med høyere utdanning som en kategori det var særlig vanskelig å tilrettelegge for. Til sist bør det nevnes at en del ledere også trakk fram begrensninger ved den kommunale tilbudspakken, særlig mangel på relevante praksisplasser, som en faktor som gjorde tilrettelegging vanskelig.

Vi vil videre se nærmere på den type tilbud og tilpasninger som tas i bruk overfor noen antatt problematiske grupper.

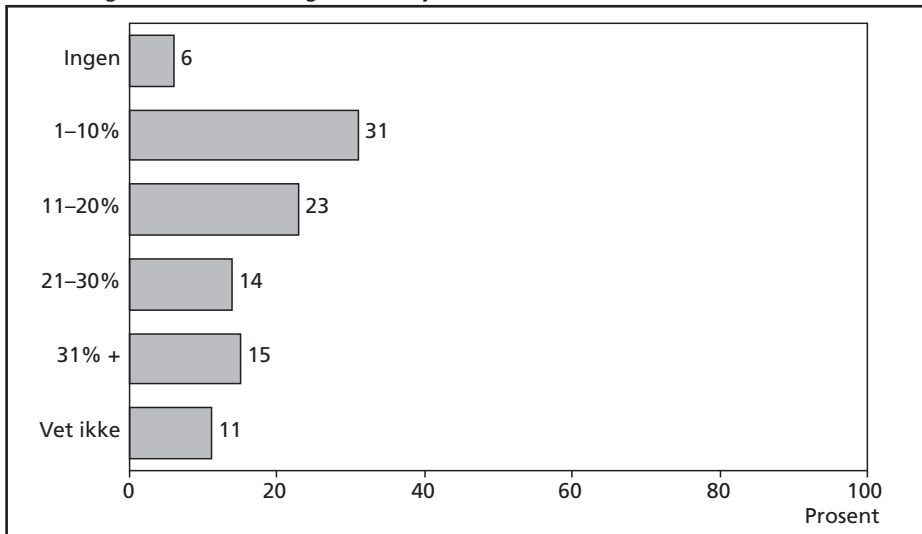
Deltakere med helseproblemer

Både fysiske og psykiske helseproblemer kan skape utfordringer i tilpasningen av et introduksjonsprogram. Flyktninger bringer ofte med seg traumatiske og vonde forhistorier, og det blir derfor gjerne antatt at forekomsten av psykiske problemer er høy i denne gruppen (Varvin 2006:14–15). Introduksjonsordningen tar utgangspunkt i at målgruppen har arbeidsevne og kapasitet til å følge et heldagsprogram. Eventuelle tilpasninger til fysiske og psykiske helseproblemer må foregå innenfor rammene av et slikt heldagsprogram.

80 prosent av de kommunene som har deltatt i mellomlederundersøkelsen, oppgir at helserettet behandling og/eller terapi kan inngå som ledd i introduksjonsprogrammet ved behov. Vi vet imidlertid ikke hvor stor andel av de deltakerne som trenger slik tilrettelegging, som faktisk får det. Behovet for behandling av psykiske lidelser / traumer anses å være betydelig. Kun 6 prosent av lederne mener at ingen av deltakerne i deres kommune har behov for slik behandling utover ordinær legekonsultasjon. Drøyt 30 prosent mener hver tiende trenger dette. I underkant av halvparten av kommunene anslår lederne at fra 20 til 40 prosent av deltakerne har behov for slik behandling.

Kombinerer vi dette med svarene fra programrådgiverne der bare 36 prosent mener de har tilstrekkelig tilgang på psykologhjelp/behandlingsmuligheter for traumatiserte

Figur 2.4. Mellomlederes oppfatning av hvor stor prosentandel av personene omfattet av loven i deres kommune som lider av psykiske problemer / traumer i en slik grad at de har behov for behandling ut over ordinær legekonsultasjon. Kilde: mellomledere (N = 222)



deltakere i sitt arbeid, mens 51 prosent sier at de *ikke* har dette, er det god grunn til å tro at mange deltakere ikke har behandling/terapi innenfor det psykiatriske helsevesenet som en del av sitt tilbud selv om de har behov for det. Dårlig tilgang til psykiatrisk behandling var også et gjentatt hjertesukk i besøkskommunene. Noen av disse kommunene forteller imidlertid også om ikke-medisinske tilbud som de mener har en positiv psykisk helsemessig effekt for deltakerne. Én kommune mener at obligatorisk trim som en del av programmet har hatt gunstige effekter, en annen understreker at programmet fungerer som en møteplass hvor deltakerne kan ha et sosialt nettverk, og hvor det er åpne dører for de som trenger noen å snakke med. Flere av besøkskommunene hadde også helsepersonale (gjerne sykepleier) ansatt for å ta seg spesielt av deltakere med helseproblemer. Disse var meget fornøyde med dette, blant annet fordi helse, særlig psykisk helse, er et vanskelig felt hvor mange programrådgivere føler de ikke har den nødvendige kompetansen. Ved å ha en helsearbeider lett tilgjengelig er det enkelt å henvise deltakeren videre til en som er mer kompetent når det gjelder helsespørsmål, samtidig som det er mer uformelt og har en lavere terskel enn ved henvisning til eksterne helsearbeidere.

I gruppesamtalene presenterte vi deltakerne for et tenkt case kalt *Ahmed*, en deltaker fra Irak med lettere angstproblemer og konsentrasjonsvansker, og spurte om de ville gjøre noen spesielle tilpasninger i hans program når det gjaldt dette. Det er et stort spenn i fokusgruppens responser overfor mulige programtilpasninger. I tre av kommunene ville det vært enkelt å sette ham i kontakt med helsesøster / sykepleier / psykiatrisk sykepleier; de øvrige nevner ikke dette som et mulig tiltak. Andre tilpasnin-

ger som nevnes, er å la ham gå raskt inn i en praksisplass, jobbing med sosialt nettverk, innføre mosjon som del av program eller midlertidig sykemelding. Hvorvidt man setter inn behandlingstiltak, vil også være avhengig av om de psykiske problemene påvirker programdeltakelsen, og, ikke minst, om deltakeren selv ønsker hjelp. Dette antyder at de tilpasninger som gjøres til den store gruppen deltakere som har større eller mindre psykiske problemer, vil variere sterkt rundt om i landet avhengig av tilgjengelige tilbud og programrådgivernes mulighet til å vurdere behov, eventuelt å henvise til videre utredning.

Deltakere med stort omsorgsansvar

Vi stilte også spørsmål om det blir gjort spesielle tilpasninger for deltakere med særlige omsorgsoppgaver. Her kan man tenke seg at det er to ulike problemer: Det ene er hvordan man forholder seg til familier som ikke har barnepass. Under halvparten av de kommunene som har svart, garanterer plass i offentlig eller privat barnehage, kun 7 prosent har egen introduksjonsbarnehage. Blant programrådgiverne svarer 57 prosent at de har tilstrekkelig tilgang til barnepass i sitt arbeid; 32 prosent har det ikke.

Svarene ovenfor, samt erfaringene fra kommunebesøkene, tyder på at manglende barnetilsyn er et problem for mange i programmets målgruppe, og at dette særlig forsinker programdeltakelsen for kvinner. Noe av problemet er trolig fortsatt lav barnehagedekning i enkelte kommuner. Vel så viktig er antakelig liten fleksibilitet i barnehagetilbudet for deltakere med barn som blir bosatt midt i et semester og utenom hovedopptakene. Også kvinner som er ferdige med sine ti måneders fødselspermisjon, kan oppleve problemer med å gå tilbake til program fordi de færreste norske barnehager tar imot barn under tolv måneder.

Det andre spørsmålet er hvordan man tilpasser programmet til de som til tross for fulltids barnepass allikevel har omsorgsoppgaver som krever spesiell tilpasning. Det er for øvrig verdt å merke seg at omsorgsansvar også kan omfatte andre enn egne barn, det kan være syke ektefeller, foreldre eller venner som ikke har egen familie i landet. 19 prosent sier at deltakere med særlige omsorgsoppgaver kan få avkortet program. 27 prosent åpner for bruk av åpen barnehage der foreldrene er med som en del av introduksjonsprogrammet.

I gruppeintervjuene var en av de tenkte deltakerne informantene ble presentert for, en alenemor med tre barn i barnehage- og skolealder. Noen av kommunene kunne tilby egne mor-barn-grupper, ofte organisert som samtalegrupper der deltakerne kan diskutere hvordan det er å være foreldre i Norge og danne nettverk seg imellom. I én kommune fikk programrådgiverne videreutdanning i foreldreveiledning. Generelt vurderte informantene alenemorens muligheter på arbeidsmarkedet positivt på lengre sikt, men understreket at de i første omgang mente det viktigste var å få henne til å fungere som mor i Norge. Det var derfor i de fleste fokusgruppene en sterk vektlegging av behovet for å legge oppfølging av barn inn i programmet.

Familiel ring er formell og uformell opplæring på ulike arenaer som omfatter hele familien. Det er voksende interesse for denne typen læring i pedagogiske miljøer, blant annet jobber Vox med et nasjonalt nettverk, og Høgskolen i Vestfold tilbyr instrukt rutdanning. Familiel ring er også et av tiltakene i Utdanningsdirektoratets strategiplan «Likeverdig opplæring i praksis», der fokuset er rettet mot å utvikle tilbud om norskopplæring for foreldre i barnehage og skole. Det kan med fordel tenkes mer rundt hvordan dette konseptet kan trekkes inn i introduksjonsordningen.

Deltakere som er analfabeter eller har sv ert lite skolegang

Over 80 prosent av kommunene tilbyr et eget undervisningsopplegg for analfabeter / personer med liten skolegang. Allikevel så vi at mange, n r spørsmålet ble stilt åpent, valgte å nevne dette som en gruppe det er vanskelig å legge til rette for selv om de hadde egne undervisningstilbud. En grunn kan være at egne grupper på norskundervisningen ikke er tilstrekkelig til å gi disse deltakerne et godt heldagsprogram. Flere nevnte spesielt problemet med å finne egnede praksisplasser til slike deltakere. Motsatt, de som var fornøyde med sitt tilbud til denne gruppen, framhevet betydningen av spesielt tilpassete praksisplasser – dette var praksisplasser i et trygt miljø, med tett oppfølging, kanskje også med en arbeidstid som var tilpasset henting av barn osv. (Erfaringsmessig er kvinner overrepresentert i denne gruppen slik at tilpasningsbehovet ofte er dobbelt – både liten skolebakgrunn og stort omsorgsansvar.)

Vi presenterte også deltakerne i gruppesamtalene for et case i denne kategorien. Fatima er alenemor fra Somalia og analfabet. Hva slags tilpasninger kunne kommunene tilby henne? Flertallet av informantene var overraskende positive når det gjaldt Fatimas muligheter både i programmet og senere i arbeidslivet. De fleste bes rskommunene ville tilby alfabetiseringsklasser, noen også en form for skjermet, spesielt tilpasset praksisplass. En av de mindre kommunene påpekte imidlertid at om Fatima var den eneste analfabeten i kommunen, kunne det bli vanskelig å lage et eget opplegg for henne i norskundervisningen. Det er da også de kommunene med færrest deltakere som i minst grad oppgir å ha tilgang på alfabetiseringsklasser. Behovet for et tredje år på program ble framhevet i de fleste kommunene. Flere nevnte også at de ville legge inn oppfølging av egne barn som en del av programmet, noen kunne også tilby egne mor-barn-grupper.

Deltakere med høyere utdanning

Det vanligste tilpassete tilbudet til høyt utdannede er trolig språkkurs, gjerne intensive, rettet mot språktester på høyere nivå. Men bare 40 prosent av mellomlederne svarer at deres kommune tilbyr et eget undervisningsopplegg for denne gruppen, og 32 prosent av programrådgiverne mener de *ikke* har tilstrekkelig tilgang på tilpasset norskopplæring for denne gruppen. Igjen er det en sammenheng mellom antall deltakere på program og hvorvidt kommunen kan tilby spesialiserte kurs som dette; deltakere i de minste kommunene har i mindre grad tilgang på slike tilbud.

En av besøkskommunene hadde jobbet spesielt med å gi et tilbud til høyutdanningsgruppen utover dette. De har en egen studieveiledningsgruppe hvor deltakerne har felles diskusjoner, finner informasjon på nettet, arbeider med søknader om godkjenning av utdanning osv. Dette kunne være en vanskelig kategori å jobbe med, mente de i denne kommunen, fordi det er mye frustrasjoner knyttet til godkjenning av utdanning. De hadde også erfart at det var vanskelig å skaffe relevante praksisplasser.

Vi diskuterte også et eksempel med en tenkt deltaker med høyere utdanning i gruppesamtalene: Gentille er overføringsflyktning med treårig økonomiutdanning fra Burundi. Hvorvidt en slik deltaker har med seg dokumentasjon på utdanningen fra hjemlandet, er avgjørende for hvordan programrådgiverne vil arbeide videre. Hvis det finnes slike papirer, vil et første steg være å iverksette prosessene for å få en eventuell godkjenning av utenlandsk utdanning. Programrådgivernes vurdering av hva Gentille kunne fått godkjent, varierte sterkt, noen trodde hun kunne få godkjent i hvert fall to års høyskoleutdanning, andre at hun i høyden kunne få godkjent videregående skole. I tilfelle Gentille ikke har med seg papirer, nevnte de fleste rådgiverne muligheten for realkompetansevurdering, men de var usikre på hvorvidt dette ville være en mulighet for en person med såpass lang utdanning. I én kommune var de opptatt av at realkompetansevurdering ikke kan skje før deltakeren har nådd et visst nivå i norsk; dette gjorde planleggingen av kvalifiseringsløpet vanskelig, mente de, i og med at man ikke fikk gjennomført realkompetansevurdering før mot slutten av programperioden.

Uansett blir programrådgivernes kunnskap om utdannings- og godkjenningssystemet, eller deres mulighet til å henvise videre, avgjørende for hva slags hjelp og rådgivning denne gruppen deltakere får. Det er derfor viktig at også de mindre kommunene, som ikke har ressurser (eller tilstrekkelig mange deltakere med denne bakgrunnen) til å kunne sette seg grundig inn i dette, har instanser de kan sende disse deltakerne videre til.

En del programrådgivere mente også at denne kategorien deltakere kunne dra nytte av et intensivt språkopplæringsprogram. De argumenterte for at dette er deltakere som kan studieteknikk, som takler lange skoledager, og som derfor bør få tilbud om dette slik at de raskere kan komme seg videre fra norskundervisning og over i ordinær utdanning for å ta nødvendig tilleggsutdanning eller liknende. Men også i denne gruppen finnes det deltakere preget av en traumatisk flukthistorie, som i mindre grad vil være i stand til å sitte lange dager på skolebenken. Noen programrådgivere argumenterte for at også høyutdanningsgruppene trengte arbeidspraksis for å få innblikk i hvordan norsk arbeidsliv fungerer, og i hva slags kompetansekrav som stilles.

I tabell 2.6 oppsummerer vi informantenes strategier for å tilpasse program til deltakere med særskilte behov. Noen av disse strategiene har vi også stilt spørsmål om i websurveyen og har derfor kunnet anslå hvor utbredt de er. Andre strategier mangler vi kvantitativ informasjon om, og det er derfor vanskelig å fastslå i hvor stor grad disse brukes også i andre kommuner.

Tabell 2.6. Oppsummering av ulike kommunale strategier for å tilpasse program til deltakere med ulike typer behov

Deltaker-gruppe	Strategi for å tilpasse program	Anslått omfang
Helse-problemer	Behandling/terapi som del av program	Det er vanlig å åpne for dette; tilgjengelighet er flaskehalsen.
	Fysisk aktivitet som del av program	Dette brukes i enkelte besøkskommuner, vanskelig å fastslå generelt omfang.
	Nettverksbygging som del av program	Programdeltakelse i seg selv kan fungere som nettverksbygging. En tredjedel av programrådgiverne sier at de fleste eller alle deltakerne får tilbud om fadderordning/flyktning-guide.
	Helsearbeidere involvert i programarbeid	Det er vanlig å samarbeide i stor/noen grad med helsesøster/helsestasjon. Enkelte større besøkskommuner har ansatt sykepleier, vanskelig å fastslå generelt omfang.
	Helsekartlegging	Det er vanlig å kartlegge helse som ledd i ordinær kartlegging. I enkelte besøkskommuner foretok helsepersonale egen kartlegging, vanskelig å fastslå generelt omfang.
	Vekt på praksisorienterte tiltak	Det er stor enighet i besøkskommunene om at dette er viktig. Tilgjengelighet er flaskehalsen.
Stort omsorgs-ansvar	Ordninger som sikrer barnetilsyn for deltakere med barn	43 % av kommunene garanterer barnehageplass, 8 % har egen introbarnehage.
	Åpen barnehage som del av program	29 % av kommunene åpner for dette.
	Mor-barn-grupper og andre strategier for å bygge foreldrenettverk	Det finnes i enkelte besøkskommuner, vanskelig å fastslå generelt omfang.
	Oppfølging av barn i barnehage/skole som del av program	Det er stor villighet til å legge dette inn i program i besøkskommunene, men vanskelig å fastslå generelt omfang.
	Avkortet program	19 % av kommunene åpner for dette.

Analfabeter/ mangel- full skole- bakgrunn	Tilpasset norskunder- visning, alfabetisering	79 % av programrådgiverne sier de har tilstrekkelig tilgang på tilpasset norskopplæring for denne gruppen.
	Tilpassete praksisplas- ser med lavere krav til språk og tettere oppfølging	Det finnes i enkelte besøkskommuner, men større tilgang ønskes av mange både under kommunebesøk og i spørreskjema.
	Kvinnegrupper	Det finnes i enkelte besøkskommuner, vanskelig å fastslå generelt omfang.
	Tredje år	De fleste kommuner tilbyr tredje år, liten skolebakgrunn eller kort tid til fullførte kurs er vanligste begrunnelser.
Høyere utdan- ning	Tilpasset norskopplæ- ring, intensive språk- kurs	54 % av programrådgiverne sier de har tilstrekkelig tilgang på tilpasset norskopplæring for denne gruppen.
	Studieveilednings- gruppe som del av program.	Dette finnes i én besøkskommune, neppe utbredt.
	Bistand når det gjelder godkjenning/vurdering av tidligere utdanning	Det skal i prinsippet være noe alle programrådgivere skal yte, men kompetansegrunnlaget er varierende. 12 % sier de ikke tilbyr godkjenning/vurdering av formell kompetanse.
	Praksis i kunnskaps- bedrifter	Dette er neppe utbredt.

2.4 Innholdet i introduksjonsprogrammet – tiltaksviften

Introduksjonsprogrammet skal gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk språk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberede til deltakelse i yrkeslivet. Det er for så vidt ikke noe nytt at flyktninger og innvandrere blir tilbudt ulike former for undervisning og kvalifiseringstiltak. Det nye med introduksjonsordningen i denne sammenhengen er at alle kommuner har blitt pålagt å tilby målgruppen et *heldags- og helårsprogram*, og at det har blitt et mye sterkere og mer forpliktende fokus på at aktivitetene skal *kvalifisere* deltakerne for deltakelse i arbeidslivet, eventuelt gjennom videre utdanning.

I dette kapitlet vil vi undersøke hvorvidt kommunene tilbyr heldags-/helårsprogram og diskutere de faktorene som har hemmet og fremmet implementeringen av virkemiddelet. Dernest vil vi se på innholdet i kommunenes tiltaksvifte og fokusere særlig på henholdsvis arbeidsretting og utdanningsretting. Dette følges senere opp i kapittel 4.1 der vi analyserer bredden i kommunenes tiltaksvifte i sammenheng med ulike organisatoriske modeller for arbeidet.

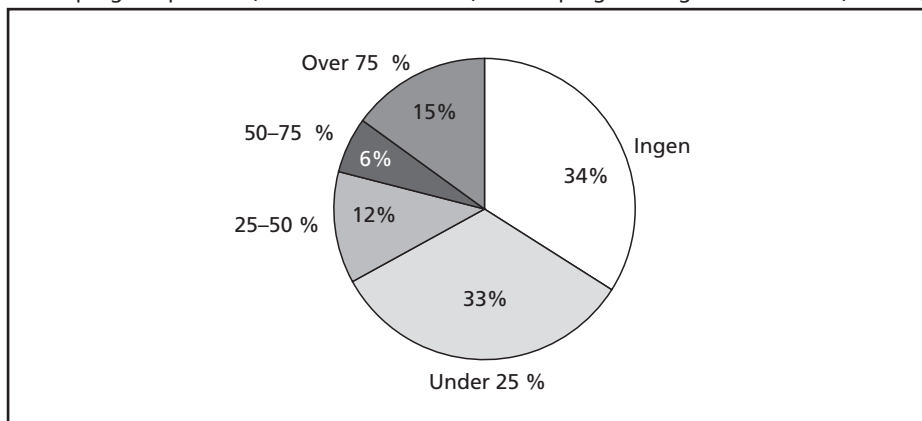
Programmets omfang – heldags og helårs?

For de aller fleste deltakerne består en stor del av introduksjonsprogrammet av ordinær norskundervisning i klasserom med sikte på å bestå en språkprøve. Det vanlige er at den kommunale vokseopplæringen står for selve norskundervisningen; dette er noe de som regel har lang erfaring i å organisere og gjennomføre. Et typisk norskopplæringsprogram har gjerne bestått av fire timers undervisning fem dager i uken med fri i skolens ferier. Kravene om et heldags-/helårs- og arbeidslivskvalifiserende program har medført at kommunene må tilby noe mer enn dette. For det første må dagene fylles opp slik at den totale arbeidsuken blir på 30–37,5 timer. For det andre må skoleferiene fylles opp slik at deltakerne får et fullt arbeidsår med fire ukers sommerferie. For det tredje skal deltakerne lære noe mer enn språk, kvalifiseringen skal være rettet mot videre deltakelse i arbeidsliv, ordinær utdanning og allment samfunnsliv. Dette representerer en betydelig utfordring for kommunene. Utfordringen har dels vært å utvikle et meningsfullt og reelt kvalifiserende innhold i programmet, dels å utvikle gode institusjonelle ordninger for å samordne det etablerte norskundervisningstilbudet med de nye elementene som har blitt innført i kjølvannet av introduksjonsordningen.

Drøyt halvparten av de kommunene som har svart, oppgir at alle deres deltakere har tilbud om heldagsprogram. En tredjedel sier at over 75 prosent av deltakerne har tilbud om dette. Det vil si at omtrent 85 prosent av kommunene oppgir at de har en meget eller ganske god måloppnåelse når det gjelder heldagsprogram. Det er her små forskjeller mellom kommuner med mange og få deltakere.

Enda noen flere har lyktes i å tilby et helårsprogram til alle deltakerne. To av tre kommuner svarer at de tilbyr dette til alle deltakerne. Ytterligere 19 prosent tilbyr dette til over 75 prosent av deltakerne. I undersøkelsen er det kommunene med under

Figur 2.5. Hvor stor andel av de deltakerne du er programrådgiver, for har FÆRRE ENN 37,5 timers program per uke (inkludert forberedelser)? Kilde: programrådgivere. Prosent. (N = 307)



ti deltakere som sliter mest med å få dette til, bare litt over halvparten av disse kommunene tilbyr helårsprogram til alle sine deltakere.

Bildet ser imidlertid noe annerledes ut fra programrådgivernes side (figur 2.5). Det at mellomlederen mener kommunen generelt har lyktes i å tilby heldagsprogram til alle eller de fleste, går dårlig sammen med at de fleste programrådgiverne oppgir at de har deltakere som har færre enn 37,5 timers program per uke (inkludert forberedelse). Bare en tredjedel av programrådgiverne oppgir at alle deres deltakere har 37,5 timer i uken. En tredjedel har få deltakere, under 25 prosent, som ikke har 37,5 timer i uken, mens den siste tredjedelen programrådgivere må sies å ha mange (over 25 prosent) deltakere uten fullt program. Programrådgiverne har også blitt spurt om hva de erfarer er de vanligste årsakene til at programmet er mindre intensivt enn 37,5 timer per uke. Ifølge disse er hovedårsakene manglende tilgang til relevante tiltak (språkpraksis/ arbeidspraksis/norskundervisning), fysiske/ psykiske helseproblemer hos deltakeren og ventetid før de planlagte aktivitetene kan starte. Selv om målet om heldagsprogram i stor grad oppgis å være oppfylt, skjer det i praksis tilpasninger til den enkelte deltaker som innebærer at det er ganske vanlig å tilby programmer med færre timer enn forutsatt. Det er ofte variasjon mellom programrådgivere i samme kommune, så det er grunn til å tro at dette handler vel så mye om tilpasning til deltakernes individuelle behov innenfor programmet som om svakheter ved den enkelte kommunes tiltaksvifte.

I enkelte besøkskommuner ble forholdet mellom ulike arbeidstidsavtaler trukket fram som en utfordring i arbeidet for å få til heldags- og helårsprogram. Problemet er at lærerne har arbeidstidsavtaler basert på det ordinære skoleåret med andre time- og ferieordninger enn de som gjelder for både programrådgivere og introduksjonsdeltakere. Særlig der norskundervisning og programrådgiverfunksjonene er samlokalisert, kan dette by på utfordringer for arbeidsmiljøet. Viktigere i denne sammenheng er det

at kommunene i mindre grad har kunnet trekke på lærernes arbeidsinnsats for å fylle dagene og året med innhold utover norskundervisningen.

Det har tidligere vært mye støy rundt lærernes arbeidstid og innføring av helårs-kvalifisering for deltakerne i introduksjonsprogrammet (Djuve et al. 2001; Lund 2003). Når bare 6 prosent av mellomlederne i websurveyen trekker fram skolens ferier som en årsak til dødtid/manglende progresjon i programarbeidet, tyder det på at det har vokst fram løsninger i kommunene som ivaretar undervisningsbehovet også i skolens sommerferier (se figur 2.2). Samtidig er skolens ferier åpenbart fortsatt en utfordring – 43 prosent av mellomlederne mener skolens ferier påvirker progresjonen og/eller kvaliteten på kvalifiseringstilbudet negativt.

En annen utfordring når det gjelder å kunne trekke på voksenopplæringens ressurser i arbeidet med heldags- og helårsprogram, er samarbeidsrelasjonen mellom, som oftest, flyktningkontoret og voksenopplæringen. Enighet om ansvarsfordelingen og en fordeling av økonomiske ressurser som står i samsvar med oppgavene, er en forutsetning for å kunne trekke med voksenopplæringen i introduksjonsarbeidet. Andre viktige elementer i så måte er kjennskap til og tro på introduksjonsordningen som integreringspolitisk virkemiddel, også blant lærerne (men også forståelse for norskopplæringens faglige innhold blant programrådgiverne). Voksenopplæringen vil ofte gis en rolle som tjeneste-utfører for flyktningkontoret. Det *kan* fungere fint når de økonomiske og organisatoriske rammene er på plass, men vi besøkte også voksenopplæringer som følte at de var plassert på sidelinjen i programarbeidet – at de ikke fikk de økonomiske ressursene eller den medbestemmelsen de ønsket for å føle seg delaktige i utformingen av heldagsprogrammet.

Det må understrekes at det at kommunene stort sett har lyktes i å tilby heldags- og helårsprogram, ikke sier noe om *hva* de har fylt programmet med. Fra kommunebesøkene vet vi at utfordringen ofte er å «fylle opp» dagene med noe mer enn norskundervisning, særlig for de deltakerne som ikke er i praksis (praksisdeltakere har gjerne fulle arbeidsdager ute på arbeidsplassene). Kommunene framviser stor kreativitet og et vell av ulike løsninger for å skape et slikt innhold, men det er åpenbart at særlig for de mindre kommunene er det utfordrende å gi et tilpasset tilbud til alle.

«Jeg synes i perioder at kravet om 37,5 t uke betyr at vi må fylle opp tiden deres med ”fyll-program”. I en liten kommune er det ikke mulig å ha et differensiert og givende tilbud til alle.» (Programrådgiver i spørreskjema)

Til tross for disse utfordringene har altså besøkskommunene stort sett lyktes i å tilby en form for heldags- og helårsprogram. Hvordan har de fått dette til? Svarene kan grupperes i tre typer løsninger:

- Programrådgiverne sørger for å «fylle opp» programmet med ulike typer tema-kurs og liknende. Rundt om i kommunene driver programrådgivere en lang rekke

aktiviteter som datakurs, kvinnegrupper, trim, jobbsøkerkurs, matlagingskurs, foreldregrupper med mer.

- Tiltak og kurs kjøpes inn fra eksterne aktører. Dette kan være hele pakker som kjøpes inn fra eksterne kurstilbydere. I en kommune var det voksenopplæringen selv som hyret inn personer på timebasis for å tilby ulike kurs og aktiviteter i tillegg til norskopplæringen.
- Voksenopplæringen har endret seg for å imøtekomme utfordringene fra introduksjonsprogrammet. I noen av besøkskommunene impliserte dette at nye lærere hadde blitt engasjert på en annen type arbeidstidsavtale; i andre har endringer i arbeidstiden (for eksempel gjennom ulike avspaseringsordninger) blitt innført for å kunne imøtekomme kravet om heldags-/heldagsprogram.

Da loven ble innført, var det en diskusjon om det skulle åpnes for deltidsdeltakelse i introduksjonsprogrammet. Det ble pekt på at et fulltidsprogram kunne være for overveldende for blant annet flyktninger med krigstraumer og personer med liten skolebakgrunn, og at det ville være vanskelig å kombinere med omsorg for små barn. Fagdepartementet ønsket ikke å åpne for deltidsprogram og argumenterte for at det ville underminere et av hovedpoengene med ordningen, nemlig at den skal være et alternativ til sosialhjelp. Departementet mente at slike problemer heller måtte løses gjennom å tilby barnepassordninger, ved å legge terapi/behandling inn i programmet eller ved å tilby tilpassete kvalifiseringsprogram uten å knytte det til introduksjonsloven for de som overhodet ikke har mulighet til å delta i programmet på heltid (Ot.prp. nr. 28 [2002–2003], s. 54–55).

Kommunene har i begrenset grad fulgt opp disse tre forslagene om alternativer til deltid. Vi har tidligere sett at et stort flertall av kommunene åpner for terapi/behandling som del av program, men at tilgangen til særlig psykiatrisk behandling er mangelfull. Det er også mange kommuner som ikke klarer å tilby barnehageplass til alle i målgruppen som har behov for dette. I websurveyen ble det ikke stilt spørsmål om kommunene kunne tilby et alternativt opplegg for dem som ikke maktet fulltidsdeltakelse, men under kommunebesøkene var vårt klare inntrykk at besøkskommunene i liten grad opplevde at de hadde tilgang til et alternativt kvalifiseringsopplegg utenfor introduksjonsordningen for særlig svake deltakere. De opplevde at det var introduksjonsprogrammet som var det eneste meningsfulle tilbudet for disse personene og anla dermed en svært vid definisjon av kvalifiseringsbehov slik at mer eller mindre alle nyankomne flyktninger kunne sluses inn i program.

I stedet for deltidsprogram er det da individuell tilpasning som praktiseres overfor slike særlig svake deltakere. Det er imidlertid tegn som tyder på at grensene mellom et individuelt tilpasset fulltidsprogram og deltid kan være uklare, i hvert fall om vi fokuserer på innhold og holder utbetaling av introduksjonsstønad utenfor. Kravet til en

full uke er 37,5 timer for aktiviteter som ikke krever forberedelser, 30 timer hvis det er større krav til egenarbeid i form av forberedelser og etterarbeid. Ovenfor så vi at bare en tredjedel av programrådgiverne svarte at *ingen* av deres deltakere hadde *ferre enn* 37,5 timers program per uke (inkludert forberedelser). To av tre programrådgivere har altså deltakere som ikke har fullt program. Av disse oppgir om lag halvparten at deltakerens fysiske/psykiske helseproblemer er en av de vanligste årsakene til dette, 20 prosent nevner manglende barnepass, og ytterligere 9 prosent angir andre omsorgsoppgaver som en vanlig grunn. (Det var mulig å angi opptil tre grunner.) Dette kan tyde på at det allerede gjøres tilpasninger til deltakernes helse- og omsorgssituasjon som innebærer at deltakere i realiteten har deltidsprogram. 19 prosent av mellomlederne svarer da også at de gir deltakere med særlige omsorgsoppgaver avkortet program.

Programmets innhold – tiltaksviften

Introduksjonsloven pålegger kommunene å tilby deltakerne et meningsfullt program 30–37,5 timer i uken. Selv om programmet i utgangspunktet gir stort rom for individuell tilpasning, er det i praksis slik at programrådgiverne primært må forholde seg til en tilgjengelig tiltaksvifte når de skal sette opp en individuell kvalifiseringsplan for den enkelte. Norsk kurs vil være en obligatorisk programkomponent for nærmest alle deltakere. I tillegg tyder svarene fra websurveyene på at språkpraksis brukes svært ofte. Også arbeidspraksis og egenstudium (opptil 7,5 timer) oppgis som hyppig anvendte tiltak.

Innføringen av et nytt system for voksenopplæringstilskudd fra 01.09.2005 har blitt til dels kraftig kritisert, ikke minst fra voksenopplæringshold. I enkelte besøkskommuner ble det hevdet at endringen hadde fått store negative konsekvenser for introduksjonsdeltakernes norskundervisning. Halvparten av mellomlederne oppgir imidlertid at antall timer norskundervisning for deres deltakere *ikke* har endret seg som følge av det nye voksenopplæringstilskuddet. De øvrige svarene fordeler seg nokså likt mellom at antall timer har blitt høyere, lavere eller at de ikke vet. Etter vår oppfatning er det dermed foreløpig ikke grunnlag for å hevde at det nye systemet forringer tilbudet ved at undervisningen blir mindre omfattende. Samtidig bør spørsmålene om konsekvensene av omleggingen holdes åpne fram til det er foretatt en nærmere kartlegging ikke bare av endringer i antall timer, men også av kvaliteten i undervisningen, for eksempel antall elever per lærer.

Vi har også sammenholdt tallene i tabell 2.7 med kommunenes egne rapporteringer i KOSTRA om hva slags tilbud de personene som har avsluttet eller avbrutt program i vår evalueringsperiode, har fått av sine kommuner. Det er særlig i forhold til språkpraksis det er diskrepans mellom disse to datasettene. Ifølge KOSTRA får under halvparten av deltakerne språkpraksis. Det er imidlertid svakheter i hvordan disse dataene rapporteres inn, som gjør at vi mener det er riktig å legge større vekt på surveydataene.

Tabell 2.7. Hvis du ser deltakerne du har ansvar for, under ett – hvor ofte bruker du følgende former for tilbud? Prosent. Kilde: programrådgivere. (N = 307)

	Svært ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	Ikke relevant
Arbeidspraksis i offentlig virksomhet	29	40	18	5	8
Arbeidspraksis i privat virksomhet	28	43	18	4	8
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs)	21	35	26	9	8
Lønnstilskudd	4	33	28	21	14
Hospitering på arbeidsplass	7	25	31	26	12
Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift	3	26	36	24	11
Ordinært arbeid som en del av programmet	4	40	27	21	7
Yrkesrettet kurs	11	40	32	8	8
Språkpraksis	82	11	3	1	2
Egenstudium opptil 7,5 timer	35	32	20	8	5
Egenstudium over 7,5 timer	6	21	35	29	10

Introduksjonsordningen kan tenkes som et kvalifiseringsløp med to alternative linjevalg. Den ene linjen sikter direkte mot arbeidslivet. Den andre retter seg mot videre utdanning. Nedenfor omtaler vi arbeidsrettede og utdanningsrettede tiltak under to separate overskrifter. Skillet må imidlertid ikke oppfattes for bastant; lønnet arbeid er det endelige målet uansett om veien går via utdanning eller ikke. Enkelte av besøkskommunene understreket da også at de deltakerne som sikter seg inn mot videre utdanning, likevel bør delta i arbeidsrettede tiltak, for eksempel praksis, for å få kunnskaper om det norske arbeidslivet og innsikt i hva slags utdanningsmessige kvalifikasjoner som kreves i arbeidsmarkedet.

Arbeidsretting

Nesten 80 prosent av programrådgiverne har svart at kvalifiseringstilbudet i deres kommune har blitt mye mer eller noe mer arbeidsrettet etter innføring av introduksjonsprogram 01.09.2004. Så godt som alle mener dette er en hovedsakelig positiv endring. Men hva ligger i arbeidsretting? Vi har nedenfor skilt mellom arbeidsretting av norskundervisning og andre arbeidsrettede tiltak.

Når det gjelder norskundervisningen, er utfordringene å tilby kurs som, for det første, er tilpasset den enkelte deltakers forutsetninger, og som for det andre fungerer kvalifiserende for videre deltakelse i arbeid og utdanning. Det er det siste – arbeidsrettingen i norskundervisningen – vi her er interessert i. I en forstand kan man selvsagt si at all norskopplæring vil bidra til å kvalifisere deltakerne for arbeidslivet i den grad de

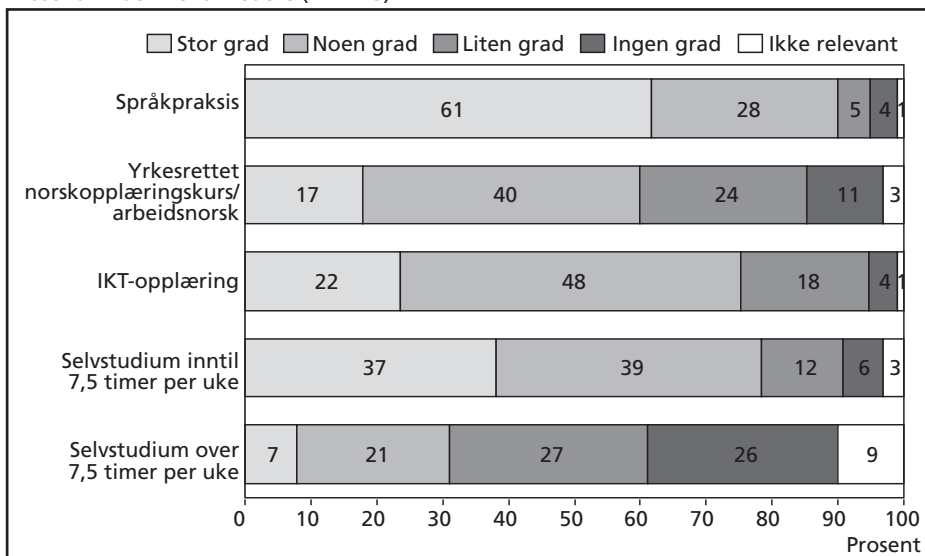
lærer norsk, men blant dem som arbeider med introduksjonsordningen, har det også blitt lagt stor vekt på at undervisningen må bli mer eksplisitt rettet mot arbeidslivet. Fra tidligere undersøkelser vet vi at mange fra programrådgiver- og flyktningkontorhold har beskrevet en situasjon der lærerne har sitt fokus rettet mot grammatikk og språkprøver, mens programrådgiverne har etterlyst mer fokus på målene for introduksjonsordningen – altså at deltakerne skal kunne forsørge seg selv – også fra lærerne. Dette er nok en lite fruktbar motsetning å bruke som rettesnor for introduksjonsarbeidet. Det er ingen motsetning mellom å ha en grunnleggende innsikt i norsk grammatikk og å kunne anvende språket i praktiske situasjoner. De aller fleste vil også være enige i at det er nyttig å bruke arbeidslivets tekster og situasjoner som utgangspunkt for språklæringen. Svært mange lærere vil også hevde at de forholder seg aktivt til introduksjonsordningens målsetninger om arbeid og videre utdanning, selv om vi også har møtt lærere som ser seg selv som underleverandører av språkundervisning uten å forholde seg i noen særlig grad til de overordnede målene for kvalifiseringen. Vi har ikke gjort mange nok kommunebesøk til å kunne si noe om omfanget av verken det ene eller andre, men konstaterer at her er det stor variasjon.

Blant de konkrete tiltakene for å gjøre norskundervisningen mer arbeidsrettet bør særlig bruk av språkpraksis (praksis utenfor klasserom, primært på ordinær arbeidsplass, med oppfølging av lærer) og av yrkesrettede norskopplæringskurs / arbeidsnorsk trekkes fram. Begge typer tiltak handler i prinsippet om å skape tette forbindelser mellom det som skjer på skolen, og det som skjer i arbeidslivet. I språkpraksis følger lærer opp på praksisplassene, og gjennom bruk av yrkesrettede norskopplæringskurs / arbeidsnorsk kan også temaer fra praksis trekkes inn i klasserommet. De yrkesrettede norskopplæringskursene vil i tillegg være rettet mot spesielle typer jobber/næringer (for eksempel bygg, helse/omsorg eller butikk), slik at deltakeren lærer vokabular etc. som er relevant for fremtidig arbeid i disse sektorene.

Mens kommunene har kommet relativt langt i å innføre praksis som en naturlig del av norskopplæringen, er det fortsatt et stykke å gå når det gjelder å gjøre selve norskundervisningen eksplisitt arbeidsrettet. Språkpraksis anvendes i nær sagt alle kommuner som deltar i undersøkelsen. Yrkesrettet norskopplæringskurs / arbeidsnorsk brukes i stor eller noen grad i over halvparten av kommunene. Det har nok i mange kommuner vært lettere å innføre språkpraksis da dette kan komme som et rent tillegg til den ordinære norskundervisningen. (Flere av besøkskommunene nevner imidlertid praktiske problemer med å koordinere elever i samme norskklasser som har praksis på ulike dager osv.) Yrkesrettede norskopplæringskurs / arbeidsnorsk krever en mer grunnleggende omlegging av selve norskopplæringen. Det er da også en klar tendens til at jo flere deltakere kommunen har på introduksjonsprogram, i større grad bruker de yrkesrettede norskopplæringskurs / arbeidsnorsk.

28 prosent av kommunene oppgir at de i stor eller noen grad bruker selvstudier i mer enn 7,5 timer i uken. Normen er at for program som består hovedsakelig av opplæ-

Figur 2.6. I hvilken grad brukes følgende elementer i kommunens norskundervisning ved behov? Prosent. Kilde: mellomledere (N = 213)



ringstiltak med betydelig krav til egenaktivitet, forberedelser og hjemmearbeid, skal 30 timers uke være fulltid. Det å bruke mer enn 7,5 timers selvstudier kan således være på kanten av hva som forstås med et heldagsprogram (Rundskriv H-20/05 s. 39–40). Vi skal allikevel være forsiktig med å trekke for bastante slutninger på grunnlag av akkurat dette spørsmålet. Mer enn 7,5 timers selvstudium kan være legitimt i den grad det er et gjennomtenkt og hensiktsmessig tiltak for enkelte deltakere. Man kan for eksempel tenke seg at en språksterk deltaker i en periode kan studere hardt på egen hånd for å ta Bergenstesten. Det blir først problematisk i den grad mer enn 7,5 timers selvstudium brukes for større grupper deltakere i stedet for å tilby dem et mer strukturert tilbud.

I enkelte besøkskommuner fikk vi inntrykk av at lærerne i praksis hadde svært begrenset kapasitet til å følge opp på språkpraksisplassene, og at det heller ikke ble gjort av andre. Andre steder er det programrådgiverne som gjør jobben med å følge opp deltakerne i språkpraksis, noe som trolig vil redusere muligheten for å knytte sammen det som skjer i klasserommet, og det som skjer på praksisplassen. 83 prosent av kommunene (mellomlederne) oppgir at enten lærer eller programrådgiver følger opp på praksisstedet, men kun 12 prosent sier at det drives aktiv opplæring fra lærer/programrådgiver på språkpraksisplassen.

Hjelp til å finne relevante språk- eller arbeidspraksisplasser oppleves som en mangel i mange kommuner. Mellom 35 og 40 prosent av programrådgiverne svarer at de ikke får tilstrekkelig hjelp til å finne gode språk- og arbeidspraksisplasser (se tabell 2.5). Noen av besøkskommunene hadde en egen medarbeider som jobbet med å skaffe språkpraksisplasser, bygge nettverk med arbeidsgivere og følge opp deltakere på praksisplass.

Dette gjaldt ikke bare kommuner med mange ansatte. Også i en liten organisasjon er det mulig å samle ansvaret for dette på en medarbeider som dermed får muligheten til å bygge seg opp kompetanse og nettverk i arbeidslivet. De kommunene som hadde en slik ordning, hadde entydig gode erfaringer med dette. De vektla at det var av stor betydning å følge opp også arbeidsgiverne ordentlig. Når arbeidsgiverne erfarer at introduksjonsordningen raskt stiller opp når det gjelder spørsmål og problemer på arbeidsplassene, blir de positive til å stille flere praksisplasser til disposisjon i framtiden. Erfaringen var også at når medarbeiderne hadde jobbet med praksis såpass lenge at de hadde bygget opp et godt nettverk i kommunens næringsliv, gikk det relativt greit å skaffe praksisplasser. Som en med lang erfaring i dette sa: «Problemet er ikke å skaffe praksisplasser, men å skaffe riktig deltaker til hver enkelt plass.»

I prinsippet trekkes et skille mellom språkpraksis og arbeidspraksis hvor det å praktisere språk i en praktisk kontekst er hovedfokus i det første, mens man i arbeidspraksis legger mer vekt på at man også skal lære å utføre et konkret arbeid. I teorien er det derfor ikke så viktig hva slags arbeidsplass man har språkpraksis i. I et konkret kvalifiseringsløp vil det som oftest være slik at språkpraksis kommer først, mens arbeidspraksis er noe man starter med senere når det språklige nivået har kommet over et visst minimum og videre yrkesplaner er mer konkrete. De fleste som snakket om dette, ga uttrykk for at det var en fordel om også språkpraksisen så langt det var mulig, ble valgt i tråd med deltakerens interesser og ønsker. Det er viktig at deltakeren er motivert for praksis, og dette oppnås best når han eller hun er interessert i det som foregår på arbeidsplassen. Inntrykket fra kommunebesøkene er at det i hverdagen ikke ble lagt stor vekt på det pedagogiske innholdet i disse skillene. Hovedskillet gikk mellom den type praksis som ble organisert av flyktningsjenesten/voksenopplæringen, og de tilbudene som ble gitt i regi av Aetat lokal /NAV-arbeid. Sistnevnte vil som oftest først være relevant mot slutten av / umiddelbart etter programmet. I en av besøkskommunene fortalte medarbeiderne at de bevisst unngikk å bruke Aetats/NAVs tiltak i programperioden, fordi de da erfarte at deltakerne kom bakerst i tiltakskøen når de var ferdige på program. I stedet satset de sterkt på kommunalt organiserte praksisplasser.

De øvrige arbeidsrettede tiltakene som tilbys i flest kommuner, er arbeidspraksis i Aetat lokal / NAV-arbeids regi og arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs). Generelt er det slik at de kommunene med flest deltakere, i større grad tilbyr de enkelte arbeidsrettede tiltakene, men det er noen unntak. Kommuner med få deltakere bruker i relativt stor grad hospiteringsplasser og ordinært arbeid som ledd i programmet. Dette henger trolig sammen med at de i mindre grad enn de større kommunene har tilgang på spesifikke kvalifiseringstiltak, men i større grad må spille på de ressursene som er tilgjengelige i det ordinære arbeidslivet.

Tabell 2.8. Hvilke av følgende arbeidsrettede tiltak kan tilbys i et introduksjonsprogram i deres kommune? Ja-svar i prosent. Kilde: mellomledere. (N = 215)

	Antall deltakere 01.09.04–31.12.06				
	1–10	11–20	21–50	51+	Alle
Arbeidspraksis i Aetat lokal / NAV-arbeids regi	82	90	91	96	90
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs)	69	74	89	87	80
Lønnstilskudd	61	66	51	75	65
Sertifiseringskurs i regi av andre	49	64	51	67	60
Hospitering på arbeidsplass i regi av andre	51	42	41	50	46
Hospitering på arbeidsplass i kommunal regi	82	64	65	71	70
Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift i Aetat lokal / NAV-arbeids regi	63	68	77	75	71
Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift i kommunal regi	55	52	58	46	53
Ordinært arbeid som ledd i programmet	67	52	73	75	67
Yrkesrettet kurs i regi av andre	47	60	65	73	61

Utdanningsveien

Det har blitt lagt stor vekt på at introduksjonsprogrammet skal være arbeidsrettet, men loven åpner også for en annen type målsetting med programmet, nemlig at det skal kvalifisere deltakeren for deltakelse i det ordinære utdanningssystemet. Den potensielle målgruppen for utdanningsrettede introduksjonsprogram er svært heterogen og spenner fra universitetsutdannede innvandrere som trenger noe videreutdanning for å nå sine mål i Norge, til personer med behov for grunnskoleutdanning. Inntrykket fra besøkskommunene er at det er stor variasjon i hva slags strategier kommunene har for utdanningsveien. I én kommune var de svært stolte av den høye andelen deltakere som tok grunnskolekurs, i en annen hadde de innført egne kommunale stipendordninger for å hjelpe folk med å fullføre videregående skole, i en tredje la de så godt som aldri verken grunnskole- eller videregående fag inn i programmet. Det som går igjen, er at utdanningsveien først og fremst er noe deltakerne oppmuntres til hvis de er relativt unge. I de fleste tilfeller antas dette å være begynnelsen på et langt løp fram mot lønnet arbeid, og dette er noe kommunene som regel er forsiktige med å anbefale.

Fire av fem kommuner kan tilby grunnskoleutdanning for voksne som del av introduksjonsprogram. Det samme forholdet gjelder for både godkjenning/vurdering av formal kompetanse og realkompetansevurdering. Bare en drøy halvdel av kommunene kan tilby fag i videregående skole som en del av programmet.

Tabell 2.9. Hvilke av følgende utdanningsrettede tiltak kan tilbys i et introduksjonsprogram i deres kommune? Ja-svar i prosent. Kilde: mellomledere. (N = 215)

	Antall deltakere 01.09.04–31.12.06				
	1–10	11–20	21–50	51+	Alle
Godkjenning/vurdering av formel kompetanse	69	70	89	94	81
Fag i grunnskole for voksne	55	68	92	98	79
Realkompetansevurdering, herunder yrkesprøving	61	72	83	96	78
Fag i videregående skole	47	60	47	75	56

Det er en klar tendens til at det er de kommunene med et høyere antall deltakere som i størst grad tilbyr utdanningsrettede tiltak. Bare halvparten av de minste kommunene kan for eksempel tilby grunnskolefag for voksne. Dette er en alvorlig mangel i kvalifiseringsarbeidet for de innvandrerne som blir bosatt i kommuner med lavt bosettingsvolum. Vi synes også det er verdt å merke seg at en betydelig andel av kommunene ikke tilbyr godkjenning/vurdering av formel kompetanse eller realkompetansevurdering. Disse tiltakene vil som regel handle om at programrådgiverne kan henvise deltakeren videre til statlige og/eller fylkeskommunale godkjennings-/vurderingsorganer. Hvis en femtedel av kommunene ikke hjelper deltakere som har behov for det, videre i jungelen av godkjennings- og vurderingsordninger, er det alvorlig. Det er imidlertid en mulighet for at noen kommuner har misforstått dette spørsmålet og svart nei fordi de selv ikke foretar en slik vurdering.

Flere av besøkskommunene brakte opp rettigheter til videregående utdanning som et svært uklart felt som skaper store utfordringer for nykommere. Voksnes rettigheter til videregående opplæring er et generelt uoversiktlig felt med uklare regler som fortolkes og praktiseres ulikt i forskjellige fylker. Fordi det er så stor variasjon både i tilbud og i praktisering av regelverket, var det heller ikke slik at besøkskommunene hadde én felles opplevelse av sine deltakeres tilgang til videregående opplæring. Tvert om ble vi under ulike kommunebesøk konfrontert med ulike klagemål. Noen eksempler: I en kommune opplevde de at deltakere som under kartleggingen oppga å ha gått på videregående skole i hjemlandet, mistet sine rettigheter til videregående opplæring i Norge, selv om de ikke hadde med seg papirer og/eller den utdanningen de hadde, var av en slik karakter at de uansett ville trenge norsk videregående skole for å komme seg videre. Dette er nok en uvanlig streng fortolkning av regelverket, men like fullt noe som skaper betydelige problemer for de som opplever det. Et annet ankepunkt gjaldt den såkalte ungdomsretten. Denne gir ungdom som har fullført grunnskole eller liknende, rett til videregående opplæring, en rett som må tas ut innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år (opplæringsloven § 3-1). For introduksjonsordningen betyr dette at det er viktig å få yngre deltakere klare for videregående skole før de fyller 25 år. For de som nærmer

seg aldersgrensen, kan det bety at de må gjøre unna grunnskolen relativt raskt, det kan bety dårligere resultater og at de dermed ikke kommer inn på den typen videregående skole de helst vil. I én kommune fortalte de at dette i praksis ofte betydde at deltakere som ønsket en yrkesutdanning, kom inn på allmennfag.

Voksne kan også ha rett til videregående opplæring hvis de ikke har slik opplæring fra før og har behov for slik opplæring. Dette har inntil nå omfattet de som er født før 1978, men denne aldersbegrensningen er foreslått opphevet i statsbudsjettet for 2008, slik at gapet mellom voksen- og ungdomsretten blir tettet. Retten til å få ett av tre ønsker oppfylt om valg av studieprogram gjelder imidlertid ikke for voksne. Dette fører til at mange får et tilbud som begrenser seg til allmennfaglig studieretning. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for den videregående opplæringen. Når fylket svikter i å tilby et godt voksenopplæringstilbud, setter dette derfor store begrensninger for introduksjonsdeltakernes mulighet til å få videre utdanning i samsvar med sine ønsker og kvalifikasjoner.

Programrådgiverne er tillagt et stort ansvar når det gjelder å veilede deltakerne om videre utdanning på alle nivåer samt om ulike godkjennings- og yrkesprøvingsordninger. Mange gir råd ut fra egen kjennskap til utdanningssystemet i Norge. Dette vil sjelden være helt oppdatert kunnskap. Det er urealistisk at hver enkelt programrådgiver selv skal besitte denne fagkunnskapen. Løsningen her er neppe å kurse programrådgiverne mer, men å lage rutiner for hvor man henvender seg når man skal lage holdbare planer om et videre utdanningsløp.

«På videregående skole starter problemene. For hva slags rettigheter har de i forhold til videregående skole. Hva er realkompetansevurdering? Hvem står for den? Da kan man ofte vente noen år. Det er en suppe som vi synes er kjempevanskelig.»
(Undervisningsleder i kommuneintervjuene)

Oppsummert er tilbakemeldingen fra kommunene at de synes dette feltet er uklart og problematisk. Her er det behov for en klargjøring av rettigheter, ansvarsforhold, klagekanaler og faktisk tilgjengelige muligheter. De enkelte programrådgivere trenger kunnskap om hva de skal gjøre, hvis de opplever at deltakerne ikke får tilgang til den videregående opplæringen de har krav på. Det er et generelt problem at tilgangen på yrkesfaglig videregående opplæring for voksne er særlig dårlig. Dette er meget uheldig for introduksjonsprogrammets målgruppe, som dermed går glipp av utdanningsmuligheter som på lengre sikt kunne ført til gode jobber. Det er her behov for klarere nasjonale føringer og samarbeid mellom mange aktører – Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og fylkeskommunene – for å sikre også innvandrere reell tilgang til yrkesfaglig videregående opplæring.

2.5 Oppsummering: Hva fungerer? Hva fungerer ikke? Hva kan gjøres bedre?

Alt i alt er inntrykket at hovedelementene i introduksjonsloven i stor grad er implementert rundt om i landets kommuner. Det er imidlertid et betydelig spenn mellom det å ha innført lovens bokstav og det å fungere etter lovens ånd. At virkemidlene formelt sett er implementert betyr ikke at kvaliteten alltid er høy. I dette kapitlet vil vi derfor konsentrere oss om å peke på områder der det er rom for forbedringer og antyde hvordan man kan oppnå en kvalitativt bedre implementering av virkemidlene.

Denne evalueringen er i stor grad basert på erfaring og kunnskap de som arbeider med introduksjonsordningen, har bidratt med gjennom å svare på spørreskjemaer og motta oss på kommunebesøk. Det er derfor naturlig å innlede denne oppsummeringen med å se nærmere på hva *de* mener om introduksjonsarbeidets suksesser, mangler og utfordringer.

Hva sier programrådgiverne?

Om vi skal dømme etter de svarene de som arbeider med introduksjonsordningen, har gitt, må vi konkludere med at ordningen har vært en suksess. Det store flertallet av programrådgivere mener arbeidet i deres kommuner har vært ganske vellykket, nærmere 20 prosent sier sågar det har vært svært vellykket, og bare 4 prosent mener det har vært ganske eller svært mislykket.

Programrådgiverne utdypet svarene sine på grovt sett tre måter. Arbeidet med introduksjonsprogrammet har vært vellykket fordi:

- *Resultatene* viser at arbeidet har vært vellykket. Flere flyktninger kommer i arbeid eller går videre i det ordinære utdanningssystemet; færre søker sosialhjelp. De lærer seg fortore norsk og blir bedre kvalifisert for arbeidslivsdeltakelse.
- Introduksjonsloven har medført positive endringer i *organisasjon og arbeidsmetoder*. Vi jobber mer målrettet, mer systematisk, samarbeidsrelasjonene har blitt bedre, oppfølgingen er tettere. Arbeidsverktøyene – kartlegging, individuell plan – er nyttige.
- Deltakernes *holdninger* har blitt endret. De bevisstgjøres med hensyn til rettigheter og plikter. Deres selvstendighet ivaretas. De er mer aktive. De trives.

I tillegg nevner en stor andel spesielt programmets positive betydning for kvinner, som de mener i langt større grad enn tidligere har blitt trukket inn i kommunens opplærings- og kvalifiseringstilbud.

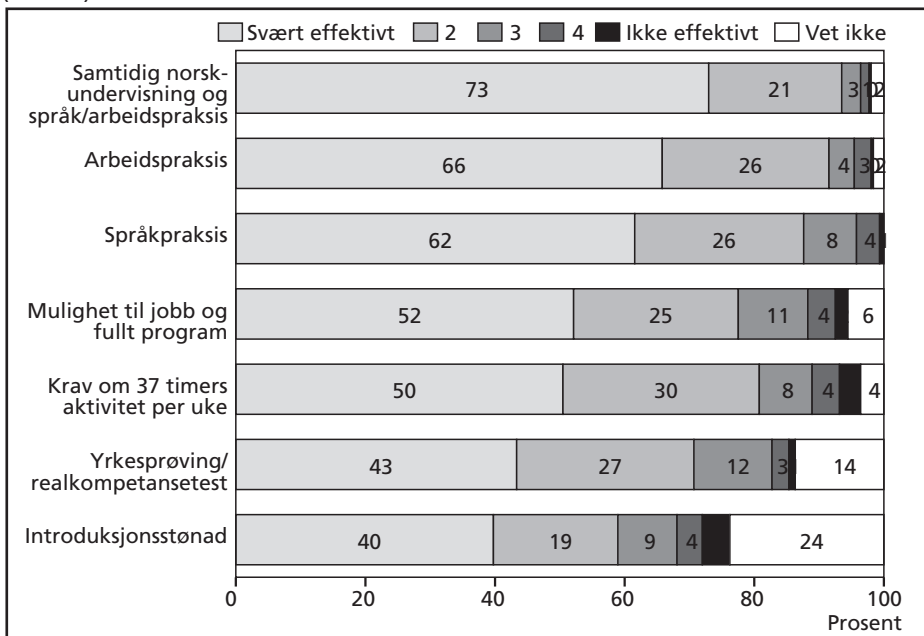
Bare 11 av totalt 307 programrådgivere har svart på spørsmålet om på hvilken måte de vil si at arbeidet med introduksjonsordningen har vært mislykket. Svarene her

handler om forankringen av programmet i de enkelte kommuner, om problemer med å gi et godt tilpasset tilbud, manglende praksisplasser, dårlige lokale arbeidsmuligheter, manglende progresjon og økt byråkratisering.

Programrådgiverne ble også bedt om å vurdere ulike virkemidlers effektivitet i forhold til å øke deltakernes muligheter i arbeidslivet. Resultatene viser at de i hovedsak er svært positive, særlig til virkemidlene samtidig norskundervisning og språk- eller arbeidspraksis, samt språk- og arbeidspraksis alene. Størst usikkerhet er det rundt effektiviteten av yrkesprøving/realkompetanseprøving og individuell, ikke-behovsprøvet introduksjonsstønad. Fra kommunebesøkene vet vi at det var knyttet en del usikkerhet til hvordan yrkesprøving/realkompetanseprøving fungerte og når det kunne brukes. Det var også mange som ikke brukte dette virkemiddelet. Når det gjelder individuell og ikke-behovsprøvet introduksjonsstønad, kan denne vel så gjerne oppfattes som et virkemiddel for å sikre deltakelse i selve introduksjonsordningen, samt unngå bruk av sosialhjelp, som et virkemiddel for å bedre deltakernes sjanser på arbeidsmarkedet. Dette kan forklare de noe mer lunkne svarene når det gjelder disse virkemidlene.

Nå bør man selvsagt ta all egnevaluering med en klype salt, men vårt overordnede inntrykk både fra websurveyen og fra kommunebesøkene er at de lokale iverksetterne av introduksjonsordningen er svært fornøyde med loven og ordningen generelt. Samtidig ser de muligheter for forbedring. Dette kommer klart fram i programrådgivernes svar

Figur 2.7. På en skala fra 1 til 5 – hvor effektive mener du de følgende virkemidlene er for å øke flyktninger og innvandreres mulighet for deltakelse i arbeidslivet? Kilde: programrådgivere. (N = 307)



på hva som er kommunenes største utfordringer i arbeidet med introduksjonsordningen framover:

- *Praksisplasser* (både språk- og arbeidspraksis). Dette er den utfordringen som nevnes oftest. Den handler om å skaffe nok plasser og om å skaffe plasser som er relevante i forhold til deltakernes kompetanse og interesser. Det er særlig egnede praksisplasser for deltakere som har lite utdanning og/eller svake norskkunnskaper, som etterspørres. Problemet er ofte at et visst språklig nivå kreves for å kunne fungere i en språkpraksisplass. Det er derfor behov for tilpassete praksisplasser med tett oppfølging. Slik praksis trenger ikke nødvendigvis være på en arbeidsplass, hovedpoenget er å lære språk samtidig som man gjør noe fysisk. Hindringene for å få til dette kan være å finne de riktige arenaene og ressurspersonene til å drive tiltakene fram, men gode ideer kan også hindres av mangel på passende lokaler og penger. En rekke programrådgivere trekker spesielt fram problemet med å skaffe praksisplasser i kommunal sektor.
- Et program som ivaretar hensynet til *individuell tilpasning*. Her trekkes særlig deltakere med helseproblemer og/eller lite skolebakgrunn fram. Flere småkommuner påpeker de særlige problemene de har når det gjelder å framskaffe relevante kurs-tilbud, men også personalressurser til oppfølging har betydning. Dels ønsker kommunene seg et mer differensiert tilbud når det gjelder nivå, men også når det gjelder interesser (ulike typer praksisorienterte norskkurs, for eksempel transportnorsk). Særlig der voksenopplæringene er små, blir det stort spenn på elevene i klassen, og elever med universitetsbakgrunn kan havne i samme klasse som analfabeter.
- *Kvaliteten på norskundervisningen*. Mange mener det vil være utfordrende å jobbe innenfor de nye tilskuddordningene. Andre er mer opptatt av at voksenopplæringene må tilby bedre undervisning og bli bedre på å jobbe med ulike metoder.
- *Lokale relasjoner*. Mange kommuner ser utfordringer i samarbeidet med andre offentlige instanser som Aetat, sosialkontor og voksenopplæring. Enda flere nevner imidlertid behovet for å bygge bredere nettverk i lokalsamfunnene. De ønsker at hele det kommunale apparatet skal være med på å ta et ansvar for flyktingene. Ikke minst ønsker de å komme i dialog med det lokale næringslivet med mål om å bygge ned fordommer og åpne flere bedrifter for flyktinger både gjennom praksisplasser og gjennom senere ordinært arbeid.
- *Knappe ressurser*. Her varierer vektleggingen. Noen mener de har for liten tid til å drive individuell oppfølging. Spesielt en del små kommuner nevner at de arbeider under stor usikkerhet fordi det antallet flyktinger kommunen tar imot, er så lite eller varierer så mye at det kan være vanskelig å sikre et jevnt godt tilbud.

Med basis i kommunebesøkene vil vi trekke fram ytterligere to utfordringer:

- Tilbud direkte rettet mot *barnefamilier*. Selv om programrådgiverne i prinsippet forsøker å følge opp hele familier, er oppfølging av barna ofte noe det blir lite tid til i travle programrådgiverhverdager. Det gjøres forsøk på å bøte på dette: Én kommune har en obligatorisk foreldregruppe for deltakere med barn, en annen har sendt programrådgivere på videreutdanning i foreldreveiledning. Allikevel er det slik at introduksjonsprogrammet primært er et kvalifiseringsprogram for voksne innvandrere; når ressursene er knappe, blir det derfor fort familiedimensjonen som forsvinner ut av syne.
- Tilbud som kvalifiserer til *samfunnsdeltakelse*. De obligatoriske 50 timene med samfunnskunnskap kan være et godt tilbud i så måte, men flere av besøkskommunene sier de ikke klarer å tilby dette på alle de språkene deltakerne snakker. Dette blir også et veldig skolebasert tilbud, mens det som etterlyses, også er noe som kan bidra til å skape konkret deltakelse. Én kommune har et tiltak de kaller introduksjonskortet, et kort som gir gratis/rabatterte billetter til ulike kultur- og idrettsarrangement i kommunen. Frivillige organisasjoner kan spille en viktig rolle når det gjelder dette hensynet, men her er det stor kommunal variasjon.⁶

Oppsummert: Høy grad av implementering – kvalitet er utfordringen

Det er svært mye som er på plass i introduksjonsordningen. De fleste kommuner tilbyr en form for heldags- og helårsprogram til et flertall av deltakerne. Deltakerne får introduksjonsstønad, og det er i stor grad etablert rutiner rundt informasjon om regelverket og oppfølging av fravær. Nye arbeidsmetoder er også bredt etablert rundt om i kommunene. Kontaktpersonmodeller er etablert de fleste steder. Deltakerne kartlegges, og de har ifølge programrådgiverne stort sett en individuell plan på plass innen tre måneder. Programrådgiverne på sin side er positive til individuell plan som arbeidsredskap. Det er relativt god tilgang på tolker. Språkpraksis har blitt et anerkjent og, ifølge programrådgiverne selv, mye brukt element i de fleste deltakernes kvalifiseringsløp. De som arbeider med ordningen, rapporterer tilbake at de tror på den, og at de ser resultater. Alt dette er svært positivt.

Men i likhet med programrådgiverne selv ser også vi utfordringer og forbedringspotensial i tiden framover.

⁶ 66 prosent av programrådgiverne svarer at ingen eller de færreste av deres deltakere får tilbud av frivillige organisasjoner om tilrettelegging av fritidsaktiviteter og sosialt samvær. På den andre siden svarer 30 prosent at de fleste eller alle deltakerne får tilbud om fadderordning/flyktningguide, så sivilsamfunnets betydning i introduksjonsprogrammet er et glass det er mulig å tolke som både halvfullt eller halvtomt. Uansett uttrykker kommuner uten et slikt samarbeid at dette er et savn.

Selv om mange virkemidler i stor grad er implementert i landets kommuner, gjenstår mye når det gjelder å sikre deltakerne tilgang på et godt programinnhold over hele landet. Vi har sett at det er tre hovedkomponenter i det typiske introduksjonsprogrammet: norskundervisning, ulike former for praksis i arbeidslivet og en restkategori som kan bestå av ulike typer kurs og grupper i en skoleliknende kontekst, aktiviteter i nærmiljøet og selvstudium. Ideelt sett bør alle disse tre komponentene være individuelt tilpasset i den forstand at de bygger opp under de målene som settes opp i den individuelle planen, og er på et nivå som passer med deltakerens forutsetninger. I realiteten må programrådgiverne i all hovedsak forholde seg til de kursene, klassene og praksisplassene som er tilgjengelige. Disse vil selvsagt passe bedre for noen enn for andre.

I en rekke kommuner mangler man en tiltaksvifte som er bred nok til å gi mulighet til reell individuell tilpasning. Det vil også variere sterkt hvorvidt kommunen har en god balanse mellom de tre hovedkomponentene. Faren er særlig at den rent skolebaserte norskundervisningen tar overhånd. Vi vil særlig trekke fram de utfordringer små kommuner med få deltakere har i så måte. Analfabeter, høyutdanningsgrupper og personer med behov for grunnskoleutdanning er blant de gruppene som kan oppleve å få et program som er dårlig tilpasset deres behov om de havner i «feil» kommune.

Heldags- og helårsprogram tilbys bredt, men det har liten verdi i seg selv å ha et fulltidsprogram om det ikke fylles med et meningsfullt innhold. Norskundervisning og språk-/arbeidspraksis kan fungere bra, men fra kommunene meldes det at man også har behov for innhold utover dette. Her ligger det en stor utfordring både organisatorisk og idémessig. For det første er det viktig å skape samarbeidsrelasjoner som gjør at man kan trekke på de ressursene som ligger i de kommunale voksenopplæringene og andre potensielle kursleverandører. Kommunebesøkene har gitt inntrykk av at det blir gjort mye godt arbeid i voksenopplæringene rundt om i landet for å tilpasse virksomheten til introduksjonsprogrammets krav om arbeidsretting og heltidsprogram. Men mange steder hersker det fortsatt et problematisk samarbeidsklima mellom flyktningkontor og voksenopplæring. De store omveltningene som, over tid, har skjedd i enkelte kommuner med lang erfaring, lover imidlertid godt for framtiden. Aktiv involvering av alle parter og godt lederskap er her nøkkelord. For det andre må det tenkes kreativt når det gjelder ulike typer kurs- og opplæringsformer, tema og aktiviteter som kan legges inn i programmet, men uten at kreativiteten antar en form hvor man mister hensynet til at innholdet skal fungere kvalifiserende ut av syne. Det er positivt at språkpraksisplasser brukes i stort omfang, men praksisen må gi reelle muligheter til å praktisere språk, og det bør være en form for oppfølging.

«Jeg har praksis på hotell. Jeg jobber i hagen. Jeg kan ikke snakke med trær.» (Fra møte med deltaker under kommunebesøk)

En høy andel av deltakerne har behov som kommunene har problemer med å tilfredsstille, enten fordi egnede tiltak ikke er tilgjengelige, eller fordi selve det å gjennomføre

et heldagsprogram er svært krevende for disse deltakerne. Et velkjent poeng i så måte er behovet for behandlingstilbud som kan inkorporeres i deltakernes program. Det er stor villighet til å gjøre dette, men ofte finnes ikke de ønskede behandlingstilbudene. Tilpassete praksisplasser og praktisk orientert norskundervisning er andre eksempler på tilbud som ofte savnes i arbeidet med individuell tilrettelegging.

Programmets vidtfavnende profil skaper dilemmaer lokalt. På den ene siden fortsetter loven at deltakerne har et kvalifiseringsbehov og en potensiell framtid i det norske arbeidsmarkedet. Kommunene tolker dette bredt og tilbyr programdeltakelse til de aller fleste som blir bosatt, i «skal-gruppen». Så lenge det i liten grad finnes et alternativt tilbud til disse gruppene om de ikke tas inn på program, er det gode grunner til å fortsette en slik praksis. Loven er også klar på at individuelle tilpasninger kan og skal skje for å tilpasse programmet til spesielle behov og utfordringer. Samtidig skal programmet fungere kvalifiserende. Spørsmålet, som programrådgiverne selv stiller, er hvor langt de kan strekke seg før grensen for hva loven åpner for, overskrides. I praksis oppfatter vi at det finnes uoffisielle deltidsprogrammer, og at programmet gis et innhold som strekker betydningen av «kvalifiserende» langt. Det er imidlertid vanskelig å gi noe estimat for omfanget av dette, blant annet fordi gråsonene er store og de skjønnsmessige vurderingene mange.

Vi så ovenfor at mange programrådgivere understreket det positive i at introduksjonsloven har trukket flere kvinner inn i et aktivt kvalifiseringsløp. Like fullt er det i mange kommuner også slik at mangel på barnetilsyn forsinker programstart og hindrer progresjon for kvinnelige deltakere. Erfaringsmessig er kvinner også overrepresentert i noen av de gruppene der gode tiltak for individuell tilpasning etterlyses sterkest, nemlig deltakere med lite utdanningsbakgrunn og/eller store omsorgsoppgaver.

I tabell 2.10 oppsummerer vi de viktigste funnene fra implementerings- og virkemiddelvalueringen. Vi har trukket ut sentrale indikatorer på implementeringsgraden og -kvaliteten. I tillegg peker vi på faktorer som har fremmet og kan fremme implementeringen av de respektive virkemidlene videre, og faktorer som vi mener hemmer en god implementering av introduksjonsprogrammets virkemidler.

Tabell 2.10. Oppsummering av funn i implementeringsstudien

Sentrale virkemidler	Implementeringsstatus	Faktorer som fremmer	Faktorer som hemmer
Deltakelse	<p>92 % har programstart for over ¾ innen tre måneder etter bosetting.</p> <p>66 % opplever at kvalifiseringsløpet i perioder stopper opp</p>	<p>Barnehager.</p> <p>Trimesterordning?</p> <p>Mer forutsigbarhet ved Aetat-/NAV-tilbud</p>	<p>Mangel på barnehageplasser.</p> <p>Ankomst sent i skolens semestre.</p> <p>Ikke tilgang på arbeidsmarkeds tiltak.</p>
Tilrettelegging for deltakelse	<p>83 % har deltakere med behov som gjør det vanskelig å tilrettelegge program</p> <p>80 % av kommunene åpner for helserettet behandling som del av program.</p> <p>51 % av programrådgiverne sier de ikke har tilstrekkelig tilgang på behandling for traumatiserte deltakere.</p> <p>27 % av kommunene åpner for bruk av åpen barnehage som del av program.</p>	<p>Helsepersonale ansatt i flyktningtjenesten.</p> <p>Varierte tilbud til aktiviteter, gjerne praktiske/fysiske.</p> <p>Praksisorientert undervisning med tett oppfølging.</p> <p>Kapasitet til å se og ta hensyn til hele familien.</p>	<p>Dårlig tilgang på behandlingstilbud, særlig psykiatrisk.</p> <p>Dårlig tilgang på barnepass.</p> <p>Manglende praksisplasser til deltakere med liten skolebakgrunn / dårlig norsk.</p>
Introduksjonsstønad som inntektssikring	<p>90 % av kommunene utbetaler supplerende sosialhjelp. 25 % sier at mange av deres deltakere er avhengige av dette.</p>	<p>2G til alle.</p> <p>Rimelige boligløsninger.</p>	<p>2/3 av 2G.</p> <p>Kommunale forskjeller i sosialhjelpspraksis.</p>
Fraværsregler	<p>67 % av kommunene gir muntlig info både på norsk og på morsmål/tredjespråk.</p> <p>75 % av saksbehandlerne har vært i tvil om trekk.</p>	<p>Sentralt utformede info-skriv på aktuelle morsmål.</p> <p>Forståelige, spesifiserte lønsslipper.</p> <p>Få med andre yrkesgrupper i intro-tenkning – lærere, leger – info og gode rutiner.</p> <p>Jobbe med konsistent fortolkning av regelverk.</p>	<p>Kapasitet til å tilby informasjon på ulike språk.</p> <p>Programrådgiverne kjenner ikke regelverket godt nok og får ikke hjelp til fortolkning.</p>

Sentrale virkemidler	Implementerings-status	Faktorer som fremmer	Faktorer som hemmer
Individuell kartlegging og plan	<p>95 % kartlegger alle eller de fleste.</p> <p>80 % av programrådgiverne sier at deres deltakere vanligvis har IP i løpet av tre måneder.</p> <p>Det er stor variasjon i kvalitet på planene.</p> <p>Det er usikkerhet ved formulering av målsettinger.</p> <p>Det er stor oppslutning om metodikken i kommunene.</p> <p>90 % av programrådgivere mener de har tilfredsstillende tilgang på tolk.</p> <p>Bare 33 % av programrådgiverne mener de fleste deltakere har et eierforhold til sin egen plan.</p>	<p>Kompetanseutvikling.</p> <p>Interne diskusjoner og veiledning om planarbeid.</p> <p>Gode, oversiktlige maler for IP.</p> <p>Klare tidsperspektiver.</p> <p>Økonomisk spillerom.</p> <p>Bred tiltaksvidde.</p> <p>Institusjonelle løsninger som gir deltakerne mulighet til å fremme forslag til ledelsen, f.eks. deltakerråd.</p> <p>Bevissthet om hva brukermedvirkning er, og hvilken betydning det kan ha. Kompetanse på å få det til.</p>	<p>Arbeidspress.</p> <p>Dårlig maler for IP.</p> <p>Smal tiltaksvidde.</p>
Heldags-/helårsprogram	<p>85 % av kommunene oppgir at alle eller over ¾ har tilbud om heldagsprogram.</p> <p>69 % av programrådgiverne sier de har deltakere som har færre enn 37,5 t per uke. Uoffisielle deltidsprogram?</p> <p>87 % av kommunene oppgir at alle eller over ¾ har tilbud om helårsprogram.</p>	<p>Mer fleksible eller nye arbeidstidsordninger i skolen.</p> <p>Gode tiltak utover norskopplæring.</p> <p>Tilgang på helsebehandling som tiltak.</p> <p>Barnehageplasser.</p>	<p>Mangel på relevante tiltak.</p> <p>Helse.</p> <p>Mangel på barnepass.</p> <p>Skolens arbeidstidsordninger.</p>
Norskundervisning	<p>80 % av kommunene tilbyr eget undervisningsopplegg for analfabeter / de med mangelfull skolegang.</p> <p>40 % av kommunene tilbyr eget undervisningsopplegg for de med høy utdanning.</p>	<p>Språkopplæringstilbud der man får lære gjennom praksis.</p> <p>Intensive kurs for «racerne».</p>	<p>Vanskelig å finne praksisplasser for de svakeste.</p> <p>Lite volum på arbeidet, liten mulighet for differensiering.</p>

Sentrale virkemidler	Implementerings-status	Faktorer som fremmer	Faktorer som hemmer
Arbeidsrettet kvalifisering	<p>82 % av programrådgiverne bruker språkpraksis svært ofte, men i bare 12 % drives aktiv opplæring på arbeidsplassene.</p> <p>17 % av kommunene bruker yrkesrettede norskkurs / arbeidsnorsk i stor grad, 40 % i noen grad.</p> <p>90 % tilbyr arbeidspraksis.</p> <p>65 % tilbyr lønnstilskudd.</p>	<p>Nettverk i arbeidslivet.</p> <p>Egne medarbeidere med ansvar for å skaffe praksisplasser.</p> <p>Ressurser til å følge opp i praksis.</p> <p>Mobilisere voksenopplæringen til å være med på å utvikle arbeidsrettede kursopplegg.</p> <p>Gode samarbeidsrelasjoner med Aetat lokal / NAV-arbeid</p>	<p>Manglende tilgang på egnede praksisplasser.</p> <p>Manglende tilgang på yrkesrettede kurs.</p> <p>Dårlig samarbeidsrelasjoner med NAV-arbeid.</p>
Utdanningsrettet kvalifisering	<p>56 % av kommunene kan tilby fag i videregående skole.</p> <p>Det er store interkommunale forskjeller i tilbudet av grunnskolefag.</p>	<p>Klargjøring av rettigheter og ansvarsforhold når det gjelder videregående opplæring.</p> <p>Interkommunale løsninger.</p> <p>Kunnskap om utdanningssystem og godkjenningsordninger.</p>	<p>Små kommuner, få deltakere.</p> <p>Dårlig tilgang til videregående opplæring for voksne.</p> <p>Svak veiledning.</p>
Tett oppfølging	<p>16 % har øvre grense for antall deltakere per programrådgiver; 30 % har andre typer begrensninger på arbeidsbelastning.</p> <p>68 % kontakter deltaker ved første gangs fravær.</p> <p>71 % av kommunene praktiserer en modell der en programrådgiver følger opp alle sider ved deltakerens liv.</p>	<p>Grenser for arbeidsbelastning.</p> <p>Rutiner for å diskutere/dele ansvar for vanskelige saker.</p>	<p>For mange deltakere per programrådgiver.</p> <p>For mange oppgaver utover programrådgiverjobben</p>

3 Organisering og kompetanse

Introduksjonsloven legger sterkere føringer på norske kommuners introduksjonsarbeid enn tidligere. I kapittel 2 var temaet i hvilken grad og på hvilken måte kommunene har iverksatt introduksjonslovens formelle krav og øvrige anbefalinger. Kommunene har likevel fortsatt et stort handlingsrom til å avgjøre hvordan de vil organisere det lokale arbeidet, og hva de prioriterer innenfor de rammene loven setter. I dette kapitlet retter vi derfor søkelyset mot de organisatoriske virkemidlene kommunene råder over i introduksjonsarbeidet, hvilke valg de gjør, og hvilke rammer som påvirker disse valgene. Hvor har norske kommuner valgt å plassere introduksjonsarbeidet i kommunens struktur, hvem samarbeides det med og om hva, og hvordan prioriterer ledelsen? Loven har også medført nye oppgaver og til dels en ny rolle for mange av de som arbeider direkte med de nyankomne. Vi retter derfor søkelyset mot programrådgiverrollen og kartlegger hvordan kommunene har organisert programrådgivernes oppgaver, hvordan programrådgiverne opplever sin egen arbeidssituasjon, og i hvilken grad og på hvilke områder programrådgiverne opplever å ha behov for faglig påfyll.

Vi så i kapittel 2 at introduksjonsprogrammet er gjennomgående iverksatt i de fleste bosettingskommunene. På noen områder finner vi likevel variasjoner, og det er interessant å undersøke nærmere hva som bidrar til å skape disse. Hvordan kommunene har organisert introduksjonsarbeidet, og hvordan de har tilrettelagt programrådgivernes oppgaver, kan være en del av forklaringen på variasjoner i iverksettingen av loven. Den informasjonen som framkommer i dette kapitlet om hvordan kommunene har organisert introduksjonsarbeidet, vil derfor tas med videre til kapittel 4, der søkelyset rettes mot hva som kan forklare de kommunale variasjonene i implementering, som vi tross alt finner i surveymaterialet.

3.1 Organisering

Norske kommuner står fritt til å velge hvordan de vil organisere introduksjonsarbeidet. Dette har resultert i en rekke ulike løsninger, blant annet i hvor arbeidet er forankret. Tidligere lå det meste av ansvaret for nyankomne flyktningers første møte med det norske samfunnet hos sosialkontoret, en løsning som møtte mye kritikk mot slutten av 1990-tallet. Kritikken bygget på at sosialkontoret var etablert som et siste økonomisk

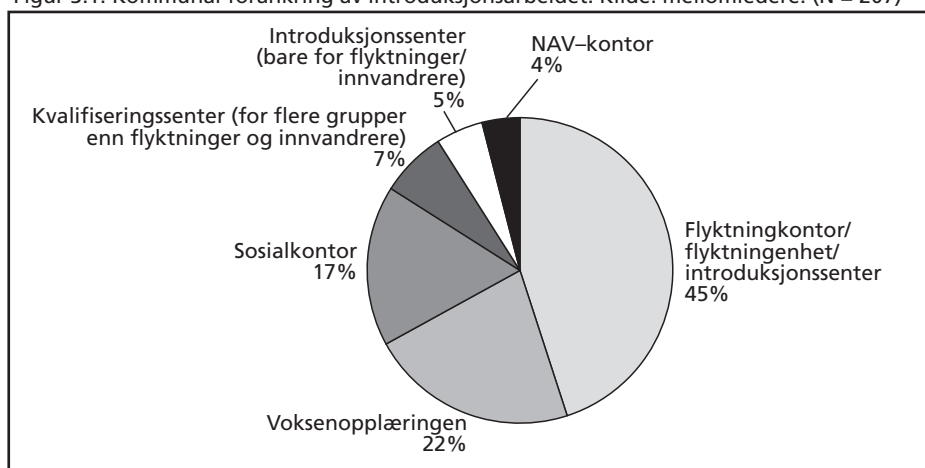
sikkerhetsnett for etniske nordmenn som av ulike årsaker havnet i vansker, ikke som en portal for nyankomne flyktninger og innvandrere med behov for en introduksjon til norsk språk og det norske samfunnet. Et av argumentene var at nykommerne, gjennom sosialhjelpen, ble sluset inn i et system som gradvis gjorde dem lite egnet for det norske arbeidsmarkedet. Klientifisering og umyndiggjøring var to stikkord i den kritikken som ble fremmet.

I 2002 oppga 30 prosent av bosettingskommunene at introduksjonsarbeidet var forankret ved sosialkontoret eller sosialtjenesten, et tall som hadde endret seg lite da UDI året etter gjennomførte en liknende kartlegging (UDI 2003). Den vanligste løsningen var et eget flyktning- eller innvandrerkontor, som var valgt i 49 prosent av kommunene. Nær 80 prosent av kommunene hadde dermed plassert introduksjonsarbeidet i en av disse to etatene/kontorene.

Fram mot 2007 har det skjedd en dreining vekk fra sosialkontorene. Nå oppgir bare 21 prosent av kommunene at introduksjonsprogrammet er forankret innenfor sosialkontoret. Voksenopplæringen tar imidlertid en større rolle – fra 8 prosent i 2002 til 28 prosent i 2007. Den vanligste løsningen er like fullt et eget flyktningkontor eller introduksjonssenter kun for flyktninger og innvandrere (50 prosent).

NAV-reformen er fortsatt i startgropen, og eventuelle erfaringer med denne løsningen er derfor vanskelig å lese ut av surveydataene. Vi vil i stedet trekke fram noen erfaringer med denne organisatoriske forankringen på grunnlag av kommunebesøkene. En av besøkskommunene var allerede organisert som del av NAV, i flere andre var en slik omstilling under planlegging. De som var negative til å gå inn i NAV, argumenterte for at de i mindre grad ville få rom til å drive tett oppfølging innenfor NAV-systemet. De

Figur 3.1. Kommunal forankring av introduksjonsarbeidet. Kilde: mellomledere. (N = 207)



Kilde: Utlendingsdirektoratet februar 2003: Introduksjonsordning for nyankomne flyktninger og innvandrere – hvor langt har kommunene kommet?

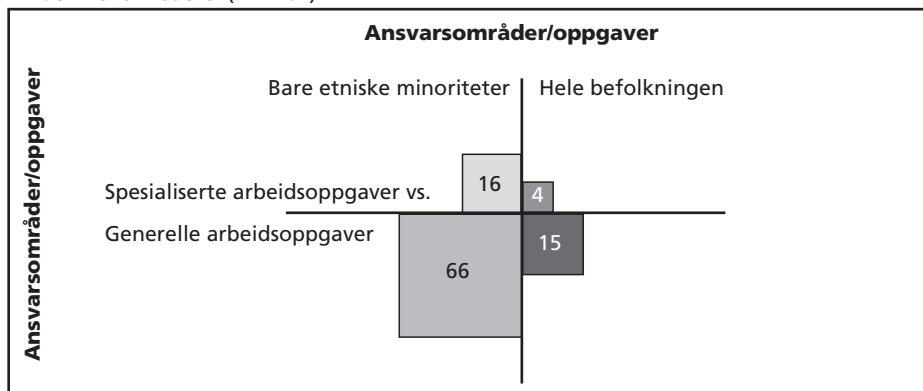
var skeptiske til om NAV ville klare å leve opp til sine målsettinger om arbeidsretting og fryktet at flyktninger igjen vil loses inn i et system dominert av sosial- og trygdeorientert tenkning. Tilhengerne av NAV-organisering av introduksjonsprogrammet vektla muligheten til å følge opp deltakerne over lengre tid og muligheten til å trekke veksler på et bredere fagmiljø innenfor NAV-systemet. Der introduksjonsdeltakerne nå, i den grad de ikke får arbeid/skoleplass etter to år, forsvinner videre inn i andre velferdssystemer, så NAV-tilhengerne for seg at de kunne følge dem opp over lengre tid innenfor rammene av NAV og dermed trekke på den relasjonen som allerede var etablert med deltakeren. Muligheten for et bedret samarbeid med sosialkontoret knyttet til hvem som ikke skal delta i program, og deres alternativer videre knyttet til stønadsform og oppfølging ble også trukket fram som en positiv mulighet innenfor NAV-strukturen. Et sentralt spørsmål når det gjelder NAV-organisering av introduksjonsprogrammet, er hvilke implikasjoner dette får for relasjonen til den kommunale voksenopplæringen. Mens noen kommuner planlegger å ta denne inn i NAV, har andre lagt seg på en løsning hvor voksenopplæringen står utenfor og blir en tilbyder av kvalifiseringstiltak på linje med andre kursleverandører. I én besøkskommune hadde de valgt nettopp denne modellen og argumenterte for at dette var en naturlig organisatorisk løsning som også ville gi større frihet når det gjelder å velge tilbud fra andre leverandører. På den andre siden skapte dette nye utfordringer i å ivareta det som hadde vært et meget tett og godt samarbeid. Mye energi ble rettet mot å få systemene på plass innad i NAV-kontoret. Voksenopplæringen på sin side hevdet at de i rollen som leverandør fikk mindre fleksibilitet når det gjaldt å utarbeide individuelle opplegg for deltakerne, enn de hadde hatt da de var del av flyktningkontoret.

Programrådgiverne – gruppespesialisering og oppgavebredde

For de fleste flyktninger er møtet med bosettingskommunen også et møte med sin programrådgiver. I de kvalitative intervjuene forteller programrådgiverne om hvordan de møter flyktningene på flyplasser, tog og busstasjoner, installerer dem i nye boliger, viser dem rundt, hjelper dem å fylle ut papirer og, etter hvert, tar dem med til flyktningkontor og voksenopplæring for å starte arbeidet med kartlegging, individuell plan og grunnleggende kvalifisering. I begynnelsen er kontakten mellom deltaker og programrådgiver gjerne hyppig og intens. Lenger ut i løpet vil behovet for oppfølging ofte bli mindre, mens det øker igjen mot slutten når behovet for å forberede seg til tiden etter programmet blir større. Noen programrådgivere mener at det er et behov for oppfølging også i den første tiden etter programslett.

Kommunene har valgt noe ulike løsninger for programrådgiverrollen. Vi har for oversiktens skyld skissert fire grader av spesialisering ut fra ulike kombinasjoner av spesialisering knyttet til brukergrupper og ansvarsområder slik de kan leses ut at surveydataene. Fordelingen er illustrert i figur 3.2. Den mest spesialiserte modellen er i

Figur 3.2. Grad av spesialisering i programrådgivernes brukergrupper og ansvarsområder. Kilde: mellomledere. (N = 207)



bruk i 16 prosent av kommunene. Der jobber programrådgiverne kun med etniske minoriteter og har i tillegg faglig eller tematisk avgrensede arbeidsoppgaver overfor sine deltakere som for eksempel økonomirådgivning, yrkesveiledning eller kontakt med arbeidsgivere som tilbyr praksisplasser. Den vanligste løsningen (65 prosent) er imidlertid at programrådgiverne er spesialisert med tanke på målgruppen, men har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjon. Denne typen spesialisering er, kanskje ikke overraskende, mer vanlig i kommuner der introduksjonsprogrammet er forankret enten i voksenopplæringen eller i en flyktningenheter / et flyktningkontor (90 prosent har valgt denne løsningen), enn i kommuner som har valgt å legge introduksjonsprogrammet til NAV, sosialkontor eller kvalifiseringssenter (63–65 prosent har valgt denne løsningen). I NAV, sosialkontor og kvalifiseringssenter kommunene finner vi flertallet av de kommunene der programrådgiverne har lavest spesialiseringsgrad – i denne sammenhengen at de arbeider mot hele befolkningen og med sammensatte oppgaver. I 30 prosent av disse kommunene forholder programrådgiverne seg til brukergrupper fra hele befolkningen og har et helhetlig ansvar for sine deltakere i introduksjonsordningen.

En slik modell der programrådgiverne har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjon, står imidlertid ikke nødvendigvis i motsetning til å ha andre ansatte med mer spesialiserte oppgaver. Dette vil imidlertid være mest aktuelt i større kommuner. De av besøkskommunene som hadde ansatte med spesialiserte oppgaver, rapporterte om hovedsakelig positive erfaringer med å ha egne medarbeidere med ansvar for blant annet praksisplasser, praktisk arbeid i forbindelse med bosetting (skaffe bolig, møbler osv.), helse og økonomisk saksbehandling.

Tidligere evalueringer har trukket fram modellen med en kontaktperson med et helhetlig ansvar som en god, men også utfordrende modell (Djuve et al. 2001). Den

er god, fordi programrådgiverne får oversikt over alle sider ved den enkelte deltakers introduksjon og dermed lettere kan identifisere både muligheter, hindringer og løsninger i kvalifiseringsløpet, og fordi en hovedkontakt inn i det offentlige apparatet åpner opp for bedre kommunikasjon og større tillit mellom rådgiver og deltaker. Den er utfordrende, fordi rådgiverne møter store faglige krav når de skal opparbeide seg tilstrekkelig kunnskap for å utforme et individuelt tilrettelagt program for svært ulike deltakere, og fordi en tett relasjon til enkeltpersoner og deres skjebner kan være givende, men også belastende. En av evalueringens anbefalinger var derfor å sette et tak på hvor mange deltakere hver kontaktperson kunne ha ansvar for, anslagsvis 25–30 personer (ibid.).

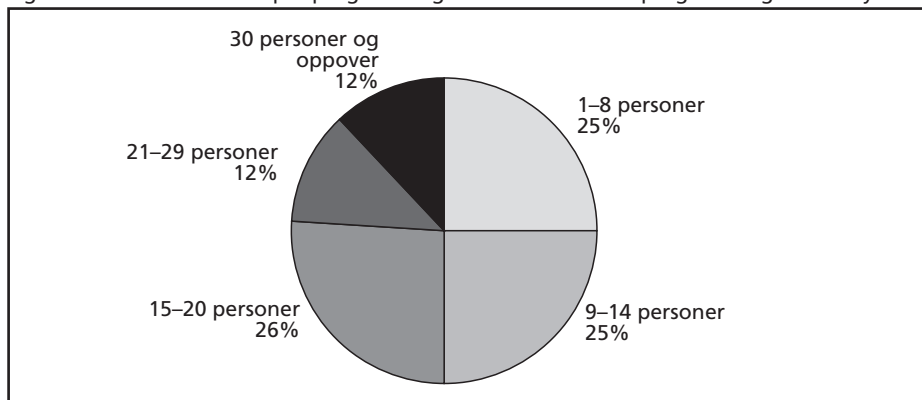
Ved inngangen til 2007 hadde bare 16 prosent av kommunene satt en øvre grense for hvor mange deltakere hver rådgiver skal ha ansvar for. Blant de kommunene som har oppgitt hvor de har satt grensen, varierer dette fra 7 til 50. Det vanligste er å sette grensen et sted mellom 20 og 30 deltakere. I tillegg har nærmere 30 prosent av kommunene begrenset antall deltakere for programrådgiverne på andre måter. Nærmere halvparten av kommunene har dermed en form for systematisk vurdering av hvor mange eller hva slags deltakere det er rimelig å forvente at programrådgiverne rekker over. Noe over halvparten har det ikke.

I tråd med mellomledernes besvarelser finner vi, ikke uventet, også et enormt spenn når programrådgiverne oppgir hvor mange deltakere de har ansvar for. Programrådgivernes svar varierer fra 50 til 2.⁷ Halvparten av programrådgiverne har oppfølgingsansvar for færre enn 15 personer. Om lag 25 prosent av programrådgiverne har ansvar for 15–20 personer, 12 prosent har ansvar for 21–29 personer, og 12 prosent har ansvar for 30 eller flere deltakere. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at nærmere 40 prosent av kommunene har hatt under 15 deltakere totalt i programmet i den perioden evalueringen gjelder. Tallene tar heller ikke hensyn til deltidsarbeid eller at programrådgiverne også kan ha andre arbeidsoppgaver enn programrådgiverfunksjonene. Nesten ni av ti programrådgivere oppgir at de har andre typer arbeidsoppgaver enn saksbehandling for / oppfølging av personer omfattet av introduksjonsordningen.⁸ Dette dreier seg i all hovedsak om oppfølging av flyktninger og innvandrere som ikke deltar i introduksjonsprogrammet (62 prosent) eller undervisningsarbeid (50 prosent).

⁷ Programrådgiverne fylte selv ut antallet personer de hadde oppfølgingsansvar for. Det er på basis av dette vi har kommet fram til gjennomsnitt og frekvenser. Der det er oppgitt omtrentlige tall, har vi konsekvent rundet nedover. Snittet er beregnet på basis av de programrådgiverne som bare har svart på saksbehandlersurveyen (grunnen er at de som også har svart på mellomledersurveyen, normalt ivaretar både leder- og saksbehandlerfunksjoner og dermed per definisjon har en deltidsstilling som programrådgiver). Vi må anta at det er en tendens til at disse tallene undervurderer antall deltakere per årsverk da det er trolig at mange av respondentene med få deltakere jobber i deltidsstilling uten at vi har kunnet korrigerer for dette.

⁸ Analysen er gjort etter at de programrådgiverne som også jobber som leder, er tatt ut.

Figur 3.3. Antall deltakere per programrådgiver. Prosent. Kilde: programrådgiversurvey



3.2 Samarbeid

Tidligere studier, i både Norge, Sverige og Danmark, har dokumentert til dels store samarbeidsutfordringer knyttet til introduksjon av nyankomne flyktninger og innvandrere. Kommunene har et koordineringsansvar for introduksjonsordningen og skal dermed kunne trekke inn relevant kompetanse og relevante tilbud fra andre offentlige aktører ved behov. Særlig sentralt er samarbeidet med voksenopplæringen og med Aetat lokal / NAV-arbeid, men også andre kommuner, lokale arbeidsgivere, helsevesenet og frivillig sektor vil være relevante partnere. I dette delkapitlet ser vi nærmere på kommunenes samarbeidsprofil: Hvem samarbeider de med i introduksjonsarbeidet, hvordan foregår samarbeidet, og hvem samarbeides det fortsatt lite med? Hva kjennetegner kommuner med en bred samarbeidsprofil – og hva kjennetegner kommuner som fortsatt har få lokale samarbeidspartnere?

Interkommunalt samarbeid

Et interkommunalt samarbeid kan øke bredden i tiltaksviften og muliggjøre en bedre individuell tilpasning både innen norskopplæring og innen språk- eller arbeidspraksis. Det åpner også opp for at mindre kommuner, enten sammen eller ved å knytte seg til en større og mer erfaren bosettingskommune, kan sørge for jevnlig kompetanseutvikling og erfaringsutveksling blant programrådgivere og andre involverte aktører. På den andre siden kan koordineringsutfordringene være betydelige. Lang reisetid for deltakerne og svekket tilhørighet til bostedskommunen har også vært fremme som bekymringspunkter (Lund 2003).

Nærmere 40 prosent av kommunene er med i et interkommunalt samarbeid, enten i form av felles administrasjon av introduksjonsprogrammet (5 prosent), felles voksenopplæring (32 prosent) eller begge deler (3 prosent). Interkommunalt samarbeid i

sin mest omfattende form ser dermed ut til å ha blitt noe mer utbredt siden 2004, da 30 prosent av kommunene enten hadde felles voksenopplæring eller flyktningtjeneste/introduksjonssenter eller begge deler (Utlendingsdirektoratet 2004). Det er først og fremst andelen kommuner som er en del av en interkommunal flyktningtjeneste/introduksjonssenter, som har økt disse tre årene.

Interkommunalt samarbeid i sin mest forpliktende form finnes i all hovedsak i kommuner med en middels eller lav bosetting. Blant de kommunene som har de mest omfattende formene for interkommunalt samarbeid, finner vi ingen som samlet sett har bosatt flere enn 64 flyktninger de siste tre årene. Dette utelukker ikke at en del små bosettingskommuner kjøper introduksjonsprogram av større kommuner. Blant de aller minste bosettingskommunene finner vi også eksempler på at introduksjonsarbeidet er helt overtatt av en samarbeidskommune, mens bosettingskommunen sitter igjen med et mindre administrativt ansvar, blant annet for å skaffe bolig. Noe over 30 prosent av kommunene oppgir at de i stor eller i noen grad kjøper tjenester fra andre kommuner. 18 prosent av kommunene oppgir at de i stor eller noen grad selger tjenester til andre kommuner.

Det foregår også erfaringsutveksling mellom kommuner, til dels i betydelig omfang. Over 80 prosent av kommunene utveksler regelmessig i stor eller noen grad erfaringer med andre kommuner om introduksjonsarbeidet. Om lag like mange deltar også i felles prosjekter eller fagfora med andre kommuner, med tanke på kunnskapsutvikling. Samarbeid om språkpraksissteder eller hospitering er mindre vanlig, og finner sted i stor eller noen grad bare blant en fjerdedel av kommunene.

Samarbeidspartnere i det lokale introduksjonsarbeidet

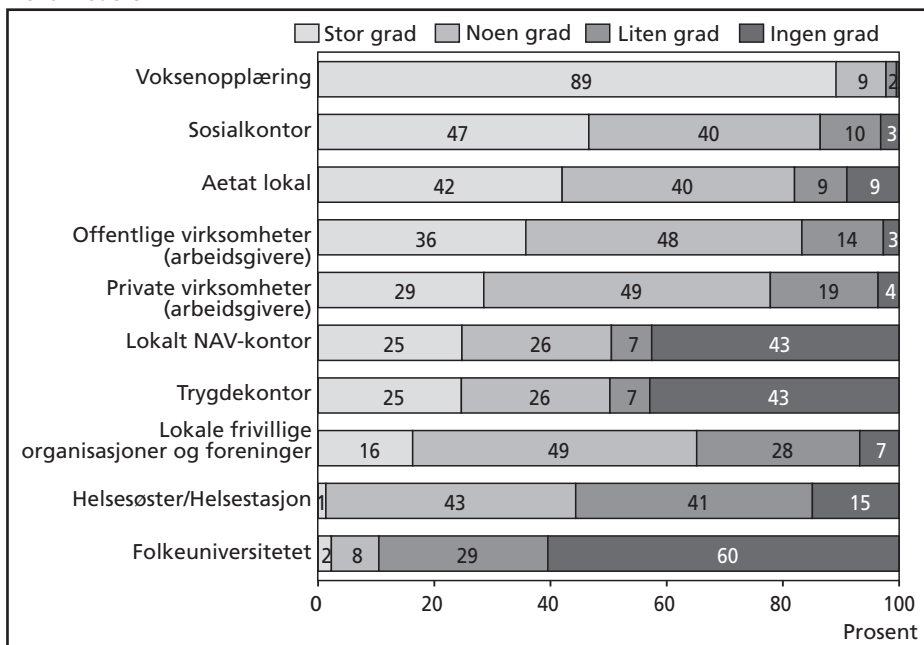
De fleste kommuner forholder seg i størst grad til *primæraktørene* innen introduksjonsarbeidet – voksenopplæringen, sosialkontor og Aetat lokal / NAV-arbeid. De oppfattes vanligvis som de viktigste samarbeidspartnere i programmet, og det er derfor overfor disse aktørene at kommunene ofte legger ned størst innsats for å etablere effektive rutiner og gode samarbeidsrelasjoner (Djuve et al. 2001). Voksenopplæringen spiller en viktig rolle for deltakerne allerede fra dag én i programmet. For mange fylles mye av den første tiden opp med norskundervisning og aktiviteter knyttet til det å lære språket. Aetat lokal / NAV-arbeid kommer gjerne inn på et senere tidspunkt i deltakernes introduksjonsløp. I en del av besøkskommunene var det en bevisst strategi å «spare» Aetats tiltak til slutten av programmet eller, for deltakere med et lengre kvalifiseringsløp foran seg, til etter introduksjonsprogrammet. Vi ser også at kommunene, gjennom flyktningtjenesten, i stor grad tar på seg oppgaven å finne arbeidspraksissteder for deltakerne. Om lag en av fire mellomledere svarer at Aetat lokal / NAV-arbeid vanligvis er de som skaffer arbeidspraksissteder til deltakerne. De øvrige oppgir imidlertid at det er kommunen selv (47 prosent), voksenopplæringen (13 prosent) eller deltakerne selv (3

prosent) som vanligvis finner fram til arbeidsplasser der de kan ha praksis. Inntrykket bekreftes av spørreundersøkelsen blant programrådgivere, der like under 50 prosent svarer at de vanligvis skaffer arbeidspraksisplasser til deltakerne selv, og om lag like mange tar også ansvaret for oppfølgingen mens deltakerne er i praksis.

For å oppnå målsettingene om heldags- og helårsprogram, med både språkpraksis og arbeidspraksis som viktige bestanddeler, er det åpenbart en fordel å etablere samarbeidsrelasjoner også med lokale virksomheter. Hvis vi bruker mellomledernes vurderinger som utgangspunkt, spiller både offentlige og private arbeidsgivere en større rolle nå enn tidligere. 43 prosent av kommunene samarbeider i stor grad enten med offentlige eller private virksomheter. Lokale arbeidsgivere trekkes dermed fram som en sentral samarbeidspartner av nesten like mange kommuner som Aetat lokal / NAV-arbeid og sosialkontoret. I noe over 20 prosent av kommunene er det dessuten gjort vedtak om at kommunale virksomheter skal stille et visst antall språk- eller arbeidspraksisplasser til disposisjon for deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er rimelig å tolke slike formaliseringer som et uttrykk for at introduksjonsarbeidet har en høy prioritet lokalt, og at både prioriteringen av arbeidet og kravet om at det stilles plasser til rådighet, vil lette tilgangen til praksisplasser for deltakerne.

Tidligere forskning peker i retning av at flyktninger har høyere risiko enn andre grupper for å være sosialt isolert og for å føle seg ensomme (Djuve og Hagen 1995:69;

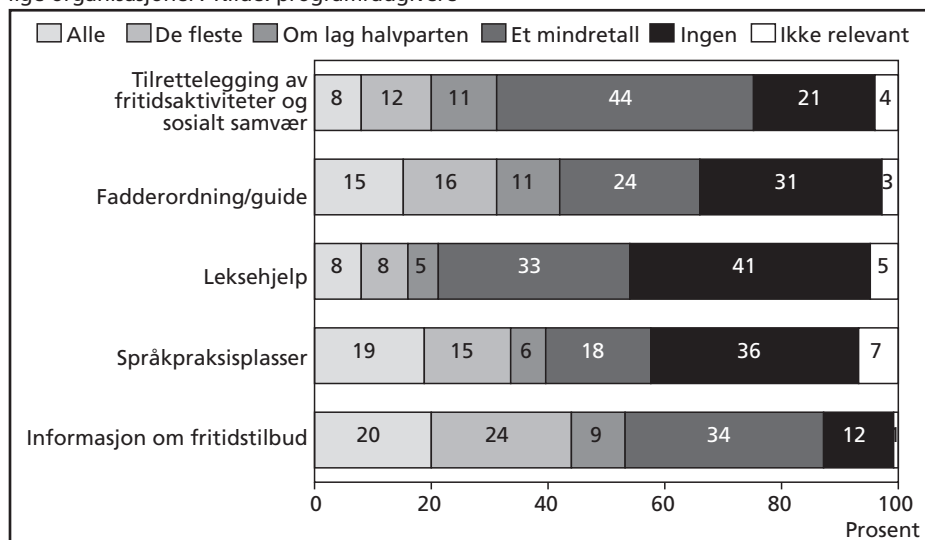
Figur 3.4. Samarbeidspartnere i introduksjonsarbeidet, etter samarbeidets omfang. Kilde: mellomledere



Blom 1997). Samtidig vet vi at et sosialt nettverk er viktig både for trivsel og for utvikling av norskferdigheter, og at slike nettverk kan være en døråpner videre inn både i arbeidsliv og i samfunnsliv for øvrig. Fra evalueringen av de første 16 prøveprosjektene med introduksjonsordningen vet vi at kommuner som prioriterte kontakten med lokale idrettsforeninger og andre frivillige organisasjoner, i større grad enn andre kommuner hadde deltakere som i løpet av tiden i programmet både ble medlem av flere organisasjoner og rapportere om at de hadde fått flere venner (Djuve et al. 2001). Vi så imidlertid også at det først og fremst var kommuner som hadde noe erfaring med arbeidsmetodene som skulle prøves ut, og som hadde fått på plass nye samarbeidsformer med både voksenopplæring og Aetat lokal / NAV-arbeid, som hadde kapasitet til å prioritere denne siden ved deltakernes introduksjon. Det er derfor interessant å undersøke i hvilken grad kommunene, to år etter at introduksjonsloven ble innført, har etablert et samarbeid med lokale frivillige organisasjoner.

Lokale frivillige organisasjoner og foreninger involveres ifølge mellomlederne bare i begrenset grad som samarbeidspartnere. Bare 16 prosent av kommunene sier de i stor grad samarbeider med disse aktørene, og nesten 30 prosent av kommunene har lite eller ikke noe samarbeid på plass. Programrådgiverne har imidlertid fått direkte spørsmål om hvor stor andel av de deltakerne de har ansvar for, som mottar ulike former for tilbud fra frivillige organisasjoner (figur 3.5), og deres svar gir et noe mer nyansert bilde av relasjonen til de frivillige organisasjonene. Om lag halvparten av programrådgiverne oppgir at mellom 50 og 100 prosent av deres deltakere har fått informasjon om fritidstilbud fra frivillige organisasjoner. Nærmere 40 prosent svarer også at halvparten eller flere av de deltakerne de har ansvar for, har fått tilbud om fadderordning eller

Figur 3.5. Omtrent hvor stor andel av deltakerne du har ansvar for, får følgende tilbud av frivillige organisasjoner? Kilde: programrådgivere



flyktningguide. Det er også verdt å merke seg at så mange som 35 prosent av programrådgiverne oppgir at alle, eller nesten alle, av deres deltakere har fått språkpraksisplass gjennom frivillige organisasjoner. I disse kommunene spiller dermed frivillig sektor en viktig rolle, ikke bare med tanke på å utvide de nyankomnes sosiale nettverk, men også direkte ved at de blir en del av programmets formelle tiltaksvifte. Denne undersøkelsen går ikke dypere inn i forutsetningene for at frivillig sektor kan spille en rolle innenfor introduksjonsprogrammet. I en tidligere studie av andre runde med forsøk knyttet til introduksjonsprogrammet konkluderes det imidlertid med at frivillig sektor trolig kan tildeles en større rolle i introduksjonsarbeidet under forutsetning av at kommunene i større grad tar initiativ overfor sektoren, i større grad informerer deltakerne sine om hvilke fritidstilbud som finnes der de bor, og til sist også vurderer muligheten for å bidra med noe finansiering av de frivillige organisasjonenes drift av eventuelle tilbud til de nyankomne (Lund 2003:106–107).

Helsetjenesten er fortsatt i liten grad involvert i introduksjonsarbeidet i over halvparten av kommunene. I lys av kommunenes egne vurderinger av hvor stor andel av deltakerne som har behandlingskrevende lidelser, er dette uheldig, og som antydning i kapittel 2 er det grunn til å anta at en rekke av de deltakerne som har behov for helsemessig oppfølging knyttet til psykiske plager, ikke får dette. Hjelp for psykiske lidelser er mangelvare, ikke bare for flyktninger, men også for befolkningen for øvrig. Det er heller ikke gitt at den lokale helsetjenesten i alle kommuner har tilstrekkelig kompetanse om traumer knyttet til flukt. Det er like fullt en del kommuner som med hell har etablert samarbeid der helsesøster eller andre er tilknyttet flyktningkontor eller introduksjons-senter i deltidsstilling, eller som en deltaker i tverrfaglige team ved behov.

Tverrfaglige team

Tverrfaglige team er ifølge mellomlederne i bruk i over 70 prosent av kommunene. Et tverrfaglig team er her definert som at saksbehandlere fra ulike etater/instanser møtes for å drøfte utformingen av introduksjonsprogrammet for den enkelte deltaker. I nesten halvparten av kommunene er tverrfaglige team forankret i skriftlige samarbeidsavtaler. I øvrige kommuner baserer samarbeidet seg på uformelle avtaler mellom partene eller på en kombinasjon av skriftlige avtaler med noen aktører og uformelle avtaler med andre.

Noe av hensikten med tverrfaglige team, er at kommunen, vanligvis ved programrådgiveren, kan trekke inn de aktørene som er mest relevante for å utarbeide et individuelt tilpasset introduksjonsopplegg for den enkelte deltaker. I praksis betyr dette at det finnes en rekke ulike kombinasjoner med hensyn til hvilke aktører som er relevante å trekke inn i teamet, avhengig av hvilke behov den enkelte deltaker har. Programrådgiverens to primære samarbeidspartnere – voksenopplæringen og Aetat lokal / NAV-arbeid, er faste teamdeltakere i henholdsvis 60 prosent og 15 prosent av kommunene.

Deltakeren er fast til stede på møtene i 50 prosent av kommunene og helsestasjon eller helsesøster i 10 prosent.

25 prosent av de kommunene som bruker tverrfaglige team, har etablert en struktur der programrådgiver, deltaker og voksenopplæring alltid er til stede under teammøtene og de øvrige aktørene etter behov. På det andre ytterpunktet (i 10 prosent av kommunene med tverrfaglige team) finner vi kommuner der programrådgiveren vurderer fra møte til møte hvilke aktører som skal inviteres. Dette betyr ikke nødvendigvis at sammensetningen av teamet er mindre relevant. Modellen kan imidlertid være mer sårbar for kapasitetsbegrensninger og prioriteringer i samarbeidende etater enn en mer formalisert modell.

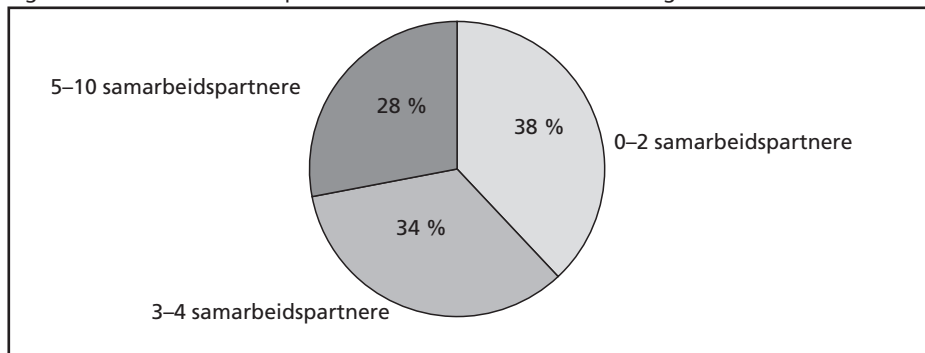
Kommunenes samarbeidsprofil – bred eller smal?

Hvem kommunene samarbeider med i introduksjonsarbeidet, hvor omfattende samarbeidet er, og hvilken form det tar, varierer i så stor grad at det er lite aktuelt å lage noen utfyllende oversikt over alle kombinasjoner. Hvor mange samarbeidspartnere kommunen har, og hvor omfattende samarbeidet er, kan likevel gi en pekepinn om kommunene har en bred eller smal samarbeidsprofil med tanke på de videre analysene. Figur 3.6 viser hvordan kommunene fordeler seg, gruppert etter hvor mange samarbeidspartnere de oppgir å ha involvert i stor grad i det lokale introduksjonsarbeidet.

Nær 30 prosent av kommunene har en bred samarbeidsprofil og samarbeider i stor grad med mellom fem og ti aktører. Om lag like mange – 34 prosent – oppgir at de har tre–fire viktige samarbeidspartnere, og nesten 40 prosent har det vi her klassifiserer som en smal samarbeidsprofil, med to eller færre samarbeidspartnere de har omfattende kontakt med.

Det er ikke overraskende at de bredeste samarbeidsprofilene er mest vanlig i de største kommunene. Kommuner med lang erfaring i å bosette flyktninger og innvandrere har også en bredere samarbeidsprofil enn kommuner med kort eller ustabil bosettingshistorikk. Erfaring med bosettingsarbeid ser i denne sammenhengen ut til å være mer vesentlig enn hvorvidt kommunen har startet opp introduksjonsprogram før ordningen ble obligatorisk eller ikke. De smaleste samarbeidsprofilene finner vi dermed i kommuner som har en ustabil og lite omfattende bosetting av flyktninger. Det er også en tendens til at mellomledere som opplever at introduksjonsarbeidet i liten grad er prioritert i den politiske ledelsen, er overrepresentert i gruppen av kommuner med en smal samarbeidsprofil.

Figur 3.6. Antall samarbeidspartnere det samarbeides med «i stor grad». Kilde: mellomledere



3.3 Ledelse

Tydlig og målrettet ledelse kan være en av flere faktorer bak en vellykket gjennomføring av politiske reformer. Slik ledelse skjer på flere nivåer. De sentrale føringene for hva slags tilbud kommunene skal ha på plass for nyankomne, er selvsagt blitt både mer omfattende og mer tydelige etter innføringen av introduksjonsloven. Samtidig har den enkelte kommune fortsatt et stort handlingsrom til å opp- eller nedprioritere introduksjonsarbeidet i form av ressurser og synlighet i det kommunale apparatet. I de følgende avsnittene ser vi nærmere på mellomledernivåets oppfatning av økonomisk handlingsrom og støtte fra politisk ledelse, bruk av resultatmål og prioritering av egenskaper i forbindelse med ansettelse. Først presenteres kort bakgrunnskjennetegn ved mellomlederne i undersøkelsen.

Mellomledere – bakgrunnskjennetegn

- 68 prosent av mellomlederne er kvinner, og over halvparten er 50 år eller eldre. 21 prosent er under 40 år.
- 8 prosent har selv innvandret til Norge, om lag halvparten av disse er fra et land utenfor Vesten.
- Mellomlederne har gjennomgående høy utdanning, 30 prosent fra universitet og 59 prosent fra høyskole. De to største utdanningsgruppene er sosionomer (26 prosent) og pedagoger/spesialpedagoger (25 prosent). I tillegg er 12 prosent samfunnsvitere. De resterende 37 prosentene plasserer seg i kategorien annet. Den omfatter blant annet politifolk, jurister, historikere, vernepleiere, journalister, realister, religionsvitere, økonomer og ingeniører.

- De aller fleste har jobbet med andre oppgaver tidligere. 30 prosent har bakgrunn fra privat sektor, 30 prosent som lærer, 30 prosent som saksbehandler ved sosialkontor eller innen flyktningsjeneste.
- Erfaringen innenfor flyktningsfeltet er også omfattende. 30 prosent har tre–fem års erfaring, 25 prosent har seks–ti års erfaring, og 15 prosent har jobbet med flyktninger i ti år eller mer. 13 prosent har jobbet med flyktninger i to år eller mindre.
- Om lag 60 prosent av mellomlederne i undersøkelsen har personalansvar.

Forankring av arbeidet

De fleste av mellomlederne – 81 prosent – opplever at det i stor eller noen grad er politisk vilje til å prioritere introduksjonsarbeidet i kommunen. Under kommunebesøkene var det imidlertid flere som etterlyste større engasjement for flyktningsarbeidet i det øvrige kommunale og statlige apparatet. Mange formidlet en opplevelse av at alt ansvar for flyktninger var delegert til flyktningskontoret (eventuelt introduksjons-senteret), og at andre etater i praksis fraskrev seg sitt ansvar ved å sende flyktingene tilbake til flyktningskontoret med spørsmål som egentlig burde blitt håndtert i det ordinære offentlige apparatet.

Et visst økonomisk handlingsrom kan være viktig for de som har ansvar for å omsette lover og forskrifter til et praktisk introduksjonsprogram. Under utprøvingen av introduksjonsprogrammet på slutten av 1990-tallet var det data som tydet på at ledere med et visst økonomisk handlingsrom lettere fant gode løsninger for å etablere et hel-dagstilbud til deltakerne og for å fylle programmet med et bredere spekter av innhold (Djuve et al. 2001). I 2007 svarer om lag en av fire mellomledere at de i stor grad har økonomisk handlefrihet til, for eksempel, å kjøpe ekstra tjenester i forbindelse med gjennomføringen av introduksjonsprogrammet.

Under kommunebesøkene spurte vi nærmere om hvordan økonomien var organisert, og om dette ga et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom. De tre hovedmåtene å organisere økonomien på var:

- 1 Flyktningsheten disponerer integreringstilskuddet og har dermed også ansvar for å kanalisere integreringsmidler videre til andre enheter som har utgifter i forbindelse med bosetting av flyktninger.
- 2 Flyktningsheten har fått tildelt et eget budsjett med varierende grad av romslighet.
- 3 Flyktningsheten er inne på et felles budsjett med en større enhet, for eksempel sosialtjenesten.

Vårt inntrykk er at forskjellen mellom modell 1 og 2 er liten i forhold til opplevelsen av økonomisk handlingsrom. Det informantene under kommunebesøkene oppfattet som viktig, var at de som er ansvarlige for flyktningarbeidet, kan gjøre sine egne strategiske valg når det gjelder økonomi, fortrinnsvis ved at de har et eget budsjett. For øvrig mente de det er romsligheten i det budsjettet man faktisk har tilgjengelig, som er avgjørende, ikke hvorvidt man har ansvar for det totale integreringstilskuddet eller ikke.

Resultatmål

Å operasjonalisere målsettingene for det lokale introduksjonsarbeidet kan være et viktig styringsredskap både i det lokale og i det nasjonale introduksjonsarbeidet. Enkelte kommuner har formulert resultatmål for sitt arbeid i en årrekke. For eksempel fikk Bærum kommune mye oppmerksomhet for sin målsetting om at 70 prosent av deltakerne skulle være i arbeid eller utdanning innen to år etter bosetting i kommunen. I alt hadde 32 prosent av kommunene vedtatt resultatmål for introduksjonsarbeidet i 2007. Dette er en forsiktig økning siden 2004 og 2005 da henholdsvis 24 og 26 prosent av kommunene hadde resultatmål knyttet til introduksjonsordningen (Utlendingsdirektoratet 2005b). Kommunale resultatmål i introduksjonsarbeidet er mer vanlig jo flere deltakere kommunen har ansvar for. I kommuner med flere enn 50 deltakere i evalueringsperioden har halvparten formulert skriftlige resultatmål, mot færre enn 30 prosent i øvrige kommuner.

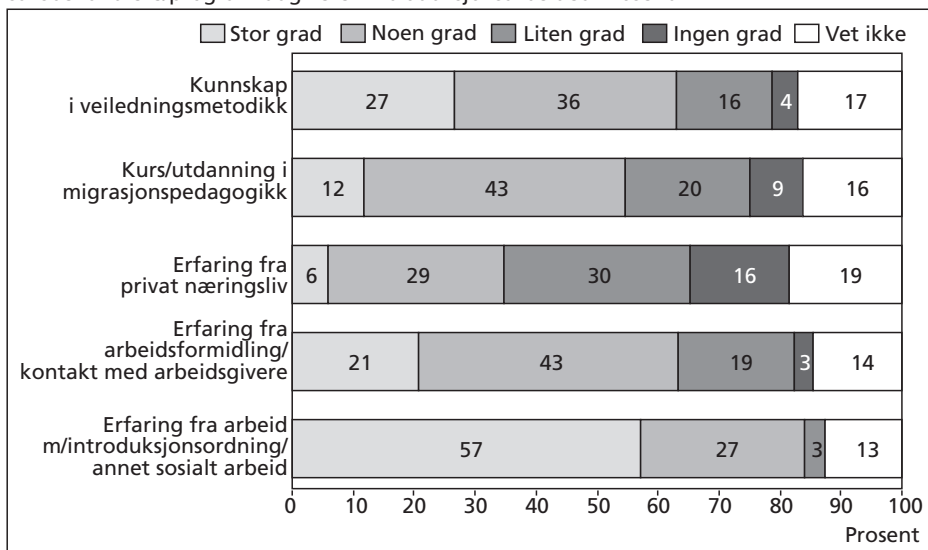
Å formulere resultatmål kan være et godt utgangspunkt for å følge utviklingen i det lokale introduksjonsarbeidet og et grunnlag for evaluering av innsatsen. De fleste resultatmål inneholder formuleringer om at et sted mellom 50 og 80 prosent av deltakerne skal ha lønnet arbeid eller delta i ordinær utdanning innen to eller tre år etter bosetting i kommunen. En del kommuner har likevel et stykke igjen før resultatmålene kan sies å være operasjonaliserte, i den forstand at det er mulig å vurdere om målet er nådd eller ikke. Målsettinger som at alle skal ha «et godt og trygt møte med kommunen» eller «raskt bli selvhjulpne» er selvsagt viktige, men vanskelige å måle.

Ansettelsespolitikk

Programrådgiverne har varierende utdanning og arbeidserfaring fra en rekke ulike områder. Den typiske programrådgiver er en kvinne (68 prosent) som har høyskoleutdanning og tidligere arbeidserfaring fra privat virksomhet, skole eller sosialkontor. Bare litt over halvparten av de som har besvart undersøkelsen, arbeider full tid som programrådgiver, og i litt over 30 prosent av kommunene arbeider leder av flyktningarbeidet i kommunen også som programrådgiver.

Mellomlederne har svart på spørsmål om hvilke kriterier de legger vekt på ved ansettelse av programrådgivere innen introduksjonsarbeidet (jf Figur 3.7). Erfaring fra

Figur 3.7. Mellomledernes oppfatning av betydningen av ulike egenskaper ved ansettelse av saksbehandlere/programrådgivere i introduksjonsarbeidet. Prosent



arbeid med introduksjonsordningen eller annet sosialt arbeid vektlegges klart høyest, men også erfaring fra arbeidsformidling / kontakt med arbeidsgivere og veiledningsmetodikk blir vektlagt av et klart flertall. I de kvalitative intervjuene trakk mange mellomledere også fram betydningen av personlige egenskaper knyttet til arbeid med mennesker. Tidligere undersøkelser har lagt vekt på betydningen av å ha med noen i det kommunale introduksjonsarbeidet med erfaring fra privat næringsliv. Dette er imidlertid den egenskapen eller kvalifikasjonen som klart flest av mellomlederne legger liten eller ingen vekt på i ansettelsesprosesser. Gitt den oppmerksomheten en sterkere orientering mot arbeidsmarkedet generelt og næringslivet spesielt har fått i forbindelse med arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet, er det verdt å merke seg at erfaring fra denne sektoren i såpass liten grad trekkes fram som relevant i forbindelse med ansettelse. På den annen side skal det trolig bosettingsarbeid av et visst omfang til før det er interessant å ansette personer med denne spisskompetansen uten at de samtidig innehar de øvrige kvalifikasjonene som er viktige i introduksjonsarbeidet. Og i den grad det ansettes personer for å drive spesialisert, målrettet arbeid mot lokale arbeidsgivere, er det trolig tilstrekkelig med en eller to.

3.4 Programrådgiverne

Programrådgiverne er krumtappene i det lokale introduksjonsarbeidet. Hvem de er, hva de kan, og hvordan de opplever og mestrer sin arbeidshverdag, er derfor av stor betyd-

ning for hva slags tilbud deltakerne får. I de neste avsnittene ser vi nærmere på hva slags bakgrunn programrådgivere i norske bosettingskommuner har, i hvilken grad de har tilgang til ulike typer av ressurser i introduksjonsarbeidet, hva slags opplæring de har deltatt i, og hvordan de opplever sin egen arbeidssituasjon. Avslutningsvis identifiserer vi noen organisatoriske løsninger som i større grad enn andre ser ut til å øke risikoen for at programrådgiverne opplever den daglige arbeidsbelastningen som for stor.

Programrådgiverne – bakgrunnskjennetegn

- 68 prosent av programrådgiverne er kvinner, og en like stor prosentandel er 40 år eller eldre. Bare 6 prosent av programrådgiverne er under 30 år.
- Programrådgiverne har gjennomgående høy utdanning, 33 prosent fra universitet og 52 prosent fra høyskole.
- De aller fleste har jobbet med andre oppgaver tidligere. 27 prosent har bakgrunn fra privat sektor, 26 prosent som lærer, 14 prosent som saksbehandler ved sosialkontor, 11 prosent innenfor barn og oppvekst eller barnevern, og 13 prosent innenfor helserelatert arbeid. Bare 3 prosent har tidligere jobbet som saksbehandler i Aetat lokal / NAV-arbeid eller på trygdekontoret.
- 69 prosent av programrådgiverne har over to års erfaring i jobben. 14 prosent har ett års erfaring eller mindre. Litt over halvparten av programrådgiverne jobber med oppgaven på full tid.
- Erfaringen med flyktningarbeid mer generelt er også omfattende. 33 prosent har tre–fem års erfaring, 29 prosent har seks–ti års erfaring, og 22 prosent har jobbet med flyktninger i elleve år eller mer.

Nye arbeidsoppgaver – etterutdanning og kompetansebehov

Innføringen av introduksjonsloven innebar en relativt stor omlegging av innsatsen overfor nyankomne flyktninger i mange kommuner og til dels nye arbeidsoppgaver for ansatte i førstelinjetjenesten. Som en konsekvens av at introduksjonsordningen ble lovregulert, skal det *treffes enkeltvedtak* knyttet til en rekke av de beslutningene som det offentlige apparatet treffer knyttet til loven. Denne arbeidsformen var ny for mange. Under kommunebesøk kort tid etter innføringen av loven var dette et tema blant mange av programrådgiverne, og et ønske fra flere av våre informanter i 2005 var bedre opplæring på dette området (Djuve og Kavli 2005). Ved inngangen til 2007 oppgir tre av fire programrådgivere at de treffer vedtak i forbindelse med sitt arbeid. Av disse treffer nesten alle vedtak om tildeling av program og stønad, og om lag 90

prosent treffer vedtak om permisjon eller stopp av program. 76 prosent treffer vedtak om vesentlig endring av program, og bare drøyt 60 prosent om trekk i stønaden med 50 prosent eller mer. En betydelig andel av de programrådgiverne som treffer vedtak, drøyt 30 prosent, mener de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å treffe slike vedtak, eller er usikre på om den kompetansen de har, holder mål.

En måte å avhjelpe slik usikkerhet på er å utforme maler for hvordan arbeidet skal gjøres. Det foreligger standarder for enkeltvedtak i henhold til introduksjonsloven § 21 om:

- a) tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- b) vesentlig endring av individuell plan
- c) stansing av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte
- d) permisjon
- e) trekk i introduksjonsstønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer en tolvtedel av folketrygdens grunnbeløp

Det kan imidlertid oppstå behov for å treffe vedtak også knyttet til andre sider ved loven, og som vi ser er det, på tross av de foreliggende malene, en del usikkerhet knyttet til det å fatte vedtak. En måte å avhjelpe slik usikkerhet på er å gi programrådgiverne tilgang til juridisk bistand. Som vi så i kapittel 2, er imidlertid dette en av de ressursene programrådgiverne i minst grad opplever at de har tilgang til i sitt arbeid. Over 60 prosent av programrådgiverne sier at de i liten grad har tilgang til juridisk bistand ved behov, for eksempel knyttet til tolkning av lovgivningen.

I forbindelse med utprøvingen og senere innføringen av introduksjonsordningen er det også drevet et omfattende informasjonsarbeid fra Utlendingsdirektoratet / Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Svært mange programrådgivere har deltatt i etter- og videreutdanning. De aller fleste, 82 prosent, oppgir at de har fått tilbud om å delta på kurs eller annen opplæring i forbindelse med innføringen av obligatorisk introduksjonsprogram i sin kommune – nærmere halvparten av dem i løpet av det siste året. Like fullt opplever nær 70 prosent av programrådgiverne at de har et udekket behov for opplæring eller etterutdanning i sitt arbeid med nyankomne. Hele 12 prosent av rådgiverne svarer at de i *meget stor grad* har et slikt udekket behov. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Den klart vanligste formen for etterutdanning er foredrag, kurs, seminar eller konferanser holdt av eksterne arrangører (tabell 3.1). Over 90 prosent av de programrådgiverne som har deltatt i etterutdanning, har vært på slike kurs. Utdannelse av lengre varighet og intern opplæring i kommunen er mindre vanlig – henholdsvis 8 og 10

Tabell 3.1. Type kompetanseutviklende tiltak programrådgivere har deltatt i. Prosent. Kilde: programrådgivere

	Prosent
1-dagskurs/konferanser/seminarer med eksterne arrangører	59
2–5-dagerskurs/konferanser/seminarer med eksterne arrangører	57
Foredrag av eksterne foredragsholdere	45
Individuell oppfølging av en erfaren kollega/ansatt ved et annet kontor	17
Internt utdanningsprogram / kurs i kommunen	10
Utdannelse eller kurs av lengre varighet hos eksterne arrangører	8
Annet	18
N	252

prosent har deltatt i slike. Nesten 70 prosent av programrådgiverne deltar imidlertid regelmessig i fora der de kan dele erfaringer og bearbeide eventuelle belastende opplevelser de har hatt i forbindelse med sitt arbeid som programrådgiver.

Innholdet i etterutdanningen samler seg rundt noen nøkkelementer (tabell 3.2). Nærmere 80 prosent har fått opplæring i rollen som programrådgiver og i fortolkningen av reglene i introduksjonsloven. Mange har også fått opplæring i veiledningsmetodikk, gjennomføring av kartleggingsamtaler, kulturforståelse eller særskilt opplæring i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Brukermedvirkning har bare vært tema for 22 prosent av programrådgiverne. Dette er verdt å merke seg, i lys av at brukermedvirkning i andre sammenhenger gjerne trekkes fram som en utfordring i introduksjonsarbeidet (Djuve og Kavli 2006). En forklaring kan være at selve begrepet oppfattes som uklart av mange, og at både veiledningsmetodikk og rollen som programrådgiver nødvendigvis vil omfatte tema som knytter an også til brukermedvirkning.

Tabell 3.2. Faktisk og ønsket innhold i kompetanseutviklende tiltak for programrådgivere. Prosent. Kilde: programrådgivere

	Har fått	Ønsker mer av
Veiledningsmetodikk	46	60
Rollen som programrådgiver	77	53
Fortolkning av reglene i introduksjonsloven	78	48
Tilrettelegging av brukermedvirkning	22	38
Kulturforståelse eller liknende	39	34
Gjennomføring av kartleggingsamtaler	41	31
Særskilt opplæring i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)	54	25
Annet	9	7
N	(252)	(208)

Mange av opplæringstemaene er av en slik art at man ikke raskt blir utlært. En god veiledningsmetodikk eller en fornuftig definisjon av rollen som programrådgiver kan vanskelig formidles på 2 ganger 45 minutter. Mange av de som har deltatt i kurs med dette som tema, ønsker derfor mer av det samme. Veiledningsmetodikk, rollen som programrådgiver og fortolkning av reglene i introduksjonsloven kommer høyt opp på listen over ønsket faglig påfyll blant programrådgiverne.

I besøkskommunene har de fleste programrådgiverne vært på kurs og samlinger i regi av UDI/IMDi, men de understreker like fullt et ønske om mer faglig påfyll og mulighet til refleksjon over egen virksomhet. Samlinger av den typen som har blitt arrangert av UDI/IMDi, blir verdsatt. Flere av informantene understreket verdien av å diskutere konkrete case, enten fra virkeligheten eller konstruerte tilfeller av den typen de ble konfrontert med i gruppeintervjuene med kolleger.

Blant de ønskene om videre kompetanseutvikling som ble gjentatt av flere, vil vi særlig trekke fram disse ønskene:

- *Veilederkompetanse.* Programrådgivere arbeider med endringsprosesser hos andre mennesker. De understreker selv at personlige egenskaper er vesentlige i veiledningsrelasjonen, men etterlyser også opplæring som kan gi praktisk kompetanse på relasjonelt arbeid og kommunikasjon.
- *Samfunnskompetanse.* Programrådgivere skal veilede mennesker i møtet med et, for deltakerne, ukjent arbeidsliv, utdanningssystem og offentlig apparat. Dette er komplekse systemer. Programrådgiverne synes selv det er vanskelig å få oversikt over utdanningsmuligheter, stønadssystemer, kvalifikasjonskrav i arbeidslivet osv. og etterlyser mer opplæring.
- *Felleskompetanse.* Når det gjelder utdanning og arbeidserfaring, er programrådgiverne en broket forsamling med et mangfold av erfaringer. Mangfoldet verdsettes, men samtidig etterlyser flere et bedre grunnlag for felles tenkning innenfor introduksjonsprogrammet, en type felles ballast som er mer omfattende og formelt kompetansegivende enn det kortere IMDi-samlinger kan bidra med.
- *Ekstern kompetanse.* Inntrykket fra kommunebesøkene er at den kompetansebyggingen som har foregått i kjølvannet av introduksjonsloven, primært har vært rettet mot programrådgivernivået. Men også andre yrkesgrupper, ikke minst lærerne, spiller en viktig rolle i introduksjonsprogrammet uten nødvendigvis å ha fått den samme opplæringen i programmets hensikt og metodikk. Det er ifølge programrådgiverne behov for større kompetanse om introduksjonsloven også blant eksterne samarbeidspartnere.

Egen vurdering av arbeidssituasjon

Programrådgiverne ble innledningsvis beskrevet som krumtappene i introduksjonsarbeidet. Hvordan de opplever sin arbeidssituasjon, er derfor viet plass i spørreskjemaet.

Nærmere halvparten av programrådgiverne beskriver sin daglige arbeidsbelastning som *for stor*. De som ønsket, fikk begrunne dette med egne ord i spørreskjemaet, og det er fem forklaringer som peker seg ut:

- for mange oppgaver eller roller (33 personer)
- for mange deltakere i porteføljen (24 personer)
- ekstra arbeid som følge av sykemeldinger eller ubesatte stillinger (12 personer)
- mye administrasjon (10 personer)
- omfattende behov hos enkelte deltakere (9 personer)

Programrådgiverne har dermed ulike typer begrunnelser når de hevder at arbeidsbelastningen er for stor. Mens noen trekker fram egenskaper og behov hos deltakere (sykdom, traumer, familiemedlemmer, antall barn), er andre mer orientert mot det de opplever som snubletråder i administrative systemet (det er for lite ressurser, for mye administrasjon som stjeler tid fra deltakerne, for få ansatte eller for lite oppfølging fra ledelse eller samarbeidspartnere). Nesten ni av ti programrådgivere oppgir at de har andre typer arbeidsoppgaver enn saksbehandling for eller oppfølging av personer omfattet av introduksjonsordningen.⁹ Dette dreier seg i all hovedsak om oppfølging av flyktninger og innvandrere som *ikke deltar* i introduksjonsprogrammet (62 prosent) eller undervisningsarbeid (50 prosent).

Mange nevner også hvilke konsekvenser det har for deres yrkesutøvelse at arbeidsbelastningen er for stor. Mest vanlig er bekymringen for kvaliteten på arbeidet når tiden blir for knapp. En av programrådgiverne skriver: «Det er umulig å få tenkt ut gode løsninger, det blir bare å hoppe fra en handling til den neste.» En annen skriver: «Føler meg aldri tilfreds med det jeg får gjort, for liten individuell oppfølging, suksessen kunne vært mye større hvis jeg hadde hatt tid til mer av det.» Behovet for refleksjon og overveielse rundt hvilke tilbud eller hva slags oppfølging som passer best for den enkelte, er også nevnt av flere: «Det går ut over kvaliteten på arbeidet dersom det er for mange deltakere i porteføljen. De individuelle behovene er svært forskjellige, og da er det viktig å få tid til refleksjon.»

Det er mulig å identifisere enkelte trekk ved kommunens organisering av introduksjonsarbeidet som ser ut til å øke risikoen for at programrådgiverne opplever arbeidsbelastningen som for stor. Programrådgivere med ansvar for flere enn 20 deltakere svarer

⁹ Analysen er gjort etter at de programrådgiverne som også jobber som leder, er tatt ut.

Tabell 3.3. Prosentandel programrådgivere som opplever at de har for stor arbeidsbyrde, etter ulike prioriteringer i kommunens organisering av introduksjonsprogrammet. Kilde: programrådgivere

	For stor arbeidsbyrde
Ansvar for flere enn 20 deltakere	63
Ansvar for færre enn 20 deltakere	43
Helhetlig ansvar	51
Avgrenset ansvar	38
Har andre typer saksbehandling enn for deltakere i introduksjonsordningen	49
Har ikke andre typer saksbehandling enn for deltakere i introduksjonsordningen	36

oftere enn andre at arbeidsbelastningen er for stor. Opplevelsen av å ha for mange oppgaver speiles også i at programrådgivere med et overordnet og helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjon oftere opplever arbeidsbelastningen som stor enn ansatte med et mer avgrenset ansvarsområde. Mønsteret i spørreundersøkelsen støtter dermed de mer kvalitative beskrivelsene programrådgiverne ga av sin arbeidssituasjon under kommunebesøkene.

God oppfølging handler om å ha kunnskap om deltakerne sine, sier en programrådgiver, en kunnskap som skal utmynte seg i en realistisk individuell plan og som stadig må oppdateres ved å følge med på hvordan deltakeren forandrer seg, og hva som skjer i løpet av programtiden. Enkelt deltakeres behov for tett oppfølging vil variere, men en forutsetning for å få til den ønskede oppfølgingen er likefullt at hver programrådgiver har ansvar for et håndterlig antall deltakere og et overkommelig antall arbeidsoppgaver.

Det var også en hypotese at programrådgivere med tilgang til regelmessig og relevant faglig påfyll i mindre grad enn andre ville oppleve arbeidsbyrden som for stor. Denne antakelsen finner bare delvis støtte i datamaterialet. Undersøkelsen viser at programrådgivere som ikke opplever å ha et udekket behov for kompetanse, og som deltar regelmessig i interne fagfora i forbindelse med arbeidet, i noe mindre grad enn andre opplever at arbeidsbyrden er for stor. Sammenhengene er imidlertid små og ikke statistisk sikre.

3.5 Oppsummering

- Den vanligste *organisatoriske forankringen* av introduksjonsarbeidet i norske kommuner har de siste ti årene vært i et eget flyktningkontor eller innenfor sosialtjenesten. Fram mot 2007 har det imidlertid skjedd en dreining vekk fra sosialkontorene, mellom annet til fordel for voksenopplæringen, som ser ut til å ta en større rolle i stadig flere kommuner.
- *NAV-reformen* er ikke implementert i tilstrekkelig mange kommuner til at survey-dataene gir et godt innblikk i modellen. Organisering av introduksjonsarbeidet innenfor NAV var imidlertid et tema under kommunebesøkene. Skeptikerne ytret bekymring for at en NAV-organisering ville lede nykommerne tilbake til et system av sosial- og trygdeorientert tenking, og at opparbeidet og spesifikk kompetanse på flyktninger og introduksjon gradvis ville gå tapt. Som vi skal se i neste kapittel, kan også tilgjengeligheten for brukerne bli dårligere dersom flyktningene igjen skal sluses gjennom et forværelse for å få tilgang til sin kontaktperson. Tilhengerne av en NAV-organisering vektla muligheten til å følge opp deltakerne over lengre tid innenfor ulike deler av det offentlige apparatet og dermed videreføre en allerede etablert relasjon med deltakeren, og videre muligheten til å trekke på et bredere fagmiljø innenfor NAV-systemet.
- De fleste kommuner har valgt en løsning der *programrådgiverne* arbeider spesialisert overfor brukergruppen, men har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjon. Den vanligste modellen er at deltakerne har en kontaktperson (programrådgiveren) inn i det offentlige apparatet. En slik modell gir et godt utgangspunkt for å etablere tette relasjoner mellom deltaker og rådgiver. Samtidig er modellen sårbar på minst to måter. For det første fordrer modellen stor oversikt og bred kompetanse hos programrådgivere som skal legge til rette for en rekke deltakere med til dels ulike behov. Dette kan være svært arbeidskrevende, spesielt i en situasjon der halvparten av kommunene fortsatt ikke har lagt noen begrensninger på hvor mange personer hver enkelt rådgiver kan ha et oppfølgingsansvar for. Flerparten av programrådgiverne har dessuten oppfølgingsansvar for personer som ikke deltar i introduksjonsprogrammet. For det andre er modellen svært problematisk i de tilfellene deltaker og programrådgiver kommer på kant med hverandre, og for deltakere som blir utsatt for lite kompetente programrådgivere. Veien ut av en slik relasjon er sterkt begrenset for deltakerne.
- De aller fleste kommunene har de mest grunnleggende *samarbeidsrelasjonene* på plass (voksenopplæring, Aetat lokal / NAV-arbeid, sosialkontor) i den forstand at mellomleder oppgir at de samarbeider i stor grad med de nevnte instansene. Dette betyr likevel ikke at alle sider ved samarbeidet fungerer tilfredsstillende. Vi har for

eksempel sett at kommunene fortsatt i stor grad både finner arbeidspraksisplasser for deltakerne og følger dem opp. En bred samarbeidsprofil finner vi som oftest i kommuner med stabil bosetting av et visst omfang. Etablering og vedlikehold av samarbeidspartnere krever investering av både tid og ressurser, og det er trolig færre insentiver til å prioritere en slik investering når bosettingen er liten eller ustabil.

- De fleste mellomlederne opplever at det er *politisk vilje* i kommunen til å prioritere introduksjonsarbeidet. Fortsatt er det bare tre av ti kommuner som arbeider mot operasjonaliserte *resultatmål*. De kommunale rammene for introduksjonsarbeidet varierer såpass mye at det virker lite rimelig å påtvinge alle kommuner de samme målene. En prosess rundt å formulere målbare indikatorer for introduksjonsarbeidet som kommunens innsats regelmessig kan måles etter, kan likevel være en god idé for flere. Gjennom å drøfte seg fram til hva som er en rimelig målsetting for arbeidet gitt lokale rammer, kan bevisstheten om målsettingene med introduksjonsordningen forankres i kommunen og samtidig danne grunnlaget for en oppfølging av innsatsen dersom resultatene lar vente på seg.
- *Nærmere halvparten av programrådgiverne opplever at arbeidsbelastningen er for stor.* Det er etter vår oppfatning bekymringsfullt både fordi det er uholdbart for den ansatte, fordi det på lengre sikt vil forringe rådgivernes mulighet til å gjøre en god jobb, og fordi det øker risikoen for gjennomtrekk i programrådgiverstillingen og dermed reduserer muligheten for kompetanseoppbygging over tid. Særlig utsatt er rådgivere med ansvar for flere enn 20 deltakere og med et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon. Ansvar for brukere utenfor introduksjonsprogrammet, for eksempler medlemmer av deltakernes familier, løftes også fram som en tilleggsoppgave av mange. Flere påpeker også at ekstra arbeid som følge av sykemeldinger eller underbemanning i forbindelse med avgang fra stillinger medfører ekstra arbeidsoppgaver, til dels i lange perioder. En opplevelse av høy arbeidsbelastning over lengre perioder kan dermed i mange tilfeller få som konsekvens at ansatte bytter jobb, og at situasjonen, i alle fall for en periode, blir enda mer vanskelig for de som blir igjen.
- *Kompetanseutviklingen* blant programrådgivere har vært høyt prioritert både i årene før introduksjonsordningen ble innført, og i årene umiddelbart etter. Dette er kunnskap som må vedlikeholdes og videreutvikles. De aller fleste programrådgiverne har deltatt på kurs eller konferanser, men nærmere sju av ti opplever likevel at de til en viss grad har et udekket kompetansebehov. Veiledningsmetodikk, rollen som programrådgiver og fortolkning av reglene i introduksjonsloven står høyest på listen over ønsket faglig påfyll. Å fatte vedtak etter loven var en ny oppgave for mange av programrådgiverne, og seks av ti sier at de ikke har tilstrekkelig tilgang til juridisk bistand i forbindelse med tolkning av loven. Dette er et kommunalt behov som for eksempel kan løses gjennom å etablere en juridisk hjelpetelefon i regi av IMDi.

Mange av programrådgiverne har lang fartstid i det offentlige apparatet, men når det gjelder å finne fram til informasjon via Internett, kan det både skorte på tid og ferdigheter.

- Det kan også være grunn til å rette blikket mot de viktigste *samarbeidspartnerne* i introduksjonsprogrammet og *deres kompetansebehov* knyttet til flyktninger og introduksjon. Programrådgiverne etterlyser mellom annet en større innsikt i programmets målsettinger og metodikk også blant viktige samarbeidspartnere som lærere og ansatte i Aetat lokal / NAV-arbeid og innenfor helsevesenet.
- Det hører fortsatt til unntakene at kommuner har etablert omfattende samarbeid med tilbydere av *helserelaterte tjenester*, og bare 36 prosent av programrådgiverne mener de har tilstrekkelig tilgang til behandlingsmuligheter for traumatiserte deltakere. I lys av at over 90 prosent av mellomlederne mener at de har deltakere i program som lider av behandlingskrevende psykiske problemer eller traumer, er dette problematisk. I kommuner der helsetjenesten er representert i introduksjonsarbeidet, for eksempel med en helsesøster som del av tverrfaglig team, kan det se ut til at det preger både virkelighetsforståelsen og løsningsrepertoaret innenfor teamet. Trolig er imidlertid kompetansen på traumer og psykisk stress også svært ujevnt fordelt i helseapparatet, spesielt i kommuner der ansatte i helsetjenesten ikke er direkte involvert i introduksjonsarbeidet på regelmessig basis. Det er derfor en viktig oppgave å kartlegge kompetansen om flyktninger i lokalt helsevesen og deretter vurdere behovet for kompetansehevede tiltak for helsepersonell innenfor dette området. I tillegg bør kunnskap om fluktrelaterte traumer trolig inn som en del av kompetanseutviklingen til programrådgivere.

4 Tilrettelegging, oppfølging og medvirkning – hvilke rammer setter kommunens organisatoriske løsninger?

Kommunene er organisert på ulike måter, har ulik erfaring og ulike utgangspunkt både med hensyn til hvordan deltakergruppen er sammensatt, og med hensyn til de kommunale rammebetingelsene introduksjonsarbeidet skjer innenfor. På tross av disse variasjonene har vi sett at introduksjonslovens krav og virkemidler er implementert i et stort flertall av kommunene. En konsekvens av kommunenes omfattende iverksettingsarbeid er at variasjonene – i kvalitet og metoder – kommer tydeligst fram i de kvalitative intervjuene og i diskusjonene i tverrfaglige team om tilbudet til tenkte deltakere. Å måle variasjoner i kommunenes iverksetting blir dermed en utfordring innenfor de rammene som det kvantitative materialet gir. Like fullt er det visse forskjeller å spore i kommunenes innsats, spesielt innenfor tre områder: bredden i tiltaksviften og dermed muligheten for å etablere individuelt tilpassete program, programrådgivernes oppfølging av den enkelte deltaker og programrådgivernes prioritering av brukermedvirkning. I analysen av hva som skaper variasjoner i kommunenes iverksetting av introduksjonsordningen, har vi derfor valgt å legge vekt på disse tre forholdene. Alle disse tre elementene i introduksjonsprogrammet er eksempler på tiltak eller arbeidsmetoder der vi ikke kan se på én enkeltstående faktor og deretter avgjøre om noe er iverksatt eller ikke. I de neste avsnittene vil vi se nærmere på hva som kan bidra til å forklare variasjonene i kommunal praksis på disse områdene, og i hvilken grad enten trekk ved kommunenes organisering eller ved kommunenes praksis innenfor de nevnte områdene ser ut til å påvirke deltakernes overgang til arbeid og/eller utdanning.

4.1 Kommunal organisering og bredden i tiltaksviften

Bredden i tiltaksviften er kanskje det viktigste redskapet programrådgiverne har når de skal sette sammen et individuelt tilpasset program. Jo større bredde, jo større mulighet for å finne fram til en kombinasjon som passer den deltakeren du har foran deg. Som vi så i kapittel 2, er imidlertid tilgangen til ulike typer tiltak et av de områdene der kommunene skiller seg fra hverandre. Selv om de aller fleste nå har innført heldags

kvalifisering, varierer det i stor grad hvilke elementer programrådgiverne har tilgang til når de skal utforme et tilpasset introduksjonsløp. Vi vil først se nærmere på hva som kjennetegner kommuner med en bred tiltaksvifte, og deretter gå nærmere inn i de mer problematiske manglene i det kommunale tilbudet. Hva kjennetegner kommuner som ikke har de mest grunnleggende elementene på plass?

Samtidig er det også grunn til å poengtere to ting. For det første dreier et godt tilrettelagt program seg bare til et visst punkt om det formelle tiltaksapparatet. I praksis handler tilrettelegging og programinnhold i stor grad også om programrådgivernes kreativitet og vilje til å kombinere ulike løsninger i et samarbeid med deltakerne, og med utgangspunkt i deltakerens oppfatning om hva som skal være målet for introduksjonsperioden. Denne type prosesser er imidlertid vanskelig å kartlegge i en surveyundersøkelse og vies derfor mindre plass akkurat i denne sammenhengen. Det betyr selvsagt ikke at programrådgivernes rolle i å utvide tiltaksviften innenfor de lokale rammene er mindre viktig. For det andre er det ikke nødvendigvis slik at programrådgivere fullt ut benytter seg av de tilbudene og tiltakene som er tilgjengelig i egen eller i omkringliggende kommuner. Manglende oversikt over tiltaksviften, spesielt knyttet til de mer utdanningsrettede tilbudene som ikke kommer opp så ofte på grunn av deltakergruppens sammensetning, kan derfor resultere i underforbruk av mulige programkomponenter.

Bredden i tiltaksviftene

Vi har definert tre sett av tiltaksvifter som er analysert videre:

- 1 *Gruppedefinert tilrettelegging.* Indeksen varierer mellom 0 og 7 og gir et mål på hvor mange grupper kommunen har tilrettelagt deltakelse for i programmet. Følgende forhold er inkludert: garantert barnehageplass (2) eller introduksjonsbarnehage / åpen barnehage som en del av programmet (1), helserettet behandling eller terapi som en del av programmet (1), spesielt tilrettelagt undervisning for analfabeter (1), akademikere (1), kvinner (1), personer over 55 år (1).
- 2 *Utdanningsrettet tiltaksvifte.* Indeksen varierer mellom 0 og 10 og gir et samlet mål på hvor mange utdanningsrettede tiltak kommunen har til rådighet i introduksjonsprogrammet. Mellomlederne har svart om de i stor grad, noen grad, liten grad eller ingen grad har anledning til å bruke det aktuelle tiltaket i sin kommune. Stor grad er kreditert med to poeng, noen grad med ett poeng. Følgende tiltak er inkludert: språkpraksis, yrkesrettet norskopplæringskurs / arbeidsnorsk, IKT-opp-læring, godkjenning/vurdering av formalkompetanse, fag i grunnskole for voksne, realkompetansevurdering – herunder yrkesprøving for voksne, fag i videregående skole.

- 3 *Arbeidsrettet tiltaksvifte*. Indeksen varierer mellom 0 og 10 og gir et samlet mål på hvor mange arbeidsrettede tiltak kommunen har til rådighet. Følgende tiltak er inkludert: arbeidspraksis i Aetats/NAV's regi, arbeidsmarkedsopplæring, lønnstilskudd, sertifiseringskurs, hospitering på arbeidsplass i kommunal regi, hospitering på arbeidsplass i regi av andre, tiltak i arbeidsmarkedsbedrift i Aetats/NAV-arbeidsregi, tiltak i arbeidsmarkedsbedrift i kommunal regi, ordinært arbeid som ledd i programmet, yrkesrettet kurs i regi av andre.

Som nevnt i kapittel 2 ser det ut til at særlig den utdanningsrettede delen av tiltaksviften er mer omfattende jo flere *deltakere kommunen bosetter*. Kommuner som har bosatt opptil ti deltakere i evalueringsperioden, har i gjennomsnitt fem utdanningsrettede tiltak, mot sju utdanningsrettede tiltak i kommuner som har bosatt 50 eller flere flyktninger i samme periode. Det er en tilsvarende tendens for arbeidsrettede tiltak og tilbud for grupper med spesielle behov, men den er langt mer usikker. Et stykke på vei vil bredden i tiltaksviften selvsagt avspeile sammensetningen av deltakergruppen. Motivasjonen og behovet for å innlemme nye tilbud og nye samarbeidspartnere i tiltaksviften er trolig langt på vei styrt av de behovene som gradvis utkrystalliserer seg som mest nødvendige i lys av den deltakergruppen kommunen til enhver tid har ansvar for. Det er lite behov for å legge til rette, for eksempel for fag i grunnskole for voksne, dersom dette ikke har vært aktuelt for noen av de nykommerne kommunen har bosatt. Samtidig kan det være gode grunner til å ha muligheten åpen dersom slike behov skulle oppstå, og det at en kommune har tilgang til et tiltak forutsetter ikke at tiltaket til enhver tid må være i bruk. Her er vi imidlertid på usikker grunn, siden en del mellomledere kan ha tenkt på faktisk bruk i tillegg til mer formell tilgang til tiltak da de besvarte spørreskjemaet.

En annen hypotese har vært at kommunen bruker tid på å etablere en bred tiltaksvifte og et tilstrekkelig antall samarbeidspartnere til å matche kommunes behov, og at kommunens erfaring derfor er viktig. I likhet med analysen av bredden i kommunenes samarbeidsprofil ser det imidlertid ut til at kommunal erfaring måles best ved å se på bosettingsvolum heller enn når kommunen formelt innførte introduksjonsordningen. Kommuner som innførte introduksjonsordningen før loven trådte i kraft, har i gjennomsnitt ikke bredere tiltaksvifter enn kommuner som innførte ordningen i september 2004. Det er videre en viss tendens til at kommuner med en bred samarbeidsprofil også har tilgang til en bredere tiltaksvifte enn andre, spesielt innenfor den utdanningsrettede delen av programmet. Igjen er imidlertid sammenhengene svake.

I mange kommuner førte introduksjonsloven med seg større politisk oppmerksomhet om introduksjonsarbeidet (Djuve og Kavli 2005). Samtidig er det fortsatt varierende hvor sterkt forankret loven og arbeidet er i kommuneledelsen. Noe over 30 prosent av mellomlederne mener imidlertid at det i stor grad er politisk vilje i kommunen til å prioritere introduksjonsarbeidet, og *resultatmål* er formulert i litt over 30 prosent

av kommunene. Særlig formuleringen av resultatmål ser ut til å sammenfalle med en viss bredde i tiltaksviftene, både i den utdanningsrettede og i den arbeidsrettede delen av programmet. Nå er resultatmål i seg selv selvsagt ingen forklaring på hvorfor noen kommuner i gjennomsnitt har etablert en bredere tiltaksvifte enn andre. Det kan imidlertid være en indikasjon på at programmet er prioritert i etatens ledelse, noe som kan bidra til å lette etablering og formalisering av tydelige samarbeidsrelasjoner med andre etater og kontorer (Djuve og Kavli 2005).

Økonomisk handlefrihet for mellomleder var et av de forholdene som slo ut positivt ut med tanke på deltakernes overgang til arbeid i evalueringen av forsøkene med introduksjonsprogram på slutten av 1990-tallet. Økonomisk handlefrihet dreide seg i denne sammenhengen både om å ha tilstrekkelig med økonomiske midler og om å ha tilgang til disse midlene uten å måtte gå gjennom et omfattende og tidkrevende byråkratisk apparat først. Kvalitative intervjuer med ledere av prøveprosjektene tydet på at de som fikk tilgang til økonomiske ressurser uten å måtte forholde seg til et om-

Tabell 4.1. Gjennomsnittlig antall gruppebaserte tilrettelegginger, utdanningsrettede tiltak og arbeidsrettede tiltak, etter trekk ved kommunens introduksjonsarbeid. Kilde: mellomledere

	Gruppedefinert tilrettelegging (0-7) (gjennomsnitt 4,2)		Utdanningsrettet tiltaksvifte (0-10) (gjennomsnitt 6,1)		Arbeidsrettet tiltaksvifte (0-10) (gjennomsnitt 6,6)	
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
Resultatmål for arbeidet	4,6	4,0	6,5	4,9	7,2	6,3
Opplevd politisk prioritering av arbeidet	4,5	4,1	6,4	5,9	6,8	6,5
Opplevd økonomisk handlefrihet	4,5	4,0	6,5	5,9	6,8	6,5
Antall samarbeidspartnere med stor grad av samarbeid:						
0-2	4,1		5,4		6,3	
3-5	4,2		6,6		6,5	
6-10	4,3		6,5		7,0	
Antall deltakere i evalueringsperioden:						
1-10	3,8		4,9		6,3	
11-20	3,8		5,8		6,3	
21-50	4,5		6,6		6,8	
51+	4,7		7,0		7,1	

fattende byråkrati, lettere kunne være kreative i utformingen av programmets innhold. De opparbeidet dermed en bredere tiltaksvifte å spille på enn andre. Tendensen i vårt materiale går i samme retning, men utslagene er svært små. Det ser med andre ord ikke ut til at de elementene i tiltaksviften som vi har spurt om her, i synlig grad påvirkes av om mellomlederne opplever å ha et økonomisk handlingsrom i arbeidet eller ikke. Dette betyr ikke nødvendigvis at økonomisk handlingsrom ikke kan ha betydning for mindre former for tilrettelegging eller fleksibilitet til å kjøpe inn eksterne tilbud og tiltak for enkelt deltakere ved behov. Det er imidlertid ikke kartlagt her.

De problematiske manglene?

Under innføringen av introduksjonsordningen ble det lagt stor vekt på at programmet skulle være arbeidsrettet. Som vi har sett tidligere i rapporten, opplever en stor andel av programrådgiverne at loven har bidratt til å trekke kvalifiseringen av nyankomne i en mer arbeidsrettet retning. Et stort flertall vurderer en slik arbeidsretting som positivt for de fleste av deltakerne. Samtidig er ikke de arbeidsrettede delene av tilbudet alltid på plass. Drøyt en av fem mellomledere vurderer det slik at under halvparten av de deltakerne som har avsluttet introduksjonsprogrammet i deres kommune de siste to årene, har mottatt ett eller flere arbeidsrettede tiltak som en del av sitt program.¹⁰ Selv om dette utgjør et mindretall av kommunene, er det like fullt en problematisk mangel ved et arbeidsrettet program at så mange av deltakerne ikke har deltatt i arbeidsrettede tiltak innen programmets slutt.

Tabell 4.2 (neste side) viser hvilke former for organisering av introduksjonsprogrammet som sammenfaller med at over halvparten av deltakerne *ikke har hatt* et arbeidsrettet tilbud før programslett. I korte trekk finner vi at sannsynligheten for et lite arbeidsrettet tilbud øker med følgende fire forhold: høyt bosettingsvolum, en programrådgivermodell der hver programrådgiver har et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon, en organisatorisk forankring i et eget flyktningkontor eller introduksjonsenhet og en ansettelsespolitikk innenfor introduksjonsprogrammet som i liten eller ingen grad vektlegger erfaring fra privat næringsliv.

Det er interessant at kommuner med få deltakere oftere enn andre rapporterer at et flertall av deltakerne har fått arbeidsrettede tiltak før de avsluttet programmet. En mulig forklaring kan være at programrådgivere i mindre bosettingskommuner trekker på et personlig nettverk når de skal etablere arbeidsrettede tiltak i lokale virksomheter, en modell som er vanskeligere å gjennomføre i kommuner med større bosettingsvo-

¹⁰ Mellomlederne ble bedt om å ta stilling til følgende arbeidsrettede tilbud: arbeidspraksis i Aetats/NAV's regi, arbeidsmarkedsopplæring, lønnskudd, sertifiseringskurs, hospitering på arbeidsplass i kommunal regi, hospitering på arbeidsplass i regi av andre enn kommunen, tiltak i arbeidsmarkedsbedrift i Aetats/NAV-arbeids regi, tiltak i arbeidsmarkedsbedrift i kommunal regi, ordinært arbeid som ledd i programmet og yrkesrettet kurs i regi av andre.

Tabell 4.2. Andel kommuner der over 50 prosent av deltakerne som har avsluttet program de siste to årene, har mottatt ett eller flere nærmere spesifiserte arbeidsrettede tilbud som en del av sin kvalifisering. Etter trekk ved kommunens organisering av introduksjonsprogrammet. Kilde: mellomledere. (N = 221)

Antall deltakere	Prosent	N
1–10	43	51
11–20	50	50
21–50	51	66
51 +	67	48
Hver programrådgiver har et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon	Prosent	N
Nei	40	62
Ja	58	159
Programmet er forankret i eget flyktningkontor eller introduksjonsenhet	Prosent	N
Nei	44	81
Ja	58	140
Erfaring fra privat næringsliv vektlegges ved ansettelser i introduksjonsprogrammet	Prosent	N
I stor eller noen grad	42	77
I liten eller ingen grad	59	144

lum. Det krever også større systematikk og målretting å skaffe arbeidsrettede tilbud til mange enn til noen få. Kommuner med stort bosettingsvolum er muligens også oftere i en situasjon der de har «brukt opp» muligheter i det lokale arbeidsmarkedet. Det vil særlig kunne gjelde små og mellomstore kommuner som over en lengre periode har bosatt et betydelig antall flyktninger. Det ser for øvrig langt på vei ut til at det er de samme forholdene som sammenfaller med lav arbeidsretting i kommuner som bosetter mange nyankomne, som i kommuner som bosetter få.

I den grad kommunene har behov for assistanse i tilretteleggingen av arbeidsrettede tilbud, er de sårbare dersom relasjonene til andre offentlige aktører (spesielt Aetat lokal / NAV-arbeid) ikke fungerer tilfredsstillende. Vi får imidlertid en indikasjon på at kommuner som har greid å etablere et godt samarbeid med Aetat lokal / NAV-arbeid, får bistand i arbeidsrettingen. I om lag 60 kommuner i undersøkelsen er det ifølge mellomleder i hovedsak Aetat lokal / NAV-arbeid som skaffer arbeidspraksis til deltakerne. I kommuner der dette er på plass, er det noe mindre vanlig at deltakere går gjennom programmet uten arbeidsrettede tilbud, enn i kommuner der flyktningtjenesten selv skaffer mesteparten av praksisplassene. Sammenhengen er imidlertid ikke sterk.

Den vanligste organiseringen av programrådgiverrollen er at programrådgiveren har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjonsprogram. Kommuner som bruker den alternative modellen, der programrådgiverne er mer spesialisert når det gjelder de oppgavene som skal løses, ser ut til være mindre utsatt for at høye andeler av deltakerne har lav arbeidsretting. Når det gjelder forankringen av introduksjonsarbeidet, ser derimot spesialisering rettet mot brukergruppene ut til å øke risikoen for lav arbeidsretting. Blant kommuner som har forankret introduksjonsarbeidet i et eget flyktningkontor eller en egen introduksjonsenhet, er så vidt 40 prosent over grensen for hva vi her har kalt lav arbeidsretting, mot 56 prosent i kommuner med alternativ forankring.

Avslutningsvis ser vi også tydelige utslag av hvordan kommunen prioriterer ulike former for kompetanse i forbindelse med ansettelser. I kapittel 3 beskrev vi hvordan erfaring fra privat næringsliv var den egenskapen ved arbeidssøkere som skåret lavest på mellomledernes vurdering av hva de la vekt på i ansettelsesprosessene. Her ser vi at kommuner som i stor eller noen grad har prioritert denne egenskapen i forbindelse med ansettelser, i mindre grad enn andre opplever at et flertall av deltakerne ikke får et arbeidsrettet tilbud i løpet av programperioden.

Disse resultatene er interessante, men det bør like fullt kommenteres at det vi analyserer, ikke er en faktisk kartlegging av hvilke eller hvor mange deltakere som har fått de aktuelle tilbudene, men mellomleders vurdering av hvor mange som har fått det. Det er rimelig å anta at mellomledere (slik de er definert i denne undersøkelsen) i kommuner med få deltakere vil ha større oversikt over hva slags tilbud deltakerne har fått, enn tilfellet er i kommuner med et større bosettingsvolum. Særlig for de største bosettingskommunene vil vi derfor anta at det kan være et visst sprik mellom mellomledernivåets rapportering av programrådgivernes praksis og den faktiske tilretteleggingen.

4.2 Tett oppfølging av deltakerne

Det finnes en rekke måter å drive god oppfølging i det lokale introduksjonsarbeidet – de fleste av dem er imidlertid vanskelige å fange i en kvantitativ kartlegging. Samtidig er det slik at enkelte arbeidsmetoder oftere enn andre går sammen med en praksis der deltakerne nettopp får tett oppfølging. I evalueringen av forsøkene med introduksjonsprogram i 16 kommuner (1998–2000) viste det seg at ett kontaktpunkt for deltakerne inn i det offentlige apparatet og tett oppfølging av deltakerne i programmet slo signifikant positivt ut på deltakernes overgang til arbeid, også etter kontroll for nivået på arbeidsledighet i kommunen og egenskaper ved deltakerne (kjønn, alder, sivil status, antall barn, landbakgrunn, tid i Norge, tid i programmet, utdanning, norskferdigheter

ved oppstart i programmet og egenrapportert helse). Tett oppfølging hadde også en positiv effekt på deltakernes utvikling av sosialt nettverk i programperioden.

Saksbehandlerne oppfølging av deltakerne varierte i stor grad mellom kommunene som deltok i forsøksprosjektene, noe som gjorde det mulig å sammenlikne resultater i kommuner med ulik praksis. I den refererte evalueringen ble tett oppfølging operasjonalisert både gjennom praksis og gjennom de organisatoriske forutsetningene for å drive tett oppfølgingsarbeid. Vi undersøkte både om deltakerne hadde ett kontaktpunkt, hvor omfattende arbeidsmengde saksbehandlerne hadde å forholde seg til, om de gjennomførte regelmessige revideringer av deltakernes handlingsplaner, om de varslet før trekk i økonomiske ytelser, og om deltakerne fikk individuell oppfølging mens de var i språk- og arbeidspraksis.

Nærmere 2,5 år etter at introduksjonsloven ble innført, varierer kommunenes praksis betydelig mindre enn under utprøvingen av programmet. Et flertall av kommunene operer som vi har sett, med en definert kontaktperson for deltakerne inn i det offentlige apparatet, og den klart vanligste organiseringen av programrådgivernes arbeid (i 72 prosent av kommunene) er at de har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjon. Et stort flertall av kommunene har dessuten på plass en eller flere av de oppfølgingsformene i forbindelse med deltakere i språk- eller arbeidspraksis som viste seg å ha effekt. Det er imidlertid fortsatt slik at 57 prosent av kommunene verken har lagt noen øvre rammer for hvor mange deltakere programrådgiverne skal ha ansvar for, eller på andre måter foretatt eksplisitt avgrensning av arbeidsoppgavene. Det utarbeides i all hovedsak individuelle planer innen tre måneder etter oppstart i programmet, men bare halvparten av kommunene oppgir at de har formalisert revideringen av disse planene gjennom krav til oppfølging i faste tidsintervaller. Det vanligste er at planene revideres etter behov.

I dette kapitlet undersøker vi forekomsten av tett oppfølging ved å se nærmere på kommunenes praksis når det gjelder systematisk oppfølging av deltakerne mens de er ute i språk- eller arbeidspraksis, varsling og/eller personlig oppfølging før trekk i introduksjonsstøtten og jevnlig revidering av individuelle planer. Dette betyr ikke at vi definerer tett oppfølging alene som henholdsvis praksisoppfølging, varsling før trekk eller formaliserte krav til revidering av individuelle planer, men at vi behandler disse konkrete praksisene som indikatorer på at det også kan praktiseres tett oppfølging i bredere forstand. Vi undersøker også hvilke organisatoriske trekk ved kommunens introduksjonsarbeid som henholdsvis øker eller reduserer sannsynligheten for at det drives tett oppfølging av deltakerne på en eller flere av de måtene som måles her.

Oppfølging av deltakere i språk- og arbeidspraksis

De aller fleste kommuner har i dag en eller annen form for oppfølging av deltakerne mens de er i språk- eller arbeidspraksis. Hva slags oppfølging deltakerne får mens de

Tabell 4.3. Tett oppfølging av praksisplassdeltakere. Andel av kommunene som følger opp deltakere i praksis både gjennom at lærer tar opp tema fra praksis i undervisningen, og ved at programrådgiver eller lærer oppsøker deltakere i språk- og arbeidspraksis. Etter trekk ved kommunens organisering av introduksjonsprogrammet. Kilde: mellomledere. (N = 221)

Kommunen hadde etablert introduksjonsprogram som obligatorisk ordning før loven krevde det	Prosent	N
Nei	36	146
Ja	45	75
Kommunen hadde formulert resultatmål for introduksjonsarbeidet		
Nei	35	151
Ja	49	70
Hver programrådgiver har et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon		
Nei	45	62
Ja	37	159
Introduksjonsordningen er forankret i eget flyktningkontor eller introduksjonsenhet		
Nei	28	81
Ja	46	140

er ute i språk- eller arbeidspraksis, varierer likevel mellom kommunene. I 64 prosent av kommunene er oppfølgingsarbeidet systematisert ved at deltakere følges opp regelmessig gjennom samtale og/eller besøk mens de deltar i arbeidsmarkedstilbud i ordinært arbeidsliv. Om lag en av fem kommuner oppgir at de kun oppsøker deltakeren eller arbeidsplassen dersom en av partene tar direkte kontakt. Også i forbindelse med språkpraksis foregår det i dag langt mer omfattende oppfølging enn det som var tilfelle under forsøksprosjektene. I 83 prosent av kommunene oppsøkes deltakerne på språkpraksisplassen enten av lærer eller programrådgiver, og i 47 prosent av kommunene tar lærer opp tema fra språkpraksis i undervisningen. Lærere som driver undervisning på praksisplassene, hører imidlertid fortsatt til sjeldenhetene – kun 12 prosent av kommunene har iverksatt en slik løsning.

Tabell 4.3 viser hvordan andelen kommuner som praktiserer tett oppfølging av deltakere i arbeids- eller språkpraksis, varierer med ulike trekk ved kommunens organisering av introduksjonsprogrammet. I motsetning til det vi så under diskusjonen av mangelfull arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, finner vi her at tett oppfølging er mest utbredt i erfarne introduksjonskommuner som har arbeidet med ordningen siden før loven ble innført, og der arbeidet er forankret i et eget flyktningkontor eller introduksjonsenhet. Forankringen av introduksjonsprogrammet er den enkeltfaktoren som slår klart sterkest ut på kommunenes sannsynlighet for å praktisere tett oppfølging

av deltakerne mens de er i praksis. Også i kommuner med formulerte resultatmål for introduksjonsprogrammet finner vi en høyere andel som driver tett oppfølging av deltakere i praksis, enn i kommuner uten slike målformuleringer. Det er imidlertid ingen målbar sammenheng mellom tett oppfølging av praksisplassdeltakere og kommunens bosettingsvolum. I tillegg ser vi også her at modellen der hver programrådgiver har et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon, sammenfaller med en lavere grad av oppfølging enn i kommuner der programrådgiverne har et mer avgrenset ansvarsområde. Denne samvariasjonen er imidlertid ikke så sterk som vi har sett tidligere, og er derfor i større grad heftet med en viss usikkerhet.

Oppfølging av deltakere i forbindelse med økonomiske trekk

Deltakerintervjuene både i denne og i tidligere evalueringer av introduksjonsprogrammet har illustrert at trekk i introduksjonsstønaden på grunn av ugyldig fravær kan resultere i forvirring, frustrasjon, mistillit og i enkelte tilfeller også tap av motivasjon dersom årsaken til trekket ikke kommer tydelig fram. Det har derfor vært et poeng også i denne undersøkelsen å kartlegge i hvilken grad programrådgiverne følger opp deltakere med ugyldig fravær på annen måte enn å rapportere inn til «lønningskontoret». Vi har sett at oppfølgingen deltakerne får før trekk i stønaden, varierer, både mellom kommuner og mellom programrådgivere innen en og samme kommune. Ser vi programrådgiverne under ett, er det mest vanlige å ta direkte kontakt med deltakeren både første og andre gang det er grunnlag for trekk, for å kartlegge årsaken til fraværet og orientere om at det vil trekkes i stønaden. Denne praksisen følges blant nærmere 60 prosent av programrådgiverne (jf. tabell 2.2). Om lag to av to programrådgivere tar ikke kontakt med deltakeren i forbindelse med at han eller hun første gang trekkes for ugyldig fravær.

Tabell 4.4 viser hvilke sider ved den kommunale organiseringen av introduksjonsprogrammet som til en viss grad sammenfaller med tett oppfølging fra programrådgiverne i forbindelse med trekk. Samvariasjonen er på ingen måte betydelig, men noen av punktene er likevel verdt å bemerke i lys av at de støtter opp under refleksjoner som kom fram under kommunebesøkene. I hovedsak ser det ut til at programrådgivere i kommuner med et omfattende bosettingsvolum (51 eller flere bosatte i evalueringsperioden) i større grad tar direkte kontakt med deltakerne i forbindelse med faktiske trekk i introduksjonsstønaden, enn programrådgivere i kommuner med en mindre omfattende bosetting. Dette kan være en indikasjon på en mer strukturert og systematisk tilnærming til fraværspørelse i de større bosettingskommunene. Programrådgivere i kommuner med formulerte resultatmål for introduksjonsarbeidet praktiserer også i større grad tett oppfølging i forbindelse med trekk. Til sist vil vi også nevne at programrådgiverne med et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon i noe større grad enn andre driver tett oppfølging i forbindelse med trekk. Forskjellen er ikke betydelig, men

Tabell 4.4. Tett oppfølging i forbindelse med trekk i ytelser. Andel programrådgivere som praktiserer trekk i introduksjonsstønad både ved første og ved andre gangs ugyldig fravær, men som kontakter deltakeren direkte for å kartlegge årsaken til / bakgrunnen for fraværet. Etter trekk ved kommunens organisering av introduksjonsprogrammet. Kilde: programrådgivere (N = 288) og mellomledere (N = 221)

Antall deltakere	Prosent	N
1–10	25	40
11–20	18	55
21–50	19	94
51 +	35	96
Hver programrådgiver har et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon		
Nei	20	83
Ja	27	205
Det er formulert resultatmål for introduksjonsarbeidet		
Nei	22	183
Ja	30	105

likevel verdt å notere i lys av at de andre analysene stort sett kobler denne modellen til lavere grad av gjennomføring, ikke høyere. Det er ikke urimelig at programrådgivere med et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon i større grad er tilbøyelige til å ta kontakt dersom det meldes fra om ugyldig fravær, enn programrådgivere som har et mer avgrenset ansvar for deltakernes introduksjon.

Rutiner for oppfølging gjennom revisjon av individuelle planer

Vi finner i stor grad tilsvarende variasjoner mellom kommuner med hensyn til hvem som har utarbeidet rutiner for regelmessig revidering av individuelle planer eller ikke. Drøyt 60 prosent av bosettingskommunene har både tatt i bruk en mal for utarbeidning av individuelle planer og innført rutiner for regelmessig revidering av deltakernes individuelle planer enten hver tredje eller hver sjette måned. En nærmere kikk på hvilke kommuner dette gjelder, tyder på at det særlig er kommuner med et visst bosettingsvolum som har følt behov for å formalisere denne delen av programrådgivernes arbeid. I kommuner med opptil ti deltakere har bare 41 prosent formalisert rutinene rundt utarbeidningen av individuelle planer, mot 77 prosent av de kommunene som har bosatt over 50. Vi ser også at høyere grad av formalisering til en viss grad følger kommunenes erfaring med introduksjonsordningen og andre typer formalisering, som for eksempel at det er formulert resultatmål for kommunens introduksjonsarbeid. I kommuner der

Tabell 4.5. Andel kommuner som har rutiner for regelmessig revidering av deltakernes individuelle planer, etter trekk ved kommunens organisering av introduksjonsprogrammet: Kilde: programrådgivere (N = 288) og mellomledere (N = 221)

Antall deltakere	Prosent	N
1–10	41	40
11–20	68	55
21–50	63	94
51 +	77	96
Kommunen hadde etablert introduksjonsprogram som obligatorisk ordning før loven krevde det		
Nei	64	146
Ja	70	75
Det er formulert resultatmål for introduksjonsarbeidet		
Nei	60	151
Ja	78	70
Hver programrådgiver har et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon		
Nei	79	62
Ja	61	159

hver programrådgiver har et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon, er formaliseringen rundt de individuelle planene mindre enn ellers.

4.3 Brukermedvirkning

Innenfor den såkalte arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken stilles det stadig mer omfattende krav om deltakelse i kvalifisering til mottakere av offentlige ytelser. Plikten til deltakelse speiles i introduksjonsprogrammet av en rettighet til inntektssikring og en opplæring som skal inneholde både norskundervisning og praksis. Jo mer omfattende kravene om deltakelse blir, jo viktigere er det at deltakerne får anledning til å være med på å påvirke utformingen av tilbudet. Rommet for brukermedvirkning er imidlertid avhengig av flere forhold: deltakernes evne og vilje til å formulere en oppfatning om hva de ønsker, programrådgivernes skjønsmessige vurdering av hvor mye av deltakernes

ønsker som bør tas til følge, og kommunens mulighet til å tilby kvalifisering som den enkelte deltaker har behov for eller etterspør.

I denne evalueringen har det ikke vært rom for å intervjuere deltakere direkte om deres erfaringer med og opplevelser av medvirkning i noe særlig omfang. Å samle inn slike data bør være en viktig oppgave for videre undersøkelser, spesielt med tanke på å lære mer om forutsetningene for god brukermedvirkning blant flyktninger og innvandrere. Foreløpig har vi spurt programrådgiverne hvordan de oppfatter deltakernes grad av medvirkning, og forsøkt å identifisere noen strukturelle rammer som enten kan bidra til å fremme eller hemme brukermedvirkningen.

Arbeidet med individuell plan er ment å fungere som et sentralt verktøy for å legge til rette for brukermedvirkning. Det er imidlertid delte oppfatninger om hvilken betydning planene har for deltakerne, og om lag 40 prosent av programrådgiverne mener at ingen, eller bare noen få blant deltakerne har et eierforhold til planen sin (jamfør kapittel 2.3). Om lag 30 prosent av programrådgiverne støtter påstanden om at skriftlige planer virker fremmedgjørende, og at de derfor bruker andre former for brukermedvirkning. Hva som skjer i samtalene som knytter seg til planen, er likevel viktig. Hvordan definerer programrådgiverne rommet for deltakernes medvirkning?

Rommet for medvirkning

Brukermedvirkningen kan bare skje innenfor rommet av det byråkratiske skjønnet, og for at brukermedvirkningen skal være reell, må den *påvirke* skjønnet (Djuve og Kavli 2007). Om lag 40 prosent av programrådgiverne oppgir at de *ofte inngår i forhandlinger med deltakerne*, for eksempel om innholdet i programmet. Nesten 60 prosent av programrådgiverne mener at de også lar seg påvirke, ved av og til å la deltakerne få gjennomslag for sine ønsker, selv om det etter deres vurdering ikke gir en like god sammensetning av programmet. Nesten en av ti svarer at de ofte *gir deltakerne gjennomslag* i slike situasjoner. Årsaken er gjerne frykt for å ødelegge en god relasjon til deltakeren, eller et ønske om å ikke dempe deltakerens initiativ og ambisjoner, men heller la vedkommende selv erfare hvor langt kompetansen strekker innenfor de ramene det norske arbeidsmarkedet setter (Djuve og Kavli 2007).

Samtidig er det heller ikke uvanlig at programrådgivere sier at de ofte forsøker å *overtale deltakerne til å endre oppfatning* om noe i kvalifiseringsløpet, fordi de opplever det som lite realistisk, lite effektivt eller ikke akseptabelt. Det er ikke noen motsetning mellom å forsøke å overtale deltakerne for eksempel til å velge et annet innhold i programmet, og likevel av og til gi etter selv om løsningen ikke er optimal sett fra programrådgiverens ståsted. Tre av ti programrådgivere svarer både at de av og til lar deltakerne få gjennomslag for noe de mener er et dårligere tilbud, og at de ofte forsøker å overtale dem til å endre oppfatning. På den ene siden kan forsøk på å overtale deltakerne til å endre oppfatning tolkes som at programrådgiveren snevrer inn rommet for

Tabell 4.6 Programrådgivernes praksis knyttet til brukermedvirkning. Prosent. Kilde: programrådgivere

	Passer svært godt	Passer ganske godt	Passer ikke
Jeg inngår ofte i forhandlinger med deltakerne	10	31	51
Jeg lar av og til deltakerne få gjennomslag, selv om jeg er uenig	8	51	41
Jeg forsøker ofte å overtale en deltaker til å endre oppfatning om noe knyttet til kvalifiseringsløpet	11	42	43

brukermedvirkning gjennom å påvirke eller forsøke å overstyre deltakernes oppfatninger. På den andre siden signaliserer selve forsøket på å overtale noen at det finner sted en samtale der ulike oppfatninger luftes og brytes mot hverandre. Brukermedvirkning handler ikke nødvendigvis om å gi deltakeren rett, men at hans eller hennes meninger skal få komme fram og tas opp til diskusjon.

For å identifisere variasjoner knyttet til brukermedvirkning er det også nødvendig å identifisere praksis som i liten grad åpner for medvirkning fra deltakerne. Nærmere 30 prosent av programrådgiverne oppgir at de verken inngår i forhandlinger med deltakerne eller lar deltakerne få gjennomslag for noe dersom de er uenig i forslaget. Vi har valgt å kategorisere dette som en praksis som i liten grad åpner opp for brukermedvirkning. Like mange plasserer seg i gruppen av rådgivere med et relativt stort rom for deltakermedvirkning.

Kommunenes organisering av introduksjonsprogrammet og de rammene dette legger for programrådgiverrollen, ser i liten grad ut til å ha innvirkning på hvordan programrådgiverne forholder seg til brukermedvirkning. Det er en viss tendens til at programrådgivere med et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon oftere enn andre har en smal medvirkningsprofil, men sammenhengen er svak.

Om programrådgiveren opererer innenfor et stort eller lite rom for medvirkning ser imidlertid ut til å påvirke praksis knyttet til andre sider av programmet. For det første praktiserer programrådgivere med et lite rom for medvirkning i mindre grad enn andre systematisk varsling i forbindelse med trekk i introduksjonsytelsene. For det andre er de i langt mindre grad enn andre i tvil om fravær skal medføre trekk eller ikke. Blant programrådgivere med det vi har definert som «bred medvirkning», oppgir 11 prosent at de aldri er i tvil om trekk, mot 29 prosent av de programrådgiverne som i mindre grad åpner for brukermedvirkning. Sagt på en annen måte – jo mer medvirkningsorientert programrådgiveren er, jo større sjanse er det for at han eller hun opplever tvil i forbindelse med trekk i ytelser. Mange av de situasjonene der programrådgiverne

opplevde å være i tvil om trekk, forutsatte god kjennskap til den enkelte deltakers situasjon (jf. kapittel 2). Tett kontakt og stort rom for medvirkning kan dermed bidra til at de skjønnsmessige vurderingene av tvilstilfeller i forbindelse med tolkning av fraværsglementet blir mer riktige. Samtidig forutsetter dette at programrådgiverne har en god, grunnleggende forståelse av fraværsglementet og noen å diskutere med i tvilstilfeller, slik at praksis ikke tar en form som avviker fra lovens intensjon.

For det tredje bruker programrådgivere med et stort rom for medvirkning i gjennomsnitt noe lengre tid på å utarbeide en skriftlig individuell plan enn programrådgivere med et mindre rom for brukermedvirkning. Tidligere studier av programrådgivernes tilrettelegging for brukermedvirkning påpeker at programrådgivere som legger stor vekt på at planen skal utformes i samarbeid med deltakeren, er tilbøyelige til å utsette skriftliggjøringen av en slik plan fram til han eller hun opplever at deltakeren har forutsetning for å komme med egne innspill. Overfor brukere som hadde vansker med å forholde seg til en skriftlig plan, adopterte disse programrådgiverne gjerne en vente-og-se-strategi, der de utsatte skrivingen av planen til deltakeren var klar (Djuve og Kavli 2007).

Også holdningene til individuell plan varierer systematisk mellom programrådgivere med henholdsvis et stort og et lite rom for brukermedvirkning. Det ser gjennomgående ut til å være en mer utbredt skepsis til bruken av individuelle planer blant programrådgivere som praktiserer det vi har definert som et stort rom for medvirkning. Programrådgivere i denne gruppen er mer tilbøyelige enn andre til å mene at individuelle planer ikke er et viktig redskap i introduksjonsprogrammet, at det vanligvis ikke er noe reelt samarbeid med deltakerne om de individuelle planene, og at skriftlige planer virker fremmedgjørende for deltakerne og at de derfor prioriterer andre former for brukermedvirkning.

4.4 Empirisk oppsummering

De kvalitative intervjuene som er gjennomført i forbindelse med denne evalueringen, har belyst en rekke variasjoner i kommunenes iverksetting av introduksjonsprogrammet. Felles for mange av de variasjonene som kommer fram gjennom kommunebesøk, fokusgrupper og samtaler med ulike aktører i det offentlige apparatet, er imidlertid at de bare i begrenset grad fanges opp gjennom mer generelle surveyundersøkelser. Vi har likevel tatt for oss tre områder av kommunenes iverksetting av ordningen der variasjonene til en viss grad kommer fram, og der tidligere studier antyder at praksis påvirker deltakernes overgang til arbeid og utdanning.

Tiltaksviften – de problematiske manglene

- Kommuner med formulerte resultatmål disponerer gjennomgående flere tiltak både i de utdanningsrettede og i de arbeidsrettede delene av tiltaksviftene. En bred utdanningsrettet tiltaksvifte, i tillegg til tilbud for spesielle grupper som deltakere med omsorgsoppgaver, deltakere med helseproblemer, eldre, akademikere og analfabeter, er også mer vanlig i kommuner med et høyt bosettingsvolum enn i kommuner som bosetter få.
- Kommuner som bosetter mange flyktninger, vil møte flere typer behov blant deltakerne enn kommuner som bosetter få. At store bosettingskommuner skårer høyt på indeksene, særlig over gruppevis tilrettelegging og utdanningsrettet tiltaksvifte, er derfor ikke overraskende. Samtidig illustrerer de gjennomsnittlig smalere tiltaksviftene i mindre sentrale kommuner og i kommuner med et lavt bosettingsvolum et gjennomgående funn i evalueringen (jf. kapittel 2): De minste bosettingskommunene har ofte vansker med å møte bredden i deltakernes kvalifiseringsbehov.
- En av fem mellomledere vurderer det slik at over halvparten av deltakerne som har avsluttet introduksjonsprogram i deres kommune de siste to årene, ikke har mottatt (nærmere spesifiserte) arbeidsrettede tiltak som en del av sitt program.
- Fire forhold ser ut til å øke sannsynligheten for at minst halvparten av deltakerne ikke har mottatt et arbeidsrettet tilbud før programslutt: høyt bosettingsvolum, en programrådgivermodell der hver programrådgiver har et helhetlig ansvar for alle sider av deltakernes introduksjon, en organisatorisk forankring i et eget flyktningkontor eller introduksjonsenhet og en ansettelsespolitikk innenfor introduksjonsprogrammet som i liten eller ingen grad vektlegger erfaring fra privat næringsliv.

Tett oppfølging av deltakerne – få gjør alt, men alle gjør noe

- De aller fleste kommuner har i dag en eller annen form for oppfølging av deltakerne mens de er i språk- eller arbeidspraksis. Tett oppfølging av deltakere i språk- eller arbeidspraksis ser likevel ut til å være mer vanlig i kommuner der introduksjonsarbeidet er forankret i et eget flyktningkontor eller introduksjonscenter, i kommuner som etablerte introduksjonsprogram før loven krevde det, i kommuner som har formulert resultatmål for introduksjonsinnsatsen, og i kommuner der programrådgiverne ikke har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjon.
- Et flertall av programrådgiverne tar kontakt med deltakerne i forbindelse med trekk i introduksjonsstønaden grunnet ugyldig fravær. Om lag to av ti varsler imidlertid ikke før første gangs trekk og en av ti verken ved første eller annen gangs trekk i ytelsen. Det er få av de forholdene vi har kartlagt her, som utmerker seg ved kommuner der programrådgiverne praktiserer systematisk varsling før trekk i stønad.

Kommuner med stort bosettingsvolum, formulerte resultatmål og programrådgivere med et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon ser til en viss grad ut til å ha programrådgivere som praktiserer tett oppfølging av deltakere i forbindelse med ugyldig fravær, men sammenhengene er svake.

- Drøyt 60 prosent av bosettingskommunene har både tatt i bruk en mal for utarbeidning av individuelle planer og innført rutiner for regelmessig revidering av deltakernes individuelle planer enten hver tredje eller hver sjette måned. Formelle krav til utforming og revidering av individuelle planer er mest utbredt i kommuner som har stort bosettingsvolum, som hadde erfaring med introduksjonsordningen før ordningen ble lovpålagt, og som har formulerte resultatmål for introduksjonsarbeidet. I kommuner der programrådgiverne har et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon, er det derimot mindre vanlig med formaliserte rutiner.

Rommet for brukermedvirkning – styrt av personer, ikke organisasjoner

- Nærmere 30 prosent av programrådgiverne oppgir at de verken inngår i forhandlinger med deltakerne, eller av og til lar deltakerne få gjennomslag for noe dersom de er uenig i forslaget. Vi har valgt å kategorisere dette som en praksis som i liten grad åpner opp for brukermedvirkning. Like mange plasserer seg i gruppen av rådgivere med et relativt stort rom for deltakernes medvirkning.
- Kommunenes organisering av introduksjonsprogrammet og de rammene dette legger for programrådgiverrollen, ser i liten grad ut til å påvirke om programrådgiverne har definert et stort eller et lite rom for brukermedvirkning. Derimot har programrådgivernes holdninger til brukermedvirkning betydning for hvordan de forholder seg til flere sider av programmets virkemidler.
- Programrådgivere med et bredt definert rom for brukermedvirkning tar i større grad kontakt med deltakerne i forbindelse med trekk i introduksjonsstøtten, men opplever også oftere tvil knyttet til om et bestemt fravær bør resultere i trekk eller ikke.
- Programrådgivere med et stort rom for medvirkning bruker i gjennomsnitt lengre tid på å utarbeide individuelle planer og er gjennomgående mer skeptiske til at slike planer kan fungere som et redskap for brukermedvirkning.

4.5 Er noen modeller og metoder mer effektive enn andre?

Et av hovedspørsmålene i denne evalueringen, og tema for neste kapittel, er i hvilken grad introduksjonsordningen bidrar til å øke deltakelsen i arbeid og utdanning blant nyankomne flyktninger og innvandrere. Samtidig ville det også være interessant dersom det var mulig å peke på enkeltelementer i ordningen, enten knyttet til kommunenes organisering av arbeidet eller til de virkemidlene som brukes, som sammen eller hver for seg har en målbar effekt på deltakernes overgang til arbeid og/eller utdanning.

Data og metoder

Utgangspunktet for analysen er de drøyt 4000 deltakerne som har avsluttet introduksjonsprogram i de to første årene ordningen har vært obligatorisk. Av de deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 for landet som helhet, har vi informasjon fra mellomledernivået i programkommunen for totalt 3355 personer, eller 83 prosent av de deltakerne som avsluttet programmet i perioden. Informasjon fra mellomlederundersøkelsen er koblet sammen med registerinformasjon om deltakerne, slik at vi for hver deltaker har både registerinformasjon og informasjon om kommunens organisering og iverksetting av programmet.

I analysene er det videre tatt hensyn til årsaken til avsluttet program og tid i programmet. Deltakere som er registrert med sykdom eller permisjon som årsak til avbrutt program, er ikke tatt med i analysene. Mange av disse deltakerne er kvinner med permisjon i forbindelse med barnefødsler og omsorg for barn under ti måneder. Det er dermed lite hensiktsmessig å inkludere dem i en analyse av hvilke tiltak og metoder som virker eller ikke. Det virker heller ikke rimelig å evaluere kommunespesifikke trekk ved organisering og implementering for tidligere deltakere som har mindre enn en viss periode i program bak seg. Vi har skjønnsmessig satt en nedre grense på 90 dager i program for at en deltaker skal kunne inkluderes i analysene. Samlet sett gir dette en analysepopulasjon på drøyt 2800 tidligere deltakere. Analysene er gjennomført ved hjelp av binær, logistisk regresjon og måler status i arbeidsmarkedet eller innenfor ordinær utdanning per november 2006.

Programmets innhold, programmets organisering eller programmets deltakere?

Ingen av de analysene som er gjennomført, gir sterke eller systematiske utslag på deltakernes overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program. En sammenheng som likevel virker relativt robust, er at kommuner med det vi i kapittel 4.1 beskrev som en *mangelfull arbeidsretting av programmet*, i mindre grad enn andre har deltakere

som har funnet arbeid eller startet i en utdanning på referansetidspunktet. Denne sammenhengen er statistisk sikker også etter at det er kontrollert for betydningen av deltakerens kjønn, alder, landbakgrunn, botid, barn under skolealder, innvandringsårsak, ledighetsrate i den økonomiske region deltakeren er bosatt, og antall deltakere i introduksjonsprogram i den aktuelle kommunen.

Det er rimelig å tolke dette funnet som en bekreftelse på at bred anvendelse av arbeidsrettede tiltak for flest mulig av programmets deltakere, øker sannsynligheten for sysselsetting. Funnet harmonerer i så måte med andre studier av effekten av arbeidsmarkedstiltak. Samtidig er det ikke gitt at det er bruken av arbeidsrettede tiltak som er den avgjørende faktoren. Dersom mange av deltakerne har en helsemessig situasjon av en slik art at arbeidsrettede tiltak har vært lite aktuelt, er det ikke nødvendigvis kommunens praksis det har vært noe galt med. Sagt på en annen måte – det kan være at vi her finner en effekt av egenskaper ved deltakerne i kommuner med lite arbeidsretting, snarere enn kommunens praksis når det gjelder arbeidsretting. På den andre siden er effekten av arbeidsrettingen fortsatt statistisk sikker etter at vi har lagt inn kommunenes egen vurdering av hvor stor andel av deltakerne som lider av psykiske problemer / traumer i en slik grad at de har behov for behandling utover vanlig legekonsultasjon. Dette er selvsagt heller ikke mer enn en forsiktig indikasjon på forekomsten av eventuelle helseplager blant deltakerne i en bestemt kommune, men kan likevel tyde på at egenskaper ved deltakerne ikke forklarer all variasjon i resultater mellom kommuner med høy og lav arbeidsretting.

På bakgrunn av tidligere evalueringer var det også en uttalt hypotese at *tett oppfølging* av deltakerne ville øke sannsynligheten for at deltakerne gikk videre til arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Vi finner bare delvis grunnlag for antakelsen i denne evalueringen. Verken varsling før eventuelle trekk i stønaden etter tett oppfølging av deltakere i arbeidspraksis og/eller språkpraksis ser ut til å øke sannsynligheten for at deltakerne kommer i arbeid etter avsluttet program. Heller ikke formaliserte rutiner for utforming og revidering av deltakernes individuelle planer slår ut. Når vi kombinerer de ulike målene for tett oppfølging, ser vi imidlertid at det er svært få kommuner som ikke praktiserer en eller flere former for tett oppfølging av deltakerne. Slik sett er situasjonen i norske bosettingskommuner en helt annen i dag enn det vi så under evalueringen av forsøksprosjektene, da tett oppfølging i større grad varierte mellom kommuner. Det er fortsatt mye, både i andre studier og i de kvalitative dataene, som tyder på at tett oppfølging er en fornuftig arbeidsmetode, og at variasjoner i kvaliteten på slik oppfølging har betydning for deltakernes resultater. Så lenge et stort flertall av kommunene oppgir at de praktiserer de formene for oppfølging vi har kartlagt, er det imidlertid vanskelig å måle effekten av dem.

Samtidig finner vi indikasjoner på at programrådgivernes arbeidsbetingelser trolig er av betydning for kvaliteten på det arbeidet de utfører. Våre data tyder på at overgangen til arbeid/utdanning er lavere blant deltakere som har fått program i en kommune der

programrådgiverne har et *helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjon*, sammenliknet med kommuner der oppgavene i større grad er avgrenset. Også her har vi tatt høyde for deltakernes kjønn, alder, barn under skolealder, landbakgrunn, innvandringsårsak og botid, samt regional ledighetsrate og antall deltakere i introduksjonsprogram i den aktuelle kommunen. Nærmere halvparten av programrådgiverne opplever at de har for stor arbeidsbelastning, og en av begrunnelsene de trekker fram er ansvar for mange deltakere og et svært bredt spekter av arbeidsoppgaver og fagområder å holde oversikt over. Programrådgiverne mente selv dette reduserte deres mulighet til å drive tett oppfølging, legge til rette for brukermedvirkning og reflektere over eget arbeid.

Hvem, eller hvor mange aktører kommunene samarbeider med i forbindelse med introduksjonsarbeidet, ser i liten grad ut til å ha noen målbar betydning for deltakernes sannsynlighet for overgang til arbeid og/eller utdanning. Interkommunalt samarbeid i sin mest omfattende form – gjennom en felles voksenopplæring eller et felles introduksjonssenter – ser imidlertid ut til å øke sannsynligheten for overgang til arbeid og/eller utdanning blant deltakerne i de kommunene det gjelder. Dette er et rimelig funn sett i lys av at særlig den utdanningsrettede tiltaksviften, men også mulighetene for tilpasset norskundervisning, bedres når kommuner samarbeider på denne måten. Interkommunalt samarbeid er en strategi for å øke bredden i tiltaksviften først og fremst for mindre kommuner, eventuelt i samarbeid med større kommuner. Dette illustreres ved at vi har dokumentert et slikt samarbeid i nesten 40 prosent av kommunene i utvalget, mens bare 25 prosent av deltakerne i evalueringspopulasjonen har deltatt i program i en kommune med en slik løsning.

Målsettingen om å identifisere enkeltsider ved kommunenes organisering og iverksetting av introduksjonsprogrammet som i seg selv eller i kombinasjon påvirker deltakernes overgang til arbeid kort tid etter endt program, har innenfor rammen av denne undersøkelsen gitt begrenset med statistisk sikre resultater. En av årsakene kan være at deltakernes overgang til arbeid og/eller utdanning i stor grad bestemmes av trekk ved deltakerne selv og ved arbeidsmarkedet i den økonomiske regionen de bor, særlig i økonomiske oppgangstider. Det kan også være vanskelig å fange opp betydningen av enkeltelementer i et kvalifiseringsprogram uten mer detaljert informasjon både om deltakerne i programmet, om det konkrete innholdet i hver enkelt deltakers program, og om hvilke programrådgivere som har hatt ansvar for hvilke deltakere. Samtidig har vi sett at lovens krav og langt på vei også programmets hovedelementer i stor grad er iverksatt. Det blir dermed lite variasjon i de forholdene som i tidligere evalueringer har skilt mellom kommunene og mellom kommunenes resultater. Som vi allerede har vært inne på, er det derfor ikke nødvendigvis slik at manglende effekt for eksempel av ulike former for tett oppfølging i våre analyser er ensbetydende med at tett oppfølging har lite for seg. Arbeidsmetoder som deles av de fleste kommuner,

må derfor evalueres som en del av programmets effekt, snarere enn som en del av den enkelte kommunes praksis.

5 De tidligere deltakernes tilpasning på arbeidsmarkedet

Formålet med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere er å styrke deltakernes mulighet til å ta del i yrkes- og samfunnslivet på lik linje med befolkningen for øvrig. Når de første kullene av deltakere nå har gjennomført et fullt program etter at ordningen ble obligatorisk, er det derfor viktig å undersøke hvordan det har gått med disse. I kapittel 1 beskrev vi deltakergruppens sammensetning. Her går vi et skritt videre og beskriver overgangen til arbeidsliv og utdanning blant samtlige deltakere som har avsluttet eller avbrutt programmet i den tiden programmet har vært obligatorisk (1. september 2004 til 1. september 2006). Vi starter med å gi en beskrivelse av de ulike veiene ut av introduksjonsprogrammet, hva som kjennetegner deltakere som har fullført introduksjonsprogrammet, og de som har avbrutt underveis. Vi ser også på hvilke trekk ved programkommunene som kan tenkes å påvirke deltakernes gjennomføringsgrad. Deretter presenteres de tidligere deltakernes status på arbeidsmarkedet i lys av om de har fullført programmet eller ikke. Vi ser også på hvor tett eller løs tilknytningen til arbeidsmarkedet er blant ulike grupper av deltakere.

I kapitlets andre del skifter vi fokus fra å beskrive hvordan det har gått med de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet, til å analysere hvilken rolle introduksjonsprogrammet har spilt for resultatet. Gjennom å etablere en sammenlikningsgruppe av flyktninger som ble bosatt før introduksjonsloven, men ellers er så lik de tidligere deltakerne i program som mulig, analyserer vi hvilken betydning det å delta i introduksjonsprogram eventuelt har hatt for de tidligere deltakernes arbeidsmarkedsintegrering på kort sikt.

5.1 Datagrunnlaget

Både beskrivelsen av de tidligere deltakernes status når det gjelder arbeids- og utdanningsliv, og analysen av hvorvidt introduksjonsprogrammet påvirker deltakernes tilpasning i arbeidsmarkedet, krever opplysninger på individnivå fra flere ulike kilder. Dataene vi bruker, er i sin helhet hentet fra ulike administrative registre og tilrettelagt av Statistisk sentralbyrå. Materialet omfatter informasjon om deltakelse på introduk-

sjonsprogrammet, demografi, tilpasning på arbeidsmarkedet og mottakelse av ulike offentlige ytelser.

For å identifisere deltakerne er det benyttet innrapportert informasjon fra kommunene om programdeltakelse. Rapporteringen skjer gjennom KOSTRA og gir status per 31.12 hvert år. De fleste kommuner har egne fagsystemer hvor data hentes fra, mens noen kommuner rapporterer inn på egne elektroniske skjema. Etter foreløpig publisering 15. mars mottar kommunene oversiktstabeller og feillister for sine respektive kommuner og kommenterer og retter på disse. Etter dette blir data revidert i SSB. Opplysninger som inngår, er når deltakerne startet i programmet, når det ble avsluttet, hva slags type kurs og yrkesforberedende tiltak mottakerne har deltatt på, samt en status ved årets slutt. Informasjon om permisjoner underveis i programløpet finnes ikke. Statusen angir om personene fortsatt deltar eller har avsluttet, eventuelt avbrutt, programmet. Det angis også årsaken til avsluttet eller avbrutt program. Alle deltakere med gyldig fødselsnummer er deretter koblet til SSBs befolkningsstatistikk-system BESYS, og øvrige demografiske data er koblet på. Datagrunnlaget tilsvarer det som ligger til grunn for Statistisk sentralbyrås offisielle statistikk om deltakerne på introduksjonsordningen.

Tilpasningen på arbeidsmarkedet fanges opp ved hjelp av Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsettingsstatistikk, utdanningsstatistikken, NAVs ARENA-register over personer registrert ved arbeidskontorene, og opplysninger om utbetalinger av ulike trygdeytelser også fra NAV. Alle opplysningene refererer til et tidspunkt i november de ulike årene. Filene er bearbeidet og satt sammen av Statistisk sentralbyrå i det som kalles System for persondata (SFP). Datasamlingen inneholder personopplysninger for alle bosatte i alderen 16–74 år. Det gis en nærmere beskrivelse av datagrunnlaget i vedlegg 1.

5.2 Veiene ut av programmet

I løpet av de to første årene introduksjonsordningen var obligatorisk (01.09.2004 til 01.09.2006) gikk noe over 4000 deltakere ut av ordningen. Innenfor de rammene loven gir, er det formelt sett tre veier ut av programmet som er i tråd med programmets målsettinger: fullført tid, tilbud om høvelig arbeid eller overgang til utdanning som ikke lenger kan betegnes som grunnleggende opplæring. KOSTRA-skjemaet kommunene bruker når de rapporterer inn hvorfor en deltaker har sluttet i introduksjonsprogram, inneholder dessverre ikke noen mulighet til å merke av overgang til utdanning. Det ble oppfordret på KOSTRAs hjemmesider om å registrere overgang til utdanning som overgang til arbeid, men Statistisk sentralbyrå kan ikke si i hvor stor grad dette faktisk ble gjort. For våre formål hadde det vært ønskelig å kunne skille mellom arbeid

og utdanning som avslutningsårsak, og dette forringer derfor dataenes kvalitet noe. Med dette forbeholdet er det like fullt interessant å se nærmere på de ulike veiene ut av introduksjonsprogrammet og hva som kjennetegner de deltakerne som i løpet av introduksjonsprogrammets første to år henholdsvis fullførte eller avbrøt programdeltakelsen. Med «*fullført program*» forstår vi programløp som er avsluttet, enten på grunn av fullgått tid eller på grunn av overgang til arbeid eller utdanning. «*Avbrutt program*» betegner programløp som avsluttes på grunn av flytting, uteblivelse eller sykdom og permisjoner. Der hele gruppen av tidligere deltakere omtales samlet, brukes betegnelsen «*avsluttet program*».

I de følgende avsnittene beskrives hvor stor andel deltakere som henholdsvis fullførte eller avbrøt program i evalueringsperioden, hva som kjennetegner deltakere som har tatt ulike veier ut av programmet, og til sist i hvilken grad trekk ved programkommunen kan ha betydning for hvor vanlige de ulike formene for utgang fra programmet er.

Fullført program for et flertall av deltakerne

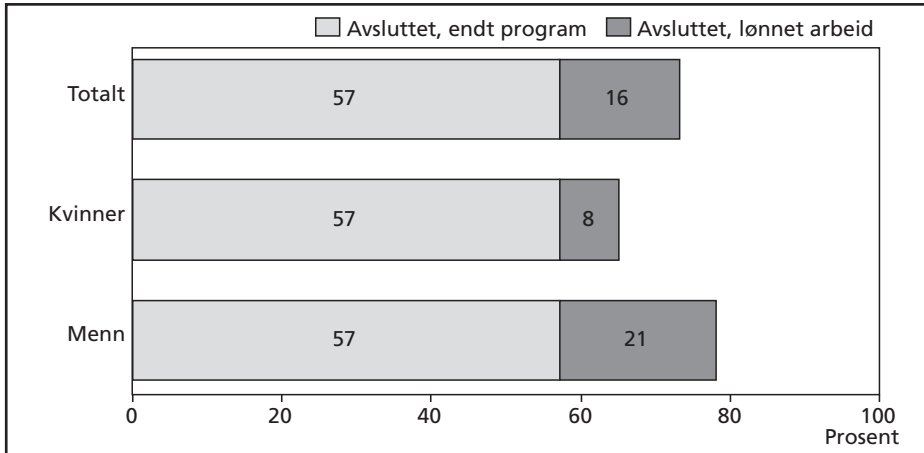
Et flertall av de deltakerne som i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 ble registrert med avsluttet introduksjonsprogram – 73 prosent – fullførte i perioden fra september 2004 til september 2006 introduksjonsprogrammets toårige kvalifiseringsløp i den forstand at de enten hadde brukt opp de to årene de har rett til samt eventuelle forlengelser, eller hadde fått lønnet arbeid¹¹ (jf. figur 5.1). Gjennomføringsgraden i introduksjonsprogrammet er dermed relativt høy, spesielt sett i lys av at kommunene i liten grad ser ut til å holde personer med helseproblemer eller andre særlige behov utenfor programmet.

Menn fullfører introduksjonsprogrammet i større grad enn kvinner. 57 prosent, blant både menn og kvinner, bruker opp den tiden de har til rådighet i programmet. Kjønnsforskjellen i gjennomføringsgrad oppstår når vi tar hensyn til andelene som slutter fordi de har funnet arbeid. Mens over 20 prosent av de mannlige deltakerne avsluttet programmet før fullgått tid på grunn av tilbud om jobb eller utdanning, gjelder det samme bare for 8 prosent av kvinnene. Samlet sett fullførte dermed 65 prosent av de kvinnelige deltakerne introduksjonsprogrammet, mot 78 prosent av de tidligere mannlige deltakerne. Som vi skal komme tilbake til, har en del kvinner permisjon fra programmet grunnet barnefødsler. I slike tilfeller er det rimelig å anta at programdeltakelsen ikke er reelt avbrutt, men snarere «på vent». I den grad dette er tilfelle, vil det på lengre sikt øke andelen som fullfører programmet.

Deltakernes oppholdsgrunnlag i Norge sammenfaller med noe ulike mønstre for avsluttet program. Flyktninger utgjør over 60 prosent av de deltakerne som har avsluttet program i evalueringsperioden. I tillegg utgjør overføringsflyktninger 22 prosent av

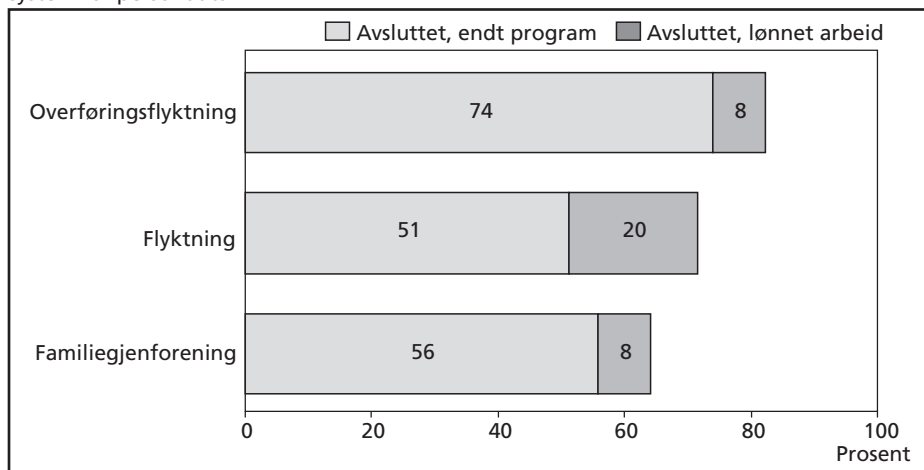
¹¹ Merk at noen av deltakerne er registrert med lønnet arbeid som årsak til å ha avsluttet programdeltakelsen, mens det i realiteten var overgang til ordinær utdanning som var årsaken.

Figur 5.1. Andel av tidligere deltakere i introduksjonsordningen i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 som fullførte programmet, etter kjønn og i alt. (N = 4053). Kilde: KOSTRA og system for persondata.



deltakerne og familiejenforente 16 prosent. Figur 5.2 viser at over 80 prosent av overføringsflyktningene har avsluttet programmet, først og fremst ved at de har brukt opp den programtiden de har hatt til rådighet. Litt mer enn 70 prosent av de øvrige flyktningene fullfører programmet. Her har imidlertid en langt større andel gått fra program til arbeid enn de vi finner blant overføringsflyktninger eller familieinnvandrere. Familieinnvandrene er den gruppen som i minst grad gjennomfører programmet, og i likhet med overføringsflyktningene er det en lavere andel som slutter i program fordi de har funnet arbeid, enn det vi ser blant flyktninger.

Figur 5.2. Andel av tidligere deltakere i introduksjonsordningen i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 som fullførte programmet, etter innvandringsgrunn. (N = 4053). Kilde: KOSTRA og system for persondata.



Det er også enkelte variasjoner i gjennomføringsgraden knyttet til *deltakernes landbakgrunn*. Blant deltakere med bakgrunn fra Russland eller Serbia-Montenegro er det en høyere andel enn i de andre landgruppene som har avsluttet programmet fordi de har funnet arbeid, blant både menn og kvinner. Tidligere deltakere fra Liberia kjennetegnes derimot av at en svært høy andel har gått full tid i programmet, og at svært få har sluttet på grunn av tilbud om lønnet arbeid – igjen en tendens som er tydelig både for mannlige og for kvinnelige deltakere. Nesten samtlige av de liberiske tidligere deltakerne er overføringsflyktninger, og vi skal komme tilbake til denne gruppen i analysen av status på arbeidsmarkedet i november 2006.

Tabell 5.1. Andel av tidligere deltakere i introduksjonsordningen i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 som fullførte programmet, etter landbakgrunn. (N = 4053). Kilde: KOSTRA og system for persondata.

	Somalia	Afghanistan	Irak	Iran	Russland	Liberia	Rest-Jugoslavia	Alle
Avsluttet, endt program	54	59	54	61	41	80	51	57
Avsluttet, lønnet arbeid	13	18	13	14	24	5	24	16
Avsluttet, i alt	68	77	68	75	65	85	75	73
Totalt antall	863	618	536	292	412	213	154	4053

Som vi så i kapittel 1, er hoveddelen av de tidligere deltakerne relativt unge. I aldersgruppen 20–24 år og 25–39 år har henholdsvis 69 og 72 prosent gjennomført programmet. Henholdsvis 15 og 17 prosent har avsluttet programmet på grunn av arbeid, og det er dermed lite variasjon å kommentere. I aldersgruppen fra 40 til 55 år er andelen som har fullført programmet, 79 prosent. Forskjellen sammenliknet med de yngre aldersgruppene er i hovedsak at denne aldersgruppen i større grad bruker opp tiden i programmet. Det er også 75 registrerte deltakere mellom 55 og 80 år som avsluttet program i evalueringsperioden. De hører dermed hjemme i den såkalte «kan-gruppen» av nyankomne som kommunene selv avgjør om de vil tilby et introduksjonsprogram. Blant disse har hele 76 prosent avsluttet programmet, i all hovedsak som følge av at tiden er brukt opp. Gjennomføringsgraden er dermed høy også for denne gruppen.

Avbrutt program etter flytting, sykdom eller permisjon

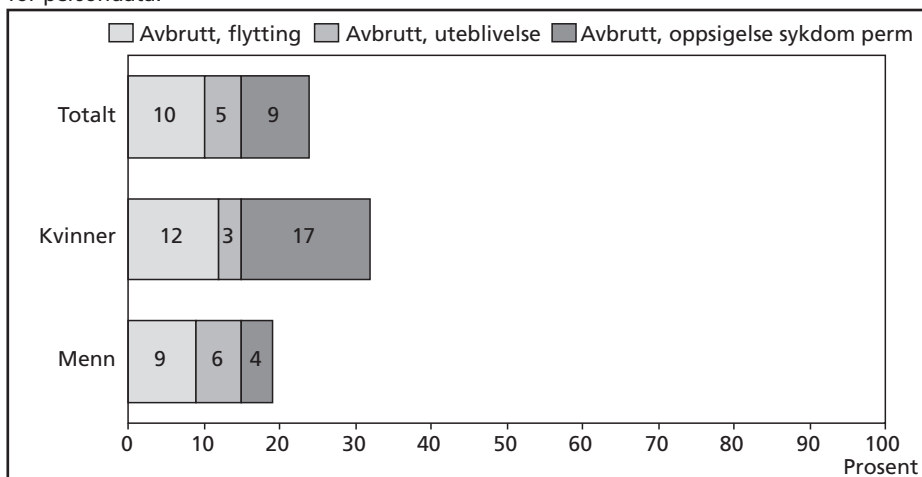
På tross av høy gjennomføring sett under ett, er det interessant å undersøke også hva som kjennetegner de 26 prosentene av deltakerne som i perioden har avbrutt programmet. Av samtlige deltakere som har avsluttet program i evalueringsperioden, har 10 prosent avbrutt grunnet flytting, 9 prosent har avbrutt grunnet sykdom, permisjon

eller oppsigelse, og ytterligere 5 prosent er registrert med uteblivelse som årsak til at programdeltakelsen opphørte.

Figur 5.3 illustrerer at kvinner avbryter program i større grad enn menn. Samlet sett er 32 prosent av de kvinnelige tidligere deltakerne i introduksjonsordningen registrert med avbrutt program, mot 19 prosent av de mannlige. Forskjellen bunner i at kvinner i større grad avbryter programmet på grunn av permisjon eller sykdom. Dette gjelder 17 prosent av kvinnene, mot bare 4 prosent av de mannlige tidligere deltakerne. En forholdsmessig stor andel er gift, de har innvandret gjennom familiegjening, og andelen som avbryter, er høyere jo kortere botid personen har. Det er ikke overraskende at avbrudd på grunn av permisjoner særlig gjelder kvinner. Graviditet og fødsler vil være en viktig forklaring. Det er også gjerne slik at flyktninger har utsatt planlagte familieforøkelser fram til de får en mer avklart livssituasjon, og at de første årene etter bosetting i et nytt land derfor gjerne preges av at familiene «tar igjen» utsatte barnefødsler (Lappegård 2001). Dette vil forsinke progresjonen i introduksjonsprogram for kvinnelige deltakere. Denne typen avbrudd fra programmet fordeler seg forholdsmessig jevnt utover i de ulike kommunene.

Såkalt sekundærflytting, det vil si at bosatte flyktninger flytter fra den kommunen de opprinnelig ble bosatt i av myndighetene, ser ut til å ha blitt mindre omfattende etter innføringen av introduksjonsordningen og det nye bosettingsregimet i 2002 (Friberg og Lund 2006). Like fullt er den vanligste årsaken til avbrutt program at deltakeren flytter. Kvinner avbryter program på grunn av flytting i noe større grad enn menn, men forskjellen er ikke betydelig. Det er vanskelig å antyde noe om årsaken til at kvinner i denne sammenheng skulle være mer mobile enn menn. I tillegg er det

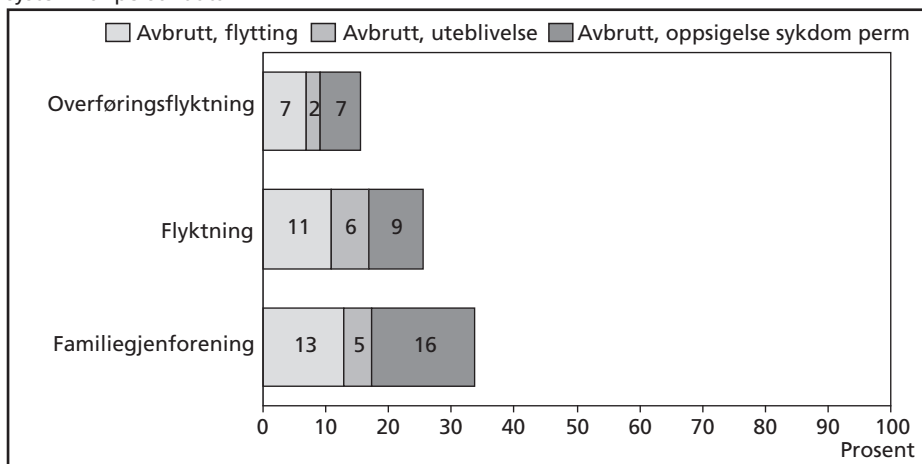
Figur 5.3. Andel av tidligere deltakere i introduksjonsordningen i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 som avbrøt programmet, etter kjønn og i alt. (N = 4053). Kilde: KOSTRA og system for persondata.



slik at flytterne oftere er ugift enn de deltakerne som er bofaste. Dette henger trolig sammen med at ugifte har færre personer å forholde seg til og dermed står friere til å flytte når anledningen byr seg.

Blant *overføringsflyktninger* er som nevnt avbrutte program mindre vanlig enn blant andre flyktninger og blant familieinnvandrere. Det er dermed lavere andeler blant overføringsflyktningene som har flyttet eller avbrutt program på grunn av sykdom eller permisjoner. Fordelingen mellom de ulike årsakene til avbrutt program er imidlertid den samme blant overføringsflyktninger som blant andre grupper (figur 5.4). Lav sekundærflytting blant overføringsflyktninger har tidligere vært forklart ved å vise til at overføringsflyktningene ofte har hatt mer sammensatte utfordringer enn andre grupper av bosatte, og at de dermed har hatt mindre kapasitet eller krefter til å flytte fra den kommunen de først ble bosatt i (Djuve og Kavli 2000). I den grad dette fortsatt er tilfelle, vil en mulig forklaring på at overføringsflyktninger i større grad enn andre grupper bruker opp tiden de har til rådighet i programmet, kunne henge sammen med et større kvalifiserings- og oppfølgingsbehov for denne gruppen. Forklaringen kan imidlertid også ligge andre steder – for eksempel i at overføringsflyktningene i introduksjonsprogrammet i større grad enn andre har startet i et utdanningsløp, og at de dermed kan ha ønsket å bruke opp mest mulig av programtiden med tanke på å stå bedre rustet i utdanningsløpet. Alternativt kan det også ha betydning at mange av overføringsflyktningene har en landbakgrunn som er relativt ny i Norge. Med et mindre nettverk av personer med samme landbakgrunn vil det være vanskeligere for nyankomne å flytte til andre deler av landet i mangel på etablerte nettverk å trekke

Figur 5.4. Andel av tidligere deltakere i introduksjonsordningen i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 som avbrøt programmet, etter innvandringsgrunn. (N = 4053). Kilde: KOSTRA og system for persondata.



veksler på for å finne bolig og eventuelt arbeid dit man flytter. Sagt på en annen måte – overføringsflyktninger kan være mer avhengig av det kommunale velferdsapparatet enn andre flyktninger.

Når det gjelder *personer som uteblir* fra programmet, utgjør dette bare 200 personer (over en periode på to år) og er dermed en svært liten andel av deltakerne. Dette gjør det vanskelig å identifisere noen klare mønstre, bortsett fra at andelen mannlige programdeltakere som uteblir, er høyere enn andelen kvinner. Av de som har avbrutt programmet på grunn av uteblivelse i evalueringsperioden, er nærmere 75 prosent menn. Det er også få i denne gruppen som har barn (ca. 20 prosent), og noe flere enn ellers som bor alene (64 prosent). Vi vet lite om hvordan kommunene har brukt denne kategorien i KOSTRA-skjemaet. Loven åpner for at stort (illegitimt) fravær kan medføre tap av rett til program. Dette kan derfor være noe av forklaringen. Samtidig forekommer det også at deltakere i program flytter til en annen kommune uten å informere verken fraflyttings- eller tilflyttingskommunen. Det er rimelig å anta at også slike avbrudd vil innregistreres som «uteblivelse».

Vi finner også enkelte forskjeller mellom tidligere deltakere fra ulike land, enten med hensyn til hvor stor andel som har avbrutt program, eller med hensyn til hvorfor programmet ble avbrutt (tabell 5.2). De tidligere deltakerne fra Liberia og Afghanistan avbryter program i langt mindre grad enn andre. De liberiske flyktningene er i all hovedsak overføringsflyktninger og har, som vi skal se nærmere på i neste avsnitt, i stor grad gått videre til ordinær utdanning. For denne gruppen kan det dermed ha vært viktig å bruke mest mulig av tiden i programmet for å ha et godt utgangspunkt for videre skolegang. Den afghanske gruppen kjennetegnes som vi så i kapittel 1, av en høy andel menn og av at en høy andel avslutter programmet på grunn av lønnet arbeid. Lav kvinneandel er trolig en del av forklaringen på at sykdom og permisjoner utgjør en så liten del av årsakene til avbrutt program blant afghanere. Høyest andel avbrutt program finner vi blant tidligere deltakelse med bakgrunn fra Russland, Somalia og

Tabell 5.2. Andel av tidligere deltakere i introduksjonsordningen i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 som avbrøt programmet, etter landbakgrunn. (N = 4053). Kilde: KOSTRA og system for persondata.

	Somalia	Afghanistan	Irak	Iran	Russland	Liberia	Rest-Jugoslavia	Alle
Avbrutt, flytting	13	12	13	8	8	6	6	10
Avbrutt, uteblivelse	8	3	6	5	7	1	5	5
Avbrutt, oppsigelse, sykdom, permisjon	9	6	12	10	16	3	12	9
Annet	3	2	1	2	4	5	3	2
Avbrutt, i alt:	32	23	32	25	35	15	26	26
Totalt antall	863	618	536	292	412	213	154	4053

Irak. Blant de russiske tidligere deltakerne er det særlig sykdom og permisjon som er årsaken til avbrudd, mens det blant somaliere og irakere også omfatter flyttetall over gjennomsnittet.

Hva kjennetegner kommuner der deltakerne fullfører programmet?

Hvilke deltakere som fullfører introduksjonsprogrammet, og hvilke som avbryter, vil som vi har sett, selvsagt langt på vei måtte forklares av egenskaper ved deltakerne. Samtidig er det også mulig å peke på forhold knyttet til kommunenes rammebetingelser og organiseringen av introduksjonsarbeidet, som sammenfaller med høy fullføringsgrad.¹²

Programdeltakere i økonomiske regioner med høy sysselsettingsandel og/eller lav arbeidsledighet slutter oftere som følge av tilbud om jobb enn programdeltakere i kommuner med et annet arbeidsmarked. Et annet trekk ved denne type avbrudd er at den synes å øke med andelen innvandrere i kommunen. Med andre ord – jo høyere andel innvandrere, jo flere avbryter programmet og går over i lønnet i arbeid. Vi finner imidlertid ingen sammenheng mellom de regionale forholdene på arbeidsmarkedet og hyppigheten av avbrudd som følge av flytting. Det kan derfor tyde på at det er andre årsaker enn et trangt arbeidsmarked som motiverer nykommere til å flytte fra den kommunen de opprinnelig ble bosatt i. Andelen som avbryter programmet på grunn av flytting, er betydelig høyere i små kommuner enn i større. Én årsak kan være ønsket om å bo et sted med et større innvandremiljø og ha bedre tilgang til alt fra kulturelle organisasjoner, religiøse menigheter, spesielle råvarer til personer med tilsvarende bakgrunn som en selv. Også klima har vært trukket fram av flyttere selv som en begrunnelse for å flytte fra de nordligste fylkene og sørover i landet (Djuve og Kavli 2000).

Gjennomgående ser det også ut til at deltakere som har fått program i kommuner med en viss erfaring og av en viss størrelse, i større grad enn andre fullfører programløpene. Av de som i perioden har avsluttet et program i en kommune som innførte introduksjonsordningen før 01.09.2004, har 78 prosent fullført programmet, mot 70 prosent av utregistrerte deltakere i de øvrige kommunene. I kommuner der introduksjonsprogrammet er forankret i et eget flyktningkontor eller introduksjonssenter, har 76 prosent av deltakerne gjennomført, mot 67 prosent i kommuner med en annen organisatorisk forankring. Forskjellen ligger først og fremst i at deltakere i de mest erfarne programkommunene i større grad enn andre blir i programmet til tiden er brukt

¹² Disse analysene er gjennomført med utgangspunkt i en kobling mellom registerdata på individnivå over samtlige tidligere deltakere i introduksjonsprogram i perioden 01.09.2004 til og med 01.09.2006 og surveyundersøkelsen blant mellomledere i norske bosettingskommuner (jf. nærmere beskrivelse i kapittel 4.5).

opp, og handler i liten grad om at deltakerne avbryter kvalifiseringsløpet fordi de har funnet arbeid.¹³ Her har det regionale arbeidsmarkedet større betydning.

Det kan være flere årsaker til at deltakere i kommuner med erfaring i introduksjonsprogrammets metoder og en viss grad av spesialisert tilnærming gjennom forankring i et eget kontor, i større grad enn andre fullfører introduksjonsprogrammet. Vi har ikke grunnlag for å konkludere mer konkret hva disse kommunene eventuelt gjør som øker sannsynligheten for at deltakerne blir i programmet tiden ut. Med utgangspunkt i surveydataene og de kvalitative intervjuene kan det fremmes (minst) tre hypoteser: For det første kan det tenkes at kommuner med lang erfaring og spesialkompetanse på flyktninger i større grad driver et introduksjonsprogram som oppleves som relevant av deltakerne. Dette kan ha som konsekvens at deltakerne blir mer motiverte for å gjennomføre introduksjonsløpet, og at de dermed i mindre grad flytter fra kommunen eller uteblir fra programmet. For det andre kan høy gjennomføringsgrad også være et tegn på at disse kommunene i større grad enn andre lykkes i å legge til rette for personer med helseproblemer, slik at de i mindre grad permitteres eller sluses ut fra programmet. En del av dette kan også være oppfølging av kvinnelige deltakere som er midlertidig i permisjon fra programmet grunnet omsorg for små barn. For det tredje kan det være at erfarne kommuner i større grad enn andre kartlegger de nyankomne så grundig at syke og traumatiserte personer ikke sluses inn i introduksjonsprogrammet. Gjennomføringsgraden vil dermed stige for de som faktisk innlemmes.

Oppsummering av empiriske funn

1 Forskjeller i gjennomføringsgrad

- Et flertall av de tidligere deltakerne – 73 prosent – fullførte i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 introduksjonsprogrammet. Å fullføre programmet avgrenses her til at tiden er brukt opp, eller at deltakeren sluttet på grunn av tilbud om arbeid eller utdanning.
- Kvinner og menn deltar tiden ut i like stor grad, men menn slutter oftere enn kvinner fordi de har funnet arbeid eller utdanning. Blant menn er dermed gjennomføringsgraden 78 prosent, mot 62 prosent blant kvinner. Dette tallet tar likevel ikke høyde for at en del av de kvinnene som er registrert med avbrutte løp, i realiteten er i barselpermisjon. Gjennomføringsgraden for kvinner kan dermed øke etter hvert.

¹³ Sammenhengene er statistisk sikre også etter kontroll for deltakerens alder, kjønn, innvandringsbakgrunn og landbakgrunn i binær, logistisk regresjon med fullført program som avhengig variabel og med fullført tid i program som avhengig variabel.

- Overføringsflyktninger gjennomfører programmet i større grad enn både andre flyktninger og familiegjenforente, men slutter i mindre grad enn andre flyktninger på grunn av tilbud om arbeid.
- Vi finner også variasjoner i gjennomføringsgrad etter deltakernes landbakgrunn. Tidligere deltakere fra Russland og Rest-Jugoslavia har oftere enn andre avsluttet program gjennom å gå direkte til arbeid. Dette gjelder både kvinner og menn i de to landgruppene. Flyktninger fra Liberia kjennetegnes også av en svært høy gjennomføringsgrad. Her har imidlertid et stort flertall gått full tid i programmet, og svært få har sluttet på grunn av tilbud om arbeid. Dette forklares trolig av at flertallet av liberierne er overføringsflyktninger.
- Unge gjennomfører programmet i større grad enn eldre deltakere. For de eldste aldersgruppene er i tillegg avsluttet program som følge av tilbud om arbeid mindre vanlig enn i de yngre.

Årsaker til avbrutt program og kjennetegn ved de som avbryter

- 26 prosent av de registrerte deltakerne i program i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 har avbrutt programdeltakelsen. 10 prosent avbrøt grunnet flytting, 9 prosent grunnet sykdom eller permisjon og 5 prosent grunnet uteblivelse.
- Sekundærflytting er samlet sett den viktigste begrunnelsen for avbrutt program. Vi finner størst andel flyttere blant de familiegjenforente. Kvinner og menn avbryter program på grunn av flytting i om lag like stor grad.
- Kvinner avbryter program i større grad enn menn, først og fremst på grunn av sykdom og permisjoner. Samlet sett er 32 prosent av de kvinnelige tidligere deltakerne registrert med avbrutt program, mot 19 prosent av de mannlige.
- Høyest andel avbrutte program finner vi blant tidligere deltakere fra Russland, Somalia og Irak. Blant de russiske tidligere deltakerne er årsaken ofte sykdom og permisjon, mens somaliere og irakere utmerker seg med flytting over gjennomsnittet.

Hva kjennetegner kommuner der deltakerne fullfører programmet?

- Programdeltakere i regioner med stor etterspørsel etter arbeidskraft går oftere enn andre fra program til arbeid før programtiden er oppbrukt. Det samme gjelder programdeltakere i kommuner med en høy andel ikke-vestlige innvandrere.
- Andelen deltakere som avbryter program på grunn av flytting, er størst i de minst sentrale kommunene. Arbeidsmarkedet i den regionen de flytter fra, ser imidlertid ut til å ha liten betydning, noe som tyder på andre begrunnelser for å flytte.

- Deltakere fra kommuner med lang erfaring med introduksjonsordningen og der introduksjonsprogrammet er forankret i et eget flyktningkontor eller introduksjons-senter, benytter seg i større grad enn andre av hele den tiden de har til rådighet i programmet.

5.3 Etter program – hva gjør de tidligere deltakerne?

I de følgende avsnittene ser vi nærmere på hva slags status samtlige deltakere som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden september 2004 til september 2006, har i ulike offentlige register. Søkelyset rettes både mot hvor stor andel som er i arbeid eller under utdanning, og mot hvor mange som er på tiltak, registrert som arbeidsledige eller som har gått over i andre statuser som uføretrygdet eller yrkeshemmet. Det gis også en beskrivelse av hva slags type arbeid de tidligere deltakerne har fått – nærmere bestemt hvilken bransje de er sysselsatt i, og i hvilken grad de arbeider hel- eller deltid. Vi tar også med oss informasjonen fra kapittel 5.2 om hvilke deltakere som har fullført programmet, og hvilke som har avbrutt, og ser nærmere på om veien ut av program påvirker veien videre inn i arbeid og utdanning.

Det vanligste er å ha funnet en jobb

Registerdataene viser at seks av ti deltakere som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden september 2004 til september 2006, var i arbeid eller under utdanning på referansetidspunktet i november 2006. Den vanligste aktiviteten etter å ha avsluttet et introduksjonsprogram i den perioden vi ser på, er dermed å være i arbeid. Dette et positivt resultat, særlig med tanke på at de tidligere deltakerne i all hovedsak er flyktninger og har relativt kort botid i Norge. For hele gruppen av tidligere deltakere sett under ett var nær 38 prosent kun sysselsatt, 9 prosent var både sysselsatt og under utdanning, og 13 prosent var kun under utdanning. Hvor stor andel som er i arbeid eller under utdanning etter programslutt, varierer selvsagt avhengig av hvordan vi definerer «programslutt». Dersom vi bare tar med deltakere som reelt sett har fullført introduksjonsprogrammet, enten ved å bruke opp den tiden de har til rådighet, eller ved å få lønnet arbeid før tiden er brukt opp, er andelen sysselsatte høyere enn dersom vi også tar med de som avbrøt programmet på grunn av flytting, sykdom eller uteblivelse. Vi skal se nærmere på forskjellene mellom de som har fullført, og de som har avbrutt program i neste kapittel. Foreløpig holder vi oss imidlertid til tallene slik de ser ut for de tidligere deltakerne sett under ett.

Det er interessant å se nærmere på hvor stor andel av de tidligere deltakerne som er registrert i NAV, enten som arbeidssøkende eller på tiltak. Som vi har vært inne på tidligere, vil tiden fra avsluttet program og fram til vårt evalueringstidspunkt i november 2006 være svært kort. I den grad deltakeren ikke går direkte fra program til jobb eller utdanning, er det dermed rimelig at NAV vil være involvert på en eller flere måter. Totalt sett var 15 prosent av de tidligere deltakerne registrert i NAV, enten som ordinære arbeidssøkere (7,6 prosent) som yrkeshemmede (2,3 prosent) eller som deltakere på tiltak (5 prosent). Av de som var registrert på et ordinært tiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten, var i underkant av halvparten på praksis plass, mens en av fem deltok på AMO-kurs. Om lag 1 prosent av de tidligere deltakerne hadde også fått en avklaring i den forstand at de var enten langtidssykemeldt, på rehabilitering eller hadde fått innvilget uførepensjon.

Både deltakelse på tiltak og registrering som ordinær arbeidssøker signaliserer at de tidligere deltakerne er orientert mot arbeidslivet. Det er imidlertid også nesten 25 prosent av de tidligere deltakerne som verken er i arbeid, under utdanning eller registrert som arbeidssøkende eller på tiltak, eventuelt som er avklart inn i andre ordninger som uførepensjon, rehabilitering eller har fått langtidssykemelding.

Kvinnelige programdeltakere er i betydelig mindre grad enn menn sysselsatt etter avsluttet program (tabell 5.3). Bare 32 prosent av de kvinnelige deltakerne er sysselsatt på registreringstidspunktet, mot 56 prosent av de mannlige. Kvinner og menn går

Tabell 5.3. Tilpasning på arbeidsmarkedet per november 2006 blant tidligere deltakere i introduksjonsprogram som avsluttet deltakelsen i perioden mellom 01.09.2004 og 01.09.2006. Etter kjønn. Kilde: System for persondata og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. (N = 4053)

Status november 2006	I alt		Menn		Kvinner	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
1 Kun sysselsatt	1524	37,6	1106	46,1	418	25,3
2 Sysselsatt og under utdanning	354	8,7	241	10,0	113	6,8
3 Kun utdanning	531	13,1	316	13,2	215	13
4 Tiltak	200	4,9	108	4,5	92	5,6
5 Ledig	307	7,6	209	8,7	98	5,9
6 Yrkeshemmet	95	2,3	68	2,8	27	1,6
7 Langtidssykemeldt eller på rehabilitering	33	0,8	19	0,8	14	0,9
8 Uførepensjon	10	0,2	9	0,4	1	0,1
9 Annet	999	24,6	324	13,5	675	40,8
N	4053	100				

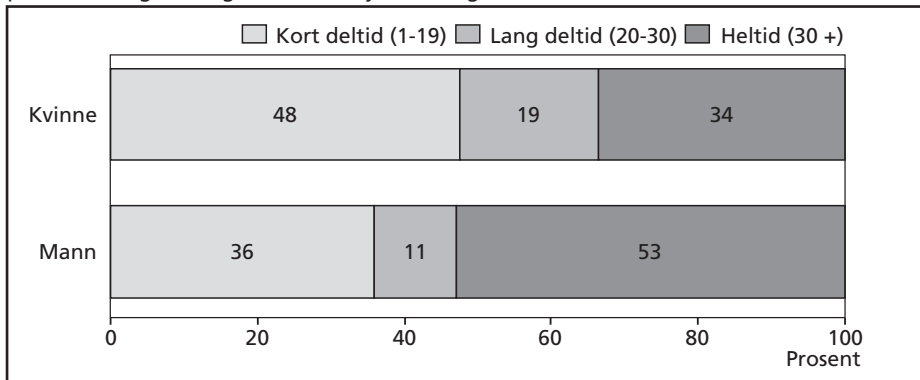
imidlertid i like stor grad over i ordinær utdanning etter avsluttet program. Det er videre noe flere kvinner enn menn som er registrert på tiltak etter avsluttet program, men denne forskjellen er svært liten. Derimot er det slik at mens om lag en av fire menn ikke gjenfinnes i noen deler av arbeidsmarkeds- eller utdanningsstatistikken, gjelder det samme hele 40 prosent av kvinnene. Av disse kvinnene mottar nærmere 30 prosent sosialhjelp. De resterende 70 prosentene er trolig forsørget. Vi vet imidlertid ikke om de er forsørget av familiemedlemmer som er i lønnet arbeid, eller av familiemedlemmer som mottar sosialhjelp. Vi kommer tilbake til sosialhjelpsmottak for ulike grupper av deltakere senere i kapitlet.

Siden utvalget omfatter deltakere som avsluttet programmet innenfor *en periode på to år*, kan perioden fra de går ut av programmet og fram til evalueringstidspunktet, variere om lag like mye. Sammenlikner vi tilpasningen på arbeidsmarkedet for de som avsluttet mellom september 2004 og september 2005, med de som avsluttet i perioden fra september 2005 til september 2006, finner vi at andelen i jobb eller utdanning er 2 prosentpoeng høyere for den førstnevnte gruppen på registreringstidspunktet i november 2006. Forskjellen er dermed relativt liten. Derimot er forskjellen større når det gjelder hva slags type arbeidsforhold de to gruppene er registrert med. Av de som gikk ut av programmet i perioden fra september 2004 til september 2005, var 56 prosent av de sysselsatte registrert med en heltidsjobb i november 2006. Tilsvarende tall for deltakere som avsluttet mellom september 2005 og september 2006, var 43 prosent. Dette kan være en indikasjon på at tilknytningen til arbeidsmarkedet bedres over tid for de som har lyktes i å få en fot innenfor.

Avtalt arbeidstid forteller noe om hvor tett eller løs koblingen til arbeidsmarkedet er. Av alle deltakere som har gått over i arbeid i evalueringsperioden, er bare halvparten i heltidsstilling. Nær 40 prosent arbeider kort deltid (1–19 timer per uke) og de øvrige lang deltid (20–29 timer per uke). Også her finner vi en betydelig løsere tilknytning til arbeidsmarkedet blant kvinnene, hvorav nesten en av to sysselsatte jobber kort deltid, og bare 34 prosent har en heltidsstilling (figur 5.5). Samlet sett er dermed andelen med fulltidsjobb lav, og spesielt blant kvinner. Bildet modereres noe dersom vi tar høyde for at en del av de sysselsatte også er i gang med utdanning. Blant mannlige tidligere deltakere som er registrert med en pågående utdanning i tillegg til jobb, har 26 prosent en heltidsstilling. Tilsvarende andel blant kvinner er 17 prosent. Blant de som har arbeid som sin hovedbeskjeftigelse, jobber 59 prosent av mennene og 38 prosent av kvinnene heltid. Avstanden til sysselsatte i befolkningen for øvrig er likevel betydelig, spesielt blant menn. I befolkningen sett under ett jobber 87 prosent av mennene og 56 prosent av kvinnene heltid.¹⁴ Hovedinntrykket er dermed at de tidligere deltakerne i introduksjonsprogram i liten grad er fullt beskjeftiget i arbeidsmarkedet selv om de har fått en fot innenfor. Dette påvirker de tidligere deltakernes mulighet til å bli

¹⁴ Statistisk sentralbyrå: www.ssb.no/emner/06/arbeid.

Figur 5.5. Personer som har avsluttet introduksjonsprogram i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 og var i arbeid per november 2006, etter kjønn og avtalt arbeidstid. Prosent. Kilde: System for persondata og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. (N = 1878)



selvforsørget. 14 prosent av de tidligere deltakerne som var i arbeid i november 2006, er registrert med sosialhjelp på samme tidspunkt. Det er en høyere andel som mottok sosialhjelp i november 2006 blant de som arbeidet deltid, enn blant de som var sysselsatt i en heltidsstilling. Like fullt mottok også 10 prosent av de i heltidsstillinger sosialhjelp i den aktuelle måneden.

Tabell 5.4. Personer som har avsluttet introduksjonsprogram i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 og var i arbeid per november 2006, etter næring i viktigste arbeidsforhold. Prosent. Kilde: System for persondata og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. (N = 1878)

Næring	Antall	Andel	Andel, totalbefolkning
I alt	1878	100,0	100
01-05 Primærnæringene	22	1,2	3
10,12-37 Industri	273	14,5	11
40-41 Kraft og vannforsyning	2	0,1	1
45 Bygg og anlegg	88	4,7	7
50-55 Varehandel, hotell og restaurant	370	19,7	18
60-64 Transport og kommunikasjon	122	6,5	7
70-74 Forretningsmessig tjenesteyting	387	20,6	11
75 Offentlig administrasjon	74	3,9	6
80 Undervisning	82	4,4	8
85 Helse- og sosialtjenester	400	21,3	19
90-99 Andre tjenester	54	2,9	4

Sysselsatte med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn fordeler seg generelt på en annen måte mellom næringer og bransjer enn befolkningen for øvrig. De er overrepresentert i varehandel og rengjøring og underrepresentert særlig i primærnæringene, bygg og anlegg og finansiell tjenesteyting (Østby 2004). De tidlige deltakerne i introduksjonsprogram er i så måte intet unntak. De av deltakerne som har fått arbeid, hoper seg opp innenfor fire næringer: industri, varehandel / hotell og restaurant, forretningsmessig tjenesteyting og helse- og sosialtjenester (tabell 5.4).

En av fem går videre til ordinær utdanning

Som nevnt er om lag 20 prosent av deltakerne under ordinær utdanning på referansetidspunktet i november 2006, enten alene eller i kombinasjon med sysselsetting. En detaljert analyse av overgangen til utdanning ligger ikke innenfor rammen av denne evalueringen, men vi vil likevel knytte noen kommentarer til hva som kjennetegner den gruppen av deltakere som har påbegynt et utdanningsløp.

For det første er *de yngste aldersgruppene*, kanskje ikke overraskende, kraftig overrepresentert i utdanningsgruppen. Av de 44 deltakerne mellom 16 og 19 år, var 34 under utdanning på referansetidspunktet. Også i gruppen 20–29 år er andelen under utdanning høyere enn gjennomsnittet, 37 prosent. For det andre er det *enkelte landgrupper* som merker seg ut med høy overgang til utdanning. Det mest markerte er at blant de drøyt 200 deltakerne fra Liberia som har avsluttet introduksjonsprogram i evalueringsperioden, er over halvparten under utdanning, mot drøyt 20 prosent i deltakergruppen sett under ett. Noe kan forklares av landgruppens alderssammensetning, men ikke alt. Flyktninger fra Liberia kjennetegnes imidlertid også av at nesten alle er overføringsflyktninger. *Overføringsflyktninger* går i større grad enn andre (flyktninger og familiegjennforente) videre til ordinær utdanning etter endt introduksjonsprogram. Tendensen er tydelig i alle aldersgrupper, men det er spesielt merkbart for de aldersgruppene der utdanningsaktiviteten i de andre innvandringskategoriene er i ferd med å avta. For eksempel er andelen under utdanning blant overføringsflyktninger i alderen 25 til 39 år hele 35 prosent, mot 16 prosent blant øvrige flyktninger og 12 prosent blant familieinnvandrere. I tillegg til at det kan være noen særlige kjennetegn ved de tidlige deltakerne fra Liberia som vi ikke fanger opp gjennom registerdataene, kan noe av årsaken være at overføringsflyktninger har andre rettigheter enn øvrige deltakere til økonomisk støtte i forbindelse med ordinær utdanning.

Det ser også ut til at deltakere som går videre til ordinær utdanning, i langt større grad enn gjennomsnittet fullfører programperioden. Av de deltakerne som har startet en utdanning, fullførte 76 prosent hele programmet. Her må det likevel tas et forbehold om at kommunene ikke har hatt anledning til å registrere overgang til utdanning som en årsak til avsluttet program. I slike tilfeller ble de kommunene som henvendte seg til Statistisk sentralbyrå bedt om å registrere arbeid som årsak til at deltakelsen ble avslut-

tet før fullgått tid i programmet. Vi mangler informasjon om hvor mange kommuner som har fått denne informasjonen og praktisert den, sammenliknet med kommuner som ikke tok kontakt. Sistnevnte kan like gjerne ha registrert full tid i program som avslutningsstatus for de tidligere deltakerne, noe som vil overdrive andelen med fullgått tid blant tidligere deltakere som per november 2006 var i gang med ordinær utdanning. Avslutningsvis fordeler andelen under utdanning seg relativt likt mellom gifte og ugifte, men er klart vanligere blant deltakere som ikke har barn under seks år.

Fullført eller avbrutt program – påvirker det veien videre?

Som vi har vært inne på allerede, er det flere veier ut av introduksjonsprogrammet. De tre formelle avslutningsårsakene er overgang til høvelig arbeid, overgang til ordinær utdanning eller at tiden i program er brukt opp. I tillegg slutter likevel altså nesten en av fire av andre årsaker. 10 prosent av de tidligere deltakerne flytter, 9 prosent har stopp i program grunnet oppsigelse, sykdom eller permisjon, og 5 prosent er registrert med programstopp på grunn av uteblivelse (jf. kapittel 5.2). Her skal vi se litt nærmere på hvordan det er gått med de tidligere deltakerne, sett i lys av hvilken årsak kommunen har oppgitt til at de sluttet i introduksjonsprogrammet.

For det første er det slik at deltakere som har avbutt programmet fordi de har *funnet arbeid eller startet en utdanning*, så langt ser ut til å holde seg på arbeids- og utdanningsmarkedet (figur 5.6). Dette gjelder kvinner og menn i like stor grad. 86 prosent av de som avbrøt programmet fordi de fikk lønnet arbeid, var fortsatt i arbeid eller under utdanning på evalueringstidspunktet. Ytterligere 10 prosent av denne gruppen var registrert enten som ledig eller på tiltak, og det gjenstår dermed svært få i denne gruppen som ikke er orientert mot arbeidsmarkedet. Vi finner også at blant menn som avsluttet deltakelsen i introduksjonsprogrammet fordi de fikk arbeid, og som fortsatt er sysselsatt, har 70 prosent heltidsstilling. Dette er markert høyere enn det vi finner blant mannlige sysselsatte i alle andre kategorier avsluttet program. Foreløpig ser det dermed ut til å være liten grunn til å frykte at deltakere som ikke bruker opp hele programtiden, er dårligere rustet enn andre til å møte arbeidslivets krav og dermed står i fare for å skyves ut igjen av arbeidsmarkedet. Samtidig er arbeidsmarkedsconjunktorene fortsatt så gode at det er liten grunn til å forvente at arbeidstakere i noen særlig grad skyves ut. Dette kan endre seg over tid. Spørsmålet da er hva som er den beste læringsarenaen: et kvalifiseringsprogram eller en arbeidsplass? Svaret vil avhenge både av kvaliteten på programmet som forlates, av læringsmulighetene på den jobben deltakeren går til, og ikke minst av deltakerens evne, vilje og mulighet til å utvikle norskferdigheter og annen kunnskap som er spesifikk for det norske samfunnet, videre i den situasjonen han eller hun befinner seg i. Gjennom registerdataene kan i alle fall noen av disse spørsmålene belyses, men først når noen flere år er gått.

Deltakere som har gjennomført introduksjonsprogrammet i den forstand at de har *brukt opp tiden* de har til rådighet, er ikke i like stor grad som «jobbslutterne» i lønnet arbeid på referansetidspunktet. De er likevel i større grad sysselsatt enn deltakere som av ulike andre årsaker har avbrutt program. Blant de kvinnelige tidligere deltakerne var 55 prosent i arbeid i november 2006 og blant de mannlige 69 prosent. Særlig for kvinner er dette en høy sysselsettingsandel. Blant kvinnelige deltakere som sluttet i programmet på grunn av flytting, har bare halvparten så mange arbeid på referansetidspunktet.

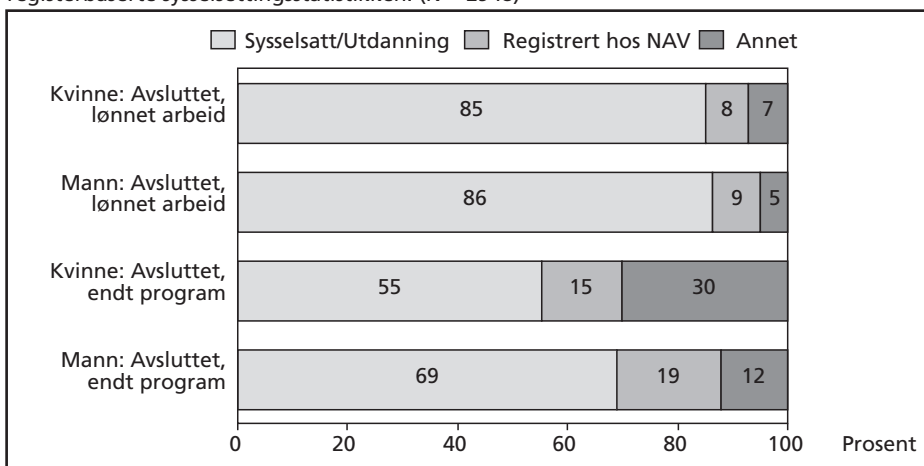
Kommunene avgjør selv om de vil tilby introduksjonsprogram til såkalte *sekundærflyttere*. Det vil derfor variere i hvilken grad sekundærflytterne får anledning til å fullføre sitt introduksjonsprogram i en annen kommune enn der de opprinnelig ble bosatt. Spørreundersøkelsen blant bosettingskommunene tyder på at under halvparten benytter seg av muligheten til å innlemme sekundærflyttere blant deltakere (jf. kapittel 3). I den grad dette gjøres, vil deltakeren normalt registreres inn gjennom KOSTRA-rapporteringen, og introduksjonsløpet regnes dermed ikke som avbrutt.¹⁵ De tidligere deltakerne som er registrert med flytting som årsak til avbrutt program, har dermed i hovedsak trolig ikke fått et nytt tilbud om introduksjonsprogram i tilflyttingskommunen.

Blant deltakere som avsluttet programmet grunnet flytting, er statusen på arbeidsmarkedet forskjellig for menn og kvinner (figur 5.7). Mens 66 prosent av de mannlige flytterne var i lønnet arbeid på referansetidspunktet og ytterligere 16 prosent var registrert hos NAV, var bare 27 prosent av kvinnene i arbeid og ytterligere 19 prosent registrert hos NAV. Flertallet av de kvinnelige deltakerne som avbrøt program grunnet flytting – 53 prosent – fantes verken i jobb, som aktiv arbeidssøkende eller på tiltak. Det er likevel interessant at de mannlige tidligere deltakerne som har flyttet, nesten i like stor grad er i arbeid som de som har avsluttet program med fullgått tid. De har også heltidsstilling i like stor grad som deltakere som gjennomførte hele programløpet (figur 5.8). En forklaring kan selsagt være at de i stor grad flytter til arbeid eller til det de opplever som en større mulighet for å få arbeid. Som vi har vært inne på tidligere, finner vi ingen sammenheng mellom de regionale forholdene på arbeidsmarkedet og flyttehyppighet blant de tidligere deltakerne. Det er imidlertid en tydelig tendens til at flyttingen skjer i retning av mer sentrale strøk og til deler av Norge med en høyere andel innvandrere i befolkningen. En hypotese er derfor at større minoritetsbefolkning og for noen et større sosialt nettverk, også åpner opp for flere jobbmuligheter. Det kan

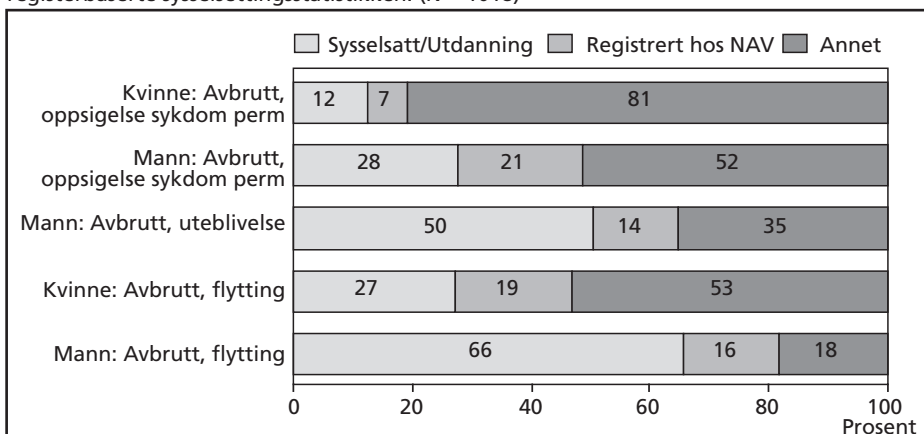
¹⁵ Under tilretteleggingen av KOSTRA-dataene er deltakere som er registrert på introduksjonsprogram i to kommuner, bare talt med én gang og da som deltaker i tilflyttingskommunen.

også være slik at deltakere som avbryter program og flytter til en annen kommune, allerede har fått med seg mye av opplæringen.¹⁶

Figur 5.6. Andel deltakere som har avsluttet programmet, etter årsak til avslutning, status på arbeidsmarkedet i november 2006 og kjønn. Prosent. Kilde: System for persondata og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. (N = 2948)



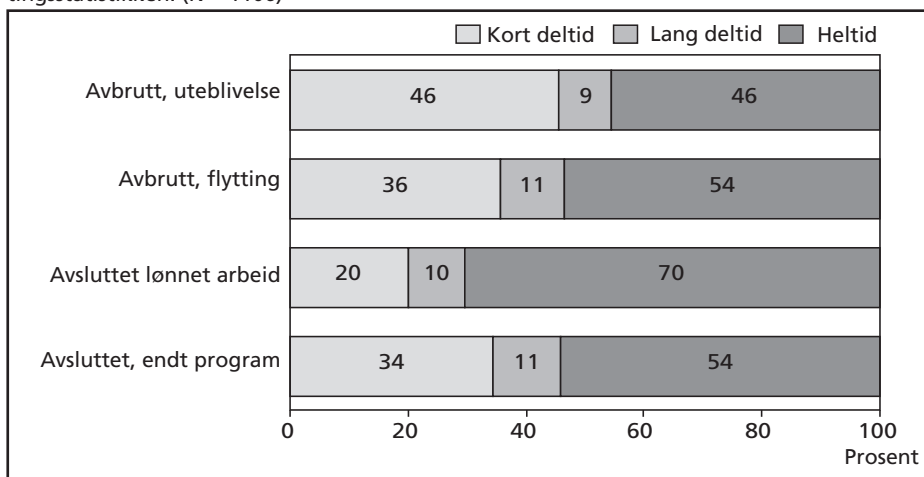
Figur 5.7. Andel deltakere som har avbrutt programmet, etter årsak til avbrudd, status på arbeidsmarkedet i november 2006 og kjønn. Prosent. Kilde: System for persondata og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. (N = 1018)



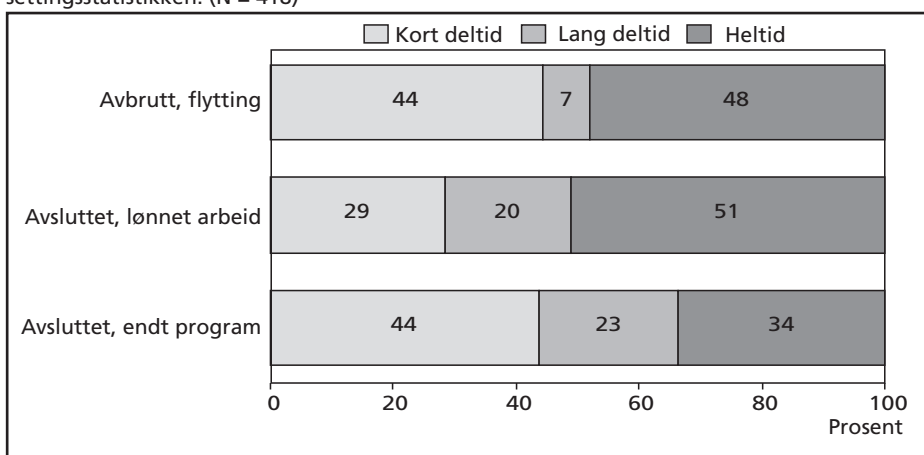
¹⁶ Det er registrert start- og stoppdato for programdeltakelse i KOSTRA, men fordi eventuelle permisjoner ikke regnes med, er det vanskelig å si noe sikkert om varigheten på selve programdeltakelsen. Det er også en opphopning av start- og stoppdatoer på bestemte tider av året, noe som antyder at kommunene ikke alltid fører disse datoene reelt.

Blant deltakere som har avbrutt på grunn av *sykdom eller permisjon*, er over halvparten verken i jobb eller registrert i NAVs register (figur 2.7). Igjen er imidlertid menn i større grad sysselsatt enn kvinner – 28 mot 12 prosent. Den lave andelen i arbeid i denne gruppen er ikke urimelig, tatt i betraktning at evalueringstidspunktet for en del

Figur 5.8. Andel tidligere deltakere som kun er registrert som sysselsatt*, etter arbeidstid og vei ut av programmet. Menn. Kilde: System for persondata og den registerbaserte sysselsetningsstatistikken. (N = 1106)

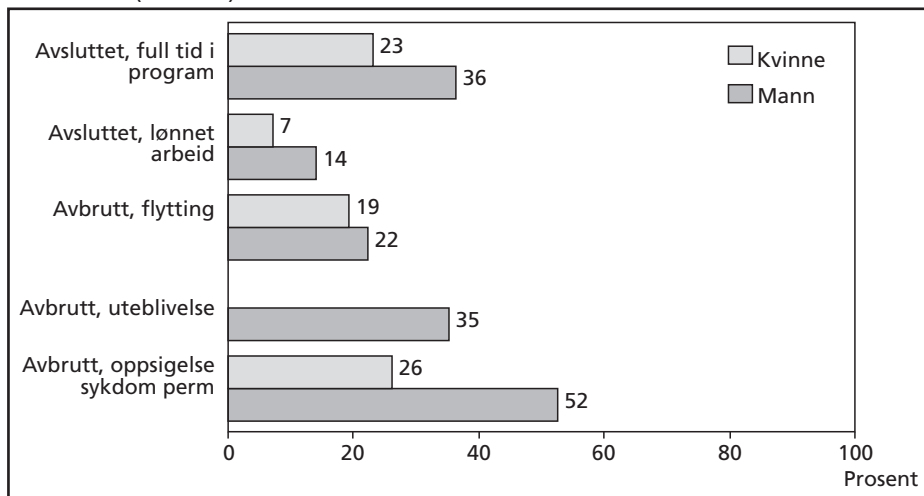


Figur 5.9. Andel tidligere deltakere som kun er registrert som sysselsatt, etter arbeidstid* og vei ut av programmet**. Kvinner. Kilde: System for persondata og den registerbaserte sysselsetningsstatistikken. (N = 418)



* Vi har utelatt tidligere deltakere som er registrert med både arbeid og pågående utdanning, fordi deltidarbeid er langt mer utbredt i denne gruppen**Det er så få av de kvinnelige tidligere deltakerne som er registrert med avbrutt program, at det ikke er grunnlag for å ta dem med i figuren.

Figur 5.10. Andel tidligere deltakere som mottok sosialhjelp per november 2006, etter vei ut av programmet og kjønn. Kilde: System for persondata og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. (N = 1095)



av disse deltakerne kan være mens de fortsatt er i permisjon fra programmet på grunn av barnefødsler eller i forbindelse med sykdom. I realiteten er det dermed for tidlig å si både hvorvidt introduksjonsprogrammet reelt sett er avsluttet eller ikke for disse personene, og følgelig i hvilken grad de kommer over i arbeid eller videre utdanning etter endt program.

De som avbrøt med *uteblivelse* som oppgitt årsak, utgjør en relativt liten andel av de tidligere deltakerne (200 personer, herav 53 kvinner). Om lag halvparten av de mannlige tidligere deltakerne som har uteblitt fra programmet, er like fullt i lønnet arbeid på referansetidspunktet. Nærmere halvparten av dem har en heltidsstilling, noe som er litt lavere enn for menn som fullførte programmet, eller avsluttet grunnet flytting. Forskjellen er imidlertid liten.

Avslutningsvis har vi også sett på hvor store andeler av de tidligere deltakerne som mottok sosialhjelp på referansetidspunktet i november 2006, etter hvilken vei de tok ut av programmet. Ikke overraskende er det lavest andel sosialhjelpsmottakere blant de deltakerne som sluttet på grunn av tilbud om lønnet arbeid. Vi så også at dette var den gruppen som i størst grad hadde heltidsarbeid. Høyest andel sosialhjelpsmottakere i november 2006 finner vi blant de som har avbrutt grunnet permisjon eller sykdom, og blant deltakere som har uteblitt fra program.

Oppsummering av empiriske funn

Fra program til hva?

- Det vanligste er å gå fra program til lønnet arbeid. Nesten 60 prosent av samtlige deltakere som har avsluttet program i evalueringsperioden, var per november 2006 i arbeid eller under ordinær utdanning. Noen hadde da fullført programmet, andre hadde av ulike årsaker avbrutt underveis.
- 15 prosent av de tidligere deltakerne er registrert i NAV, enten som arbeidssøker (7,6 prosent), yrkeshemmet (2,3 prosent) eller deltaker på tiltak (5 prosent).
- En av fem tidligere deltakere har startet i ordinær utdanning.
- Kvinner er i betydelig mindre grad sysselsatt etter avsluttet program og arbeider i større grad deltid. En stor andel – 40 prosent – av de kvinnelige tidligere deltakerne var dessuten per november 2006 ikke registrert verken som sysselsatt, under utdanning eller innenfor NAV-systemet.
- Overgang til ordinær utdanning er mest utbredt i de yngre aldersgruppene og blant overføringsflyktninger. Kvinner går fra program til utdanning i like stor grad som menn.

Grad av tilknytning til arbeidsmarkedet

- Av alle tidligere deltakere som er i arbeid per november 2006, har bare halvparten heltidsstilling. Særlig blant kvinner er andelen blant de sysselsatte som arbeider deltid, høy. Dette påvirker muligheten for selvforsørging gjennom arbeidsmarkedet, og 14 prosent av de tidligere deltakerne som var sysselsatt i november 2006, mottok sosialhjelp på samme tidspunkt.
- Tilknytningen til arbeidsmarkedet ser imidlertid ut til å bedre seg over tid, i den forstand at andelen som er sysselsatt på heltid, øker med tid fra avsluttet program.
- Tidligere deltakere som har funnet arbeid, hoper seg opp innen bestemte næringer på lik linje med det vi kjenner fra de ikke-vestlige delene av innvandrerbefolkningen sett under ett. Overrepresentasjonen er særlig tydelig innenfor industri, varehandel / hotell og restaurant, forretningsmessig tjenesteyting og helse- og sosialtjenester.

Fullført, avbrutt og veien videre

- Fullført program er i analysene definert som at deltakeren enten har sluttet i program på grunn av tilbud om arbeid / oppstart i utdanning, eller har brukt opp tiden i programmet. Blant tidligere deltakere som har fullført introduksjonsprogrammet,

er andelen i arbeid eller under utdanning 68 prosent, blant de som har avbrutt, 36 prosent.

- Deltakere som i løpet av programperioden *slutter grunnet tilbud om arbeid / oppstart av utdanning*, holder seg i stor grad på arbeidsmarkedet eller under utdanning. Av alle de som sluttet av disse årsakene i løpet av evalueringsperioden, var 86 prosent fortsatt i arbeid eller under utdanning i november 2006. Dette gjelder både kvinner og menn.
- Blant personer som *deltok i programmet tiden ut*, er andelen sysselsatte høyere enn blant de som av ulike årsaker har avbrutt programmet, men lavere enn blant de som sluttet på grunn av tilbud om arbeid eller oppstart i utdanning. Blant kvinner som deltok i programmet tiden ut, var 55 prosent i arbeid / under utdanning, mens 69 prosent av mennene var i arbeid / under utdanning.
- Blant personer som *avbrøt programmet på grunn av flytting*, er det samlet sett en lavere andel i arbeid eller under utdanning enn blant de som fullførte programmet. Her er imidlertid forskjellene mellom menn og kvinner markerte. Blant menn som avbrøt programdeltakelsen grunnet flytting, var 66 prosent i arbeid eller under utdanning, mot bare 27 prosent av kvinnene.
- Blant deltakere som *avbrøt programmet grunnet sykdom eller permisjon*, er over halvparten verken registrert som sysselsatt, under utdanning eller som ledig / på tiltak. At få i denne gruppen er i arbeid, under utdanning eller orientert mot arbeidsmarkedet gjennom registrert ledighet eller tiltak er ikke overraskende, sett i lys av at en stor andel av dem trolig er kvinner med permisjon fra programmet i forbindelse med barnefødsler og omsorg for barn under ti måneder.
- En liten gruppe – 200 personer – er også registrert med *uteblivelse* som årsak til avbrutt program. Dette gjelder i hovedsak menn, hvorav om lag halvparten er i jobb eller under utdanning per november 2006.

5.4 Hva påvirker overgang til arbeid og utdanning?

Norge har i flere tiår brukt omfattende ressurser på aktive tiltak i arbeidsmarkedspolitikken. Begrunnelsen er at de skal bidra til et mer effektivt og velfungerende arbeidsmarked, og derved redusert strukturell arbeidsledighet. I hovedsak har det vært marginale eller utsatte grupper som har blitt prioritert. Når det gjelder myndighetenes dimensjonering og sammensetning av de ulike tiltakene, har effektevalueringer vært ansett som et viktig hjelpemiddel. En vesentlig del av disse effektevalueringene har vært konsentrert om å

fastslå hvorvidt det er en årsakssammenheng mellom det å delta på tiltak og den senere tilpasningen på arbeidsmarkedet. Det har de siste 15 årene blitt utført en rekke slike analyser basert på såkalte ikke-eksperimentelle data, se for eksempel Hamre (2006) og Kvinge og Djuve (2006).

Formålet med introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere er, som for de ordinære arbeidsmarkedstiltakene, å gjøre deltakerne bedre rustet til å bli økonomisk selvhjulpne ved å øke overgangen fra ledighet til jobb eller utdanning. Det er derfor nærliggende å benytte et analyseopplegg som ligger nært opptil det vi kan kalle en tradisjonell effektevaluering. Spørsmålet som ønskes besvart er: Har deltakelse i introduksjonsprogram økt sannsynligheten for deltakernes overgang til arbeid og/eller utdanning?

Metodisk tilnærming – hvem sammenliknes de tidligere deltakerne med, og hvordan?

For å identifisere og beregne en mulig årsakssammenheng mellom programdeltakelse og arbeidsmarkedstatus kreves parallelle analyser av deltakergruppen og en sammenlikningsgruppe som skal være identisk med unntak av det ene vi ønsker å måle effekten av: deltakelse i introduksjonsprogram. Betingelsene for en slik analyse blir imidlertid sjeldent oppfylt i ikke-eksperimentelle undersøkelser.

For det første er de tilgjengelige registerdataene for nyankomne innvandrere mangelfulle på flere områder som kan påvirke sjansen for å få arbeid. Registreringen av fullført utdanning er mangelfull når det gjelder innvandrere, spesielt nyankomne (Østby 2004:8).¹⁷ Dessuten finnes få eller ingen opplysninger om arbeidsmarkedshistorikk i form av tidligere registrerte arbeids- eller ledighetsforhold for personer som nylig har flyttet til Norge, forhold som vanligvis legges inn som en av flere forklaringer på variasjon i overgang til arbeid etter endt tiltak. Det samme gjelder for personers eventuelle trygdehistorikk. Også, for oss ukjente, forhold som personens helse vil kunne være av vesentlig betydning både for muligheten til å delta i et program, for muligheten til å dra nytte av en eventuell programdeltakelse og i siste instans for muligheten til å få arbeid eller starte i en utdanning.

For det andre finnes det ikke noen kontrollgruppe i ordets egentlige forstand, siden introduksjonsprogrammet er obligatorisk for alle i målgruppen som ble bosatt etter 01.09.2004. Programmets målgruppe er definert med utgangspunkt i innvandringskategori, alder og kvalifiseringsbehov. Alder og innvandringskategori kan vi ta høyde for i analysene, men vurderingen av kvalifiseringsbehov gjennomføres i den enkelte kommune, og her har vi følgelig ikke tilgjengelig informasjon på individnivå. Personer

¹⁷ Statistisk sentralbyrå planlegger en ny skjemasert innsamling av innvanderers utdanningsnivå i forbindelse med folketellingen i 2011.

som har rett og plikt til program på bakgrunn av innvandringsgrunn og alder, kan holdes utenfor program av to årsaker – at de ikke kan delta på grunn av dårlig helse, eller at de allerede har funnet lønnet arbeid eller på annen måte vurderes som ikke å ha et kvalifiseringsbehov.

Samlet sett gjør dette analysene mer usikre. Vår tilnærming har vært å definere en sammenlikningsgruppe tilbake i tid, som så langt mulig tilsvare deltakergruppen. Analysen består av tre hoveddeler:

1 Identifisere hva som påvirker deltakernes sannsynlighet for å komme over i arbeid eller utdanning

Med det datamaterialet vi har til rådighet, ønsker vi først å identifisere hvilke av de registrerte kjennetegnene ved deltakerne og den regionen de er bosatt i, som har betydning for tilpasningen når det gjelder både overgang kun til jobb og overgang til jobb og/eller utdanning. Analysen gjennomføres ved hjelp av binær logistisk regresjon. Resultatene fra denne analysen er benyttet i neste trinn, hvor vi definerer en sammenlikningsgruppe av ikke-deltakere. Sammenlikningsgruppen settes sammen på en slik måte at den blir så lik deltakergruppen som mulig, når det gjelder de egenskaper ved personene som påvirker tilpasningen på arbeidsmarkedet.

2 Definere en sammenlikningsgruppe

Sammenlikningsgruppen trekkes fra et utvalg bestående av personer med tilsvarende oppholdsgrunnlag, landbakgrunn og botid som deltakergruppen per 1. september 2002. Her tar vi dermed utgangspunkt i personer som ble bosatt *før* introduksjonsloven trådte i kraft, og undersøker deres posisjon i arbeidslivet og utdanningssystemet – medio november 2002. Innvandrernes tilpasning på arbeidsmarkedet måles ved hjelp av det samme datagrunnlaget som benyttes for å etablere statuser for deltakergruppen medio november 2006. Siden situasjonen på arbeidsmarkedet var forskjellig på de to tidspunktene, kontrolleres det for både tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet.

For å konstruere en sammenlikningsgruppe som avviker minst mulig fra deltakergruppen, setter vi sammen en gruppe som har lik fordeling av de egenskapene som har betydning for deltakernes sannsynlighet for å være i arbeid eller under utdanning. Vi har begrenset populasjonen av deltakere til kun å omfatte innvandrere fra de åtte største landgruppene (Somalia, Afghanistan, Irak, Russland, Iran, Liberia, Serbia-Montenegro og Burma). I tillegg må personene ha en botid på referansetidspunktet i november 2006 fra ett til seks år og være i alderen 16 til 49 år. Sammenlikningsgruppen består dermed av personer som er matchet på individnivå etter følgende kjennetegn: (1) landbakgrunn, (2) kjønn, (3) alder inndelt i kategoriene 16–29 år, 30–39 år, 40–49 år, (4) innvandringsbakgrunn inndelt i flyktninger eller familiegjenforente og (5) botid på referansetidspunktet november 2002.

For å få mest mulig like grupper plukker vi for hver enkelt person i deltakergruppen en person fra sammenlikningsgruppen som har tilsvarende landbakgrunn, oppholdsgrunnlag, alder, kjønn og botid. Dette er kjennetegn ved personene som trinn 1 avdekket at påvirker overgangen til jobb og utdanning.

3 Sammenlikne tilpasningen på arbeidsmarkedet

Til slutt sammenliknes i hvor stor grad deltakergruppen har kommet over i jobb og utdanning i forhold til sammenlikningsgruppen, på to gitte referansetidspunkt.

Om seleksjonseffekter og andre snubletråder

Det er flere metodiske forbehold som er verdt å nevne knyttet til de analysene som gjennomføres for å vurdere om deltakelse i introduksjonsprogrammet øker sannsynligheten for å få arbeid og/eller starte en utdanning. Her presenterer vi de viktigste. De vil hentes opp igjen i forbindelse med den avsluttende drøftingen av resultatene.

- **Evalueringstidspunkt**

Referansetidspunktet for å måle hvordan deltakerne tilpasser seg på arbeidsmarkedet, er satt til november 2006. Siden deltakergruppen består av personer som avsluttet eller avbrøt programmet i perioden september 2004 til september 2006, vil det være forskjeller i lengden på perioden fra deltakerne gikk ut av programmet fram til referansetidspunktet. For enkelte vil det ha gått over to år, mens andre kun har to måneder fra programslutt til måletidspunkt. Vi har som nevnt ikke tilgang til informasjon om kommunal tiltaks-historikk for sammenlikningsgruppen på samme måte som for deltakergruppen. Det er derfor ikke grunnlag for å legge inn tid fra avsluttet kvalifisering som en del av den sammenliknende analysen. Samtidig vet vi at andelen sysselsatte jevnt over øker med botid. En løsning har derfor vært å legge inn botid både som et utvalgs-kriterium for sammenlikningsgruppen og som en del av de multivariate analysene.

- **Mulige seleksjonseffekter**

Som nevnt er ikke registerdataene utfyllende når det gjelder å forklare tilpasningen på arbeidsmarkedet. Mangelfulle opplysninger om medbrakt utdanning, språkferdigheter, helse og arbeidserfaring gjør at det ikke kan kontrolleres for en del forhold som potensielt kan påvirke det endelige resultatet. Hvis det er systematiske forskjeller mellom deltakere og sammenlikningsgruppen når det gjelder noen av de egenskapene vi ikke har informasjon om, vil det kunne gi seleksjonseffekter. Med seleksjon forstår vi her at deltakerne skiller seg fra de vi sammenlikner med, på egenskaper som er av direkte betydning for formålet med tiltaket, altså overgang til arbeid eller utdanning. En positiv (negativ) seleksjon inn i et tiltak vil beskrive en situasjon der deltakerne i tiltaket har

større (lavere) sannsynlighet for å komme i arbeid eller utdanning også uten tiltaket, enn det som gjelder for medlemmene av sammenlikningsgruppen (Røed et al. 2000).

En positiv seleksjon inn i tiltaket som er hjemlet i introduksjonsloven, er at deltakere som har omfattende helseproblemer kan fritas fra plikten til å delta i programmet. I den grad kommunene praktiserer muligheten til ikke å rekruttere nykommere i målgruppen inn i program dersom de har helseproblemer, vil sammensetningen av deltakergruppen og sammenlikningsgruppen kunne avvike på dette området. Fordi flyktninger og innvandrere med helseproblemer ikke kan selekteres ut av sammenlikningsgruppen, vil dette dermed kunne gi en sammenlikningsgruppe som i større grad har medlemmer med helseproblemer enn deltakergruppen og dermed trekke ned gjennomsnittet for sammenlikningsgruppen sett under ett.

En negativ seleksjon inn i tiltaket er også hjemlet i introduksjonsloven. Personer innenfor programmets målgruppe som ikke har behov for grunnleggende kvalifisering, har ikke rett og plikt til program. Igjen er det kommunenes skjønnsmessige vurdering som ligger til grunn for en eventuell seleksjon, men lønnet arbeid og/eller ordinær utdanning vil trolig være de to mest aktuelle situasjonene der potensielle deltakere ikke sluses inn i introduksjonsprogram. På samme måte som for nyankomne med helseproblemer har vi heller ikke på dette området kunnet identifisere hvor mange personer dette gjelder verken i den potensielle deltakergruppen eller i sammenlikningsgruppen. En slik seleksjonseffekt vil dermed trekke ned gjennomsnittet for deltakergruppen, og eventuelt undervurdere betydningen av programdeltakelse.

- **Kohorteffekter**

Sammenlikningsgruppen innvandret til Norge i en annen periode enn deltakerpopulasjonen, noe som kan være av betydning for sannsynligheten for overgang til arbeid og utdanning i de to gruppene. Det er særlig to forhold som gjerne trekkes fram i slike sammenhenger. For det første at de første som utvandrer eller flykter i en bestemt land- eller folkegruppe, kan skille seg fra de som kommer senere, ved at de er mer ressurssterke. En alternativ, eller en supplerende antakelse, er at de første som utvandrer, etablerer et «brohode» for de som kommer etter, og at eksistensen av et etablert minoritetsmiljø kan bidra til å lette innslusingen av nykommere i for eksempel arbeids- og boligmarkedet.

- **Innlåsnings effekter**

Hele introduksjonsprogrammet har i utgangspunktet en varighet på to år. I denne perioden er deltakerne i en viss grad skjermet fra arbeidsmarkedet, i den forstand at intensiteten i jobbsøkingen er lavere enn det den ville vært dersom de ikke deltok i et fulltidsprogram. I evalueringslitteraturen blir det at tiltaksdeltakelse virker hemmende på det å finne jobb, kalt innlåsnings effekter. En evaluering som tar utgangspunkt i situasjonen kort tid etter avsluttet program, vil være mer preget av eventuelle inn-

låsningseffekter enn evalueringer med et lengre tidsperspektiv. I den grad det finner sted innlåsningseffekter i den perioden deltakerne er i introduksjonsprogrammet, vil vår evaluering dermed være preget av det i større grad enn om evalueringen hadde vært gjennomført på et senere tidspunkt. Samtidig vil eventuelle innlåsningseffekter også være aktuelt for deler av sammenlikningsgruppen. Selv om fulltids og helårige introduksjonsprogram hørte til sjeldenhetene i norske kommuner før 2002, fantes det likevel enkelte kommuner med et relativt omfattende kvalifiseringsopplegg for nyankomne flyktninger og innvandrere. Det ble også gjennomført forsøk med fulltids introduksjonsprogram i 16 kommuner i årene 1998 til 2000 som en del av sammenlikningsgruppen vil ha deltatt i. Samlet sett er det likevel grunn til å anta at eventuelle innlåsningseffekter i større grad vil være en faktor knyttet til de tidligere deltakerne, enn for sammenlikningsgruppen.

Presentasjon av analysemodeller

Hovedanliggendet i denne evalueringen er ikke å gjennomføre omfattende analyser av hvilke egenskaper ved flyktninger og innvandrere som henholdsvis øker eller reduserer sannsynligheten for at de finner arbeid eller starter en utdanning. Samtidig er det slik at hvis vi skal kunne vurdere betydningen av det å ha deltatt i introduksjonsprogrammet, må vi sørge for å ta høyde for de egenskapene ved de tidligere deltakerne, og ved de kommunene de bor i, som påvirker overgangen til arbeid eller utdanning.

Det er konstruert to modeller for å identifisere hvilke kjennetegn ved programdeltakerne som har påvirket deres senere tilpasning på arbeidsmarkedet og/eller eventuelt overgang til videre utdanning. Modell 1 ser samlet på overgang til kun sysselsetting, til sysselsetting kombinert med utdanning og til kun utdanning. Begrunnelsen for å inkludere alle disse tre statusene i samme analyse, er at både overgang til arbeid og overgang til ordinær utdanning er definert som likestilte kriterier for måloppnåelse innenfor introduksjonsprogrammet. Det kan imidlertid være andre forhold som påvirker overgang til arbeid enn det som påvirker overgang til utdanning, og vi har derfor gjennomført egne analyser av hva som påvirker overgang til arbeid alene, og modell 2 omfatter kun overgang til sysselsetting. Begge modeller omfatter *alle tidligere deltakere* i introduksjonsprogram mellom 01.09.2004 og 01.09.2006 fra de åtte største landgruppene i perioden (Somalia, Afghanistan, Irak, Russland, Iran, Liberia, Serbia-Montenegro og Burma). Også personer som har avbrutt program på grunn av flytting, sykdom, permisjoner eller uteblivelse, inngår i analysene. Dette er gjort for å redusere en eventuell positiv seleksjon inn i analysepopulasjonen av tidligere deltakere. I tillegg har personene en botid på referansetidspunktet i november 2006 fra ett til seks år, og de er i alderen 16 til 49 år.

Opplysningene om arbeid er hentet fra Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsettingsstatistikk og omfatter både ansettelses som lønnstaker og selvstendig

næringsvirksomhet. Det bør nevnes at de opplysningene som identifiserer selvstendig næringsvirksomhet i statistikken, er hentet fra ett år før referansetidspunktet, som følge av lang produksjonstid på opplysningene. Det betyr at for å bli definert som selvstendig næringsdrivende må personen ha inntjent inntekt fra næringsvirksomhet i 2005. Overgang fra program til ut i egen virksomhet vil dermed bli undervurdert i denne analysen.

Personspesifikke kjennetegn

I mangel på utdanningsvariabler og opplysninger om tidligere yrkeserfaring omfatter de individbaserte forklaringsvariablene i stor grad demografiske egenskaper:

- (1) Alder – måles ved utgangen av referanseåret.
- (2) Kjønn.
- (3) Botid – antall år bosatt i Norge ved utgangen referanseåret.
- (4) Innvandringsårsak – angir om personen innvandret til landet som flyktning eller som følge av familiegjenforening.
- (5) Landbakgrunn – eget, eventuelt mors, eventuelt fars fødeland. Når begge foreldrene er født i utlandet, er de i de aller fleste tilfellene født i samme land. I tilfelle der foreldrene har ulikt fødeland, er det mors fødeland som blir valgt.
- (6) Sivil status – registrert som gift per 01.01.2006.
- (7) Barn under sju år – angir om det er barn i alderen null–seks år i husholdningen.
- (8) Familie med flere enn ett barn – angir om det er flere enn ett barn i alderen 0–17 i husholdningen.

Regionspesifikke kjennetegn

For å kunne forklare tilpasningen på arbeidsmarkedet er det nødvendig å inkludere kjennetegn som beskriver etterspørselssiden på arbeidsmarkedet. Vi har anvendt en regional avgrensning i konstruksjonen av disse variablene basert på Statistisk sentralbyrås klassifisering av økonomiske regioner. Dette er et regionalt nivå mellom fylke og kommune, hvor kriteriene som ligger til grunn for grupperingen, er basert på økonomiske forhold. En slik inndeling gir en mer korrekt beskrivelse av relevante forhold på arbeidsmarkedet enn for eksempel kommune, som ikke fanger opp i hvilken grad individene pendler mellom kommunene.

Følgende regionspesifikke kjennetegn er inkludert i modellene:

- (1) Ledighetsrate – andelen registrerte arbeidsledige i den økonomiske regionen i forhold til befolkningen i alderen 16–74 år.

- (2) Andel ikke-vestlige innvandrere i alderen 16–74 år i den økonomiske regionen.
- (3) Andel sysselsatte ikke-vestlige innvandrere i alderen 16–74 år i den økonomiske regionen.
- (4) Sentralitet. Sentralitet inngår som et av kriteriene i Standard for kommuneklassifisering, og vi har hentet vår avgrensning fra denne. Med sentralitet menes her en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til et senter hvor det er funksjoner av høy orden. De sentrale funksjoner er først og fremst lokalisert til tettsteder. Tettstedene deles inn i tre nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. Tettsteder i gruppe 3 er landsdelssentre (eller folketall på minst 50 000), gruppe 2 har et folketall på mellom 15 000 og 50 000, og gruppe 1 har et folketall på mellom 5 000 og 15 000. Det er fire hovednivåer av sentralitet, kode 3-0, alt etter reisetid til de forskjellige tettstedstypene. Man har også markert om kommunen ligger slik til at det er mulig å gjennomføre leilighetsvise dagsreiser til et tettsted på nivå 3 (kodet A og B).

Resultater del 1. Hva påvirker de tidligere deltakernes tilpasning på arbeidsmarkedet?

Som beskrevet innledningsvis er det viktig å etablere en forståelse av hvilke egenskaper nyankomne flyktninger og innvandrere har, som påvirker sannsynligheten for at de er i arbeid eller under utdanning på evalueringstidspunktet. Dette er interessant i seg selv. I tillegg er informasjon om slike egenskaper viktig for å etablere en sammenlikningsgruppe som i størst mulig grad har de samme observerbare kjennetegn som de tidligere deltakerne i program. Vi har derfor gjennomført en separat analyse der vi gjennom binær logistisk regresjon undersøker hvilke individ- og regionspesifikke kjennetegn som påvirker deltakernes overgang til utdanning/arbeid og til kun arbeid. Resultatene fra regresjonsanalysen er referert i kapittelvedlegget, og sammenhengene vil drøftes mer inngående avslutningsvis. De viser imidlertid i korte trekk at:

- *Kvinnelige deltakere* som har avsluttet eller avbrutt introduksjonsprogram, har lavere sannsynlighet for å være i jobb/utdanning enn mannlige deltakere.
- *Å ha barn under 7 år* reduserer sannsynligheten å være i arbeid/utdanning, sammenliknet med ikke å ha barn eller å ha eldre barn (for menn og kvinner sett under ett).
- Både deltakere i *alderen 40–49 år* og *16–29 år* har lavere sannsynlighet for å komme over i kun arbeid enn deltakere i alderen 30–39 år (modell 2). De yngste deltakerne har imidlertid i større grad enn de eldre gått fra introduksjonsprogram til ordinær utdanning. Når vi analyserer sannsynligheten for å ha gått over til arbeid og/eller

Tabell 5.5. Oppsummering av funn fra binær, logistisk regresjon. Sannsynlighet for overgang fra program til henholdsvis arbeid og/eller utdanning, og fra program til kun arbeid blant deltakere som har avsluttet program i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006. Økt sannsynlighet angis med (+), redusert sannsynlighet med (÷).

	Arbeid og/ eller utdanning	Kun arbeid
Kvinne (referansekategori mann)	÷	÷
Gift (referansekategori ugift)	÷	
Å ha barn under 7 år (referansekategori å ha barn over 7 år, eller ikke å ha barn)	÷	÷
Alder (referansekategori 30–39 år)		
Alder 16–29 år		-
Alder 40–49 år		-
Flyktning (referansekategori familiegjenforent)	+	+
Botid per november 2006 (referansekategori 3–4 år)		
1–2 år		÷
2–3 år	÷	÷
4–5 år		
5–6 år		
6–7 år	÷	
Landbakgrunn (referansekategori Irak)		
Somalia	÷	÷
Afghanistan	+	
Russland		
Iran		
Liberia		÷
Serbia	+	+
Burma		
Øvrige land		
Ledighetsrate i økonomisk region		÷
Sysselsettingsrate i økonomisk region	+	+
Innvandrerate i økonomisk region		+

utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram, har dermed aldersgruppen 30–39 år fortsatt større sannsynlighet for å ha oppnådd dette enn 40–49 åringene, mens forskjellen ikke lenger er statistisk sikker for deltakere under 30 år.

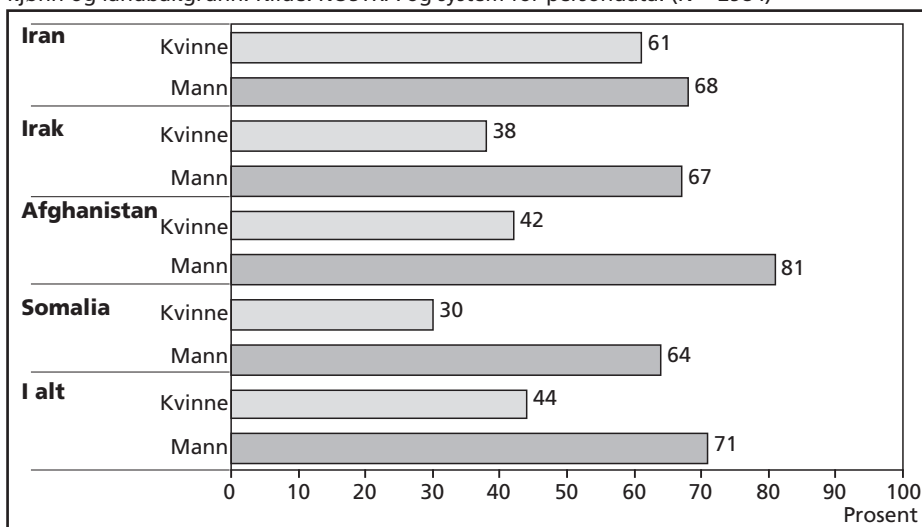
- *Familiegjenforente* har lavere sannsynlighet for å være i jobb/utdanning enn flyktninger (asyl, opphold på humanitært grunnlag, overføringsflyktninger).
- Personer med *botid* mellom to og tre år på referansetidspunktet i november 2006 har gjennomgående noe høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller i arbeid og/eller under utdanning, enn personer både med kortere og med lengre botid.
- Sannsynligheten for overgang til arbeid og/eller utdanning i *ulike landgrupper*, måles i forhold til en referansekategori (tidligere deltakere fra Irak). Personer fra Afghanistan og Serbia har høyere sannsynlighet for å være i arbeid og/eller under utdanning enn referanse kategorien. Tidligere deltakere fra Somalia har imidlertid lavere sannsynlighet for overgang til arbeid og for overgang til arbeid og/eller utdanning enn referanse kategorien. Også personer fra Liberia har lavere sannsynlighet enn referanse kategorien for overgang til kun arbeid. Som vi har sett tidligere, skyldes dette trolig en mer enn gjennomsnittlig høy overgang til ordinær utdanning i denne gruppen.
- *Ledighetsraten og andelen sysselsatte ikke-vestlige innvandrere* har signifikant effekt på sannsynligheten for å få jobb. Jo høyere registrert ledighet, jo lavere sannsynlighet for overgang til arbeid. Og tilsvarende, jo høyere andel sysselsatte ikke-vestlige innvandrere, jo større sannsynlighet for overgang til arbeid. Det er også slik at jo høyere innvandrerraten i regionen er, jo større sannsynlighet er det for at de tidligere deltakerne er i arbeid på referansetidspunktet i november 2006.

Resultater del 2. Er det forskjeller i overgang til arbeid mellom tidligere deltakere og ikke-deltakere?

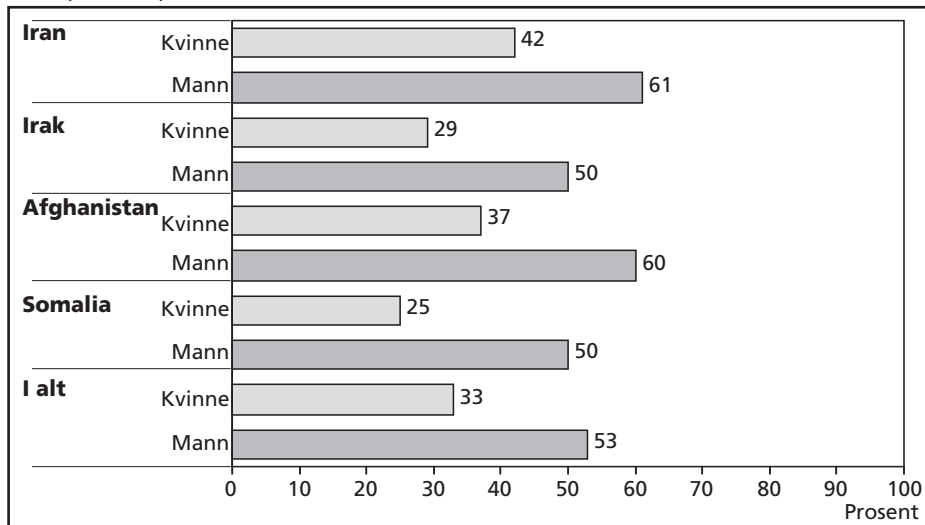
Spørsmålet om effekt av et program kan analyseres på en rekke ulike måter – med mer eller mindre kompliserte metoder. Vi starter relativt enkelt, ved å beskrive overgang til arbeid/utdanning henholdsvis blant de tidligere deltakerne i introduksjonsordningen og blant medlemmene av den etablerte sammenlikningsgruppen. Det ligger likevel et metodisk grep i at vi ikke tar utgangspunkt verken i samtlige av de tidligere deltakerne eller samtlige av de potensielle medlemmene av sammenlikningsgruppen. For å sikre at sammenlikningen av de to gruppene gjøres på likest mulig grunnlag, er det gjort et utvalg både av tidligere deltakere og av ikke-deltakere som gjør at de to gruppene er like med hensyn til landbakgrunn, alders- og kjønns sammensetning, botid og sivilstatus, samt bosted i Norge (jamfør nærmere beskrivelse i vedlegg 1).

Figur 5.11 viser hvor stor andel av den (avgrensede) tidligere deltakergruppen som er sysselsatt og/eller under utdanning på referansetidspunktet i november 2006 henholdsvis for menn og kvinner. Deltakere som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006, har samlet sett en overgang til arbeid eller utdanning på 71 prosent blant menn og 44 prosent blant kvinner. (Henholdsvis 16 prosent av de mannlige og 14 prosent av de kvinnelige deltakere er registrert i NAV enten som arbeidssøker eller i tiltak, og like mange er verken registrert som arbeidstakere eller arbeidssøkere.) Som vi allerede har sett antydningene av, varierer resultatene mellom ulike landgrupper. Lavest overgang til arbeid og/eller utdanning finner vi blant deltakere fra Somalia og Irak. Heller ikke blant deltakere fra Iran er overgangen til utdanning og/eller arbeid høyere enn gjennomsnittet for landgruppene sett under ett. Det er likevel verdt å notere at overgangen til arbeid/utdanning er nesten like høy blant iranske kvinner som blant iranske menn. Iranske kvinner trekker dermed opp gjennomsnittet for kvinner sett under ett, og vi finner ikke noen tilsvarende likhet mellom kvinner og menns overgang til arbeid/utdanning i noen av de andre landgruppene. Høyest overgang til arbeid/utdanning ser vi blant menn fra Afghanistan.

Figur 5.11. Andel tidligere deltakere i introduksjonsprogram (avsluttet program i perioden 01.09.2004–01.09.2006) som er sysselsatt / under ordinær utdanning i november 2006, etter kjønn og landbakgrunn. Kilde: KOSTRA og system for persondata. (N = 2984)



Figur 5.12. Andel av populasjonen i sammenlikningsgruppen som er sysselsatt / under ordinær utdanning i november 2002, etter kjønn og landbakgrunn. Kilde: KOSTRA, System for persondata. (N = 2004)



Figur 5.12 viser tilsvarende informasjon for sammenlikningsgruppen. Tilpasningen på arbeidsmarkedet er her målt per november 2002, og sammenlikningsgruppen vil på samme måte som deltakergruppen ha mellom ett og seks års botid i Norge på det tidspunktet sysselsettings- og utdanningsaktiviteten måles. Vi ser her at de tidligere programdeltakerne i større grad enn sammenlikningsgruppen er i jobb eller utdanning på referansetidspunktet. Resultatene påvirkes imidlertid av at situasjonen på arbeidsmarkedet var langt bedre for arbeidssøkere i 2006 enn i 2002. Dette vil bli forsøkt fanget opp i neste trinn gjennom multivariate analyseteknikker. Det er likevel verdt å notere noen av forskjellene mellom de to gruppene allerede nå.

For det første er forskjellen i sysselsetting mellom kvinnelige deltakere og ikke-deltakere til dels svært forskjellig for ulike landgrupper. Blant kvinner fra Afghanistan, Somalia og Irak er andelen i sysselsetting/utdanning blant tidligere deltakere henholdsvis 5,5 og 9 prosentpoeng høyere enn blant ikke-deltakere. Blant iranske kvinner, som gjennomgående har den høyeste sysselsettingsgraden av de landgruppene vi har sett på, er imidlertid andelen i sysselsetting/utdanning blant de tidligere deltakerne hele 19 prosentpoeng høyere enn blant ikke-deltakerne. Dette kan være en indikasjon på at iranske kvinner har en sterkere orientering mot arbeidsmarkedet enn kvinner i de andre landgruppene. Fra den statistikken som foreligger om flyktninger og innvandreres medbrakte utdanning, vet vi at personer fra Iran gjennomgående har høyere utdanning enn det vi ser blant flyktninger fra Irak eller Somalia (Østby 2004:8–14). I den grad høy utdanning også borger for et sterkt ønske om å bruke denne utdanningen i

arbeidslivet og kanskje også en større mulighet til å finne arbeid, vil dette kunne være noe av forklaringen på at iranske kvinner skiller seg ut i vår sammenheng. Samtidig er det også slik at det i gruppen av iranske kvinner er en noe høyere andel over 40 år enn blant kvinner fra Somalia og Irak. De vil trolig i mindre grad ha ansvar for små barn, et ansvar som kan bremse både deltakelse i kvalifisering og en senere orientering mot arbeidsmarkedet.¹⁸ Sett i lys av at iranske kvinner også gjennomgående får færre barn enn somaliske og irakiske, virker det rimelig at også dette bør tas med i betraktningen (Lappegård 2001).

For det andre er det forskjeller mellom menn når det gjelder tilpasningen til arbeidsmarkedet henholdsvis blant de tidligere deltakerne og blant ikke-deltakerne. Lavest forskjeller mellom deltakere og ikke-deltakere finner vi blant en av de gruppene som i utgangspunktet hadde en høy andel sysselsatte også i 2002, blant iranske menn. Også blant afghanske menn var imidlertid sysselsettingen i utgangspunktet høy, men er likevel 21 prosentpoeng høyere i deltakergruppen. Blant somaliske og irakiske menn er forskjellen i sysselsetting henholdsvis 14 og 17 prosent mellom deltakere og ikke-deltakere i deltakernes favør.

En forklaring på de mønstre vi finner, kan være at sammenhengene mellom utdanningsnivå, familiefase og programdeltakelse er ulike for menn og kvinner. Menn er i utgangspunktet mer orientert mot forsørgerrollen enn kvinner i de landgruppene som inngår i analysene. Hvorvidt de har høy, lav eller ingen utdanning, har dermed trolig mindre å si for mennenes tilbøyelighet til å ønske og å søke arbeid. Derimot kan betydningen av det kvalifiseringstilbudet som introduksjonsprogrammet legger opp til, være viktigere for menn med lav utdanning enn for menn med høy. Selv om også personer med høyere utdanning har behov for en tilvennings- og opplæringsperiode før de har lært tilstrekkelig om norsk språk og samfunn til at de kan skaffe arbeid, vil denne gruppen trolig lettere kunne skaffe seg slik kunnskap på egen hånd enn det som er tilfellet for personer med lav eller ingen utdanning. Dersom iranske menn i gjennomsnitt har høyere utdanning enn somaliske, afghanske og irakiske menn, kan en mulig forklaring på at vi her finner mindre forskjeller mellom deltakere og ikke-deltakere, være at de iranske ikke-deltakerne rett og slett greide seg noe bedre på egen hånd enn andre ikke-deltakere.

For kvinner, som gjerne er mindre orientert mot arbeidslivet enn menn, vil ventelig høy utdanning i gjennomsnitt styrke orienteringen mot arbeidslivet i større grad enn for menn. Alt annet likt vil vi derfor forvente at kvinner med høy utdanning i større grad enn kvinner med lav eller ingen utdanning, vil ønske å bruke kompetansen sin i arbeidslivet. Samtidig vil familiefase være en viktig faktor som for kvinner vil kunne

¹⁸ Dette kan være et spesielt viktig poeng fordi vi ikke har avgrenset deltakergruppen etter avslutningsgrunn, men inkludert alle som ble registrert ut av programmet i den toårsperioden vi undersøker. Kvinner som har fått barn i løpet av disse to årene, og som fortsatt var i permisjon på registreringstidspunktet, vil derfor trekke ned resultatene for sin landgruppe.

«forstyrre» slike sammenhenger. For kvinner i fertil alder vil barnefødsler og omsorg for små barn både kunne forsinke og hindre deltakelse i kvalifisering og i arbeid. Balansen mellom høy utdanning, omsorg for barn og orientering mot arbeidslivet vil også kunne forrykkes i retning av hjemmesfæren for kvinner som har flyktet til et land der den utdanningen og den kompetansen de har med seg fra hjemlandet, ikke nødvendigvis vil gi dem et arbeid der ønsket om å bruke tilegnet kompetanse blir tilfredsstilt. Når verdien av utdanningen forringes, og utbudet av mulige jobber er lite attraktivt, vil hjemmearbeid for mange trolig framstå som mer attraktivt enn utearbeid.

Resultater del 3. Øker introduksjonsprogrammet deltakernes overgang til arbeid og/eller utdanning?

Det er som vi ser tydelige og interessante forskjeller mellom arbeidsmarkedstilknyningen blant de tidligere deltakerne i introduksjonsprogram på den ene siden og blant den tilsvarende gruppen av nykommere som ble bosatt før ordningen ble obligatorisk. I perioden mellom november 2002, som er det tidspunktet sysselsettingen måles for sammenlikningsgruppen, og november 2006, da vi målte de tidligere deltakernes sysselsetting, har imidlertid norsk økonomi gått inn i en oppgangskonjunktur med stadig voksende etterspørsel etter arbeidskraft. Det var lettere å finne arbeid i 2006 enn i 2002. I november 2002 var den registrerte ledigheten på 3,3 prosent, mot 2,1 prosent i november 2006. Arbeidstakere – og arbeidssøkere – med innvandrerbakgrunn er dessuten gjerne mer konjunkturutsatte enn innfødte arbeidstakere, mellom annet dokumentert ved at inntektsforskjellene mellom majoritet og minoritet er størst i dårlige tider og mindre når det er knapphet på arbeidskraft (Barth et al. 2002).

For å fange opp forskjellen i arbeidsmarkedet på de to referansetidspunktene, er det gjennomført binær logistisk regresjon som kontrollerer for flere forhold samtidig. Vi tar for det første hensyn til de observerbare kjennetegnene ved deltakere og ikke-deltakere. I tillegg er den ulike situasjonen på arbeidsmarkedet på de to referansetidspunktene forsøkt fanget opp gjennom å ta hensyn til (1) registrert ledighet i den økonomiske regionen den enkelte deltaker/ikke-deltaker var bosatt i på registreringstidspunktet, (2) grad av sysselsetting i samme regionale område og (3) andelen arbeidstakere av ikke-vestlig opprinnelse, også i samme regionale område.

I likhet med i analysen av hvilke egenskaper ved individene og ved de regionene de er bosatt i som påvirker overgangen til arbeid, gjennomfører vi også her separate analyser for overgang til kun arbeid og til arbeid og/eller utdanning. Vi har i tillegg sett at det er til dels store forskjeller i sysselsetting og utdanningsaktivitet mellom menn og kvinner både i deltakergruppen og i sammenlikningsgruppen. Dette indikerer at sammenhengene mellom programdeltakelse og sysselsetting/utdanning kan se annerledes ut for kvinner enn for menn. Det er derfor gjennomført separate analyser etter kjønn i tillegg til analyser der kjønn er en av flere variabler.

Tabell 5.6. Oppsummering av funn fra binær, logistisk regresjon. Sannsynlighet for å være i arbeid og/eller utdanning og kun i arbeid på referansetidspunkt i november 2002 / november 2006. Tidligere deltakere i introduksjonsprogram og sammenlikningsgruppe. Økt sannsynlighet angis med (+), redusert sannsynlighet med (÷).

	Arbeid og/ eller utdanning	Kun arbeid
Kvinne (referansekategori mann)	÷	÷
Gift (referansekategori ugift)	÷	+
Å ha barn under 7 år	÷	÷
Å ha flere enn ett barn i husholdet	÷	÷
Alder (referansekategori 30–39 år):		
Alder 16–29 år	+	÷
Alder 40–49 år	-	
Flyktning (referansekategori familiegjenforent)	+	+
Botid per november 2006 (referansekategori 3–4 år):		
1–2 år	÷	÷
2–3 år	÷	÷
4–5 år		
5–6 år		
6–7 år	÷	
Landbakgrunn (referansekategori Irak):		
Somalia	÷	÷
Afghanistan	+	+
Russland		+
Iran	+	
Liberia	+	÷
Serbia	+	+
Burma		
Øvrige land		
Ledighetsrate i økonomisk region	÷	÷
Sysselsettingsrate i økonomisk region	+	+
Innvandrerrate i økonomisk region		+
Kommunens sentralitet (referansekategori: mest sentral):		
Minst sentrale kommuner		+
Mindre sentrale kommuner		
Noe sentrale kommuner		

Det bildet som tegnet seg i forrige avsnitt av hva som påvirker sannsynligheten for å være i arbeid eller i arbeid/utdanning på referansetidspunktet, holder seg stort sett likt også i de analysene der vi ser på menn og kvinner samlet. Situasjonen på arbeidsmarkedet har betydning, men verken den eller de andre kontrollvariablene fjerner effekten av å ha deltatt i introduksjonsprogram, verken når vi undersøker sannsynligheten for overgang til arbeid og utdanning, eller når vi ser kun på overgang til arbeid. Det mest sentrale funnet er dermed at deltakergruppen har høyere sannsynlighet, både for å være kun i arbeid og for å være i arbeid og/eller under utdanning, enn sammenlikningsgruppen som ikke har deltatt i program. Sammenhengen er statistisk sikker innenfor de ramene som datamaterialet setter.

Det kan selvsagt stilles spørsmål ved om de målene på ledighet og sysselsetting vi har tatt med i analysen, greier å fange opp hele forskjellen mellom et arbeidsmarked som så vidt har begynt å bevege seg ut av en lavkonjunktur, og et arbeidsmarked i kraftig oppgang og vekst. Vi kan ta høyde for forskjellene i sysselsetting og registrert ledighet. Det er imidlertid rimelig å anta at arbeidsgivere med et stort udekket behov for arbeidskraft vil være langt mer tilbøyelige til å ansette personer de ellers ville gått utenom. Sagt på en annen måte – oppgangstider gjør arbeidsgivere mer risikovillige i ansettelsesprosessene. Dette kommer de gruppene som vanligvis befinner seg i randsonene av arbeidsmarkedet, til gode, herunder nyankomne flyktninger og innvandrere. Et mål som likevel kanskje fanger opp noe av en slik økt risikovillighet, er andelen sysselsatte med ikke-vestlig bakgrunn i den regionen deltakeren/ikke-deltakeren er bosatt. Vi ser at i analysene av sannsynlighet for (kun) sysselsetting, at sannsynligheten for å være i arbeid øker med andelen sysselsatte ikke-vestlige personer i regionen.

Når vi gjennomfører separate analyser for kvinner og menn, endrer bildet seg noe. Den viktigste endringen er at mens deltakelse i program fortsatt øker sannsynligheten for å være sysselsatt eller under utdanning blant menn, er forskjellen mellom deltakere og sammenlikningsgruppen positiv, men ikke statistisk sikker for kvinner.¹⁹ Det er også noen av de andre forholdene som slår ulikt ut for kvinner og menn, og som illustrerer det hovedansvaret kvinner ofte har på hjemmefronten. Både det å ha barn under sju år og det å bo i et hushold med flere barn enn ett, reduserer sannsynligheten for yrkesaktivitet blant kvinner, men ikke blant menn. For menn har verken barn under sju år eller antall barn i husholdet noen målbar effekt på sannsynligheten for å være i arbeid. En annen indikasjon på hvor viktig familiefasen er for kvinners yrkesaktivitet, finner vi i en liten endring av alderssammenhengene. For kvinner, i motsetning til for menn, er det slik at de i alderen 40–49 år har en høyere sannsynlighet for å være sysselsatt enn referansekategori av kvinner i alderen 30–39 år. Det er rimelig å anta at dette henger sammen med familiefase, og at kvinner mellom 40 og 49 år i større grad enn

¹⁹ Sammenhengen er statistisk sikker på 7,5-prosentsnivå. Den nedre grensen settes normalt til 5 prosent.

ynge kvinner er ferdig med barnefødsler og småbarnsfasen. De står dermed friere til å orientere seg mot arbeidsmarkedet i noe større grad. Vi finner også at ledighetsraten, sysselsettingsraten og andelen ikke-vestlige innvandrere i sysselsetting i den økonomiske regionen kvinnen er bosatt, ikke påvirker hennes sannsynlighet for å være sysselsatt eller ikke slik den gjør for menn.

Familiesituasjonen har også målbar effekt på menns sannsynlighet for å være sysselsatt. Giftede menn har, også etter kontroll for om de har barn under sju år, og hvor mange barn det totalt er i husholdet, en statistisk sikker høyere sannsynlighet for å være i arbeid enn menn som er ugift. En mulig forklaring er at ekteskap øker forventningen hos menn om å aksele forsørgerbyrden. Intervjuer av programrådgivere både i denne og i tidligere undersøkelser gir også grunnlag for ytterligere en hypotese. Da praktiseringen av forsørgerkravet i forbindelse med familiegjennforening ble strammet inn, kunne mange av våre informanter fortelle at dette resulterte i en intensiv leting etter deltidsarbeid (primært blant menn) for å supplere introduksjonsstøtten tilstrekkelig til at forsørgerkravet kunne nås. Sett i lys av at menn gjennomgående reiser ut først, kan dermed også dette ha bidratt til en større overgang til arbeid blant giftede enn blant ugiftede menn.

Resultater del 4. Avsluttende diskusjon

Er det dermed rimelig å konkludere med at kvinner i gjennomsnitt har mindre utbytte av introduksjonsprogram enn menn, i alle fall når det vi måler, er overgang til arbeid eller utdanning? Vår oppfatning er at det – av to årsaker – ville være en prematur konklusjon. For det første har vi inkludert også personer som er i permisjon fra introduksjonsprogrammet, i deltakergruppen, ut fra et prinsipp som tilsier at når vi ikke kan skille ut kvinner som er hjemme med spedbarn i sammenlikningsgruppen, bør de heller ikke skilles ut fra deltakergruppen. Samtidig vet vi ikke om de av kvinnene som er i permisjon, vil gjenoppta programdeltakelsen når permisjonen er over, og hvordan det å ha deltatt i programmet da eventuelt vil påvirke deres vei videre når det gjelder arbeid og utdanning. Sagt på en annen måte – dersom programmet vil ha en positiv effekt for kvinner som på referansetidspunktet fortsatt var i permisjon – så fanges det ikke opp av vår analyse. For det andre er vår evaluering gjennomført svært kort tid etter at de første «offisielle deltakerne»²⁰ avbrøt eller avsluttet programdeltakelsen. For de deltakerne som har kort tid fra avsluttet eller avbrutt program til evalueringstidspunktet i november 2006, og for deltakere som har et lengre løp foran seg enn de to årene de hadde til rådighet i programmet, er det ennå tidlig å si noe bastant om hvordan programmet eventuelt har virket eller ikke. Vurderingen av kvinner og menns situasjon slik de

²⁰ Og med offisiell mener vi i denne sammenhengen de deltakerne som ble sluset ut av ordningen etter at den ble obligatorisk.

framkommer gjennom spørreundersøkelsene blant mellomledere og programrådgivere, tilsier at kvinner vil være sterkere representert i den gruppen som trenger lengre tid i kvalifisering, enn menn. Kombinert med registerdata som viser at kvinner i langt større grad enn menn sykemeldes og er i permisjon fra programmet, kan det tilsa at det tidlige evalueringstidspunktet dermed slår sterkest negativt ut for kvinner.

Samtidig kan *evalueringstidspunktet* også bidra til å overvurdere betydningen av introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammene har gjennomgående fokusert mye på arbeidsretting og overgang til arbeid som den høyest prioriterte målsettingen. Mange kommuner har derfor lagt stor vekt på å motivere og støtte deltakere som ønsker lønnet arbeid. Samtidig viser registerdataene at tilknytningen til arbeidsmarkedet foreløpig er svært svak for mange, og det er rimelig å anta at i alle fall en del av de syssetatte har fått mye hjelp til å finne den første jobben sammenliknet med personer i sammenlikningsgruppen. Hvordan tilknytningen til arbeidsmarkedet vil utvikle seg på lengre sikt, er derfor et viktig, men foreløpig åpent spørsmål. Dersom de svakeste gruppene skyves ut igjen fra arbeidsmarkedet etter den første jobben de (muligens) har fått mye hjelp til å skaffe, vil sammenhengene mellom programdeltakelse og tilknytning til arbeidsmarkedet kunne se annerledes ut på lang enn på kort sikt.

Innledningsvis presenterte vi også noen metodiske forbehold. Den mest alvorlige er knyttet til *seleksjonsmekanismer*. De handler om hvem som deltar i programmet, og hvem som aldri får tilbud om program. Vi har ikke kjennskap til hvor stor andel av de potensielle deltakerne i målgruppen som på grunn av helseproblemer er holdt utenfor programmet. Noe av utfordringen er at det er kommunenes skjønn som avgjør hvilke personer i programmets målgruppe som eventuelt er for syke til å delta. Det er all grunn til å tro at dette skjønnet praktiseres ulikt både mellom kommuner og mellom saksbehandlere. Både variasjoner i kvaliteten i kartleggingen av nykommerne, programrådgivernes erfaring i å vurdere helsetilstanden og tilgang til et tilbud som egner seg også for personer med helseproblemer, vil bygge opp under forskjellene. Samtidig har vi sett at kommunene strekker seg langt for å inkludere også personer med dårlig helse i introduksjonsprogrammet, ofte med den begrunnelsen at programmet tross alt er det beste tilbudet de har til disposisjon (jf. kapittel 2). Introduksjonsprogrammet vil på denne måten kanskje skille seg fra mer tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak, fordi de tross alt er rettet mot en gruppe som gjennomgående vil ha en del helseproblemer grunnet traumer knyttet til flukt og krigssituasjoner.

Å beregne deltakerandeler er ikke noen lett oppgave. Statistisk sentralbyrå presenterer imidlertid en oversikt, basert på samtlige personer i rett og plikt gruppen som ble bosatt i 2004. Av dem, var andelen som deltok i et introduksjonsprogram i 2005 relativt høy – 85 prosent blant kvinner og 83 prosent blant menn. Personer som har rukkit av avslutte programmet i løpet av det første året regnes her som ikke-deltakere. Deltakerandelene vil dermed være noe underestimert (Mathisen 2007). Selv om

deltakerandelen gjennomgående er høy finner Mathisen også variasjoner. Spesielt blant personer fra Irak, er en noe lavere grad av deltakelse, henholdsvis 73 prosent blant kvinner og 60 prosent blant menn. Det er gjort forsøk på å kartlegge hvor mange personer i rett og plikt-gruppen som ikke har fått tilbud om program grunnet helseproblemer. UDI gjennomførte høsten 2005 en spørreundersøkelse som viste at av 5510 personer i personkretsen for rett og plikt til program bosatt mellom 01.09.2003 og 01.06.2005, hadde 5382 personer fått skriftlig vedtak om deltakelse. Bare 112 hadde fått avslag, og av dem bare 16 av helsemessige grunner. Rambøll (2006) fant imidlertid eksempler på at flere av de casekommunene de besøkte, ikke hadde en systematisk praksis for å registrere antall avslag på deltakelse i introduksjonsprogrammet, og konkluderte med at UDIs tall derfor må tolkes med varsomhet.

Det finnes ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å avskrive en positiv seleksjon inn i programmet. En viss positiv seleksjon inn i program knyttet til helse vil nødvendigvis måtte forekomme, noe annet ville være svært uheldig. Indikasjonene på at kommunene er tilbøyelige til å innlemme også personer med helseproblemer i programmet er imidlertid såpass sterke at det etter vår oppfatning er tilstrekkelig til å holde muligheten åpen for at en slik seleksjon foregår kun i begrenset grad. Vi trakk også fram muligheten for en negativ seleksjon til programmet, ved at de mest ressurssterke har greid å finne arbeid uten å gå veien om programdeltakelse. Dette vil imidlertid kun gi en tøffere test av programmets effekt og er dermed mindre bekymringsfullt i vår sammenheng. En siste form for positiv seleksjon inn i programmet er knyttet til hvilke kommuner som har registrert deltakere inn i program før ordningen ble obligatorisk. Dette er gjerne de mest erfarne bosettingskommunene. I den grad de driver et mer effektivt introduksjonsarbeid enn andre kommuner som startet senere både med program og med å registrere inn deltakere, vil det at disse kommunene har en høyere andel av deltakerne i vår evalueringspopulasjon kunne gi et for positivt resultat. Det er imidlertid ingen entydig sammenheng mellom kommunenes erfaring med introduksjonsordningen og resultater i form av deltakernes overgang til arbeid eller utdanning, slik vi kan lese den ut av de dataene vi har til rådighet (jf. kapittel 4). Her må det likevel tas høyde for at vi ikke fullt ut har greid å måle betydningen av kommunenes erfaring i den kvantitative delen av undersøkelsen.

Innlåsnings effekter er også en risiko som ofte nevnes i forbindelse med effektevalueringer. I vårt tilfelle vil risikoen for en slik effekt være relativt høy, tatt i betraktning at status på arbeidsmarkedet evalueres relativt kort tid etter at deltakelse i programmet er avsluttet. I den grad innlåsnings effekter er virksomme, vil det derfor ikke øke sannsynligheten for at vi overvurderer effekten av programdeltakelse. Det siste forholdet vi skal kommentere i denne sammenhengen, er teoriene vi tidligere refererte om at hvorvidt nykommerne er først eller sist i en utvandringsfase, kan ha betydning for hvordan det videre integreringsløpet foregår. Perioden mellom de to gruppene vi

sammenlikner, er imidlertid såpass kort at det er liten grunn til å tro at dette vil være av særlig betydning.

Dessuten har denne analysen en nokså snever definisjon av utbytte av program. Det som kan måles ved hjelp av registerdata, er overgang til arbeid og utdanning. Andre typer utbytte, som for eksempel bedre norskerferdigheter og økt kunnskap om det norske samfunnet, vil også kunne ha stor betydning, ikke minst for kvinner som har ansvar for barn.

5.5 Avsluttende kommentar

Siste del av dette kapitlet har dreid seg om hvorvidt introduksjonsprogrammet kan ta noe av æren for det relativt gode resultatet som er beskrevet innledningsvis. Ville overgangen til arbeid og utdanning vært dårligere for nyankomne flyktninger og innvandrere uten introduksjonsprogrammet? Våre data og analyser tyder på at svaret er ja. Når vi sammenlikner alle deltakere som har avsluttet et introduksjonsprogram i løpet av de to årene ordningen har vært obligatorisk, med en tilsvarende gruppe flyktninger og innvandrere som ble bosatt før ordningen ble obligatorisk, finner vi at det å ha deltatt i introduksjonsprogram øker sannsynligheten for å være i arbeid eller under utdanning på referansetidspunktet. Samtidig ser vi at programdeltakelse ikke har en sikker positiv effekt for kvinners sannsynlighet for å være i arbeid på referansetidspunktet, slik den har det for menn.

Sammenlikningsgruppen er laget slik at den skal være så lik deltakergruppen som mulig. Det er likevel en mulig innvending mot konstruksjonen av sammenlikningsgruppen at arbeidsmarkedskonjunktorene var langt dårligere i perioden 2000–2002 enn i 2004–2006. Innvandrerne i sammenlikningsgruppen møtte derfor et arbeidsmarked med større ledighet og arbeidsgivere med mindre behov for arbeidskraft enn det programdeltakerne gjorde da de startet sitt kvalifiseringsløp noen år senere. Denne forskjellen kan det et stykke på vei kontrolleres for ved hjelp av multivariate analyseteknikker der vi inkluderer regionale ledighets- og sysselsettingstall som kontrollvariabler. Et arbeidsmarked med stort udekket behov for arbeidskraft vil imidlertid også kunne ha andre typer konsekvenser, for eksempel at arbeidsgiverne blir mer risikovillige når de ansetter. Slike følger av et presset arbeidsmarked er langt vanskeligere å fange opp og kan derfor bidra til å overdrive betydningen av et kvalifiseringsprogram som evalueres i oppgangstider.

Evalueringsstidspunktet har betydning for hvilke konklusjoner det er mulig å trekke. Vi vil få en viktig pekepinn om hvordan den første fasen i Norge forløper for nykommerne etter at de er gjennom introduksjonsprogrammet, men en lang rekke interessante spørsmål kan først besvares på et senere tidspunkt. Befestes en posisjon i arbeidsmar-

kedet for de som kommer raskt i arbeid? Havner de på rett hylle i forhold til medbrakt utdanning og kompetanse? Eller forblir programdeltakere i arbeidsmarkedets randsoner også på lengre sikt? Kvinners introduksjon er også et tema for videre oppfølging. Vi vil ta opp disse spørsmålene og andre implikasjoner av de resultatene som er framkommet i dette kapitlet, i den avsluttende oppsummeringen i kapittel 7.

6 Sett gjennom andres øyne

I denne rapporten har vi først og fremst støttet oss på perspektivene til bakkebyråkrattene. Hva som er iverksatt, og hvordan det virker, er formidlet slik det ser ut fra det som setter ordningen ut i livet. Sett gjennom andres øyne kan introduksjonsprogrammet oppfattes på andre måter. I dette kapitlet tar vi derfor et skritt til siden og reflekterer over introduksjonsprogrammet på bakgrunn av tidligere studier der deltakerne i større grad og i større antall er kommet til orde. Vi kaster også et blikk til Danmark og Sverige beskriver hvordan de har organisert introduksjonen av nyankomne flyktninger og innvandrere, og refererer noen av de erfaringene som er framkommet gjennom evalueringer her.

6.1 Hvor skoen trykker – deltakerperspektiver

I denne evalueringen mangler et viktig perspektiv – deltakerens. Det er gjennomført kvalitative intervjuer med til sammen ti deltakere i forbindelse med kommunebesøkene. De har gitt interessant informasjon, men dataene er ikke egnet til å trekke generelle konklusjoner om hvordan et fulltids introduksjonsprogram oppfattes og oppleves av de som har rett, men også plikt, til å delta. Introduksjonsprogrammet representerer en langvarig og omfattende inngripen i den enkeltes hverdag. Nettopp derfor er deltakernes perspektiver er viktige, fordi de kan balansere informasjon mellomledere og programveiledere gir. Vi har bedt programrådgiverne vurdere i hvilken grad deltakere har et eierforhold til sin egen plan, og om de blir motivert av introduksjonsstønadens utforming. Svarene kan vanskelig bli noe mer enn antakelser. I de følgende avsnittene har vi derfor valgt å bruke noe plass på å oppsummere funn fra tidligere studier, der flyktninger og innvandrere under kvalifisering har kommet til orde i større antall.

Kilder

I forbindelse med utprøvingen av introduksjonsprogrammet i Norge i årene 1998–2002 ble 286 deltakere intervjuet om sine erfaringer (Djuve et al. 2001; Lund 2003). Intervjuene var omfattende og varte i snitt en time. I tillegg ble 158 av deltakerne i de første 16 prøveprosjektene intervjuet over telefon i forbindelse med en oppfølgingsstudie, i

tillegg til ytterligere 200 personer som ble bosatt i samme periode, men i kommuner utenfor prøveordningen (Kavli 2004). Sverige har til nå stått for det mest systematiske kvantitative forsøket på å innhente vurderinger og perspektiver fra flyktninger og innvandrere under kvalifisering. Integrationsverket har siden 2000 gjennomført spørreundersøkelser blant flyktninger og innvandrere som har deltatt i kommunenes introduksjon av nyankomne (Integrationsverket 2005, 2001).²¹ Frafallet er dessverre høyt i alle de svenske undersøkelsene, noe som gjør resultatene usikre. I Danmark er det foreløpig ikke gjennomført kvantitative undersøkelser blant deltakere i introduksjonsprogram med det siktemål å undersøke hvordan de nyankomne selv opplever sin introduksjon. De undersøkelsene vi har funnet fram til, retter seg først og fremst mot en kartlegging av status i arbeidsmarkedet kombinert med en innhenting av den type bakgrunnsvariabler som ikke finnes i registerdata. Et unntak er Møller og Rosdahl (2006), som intervjuet om lag 500 personer som hadde vært på kontantytelser (introduksjonsytelse eller kontanthjelp/sosialstønad), og blant annet ba om deres vurderinger av kvalifiseringstilbudet de hadde deltatt i.

Å bli møtt med respekt

Et stort flertall av deltakerne som ble intervjuet i den første norske studien – 87 prosent – opplevde at de kunne gå til minst én av kontaktpersonene i det offentlige apparatet med spørsmål og problemer, og at de ble behandlet med respekt (Djuve et al. 2001:40–41). I rapporten knyttes dette til kontaktpersonmodellen, der deltakerne kunne forholde seg til én eller to kontaktpersoner, heller enn til en rekke ulike offentlige kontor og personer. Også i de svenske brukerundersøkelsene finnes det tilsvarende resultater. Da deltakerne ble bedt om å vurdere en rekke ulike sider ved kommunens introduksjonsarbeid, var de samlet sett mest fornøyde med hvordan de ble møtt av ulike offentlige instanser gjennom introduksjonen. Ni av ti svarte at denne siden ved introduksjonen var tilfredsstillende.

Å oppleve at du blir møtt med respekt er viktig av flere årsaker. For det første fordi voksne mennesker, ofte i en vanskelig livssituasjon, bør kunne forvente å bli møtt med respekt av offentlige myndighetspersoner. Dette er særlig viktig fordi introduksjonsprogrammet, som vi allerede har vært inne på, pålegger den enkelte relativt omfattende forpliktelser over en lang periode. For det andre finnes undersøkelser som tyder på at i den grad personer under kvalifisering føler en forpliktelse og et ansvar for å følge opp

²¹ Undersøkelsen er webbasert og bygger på Statistiska centralbyråns «Nøjd-Kund-Index». Spørsmålene handler særlig om hvordan deltakerne i introduksjonen opplever at de er blitt møtt av ulike offentlige etater, hvordan de vurderer ulike elementer i kvalifiseringen, og i hvilken grad de føler at de er blitt hørt og tatt med på råd. Undersøkelsen ble i 2004 besvart av noe over 1100 personer. Svarprosenten er imidlertid under 30 prosent og varierer sterkt mellom ulike kommuner og regioner.

programmet, er det først og fremst knyttet til personlige relasjoner til kontaktpersonene i det offentlige apparatet, ikke trusselen om økonomiske sanksjoner (Winter 2005).

I et obligatorisk og omfattende program er det også en fare for at grenseoppgangen mellom å følge opp og forfølge blir uklar. Deltakerintervjuene fra de første 16 prøveprosjektene med introduksjonsprogram i Norge illustrerte at tett oppfølging, avhengig av hvordan det er definert og gjennomført, kan ende med så omfattende oppfølging og bistand til hverdagslige oppgaver at resultatet blir en passivisering og umyndiggjøring av deltakerne eller ved så sterk bruk av makt og overoppsyn at resultatet blir en manglende følelse av kontroll og påvirkningsmulighet blant deltakerne (Djuve et al. 2001:36–37).

Å bli trukket i ytelse

Evalueringen av de første 16 prøveprosjektene viste at et stort flertall av deltakerne (80 prosent) kjente regelverket for gyldig og ugyldig fravær fra programmet. Tre av fire mente koblingen mellom deltakelse og utbetaling av økonomisk støtte var rettfærdig (ibid.:104). Deltakerne som var negative til koblingen mellom deltakelse i kvalifisering og utbetaling av økonomisk støtte, oppga i hovedsak tre årsaker:

- Kvalifiseringen de ble tilbudt var av dårlig kvalitet.
- De hadde ikke fått god nok informasjon om regelverket til å forutse at et gitt fravær ville medføre trekk.
- Reglene for fravær ble praktisert ulikt mellom ulike programrådgivere i samme kommune og ble derfor både oppfattet som urettferdige og som et resultat av forhandlinger.

Både deltakerintervjuene, diskusjonene i tverrfaglige team og surveyen blant programrådgivere illustrerer at tydelighet i regelverk og praksis rundt introduksjonsstøtten fortsatt er en utfordring. Intervjuer av deltakere viste eksempler på at kommunikasjonen rundt trekk kan være uklar, for eksempel i forbindelse med hvordan eventuelle trekk framgår av lønsslippen. Dersom trekk i ytelse verken framkommer tydelig av lønsslippen eller kommuniseres direkte fra programrådgiveren, er grunnlaget både for sanksjon og for motivasjon begrenset.

I tillegg til at programrådgiverne har ulik praksis i de tilfellene de er sikre på at deltakeren har hatt ugyldig fravær, har nesten 75 prosent av saksbehandlerne også opplevd å være i tvil om fravær hos deltakerne skal medføre trekk eller ikke. Selv om ordningen åpner opp for en viss grad av skjønn, er det tydelig at praktiseringen av regelverket kan oppleves som en utfordring. I mange tilfeller ser det ut til at det er relasjonen og tilliten til den enkelte deltaker som avgjør hvilken side av gjerdet rådgiveren faller ned på. En slik praksis åpner opp for ulik behandling av like fraværformer og det er dermed

grunn til å forvente at det fortsatt finnes deltakere som opplever at trekk i stønad i en viss grad er et forhandlingsspørsmål, og at det av og til forekommer tilfeller som vil oppfattes som forskjellsbehandling.

Å bli tatt med på råd – brukervedvirkning og individuelle planer

Å være en aktiv bruker krever det Jessen (2005:126) beskriver som byråkratisk kompetanse: innsikt i og kunnskap om forvaltningen, sosiale ferdigheter og evne til å argumentere og framstille sin sak i tråd med regelverkets praktisering. Jo mindre byråkratisk kompetanse en bruker har, jo høyere vil tersklene for reell brukervedvirkning være. Nyankomne flyktninger har som hovedregel liten kunnskap om Norge og norsk byråkrati. Evnen til å kommunisere effektivt med systemet vil derfor være svært begrenset for de fleste nyankomne. En rekke studier vektlegger at innvandrere oppfattes som spesielt problematiske og krevende velferdsstatlige brukere (Brochmann og Hagelund 2004:58). Det er først og fremst språklige kommunikasjonsproblemer, begrenset relevant yrkeserfaring, lavt utdanningsnivå, dårlig psykisk helse og usikkerhet knyttet til framtidsplanene som byråkratene mener gjør innvandrerne til en utfordrende gruppe (Schierenbeck 2004:128).

Det foreligger langt mindre informasjon om hvor lett eller vanskelig denne gruppen av brukere mener det er å nå gjennom med sine ønsker og planer overfor det offentlige apparatet. Under evalueringen av forsøkene med introduksjonsordning var det bare 57 prosent av de 309 intervjuede deltakerne som kjente til at det skulle være utarbeidet en individuell plan for dem, og av de som kjente til planen, var det om lag en av fire som fortalte at de ikke hadde vært med å utforme den. Det var gjennomgående i mange av samtalene at intervjueren ofte brukte mye tid på å forklare hva en individuell plan er (Djuve og Kavli 2006). Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke forelå noen individuell plan, selv om det også var tilfellet enkelte steder. Derimot illustrerer det at deltakeren selv i liten grad hadde en bevisst og delaktig rolle i å utforme sin egen introduksjon.

De mindre antall deltakere vi har snakket med i 2007, visste alle at de hadde en individuell plan, men selve planen framstod ikke som spesielt viktig for dem. Den var ikke noe de var opptatt av og hadde lyst til å fortelle om. Dette stemmer godt med programrådgivernes rapporter om manglende eierforhold til planen. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvor viktig dette såkalte «eierforholdet» til planen er. Dersom arbeidet med planen likevel resulterer i at deltakerne selv får legge føringer på innholdet i sitt eget program, er det neppe vesentlig at deltakeren ikke har noe forhold til selve plandokumentet. I hvilken grad og på hvilken måte slik medvirkning faktisk skjer, vet vi fra et deltakerperspektiv langt mindre om.

Kvalitet og relevans

I oppfølgingsstudien av forsøksvirksomheten (Kavli 2004) hadde de fleste av informantene fått deltakelsen i introduksjonsprogrammet noe mer på avstand, og de ble bedt om å vurdere kvalitet og relevans på tilbudet. Flertallet av flyktningene i utvalget mente i ettertid at de hadde hatt godt utbytte av kvalifiseringen. Seks av ti spurte mente kvalifiseringstilbudet hadde hatt stor betydning for deres videre muligheter til å ta utdanning eller finne arbeid i Norge. Tilbud om norskopplæring opplevdes som en nødvendig og viktig del av kvalifiseringstilbudet blant de aller fleste informantene. Samtidig var det relativt vanlig med kritikk av hvordan klassene var satt sammen, eller formen på undervisningen. Felles for de som kritiserte norskundervisningen, var at den individuelle tilpasningen ikke ble oppfattet som god nok.

Et interessant funn var at andelen som mente at kvalifiseringstilbudet de deltok i, var av stor betydning for videre muligheter i Norge, ble lavere jo mer intensivt tilbud de hadde hatt. Sagt på en annen måte – risikoen for å vurdere opplæringen som lite relevant økte jo mer intensiv opplæringen hadde vært. Funnet illustrerer et poeng som er nevnt også tidligere, men da med saksbehandlere i flyktningtjenesten som kilde – at det kan være en stor utfordring å sørge for høy kvalitet i et helårig, fulltids kvalifiseringsprogram. Selv om et flertall av de spurte deltakerne mente kvalifiseringen hadde hatt stor betydning for videre muligheter i norsk arbeids- og utdanningsmarked, svarte også halvparten at de savnet opplæring på enkelte områder. Særlig tre elementer ble trukket fram:

- jobbrelevant kvalifisering i form av arbeidspraksis eller kurs
- mer eller bedre tilpasset norskundervisning
- veiledning og hjelp til å komme videre i det norske utdanningssystemet

Ønsket om mer og tidligere arbeidspraksis ble trukket fram av mange av de tidligere deltakerne i introduksjonsordningens forsøksprosjekter. Dette er i og for seg ikke så overraskende, siden vi vet at det var ett av de elementene kommunene hadde vansker med å få på plass. Ønsket om en tettere og raskere kobling mot arbeidsmarkedet kom også fram i brukerundersøkelsene til det svenske introduksjonsprogrammet, der de laveste nivåene på brukertilfredsheten nettopp gjaldt kvaliteten på tilbudet når det gjelder arbeidsmarked, nettverk og kontakt med svensker (Djuve og Kavli 2007a).

Hovedbudskapet fra Fafos tidligere intervjuer med deltakerne, som istemmes av de vi har intervjuet i denne omgang, er at i den grad de er kritiske til introduksjonsordningen, gjelder det først og fremst kvaliteten på kvalifiseringstilbudet. At skepsisen blir større jo mer intensivt tilbudet er, er i så måte interessant og understreker betydningen av heldagsprogrammets innhold. Det er selvsagt ikke gitt at deltakerne er de beste til å vurdere hva som er god og relevant kvalifisering, og hvor langt medbrakte kvalifikasjoner strekker til i en norsk ramme. Opplevelsen av å delta i noe som føles

meningsfullt, er like fullt en viktig forutsetning for motivasjon. Det er også grunn til å stille spørsmål ved hvor reell brukermedvirkningen har vært hvis deltakerne mener kvalifiseringstilbudet er lite relevant for dem.

Behov for en systematisk kartlegging av deltakererfaringer

En bredere kartlegging av hvilke erfaringer, opplevelser og refleksjoner deltakere i introduksjonsordningen sitter inne med, vil kunne gi viktige bidrag til det videre arbeidet med introduksjonsordningen. For eksempel finnes det verken i Danmark, Norge eller Sverige oppdaterte undersøkelser som belyser sider ved de nye kvalifiseringsregimene knyttet til etikk og rettssikkerhet (Djuve og Kavli 2007a). Dersom det legges opp til en komparativ studie der både Sverige, Danmark og Norge er inkludert, vil ulikhetene i de tre landenes introduksjonsregimer for nyankomne dessuten kunne gi svært relevant informasjon om hvordan ulike strukturer eventuelt påvirker deltakernes opplevelser av ordningen og muligheter for medvirkning. I hvilken grad er for eksempel informasjonsplikt, klagerettigheter, muligheter for medvirkning og individuell tilrettelegging ivare tatt i møtet mellom flyktninger og innvandrere og det kommunale kvalifiseringsapparatet? Kjenner deltakerne reglene for gyldig og ugyldig fravær, og i hvilken grad påvirker strukturene rundt deltakeren hvor raskt denne kunnskapen etableres? Vet deltakerne hvor og hvordan de kan klage på vedtak? I hvilken grad opplever deltakerne at deres målsettinger og meninger tillegges vekt i utarbeidingen av individuelle planer? Hvordan arbeider kommuner og etater der brukerne opplever at de blir hørt?

Brukermedvirkning har fått økt oppmerksomhet parallelt med innføring av strengere krav til deltakelse i kvalifiseringsprogram. Dette er ikke spesielt for kvalifisering av flyktninger og innvandrere, men en generell trend innenfor Europas stadig mer arbeidsrettede velferdsregimer. Undersøkelser blant bakkebyråkrater i førstelinjetjenesten både i Norge og i andre land tyder imidlertid på at nettopp brukermedvirkningen oppleves som vanskelig å få til. En større satsing på å kartlegge deltakernes erfaringer kan etter vår oppfatning trolig bidra med noe mer kunnskap om hvordan dette arbeidet kan legges bedre til rette innenfor de rammene for medvirkning som de kommunale strukturene tross alt setter.

6.2 Erfaringer fra Sverige og Danmark²²

De nordiske integreringsregimene og arbeidsmarkedene har klare fellestrekk. Et av fellestrekene er at vanskene med å integrere innvandrere i arbeidsmarkedet vedvarer til tross for omfattende ressursbruk til integrering. Ikke-vestlige innvandrere deltar riktignok i stadig større antall i nordisk arbeidsliv. Det er likevel en klar tendens til at mange blir sittende fast i arbeidslivets randsone, med større utsikter til å bli arbeidsledig og mindre utsikter til å gjøre karriere enn det øvrige nordiske arbeidstakere har. Likhetsstrekkene mellom de nordiske landene gjør det interessant å sammenstille erfaringer. Som bakteppe presenteres hovedtrekkene i de tre landenes integreringsregimer. Hvor like er de egentlig?

Nykommerne – staten tar styring

Den offentlige innsatsen for å ta imot nykommerne har langt på vei vært et ansvar for lokale myndigheter, med ulike grader av statlige overføringer som utgangspunkt for arbeidet. Gjennom lovreguleringer har sentrale myndigheter i stadig flere land fått en større rolle i å utvikle og følge opp introduksjonsprogrammene for nyankomne (Entzinger 2004). Felles for de skandinaviske landene er at implementeringen av den statlige introduksjonspolitikken er delegert til kommunene. Hvor store økonomiske overføringer kommunene mottar for dette arbeidet, og hvor sterke føringer sentrale myndigheter legger på introduksjonens utforming og innhold, varierer imidlertid betydelig.

Mens Danmark har en detaljert lovgivning om introduksjonsarbeidets utforming og innhold allerede fra 1999, står svenske kommuner nokså fritt til å vurdere om de vil følge statlige anbefalinger eller ikke. Norge befinner seg i en mellomposisjon, med en generell lovregulering med nokså stort rom for lokale variasjoner i implementeringen. Samtidig er de relativt sterke statlige føringene i Danmark balansert av omfattende økonomiske overføringer til kommuner som bosetter flyktninger og innvandrere under integrasjonsloven. Sverige utgjør det andre ytterpunktet – kommunene har stort rom for å velge hva de vil legge ned av introduksjonsinnsats, men samtidig mottar de (riktignok i skandinavisk sammenheng) en relativt lav statlig kompensasjon for arbeidet. I Norge er integreringsarbeidet rammefinansiert. Rammene er basert på omfattede analyser av de faktiske utgiftene til integreringsarbeidet, men kompenserer ikke for lokale variasjoner i utgiftsnivå – eller innsats.

²² Dette delkapitlet er i all hovedsak hentet fra en sammenlikning av Danmark, Sverige og Norges integreringsregimer for nyankomne flyktninger og innvandrere. En mer omfattende beskrivelse gis i Djuve og Kavli 2007a.

Tabell 6.1. Variasjoner i danske, norske og svenske kommuners betingelser for introduksjonsarbeidet. Kilde: Djuve og Kavli 2007a

	Danmark	Norge	Sverige
Introduksjonsregime	Detaljert lovregulering	Generell lovregulering	Anbefalinger
Finansieringsregime	Fullfinansiert	Rammefinansiert	Lavt finansiert
Bosettingsregime	Forhandlet bosetting med rom for tvang	Forhandlet bosetting	De facto bosetting

Omfanget av innvandring og innvandrerbefolkningens fordeling mellom kommuner påvirker utfordringene den enkelte kommune står overfor på integreringsområdet. I Danmark er bosettingen av nyankomne styrt fra sentralt hold, og kommunene kan i prinsippet ikke reservere seg mot å ta imot flyktninger. I Norge avgjør kommunene selv både hvor mange de vil bosette, og hvem. I Sverige foregår en stor del av bosettingen ved at flyktningene selv finner et bosted (såkalt egenbosetting), kombinert med at en del av kommunene også inngår bosettingsavtaler med sentrale myndigheter. For Sveriges del fører dette til en til dels sterk bostedssegregering og store utfordringer for de tre største byene. I Norge og Danmark er bosettingen mer styrt og mer spredt.

Også arbeidsmarkedsregime, og ikke minst arbeidsmarkedskonjunkturer, legger rammer for det kommunale introduksjonsarbeidet. Alle de tre landene er for tiden inne i en økonomisk høykonjunktur, men det er selsvagt både nasjonale og lokale variasjoner. Kommuner med ensidig næringsstruktur og få ufaglærte jobber står gjerne overfor en vanskeligere oppgave med å integrere innvandrere i arbeidslivet.

Den mest påtagelige forskjellen mellom landene er variasjonene i de nyankomnes betingelser i møtet med sitt nye hjemland. Tradisjonelt har deltakelse i språkundervisning og annen type kvalifisering for nyankomne innvandrere vært frivillig. Et sveip over vesteuropeiske staters politikk overfor nyankomne tyder på at dette er under endring. Blant de europeiske landene som har innført introduksjonsprogram, er det en klar tendens i retning av at deltakelse gjøres obligatorisk, og at det knyttes ulike former for sanksjoner til manglende deltakelse. Danmark var tidlig ute med obligatoriske kvalifiseringsprogram og innførte sin lov allerede i 1999, men har de siste årene fått følge av flere land som innfører lover på området. Også i Norge er deltakelse i introduksjonsprogrammet obligatorisk, mens Sverige holder fast ved frivillighetsprinsippet. Samtidig var Sverige svært tidlig ute med å åpne opp for at kommunene kunne velge å benytte de formene for introduksjonsregime som nå ligger til grunn i en rekke andre land. Allerede i 1993 ble det innført en frivillig lov om introduksjonserstatning som innebar at kommunene kunne velge å koble nykommernes deltakelse i kvalifisering med utbetaling av økonomisk støtte på en annen måte enn gjennom sosialhjelpen.

Tabell 6.2. Integreringsregimer: Variasjoner i de nyankomnes rettigheter og plikter i Danmark, Norge og Sverige. Kilde: Djuve og Kavli 2007a

	Danmark	Norge	Sverige
Bosettingsregime	Tildelt bosetting	Tildelt bosetting, med vekt på egne ønsker	Egenbosetting hvis mulig, ellers tildelt bosetting
Kvalifiseringsregime	Obligatorisk deltakelse		Frivillig deltakelse
Økonomisk regime	Økonomiske sanksjoner ved manglende oppfølging av plikter		Avhengig av bosted
«Rettighetsregime»	Konsekvenser for varig opphold og statsborgerskap ved manglende oppfølging av plikter		Ingen konsekvenser

Gjennom å holde fast ved frivillighetsprinsippet skiller Sverige seg i denne sammenhengen likevel ikke bare fra Danmark og Norge, men også fra de fleste andre land i Vest-Europa. Mens Norge, og i enda sterkere grad Danmark, betoner pliktelementene ved de nyankomnes introduksjon med sanksjoner ved manglende deltakelse, har Sverige holdt fast ved en større grad av frivillighet for de nykomne med en mindre uttalt sanksjonspolitik. Manglende deltakelse i introduksjonsprogram eller annen kvalifisering har ingen konsekvenser for senere søknader om varig opphold eller svensk statsborgerskap. I hvilken grad manglende oppfølging av kvalifiseringen utløser økonomiske sanksjoner, er avhengig av hvilken kommune den enkelte er bosatt i, og hvilken praksis som er tatt i bruk der.

Lokal iverksetting av introduksjonsprogrammene

Sett under ett er det mer som forener enn som skiller introduksjonsprogrammene i Danmark, Norge og Sverige. Dreiningen mot en mer arbeidsrettet linje har vært tydelig i alle de tre landene siden årtusenskiftet. Bevegelsen vekk fra sekvensielle og lite intensive kvalifiseringsløp er også unison. I dag er helårige, fulltids kvalifiseringsprogram lovpålagt i Danmark og Norge og anbefalt i Sverige.

I hvilken grad og på hvilken måte introduksjonsprogrammene iverksettes, varierer i noe større grad. I Danmark har introduksjonsloven fått tid til å virke, og oppfyllelsen av de formelle kravene ser stort sett ut til å være gjennomført (Rambøll 2005). I Norge har loven kun vært virksom i 2,5 år på evalueringstidspunktet, men flertallet av de formelle kravene til introduksjonsprogrammet er også her langt på vei oppfylt (jf. kapittel 2). I Sverige varierer implementeringen av introduksjonsprogrammene i stor grad mellom kommuner, og ifølge Integrationsverkets jevnlig oppfølgninger er det fortsatt en rekke av anbefalingene fra sentrale myndigheter som i liten grad er

fulgt opp i praksis (Integrationsverket 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002). Noen utfordringer er likevel felles for alle de tre landene. Det er blant annet å sørge for at et heldags- og helårs kvalifiseringsprogram holder god kvalitet og er individuelt tilrettelagt, at brukerne får anledning til å medvirke, og at samarbeid mellom etater fungerer slik at relevant kompetanse tas i bruk fra ulike offentlige aktører slik at manglende samarbeid ikke blir en bremsekloss for arbeidet.

Virkemiddelevalueringer – hva påvirker deltakernes overgang til arbeid/utdanning?

Vi har sett at utfallet av introduksjonsprosessen i stor grad påvirkes av forhold som kommunene har liten innflytelse over. Konjunkturer, sammensetningen av det lokale arbeidsmarkedet og egenskaper ved nykommerne som sluses inn i introduksjonsprogrammene, ser ut til å være de tre viktigste (jf. kapittel 5). Samtidig er det også slik at introduksjonsprogrammet med stor sannsynlighet har bidratt til et bedre resultat enn det vi ville sett uten en tilsvarende oppfølging av nykommerne. Innenfor de rammene deltakernes kapasitet og behov og det regionale arbeidsmarkedet setter, har lokale myndigheter dermed likevel et handlingsrom til å drive godt eller dårlig kvalifiseringsarbeid.

I de neste avsnittene presenteres hovedpunkter fra evalueringer av introduksjonsordningen som er gjennomført i Danmark, Norge og Sverige. Presentasjonen bygger som nevnt på Djuve og Kavli (2007a), der vi konsentrerte oss om studier som har det til felles at de kobler enten tiltakene, arbeidsmetodene og/eller organiseringen av introduksjonsprogrammet med resultater i betydningen overgang til arbeid eller ordinær utdanning for deltakerne. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at disse studiene kun analyserer korttidseffekter av å delta i introduksjonsprogram. Vi vet fortsatt lite om hvordan introduksjonsprogrammer eventuelt bidrar til å øke deltakernes sosiale mobilitet eller lønnsutvikling i arbeidsmarkedet på lengre sikt. I sammenlikningen er det også viktig å være oppmerksom på at norske kommuner gjennomgående er langt mindre enn svenske og danske kommuner. Dette legger andre rammer for introduksjonsarbeidet, både med tanke på hvilke virkemidler det er rimelig å forvente at kommunene etablerer, og med tanke på hvilke organisasjonsformer som egner seg sett i lys av volumet på introduksjonsarbeidet.

Funn knyttet til organisering og ledelse av introduksjonsarbeidet

Boll Hansen mfl. (2006) har studert kommuner som presterer over eller under det som kunne forventes med tanke på sammensetningen av nykommerne kommunen

har bosatt, og de rammebetingelsene introduksjonsarbeidet skjer innenfor.²³ Deres funn tyder på at kommuner der introduksjonsarbeidet har en uttalt arbeidsretting, og der innsatsen er prioritert både av politisk og av administrativ ledelse, sammenfaller med gode resultater med hensyn til deltakernes arbeidsmarkedsdeltakelse. Forfatterne peker også på at kommuner der saksbehandlere og jobbkonsulenter med særlig ansvar for flyktninger og familieinnvandrere er fysisk samlet eller arbeider tett sammen, ofte kan vise til bedre resultater enn andre. Til sist finner de også at deltakernes overgang til arbeid eller utdanning er best der kommunens innsats er preget av tett kontakt med samarbeidspartnerne, herunder private virksomheter, rask iverksetting av praksis og individuell og systematisk saksbehandling.

Danske kommuner som prioriterer kompetansehevende tiltak blant saksbehandlerne, viser også statistisk sett bedre resultater enn andre. Forskerne påpeker samtidig at hva som er en god organisering og ledelse av introduksjonsarbeidet, alltid vil påvirkes og endres av den konteksten arbeidet skjer innenfor. En spesialisert flyktningsjeneste kan for eksempel ha livets rett i perioder med stor tilstrømming av flyktninger, men være mindre effektiv dersom antallet deltakere i introduksjonsprogrammet blir vesentlig redusert. Hvilke politiske og administrative prioriteringer som er viktige og effektive, kan også tenkes å variere, avhengig av innvandergruppens sammensetning og behov. Krav til arbeidsretting sikter mot resultater med hensyn til yrkesaktivitet. Krav til en systematisk helseoppfølging i møte med traumatiserte flyktninger også være en effektiv strategi, men ut fra noe andre mål. Endring i hvor bredt – eller snevert – definert målgruppen for introduksjonsprogrammet er, vil dermed også trolig påvirke betydningen av ulike organisatoriske tilpasninger og prioriteringer.

Funn knyttet til programmets innhold

Privat jobbtrening, eller arbeidspraksis i ordinære virksomheter, ser ut til å være det kvalifiseringstiltaket som isolert sett har sterkest effekt på deltakernes jobbsannsynlighet. Fastholdelseeffekten er liten og programeffekten positiv. Tiltaksanalysenes anvendbarhet svekkes imidlertid gjennomgående av at tiltak tidlig i programkjeden måles opp mot kvalifiseringens sluttmaal – definert som lønnet arbeid. Det er ikke overraskende at arbeidspraksis i en ordinær virksomhet eller ansettelse med lønnstilskudd statistisk slår sterkere ut på jobbsannsynlighet enn språkopplæring og språkpraksis. Det betyr ikke at språkopplæringen ikke er viktig. Tiltaksanalyser som kun ser på sluttmaal og ikke analyserer kjeder av tiltak, risikerer derfor å undervurdere betydningen av

²³ Benchmarkanalysene identifiserer kommuner som har resultater både over og under det som forventes ut fra de rammebetingelsene kommunens integreringsarbeid skjer innenfor. Boll Hansen mfl. (2006) sammenlikner organisering og arbeidsmetoder i ti kommuner som ifølge benchmarkanalysene gjorde det bedre enn forventet, med ti kommuner som hadde resultater dårligere enn forventet. Undersøkelsen bygger på en egen benchmarkanalyse, en analyse av surveydata fra 20 utvalgte kommuner og en casestudie i 6 kommuner.

kvalifiseringstiltak som er ment for de tidligste fasene av programmet. Skjevhetene styrkes trolig av at de gruppene som i utgangspunktet står nærmest arbeidsmarkedet, selekteres inn i denne type tiltak.

Med disse forbeholdene er den felles kunnskapen som kan trekkes ut av evalueringene, at effekten av lønnstilskudd er nokså god, spesielt i privat sektor, men at dette er et tiltak som brukes relativt lite. Det har vært gjennomført få studier av betydningen av innsatsen til arbeidsmarkedsetaten. Resultatene av de studiene som er gjennomført, peker på at det kan være mye å hente ved økt ressurstilførsel og endrede arbeidsmetoder. En kompliserende faktor ved arbeidsmarkedstiltak er at tiltak i seg selv kan ha en stigmatiserende effekt, og at offentlige tiltak oppleves som administrativt krevende fra arbeidsgivernes side (Djuve 2007).

Også andre former for tiltak enn de mest arbeidsrettede har effekt dersom målene for introduksjonsarbeidet formuleres bredere enn kun som lønnet arbeid. For eksempel kan kommuner som aktivt prioriterer flyktningguider og orientering om lokale aktivitetstilbud, vise til bedre resultater enn andre med hensyn til utviklingen av deltakernes sosiale nettverk i løpet av programperioden (Djuve et al. 2001; Lund 2003).

Funn knyttet til programmets arbeidsmetoder

Det foreligger også studier av sammenfall mellom bestemte arbeidsmetoder i introduksjonsprogrammene og resultater for deltakerne i form av overgang til arbeid eller ordinær utdanning. Tett oppfølging, gjerne kombinert med rask iverksetting av språk- eller arbeidspraksis, er pekt på både i danske og i norske studier som en metode som øker sannsynligheten for overgang til arbeid. Et intensivt tilbud, definert som full arbeidsuke og helårig kvalifisering, er også en del av de statlige føringene til kommuner som driver introduksjonsarbeid. Det er imidlertid lite som tyder på at intensiv kvalifisering i seg selv er tilstrekkelig. En positiv effekt forutsetter at innholdet i kvalifiseringen er relevant og av god kvalitet.

Winter (2005) retter søkelyset mer spesifikt mot saksbehandlerne rolle i iverksettingen av introduksjonsprogrammet og spør hvordan deres atferd påvirker kommunenes integreringsresultater. Han konkluderer med at ulike former for saksbehandling har viktige konsekvenser for deltakernes overgang til arbeid/utdanning, men at stort sett alle sammenhengene er betinget av rammene integrasjonsinnsatsen skjer innenfor, enten det er snakk om trekk ved flyktning- og innvandrerbefolkningen eller trekk ved arbeidsmarkedet i kommunen. I kommuner med en relativt vanskelig integreringsoppgave, eksempelvis forstått som en høy andel personer omfattet av integrasjonsloven, skjer overgangen til arbeid/utdanning raskest der hvor (1) saksbehandlerne innsats er omfattende (kontrakter utarbeides innen fristen), (2) det brukes mye privat jobbtrening, men bare begrenset omfang av offentlig jobbtrening, (3) saksbehandlerne holder en profesjonell avstand til deltakerne framfor å involvere seg mer personlig, og

(4) saksbehandlerne bruker mestringsstrategier som å prioritere de deltakerne som er nærmest arbeidsmarkedet, framfor klienter med en lengre vei å gå.

Krav om å delta i et kvalifiseringsprogram som motytelse for økonomisk støtte ble oppfattet som kontroversielt da det ble innført. Pedagoger reagerte på det de oppfattet som to motpoler – motivasjon for læring og obligatorisk deltakelse. Sosialarbeidere reagerte på omfattende krav om aktivitet til en gruppe klienter som hadde få alternativer utenfor det offentlige apparatet, og der mange hadde psykiske og/eller fysiske skader. Sanksjonene som knyttes til manglende deltakelse i introduksjonsprogram, er i stadig flere land utvidet fra å gjelde kun økonomiske overføringer til også å kunne få konsekvenser for varig oppholdstillatelse og mulighet for statsborgerskap. Dette er i ferd med å reise en etisk og juridisk debatt i andre deler av Europa knyttet til innvandringslandenes forhold til internasjonale konvensjoner, som foreløpig har fått relativt liten oppmerksomhet i de skandinaviske landene. Det foreligger så langt vi har kunnet bringe på det rene, ikke studier som dokumenterer at koblingen mellom økonomiske ytelser og krav om deltakelse i kvalifisering har en motiverende effekt på deltakerne eller reduserer fravær fra kvalifisering. Derimot finnes studier som tyder på at en tett relasjon mellom deltaker og byråkrat skaper forventninger og følelser av forpliktelse som reduserer illegitimt fravær (Winter 2005).

Deltakelse i arbeidsmarkedet blant nyankomne i Danmark, Sverige og Norge

Det foreligger så vidt vi har kunnet bringe på det rene, ikke direkte sammenliknbare tall for sysselsetting blant nyankomne flyktninger og innvandrere i Danmark, Sverige og Norge. Vi har likevel valgt å bringe videre de tallene som per i dag foreligger, slik at det blir mulig å danne seg et generelt inntrykk. Det er imidlertid nødvendig å ta forbehold særlig knyttet til tre faktorer: For det første er målene på arbeidsmarkedsdeltakelse ulike. Mens den danske statistikken stiller minimumskrav til varighet i arbeidsforholdet før det registreres, opererer norsk og svensk statistikk med tverrsnitt av gjeldende arbeidsforhold en bestemt tid etter bosetting. Dansk statistikk er på dette området strengere enn norsk og svensk. For det andre inkluderes forskjellige grupper i målingene. Den danske statistikken omfatter alle personer under integrasjonsloven – noe som også inkluderer personer som har innvandret gjennom familiegjenforening med personer som ikke er flyktninger. Denne gruppen deltar i Danmark i større grad i arbeidsmarkedet enn personer som selv har fluktbakgrunn eller er gjenforent med flyktninger, og inngår ikke i det norske introduksjonsprogrammet og dermed heller ikke i statistikken over deltakerne. For det tredje stammer tallene vi har tilgang til, fra noe ulike tidspunkt, og i en situasjon der arbeidsmarkedskonjunktorene har blitt stadig bedre i alle de tre landene, vil det gi ulike grunnlag for sammenlikning. Jo ny-

ere tall for sysselsetting, jo større drahjelp har arbeidsmarkedsintegreringen fått av konjunktursituasjonen.

De mest omfattende analysene av resultater i introduksjonsarbeidet er gjennomført i Danmark. Det danske introduksjonsprogrammet har også vært virksomt i så mange år at det er mulig å presentere data over forløp – ikke bare hvor mange innvandrere under introduksjonsloven²⁴ som er i arbeid på et gitt tidspunkt. Ifølge disse analysene er sannsynligheten for å ha startet i et arbeids- eller utdanningsløp som varer i minst seks måneder, innenfor det første året etter innvilget oppholdstillatelse 15 prosent, innen det andre året 23 prosent og innen utgangen av det tredje 30 prosent. Dersom kravet til arbeid eller utdanning reduseres til forløp av minst to måneders varighet, øker tallene til henholdsvis 20, 32 og 42 prosent (Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration, 2005). Noen har dermed vært innom arbeidsmarkedet kun i kort tid etter avsluttet eller avbrutt introduksjon. I Danmark har for øvrig deltakerne i introduksjonsprogram anledning til å avbryte kvalifiseringen dersom de får tilbud om arbeid, for så å starte opp igjen senere dersom perioden de disponerer på inn til tre års kvalifisering, ikke er utløpt. Kvalifiseringstiden løper tre år fra første oppstart i program, uavhengig av om deltakerne har avbrudd eller ikke og årsaken til slike avbrudd. Det kan derfor være at en del av de som rapporteres i arbeid etter ett eller to år i landet, gikk tilbake til introduksjonsprogram etter en tid på arbeidsmarkedet.

I Sverige har om lag 30 prosent av innvandrere i yrkesaktiv alder de siste årene vært i arbeid innen tre år etter innvandring til Sverige (Integrationsverket 2006a) og om lag 20 prosent av deltakerne i introduksjonsprogram (Svantesson 2006). Etter ett år i Sverige er sysselsettingsgraden svært lav for flyktninger, som utgjør hoveddelen av deltakerne i kommunenes introduksjonsprogram. Kun 10 prosent av mennene og 5 prosent av kvinnene er i jobb. Etter fem år i Sverige øker imidlertid sysselsettingsgraden til 50 prosent for menn og 30–40 prosent for kvinner (Integrationsverket 2006a). Det kan dermed se ut som om den første introduksjonen til arbeidsmarkedet ikke går så raskt i Sverige som i Danmark og Norge. I likhet med Norge har vi også her kun tverrsnittsdata for situasjonen i arbeidsmarkedet en viss tid etter bosetting. Nykommere som etter tre eller fem år bare var kort innom arbeidsmarkedet, er dermed registrert i sysselsettingsstatistikken uten hensyn til at deltakelsen kan ha vært midlertidig.

De nyeste tallene for arbeidsmarkedsdeltakelsen i Norge blant deltakere i introduksjonsordningen er presentert i kapittel 5. Siden verken de danske eller svenske undersøkelsene opererer med et skille mellom fullført eller avbrutt introduksjonsløp, bruker vi her tall for de som på et eller annet tidspunkt har vært registrert inn i introduksjonsordningen. Som vi så, var noe over 60 prosent av de drøyt 4000 tidligere deltakerne i program i arbeid eller under utdanning per november 2006, 45 prosent

²⁴ Dette gjelder flyktninger, familiegjenforente med flyktninger og familiegjenforente med andre enn flyktninger.

av kvinnene og nesten 70 prosent av mennene. Tre av fire blant de tidligere deltakerne hadde på dette tidspunktet en botid på mellom to og fire år. Ytterligere 20 prosent av de tidligere deltakerne hadde en botid på mellom fire og fem år. Det er ikke foretatt avgrensninger etter varigheten på arbeidsforholdet, og de norske tallene vil dermed omfatte noe flere sysselsatte med en ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet enn de danske beregningene. I tillegg nyter befolkningen i Norge, både nykommere og innfødte, godt av en høykonjunktur som har skapt et stort behov for arbeidskraft.

Deltakelsen i arbeidsmarkedet blant nyankomne flyktninger og innvandrere ser ut til å være dårligere i Sverige enn i Danmark og Norge. Nøyaktig hvor stor forskjellen er, blir likevel vanskelig å beregne med utgangspunkt i den statistikken som per i dag foreligger i de tre landene. Sett i lys av at samtlige land har omfattende registerstatistikk tilgjengelig, bør det likevel være mulig å innhente sammenliknbare tall. Med utgangspunkt i de likhetene, men også forskjellene, som finnes mellom de skandinaviske landenes introduksjonsregimer, ville et felles forskningsprosjekt som samler inn data med tanke på å se de tre landenes regimer overfor nyankomne i sammenheng, kunne frambringe viktig og ny informasjon.

7 Til ettertanke

Introduksjonsordningen har vært et obligatorisk redskap i kommunenes arbeid med nyankomne flyktninger i tre år. Mange kommuner har brukt arbeidsmetodene enda lenger. Tusenvis av flyktninger har deltatt i og fullført programmet. Forskere og byråkrater har samlet inn data og lyttet til erfaringer. Vi vet nå at de anbefalte virkemidlene i stor grad brukes, men at det fortsatt er store forbedringspotensialer og knapp tilgang på en del ressurser. Registerdata tyder på at introduksjonsprogrammet faktisk hjelper mange ut i jobb og utdanning, i tillegg til at programmet åpenbart får kraftig drahjelp av et arbeidsmarked med stort behov for arbeidskraft. En betydelig andel står likevel fortsatt utenfor både arbeidsmarked og utdanning, og tilknytningen til arbeidsmarkedet er foreløpig svak i den forstand at mange kun arbeider deltid, at de som er sysselsatt, hoper seg opp i enkelte sektorer og næringer, og at en del er avhengig av supplerende sosialhjelp selv om de også har lønnet arbeid. Og fortsatt er det mye vi ikke vet.

I dette avsluttende kapitlet rekapitulerer vi evalueringens viktigste funn knyttet til henholdsvis deltakernes overgang fra program til arbeid og/eller utdanning, implementeringen og organiseringen av introduksjonsordningen. Til slutt trekker vi trådene sammen og oppsummerer det vi oppfatter som de viktigste utfordringene for introduksjonsordningen i tiden framover, og hvilke tiltak som kan være aktuelle for å løse en del av de utfordringene programmet fortsatt står overfor. Denne evalueringen er gjennomført kort tid etter at introduksjonsordningen ble obligatorisk, noe som har lagt klare begrensninger på hvilke spørsmål det har vært mulig å si noe om. Vi avslutter derfor rapporten med å peke på noen av de spørsmålene som fortsatt står ubesvart.

7.1 Hvordan gikk det med deltakerne?

I perioden fra introduksjonsordningen ble obligatorisk og til programmet hadde vært virksomt i to år, hadde noe over 4000 deltakere avsluttet introduksjonsprogram, 2400 menn og drøyt 1600 kvinner. I kapittel 5 så vi først nærmere på gjennomstrømmingen i programmet og hvordan deltakelse i arbeidsliv og utdanning så ut for de tidligere deltakerne i november 2006. Dernest rettet vi søkelyset mot introduksjonsprogrammets rolle og undersøkte, innenfor de rammene som datagrunnlaget tillater, hvilken rolle

introduksjonsprogrammet kan ha spilt for resultatet. Her oppsummerer vi hovedfunn og presenterer noen implikasjoner av funnene med tanke på videre forskning.

Gjennomføringsgrad varierer mellom grupper og mellom kommuner

Et flertall (73 prosent) av de deltakerne som ble registrert ut av introduksjonsprogrammet i de to årene ordningen har vært obligatorisk, har fullført programmet i den forstand at de enten har sluttet på grunn av tilbud om arbeid eller utdanning, eller har brukt opp den tiden de hadde til rådighet. De øvrige har avbrutt program, enten på grunn av flytting (10 prosent), sykdom eller permisjon (9 prosent) eller uteblivelse (5 prosent). Selv om andelen som fullfører programmet, er relativt høy, er det forskjeller i hvem som gjennomfører, som det kan være verdt å notere seg.

Vi har definert fullført program enten som at deltakeren har brukt opp den tiden han eller hun har til rådighet, eller at deltakeren har sluttet før fullgått tid på grunn av tilbud om arbeid eller oppstart i ordinær utdanning. Menn fullfører programmet i større grad enn kvinner. Kvinner og menn bruker opp tiden i program i like stor grad, men menn slutter oftere enn kvinner fordi de har fått tilbud om lønnet arbeid. Samlet sett er 32 prosent av de kvinnelige tidligere deltakerne registrert med avbrutt program, mot bare 19 prosent av de mannlige. Den vanligste årsaken til avbrutt program blant kvinner er sykdom eller permisjoner. Det er rimelig å anta at en del av disse kvinnene vil ta opp igjen deltakelsen når permisjonen er over. Hvis denne antagelsen viser seg å være riktig, vil våre tall foreløpig tegne et for negativt bilde av i hvilken grad kvinner fullfører introduksjonsprogrammet. Gjennom KOSTRA-dataene og etter hvert Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) vil det være mulig å gi en mer presis beskrivelse etter hvert som programmet har vært virksomt i flere år. Mer detaljerte registreringer, for eksempel av hvor mange og hvor omfattende permisjoner som er innvilget, vil også kunne gi viktig informasjon om hvordan lange permisjoner påvirker veien inn i arbeid og utdanning etter endt program.

I hvilken grad og på hvilken måte deltakerne avsluttet programmet, styres ikke bare av trekk ved deltakerne selv, men også av trekk ved den kommunen de ble bosatt i. Avskallingen fra program til arbeid før fullført tid er ikke overraskende mest utbredt i regioner der etterspørselen etter arbeidskraft er stor. En del programdeltakere har flyttet i løpet av programperioden, og det er som forventet de minst sentrale kommunene som opplever fraflyttingen i størst grad. Arbeidsmarkedet i den regionen deltakerne flytter fra, ser ikke ut til å ha særlig betydning, noe som indikerer at det er andre sider ved sentrale strøk som virker attraktive. Avslutningsvis finner vi også at deltakere i kommuner med lang erfaring i introduksjonsprogram og der programmet er forankret i et eget flyktningkontor eller introduksjonssenter i større grad enn andre fullfører programmet, først og fremst ved å bruke opp den tiden de har til rådighet før de avslutter.

Etter program – hva gjør de tidligere deltakerne?

Den vanligste statusen i november 2006 for de drøyt 4000 personene som avsluttet program mellom 01.09.2004 og 01.09.2006, var å ha funnet arbeid og/eller å være under utdanning. Av alle deltakere som avsluttet (det vil si både de som fullførte, og de som avbrøt) introduksjonsprogram i perioden, var nær 60 prosent i arbeid og/eller under utdanning i november 2006. I tillegg var 15 prosent av deltakerne registrert i NAV-systemet, enten som ordinære arbeidssøkere eller på tiltak. En av fem tidligere deltakere har startet i ordinær utdanning. Dette gjelder kvinner i like stort omfang som menn. Det er likevel tydelige forskjeller mellom ulike grupper. Kvinner var i betydelig mindre grad sysselsatt enn menn etter avsluttet program. Menn er også i større grad enn kvinner registrert som arbeidsledige. Nærmere fire av ti kvinner var verken i arbeid, under utdanning, på tiltak eller registrert ledig på evalueringstidspunktet. 30 prosent av disse er registrert som mottakere av sosialhjelp, de øvrige 70 prosentene er forsørget på annen måte, enten ved at de er del av en familie som mottar sosialhjelp, eller ved at de forsørges gjennom inntekten til andre familiemedlemmer.

En stor andel av de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet har fortsatt en relativt løs tilknytning til arbeidsmarkedet. Av alle som har fått lønnet arbeid i evalueringstidsperioden, er bare halvparten i full stilling. Nær 40 prosent jobber såkalt «kort deltid» – 1–19 timer per uke. Kvinner har også i denne sammenhengen en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn menn – bare 34 prosent av de sysselsatte har en full stilling, og nesten halvparten jobber kort deltid. Dette har åpenbart konsekvenser for muligheten til å forsørge seg selv og en eventuell familie på lønnsinntekt alene. Samtidig ser det ut til at selv om andelen i arbeid ikke øker betydelig innenfor det tidsrommet vi har analysert, øker andelen som skaffer seg en heltidsstilling, med tiden fra avsluttet program. Tilknytningen til arbeidsmarkedet ser så langt derfor ut til å styrkes over tid.

De av deltakerne som har fått arbeid, hopper seg opp innenfor fire næringer: industri, varehandel / hotell og restaurant, forretningsmessig tjenesteyting og helse- og sosialtjenester.

Det er en nær sammenheng mellom hvorfor deltakerne avslutter program, og hva de gjør på evalueringstidspunktet. Av de som har avsluttet program fordi de fikk arbeid, er et stort flertall blant både kvinner og menn fortsatt i jobb. Det kan dermed så langt se ut som om det ikke er noen grunn til bekymring over at deltakere som slutter før endt program fordi de får arbeid, raskt skyves ut av arbeidsmarkedet igjen. På den andre siden er tidsrommet vi analyserer, svært kort, og konjunktorene i arbeidsmarkedet peker fortsatt oppover. Hvordan «avhoppernes» tilknytning til arbeidsmarkedet arter seg framover, vil derfor være viktig å følge. Er arbeidslivet en like viktig og god læringsarena som det kommunale introduksjonsprogrammet, eller vil avhopperne bli mer utsatt for nedgangstider i økonomien enn de som har fullført programmet?

Blant de mannlige deltakerne var nesten sju av ti flyttere, og fem av ti som uteble fra programmet, var i arbeid på evalueringstidspunktet. Blant kvinnene er langt færre i arbeid. Færre enn tre av ti flyttere og to av ti uteblivere var i jobb på evalueringstidspunktet. Lavest andel yrkesaktive finner vi blant deltakere som har sluttet i programmet grunnet sykdom eller permisjoner. Som nevnt er flertallet av personene i denne gruppen kvinner, og det er rimelig å anta at mange av dem er i svangerskapspermisjon fra introduksjonsprogrammet. Deres status på arbeidsmarkedet kan derfor endre seg dersom de kommer i gang med kvalifiseringen igjen etter permisjonstiden.

Hva påvirker deltakernes tilpasning på arbeidsmarkedet?

Introduksjonsprogrammet er utformet for å tilføre nykommere kvalifikasjoner som kan lette veien inn i norsk arbeids- og samfunnsliv. En av målsettingene med denne evalueringen har vært å vurdere om programmet øker sannsynligheten for at deltakere kommer i jobb eller ikke. Samtidig har deltakerne individuelle egenskaper som påvirker både i hvilken grad de er orientert mot arbeidsmarkedet, og i hvilken grad de oppfattes som attraktive og relevante blant arbeidsgivere. Og til sist er det også slik at situasjonen på arbeidsmarkedet, ikke bare i landet som helhet, men også i den økonomiske regionen deltakeren er bosatt i, kan gjøre det lettere eller vanskeligere å få innpass på arbeidsmarkedet.

Vi har gjennomført en rekke multivariate analyser som tar sikte på å kontrollere for flest mulig av disse forholdene innenfor de rammene som tilgangen til data setter. Dette innebærer at vi ser på betydningen av egenskaper ved personen, for eksempel kjønn, samtidig som vi tar høyde for også andre faktorer som kan være av betydning for det vi undersøker. Programmeffekten er analysert ved å sammenlikne de tidlige deltakerne med en tilsvarende gruppe nyankomne flyktninger som ble bosatt før introduksjonsordningen ble innført. Her presenterer vi noen av hovedfunnene. For en nærmere beskrivelse av analysene, en gjennomgang av metodiske valg og en drøfting av metodiske forbehold viser vi til kapittel 5.

I korte trekk finner vi at:

- Den målbare effekten av å ha deltatt i et introduksjonsprogram er forskjellig for kvinner og menn. Blant menn har det å ha deltatt i introduksjonsprogram en positiv effekt på sannsynligheten for å være i arbeid og/eller under utdanning på referansetidspunktet.
- Kvinnelige deltakere har samlet sett en lavere overgang til arbeid og/eller utdanning enn menn, og effekten av program er ikke statistisk sikker. Vi ser også at en del forhold knyttet til familie og familiefase påvirker menn og kvinners overgang til arbeid ulikt.

- Blant kvinner reduseres sannsynligheten for å være i arbeid for de som har barn under sju år, eller som bor i hushold med flere enn ett barn, men dette gjelder ikke for menn. Gifte menn har derimot en økt sannsynlighet for å være i arbeid sammenliknet med ugifte menn, noe som kan tolkes som en sterkere orientering mot arbeidsmarkedet som en følge av opplevd forsørgeransvar (eventuelt planer om å søke familiegjenforening).
- Vi får også en annen indikasjon på at familiefase og omsorg for barn påvirker kvinners deltakelse og utbytte av program. For kvinner, i motsetning til for menn, er det slik at de i alderen 40–49 år har en høyere sannsynlighet for å være sysselsatt enn referanse-kategorien av kvinner i alderen 30–39 år. Det er rimelig å anta at dette henger sammen med familiefase, og at kvinner mellom 40 og 49 år i større grad enn yngre kvinner er ferdig med barnefødsler og småbarnsfasen. De står dermed friere til å orientere seg mot arbeidsmarkedet i noe større grad.
- Vi finner også at ledighetsraten, sysselsettingsraten og andelen ikke-vestlige innvandrere i sysselsetting i den økonomiske regionen kvinnen er bosatt, ikke påvirker hennes sannsynlighet for å være sysselsatt eller ikke, slik den gjør for menn.
- Det er imidlertid også en del sammenhenger som ser ut til å være felles for kvinner og menn. Familiegjenforente har lavere sannsynlighet for å være i jobb eller utdanning på evalueringstidspunktet enn flyktninger (asyl, opphold på humanitært grunnlag, kvoteflyktninger) både blant menn og kvinner.

De analysene som vi har gjennomført, er i stor grad preget av de dataene som har vært tilgjengelige på evalueringstidspunktet. Selv om Norge har mer informasjon om både flyktning- og innvandrerbefolkningen enn de fleste andre land, er tilgangen til data på individnivå om utdanning, helse og enkelte andre forhold som kan være av betydning for resultatene vi finner, mangelfulle. Mest alvorlig er risikoen for en positiv seleksjon av deltakere inn i program – altså at de som har deltatt i introduksjonsprogrammet, skiller seg fra gruppen av ikke-deltakere på en (ikke-målbar) måte som vil øke deltakernes sannsynlighet for å være i arbeid på referansetidspunktet. Det foreligger heller ingen enkelt definert sammenlikningsgruppe, siden ordningen er obligatorisk for alle i målgruppen. I tillegg kommer at evalueringen er gjennomført kort tid etter at deltakerne har sluttet i programmet, og at det dermed er en rekke spørsmål vi foreløpig verken kan belyse eller besvare. Disse forbeholdene er drøftet mer inngående i kapittel 5, og resultatene bør leses i sammenheng med disse forbeholdene.

7.2 Hvordan har kommunene organisert introduksjonsarbeidet?

Med Introduksjonsloven legger staten langt sterkere føringer på norske kommuners introduksjonsarbeid enn tidligere. Samtidig har kommunene fortsatt mulighet til å gjøre strategiske valg og prioriteringer innenfor de rammene loven setter. I kapittel 3 rettet vi søkelyset mot de organisatoriske virkemidlene kommunene rår over i introduksjonsarbeidet, hvilke valg de gjør, og hvilke rammer som påvirker disse valgene. Hvordan programrådgiverrollen er avgrenset, og i hvilken grad rådgivernes behov for kompetanse var ivaretatt, er viet særlig oppmerksomhet.

- Den vanligste forankringen av introduksjonsarbeidet er fortsatt i et flyktningkontor eller introduksjonssenter. Voksenopplæringen har de senere årene i større grad også fått en rolle, og ved inngangen til 2007 var introduksjonsarbeidet forankret i voksenopplæringen i 22 prosent av kommunene.
- De fleste kommunene har valgt en løsning for programrådgiverne som gir en sterk målgruppespesialisering. Bredden i ansvarsområder er imidlertid til dels omfattende. Den vanligste løsningen er at hver deltaker har en kontaktperson inn i det offentlige apparatet, og at programrådgiverne har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakerens introduksjon.
- Kommunene rapporterer i stor grad at de mest relevante samarbeidsrelasjonene er på plass. De brede samarbeidsprofilene er likevel mest vanlig i kommuner med et visst bosettingsvolum. Både i små og store kommuner hører det fortsatt til unntakene at det er etablert omfattende samarbeid med tilbydere av helserelaterte tjenester. Bare 36 prosent av programrådgiverne mener de har tilstrekkelig tilgang til behandlingsmuligheter for traumatiserte deltakere. Dette er problematisk sett i lys av at over 90 prosent av mellomlederne mener at de har deltakere i program som lider av behandlingskrevende psykiske problemer eller traumer.
- De fleste mellomledere opplever at det er politisk vilje i kommunen til å prioritere introduksjonsarbeidet, men det er fortsatt bare tre av fire kommuner som har formulert konkrete resultatmål for arbeidet. Bare en av fire mellomledere sier at de opplever å ha økonomisk handlefrihet, for eksempel til å kjøpe ekstra tjenester i forbindelse med gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Vi finner likevel i liten grad noen sammenheng mellom opplevelsen av økonomisk handlefrihet og den mer konkrete iversettingen av programmet.
- Nærmere halvparten av programrådgiverne opplever at arbeidsbelastningen er for stor. Spesielt utsatt er rådgivere med ansvar for flere enn 20 deltakere og med et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon. Ansvar for brukere utenfor intro-

duksjonsprogrammet, for eksempel medlemmer av deltakernes familier, løftes også fram som en tilleggsoppgave av mange. Flere påpeker også at ekstra arbeid som følge av sykemeldinger eller underbemanning i forbindelse med avgang fra stillinger medfører ekstra arbeidsoppgaver, til dels i lange perioder.

- De aller fleste programrådgiverne har deltatt på kurs eller konferanser, men nærmere sju av ti opplever likevel at de til en viss grad har et udekket kompetansebehov. Veiledningsmetodikk, rollen som programrådgiver og fortolkning av reglene i introduksjonsloven står høyest på listen over ønsket faglig påfyll. Å fatte vedtak etter loven var en ny oppgave for mange av programrådgiverne, og seks av ti sier at de ikke har tilstrekkelig tilgang til juridisk bistand i forbindelse med tolkning av loven.

Helt til sist vil vi også knytte noen kommentarer til spørsmålet om forankring av introduksjonsprogrammet i eller utenfor NAV. NAV-reformen var kommet for kort til at surveyundersøkelsen ga grunnlag for å si noe om hvordan introduksjonsprogram som er lagt til denne etaten, fungerer. Både under kommunebesøkene og i surveydataene kom det imidlertid fram både håp og skepsis knyttet til en slik løsning. Tilhengerne av en NAV-løsning trakk særlig fram muligheten til å følge de svakeste deltakerne lenger innenfor samme system og muligheten til å trekke veksler på et bredere fagmiljø innenfor NAV enn som et eget kontor. En del saksbehandlere opplevde også gjeninnføringen av et forværelse som en lettelse, sammenliknet med «de åpne dørers politikk», som gjerne har dominert på flyktningkontorene. Skeptikerne var usikre på om de ville få samme mulighet til å drive tett oppfølging innenfor NAV og fryktet at deltakerne igjen ville loses inn i et trygde- og sosialhjelpsorientert system på bekostning av arbeidsrettingen. En mer strukturert og planlagt arbeidshverdag ble oppfattet som positivt blant noen programrådgivere, men var grunnlag for bekymring blant andre, som mener at tilgjengelighet er vesentlig, spesielt for nyankomne flyktninger. Hvilken posisjon de ulike informantene tar til disse spørsmålene, er trolig også preget av lokale forhold og bakgrunnen til den eller de som blir ansvarlig for et nyetablert NAV-kontor. Selv om organiseringen er ny, har de personene som skal lede etaten, en historikk i kommunen. Lokale erfaringer vil derfor påvirke de ansattes forventninger til hva det er mulig å videreføre, eventuelt videreutvikle av metodikk og arbeidsmetoder – og hva som kan gå tapt.

7.3 Stor grad av iverksetting, men kvalitet er fortsatt utfordringen

Virkemiddelevalueringens hovedkonklusjon er at introduksjonsordningens viktigste virkemidler i stor grad er iverksatt i et stort flertall av kommunene. Samtidig gjenstår utfordringer når det gjelder å sikre en god kvalitet på innholdet i programmet. Lovens krav oppfylles langt på vei, men det er mye som kan gjøres bedre for å skape et godt og individuelt tilpasset innhold i hver enkelt deltakers program. Noen kommuner har kommet lenger enn andre i å nå dette målet. Det er derfor fortsatt en utfordring å sikre at deltakerne kan tilbys et rimelig godt kvalifiseringsprogram uansett hvor i landet de blir bosatt.

Arbeidet med introduksjonsordningen har kommet langt i den forstand at de aller fleste kommunene:

- tilbyr flertallet av deltakerne et heldags kvalifiseringstilbud på helårig basis, og mange av kommunene har nedlagt et betydelig arbeid i å fylle tiden med meningsfullt innhold,
- har etablert rutiner for informasjon om regelverk og oppfølging av fravær,
- kartlegger alle nye deltakere,
- utarbeider en individuell plan for alle deltakerne, som regel innen tre måneder etter bosetting,
- tilbyr egne undervisningsopplegg for deltakere som er analfabeter eller har svært lite skolegang
- bruker ulike former for språkpraksis og arbeidspraksis i til dels stor utstrekning, og
- har medarbeidere som tror på introduksjonsordningen og på de viktigste virkemidlene.

Samtidig gjenstår det fortsatt utfordringer i det daglige arbeidet i kommunene:

- Det er fortsatt usikkerhet rundt hvordan regelverket for fravær og trekk skal fortolkes og praktiseres.
- Det er stor variasjon i kvaliteten på de individuelle planene, og det eksisterer et betydelig behov for mer opplæring i bruken av dette virkemiddelet.
- De fleste programrådgiverne mener at en høy andel av deltakerne ikke har et « Eierforhold » til sin plan.

- Mellomledere og programrådgivere opplever at mange av deltakerne har behov som gjør det vanskelig å tilrettelegge et individuelt program.
- En rekke deltakere får i praksis ikke et heldagstilbud fordi det mangler relevante tilbud, fordi de må vente på tilbud, eller fordi de har helseproblemer som ikke blir ivaretatt innenfor programmets rammer.
- Ulike arbeidstidsavtaler får fortsatt konsekvenser for progresjonen i og/eller kvaliteten på programmet i nesten halvparten av kommunene.
- Mange deltakere har behov for supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstøtten.

Den største utfordringen i tiden framover vil være å sikre et godt og kvalifiserende innhold i den enkelte deltakers program. Dette er en organisatorisk utfordring for hver enkelt kommune (eventuelt innenfor rammene av interkommunale samarbeid), men det handler også om økonomiske rammer, om praktisk kapasitet (særlig i små kommuner) og om tilgang på nødvendige eksterne tilbud.

- Mangel på barnehageplasser hindrer og forsinker programdeltakelse for mange kvinner.
- Bare et mindretall av programrådgiverne mener de har tilgang på nødvendig psykologhjelp/behandlingstilbud for traumatiserte deltakere.
- Relevante praksisplasser er et savn i mange kommuner. Særlig nevnes tilpassete praksisplasser med tett oppfølging for deltakere med mangelfull skolebakgrunn.
- Programrådgiverne mangler tilgang på tilstrekkelig og oppdatert kunnskap om videre utdanningsmuligheter, godkjenningsordninger og yrkesprøving.
- Selv om flertallet av kommunene kan tilby de viktigste typene tiltak, er det fortsatt en betydelig andel som ikke tilbyr tiltak som lønnstilskudd, yrkesrettede kurs, sertifiseringskurs, grunnskolefag og videregående fag som del av sine introduksjonsprogram.
- Et lavt antall deltakere kombinert med begrensede midler gjør det vanskelig å sikre tilstrekkelig differensiering i undervisningen, særlig i mindre kommuner.

7.4 Organisering og iverksetting i sammenheng

Hvordan kommunene har løst organiseringen av programmene, ser på enkelte områder ut til å påvirke forutsetningene for iverksettingen av introduksjonsprogrammets virkemidler. Lederforankring av introduksjonsarbeidet har vært trukket fram som en suksessfaktor, blant annet i danske evalueringer av introduksjonsarbeidet. Formulering av resultatmål er en mulig operasjonalisering av slik lederforankring, og undersøkelsen tyder på at det er et sammenfall mellom slike mål og flere sider ved kommunens iverksetting av introduksjonsprogrammet. Kommuner med *formulerte resultatmål* har etablert en bredere og mer sammensatt tiltaksvifte enn andre, i større grad praktiserer tett oppfølging av deltakere i praksis og i forbindelse med trekk i introduksjonsstønad, og i større grad har utviklet formelle rutiner i forbindelse med utforming og revidering av individuelle planer.

Det er ikke noen entydige sammenhenger mellom hvordan kommunen organisatorisk har plassert introduksjonsarbeidet på den ene siden, og variasjoner i iverksettingen av programmet på den andre. I kommuner der introduksjonsarbeidet er plassert i et eget flyktningkontor eller i en egen introduksjonsenhet, ser imidlertid tett oppfølging av praksisplassdeltakere ut til å være mer utbredt enn i andre organisatoriske løsninger. Forankring har imidlertid ingen statistisk sikker betydning for graden av systematikk i forbindelse med varsling før trekk i ytelser eller for etableringen av rutiner for regelmessig revidering av deltakernes individuelle planer. På disse to områdene ser volumet i kommunenes bosettingsarbeid ut til å være mer toneangivende – jo flere bosatte, jo større behov for rutiner. Det er noe mer overraskende at løsningen med flyktningkontor/introduksjonscenter i større grad enn andre organisatoriske løsninger ser ut til å sammenfalle med en økt risiko for at flere enn 50 prosent av de deltakerne som har avsluttet program de siste to årene, ikke har fått ett eller flere av i alt ti opplistede arbeidsrettede tilbud før programslutt.

Brukermedvirkning ble løftet fram som et eget tema i kapittel 4, mellom annet for å undersøke nærmere om det fantes strukturer eller løsninger i kommunenes organisering av programmet som kunne legge bedre til rette for medvirkning. Det ser imidlertid ut til at graden av brukermedvirkning i større grad styres av programrådgivere og deres erfaring, kapasitet og holdninger til brukermedvirkning, enn av hvordan kommunene har organisert introduksjonsarbeidet.

Et av spørsmålene i undersøkelsen har vært i hvilken grad ulike virkemidler eller organisasjonsformer, sammen eller hver for seg, gir sterke eller systematiske utslag på deltakernes overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Funnene på dette området er imidlertid lite robuste og bare unntaksvis statistisk sikre etter at vi har tatt høyde for egenskaper ved deltakerne og ved arbeidsmarkedet i den regionen de bor. Det er tendenser til at kommuner med *et interkommunalt samarbeid* i betydningen av et felles flyktningkontor/introduksjonscenter eller voksenopplæring øker sannsynlig-

heten for overgang til arbeid blant deltakerne. Betydningen av *at programrådgiverne har tilstrekkelig tid og kapasitet til å gjøre jobben*, bekreftes også av at kommuner der programrådgiverne har et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjon, samlet sett har en lavere sannsynlighet for at deltakerne er i arbeid på referansetidspunktet. Det er likevel viktig å notere at selv om et helhetlig programrådgiveransvar ser ut til å øke risikoen for et dårlig resultat, kan en slik modell fint gjennomføres med gode resultater dersom det samtidig legges føringer på den totale arbeidsmengden, og dersom programrådgiverne i større grad får tilgang til spisskompetanse og støttetjenester ved behov.

7.5 Utfordringer, anbefalinger og videre utredningsbehov

Introduksjonsordningen er, drøyt to år etter at den ble innført, langt på vei iverksatt i norske kommuner. Når vi ser på de formelle kravene loven setter, er det vanskelig å peke på betydelige variasjoner i kommunenes iverksetting. Registeranalysene tyder også på at introduksjonsprogrammet har hatt en positiv effekt på deltakernes overgang til arbeid eller utdanning, selv om effekten ikke er statistisk sikker for kvinner, og analysene er gjennomført kort tid etter avsluttet program. Samtidig har kombinasjonen av spørreundersøkelser blant mellomledere, programrådgivere og inngående intervjuer i åtte bosettingskommuner gitt anledning til å peke på utfordringer som fortsatt gjenstår. De er særlig knyttet til kvalitet i programmets innhold, relevans i forhold til den enkelte deltakers behov og ønsker, og tilrettelegging av deltakernes medvirkning i de to årene programmet varer. Spørreundersøkelsen blant programrådgiverne har også illustrert at nær halvparten har en arbeidssituasjonen de opplever som belastende, noen i så stor grad at de mener det går ut over den jobben de er satt til å gjøre.

I dette siste kapitlet oppsummerer vi de av utfordringene som etter vår oppfatning vil være viktigst å gripe fatt i, i det videre arbeidet med å utvikle introduksjonsordningen. Den foreliggende evalueringen er det viktigste grunnlaget for de utfordringene som formuleres her, men vi trekker også på informasjon og erfaringer fra forfatterens tidligere evalueringer av det kommunale introduksjonsarbeidet.

1. Programmenes innhold – det muliges kunst?

Det er trolig ingen nyhet verken for forskere eller praktikere at en av de største utfordringene introduksjonsprogrammet har stått og fortsatt står overfor, er å etablere program som er mer styrt av individets behov enn det kvalifiseringstilbudet kommunen til enhver tid rår over. Det er også en utfordring å etablere et tilbud som

relativt raskt kan åpne opp for noe annet enn norskundervisning og samfunnskunnskap. Intensjonen bak å innføre et heldags, helårig introduksjonsprogram var ikke å fylle tiden det første året med norskundervisning, men å kombinere ulike former for læring og erfaringsdannelse. Det konkrete innholdet i programmet er vesentlig for deltakerens opplevelse av kvalitet og relevans, og ren klasseromsundervisning vil være tungt for mange. For å kunne tilpasse innholdet til deltakernes kompetanse, behov og ønsker må programrådgiverne ha tilgang til en tiltaksvifte av et visst omfang, og for å kunne involvere brukerne i utformingen av eget program må det finnes alternativer å velge mellom. Dette er viktig for motivasjonen, og det har en etisk dimensjon – når loven pålegger deltakerne å investere en betydelig mengde tid i programdeltakelse, bør de få noe tilbake som oppleves meningsfullt. Kommunale rammebetingelser kan sette betydelige begrensninger i så måte. Mye kan likevel kompenseres av den enkelte programrådgivers evne til å finne løsninger og til å tenke kreativt. Tiltaksviften er i så måte ikke noen statisk størrelse, men noe som hele tiden kan og bør utvikles og tilpasses i takt med behovene hos de deltakerne kommunen til enhver tid har ansvar for.

Kommunens størrelse og sentralitet vil likevel alltid være viktige faktorer. Store kommuner, og kommuner med kort avstand til et regionsenter, har åpenbart på noen områder en lettere jobb enn andre i å etablere en bredde i tilbudet. Størrelsen på voksenopplæringen vil også være viktig – mange elever (og tilstrekkelige ressurser) gir i utgangspunktet større spillerom for å lage egne klasser eller grupper der undervisningen kan spisses inn mot særskilte behov. Et stort flertall av kommunene har nå tilbud om alfabetiseringsklasser til de svakeste norskelevne, men det er fortsatt langt igjen før like mange har et tilrettelagt tilbud til de med høyere utdanning.

Undersøkelsen gir grunnlag for å antyde fem aktuelle strategier for å etablere en bredere og mer fleksibel tiltaksvifte:

- Interkommunalt samarbeid kan være en viktig strategi for mange små kommuner, men er mindre hensiktsmessig når de fysiske avstandene blir store.
- Bosettingspolitikken kan i større grad praktiseres med kommunenes mulighet til å utvikle en meningsfull tiltaksvifte for øye. Det heter allerede at flyktninger så langt som mulig skal bosettes til arbeid og/eller utdanning. Kommunenes vansker med å legge til rette for deltakere med høyere utdanning illustrerer likevel at vi fortsatt befinner oss et stykke fra mål. Etter vår oppfatning bør det legges større vekt på å bosette disse gruppene i kommuner som kan tilby et egnet program. Det krever for det første god kartlegging av de nyankomnes utdanningsbakgrunn før bosetting og for det andre et fungerende samarbeid mellom mottak og bosettingsmyndigheter der informasjon samles inn og formidles videre. Vi ser også at det kan være vanskelig for kommuner med lav og/eller lite regelmessig bosetting av nyankomne å bygge opp og vedlikeholde kompetanse i introduksjonsapparatet. Det er også en utfordring for de som jobber med flyktninger å forsvare tidsbruk for etablere formelle

samarbeidsrelasjoner når grunnlaget for samarbeidet er usikkert på grunn av ustabil bosetting. En mulig strategi for å løse opp i denne utfordringen er å legge opp til at kommuner som tar imot flyktninger, bør ha et visst volum og en viss kontinuitet i bosettingsarbeidet, alternativt at bosetting i knipper av geografisk nære kommuner med et etablert samarbeid kan ses i sammenheng.

- Gode, lokale samarbeidsrelasjoner er en åpenbar fordel i arbeidet med å utvikle gode tiltaksvifter. Evalueringen har ikke kartlagt slike relasjoner i detalj, men innspill fra kommunene antyder at tydelige lokale ansvarsforhold og adekvat finansiering er viktige forutsetninger for å få et samarbeid til å fungere. Tidligere studier tyder dessuten på at lederforankring av samarbeidet er en fordel med tanke på avklaring av ansvarsdeling, finansierings spørsmål og samarbeidsformer (Djuve og Kavli 2005).
- Kommunene vil neppe kunne fylle behovet for arbeidsrettede tiltak kun gjennom samarbeid med NAV-arbeid. Tidlig praksis og tidlig arbeidsretting for nyankomne flyktninger kan være vanskelig å få til innenfor det ordinære tiltaksapparatet. Det er derfor viktig at også kommunene selv utvikler løsninger, og at det kommunale søkelyset på arbeidsrettingen i introduksjonsprogrammet videreføres.
- Frivillig sektor ser ut til å spille en viktigere rolle enn tidligere, ikke bare gjennom å legge til rette for deltakernes introduksjon til lokalsamfunnet, men også gjennom å tilby enkeltelementer i kommunens tiltaksvifte, som for eksempel språkpraksisplasser. Tidligere studier tyder på at et godt samarbeid med lokal frivillig sektor bidrar til å utvide deltakernes sosiale nettverk i introduksjonsperioden (Djuve et al. 2000). En nærmere kartlegging av betingelsene for at et slikt samarbeid blir vellykket for alle involverte kan med fordel gjennomføres med tanke på erfaringsformidling.

2. Utdanningsløpet – en hinderløype både for byråkrater og for deltakere

Det har kommet fram til dels store problemer knyttet til deltakernes tilgang til videregående, særlig yrkesfaglig, opplæring. Rettighetssituasjonen blir oppfattet som uklar, praksis varierer, og de fylkeskommunale tilbudene er ofte mangelfulle. For deltakere med høyere utdanning er tilgangen til tilpasset norskopplæring begrenset, og godkjenning av utdanning tar fortsatt lang tid. Programrådgiverne er tillagt et stort ansvar når det gjelder å veilede deltakerne om videre utdanning på alle nivåer samt om ulike godkjennings- og yrkesprøvningsordninger. Å gi korrekte råd om utdanning er i seg selv et fagområde, og det er urealistisk at hver enkelt programrådgiver selv skal besitte denne fagkunnskapen.

Tre strategier kan etter vår oppfatning bidra til å fersere noen av hindrene i utdanningsløpet:

- De utdanningsrettede tilbudene er gjerne av en slik art at de kan være vanskelige å etablere i mindre kommuner uten nærhet til et regionsenter. Som vi har vært inne på ovenfor, kan det derfor være grunn til å vurdere bosettingspolitikken med tanke på å bosette personer med høyere utdanning og ønsker om et utdanningsløp direkte i kommuner der et slikt kvalifiseringsløp er mulig.
- Selv i kommuner med lang erfaring og bred tiltaksvifte, kan det være utfordrende å skaffe seg oversikt over utdanningsløpet. En aktuell strategi ville være å tildele ansvar for dette feltet (og disse deltakerne) til én eller flere rådgivere som fikk anledning til å etablere og vedlikeholde veilederkompetansen innenfor utdanningsløpet.
- Det bør etableres sentrale løsninger for å bistå kommunene i å skape oversikt på dette viktige, men ofte uoversiktlige feltet. Lokalt bør det etableres rutiner for hvor rådgiverne kan henvende seg med spørsmål, men det er ikke sikkert at den instansen som har ansvar for å svare på disse spørsmålene, bør være lokalt forankret. Kanskje kan IMDis regionkontorer etablere og vedlikeholde en oversikt over tilbud og muligheter innenfor sin region? Selv om rettighetssituasjonen trolig ikke endres betydelig over tid, vil det tilgjengelige tilbudet innenfor utdanningsløpet gjøre det. Det vil derfor være viktig med et informasjonstilbud som har kapasitet til å holde brukerne kontinuerlig oppdatert på feltet.

3. Kvinner – og balansen mellom kvalifisering, arbeid og familie

Kvinner går i mindre grad enn menn (med samme landbakgrunn) ut i arbeid etter fullført program, og de avbryter oftere enn menn programmet på grunn av sykdom og permisjoner. Vi vet også at kvinner i snitt har mindre medbrakt utdanning enn menn med samme landbakgrunn, og at analfabetisme trolig er mer utbredt blant kvinner enn menn fra enkelte av de landene Norge tar imot flyktninger fra. Utgangspunktet for menn og kvinners deltakelse i introduksjonsprogrammet er derfor ulikt, noe som foreløpig også ser ut til å speile seg i resultatene. Svangerskap, barnefødsler og kjønnsroller knyttet til omsorg for barn har konsekvenser både for kvinners oppstart i program, for progresjon og senere for arbeidsmarkedsstatus. Det er derfor nødvendig å rette et spesielt søkelys mot hvordan kommunene kan legge bedre til rette for både kontinuitet, gjennomføring og etter hvert overgang til arbeid for kvinner.

Noen forslag til tiltak springer ut av de løsningene kommunene selv rapporterer om, og noen av tidligere studiers funn knyttet til hvordan den individuelle tilretteleggingen praktiseres for henholdsvis kvinner og menn:

- Omsorg for barn faller som oftest på kvinner, og fleksible og gode ordninger for barnetilsyn, i tilstrekkelig omfang, vil derfor være et viktig tiltak for å øke kvinners deltakelse i kvalifisering.

- Oppfølging av deltakere i fødselspermisjon, med tanke på å lette overgangen tilbake til program etter endt permisjon, er allerede praktisert i en del kommuner og vurderes positivt av aktørene selv.
- Kvinner er overrepresentert i gruppen av lavt utdannede deltakere, og tiltak som sikter seg inn mot denne gruppen, vil derfor også treffe kvinner. Undervisningen er en del av dette bildet, men også en bedre tilgang til spesielt tilrettelagte praksisplasser.
- Blant kvinner med høyere utdanning er det også grunn til å tro at orienteringen mot arbeidsmarkedet vil være mer sårbar enn blant menn, dersom kvalifiseringstilbudet de deltar i, ikke åpner for at de kan finne et relevant arbeid. Kvinner opererer i en balanse mellom oppgaver ute og hjemme, og en arbeidsretting som er knyttet til et ønske om å bruke en høyere utdanning, kan forrykkes dersom det eneste tilgjengelige alternativet er ufaglært arbeid.
- Svenske undersøkelser dokumenterer en betydelig variasjon i kvinners og menns programinnhold i introduksjonsløpet. Kvinner får ifølge de svenske undersøkelsene både et mindre intensivt og et mindre arbeidsrettet tilbud enn menn. Det foreligger ikke gode nok data til å si om det samme er tilfelle i Norge, men kvalitative studier tyder på at det kan være grunn til å se nærmere på kvalifiseringens innhold på dette området.

4. Deltakere med helseproblemer – en større bevissthet rundt kommunenes rammer

Introduksjonsprogrammet er et arbeidsrettet kvalifiseringsprogram. Loven åpner likevel for at innholdet i programmet kan legges til rette også for deltakere som av helsemessige eller andre årsaker har lang vei å gå før de er i arbeid og som trenger spesiell tilrettelegging for å kunne delta full tid. Selv i kommuner som mestrer en slik tilpasning, vil det av og til dukke oppnyankomne som trolig ikke kommer til å gå ut i arbeid eller utdanning, men som allikevel kan ha nytte av en form for program med sikte på andre former for samfunnsdeltakelse. Noen av de største bosettingskommunene har allerede etablert et eget tilbud til denne gruppen. For mindre kommuner kan imidlertid det være vanskelig å få til. Så lenge introduksjonsprogrammet primært er formulert som et program rettet mot arbeid eller utdanning, vil arbeidet rundt utformingen av tiltaksvifter i mindre grad være tilpasset denne gruppens behov, og vi får i stedet en rekke mer eller mindre målrettede ad hoc tilpasninger. Det er stor vilje til å legge helserettede tiltak inn i programmet, det er tilgangen på relevante behandlingstilbud – særlig for traumatiserte flyktninger – det skorter på. Følgene kan være at deltakere faller helt ut av program fordi de ikke makter å følge et heldagsprogram uten særskilte tilpasninger,

at de i praksis får et deltidsprogram, eller at de følger et ordinært heldagsløp, men med lite utbytte fordi de er for syke til å nyttiggjøre seg det.

Aktuelle tiltak for å øke målrettingen og kvaliteten i kvalifiseringstilbudet for denne gruppen kan være:

- Svært mange kommuner rapporterer fortsatt om for liten tilgang til behandlingstilbud for personer med helseproblemer. Det er behov for større tyngde i arbeidet med å etablere et samarbeid med lokalt helsevesen, slik at det blir lettere å finne fram til gode behandlingsmuligheter.
- Det er rimelig å anta at helsevesenets kompetanse om flyktninger og fluktrelaterte traumer er ujevnt fordelt i norske kommuner. Etter vår oppfatning er det grunn til å kartlegge det lokale helsevesenets kompetanse – og kompetansebehov – på dette området.
- Etablere en klarere forståelse av når samfunnsdeltakelse er et tilstrekkelig mål for programdeltakelsen slik at deltakere som av helsemessige årsaker har liten eller ingen arbeidsevne, kan delta i en annen form for kvalifisering enn den som sikter seg inn mot det norske arbeidsmarkedet.
- Utvikle et konkret, men videre spekter av resultatmål enn overgang til arbeid og utdanning, slik at effekten av programdeltakelse kan evalueres og følges også for de nykommerne som ikke når målet om arbeid eller utdanning innenfor den rammen på to–tre år som programmet setter.

5. Introduksjonsstønad – lik for alle?

Til tross for at en av hovedmålsettingene for introduksjonsstønaden var å motvirke nyankomne flyktningers avhengighet av sosialhjelp, rapporterer fortsatt de fleste kommunene at de har deltakere som er avhengige av supplerende sosialhjelp. Vi har i hovedsak kvalitativ informasjon om hva som kjennetegner de deltakerne som får supplerende sosialhjelp, men den peker særlig i retning av deltakere under 25 år, som kun har rett til to tredjedeler stønad, og personer som er bosatt i kommuner der boutgiftene er høye. Særlig i tilfeller der personer under 25 år og er enslige forsørgere, kan konsekvensen være en varig avhengighet av sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønaden. Det er åpenbart uheldig dersom enkelte grupper systematisk havner i en situasjon der de blir avhengige av sosialhjelp. I hvilken grad dette er noe sentrale myndigheter bør gripe fatt i, er imidlertid avhengig av hvor stort omfang problemet har. Hvis en høy andel av deltakere under 25 år eller deltakere som har barn, er avhengige av supplerende sosialhjelp for å klare seg, er det grunn til å se nærmere på prinsippene for stønadsutformingen.

Kommunebesøkene vitner også om betydelig kommunal variasjon når det gjelder hva slags utgifter som rutinemessig dekkes i tillegg til introduksjonsstønad (for eksempel barnehage eller utgifter til fritidsaktiviteter), samt kommunal variasjon i sosialkontorenes praksis for utbetaling av supplerende stønad. Til sammen betyr dette at deltakernes inntektssituasjon i praksis varierer langt mer enn prinsippet om én fast sats for alle antyder.

6. Individuell plan – deltakerens eller byråkratens instrument?

Individuelle planer utarbeides for de aller fleste deltakerne, men en gjennomgang av 78 planer viser at kvaliteten er høyst varierende. Hvis de planene som utformes, er av dårlig kvalitet, kan de verken fungere som gode planleggingsverktøy for saksbehandlerne eller som redskaper for å få til en god brukermedvirkning. Det er en utbredt oppfatning blant programrådgiverne at deltakerne ikke har et eierforhold til sin plan. Samtidig uttrykker de positive holdninger til individuelle planer som arbeidsredskap. Dette henger trolig sammen med at relativt mange mener individuelle planer er et godt arbeidsverktøy i det administrative apparatet, men ikke nødvendigvis en god måte å involvere deltakere på i planleggingen av sin egen introduksjon. Et tilbakevendende argument har vært at skriftlige planer virker fremmedgjørende, særlig for flyktninger uten det samme forholdet til skriftliggjøring av prosesser som er vanlig i Norge. At en plan skal skrives ned, gjerne i en bestemt form, er imidlertid ikke det samme som at deltakeren må forholde seg aktivt til det skriftlige dokumentet. En plan kan tilhøre deltakeren først og fremst ved at innholdet i den er noe deltakeren har vært delaktig i å utforme.

Utfordringen ligger derfor i å heve programrådgivernes kompetanse på bruk av dette virkemiddelet og legge til rette for en arbeidsmetodikk som kan øke deltakernes involvering i planarbeidet. Dette handler kanskje aller mest om brukermedvirkning, men *tre relativt konkrete tiltak kan også bidra til å bedre kvaliteten i planarbeidet:*

- Oversiktlige og lettfattelige maler for utforming av planer.
- Tiltak for å heve programrådgivernes kompetanse på planarbeid med særlig vekt på å formidle hva planleggingen skal omfatte, hvordan planarbeidet kan foregå i møtet mellom de ulike aktørene som skal spille en rolle i introduksjonsprosessen (inkludert deltakeren), og hvorfor planen skal utarbeides. En forståelse for planprosessen er trolig vesentlig for å ha den motivasjonen som er nødvendig for å prioritere planarbeidet i møtet med en rekke andre arbeidsoppgaver som også krever oppmerksomhet.
- Prioritering av planarbeid fra kommunal ledelse, noe som vil delvis lette og delvis være en forutsetning for iverksettingen av de to første punktene.

7. Brukermedvirkning – når er det viktig, og hvordan håndtere uenighet?

Brukermedvirkning forutsetter at en deltaker skal ha mulighet til å påvirke innholdet i sin egen kvalifisering, enten gjennom sammensetningen av tiltak og/eller gjennom formuleringen av målsettingene for kvalifiseringen. Hvor omfattende medvirkning det åpnes opp for, vil være opp til programrådgiveren og hans skjønnsmessige vurderinger av hvor hensiktsmessige deltakernes krav eller ønsker er. I tillegg begrenses rommet for medvirkning også utenfor det som skjer i relasjonen mellom rådgiver og deltaker, gjennom de rammene introduksjonsloven og den lokalt tilgjengelige tiltaksviften setter for deltakernes valgmuligheter og for programrådgivernes mulighet til å oppfylle dem.

Det er dermed tre typer av mekanismer som enten kan lette eller vanskeliggjøre brukermedvirkningen. For det første deltakerens egen evne og vilje til å formulere en oppfatning om hva han eller hun ønsker. Dette handler både om kortsiktige og langsiktige mål og mer konkret om oppfatninger knyttet til hva som er relevant for å oppnå disse. For det andre er det forhold knyttet til de rammene medvirkningen skal skje innenfor. Bredden i tiltaksviften vil være et nøkkelement her. Deltakerens muligheter til å prioritere mellom ulike former av kvalifiseringstilbud blir lite reell dersom tiltaksviften er så smal at valget i realiteten gir seg selv. For det tredje er det hvordan programrådgiverne oppfatter og praktiserer sin rolle som tilrettelegger for brukermedvirkning. Det ser ut til å være uklare forestillinger om hva brukermedvirkning egentlig innebærer, hos mange av de involverte i det offentlige apparatet. Å informere skikkelig om prosesser og regler nevnes ofte som eksempel på brukermedvirkning. Dette er ganske riktig en forutsetning for brukermedvirkning på lik linje med bruk at folk i tilfeller der deltakeren har mangelfulle norsksferdigheter, men ikke det samme som at slik medvirkning faktisk finner sted.

Brukermedvirkningen styres i stor grad av programrådgivernes oppfatninger og erfaring og i mindre grad av de strukturene som ligger rundt (med unntak av tid til oppfølging). Tiltaksviften er selvsagt viktig, men det kan også være mye å hente på å kartlegge i hvilke situasjoner programrådgiverne oftest er i tvil om deltakerens oppfatning skal legges til grunn eller ikke, og deretter drøfte seg fram til mer tydelige retningslinjer for tvilstilfeller. Det vil likevel gjenstå et felt mellom det faglig baserte skjønn og de reglene loven legger til grunn, som programrådgiverne etter beste evne må tette: Hvor mange timer er det rimelig at en enslig mor med fem skolebarn skal få satt av innenfor sitt heldagsprogram til å hjelpe sine egne barn med leksene? Er rask integrering i arbeidslivet viktigere enn å ta hensyn til brukerens ønske om kvalifisering for en bedre betalt jobb? Skal et fravær på grensen til illegitimt medføre trekk i stønaden eller ikke? Når det dilemmaet rådgiveren står overfor, ikke lar seg løse verken ved å se til fag eller gjeldende regelverk, er personlige holdninger og verdier nærliggende å støtte seg til.

Vi ser klare tegn til at programrådgivere som praktiserer det vi har definert som en bred brukermedvirkning, oftere enn andre opplever å være i tvil når de stilles overfor

slike situasjoner. Tvil kan i slike sammenhenger være en indikasjon på at det utøves et faglig basert skjønn basert på kjennskap til den enkelte deltakers situasjon, og bør derfor kanskje tolkes som et sunnhetstegn. Samtidig er det viktig å etablere så tydelige rammer som mulig – også for det faglige skjønn – for å unngå forskjellsbehandling.

I tillegg til et forsøk på å snevre inn rommet for det personlige skjønn, kan det være grunn til å gjennomføre en tilsvarende diskusjon og avklaring av når brukermidvirkning er relevant og viktig. Ikke alle sider ved introduksjonsprogrammets sammensetning kan eller bør tas opp til diskusjon mellom deltaker og programrådgiver. En tydelig kommunisering av dette vil kunne avlaste programrådgivere som i utgangspunktet har en svært bred tilnærming til brukermidvirkningen og har tolket det dit hen at det meste kan og bør diskuteres.

Vi har også her formulert noen forslag til strategier for å bedre grunnlaget for brukermidvirkning i førstelinjetjenesten:

- Kompetansepåfyll i brukermidvirkning til programrådgiverne, med vekt på å drøfte når brukermidvirkning er viktig, og etablere et løsningsrepertoar både i de tilfellene det oppstår uenighet om mål eller virkemidler, og i de tilfellene der det er vanskelig å hente ut deltakerens oppfatninger og ønsker.
- Legge til rette for mikrofora (lokalt) for faglig utveksling og diskusjon der brukermidvirkning kan være ett av flere tema.
- Enkelte kommuner har positive erfaringer med å etablere (kollektive) kanaler for brukermidvirkning, blant annet gjennom egne deltakerfora. Dette kan samtidig fungere som en relevant del av introduksjonsprogrammets tiltaksvirke.

8. Programrådgiverrollen – generalist og spesialist

Da introduksjonsordningen ble innført, var det med en anbefaling om at deltakerne skulle ha ett kontaktpunkt i det offentlige apparatet. Dette er en modell som nå tas i bruk også innenfor andre deler av velferdsapparatet. Det ligger fortsatt innenfor kontaktpersonmodellen dersom kommunen i tillegg disponerer en eller flere ansatte med mer spesialiserte arbeidsoppgaver, for eksempel kontakt med det lokale arbeidslivet. De fleste kommunene har imidlertid organisert seg slik at hver programrådgiver har et helhetlig ansvar for alle sider ved sine deltakeres introduksjon. I tillegg har mange også et tilsvarende ansvar for personer som ikke kommer inn under loven. Nesten halvparten av kommunene har ingen vedtatte rammer for å begrense programrådgivernes arbeidsmengde verken knyttet til hvor mange deltakere hver programrådgiver bør ha ansvar for, eller på andre måter.

Kombinasjonen av en stor bredde både i arbeidsoppgaver og i kompetansekrav, få formelle rammer som kan begrense arbeidsbyrden, og for mange en opplevelse av at

den jobben de gjør, er så viktig at de ofte bruker tid også ut over vanlig arbeidstid for å følge opp «sine deltakere», er trolig mye av årsaken til at nærmere halvparten av programrådgiverne opplever at de har for stor arbeidsbelastning. I tillegg til at dette gir økt risiko for gjennomtrekk i de aktuelle stillingene med tap av kompetanse som resultat, har det også konsekvenser for det tilbudet programrådgiverne greier å gi deltakerne. I kommuner der programrådgiverne har et helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon, finner vi høyere risiko for at deltakerne ikke har fått et arbeidsrettet tilbud før de avslutter program, og for at deltakere i språk- og arbeidspraksis ikke følges tett opp. Programrådgiverne rapporterer også kvalitativt om tilsvarende konsekvenser, i tillegg til at mange opplever det som personlig belastende å ikke få gjort en god jobb.

Programrådgiverne er krumtappene i introduksjonsprogrammet. De har gjennomgående stor tro på introduksjonsordningen, men opplever ofte at de har for dårlig tid eller mangler relevant kompetanse.

Sett i lys av våre data er det flere tiltak som kan bidra til å forebygge for stor arbeidsbelastning på programrådgiverne og følgelig dårligere kvalitet på kvalifiseringstilbudet (i det minste på lang sikt):

- Kommunene bør ta stilling til hvor mange deltakere hver programrådgiver kan ha ansvar for, og hvordan spesielle behov hos deltakerne kan gi behov for en mer omfattende innsats. Hvor mange deltakere hver programrådgiver kan ta ansvar for, vil være avhengig av hvilke støttefunksjoner som er etablert lokalt, og i hvilken grad en eller flere av deltakerne har spesielle utfordringer som er tidkrevende å følge opp.
- Bredden i oppgaver og tiltak hver programrådgiver forventes å ha oversikt over, kan bli for stor. Det står fram som en god løsning å tildele et spesielt ansvar for enkelte sider ved programmet til en eller flere utvalgte personer. Kontakten med lokale arbeidsgivere kan være én slik oppgave, utvikling av kompetanse i forhold til utdanningsveien en annen, og utvikling av kompetanse knyttet til lokalt og regionalt helsetilbud en tredje.
- Mange programrådgivere føler usikkerhet knyttet til vedtaksfatting i introduksjonsordningen og har ingen steder å henvende seg med juridiske spørsmål. En mulighet er at IMDi etablerer en juridisk hjelpetelefon programrådgivere kan ringe dersom de er i tvil.
- Kommunens rekrutteringspolitikk kan bidra positivt til å etablere en større bredde i programrådgivernes faglige og erfaringsmessige bakgrunn. Programrådgiverne har gjennomgående lang erfaring fra en rekke ulike offentlige sektorer, men erfaring fra næringslivet er fortsatt sjelden. Sett i lys av at kommuner som har prioritert dette i forbindelse med ansettelser, også har en sterkere arbeidsretting, kan det være noe å strebe etter for flere.

- Regelmessig faglig påfyll og mulighet til å drøfte utfordrende saker med kollegaer er en forutsetning for jobben som programrådgiver. I tillegg til vanlig undervisningspreget virksomhet har mikrofora for erfaringsutveksling i den enkelte kommune eller mellom kommuner som samarbeider, vist seg å være positivt.
- Kompetanseheving knyttet til arbeidet med flyktninger og nyankomne innvandrere er et behov også når det gjelder andre involverte yrkesgrupper.

9. Fortsatt ubesvarte spørsmål

Vår evaluering er gjennomført kort tid etter at introduksjonsloven ble obligatorisk. Dette betyr at selv om en del spørsmål nå er belyst, og noen også besvart, gjenstår det fortsatt behov for mer kunnskap.

- Kvinner går i mindre grad enn menn over i arbeid etter avsluttet program, og innenfor den tidsrammen vår evaluering har hatt, ser det ut til at introduksjonsprogrammet har en positiv effekt på menns overgang til arbeid og utdanning, og at sammenhengen er positiv, men ikke statistisk sikker for kvinner. Samtidig er også tidligere deltakere som på referansetidspunktet fortsatt var i permisjon, inkludert i evalueringspopulasjonen, og tidspunktet for evaluering satt kort tid etter programslett. Vi har argumentert for at dette vil slå sterkere negativt ut for kvinner enn for menn, og at våre analyser derfor kan ha undervurdert programmets effekt for kvinner. Det er likevel grunn til å kartlegge nærmere hva slags tilbud kvinner gis innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, sammenliknet med menn. For å komme videre fra dagens kunnskapsstatus er det imidlertid nødvendig med bedre og mer detaljerte data på individnivå.
- Kort tid etter avsluttet program er en stor andel av de tidligere deltakerne i arbeid eller under utdanning. Dette er positivt, men vi ser også at mange jobber deltid – spesielt kvinner – og at ansettelsene hopper seg opp innenfor bestemte bransjer og næringer. Vi har heller ikke hatt muligheten til å analysere varigheten i arbeidsforholdene eller lønnsutviklingen slik den vil arte seg for de av deltakerne som er kommet i arbeid, på lengre sikt. Alt dette vil være viktige faktorer for å gjøre en mer kvalifisert vurdering av i hvilken grad introduksjonsprogrammet kan beskrives som en suksess eller ikke.
- Det er en selvstendig målsetting for introduksjonsprogrammet at deltakerne i størst mulig grad skal bli i stand til å forsørge seg selv og sin familie gjennom arbeidsinntekt. Våre data viser at sosialhjelpsavhengigheten er betydelig, også blant tidligere deltakere som er i arbeid. Når en av ti tidligere deltakere som var i heltids arbeid november 2006, like fullt mottok sosialhjelp samme måned, vitner det om to ting. For det første er det en sterk motivasjon for å være yrkesaktiv når inntekten likevel

ikke er tilstrekkelig til personens eller familiens behov. For det andre sluses mange av deltakerne inn i dårlig lønnede deler av arbeidsmarkedet. Det er rimelig å spørre hvordan dette på lang sikt vil påvirke motivasjonen for å bli i arbeidsmarkedet, dersom de likevel vil være avhengig av sosialhjelp hele eller deler av tiden.

- Vi har oppsummert tidligere studier der flyktninger og innvandrere under kvalifisering selv kommer til orde i kapittel 6, men det er etter vår oppfatning likevel viktig å prioritere en grundig kartlegging og analyse av deltakernes opplevelser i, og oppfatninger av, introduksjonsprogrammet. Programmet er en rettighet, men også en omfattende og tidkrevende plikt for nyankomne flyktninger. Å ivareta deltakernes rettssikkerhet under programdeltakelsen er derfor en viktig oppgave, spesielt sett i lys av den asymmetriske maktrelasjonen som eksisterer mellom en nyankommen flyktning og det norske velferdsapparatet. Spørsmål som i hvilken grad informasjon om klagerettigheter, muligheter for medvirkning og individuell tilrettelegging er ivare tatt for den enkelte i programmets oppstarts-, gjennomførings-, og avslutningsfaser, kan imidlertid vanskelig belyses skikkelig uten å snakke med dem det gjelder. Dette er kostnadskreven, men etter vår oppfatning trolig en god investering i programmets kvalitet.
- Det er i liten grad funnet statistisk sikre sammenhenger mellom kommunenes iverksetting av introduksjonsprogrammet på den ene siden, og deltakernes resultater på den andre. En mulig årsak er at programmet i så stor grad er iverksatt at variasjonene mellom kommunene på dette området, slik vi har målt dem, ikke er betydelige nok til at de slår ut i statistiske analyser. En alternativ forklaring er metodisk og knyttet til at mer enn halvparten av de kommunene vi har informasjon om, har sluset færre enn fire deltakere ut av program i evalueringsperioden. Dette gir et relativt begrenset utgangspunkt for å forklare variasjon i deltakernes sysselsetting. Dataene kan imidlertid med fordel hentes opp igjen på et senere tidspunkt, når flere deltakere er registrert ut av programmet og analysepopulasjonen dermed er noe større. Med hensyn til selve programinnholdet vil NIR, etter hvert som kommunenes registreringer kommer skikkelig i gang, dessuten kunne bli et nyttig verktøy for å analysere sammenhenger mellom programmets innhold (på individnivå) og deltakernes resultater.
- Det er per i dag usikkert hvor mange i rett og plikt-gruppen som ikke får tilbud om program av helsemessige eller andre årsaker. Foreliggende data tyder på at dette er et marginalt fenomen, men dataene er altså ikke sikre. Slik informasjon er viktig for å gi en bedre vurdering av introduksjonsprogrammets effekt. Kommunenes praksis på området, kommunal variasjon og hvordan kommunale rammebetingelser eventuelt påvirker hvor vid eller smal porten inn i programmet er, vil være et viktig tema for videre studier.

- Et program som evalueres i en oppgangskonjunktur, vil ha fått mye drahjelp i å sluse deltakere over i arbeid. Program og virkemidler som er effektive i perioder med stort behov for arbeidskraft, er ikke nødvendigvis like treffsikre under en nedgangskonjunktur. Det vil derfor være viktig å undersøke nærmere hvordan introduksjonsprogrammet presterer under ulike typer forhold.
- Introduksjonsprogrammet eksemplifiserer en type velferdsreform som har fått velferdsstatsteoretikere til å snakke om en ny forståelse av medborgerskap. Dette er et aktivt medborgerskap som i sterkere grad enn tidligere knytter rettigheter til plikter, og som stiller krav til borgernes medvirkning i utformingen av egne tjenester (Johansson og Hvinden 2007). Forholdet mellom plikter og retter er ofte tvetydig. Introduksjonsloven har styrket nyankomne flyktningers rettighetssituasjon i den forstand at de nå har rett til et omfattende kvalifiseringsprogram som skal bygge på deres egne behov, ønsker og forutsetninger. Vekten på brukermedvirkning og individuell tilpasning, både i introduksjonsloven og i velferdsstaten generelt, er i stor grad en respons på kritikk av velferdsstatens paternalistiske karakter, altså tanken om at velferdsstaten og dens yrkesgrupper i for stor grad har gjort sine normative prioriteringer gjeldende for brukerne på bekostning av disses egne og rett til å gjøre egne valg. Man tenker seg også at et tilbud som i større grad påvirkes av brukerne, vil holde høyere kvalitet. Men samtidig som rettigheter og medbestemmelse løftes opp, har introduksjonsloven medført at flyktningers liv blir styrt på et langt mer omfattende vis enn tidligere. Det skal legges mer eller mindre detaljerte planer for hva flyktninger skal foreta seg 30–37,5 timer i uken året rundt. Veiledningsmetodikken bygger på en tanke om å identifisere deltakernes egne mål og sammen komme fram til hensiktsmessige delmål og tiltak, men deltakerne velger verken målstyringslogikken eller den tilgjengelige tiltaksviften selv. Ei heller gis det rom for å velge mellom alternative tilbydere av kvalifiseringstilbud. Det er noe paradoksalt over den parallelle promoteringen av egne valg og plikten til tilpasning på introduksjonsprogrammets prinsipper. Hvordan denne dobbeltheten oppleves og fortolkes av dem som utsettes for den, og hvilken betydning det har for deres videre deltakelse i samfunnet, vil være sentrale spørsmål i en slik undersøkelse av introduksjonsprogrammet fra et deltakerperspektiv.

Litteratur

- Barth, E., B. Brantsberg og O. Raaum (2002), «Inntektsutvikling for innvandrere.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 19:135–146.
- Blom, Svein (1997), «Levekår blant ikke-vestlige innvandrere. Hvorfor er så mange ensomme?» *Samfunnsspeilet* nr. 4. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Boll Hansen, Eigil, Morten Fredriksen og Leena Eskelinen (2006), *Flytninge og familiesammenførtes integrasjon på arbeidsmarkedet. Har kommunernes integrasjonsinnsats betydning for integrasjonen?* København: AKF forlaget.
- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2005), *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus*. TemaNord 2005. Nordisk Ministerråd.
- Djuve, Anne Britt (2007), *Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 2007:26.
- Djuve Anne Britt og Kåre Hagen (1995), *Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2007a), *Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – like løsninger?* TemaNord 2007:575. Nordisk Ministerråd.
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2007b), «Integreringspolitikk i endring». Kapittel 9 i Dølvik, Jon Erik m.fl., red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2006), «Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningtjenesten.» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 4:210–222.
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2005), *De vil nok det samme. Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 491. Oslo: Fafo.

- Djuve, Anne Britt, Hanne C. 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 Hanne C. Kavli (2000), *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Fafo-rapport 344. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997), *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234. Oslo: Fafo.
- Drøpping, Jon Anders og Hanne C. Kavli (2002), *Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 387. Oslo: Fafo.
- Entzinger, Han (2004), *Integration and orientation courses in a European perspective*. Expert report written for the Sachverständigenrat für Zuvandrung und Integration.
- Galloway, Taryn Ann (2006), *The Labor Market Integration of Immigrant Men and Women*. SSB Discussion Papers No. 483.
- Hamre, Jørn Ivar (2006), *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2004 – Dokumentasjon og analyse av effekter november*. SSB-rapport 2006/27.
- Hardoy, Ines. (2003), *A study of the effect of labour market programs for youths in Norway using propensity score matching*. Manuskript, EALE2003.
- Husted, Leif og Eskil Heinesen (2004), *Benchmarkanalyse af kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*. København: AKF-forlaget.
- Johansson, H. og B. Hvinden (2007), «What do we mean by active citizenship?» I: Hvinden og Johansson, red., *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.
- Jessen, J. T. (2005), «Forvaltningen og brukerne». I: Bay, Hatland, Hellevik og Koren, red., *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvinge, Torunn og Anne Britt Djuve (2006), *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere – Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.

- Kavli, Hanne C. (2004), *Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom intervjuer og registerdata*. Fafo-notat 2004:24. Oslo: Fafo.
- Kavli, Hanne C. (2002), «From cooking class to carpentry shop». I: *Barrierer på arbeidsmarkedet for kvinner med innvandrerbakgrunn*. ANP 2004:706. København: Nordisk Ministerråd.
- Lappegård, Trude (2001), «Fruktbarhet blant innvandrerkvinner: Myter og fakta.» *Samfunnsspeilet*, 2. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lund, Monica (2003), *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414. Oslo: Fafo.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy. The dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Mathisen, Bjørn (2007 under utgivelse), *Monitor for introduksjonsordningen 2007*. Rapport . Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Møller, Simon Skovgård, og Anders Rosdahl (2006), *Indvandrere i job. Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere*. København: Socialforskningsinstituttet 06/07.
- Rosdahl, Anders (2004), Aspekter ved integrationsindsatsen i seks kommuner – en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ undersøgelse. Arbejdsrapport 3:2004. København: Socialforskningsinstituttet.
- Røed, Knut, Hege Torp, Irene Tuveng og Tao Zhang (2000), *Hvem vil og hvem får delta? Analyser av rekruttering og utvelgelse av deltakere til arbeidsmarkedstiltak i Norge på 1990-tallet*. Rapport 4/2000. Oslo: Frischsenteret.
- Schierenbeck, Isabel (2004), «En välfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och indvandrarklienter» I: Borevi, Karin og Per Strömblad, red., *Engagement, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. SOU 2004:49. Stockholm.
- Svantesson, E. og T. Aranki (2006), *Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work?* Working paper series no 3. Örebro Universitet, Sverige
- Varvin, Sverre (2006), «Utredning og anamneseopptak.» I: Dahl, Solveig, Nora Sveaas og Sverre Varvin, red., *Psykiatrisk og psykososialt arbeid med flyktninger – veileder*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

Winter, Søren C. (2005), Effekter af sagsbehandling: Relationen mellem implementering og effekter i dansk integreringspolitik. Paper til Nordisk statsvitenskapsforbunds XIV forskningskonferanse i Reykjavik 11.–13. august 2005.

Østby, Lars (2004), *Innvandrere i Norge – Hvem er de, og hvordan går det med dem?* Notater 2004/66.

Offentlige dokumenter og utredninger

Integrationsverket (2007:05), *Ett förlorat år. En studie och analys av innsatser och resultat under introduktionens första 12 månader*. Integrationsverkets stencilserie 2007:05.

Integrationsverket (2006a), *Rapport integration 2005*.

Integrationsverket (2006b), *Fickfakta. Statistik om integration*.

Integrationsverket (2006:03), «*Den aktive deltagaren*» – *Intervjuundersökning kring introduktionen av nyanlända invandrare*.

Integrationsverket (2005), *Nyanlända kommenterar introduktionen. Resultat av NKI brukarundersökning för flyktingar och invandrare som avslutat introduktionen 2004*. Stencilserien 2005:1.

Integrationsverkets rapportserie (2004:1), *Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet*.

Integrationsverkets rapportserie (2003:02), *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002*.

Integrationsverkets rapportserie (2002:04), *Hur togs de imot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*.

Integrationsverket (2001), *Nöjd-Kund-Index – en brukarorienterad undersökning*, Integrationsverkets rapportserie 2001:08.

Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration (2005) *Årbog om udlendinge i Danmark 2005. Status og udvikling*

Rambøll Management (2006), «*Introduksjonsprogrammet er for mainstreamflyktninger*» – *undersøkelse av introduksjonsprogrammet overfor målgrupper med særskilte behov*. Forskningsnotat av Rambøll Management på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

- Rambøll Management (2005), *Integration i utvikling. Evaluering af kommunernes implementering af introduktionsloven*. Ministriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Rambøll Management (2006), *Introduksjonsprogrammet er for mainstreamflyktninger. Undersøkelse av introduksjonsprogrammet overfor målgrupper med særskilte behov*. <http://imdi.no/upload/Forskningsnotat.pdf>
- Utlendingsdirektoratet (2004), *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Statusrapport 2004 fra Utlendingsdirektoratet (per 31.12.04)*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Utlendingsdirektoratet (2005a), *Kommuners iverksetting av introduksjonsordning for nyankomne. Statusrapport per 31.12.2004*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Utlendingsdirektoratet (2005b), *Introduksjonsordning i utvikling. Statusrapport om kommuners arbeid med nyankomne innvandrere per 1. september 2005*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.

Vedlegg 1 Data og metoder

1 Registerdatabasert resultatstudie

Den registerbaserte delen av evalueringen bygger på tre datakilder. Disse presenteres kort nedenfor. Analysen av introduksjonsprogrammets effekt for overgang til arbeid eller utdanning bygger på etablering av to sammenlikningsgrupper av nyankomne flyktninger og innvandrere som av ulike årsaker ikke har deltatt i introduksjonsprogram. Framgangsmåten for etableringen av disse to gruppene presenteres også i de følgende avsnittene.

Datakilder

A KOSTRA

Data om deltakere på introduksjonsprogrammet er innsamlet fra kommunene gjennom KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering). Dette er et nasjonalt informasjonssystem som gir opplysninger om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder. Rapporteringen skjer per 31.12 hvert år. De fleste kommuner har egne fagsystemer hvor data hentes fra, mens noen kommuner rapporterer inn på elektronisk skjema. Skjemaet inneholder opplysninger om når personen startet i programmet (startdato), når det ble avsluttet (stoppdato), og hvilke kurs og yrkesforberedende tiltak mottakeren har deltatt på i løpet av rapporteringsåret. I tillegg gis det en status ved årsslutt (status program). Følgende kategorier benyttes: avsluttet på grunn av endt program, avbrutt på grunn av lønnet arbeid, avbrutt på grunn av flytting, avbrutt på grunn av uteblivelse, avbrutt/oppsigelse på grunn av sykdom/permisjon, deltakelsen er ikke avsluttet i løpet av rapporteringsåret.

B System for persondata

System for persondata (SFP) er en samling av datafiler basert på administrative data. Samlingen inneholder personopplysninger for bosatte i alderen 16–74 år innenfor områder som arbeidsmarked, lønn, utdanning, trygd og andre typer av inntekter. Disse

opplysningene refererer til et gitt tidspunkt i november hvert år. Ved hjelp av SFP kan man utarbeide konsistente data for ulike aktiviteter og tilstander, som for eksempel mellom arbeid, studier og ledighet. De fleste variablene hentes direkte fra de ulike grunnlagsregistrene fra blant annet skattemyndighetene, Rikstrygdeverket og Actat (NAV), mens enkelte må konstrueres ved å kombinere data fra ulike kilder.

C Den registrerte sysselsettingsstatistikken

Dataene som inngår i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, omfatter alle bosatte personer i alderen 16–74 år. Det blir angitt om disse er sysselsatte, det vil si lønnstakere eller selvstendige, eller ikke sysselsatte. Referansetidspunktet er en gitt uke i november. For å bli klassifisert som sysselsatt i statistikken ligger de samme kriterier til grunn som de som benyttes i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), nemlig at personen har utført arbeid av minst en times varighet i referanseuken, eller var midlertidig fraværende fra slikt arbeid. Hovedkilden til data om lønnstakere er Arbeidstaker – arbeidsgiverregisteret (AA-registeret) påkoblet lønnsinformasjon fra LTO. AA-registeret er knyttet til administreringen av sykelønnsordningen for lønnstakere, mens LTO er Skattedirektoratets register over lønns- og trekkoppgaver. Verneplikts- og Siviltjenesteregisteret omfatter alle vernepliktige i Forsvaret samt sivilarbeidere, og administreres av Vernepliktsverket og Siviltjenesteadministrasjonen. For kontroll av opplysninger om dateringer til lønnstakerforholdene, og tilleggsinformasjon om jobb- og bedriftsrelaterte variabler, benyttes lønnsregistre for ansatte i stat og kommune (Personal Administrativt Informasjonssystem, Statens tjenstemannsregister og data fra arbeidsgiverforeningen NAVO), lønnsstatistikken for privat sektor, Sykefraværsregisteret og arbeidssøkerregisteret (ARENA).

Selvstendig næringsdrivende klassifiseres ved hjelp av opplysninger om næringsinntekt i Selvangivelsesregisteret, som eies av Skattedirektoratet. Registeret omfatter alle personer over 13 år og består av utvalgte opplysninger fra selvangivelsene.

Hva måles og hvordan?

Tilpasningen på arbeidsmarkedet er målt medio november 2006. En tenkt deltaker som startet i programmet 01.09.2004 og gjennomførte hele programperioden uten permisjoner eller andre avbrudd, vil da ha vært ute av programmet i ca. 2,5 måneder på vårt evalueringstidspunkt. I praksis har imidlertid deltakere startet både før og etter at programmet ble obligatorisk, noen har fått et forlenget program, noen har fått permisjon fra programmet, og noen har avsluttet programmet før to fulle år er gått. Utgangspunktet for våre analyser er derfor *deltakere som i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 har avsluttet program*. Dette betyr at deltakerne som inngår i analysene, har relativt *ulik tid på program* bak seg. Opplysninger om programdeltakerne er innrapportert gjennom KOSTRA. Dette skjer ved årets slutt. Det vil si at referansetidspunktet for

informasjonen er 31. desember. Dataene inneholder en start- og en eventuell stoppdato for hver av deltakerne. Har deltakeren hatt en pause fra programmet i løpet av året, vil ikke det kunne avdekkes med det datamaterialet vi har til rådighet. Det er med andre ikke mulig å konstruere et forløp for programdeltakelsen hvert enkelt år, eller å legge inn aktiv tid i programmet som en del av analysene. Dette påvirker kvaliteten på beregningen av varighet på programmet. Når opplysninger fra NIR foreligger, vil det være mulig å kartlegge hvor lenge ulike grupper har vært inne på programmet, og hvilken betydning dette har for overgangen til arbeid eller utdanning. Per i dag er imidlertid datamaterialet for dårlig til å gjennomføre disse analysene.

De tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet identifiseres via KOSTRA, og personnummer brukes til å koble på opplysninger om tilpasningen på arbeidsmarkedet fra ulike administrative registre. I tillegg til at man slipper å utføre en kostnadskreven spørreundersøkelse blant tidligere deltakere i programmet, sikrer dette informasjon for hele den aktuelle gruppen.

Ved hjelp av Rikstrygdeverkets Arbeidstakerregister (AA-registeret) og Aetats register over arbeidssøkere (ARENA) vil tilpasningen på arbeidsmarkedet beskrives ut fra følgende fire hovedkategorier:

Status på arbeidsmarkedet	Beskrivelse
1 Sysselsetting	Registrert med et aktivt ansettelsesforhold på evalueringstidspunktet. Statusen fanger (delvis) opp virksomhet som selvstendig næringsdrivende.*
2 Arbeidsmarkedstiltak	Registrert som deltaker på enten et ordinært arbeidsmarkedstiltak eller et tiltak rettet mot yrkeshemmede.
3 Arbeidsledighet	Registrert som arbeidssøkere, men ikke deltakere på tiltak.
4 Annet	Personer som ikke fanges opp i de to registrene.

* Opplysningene som identifiserer selvstendig næringsvirksomhet i statistikken, er hentet fra ett år før referansetidspunktet, som følge av lang produksjonstid på opplysningene. Det betyr at for å bli definert som selvstendig næringsdrivende må personen ha inntjent inntekt fra næringsvirksomhet i 2005. Overgang

Nærmere om deltakergruppen og sammenlikningsgruppen

Som referert i kapittel 5.4 er det definert en sammenlikningsgruppe med utgangspunkt i personer som ble bosatt før introduksjonsordningen trådte i kraft, men som ellers har tilsvarende kjennetegn som deltakergruppen. For å konstruere en sammenlikningsgruppe som avviker minst mulig fra deltakergruppen, setter vi sammen en gruppe som har lik fordeling av de egenskapene som har betydning for deltakernes sannsynlighet for å være i arbeid eller under utdanning. Vi har begrenset populasjonen av deltakere til kun å omfatte innvandrere fra de åtte største landgruppene (Somalia, Afghanistan, Irak, Russland, Iran, Liberia, Serbia-Montenegro og Burma). I tillegg må personene ha

en botid på referansetidspunktet i november 2006 fra ett til seks år, og være i alderen 16 til 49 år.

Sammenlikningsgruppen består dermed av personer som er matchet på individnivå etter følgende kjennetegn: landbakgrunn, kjønn, alder inndelt i kategoriene 16–29 år, 30–39 år, 40–49 år, innvandringsbakgrunn inndelt i flyktninger eller familiegjenforente og botid på referansetidspunktet november 2002. Det vil si at sammensetningen av den gruppen som har avsluttet introduksjonsprogrammet, og sammensetningen av sammenlikningsgruppen er identisk når det gjelder disse variablene. For å få mest mulig like grupper plukker vi for hver enkelt person i deltakergruppen en person fra sammenlikningsgruppen som har tilsvarende landbakgrunn, innvandringsårsak, alder, kjønn og botid. Dette er kjennetegn ved personene som første del av analysen avdekket påvirket overgangen til jobb og utdanning. På samme måte plukker vi personer fra sammenlikningsgruppen.

A Deltakergruppe

Gruppen av deltakere i introduksjonsprogrammet er avgrenset til å gjelde personer som påbegynte programmet etter 1. september 2004, og som ved utgangen av august 2006 enten hadde gjennomført hele introduksjonsprogrammet eller sluttet.

B Sammenlikningsgruppe: personer med tilsvarende oppholdsgrunnlag, landbakgrunn og botid som deltakergruppen per 1. september 2000

Her tar vi utgangspunkt i personer som ble bosatt før introduksjonsloven trådte i kraft, og undersøker deres arbeidsmarkedsstatus medio november 2002. I likhet med de tidligere deltakerne vil medlemmene av sammenlikningsgruppen på dette tidspunktet ha ulik botid i Norge. Sammensetningen av gruppen tar derfor høyde for dette, i tillegg til de andre egenskapene som er nevnt over. Innvandrernes tilpasning på arbeidsmarkedet måles ved hjelp av det samme datagrunnlaget som benyttes for å etablere statuser for deltakergruppen medio november 2006. Siden situasjonen på arbeidsmarkedet vil være forskjellig på de to tidspunktene, vil det også bli kontrollert for både tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet på lands- og kommunenivå.

Kobling av datasett

I noen deler av undersøkelsen har vi knyttet informasjon om kommunenes organisering og iverksetting av introduksjonsprogrammet til informasjon om hvordan det er gått med de deltakerne som deltok i program i den aktuelle kommunen. Dette er gjort på følgende måte:

Hver deltaker som har avsluttet et introduksjonsprogram i perioden (identifisert gjennom KOSTRA), er koblet til mellomledersurveyen. Vi får dermed relevant informasjon om programkommunens organisering og iverksetting av introduksjons-

programmet koblet til den enkelte deltaker. Av de 4053 deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 01.09.2004 til 01.09.2006 for landet som helhet, har vi informasjon fra mellomledernivået i programkommunen for totalt 3355 personer, eller 83 prosent av de deltakerne som avsluttet programmet i perioden. Av disse har 2948 deltakere fullført introduksjonsprogrammet, enten ved at de har avsluttet programdeltakelsen på grunn av tilbud om lønnet arbeid, eller ved at de har brukt opp den tiden de har til rådighet i programmet.

I analysene er det videre tatt hensyn til årsaken til avsluttet program og tid i programmet. Deltakere som er registrert med sykdom eller permisjon som årsak til avbrutt program, er ikke tatt med i analysene. Mange av disse deltakerne er kvinner med permisjon i forbindelse med barnefødsler og omsorg for barn under ti måneder. Det er dermed lite hensiktsmessig å inkludere dem i en analyse av hvilke tiltak og metoder som virker eller ikke. Det virker heller ikke rimelig å evaluere kommunespesifikke trekk ved organisering og implementering for tidligere deltakere som har mindre enn en viss periode i program bak seg. Vi har skjønnsmessig satt en nedre grense på 90 dager i program for å inkluderes i analysene. Samlet sett gir dette en analysepopulasjon på drøyt 2800 tidligere deltakere.

2 Websurvey blant mellomledere og programrådgivere i alle bosettingskommuner

Vi har gjennomført to kvantitative websurveyer i samtlige kommuner som har bosatt flyktninger etter avtale med UDI eller IMDi i 2004, 2005 eller 2006. Totalt omfattet dette 258 kommuner, som ble invitert til å delta i undersøkelsen. Webbaserte surveyer er et relativt nytt metodisk verktøy innenfor samfunnsvitenskapen. Utfyllingen på web gir kvalitetssikring sammenliknet med postale undersøkelser gjennom umiddelbar tilbakemelding til respondenten hvis han eller hun uforvarende hopper over et spørsmål. I tillegg er det pedagogisk og lite kostnadsdrivende å legge inn noen åpne spørsmål der respondentene har mulighet til å kommentere og fylle inn supplerende informasjon om temaet. Mange av respondentene har brukt kommentarfeltene til å utdype og reflektere rundt en del av de mer åpne spørsmålene vi stiller. Slike utdypinger har vært svært nyttige i analysearbeidet fordi de har gitt en ekstra innsikt i respondentens svar.

Tidsperiode og gjennomføring

Mellomlederundersøkelsen ble pilotert i desember 2006 blant et mindre utvalg kommuner som på forhånd hadde akseptert å teste ut og kommentere skjemaet. Deretter ble selve mellomledersurveyen gjennomført over tre uker i perioden 8. januar til og

med 26. januar. Det ble gjennomført tre typer tiltak for å sikre en høy svarprosent. En del kommuner hadde vansker med å åpne Questback skjemaet på grunn av brannmurer i kommunens datasystemer. De fikk tilsendt spørreskjemaet per post, og deres svar ble deretter lagt inn manuelt i datafilen. Det ble sendt to e-postpurringer, og avslutningsvis ble de som ikke hadde svart etter to purringer, per e-post kontaktet direkte over telefon av forskerne i prosjektet. Dette var svært effektivt og resulterte i markert høyere svarprosent enn det vi ellers hadde kunnet forvente.

Spørreundersøkelsen blant programrådgivere ble gjennomført over sju uker, i perioden 31. januar til og med 15. mars. Det ble gjennomført to typer tiltak for å sikre en høy svarprosent. For det første ble det sendt ut tre e-postpurringer. For det andre tok de involverte forskerne direkte kontakt over telefon med de kommunene der ingen på programrådgivernivået hadde svart. I likhet med i mellomlederundersøkelsen oppklarte dette en del feilsendinger og økte svarprosenten i strategiske deler av utvalget slik at antallet kommuner som ellers hadde falt ut av undersøkelsens andre del, ble redusert til kun 26 kommuner.

Mellomledere

Den første undersøkelsen ble rettet mot mellomledere i det kommunale flyktningarbeidet. Spørsmålene dreide seg først og fremst om de mer overordnede sidene ved kommunens iverksetting av introduksjonsprogrammet og hvordan kommunen har organisert selve arbeidet. Det stilles blant annet spørsmål om hvor introduksjonsprogrammet er forankret, hvilke aktører som samarbeider, hvordan kommunen har iverksatt introduksjonsprogrammet, ulike arbeidsmetoder som brukes, hva kommunen har lyktes spesielt godt med, og hvilke eventuelle utfordringer kommunen har stått overfor.

Mellomlederne ble identifisert ved hjelp av IMDIs regionkontorer og mottok et informasjonsbrev om undersøkelsen der vi beskrev hvem vi ønsket kontakt med. På denne måten kunne kontaktlistene rettes opp fortløpende i tråd med tilbakemeldinger fra kommunen om hvem som passet best til vår respondentbeskrivelse. Vi søkte å identifisere de personene som hadde god nok kontakt med både saksbehandlernivået og administrativ/politisk ledelse innenfor området til å kunne besvare relativt detaljerte spørsmål om organisering, administrativ og politisk ledelse, samarbeid med andre aktører og iverksetting av programmets hovedelementer.

Mellomlederundersøkelsen har en svarprosent på 86, et svært godt resultat. Kommunene i undersøkelsen skiller seg ikke på noen vesentlig måte fra alle bosettingskommuner i perioden verken med hensyn til antall bosatte flyktninger etter avtale med Utlendingsdirektoratet, kommunens sentralitet eller andel ikke-vestlige innvandrere i kommunens befolkning (jf. tabellene 2,3 og 4).

Tabell 1. Svarprosent, mellomledere

	Mellomledere
Antall bosettingskommuner 2004, 2005, 2006	256
Antall besvarelser	221
Svarprosent	86 %

Tabell 2. Antall og andel kommuner, etter antall bosatte flyktninger i 2004, 2005 og 2006

	Antall, uni- vers	Prosent, uni- vers	Antall, utvalg	Prosent, utvalg
1-10	49	18,8	51	23,3
11-20	70	26,8	50	23,7
21-50	73	28,0	66	30,7
51 +	69	26,4	48	22,3
Total	261	100,0	215	100,0

Tabell 3. Antall og andel kommuner, etter kommunens sentralitet

	Antall, uni- vers	Prosent, uni- vers	Antall, utvalg	Prosent, utvalg
0A	15	5,7	13	5,9
0B	60	23,0	50	22,6
1A	15	5,7	11	5,0
1B	18	6,9	16	7,2
2A	39	14,9	30	13,6
2B	26	10,0	19	8,6
3A	88	33,7	82	37,1

Tabell 4. Antall og andel kommuner, etter andel ikke-vestlige innvandrere i kommunen

	Antall, uni- vers	Prosent, univ- ers	Antall, utvalg	Prosent, utvalg
0,8–2,4 prosent	66	25,3	53	24,0
2,4–2,9 prosent	58	22,2	48	21,7
3,0–3,95 pro- sent	67	25,7	55	24,9
3,96 prosent +	70	26,8	52	23,5
Total			208	94,1
Missing	13	5,9

Programrådgivere

På saksbehandlernivå ble undersøkelsen sendt ut til *opptil fire programrådgivere i hver kommune*, som var identifisert av sine respektive ledere. De fikk i all hovedsak spørsmål som har med den enkeltes arbeidshverdag å gjøre, og konkrete erfaringer og refleksjoner som kan oppstå i møtet mellom bruker og byråkrat innenfor de rammene som introduksjonsloven setter. Dersom det var færre enn fire programrådgivere i kommunen, eller dersom mellomleder var den eneste med programrådgiveransvar, ble han eller hun bedt om å oppgi sitt eget navn på nytt. Den endelige listen av personer med programrådgiveroppgaver bestod av 366 personer. Etter to webbaserte og en telefonisk purring ble det oppnådd 84 prosent svar. I alt har 97 respondenter, eller 32 prosent av programrådgiverne i nettoutvalget, også besvart første del av undersøkelsen i egenskap av å være mellomleder i kommunen.

I nærmere 60 prosent av kommunene er det bare én programrådgiver som har besvart undersøkelsen. I nesten 30 prosent av kommunene er det to besvarelser, mens litt over 10 prosent av kommunene kan skilte med tre eller flere programrådgivere i datafilen. Sett i lys av at nærmere halvparten av kommunene i utvalget har bosatt under 20 flyktninger de siste tre årene, er det kanskje ikke overraskende at antallet programrådgivere er relativt lavt.

Tabell 5. Svarprosent, programrådgivere

	Programrådgivere
Antall oppgitte programrådgivere	366
Antall kommuner	195
Antall besvarelser	307
Svarprosent	84 %

På vei fra mellomleder- til programrådgivernivået mistet vi 26 kommuner. Dette betyr at vi har programrådgivernivået representert i 76 prosent av alle kommuner som har bosatt flyktninger i perioden fra 2004 til 2006. Det er fortsatt en akseptabel svarprosent, uten konsekvenser for representativiteten i utvalgets sammensetning (på de forholdene som er referert over). Det er en noe større utfordring at vi ikke har en fullstendig oversikt over hvor mange programrådgivere som finnes i kommunene. Vi vet dermed ikke hvor representativt vårt bruttoutvalg, og nettoutvalg, av programrådgivere er for gruppen av programrådgivere i bosettingskommuner sett under ett. Det er imidlertid rimelig å anta at vi har innhentet svar fra en større andel av programrådgiverne i de små bosettingskommunene enn i de store. Det vil derfor hefte noe større usikkerhet ved de av analysene som tar utgangspunkt i programrådgiversurveyen, enn i de som bygger på mellomledersurveyen.

Tabell 6. Antall og andel kommuner, etter hvor mange programrådgivere som har deltatt i undersøkelsen

	Antall	Prosent
1 programrådgiver	116	60
2 programrådgivere	56	29
3 programrådgivere	14	7
4 programrådgivere	8	4
5 programrådgivere	1	0,5
Total antall kommuner	195	100,0

3 Kvalitativ dybdestudie i åtte kommuner

Formålet med den kvalitative dybdestudien i åtte kommuner har vært å få rikere kunnskap om ulike måter å organisere arbeidet med introduksjonsordningen på, med særlig vekt på hva som hemmer og fremmer implementeringen av introduksjonslovens virkemidler.

De fire første kommunebesøkene ble gjennomført i februar og mars, ytterligere tre i mai og et siste i august 2007. Under alle kommunebesøkene har vi gjennomført intervjuer på leder-/mellomledernivå i det lokale introduksjonsprogrammet. Vi har også gjort gruppeintervjuer med programrådgivere, lærere og andre medarbeidere. I tillegg har vi intervjuet et mindre antall deltakere. Totalt har vi snakket med:

- 11 ledere/mellomledere i 8 ulike kommuner (i en av kommunene var mellomleder også programrådgiver)
- 21 programrådgivere, 14 lærere, 1 helsesøster og 1 NAV-arbeid-medarbeider fordelt på 11 gruppeintervjuer og 2 enkeltintervjuer i 8 kommuner
- 10 deltakere fordelt på 7 enkeltintervjuer og 1 gruppeintervju i 4 ulike kommuner
- I 7 av kommunene samlet vi også inn anonymiserte individuelle planer fra ulike saksbehandlere, totalt 78 planer

I utvelgelsen av besøkskommuner la vi vekt på å både inkludere kommuner som har deltatt i tidligere pilotprosjekter, og kommuner som har innført introduksjonsordningen senere i forbindelse med at introduksjonsloven ble innført. De kommunene vi har besøkt, er Bærum, Drammen, Harstad, Lier, Nord-Aurdal, Skien, Voss og Østensjø bydel i Oslo.

De fire første kommunene ble valgt ut med basis i erfaringer fra Fafos tidligere evalueringer av kommuner som deltok i UDIs prøveprosjekter forut for innføringen av introduksjonsloven. Vi ønsket å besøke kommuner som hadde relativt lang erfaring fra å jobbe med introduksjonslovens virkemidler, men etter noe ulike modeller. De øvrige fire kommunene ble valgt ut med basis av den informasjonen websurveyen hadde gitt ut, og oppfølgende telefonsamtaler. Vi vektla også her å inkludere kommuner med erfaring fra ulike organisasjonsmodeller, og kommuner som hadde opplevd problemer med innføringen av enkelte virkemidler. Vi har også tilstrebet spredning når det gjelder kommunestørrelse og geografi.

Allikevel er de minste kommunene underrepresentert i vårt utvalg. Der er mange kommuner som tar imot en håndfull flyktninger, og som har en person i halv stilling med ansvar for disse. Disse har vi ikke besøkt, men vi har snakket med noen av dem på telefonen. I 30 prosent av kommunene jobber mellomlederen også som programrådgiver, dette gjelder bare én av våre besøkskommuner. Vår vurdering var at vi ville få mindre utbytte av å besøke disse mindre kommunene enn de litt større, dels fordi det er færre personer å snakke med, dels fordi deltakerne ofte får hele eller deler av programmet sitt i en større nabokommune. Flere av de kommunene vi har besøkt, har imidlertid solgt tjenester til mindre nabokommuner.

Dette er en type utvalgsstrategi som gir relativt stor variasjon. Dette gir oss to typer informasjon: For det første gir det oss detaljerte beskrivelser av hvert enkelt case. I denne forbindelse betyr det informasjon om hvordan introduksjonsprogrammet implementeres i en rekke høyst ulike kommuner. For det andre kan vi se mønstre som er felles for et flertall av kommunene til tross for innbyrdes forskjeller. Når vi finner slike fellestrekk i et såpass heterogent utvalg, er det god grunn til å tro at disse funnene kan generaliseres.

Vi gjennomførte tre ulike typer intervjuer i kommunene:

- Intervjuer med ledere/mellomledere (seks på tomannshånd, to gruppeintervjuer). I disse intervjuene fokuserte vi på implementeringen av de ulike virkemidlene i introduksjonsordningen. Vi snakket særlig om følgende elementer: heldags-/helårsprogram, fraværsregler, introduksjonsstøtte, start innen tre måneder etter bosetting, kartlegging, individuell plan, brukermedvirkning, individuell tilrettelegging, tiltaksviften og tett oppfølging. Hvordan og i hvilken grad har kommunene implementert virkemiddelet? Hvordan vurderer de virkemiddelet? Hvilke faktorer har hemmet og fremmet implementering? I tillegg tok vi i intervjuene opp erfaringer med ulike organisasjonsformer og spørsmål knyttet til kompetanse og kompetanseutvikling.
- Gruppeintervjuer/fokusgrupper med programrådgivere, lærere og annet fagpersonale (stort sett med tre–fire informanter til stede, i noen tilfeller to og ved ett tilfelle på tomannshånd). Disse intervjuene ble strukturert rundt presentasjonen av

tre tenkte deltakercase. Gjennom å diskutere hvordan saksbehandlerne og lærerne ville forholde seg til disse tenkte deltakerne, fikk vi fram informasjon om konkrete arbeidsmåter i kommunene samt mer generelle refleksjoner rundt det konkrete arbeidet med introduksjonsordningen. Temaer som ble særlig berørt, var bosettingsfasen, deltakere med motivasjonsproblemer, deltakere med psykiske problemer, arbeid med individuell plan, samarbeid mellom faggrupper, brukermedvirkning, deltakere som er analfabeter, deltakere med store omsorgsoppgaver og deltakere med høyere utdanning. I tillegg snakket vi mer generelt om temaer som fraværsføring, individuell tilpasning av norskundervisning, kompetanser og kompetanseutvikling.

- hånd bedt de aktuelle lederne om å finne fram til deltakere med relativt lang fartstid i programmet og med tilstrekkelig norskkompetanse til at intervjuene kunne foregå uten bruk av tolk. Intervjuene med deltakerne søkte å kartlegge deres «karrierer» i introduksjonsprogrammet gjennom spørsmål om kontaktperson, arbeid med individuell plan, tiltak/kurs den enkelte hadde vært med på, introduksjonsstønad og fraværsregler. Vi satte også av tid til å snakke om hvordan de hadde opplevd tiden på program, hva de vurderte som positivt og negativt, og framtidsutsikter.

Vedlegg 2 Regresjonstabeller til kapittel 5

Forklaringsvariabler benyttet i modell 1 til 6

Kjønn		kvinne
Alder	30–39	Referansekategori
	16–29	alder_1629
	40–49	alder_4049
Botid på referansetidspunktet	3–4 år	Referansekategori
	1–2 år	botid_01
	2–3 år	botid_02
	4–5 år	botid_04
	5–6 år	botid_05
	6–7 år	botid_06
Barn under 7 år		barn_u7
To barn eller flere under 18 år		barn_fl1
Innvandringsgrunn (flyktning)		flykt
Sentralitet	Mest sentrale kommuner	Referansekategori
	Minst sentrale kommuner	sentral_0
	Mindre sentrale kommuner	sentral_1
	Noe sentrale kommuner	sentral_2
Sivilstatus		gift
Ledighetsrate, økonomisk region		lrate
Ledighetsrate ² , økonomisk region		lrate2
Andel ikke-vestlige innvandrere, økonomisk region		innvrate
Andel sysselsatte ikke-vestlige innvandrere, økonomisk region		syssrate
Deltakelse på introduksjonsprogrammet*		prog
Landbakgrunn	Irak	Referansekategori
	Somalia	l_somalia
	Afghanistan	l_afghan
	Russland	l_russland
	Iran	l_iran
	Liberia	l_liberia
	Serbia	l_serbia
	Burma	l_burma
	Annet	l_resten

* Inngår i modellene 3 og 4.

Modell 1. Deltakernes overgang til sysselsetting/utdanning

	B	S.E.	Sig.
Intercept	0.5062	0.7336	0.4902
Kvinne (ref: Mann)	-0.9820***	0.0898	<.0001
alder_1629 (ref: 30-39 år)	0.1378	0.1008	0.1716
alder_4049	-0.1923	0.1162	0.0979
botid_01 (ref: 3 år)	-0.4768	0.5420	0.3791
botid_02	-0.3403**	0.1398	0.0150
botid_04	-0.0266	0.0965	0.7826
botid_05	-0.2074	0.1503	0.1676
botid_06	-0.6062**	0.2963	0.0407
barn_u7	-0.3745***	0.1261	0.0030
barn_fl1	0.0380	0.1132	0.7369
flykt	0.6045***	0.1235	<.0001
sentral_0	0.1771	0.1566	0.2580
sentral_1	-0.1205	0.1685	0.4748
sentral_2	-0.0322	0.1174	0.7841
gift	-0.3100***	0.0981	0.0016
lrate	-0.6949	0.3875	0.0729
lrate2	0.1425	0.0816	0.0807
innvrate	-0.0032	0.0105	0.7586
sysstrate	0.0176**	0.0081	0.0309
l_somalia	-0.4375***	0.1311	0.0008
l_afghan	0.3214**	0.1467	0.0285
l_russland	-0.0577	0.1643	0.7254
l_iran	0.3108	0.1782	0.0811
l_liberia	0.2984	0.2071	0.1497
l_serbia	0.6135***	0.2408	0.0109
l_burma	0.3258	0.2464	0.1861
l_resten	0.5062	0.7336	0.4902

*** Signifikant på 1 prosent-nivå.

** Signifikant på 5 prosent-nivå.

Modell 2. Deltakernes overgang til sysselsetting

	B	S.E.	Sig.
Intercept	-1.0596	0.7152	0.1385
kvinne	-1.0077***	0.0911	<.0001
alder_1629	-0.2110**	0.0992	0.0335
alder_4049	-0.2343**	0.1167	0.0447
botid_01	-1.4463**	0.6151	0.0187
botid_02	-0.4808***	0.1411	0.0007
botid_04	-0.0270	0.0935	0.7730
botid_05	-0.0932	0.1510	0.5372
botid_06	-0.5213	0.3087	0.0913
barn_u7	-0.3475***	0.1305	0.0077
barn_fl1	-0.1647	0.1156	0.1540
flykt	0.5614***	0.1283	<.0001
sentral_0	0.3273**	0.1501	0.0292
sentral_1	-0.0430	0.1674	0.7971
sentral_2	0.0590	0.1153	0.6090
gift	0.0870	0.0972	0.3706
lrate	-0.8697**	0.3656	0.0174
lrate2	0.1813**	0.0763	0.0175
innvrate	0.0215**	0.0103	0.0361
syssrate	0.0357***	0.0081	<.0001
l_somalia	-0.4526***	0.1322	0.0006
l_afghan	0.2286	0.1416	0.1064
l_rusland	0.0811	0.1620	0.6168
l_iran	0.1354	0.1731	0.4339
l_liberia	-0.7739***	0.2057	0.0002
l_serbia	1.0293***	0.2366	<.0001
l_burma	0.1846	0.2332	0.4285
l_resten	-1.0596	0.7152	0.1385

*** Signifikant på 1 prosent-nivå.

** Signifikant på 5 prosent-nivå.

Modell 3. Introduksjonsprogrammets effekt på overgang til sysselsetting/ utdanning

	B	S.E.	Sig.
Intercept	0.5779	0.5853	0.3235
kvinne	-0.8763***	0.0677	<.0001
alder_1629	0.1784**	0.0773	0.0211
alder_4049	-0.1657**	0.0830	0.0459
botid_01	-0.5373***	0.2032	0.0082
botid_02	-0.3923***	0.0930	<.0001
botid_04	-0.0453	0.0749	0.5454
botid_05	-0.1704	0.1247	0.1718
botid_06	-0.5362**	0.2302	0.0198
barn_u7	-0.2797***	0.1136	0.0138
barn_fl1	-0.2486***	0.0830	0.0027
flykt	0.4212***	0.0901	<.0001
sentral_0	0.2006	0.1238	0.1052
sentral_1	-0.1533	0.1385	0.2683
sentral_2	0.0206	0.0900	0.8190
gift	-0.2694***	0.0718	0.0002
lrate	-0.7251**	0.3023	0.0165
lrate2	0.1120	0.0614	0.0682
innvrate	0.0005	0.0077	0.9455
sysstrate	0.0133**	0.0065	0.0409
prog	0.3725***	0.0802	<.0001
l_somalia	-0.3618***	0.0923	<.0001
l_afghan	0.3798***	0.1107	0.0006
l_russland	0.2386	0.1334	0.0738
l_iran	0.3425***	0.1228	0.0053
l_liberia	0.5122***	0.1896	0.0069
l_serbia	0.5238***	0.1630	0.0013
l_burma	0.2621	0.2179	0.2289

*** Signifikant på 1 prosent-nivå.

** Signifikant på 5 prosent-nivå.

Modell 4. Introduksjonsprogrammets effekt på overgang til sysselsetting

	B	S.E.	Sig.
Intercept	-1.0585	0.5840	0.0699
kvinne	-0.9114***	0.0704	<.0001
alder_1629	-0.2471***	0.0786	0.0017
alder_4049	-0.1350	0.0852	0.1130
botid_01	-0.6576***	0.2225	0.0031
botid_02	-0.3493***	0.0959	0.0003
botid_04	-0.0258	0.0749	0.7304
botid_05	-0.0015	0.1271	0.9907
botid_06	-0.2872	0.2366	0.2249
barn_u7	-0.2609**	0.1184	0.0276
barn_fl1	-0.4053***	0.0873	<.0001
flykt	0.5022***	0.0963	<.0001
sentral_0	0.4004***	0.1216	0.0010
sentral_1	-0.0725	0.1410	0.6074
sentral_2	0.1215	0.0914	0.1836
gift	0.1468**	0.0733	0.0453
lrate	-0.8201***	0.3006	0.0064
lrate2	0.1366**	0.0616	0.0266
innvrate	0.0234***	0.0078	0.0027
syssrate	0.0289***	0.0066	<.0001
prog	0.3646***	0.0813	<.0001
l_somalia	-0.3775***	0.0956	<.0001
l_afghan	0.3165***	0.1098	0.0039
l_russland	0.2889**	0.1330	0.0298
l_iran	0.1520	0.1241	0.2206
l_liberia	-0.6292**	0.1892	0.0009
l_serbia	0.8592***	0.1631	<.0001
l_burma	0.1386	0.2102	0.5096

*** Signifikant på 1 prosent-nivå.

** Signifikant på 5 prosent-nivå.

Med rett til å lære og plikt til å delta

Lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger og innvandrere ble innført 1. september 2004. To år senere har kommunene gjort seg en rekke erfaringer med ordningen, og nærmere 4000 deltakere er nå ferdige med et program og på vei ut i norsk arbeids- og samfunnsliv. I denne rapporten rettes søkelyset mot norske kommuners iverksetting av introduksjonsordningen og mot hvordan det så langt er gått med de deltakerne som har avsluttet introduksjonsprogram i den perioden ordningen har vært obligatorisk. Rapporten bygger på en kombinasjon av registerdata, spørreundersøkelser, fokusgrupper og kvalitative intervjuer.

Institutt for 
samfunnsforskning
Institute for Social Research



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2007:34
ISBN 978-82-7422-601-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20034