

Anne Britt Djuve og Hanne C. Kavli

2015

2014

2013

2012

## Ti års erfaringer

En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram  
og norskopplæring for innvandrere

2011

2010

2009

2008

2007

2006

2005

2004



Hanne C. Kavli og Anne Britt Djuve

## **Ti års erfaringer**

En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram  
og norskopplæring for innvandrere

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0214-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0215-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	7
English summary .....	11
<b>1 Innledning .....</b>	<b>17</b>
<b>2 Implementering .....</b>	<b>19</b>
2.1 Innslusing i program .....	20
2.2 Inntektssikring og økonomiske sanksjoner .....	23
2.3 Heldags- og helårstilbud.....	24
2.4 Innhold i kvalifiseringen og individuell tilpasning .....	26
2.5 Brukermedvirkning og individuell plan.....	28
2.6 Tett oppfølging .....	30
2.7 Organisering og ressursbruk .....	31
2.8 Hva hemmer og fremmer god implementering?.....	32
2.9 Oppsummering og drøfting .....	36
<b>3 Resultater .....</b>	<b>39</b>
3.1 Overgang til arbeid og utdanning.....	39
3.2 Økt samfunnsdeltakelse?.....	46
3.3 Har introduksjonsprogrammet virket? .....	47
3.4 Hva er det som virker? .....	48
3.5 Oppsummering og drøfting .....	55
<b>4 Deltakeres erfaringer .....</b>	<b>59</b>
4.1 Kort om hvem som er intervjuet.....	60
4.2 Programmets utforming og arbeidsmetoder .....	61
4.3 Programmets innhold .....	64
4.4 Forhold utenfor kvalifiseringen som kan påvirke deltakelse og læringsutbytte .....	66
4.5 Oppsummering og drøfting .....	67
<b>5 Etikk.....</b>	<b>71</b>

<b>6 Videre kunnskapsbehov .....</b>	<b>73</b>
6.1 Implementering .....	73
6.2 Resultater .....	75
6.3 Deltakernes erfaringer .....	78
6.4 Etikk .....	79
6.5 Avsluttende betraktninger .....	79
Litteratur .....	81

# Forord

Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere rundet nylig ti år, og det er i løpet av denne perioden gjennomført en rekke studier av ordningen med sikte på å vurdere både implementering og resultater. Fra 2005 inneholder loven også en del om rett og plikt til norskopplæring. Fafo har i perioden november 2014 til mars 2015 gått gjennom tilgjengelig litteratur med sikte på å lage en kunnskapsstatus. Prosjektet er gjennomført på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og har i hovedsak vært avgrenset til studier som ble gjennomført i perioden 2004–2015.

I forbindelse med gjennomføringen av dette arbeidet har vi kunnet trekke veksler på innspill og bistand fra en rekke personer som alle fortjener takk. Dette gjelder deltakerne på seminaret som ble arrangert tidlig i prosjektperioden for å diskutere kunnskapsstatus og kunnskapsbehov, og biblioteket på IMDi som har bistått med litteratursøk. En spesiell takk til Benedicte Barkvoll, Anne Edman, Eivind Hageberg, Katarina Heradstveit og Ellen Røst for grundige kommentarer og innspill til første utkast og til Fafos publikasjonsavdeling som alltid leverer raskt og godt.

Rapporten er forfattet av Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Kavli. Djuve har hatt hovedansvar for kapittel 2 og 5, Kavli for kapittel 3 og 4. Kapittel 1 og 6 er skrevet av forfatterne i fellesskap.

Anne Britt Djuve

Hanne Cecilie Kavli





# Sammendrag

Vi har i dette prosjektet oppsummert – og diskutert – foreliggende kunnskap om introduksjonsprogrammet. Oversikten er organisert i fire deler, knyttet til kunnskap om programmets implementering, resultater, brukererfaringer og etikk. Avslutningsvis kommenterer vi, innenfor hvert av disse områdene, hva vi mener er videre kunnskapsbehov.

## Implementering

Introduksjonsordningen innebar betydelige omlegginger i det kommunale integreringsarbeidet i løpet av nokså kort tid. Mye av implementeringen har med andre ord gått bra. Samtidig gjenstår betydelige utfordringer, særlig knyttet til etablering av heldags- og helårs tilbud og individuell tilpasning av program. Disse utfordringene er igjen knyttet til at den lokale tiltaksvifta i mange kommuner ikke gir tilstrekkelig utvalg i relevante kvalifiseringstilbud. Det er også noen utfordringer knyttet til innslusing i program – noen grupper har nokså lav deltakelse – og til at introduksjonsstøtten skal bli et reelt alternativ til sosialhjelp. Vi finner dessuten betydelig lokal og individuell variasjon i hvordan og i hvilken grad brukermedvirkning praktiseres.

## Resultater

Mellom ett og to år etter avsluttet introduksjonsprogram er noe over seks av ti tidligere deltakere i arbeid og/eller under utdanning. Menn har bedre resultater enn kvinner, unge har bedre resultater enn eldre, og noen landgrupper utmerker seg med vedvarende bedre – eller dårligere – resultater enn gjennomsnittet. Det er grunn til å anta at introduksjonsordningen sett under ett er mer effektiv enn den kvalifiseringsinnsatsen som ble gjort før ordningen ble innført. Samtidig varierer resultatene til dels betydelig mellom kommuner. Noe av dette skyldes egenskaper ved deltakerne og trekk ved kommunen, men også etter at (noe av) dette er tatt hensyn til, presterer noen kommuner bedre enn man skulle forvente gitt forutsetningene – og andre dårligere. Det er dermed nærliggende å anta at kommunenes integreringsarbeid holder ulik kvalitet. Hva vet vi egentlig om hva det er de «beste» kommunene gjør? Hva er det som virker?

Vi vet at resultatene i noen grad er knyttet til kjennetegn ved den lokale tiltaksvifta. Særlig arbeidsretting, heldagstilbud (med høy kvalitet) og god individuell oppfølging

ser ut til å ha god effekt. Kommuner som har prioritert samarbeid med frivillig sektor, kan også vise til noe bedre resultater for deltakerne når det gjelder utvikling av sosialt nettverk, selv om det her skal tilføyes at samarbeid med frivillig sektor gjerne har vært prioritert først og fremst i kommuner som har andre og mer sentrale samarbeidsrelasjoner godt på plass. Hvor programmet er organisatorisk forankret, ser imidlertid ikke ut til å ha noen betydning. En nærliggende fortolkning er at det er en svak sammenheng mellom organisering og den lokale tiltaksvifta: Det er ikke organisering i eller utenfor NAV, eller i Voksenopplæringen (VO), som er avgjørende for om det finnes gode og tilpassede lokale tiltak.

De lokale tiltaksviftene har gjerne utviklet seg over tid og har vært styrt av ulike lokale forutsetninger og behov. I noen kommuner passet antakelig introduksjonsprogrammet bedre inn i det systemet som allerede var utviklet, enn i andre. Endringer i slike systemer kan være en tidkrevende prosess. Djuve et al. (2011) peker på at det er et misforhold mellom makt og ansvar på flyktningefeltet: Programrådgivere har stort ansvar for å sy sammen gode program for sine deltakere, men har som regel begrenset innflytelse på den lokale tiltaksvifta. Graden av overordnet statlig koordinering av innholdet i introduksjonsordningen er svært liten, samtidig som ansvaret er spredd på en rekke ulike aktører: flyktningetjeneste, NAV, VO, boligkontor, barnehagesektor og utdanningssektor. Dermed blir mange programrådgivere og ledere for lokale introduksjonsprogram henvist til tidkrevende øvelser i samarbeid og koordinering uten at noen har makt og myndighet til å skjære igjennom. Flere av studiene tyder på at nettopp programrådgiverens kapasitet kan bidra til å forklare noe av variasjonene i kommunenes resultater. I et slikt system kan personlige egenskaper, kontakter og nettverk få stor betydning.

### **Deltakeres erfaringer**

Å kartlegge brukernes erfaringer og opplevelser av det tilbudet de har fått, er viktig både av etiske årsaker og fordi brukernes innspill kan bidra til å gjøre programmene mer motiverende, mer treffende og i siste instans – mer effektive. De etiske aspektene ved kvalifiseringsarbeidet er tema for neste kapittel. Her har vi sammenfattet brukererfaringer fra en rekke studier innenfor både introduksjonsprogrammet og norskundervisningen. Ambisjonen har vært å løfte fram erfaringer og refleksjoner som ser ut til å være gjennomgående i flere ulike undersøkelser.

Gjennomgangen av de intervjuene som er gjort blant deltakere i introduksjonsordningen og i norskundervisningen de siste 10–15 årene, forteller langt på vei den samme historien, men viser også at deltakernes opplevelser og vurderinger av tilbudet de får, kan variere. Koblingen mellom *deltakelse* og *økonomisk støtte* oppleves av de fleste som rimelig så lenge regelverket er klart og utøves likt. Deltakernes erfaringer tilsier imidlertid at det fortsatt utvises et visst skjønn på dette området, noe som kan oppleves

som ulik behandling av ellers like tilfeller og derfor som urettferdig. Mange setter pris på *tett oppfølging*, men det finnes også eksempler på at den kan bli for tett. Andre etterlyser mer kontakt med og tilgang til programrådgiver eller lærere. Det finnes lite kunnskap om hvorvidt deltakerne kjenner sine *rettigheter* i situasjoner der de har behov for å klage på det tilbudet de får. Opplevelsen av *muligheten for medvirkning* varierer også betydelig og kan, som vi kommer inn på i kapittel 2, både handle om at deltakere har ulike ønsker om å påvirke programmet og ulike muligheter. Blant brukerintervjuene i undersøkelsene vi har studert, finnes eksempler både på deltakere som føler seg totalt overkjørt, og på deltakere som opplever at de har fått fullt gjennomslag. Om *heldagsprogram* oppleves som for mye, for lite eller akkurat passe, påvirkes av hvor mye deltakerne må ta ansvar for utenfor programtiden, deltakernes øvrige kapasitet for å delta i et omfattende program og av kvaliteten på tilbudet. De fleste mener at norskferdigheter er viktig, men flere studier tyder på at det er etterspørsel etter mer muntlig norsktraining, mindre egentid til lekser og større differensiering ut fra ferdigheter.

Deltakere som har vært i *språk- eller arbeidspraksis*, har blandede erfaringer. Noen satte stor pris på en mer praktisk rettet læringsform og muligheten til samtidig å få lære mer om særtrekk ved norsk arbeidsliv. Blant dem som var kritiske, kom særlig fire momenter opp: dårlig kvalitet på opplæringen, ønske om større bredde i tilbudet av praksisplasser, kritikk av hvordan kombinasjonen av skole og praksis ble organisert, og ønske om å slippe praksis for å kunne prioritere et mer *skolerettet* løp. Blant deltakere som startet med basisundervisning, grunnskole eller videregående skole i løpet av programperioden, var motivasjonen for skoleløpet gjennomgående høy, men for en del også preget av bekymring for å få nok tid til skolen og for økonomien. Blant deltakere med høy utdanning var mange opptatt av kvaliteten på undervisningen og på varierende kompetanse i hjelpeapparatet i å veilede høyt utdannede personer videre fram mot godkjenning og eventuell supplering av tidligere utdanning.

## **Etikk**

Både nasjonalt og internasjonalt har det vært reist kritikk mot bruk av økonomiske sanksjoner for å oppnå økt deltakelse i kvalifiseringstiltak. Kritikerne hevder blant annet at slike sanksjoner er en innskrenking av sosiale rettigheter, at de representerer en illegitim og illiberal inngripen i personlig autonomi, og at tiltakene kan virke mot sin hensikt ved å gjøre deltakerne mindre motivert for læring. Tilhengere av aktiveringspolitikk mener på sin side at slik politikk kan være et godt tiltak for å motvirke passivitet og klientifisering, og at det å forvente motytelser for inntektssikringen snarere er en måte vise gjensidighet og respekt på enn at det er en krenkelse av sosiale rettigheter. Dessuten kan det tenkes at en viss inngripen i personlig autonomi kan forsvares dersom man samtidig vinner noe i form av økt kunnskap og eller overgang til arbeid og utdanning. Vi argumenterer for at disse spørsmålene ikke kan besvares uten å hente

inn empiri: For å vurdere de etiske aspektene ved introduksjonsordningen trenger vi kunnskap om deltakernes erfaringer og om resultatene fra programmet.

### **Videre kunnskapsbehov**

I siste kapittel har vi, med utgangspunkt i foreliggende forskning, løftet fram det vi mener er de mest sentrale kunnskapshullene knyttet til introduksjonsordningen. Etter ti år med introduksjonsordningen vet vi en god del om hvordan den har blitt implementert og organisert, og hva som er og har vært de største utfordringene i implementeringsarbeidet. Vi vet også noe om hva som er effektive og mindre effektive arbeidsmetoder med hensyn til overgang til arbeid og utdanning, men her er kunnskapen mer usikker. Vi må forvente at implementering og resultater henger sammen: Dersom ordningen ikke implementeres etter hensikten, er det mindre sannsynlig at man oppnår de forventede resultatene. Vi finner noen tendenser til dette; enkelte studier finner at manglende heldagstilbud og svak arbeidsretting gir dårligere resultater. Men kunnskapen om sammenhengene mellom implementering og resultater er altså ikke veldig sikker. Vi vet enda mindre om sammenhengene mellom brukermedvirkning og resultater.

Implementering, organisering og arbeidsmetoder i introduksjonsprogrammet har utviklet seg underveis, noe som gjør at sammenhengene kan se annerledes ut i dag enn det de gjorde for fem og ti år siden. Dette kan bidra til sprikende funn. Mangelen på sikker kunnskap har dessuten sammenheng med at effektevaluering er vanskelig og kostbart. Siden det ikke finnes noen kontrollgruppe som deltakerne i introduksjonsprogrammet kan sammenliknes med, må evalueringene skje i form av sammenlikninger mellom kommuner snarere enn i form av sammenlikninger av program/ikke-program. Det medfører en høy grad av kompleksitet i studiene; de må omfatte grundig kartlegging og registrering av kjennetegn ved deltakerne og av deres erfaringer, lokale forhold i arbeidsmarkedet, innhold og kvalitet i tiltakene, saksbehandlerholdninger og -praksis, brukermedvirkning osv. Skal man finne sikre sammenhenger, kreves det dessuten et stort antall deltakere og kommuner i studien. Mangelen på sikre funn i tidlige studier kan ha sammenheng med at det ikke har vært satt av tilstrekkelig med ressurser til å dekke denne kompleksiteten på en tilfredsstillende måte. Dersom man ønsker sikrere kunnskap, kan det derfor være grunn til å gjennomføre færre og større undersøkelser framfor mange og små.

## English summary

In this project we have summarized – and discussed – the knowledge available about the introductory programme. The overview is organized into four parts that address knowledge of the programme’s implementation and its results, user experience and ethics. In conclusion we comment on what we view as further knowledge needs within each of these areas.

### Implementation

The introductory programme entailed considerable readjustment to the municipal integration efforts over a fairly short period of time. Although most of the implementation has gone well, significant challenges remain – in particular those associated with the establishment of full-time courses conducted over a full year and with individual adaptation of the programme. These challenges are in turn related to the fact that the local package of measures in many municipalities does not provide an adequate selection of relevant qualification services. In addition there are challenges regarding channelling participants into the programme: the rate of participation is rather low in some groups, and ensuring that the introduction benefit represents a genuine alternative to social security payments. Moreover we find considerable local and individual variation in how and to what extent user participation is practised.

### Results

Slightly more than six out of ten previous participants are in work and/or undertaking education between one and two years of completing the introductory programme. Men show better results than women, young people better results than older individuals, and some country groups are distinguished by consistently better – or poorer – results than the average. There are grounds to assume that on the whole the introductory programme has been more effective than the qualification work that was carried out prior to the start of the programme. However, the results vary – sometimes substantially – among municipalities. Some of the variations are due to the characteristics of the participants and features of the municipality, but even when (some of) these factors have been taken into account, certain municipalities perform better than expected in light of their prerequisites, while others perform less well. It is therefore appropriate to

assume that the municipalities' integration efforts vary in quality. What do we really know about what the "best" municipalities do? What is it that works?

We know that the results are to some extent related to specific features of the local package of measures. Gearing the measures towards employment, full-day services (of high quality) and good individual follow-up appear in particular to have a positive effect. Municipalities that have given priority to collaboration with the voluntary sector are also able to show somewhat better participant results with regard to development of social networks, even though it must be added here that collaboration with the voluntary sector has often largely been prioritized in municipalities that usually have other and more central collaborative relationships already in place. However, the positioning of the programme within the organization within the seems to have no significance. One obvious interpretation is that there is a loose connection between organization and the local package of measures: it is not organization within or external to the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) or within Adult Education (VO) that is decisive for whether there are good and adapted local measures.

The local package of measures has often developed over time and has been governed by different local conditions and needs. In some municipalities the introductory programme presumably fitted better into the system that was already developed than it did in others. Changes to such systems can be a time-consuming process. Djuve et al. (2011) point out that there is a discrepancy between power and responsibility in the refugee field: programme advisors have a large responsibility for putting together good programmes for their participants, but as a rule they have limited influence on the local package of measures. The degree of overriding state coordination of the content of the introductory scheme is extremely small, while at the same time responsibility is spread over a number of different actors: the refugee service, NAV, VO, housing offices, the kindergarten sector and the education sector. Many programme advisors and leaders of local introduction programmes are therefore referred to time-consuming practices in collaboration and coordination – without anyone having the power and authority to put these aside. Several of the courses indicate that it is precisely the programme advisor's capacity that may help to explain some of the variations in the municipalities' results. In a system of this kind, personal qualities, contacts and networks can acquire major importance.

### **Participants' experience**

It is important to map the users' experience and encounters of the service they have been provided with – both for ethical reasons and because user input may contribute to making the programmes more motivating and more appropriate – and ultimately more effective. The ethical aspects of qualification measures constitute the topic of the next chapter where we have summarized user experience from a number of studies of

both the introductory programme and Norwegian language training. Our aim has been to highlight experience and reflections that appear to recur in several different studies.

The review of the interviews conducted among participants in the introductory scheme and Norwegian language training during the past 10–15 years largely tells the same story, but it also shows that participants' experience and assessments of the service they are given can vary. Most of them find the link between *participation and financial support* reasonable as long as the regulations are clear and are practised equally for everyone. However, the participants' experience indicates that a certain discretionary judgement is still applied in this area, which can be perceived as unequal treatment of otherwise identical cases and therefore unfair. Although many appreciate *close follow-up*, there are also examples of this becoming too close. Others seek more contact with and access to programme advisors or teachers. Little knowledge is available about the extent to which participants know their *rights*, for example in situations where they need to complain about the service they have been given. The perception of *the opportunity to have influence* also varies substantially, and as we discuss in chapter 2 it can concern the fact that the participants have both varying desires and varying opportunities to influence the programme. Among the user interviews in the studies we have examined there are examples of participants who feel totally dominated and also of participants who experience their opinions being fully heard. Whether the *full-day programme* is perceived as too much, too little or just right is affected by the participants responsibilities outside programme hours, the capacity they have left to participate in a comprehensive programme, and the quality of the programme. Most participants view Norwegian language skills as important, but several studies indicate that there is a demand for more oral language training, for less personal time to be spent on homework and for a greater differentiation on the basis of skills.

Those who took part in *language practice* or *work placement* have mixed experience. Some were very grateful for a more practice-oriented form of learning and for the opportunity to learn more about the distinctive features of Norwegian working life at the same time. Four particular factors were mentioned by those who were critical: the poor quality of the teaching, a wish for greater breadth in the offer of work placement, criticism of how the combination of school and work placement was organized, and the wish to be spared work placement in order to prioritize a more *school-oriented pathway*. Among participants who started on basic instruction (basisopplæring), primary/lower secondary school or upper secondary school during the programme period, motivation for the school pathway was in general high, but for some, it was also characterized by worries about having enough time for school and about financial issues. Among participants with higher education, many were concerned about the quality of the teaching and the varying competence in the support network for guiding highly educated individuals towards approval and possible supplements to their previous education.



## **Ethics**

Criticism has been raised both nationally and internationally against the use of financial sanctions to achieve higher participation in qualification measures. Critics' claims include that such sanctions constitute a reduction of social rights, that they represent an illegitimate and illiberal intervention into personal autonomy and that the measures may well function counterproductively by making participants less motivated to learn. Supporters of activation policies are of the opinion that these policies may represent a useful initiative for counteracting passivity and clientification, and that expecting a service in return for safeguarding income is more a way of showing reciprocity and respect than an infringement of social rights. Moreover it may well be that a degree of intervention in personal autonomy can be defended if something is simultaneously gained in the form of more knowledge and/or a transition to work and education. We argue that these issues cannot be resolved without resorting to empiricism: to assess the ethical aspects of the introduction scheme we need knowledge of the participants' experience and of the results of the programme.

## **Further knowledge needs**

In the final chapter, and on the basis of available research, we have presented what we regard as the key knowledge gaps of the introductory programme. After ten years we have considerable knowledge of how the programme has been implemented and organized and of what are and have been the greatest challenges in its implementation. We also have indications as to what are effective and less effective work methods with regard to the transition to work and education, but in this area our knowledge is more uncertain. We must expect that implementation and results are connected: if the scheme is not implemented according to its intention, it is less likely that the expected results will be achieved. We have discovered some trends towards this: some studies find that the lack of a full-day programme and poor gearing towards employment produce inferior results. But although knowledge of the correlations between implementation and results is thus uncertain, we know even less about the correlations between user participation and results.

Implementation, organization and work methods in the introduction programme developed en route, which means that the correlations may appear different today than they did five and ten years ago. This may contribute to discrepancies in the findings. The lack of definite knowledge is also connected to the fact that evaluating effects is both difficult and expensive. Since there is no control group that participants in the introductory programme can be compared with, evaluations must take place in the form of comparisons among municipalities rather than in the form of comparisons of programme/non-programme. This leads to a high degree of complexity in the studies: they must include thorough mapping and recording of the distinctive features of the



participants and their experience, local conditions in the labour market, the content and quality of the measures, the attitudes and practices of the executive officers, user participation etc. If definite correlations are to be found, a large number of participants and municipalities are also required for the study. The lack of definite findings in previous studies may be connected to the fact that adequate resources have not been allocated to cover this complexity satisfactorily. If more definite knowledge is desired, there may therefore be grounds to conduct fewer and larger studies rather than many and small.



# 1 Innledning

Introduksjonsordningen ble innført som en frivillig ordning for kommunene i 2003 og ble obligatorisk for både medlemmene av målgruppen for ordningen og kommunene fra og med 2004. Målgruppen består av personer som har fått opphold som flyktninger eller på humanitært grunnlag, samt familiegjenforente med disse, og er i aldersgruppen 18–55 år. Fra 2005 har loven også inneholdt bestemmelser om rett og plikt til norskopplæring. Disse bestemmelsene har en bredere målgruppe enn selve introduksjonsordningen og omfatter også familiegjenforente med norske og nordiske borgere, arbeidsinnvandrere fra utenfor EØS-området og personer som har samme oppholdsgrunnlag som målgruppen for introduksjonsprogrammet, men som er i aldersgruppen 55–67 år. I løpet av de ti årene introduksjonsordningen har vært i drift, har det blitt produsert en rekke rapporter om erfaringene som er gjort så langt. Denne rapporten tar sikte på å oppsummere den kunnskapen som er frambrakt. Den delen av loven som dreier seg om norskopplæring, er i langt mindre grad evaluert. Norskopplæringsbiten av introduksjonsprogrammet har heller ikke vært hovedtema for de studiene som er gjennomført, men behandles likevel i flere studier som en av flere bestanddeler i programmet. Derfor handler gjennomgangen av kunnskap om norskopplæring i denne kunnskapsstatusen primært om norskopplæringen som del av introduksjonsprogrammet og ikke om ordningen for norskopplæring og samfunns-kunnskap for voksne innvandrere.

Rapporten er en kunnskapsstatus og ikke en litteraturgjennomgang. Det betyr at vi ikke presenterer funnene fra hvert av bidragene for seg, men snarere forsøker å presentere en helhetlig fortelling, selvsagt med referanser til de arbeidene vi bygger på.

Vi har valgt å dele inn kunnskapsstatusen i de tre temaene implementering, måloppnåelse, brukererfaringer og etikk. Selv om disse tre tematiske områdene griper inn i hverandre – brukertilfredshet og etiske implikasjoner må forventes å henge sammen med implementeringen av og kvaliteten på tilbudet – betrakter vi dem som selvstendige dimensjoner. Selv om det er produsert en betydelig mengde rapporter, er det fortsatt viktige felt der kunnskapen er usikker. Avslutningsvis peker vi ut de viktigste kunnskapshullene som er avdekket.

Vi har tatt utgangspunkt i litteraturoversikter for introduksjonsordningen og norskopplæring som er utarbeidet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) bibliotek. I tillegg har vi gjort egne litteratursøk i aktuelle litteraturl databaser med søkeord som «norskopplæring», «introduksjonsordningen» og «kvalifisering av

flyktninger». Vi har også gjennomført et seminar med deltakere fra IMDi, NAV, BLD (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet) og VOX, (Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk) der vi gikk igjennom våre funn så langt og fikk innspill til aktuell litteratur.

Vi har lagt vekt på å inkludere studier og erfaringer som løfter fram ikke bare generelle vurderinger, men også utfordringer og resultater knyttet til undergrupper av deltakere relatert til både implementering, måloppnåelse og etikk. Som vi skal se, er det imidlertid begrenset med slike studier.

Vi har avgrenset litteratursøket til å gjelde publikasjoner med norske data fra 2004 til og med februar 2015. Doktorgradsavhandlinger som berører introduksjonsordningen, er inkludert, men ikke arbeider på masternivå. Både artikler i akademiske tidsskrifter, forskningsrapporter og rapporter utarbeidet av konsulentselskaper er tatt med.

## 2 Implementering

Det er tre grunner til at kunnskap om implementering av introduksjonsordningen og norskopplæring er gitt en sentral plass i denne kunnskapsstatusen. For det første er slik kunnskap avgjørende for å vite om ordningene gjennomføres i tråd med lover og forskrifter. Slik kunnskap er med andre ord nødvendig for å vurdere om demokratiet virker: Er det de beslutningene som er fattet av lovgivende myndigheter, som faktisk gjennomføres? For det andre er all (sosial)politikk gjenstand for lokale tilpasninger og fortolkninger. Det kan dermed oppstå lokale variasjoner som er innenfor det rommet som lov og forskrift gir, men som likevel er så store at det påvirker effektiviteten til og utfallet av politikken. Gode implementeringsstudier er dermed nødvendig for å kunne gjennomføre gode effektevalueringer: Uten nødvendig innsikt i implementeringen kan vi for eksempel risikere å konkludere med at programmet ikke virker, når det egentlige problemet er at det ikke er gjennomført. For det tredje er innsikt i implementeringsutfordringer viktig for å forbedre tjenestekvaliteten, for eksempel gjennom å utvikle klarere regelverk og ansvarsdeling, kompetanseutvikling av de ansatte og endringer i tilbudet til deltakerne.

Det er lett å finne eksempler på implementeringsutfordringer i introduksjonsordningen kjølvann – se for eksempel kapittel 2 i denne rapporten. Samtidig er introduksjonsordningen et eksempel på en nokså omfattende politikkendring; den representerte på mange måter et vannskille i norsk integreringspolitikk. Ordningen gikk – i hvert fall i noen grad – på tvers av tre viktige tradisjoner i norsk velferdspolitik: For det første var det et brudd med tradisjonen for stor kommunal autonomi i tjenesteutformingen på det sosialpolitiske området. For det andre ble det innført et system for rutinemessig økonomisk sanksjonering av flyktninger ved uautorisert fravær fra ordningen. Dette representerte et klart brudd med de prinsippene for sosialt arbeid og voksenopplæring som hadde vært vanlig i kommunene tidligere. Og for det tredje representerte ordningen et brudd med sektoransvarsprinsippet, det vil si tjenestemessig likebehandling av alle med lovlig opphold i Norge – fra samme institusjoner som leverer tjenester til majoritetsbefolkningen. Politikkendringer i denne størrelsesordenen støter ofte på implementeringsproblemer, for eksempel som følge av lokale variasjoner i kompetanse, ressurser, holdninger til virkemidlene, samarbeidsrelasjoner osv. Før ordningen ble innført, var det svært stor lokal variasjon i omfanget av og innholdet i integreringsinnsatsen overfor flyktninger i landets kommuner. I løpet av nokså kort tid ble tilbudet betydelig standardisert: Selv om mange kommuner slet med (og fortsatt

sliter med) å etablere et reelt heldagstilbud, ble de sentrale virkemidlene i introduksjonsordningen etablert i alle kommuner som bosetter flyktninger, i løpet av kort tid etter at ordningen ble innført (Kavli et al. 2007). I lys av de betydelige endringene i omfang, organisering og arbeidsmetoder som innføringen medførte, er det kanskje mer oppsiktsvekkende at implementeringen gikk så bra som den gjorde, enn at det oppsto enkelte utfordringer. Vi tror den – langt på vei – vellykkede implementeringen hadde sammenheng med kombinasjonen av tre faktorer: For det første opplevde flyktningarbeidere i mange kommuner at det eksisterende virkemiddelapparatet var utilstrekkelig, og etterspørselen etter nye verktøy og ressurser var stor. For det andre etablerte IMDi en rekke tiltak som bidro til å spre kunnskap om og entusiasme for de nye ordningene, blant annet i form av nettverkssamlinger, kunnskapshefter og kommunebesøk. For det tredje ble det satt av økonomiske ressurser til å finansiere tilbudet (kilde: egne data fra 48 kommunebesøk og åtte nettverkssamlinger i perioden 1998–2003).

Vi mener altså at implementeringen i hovedsak har gått nokså bra, når man tar i betraktning omfanget av de endringene som skulle innføres. Like fullt var det åpenbart store lokale variasjoner i hvor godt implementeringen gikk, og noen av virkemidlene viste seg vanskeligere å implementere enn andre. I det følgende vil vi dele inn implementeringserfaringene etter overskriftene a) innslusing i program, b) inntektssikring og sanksjonering, c) heldagstilbud, d) innhold i kvalifiseringen / individuell tilpasning, e) brukermedvirkning, f) tett oppfølging og g) organisering og økonomi. Deretter drøfter vi hva som hemmer og fremmer god implementering, før vi avslutningsvis vil peke på videre kunnskapsbehov knyttet til programmets implementering.

## 2.1 Innslusing i program

Introduksjonsprogrammet er en rett og en plikt for dem som er i målgruppen for programmet. Målgruppen er definert ut fra oppholdsgrunnlag, alder og ankomsttidspunkt. I tillegg er det et krav om at deltakerne skal ha behov for grunnleggende kvalifisering. Denne bestemmelsen åpner opp for et visst lokalt skjønn i inntak til programmet. De som ikke vurderes å ha et slikt behov, kan enten være personer som går rett inn i arbeid eller ordinær utdanning, eller personer som av medisinske eller sosiale grunner ikke er i stand til å nyttiggjøre seg programmet. I odelstingsproposisjonen som ligger til grunn for lov om introduksjonsordning, heter det at «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 har rett eller plikt til å delta [...]» (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s. 53–54). Kavli et al. (2007) fant imidlertid at de lokale introduksjonsprogrammene sjelden ekskluderer folk fra programmet på grunnlag av at de i liten grad er i stand til å nyttiggjøre seg

programmet. Ansatte og ledere i introduksjonsprogrammene peker på at andre mål enn jobb og utdanning kan være grunn til å delta i program, for eksempel at foreldre gis et bedre grunnlag for å følge opp sine barn. Dette er i tråd med lovens målsetting om samfunnsdeltakelse. Det er jo heller ikke nødvendigvis slik at disse deltakerne ikke «noensinne» vil kunne komme i arbeid, selv om programrådgiverne vurderer at andre mål er mer hensiktsmessige på kort og mellomlang sikt. Det er dermed ikke nødvendigvis i strid med lovens intensjon å gi dem opptak i program. Kavli et al. (2007) forstår kommunenes praksis også i lys av at mange kommuner mangler alternative tilbud til nyankomne flyktninger, og at de ansatte i introduksjonsprogrammet derfor i praksis tar opp alle i den aldersdefinerte målgruppen for å sikre at de får et best mulig tilbud.

Det er ikke helt enkelt å måle hvor stor andel av personene i målgrupper som er definert ut fra oppholdsgrunnlag, alder og ankomsttidspunkt, som faktisk deltar i program – eller norskopplæring. I Rambølls evaluering av ordningen med norskopplæring og samfunnskunnskap (2007) er NIR-data for deltakelse i norskundervisning benyttet for å undersøke andelen i målgruppene for ordningen som faktisk har deltatt i norskopplæring. Denne gjennomgangen viser at i rett-og-plikt-gruppen var 64 prosent i målgruppen registrert med minst én time. Rett-og-plikt-gruppen består av deltakere i introduksjonsordningen og familiegjenforente med norske og nordiske borgere. Blant personer som har rett, men ikke plikt, var deltakelsen på 49 prosent. Denne gruppen består av personer som er i målgruppen for introduksjonsordningen, men som er mellom 55 og 67 år. Aller lavest deltakelse fant de i plikt-gruppen, altså arbeidsinnvandrere fra utenfor EU/EØS; her var deltakelsen kun 11 prosent. Rambøll peker imidlertid på at beregnet lav deltakelse kan være knyttet til mangelfulle registreringsrutiner i kommunene. Det kan altså tenkes at «telleren» i brøken er feil.

I beregninger av andel deltakere i introduksjonsprogram kan det også være et problem å definere hvem som skal være med i «nevneren» i brøken. SSB beregnet introduksjonsprogramdeltakere i 2005–2006 som andel av flyktninger 18–55 år bosatt i 2004. Den gangen var deltakelsen over 80 prosent både blant kvinner og menn i de fleste landgruppene. Unntaket var menn fra Irak, med en deltakelse på 60 prosent. Deltakelsen i 2008–2009 som andel av flyktninger 18–55 år bosatt i 2007 var gjennomgående høy for kvinner (85 prosent), men noe mer varierende blant menn (69 prosent) (Enes m.fl 2011). Spesielt menn fra Afghanistan og Somalia hadde lav deltakelse (ca. 40 prosent) og bidro til å trekke ned gjennomsnittet for menn samlet sett. Kvinner fra Afghanistan og Somalia har omtrent dobbelt så stor deltakelse som mennene. Flyktninger fra Eritrea og Somalia har de siste årene utgjort en stor og voksende gruppe av deltakere i introduksjonsprogram. Mens både menn og kvinner fra Eritrea har høy deltakelse i program, er det altså et mindretall av mennene fra Somalia som deltar. Dersom dette er et vedvarende mønster, kan det være god grunn til å undersøke årsakene til dette nærmere, ikke minst sett i lys av at somaliere er av de største deltakergruppene og har vedvarende lav yrkesdeltakelse. I 2013 var yrkesdeltakelsen

blant somaliske menn i yrkesaktiv alder med mindre enn tre års oppholdstid 14,8 prosent (SSB, statistikkbanken). For somaliske menn med fire til seks års botid og mer enn sju års botid var den på 42 prosent. Det er altså lite trolig at den lave deltakelsen i introduksjonsprogrammet i 2007 skyldes at mange somaliske menn gikk direkte til arbeid. Andelen deltakere i program er imidlertid ikke publisert i senere monitorer for introduksjonsprogrammet. Tall for innslusing i program i 2013 er publisert på SSBs hjemmesider, men er ikke spesifisert for kjønn (<https://ssb.no/introinnv>). Det ser også ut til at beregningen er gjort på en annen måte enn tidligere. Deltakerandelen blant somaliere er her beregnet til å være rundt to tredjedeler.

Beregningsmetoden som er brukt, vil kunne gi en underestimert av deltakelse dersom det er mange som slutter raskt i program: Noen av dem som ble bosatt tidlig i 2004, kan ha kommet over i arbeid eller av andre grunner sluttet i program innen utgangen av året. En del kommuner tar inn sekundærflyttere, personer som tidligere har avbrutt program, og deltakere over 55 år (Kavli et al. 2007). Dersom det er mange deltakere som ikke tilhører målgruppen, vil estimeringsmetoden kunne gi en overestimert.

I henhold til loven skal oppstart i program skje senest innen tre måneder etter at krav om program er framsatt. Kavli et al. (2007) fant at 64 prosent av kommunene oppga at alle deltakere startet opp innen tre måneder etter bosetting. 10 prosent av kommunene svarte at mer enn 25 prosent av deltakerne ikke startet i program innen tre måneder. I den kvalitative delen av studien fant de at det særlig var problemer med barnehageplass og bosetting i slutten av skolens semester som medførte utsatt programoppstart. Rambølls kartlegging av norskopplæringen fra samme år fant at de fleste kommuner rapporterte at de tilbyr norskopplæring innen fristen på tre måneder etter framsatt krav/søknad. Store kommuner har noe større problemer med å tilby norskopplæring innen fristen enn mindre kommuner, noe som kan henge sammen med mindre oversikt over målgruppen i store kommuner (Rambøll 2007). Det er betydelig variasjon mellom kommunene i hvilken strategi som er valgt for å informere om tilbudet, men dette har særlig betydning for ikke-intro-deltakere.

Noen deltakere blir også sluset ut av program. Videre programdeltakelse kan stanses dersom deltakeren har høyt ulegitimert fravær eller har en atferd som gjør det vanskelig for andre deltakere å få utbytte av undervisningen. Kavli et al. (2007) fant at 5 prosent av dem som ble skrevet ut av program, ble skrevet ut som følge av uteblivelse – og at kommunene ofte strekker seg langt for å beholde deltakerne i program, gjerne med den begrunnelse at deltakelse i program med høyt fravær vurderes som bedre enn ikke deltakelse i det hele tatt.



## 2.2 Inntektssikring og økonomiske sanksjoner

Innføringen av inntektssikring i form av en individuelt basert støtte – til erstatning for den husholdsbaserte sosialhjelpen – er et sentralt element i introduksjonsordningen og hjemles i loven. Det er ingenting som tyder på at selve den administrative overgangen til en ny stønad ble alvorlig heftet av implementeringsproblemer. De implementeringsvariasjonene og problemene som er omtalt i eksisterende forskning, er særlig knyttet til iverksetting av sanksjoner, herunder rapportering av illegitimt fravær (Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007). Spesielt blant lærerne i voksenopplæringen har det vært motstand mot fraværstøring, en praksis som av en del lærere oppleves som en ubehagelig og tidkrevende kontrolloppgave som trekker oppmerksomheten bort fra undervisning. Varierende holdninger til fraværstøring fra lærer til lærer fører til en viss forskjellsbehandling av elever. Kavli et al. (2007) fant at fraværregistreringen til lærerne fungerte best i de kommunene der lærerne kun skulle registrere oppmøte og ikke hadde ansvar for å vurdere om fraværet var legitimt eller ikke.

Kavli et al. 2007 fant at hele 75 prosent av programrådgiverne hadde vært i tvil om hvorvidt fravær hos deltakerne skal medføre trekk eller ikke. Usikkerheten kunne gå i begge retninger: Noen ganger blir regelverket opplevd som for strengt og lite fleksibelt for behovene til deltakere i en vanskelig livssituasjon. Andre ganger kan usikkerheten være knyttet til mistanker om misbruk av egenmeldinger eller andre former for «fusk» med regelverket. Både Kavli et al. (2007) og Djuve et al. (2011) fant dessuten at programrådgiverne i en god del tilfeller har en annen vurdering av om deltakerne er friske nok til å delta i program, enn det deltakernes sykemeldende lege har. I en del kommuner har introduksjonsprogrammet tatt initiativ til å informere fastlegene i kommunen om innholdet i introduksjonsprogrammet og mulighetene for å legge til rette for deltakere med helseplager. Andre kommuner rapporterer at deltakerne har ulike fastleger, og siden fastlegene har vært en vanskelig gruppe å etablere kontakt med, blir dette arbeidet ofte nedprioritert eller gitt opp. Kommuner med en egen stillingsressurs knyttet til helse og helsesrelaterte tilbud har lagt noe større vekt på dette og i større grad vært i dialog også med fastleger (Djuve et al. 2011).

Det har vært kommunal variasjon i hvor automatiserte sanksjonene er, og i hvilken grad de ledsages av andre former for informasjon og oppfølging. I evalueringen av prøveprosjektene som ble gjennomført i forkant av innføringen av introduksjonsordningen, fant Djuve et al. 2003 at de kommunene som hadde rutiner for å følge opp deltakerne før det ble iverksatt sanksjoner, hadde bedre resultater i form av overgang til arbeid enn de kommunene som ikke hadde slike rutiner. Dette ble gitt to ulike fortolkninger: For det første kan slik oppfølging bidra til at underliggende problemer som medfører illegitimt fravær, bli løst. For det andre bidrar det til grundig informasjon om at man faktisk blir sanksjonert, og hvorfor.

Et viktig motiv for innføringen av introduksjonsstøtten var nettopp at den skulle være et alternativ til sosialhjelp. Mange deltakere og deres familier har likevel behov for – og rett til – økonomisk støtte utover dette: Åtte av ti husholdninger med en eller flere som deltok i introduksjonsprogrammet i 2010, mottok bostøtte, og sju av ti mottok sosialhjelp. Introduksjonsstøtten utgjorde i snitt en tredjedel av inntekten i disse husholdningene (Enes 2014). Innføringen av introduksjonsordningen har dermed ikke medført at nyankomne flyktninger flest er i stand til å løse sine økonomiske forpliktelser uten bruk av sosialhjelp. Dette kan betraktes som en form for implementeringssvikt: Innføringen av ordningen har ikke blitt gjennomført på en slik måte at målet om økonomisk uavhengighet av sosialhjelp er nådd. Dette er i så fall en implementeringssvikt som vanskelig kan knyttes (utelukkende) til lokale praksiser i den enkelte kommune. Når flertallet av husholdningene er avhengige av sosialhjelp, kan det indikere at utfordringen ligger vel så mye på systemnivå; nivået på introduksjonsstøtten er for lavt til at målet om å gjøre flyktningene uavhengige av sosialhjelp kan oppnås, annet enn i unntakstilfeller. Monitor for introduksjonsordningen (SSB 2011) viser at bruken av sosialhjelp er særlig vanlig i barnefamilier og spesielt blant enslige forsørgere. Samtidig er det altså noen barnefamilier som klarer seg uten sosialhjelp, og også i familier uten barn brukes sosialhjelp. En nærmere analyse av levekårene, kvalifiseringstilbudet og inntektssikringsordningene i husholdninger som mottar supplerende sosialhjelp, vil kunne være nyttig for å identifisere om det faktisk er nivået på introduksjonsstøtten som er for lavt, eller om andre tiltak burde prøves. Dersom det er flere voksne i husholdet som er i målgruppen for program, men som ikke deltar, kan det være grunn til å se nærmere på årsakene til dette. Dersom andre voksne i husholdet ikke er i målgruppen og heller ikke deltar i andre former for lønnet kvalifisering eller arbeid, kan det være grunn til å vurdere om det kan tas i bruk alternativer til sosialhjelp også for disse (KVP, Jobbsjansen).

## 2.3 Heldags- og helårstilbud

Lov om introduksjonsordning fastsetter også at ordningen skal være et heldagstilbud over hele året. Det innebærer at deltakerne skal ha 37,5 timer i uken og ikke ha mer ferie enn det som er vanlig ellers i arbeidslivet. Dette er et av de lovpålagte kravene som kommunene har strevd mest med å følge, og der de lokale variasjonene i implementering har vært store. Dette har sammensatte årsaker. En viktig årsak er knyttet til variasjoner i det lokale kurstilbudet og i sammensetningen av deltakere: Jo dårligere det lokale tilbudet passer deltakergruppen, jo vanskeligere er det å sy sammen et individuelt tilpasset heldagstilbud til hver enkelt deltaker. Det lokale tilbudet påvirkes mye av rammebetingelsene og arbeidsmetodene hos de lokale VO: Noen steder er det for

eksempel vanskelig å få til det antall norsktimer som programrådgiverne ønsker for sine deltakere. Det kan skyldes plassmangel, men det kan også skyldes pedagogiske vurderinger av hvor mange norsktimer ulike deltakergrupper kan nyttiggjøre seg. Utfordringene er også knyttet til koordinering av timeplaner; det kan være vanskelig å få lagt kurstilbudene slik at de passer med timeplanene på norskopplæringen (Djuve et al. 2011; Skutlaberg et al. 2014)

NIR gir mulighet til å kartlegge antall timer norskopplæring den enkelte deltaker gjennomfører, hvorvidt deltakerne har vært meldt opp til norskprøver, og om prøvene er bestått. I Djuve et al. (2011) er slike analyser gjennomført, og de viser at antall timer norskundervisning per uke er nokså likt for ulike landgrupper og for begge kjønn, men at undervisningen er minst intensiv for kvinner og spesielt for somaliske kvinner. Disse hadde et gjennomsnittlig timeantall per uke på 9,8 timer hvis vi regner 47 ukers undervisningsår, og tolv timer per uke hvis vi regner 37 ukers undervisningsår. Andre grupper fikk altså noe mer intensiv undervisning, men forskjellene mellom gruppene var nokså små. Samlet sett kan vi altså konkludere med at norskundervisningen alene på ingen måte utgjør et heldagsprogram. NIR kan ikke uten videre brukes til å beregne hvor mange timer andre tiltak i program utgjør. Det er jo heller ikke hensikten – det er en rekke andre tiltak som kan inngå i program, og i henhold til loven skal alle deltakere som et minimum også ha arbeidsrettede tiltak. Djuve et al. (2011) fant imidlertid at mange i målgruppen for undersøkelsen – kvinner med lite utdanning og store omsorgsoppgaver – hadde lange perioder der lite intensiv norskundervisning var det eneste innholdet i programmet. Disse deltakerne bruker dermed opp retten til program på et tilbud som ikke utgjør et heldagstilbud. Også andre deltakere opplever «hull» i programmet, men deltakere med lite utdanning og store omsorgsoppgaver framholdes som en gruppe som det kan være særlig vanskelig å sette sammen et heldagsprogram til. Dette har delvis sammenheng med at det ikke finnes lokale tiltak som vurderes som egnede, og delvis med at det legges til rette for at deltakerne skal kunne følge opp barn i skole og barnehage. Vi har ingen mulighet til å vurdere hvor godt skjønn programrådgiverne utøver – det kan godt være at slik tilrettelegging er riktig og nødvendig. Utfallet er like fullt at disse kvinnene ikke får heltidsprogram.

Både i Djuve et al. (2011) og Kavli et al. (2007) er manglende heldagstilbud og dødtid i programmet et tema. Problemene knyttes delvis til deltakernes livssituasjon – som barselpermisjon og sykdom – men også manglende relevante kurstilbud utover norskopplæring oppleves som en viktig årsak til at det er vanskelig å sette sammen et kontinuerlig heldagsprogram.

Rambøll (2011) fant i en spørreundersøkelse til enhetsledere for introduksjonsprogrammet at kun 7 prosent av kommunene tilbyr heldagsprogram. Flertallet av kommunene lå på mellom 26 og 30 timer. Bare drøyt halvparten av kommunene tilbød helårsprogram (46–47 uker).

## 2.4 Innhold i kvalifiseringen og individuell tilpasning

I dette avsnittet vil vi presentere tilgjengelig kunnskap om hvilke tilbud og ordninger som tas i bruk, og hvordan tilbudene fordeles på ulike kategorier av deltakere. Lov om introduksjonsordning pålegger som nevnt alle kommuner som bosetter flyktninger, å tilby alle i målgruppen et heldags introduksjonsprogram. Det er imidlertid stort rom for lokalt og individuelt skjønn når det gjelder innholdet i programmet. Individuelt skjønn er nødvendig for å kunne oppfylle kravet om individuell tilpasning av programmet (Djuve & Kavli 2007). Det eneste som er lovpålagt når det gjelder innhold i program, er at det skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak.

Det er utviklet en egen læreplan for den norskopplæringen og samfunnskunnskapsundervisningen som er knyttet til rett og plikt til opplæring i introduksjonsordningen. Denne læreplanen pålegger kommunene å utarbeide en individuell plan for opplæringen. Rambøll (2007) fant at 80 prosent av kommunene (ved ansvarlig for forvaltning av tilskuddet<sup>1</sup> til opplæring i norsk og samfunnskunnskap) rapporterer at det blir laget slike planer.

Djuve et al. (2011) og Djuve (2011) fant at mange lærere og rektorer i norskopplæringen er på glid i retning av å ta i bruk mer praktisk rettet norskopplæring, spesielt for deltakere på spor 1 og alfabetisering, men at samlet sett er norskopplæringen likevel fortsatt preget av en klasseroms- og kateterbasert undervisningsform. Rambøll (2007) fant i sin analyse av ordningen med norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere at undervisningen i all hovedsak var klasseromsbasert, at IKT og gruppearbeid var lite brukt, og at kun 35 prosent av kommunene tilbød språkpraksis til over halvparten av elevene. Mange av kommunene opplevde det som vanskelig å finne språkpraksisplasser til deltakerne. Programrådgivere og ledere for lokale introduksjonsprogram som ønsker en mer praktisk rettet opplæring, har erfart at i kommuner der VO og introduksjonsordningen er organisert under ulike kommunale etater, kan det være krevende å løse denne typen uenigheter (Djuve et al. 2003; Djuve & Kavli 2005; Djuve et al. 2011). Mens norskprogresjonen er klart svakest blant deltakere på spor 1 (Djuve & Dæhlen 2010), finner Rambøll (2009) at lederne for introduksjonsprogrammet er særlig kritiske til manglende tilpasning til deltakere med høyere utdanning og til manglende arbeidsretting av norsken. Rambøll (2007) fant dessuten at mange norsklærere mangler tilleggsutdanning i migrasjonspedagogikk eller norsk som andrespråk. Unntaket er de største kommunene, der det er bedre tilgang på lærere med denne typen tilleggsutdanning. Funn fra en studie av tilbudet til voksne i grunnskole og videregående opplæring (Dæhlen et al. 2013) tyder også på at mange lærere i grunnskole for voksne (som har et flertall minoritetsspråklige deltakere) mangler fagkompetanse i voksenpedagogikk.

<sup>1</sup> Tilskuddsordningen består av en per capitaordning, et resultattilskudd (per bestått prøve) samt et skjønnstilskudd til kommuner med få i målgruppen.

Denne studien kartlegger imidlertid lærernes kompetanse på en nokså indirekte måte.<sup>2</sup> Manglende tilpasning av undervisningen kan også ha sammenheng med at kartleggingen som gjennomføres før inndeling på spor, ikke er tilstrekkelig: Rambøll (2007) fant betydelig variasjon i hvilke kartleggingsmetoder som var i bruk. Den mest utbredte metoden var en samtale med tolk til stede – men det var også vanlig med samtale uten tolk. Ferdighetstesting ble i hovedsak utført på norsk, noe som kan gjøre det vanskelig å finne ut av utdanningsnivå og teoretiske språkkunnskaper hos dem som snakker lite norsk. Rapporten peker også på at det er lite systematikk i vurderingen av elevenes progresjon, og at bare halvparten består de skriftlige prøvene de er meldt opp i. Rambøll fant likevel at kommunene selv i stor grad var fornøyde med den individuelle tilretteleggingen. Dybdestudiene i Rambølls rapport viste imidlertid betydelige utfordringer med individuell tilrettelegging – særlig i små kommuner.

Til tross for at arbeidsrettede tiltak er lovpålagt, viser NIR-analysen fra 2011 (Djuve et al. 2011) at kun et mindretall av deltakerne faktisk fikk arbeidsrettede tiltak i løpet av programmet. Det var også mindre enn halvparten som hadde deltatt i språkpraksis. Etter to år i program hadde 46 prosent av de somaliske mennene og 38 prosent av de somaliske kvinnene deltatt på et arbeidsrettet tiltak. Det vanligste tiltaket var såkalte samfunnsrettede tiltak, som er en samlepost for nokså ulike kurs og tilbud som kan tenkes å lette deltakernes deltakelse i det norske samfunnet. Når slike tiltak – som ikke er lovpålagte – er mer vanlige enn de lovpålagte arbeidsrettede tiltakene, er det nærliggende å tolke dette som at det er lettere å finne fram til samfunnsrettede tiltak som oppleves som egnede for deltakerne, enn det er å finne arbeidsrettede tiltak som framstår som adekvate.

Både individuell tilpasning og arbeidsretting av et toårig (treårig) program kompliseres av at en stor del av deltakergruppen står nokså langt unna det norske arbeidsmarkedet. Rundt en tredjedel av deltakerne mangler grunnskole når de kommer til Norge (Djuve et al. 2011). Grunnskole for voksne kan dermed være et aktuelt tiltak for disse. En evaluering fra 2014 (Djuve et al. 2014) viser at et mindretall av spor 1-deltakerne – det vil si de som mangler grunnskole – får grunnskoleopplæring som del av introduksjonsprogrammet, selv om grunnskole siden 2002 har vært en lovfestet rettighet for alle voksne i Norge som mangler slik opplæring. Det er dessuten svært store lokale variasjoner i hvor stor andel av spor 1-deltakerne som får tilbud om grunnskole for voksne som del av introduksjonsprogram. Variasjonen er knyttet til lokale ulikheter i tilbudet om grunnskoleopplæring, men også til variasjoner i programrådgiveres vurdering av om tilbudet er egnet, og for hvem tilbudet er egnet. Mange programrådgivere vurderer grunnskole som for vanskelig for mange av sine deltakere og for dårlig tilpasset deres

<sup>2</sup> En spørreundersøkelse er rettet til en person i kommunene med ansvar for voksenopplæringen. Disse personene er bedt om å vurdere hvor stor andel av lærerne i grunnskole for voksne i deres kommune som har ulike typer kompetanse. Antall respondenter varierer mellom 45 og 65 på disse spørsmålene, og det er litt uklart hvor mange som er blitt spurt.

behov. Siden det er en liten andel av deltakerne som forventes å fullføre grunnskole i løpet av tiden i program, gjør også manglende inntektssikringsordninger for å fullføre grunnskoleløpet at mange programrådgivere er tilbakeholdne med å pense sine deltakere inn i grunnskoleløp.<sup>3</sup> Det er også økonomiske hindre for grunnskoleopplæring knyttet til kravene i introduksjonsloven om gjennomføring av 600 timer norsk: Siden det brukes en annen læreplan i grunnskoleløpet, godkjennes ikke norskopplæring i grunnskoleløpet som del av de obligatoriske 600 timene. Deltakere i grunnskoleløp risikerer dermed å måtte finansiere de 600 timene selv etter at introduksjonsløpet er avsluttet. En litt annen type økonomiske hindre handler om at enkelte programrådgivere bevisst unnlater å informere om retten til grunnskoleopplæring fordi de er bekymret for at omfattende bruk av ordningen vil belaste kommuneøkonomien. Djuve et al. (2014) så også på bruk av videregående opplæring og fant at dette er enda mindre utbredt som tiltak i introduksjonsprogram enn det grunnskole for voksne er. Kun 3,7 prosent av alle med oppstart i program 2006–2012 er registrert i NIR som deltakere i videregående opplæring.

## 2.5 Brukermedvirkning og individuell plan

Det er en viktig målsetting at introduksjonsprogrammet skal gjennomføres i samarbeid med deltakeren. Dette er blant annet nedfelt i et krav om at det skal utarbeides en individuell handlingsplan i samarbeid med den enkelte deltaker. Utformingen av og oppdatering av slike planer kan være med å gi retning til og formalisering av samhandlingen mellom programrådgiver og deltaker. Det betyr ikke at brukermedvirkningen nødvendigvis er god selv om det eksisterer en plan – og heller ikke at brukermedvirkningen er fraværende om det ikke eksisterer en plan. I flere prosjekter har Fafo samlet inn og gjennomgått individuelle planer og finner betydelig variasjon både i om det skrives planer, og på hvilket tidspunkt i introduksjonsløpet planen formaliseres. Eksistensen av en plan er heller ikke noen garanti for at deltakeren har vært særlig mye involvert i utformingen av planen: I evalueringen av prøveprosjektene som ble gjennomført i forkant av at introduksjonsordningen ble innført, rapporterte alle prosjektlederne at alle deres deltakere hadde en kvalifiseringsplan. I intervjuene med deltakerne kom det likevel fram at bare halvparten av deltakerne var klar over at det eksisterte en slik plan. Kavli et al. (2007) fant at fire av ti programrådgivere mente at ingen, eller bare et fåtall av deltakerne, hadde et eierforhold til planen sin. Tre av ti programrådgivere støttet

<sup>3</sup> Det skal her understrekes at Lånekassen gir flyktninger som ikke har grunnskole, mulighet til å få stipend i inntil tre år dersom utdanningen påbegynnes innen det er gått tre år.



påstanden om at skriftlige planer virker fremmedgjørende, og at de derfor bruker andre former for brukermedvirkning.

Dette er et klart brudd med lovens bokstav, men muligens ikke med lovens intensjon. Det må antas at det er brukermedvirkning som er målet, ikke planen. I veilederen som er utarbeidet til introduksjonsloven (foreløpig siste versjon heter Rundskriv Q20-2015), vises det til at IMDi har utarbeidet en brosjyre med ulike metoder for hvordan deltaker kan gis innflytelse og deltakelse i sin egen kvalifisering.<sup>4</sup> I heftet heter det at «Brukermedvirkning er et virkemiddel for å oppnå målsettingen med introduksjonsordningen: overgang til arbeid eller utdanning».

Brukermedvirkning er dessuten ikke nødvendigvis noe entydig begrep. Hva skal egentlig til for å definere samhandlingen med brukeren som medvirkning? Er det tilstrekkelig at brukeren blir hørt? Handler det om at brukeren får relevant informasjon om tilbudet? Eller er det et krav at bruker faktisk tildeles makt og myndighet til å påvirke innholdet i det tilbudet som gis? Oppfatningene om hva brukermedvirkning innebærer, varierer fra programrådgiver til programrådgiver, og det er også ulike vurderinger av hva som er hensikten med brukermedvirkning. Djuve og Kavli (2006) skisserer tre ulike begrunnelser for brukermedvirkning gitt av programrådgivere: effektivitet, kvalitet og læring. Programrådgivere som vektla effektivitetsgevinster, viste til at det kunne spare tid for saksbehandler dersom deltakeren selv for eksempel orienterte seg mot aktuelle arbeidsgivere. God kvalitet på planene forutsetter gjerne en viss grad av brukermedvirkning, i det minste i form av formidling av kompetanse og framtidsplaner. Flere var også inne på at medvirkning også kan skape større motivasjon for læring og deltakelse. Og saksbehandlere som var opptatt av læringseffekten, viste til at involvering i egen handlingsplan kunne være et viktig verktøy for å tilføre en viss grad av byråkratisk kompetanse – kunnskap om hvordan det norske systemet fungerer. Det hører også med at en del programrådgivere eksplisitt nedprioriterte brukermedvirkning fordi de vurderte det enten som lite hensiktsmessig eller som å være for arbeidskrevende gitt den arbeidsmengden de hadde.

Kavli et al. (2007) spurte programrådgiverne om hvorvidt det hendte at de lot deltakere få gjennomslag selv om de selv var uenige. Seks av ti saksbehandlere svarte at denne beskrivelsen passet enten svært eller ganske godt på deres egen saksbehandling. Fire av ti svarte at beskrivelsen ikke passet. Det er rimelig å tolke dette som utslag av ulike holdninger til verdien av brukermedvirkning – her forstått som å gi bruker makt og myndighet til å faktisk påvirke. Djuve og Kavli (2006) beskrev med utgangspunkt i omfattende intervju materiale med programrådgivere to saksbehandlertyper med ulike holdninger til verdien av brukermedvirkning: omsorgsbyråkraten og regelbyråkraten. Mens omsorgsbyråkraten er tilbøyelig til å inngå i langvarige og

<sup>4</sup> Heftet «Spør deltakeren – Metoder for brukermedvirkning i introduksjonsprogram» fra 2009 finnes på [www.imdi.no](http://www.imdi.no).

personlige relasjoner til sine brukere og er svært opptatt av å ikke overprøve brukernes vurderinger, er regelbyråkraten mer tilbøyelig til å følge noen tommelfingerregler for å få kvalifiseringsplanene ferdigstilt innen gitte frister. Djuve og Kavli (2015) beskriver dessuten hvordan også kjennetegn ved brukerne påvirker brukermedvirkningen: Deltakernes «agency» – eller hvor eksplisitte og sterke meninger de har om innholdet i program – påvirker samhandlingen med saksbehandler. Det kan være vanskelig å utvikle god brukermedvirkning med deltakere som i liten grad uttrykker ønsker om innhold i program («Pawns» i Djuve og Kavli 2015). Men også brukere med sterke meninger («Queens») kan være utfordrende – dersom programrådgiver ikke er enig. Omsorgsbyråkrater er tilbøyelige til å møte disse utfordringene annerledes enn det regelbyråkrater gjør. Mens omsorgsbyråkraten gjerne venter på at «Pawns» skal utvikle en mening og gir seg overfor «Queens», ser vi at regelbyråkraten mer tilbøyelig til å bestemme på vegne av «Pawns» og til å overprøve «Queens».

Studien identifiserer noen særlig krevende situasjoner innenfor brukermedvirkning: sterke meninger i kombinasjon med manglende konsensus om mål og/eller virkemidler, og manglende uttrykk for meninger. Den ulike praksisen i disse tilfellene tyder på at det kan være behov for mer kunnskap om hva som er gode og mindre gode måter å håndtere disse situasjonene på. Den ulike praksisen illustrerer også den sårbare posisjonen deltakerne er i: De kan ikke uten videre velge programrådgiver og er dermed ofte prisgitt den programrådgiveren de tilfeldigvis har blitt tildelt, enten de opplever å få god hjelp eller ei.

## 2.6 Tett oppfølging

Behovet for tett oppfølging av deltakerne er et gjennomgående funn i en rekke evalueringer av tiltak for personer som har langvarige ufrivillige opphold fra arbeidslivet (se for eksempel Djuve et al. 2001; Frøyland & Neumann 2012; Rambøll 2014). Det er imidlertid ikke alltid klart hva som konkret menes med tett oppfølging. Hvor tett og på hvilken måte skal det følges opp?

I evalueringen av prøveprosjektene som ble gjennomført før innføringen av introduksjonsordningen, ble effektene av to ulike mål på tett oppfølging analysert. Det strengeste målet var et samlemål, der tett oppfølging ble definert som en kombinasjon av at deltakeren hadde maks to kontaktpersoner, kontaktpersonene måtte ikke ha ansvar for mer enn 30 deltakere og måtte drive systematisk oppfølging på arbeidsplassen og systematisk revidering av handlingsplaner. Rundt en tredjedel av deltakerne fikk denne typen oppfølging.

I kartleggingen av tett oppfølging som ble gjennomført 2,5 år etter at introduksjonsloven ble innført, fant Kavli et al. (2007) at kommunenes praksis hadde blitt mer



enhetlig siden forrige kartlegging. 60 prosent av programrådgiverne hadde nå rutiner for å kontakte deltakerne dersom de sto i fare for å bli trukket i introduksjonsstønad. Et flertall av deltakerne hadde kun én kontaktperson, og den vanligste organiseringen var at programrådgiverne hadde et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes introduksjon. Et klart flertall av kommunene hadde også en form for oppfølging av deltakerne mens de var i språk- eller arbeidspraksis. Det varierte likevel i hvilken grad dette var systematisert: Mens 64 prosent av kommunene fulgte opp regelmessig gjennom samtale og/eller besøk, svarte én av fem kommuner at de kun oppsøkte deltaker eller arbeidsplass dersom en av partene tok kontakt og ba om dette. 60 prosent av kommunene hadde også rutiner for revidering av deltakernes individuelle planer minst en gang i halvåret.

## 2.7 Organisering og ressursbruk

Introduksjonsordningen ble innført som en flyktningsspesifikk tjeneste, og fysisk avstand til sosialkontoret ble i flere av forarbeidene til loven omtalt som et selvstendig poeng. Etter NAV-reformen har imidlertid mange kommuner lagt introduksjonsordningen innunder NAV. Riksrevisjonen (2010) fant at omtrent halvparten av kommunene hadde organisert seg slik, mens Rambøll (2011) fant at 43 prosent hadde lagt introduksjonsprogrammet inn i NAV. Riksrevisjonens undersøkelse viste at av de kommunene som ikke hadde samorganisert tjenestene, hadde omtrent halvparten inngått formelt samarbeid med NAV, resten ikke. Riksrevisjonen fant videre at samarbeidsform med NAV hadde en viss betydning for hvorvidt arbeidstiltak i regi av NAV ble brukt i introduksjonsprogrammene: I kommuner som ikke hadde samorganisert tjenestene og ikke hadde formelt samarbeid, svarte over 40 prosent at de i svært liten grad brukte slike tiltak. I de andre kommunene var det mindre enn 20 prosent som svarte det samme. Andelen som svarte at slike tiltak ble brukt i svært stor grad, var liten i alle kommunene.

Rambøll (2011) fant en sammenheng mellom samorganisering og ledelse: I kommuner der introduksjonsordningen er lagt innunder NAV, fikk introduksjonsordningen mindre oppmerksomhet og lavere prioritet hos ledere så vel som hos medarbeidere, og den hadde svakere forankring på politisk og administrativt nivå enn i kommuner med annen organisering. Disse kommunene har også sjeldnere rutiner for samarbeid på ledernivå mellom introduksjonsordningen og VO.

I henhold til rundskriv A-27/2007 skal NAV ha en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Hva som skal til for å kvalifisere som en sentral rolle, kan åpenbart diskuteres. NAVs involvering i programmet varierer fra kommune til kommune, og i mange kommuner vil det nok være en overdrivelse å si at NAVs rolle er sentral. Selv der forvaltningen av introduksjonsprogrammet er

lagt til NAV, kan det være lite samhandling mellom programmet og resten av NAV (Riksrevisjonen 2010).

I noen kommuner er administrasjonen av introduksjonsprogrammet lagt til det kommunale voksenopplæringssenteret. I 2007 gjaldt dette 22 prosent av kommunene (Kavli et al. 2007) og i 2011 12 prosent av kommunene (Rambøll 2011). Skutlaberg et al. (2014) har imidlertid undersøkt introduksjonsprogrammene i de fem storbyene (Oslo – bydelen Grünerløkka, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Stavanger), hvorav to har lagt introduksjonsprogrammet til voksenopplæringen. Sammenlikning av fem byer kan vanskelig gi grunnlag for klare konklusjoner om sammenhengen mellom organisering og implementering, men rapporten peker på at introduksjonsprogrammene i disse to byene framstår som å være relativt gode individuelt tilpassede løp. Dette har antakelig sammenheng med at disse voksenopplæringssentrene selv arrangerer kurs utover norskopplæring og samfunnskunnskap.

Skutlaberg et al. (2014) har også sett på ressursbruken til introduksjonsprogrammene i storbyene. Også her gjør avgrensningen til kun fem byer at det vanskelig kan trekkes konklusjoner om sammenhengene mellom organisering og ressursbruk. De finner at ressursbruken per deltaker er lavest i Bergen og knytter dette til lav andel deltakere med fulltidsprogram og et mindre arbeidsrettet program. Dessuten nyter introduksjonsprogrammet i Bergen godt av et utstrakt samarbeid med NAV Intro i Bergen, som har et kurstilbud som er godt tilpasset de av deltakerne som har relativt gode norskferdigheter. På grunn av stadige omorganiseringer i NAV og endring av NAV Intros rolle i de andre byene kan dette være en sårbar løsning, noe som også påpekes i rapporten.

Vi har, i likhet med Hernes og Tronstad (2014), funnet få studier som har sett på sammenhengen mellom organisering av introduksjonsarbeidet og ressursbruk. En studie som kan være verdt å nevne, er Joona og Ekby (2012) kost-nytte-evaluering av merkostnadene ved tettere oppfølging og coaching av nye innvandrere i Sverige. De fant at merkostnadene ville være spart inn etter 2,3 år.

## **2.8 Hva hemmer og fremmer god implementering?**

Flere studier har sett på faktorer som påvirker implementeringen av introduksjonsprogrammet. Nedenfor har vi oppsummert funn innenfor de ulike temaene som er omfattet av disse studiene.

## Lokale samarbeidsrelasjoner

Flere studier peker på vanskelige lokale samarbeidsrelasjoner som et hinder for bedre implementering av introduksjonsprogrammet (Djuve et al. 2001; Djuve & Kavli 2005; Kavli et al. 2007; Rambøll 2011). De viktigste samarbeidspartnerne er den kommunale voksenopplæringen og NAV. Samarbeidsproblemene med VO handler gjerne om antall timer norskopplæring per dag, fordeling på hele eller halve undervisningsdager for å kombinere med annet innhold samt den pedagogiske tilnærmingen i undervisningen. Et gjennomgangstema er at programrådgivere og ledere i introduksjonsordningen ønsker en mer praktisk rettet undervisning. De ansatte i introduksjonsordningen ønsker også ofte at VO skal etablere et (større) kurstilbud utover norskopplæring, som deltakerne kan nyttiggjøre seg. Samarbeidsproblemene med VO kan antas å være mindre der introduksjonsprogrammet er lagt til VO, og er gjerne mest uttalt der introduksjonsprogrammet og VO er lagt til ulike kommunale etater. Samarbeidsproblemene med NAV (statlig del) handler gjerne om på hvilket tidspunkt i introduksjonsløpet NAV skal komme inn i en eller annen rolle, og om det lokale kurstilbudet. Det vil si – det framholdes gjerne at det finnes samarbeidsproblemer når det gjelder kurstilbudet til NAV, men det er på ingen måte sikkert at bedre lokalt samarbeid kan løse utfordringene i den lokale tiltaksvifta. NAVs kurstilbud styres riktignok delvis av lokale innspill, men den overordnede profilen er styrt fra departements- og direktoratsnivå. NAVs tilbud til ordinære arbeidssøkere er ikke utformet for å møte behovet hos arbeidssøkere som mangler basisferdigheter i lesing og skriving (på norsk) – slik en betydelig andel introduksjonsdeltakere gjør. Det skal likevel presiseres at det i tildelingsbrevet til NAV i flere år på rad har vært presisert at tiltakene skal tilrettelegges for introdeltakere. Funnene så langt tyder likevel ikke på at disse formuleringene har slått igjennom i økt bruk av NAV-tiltak i introduksjonsprogrammet.

Rambøll (2011) fant signifikante sammenhenger mellom introduksjonsordningens samarbeid med voksenopplæringen og ledere i introduksjonsordningens vurdering av hvor godt norskopplæringen var tilpasset deltakerne: Rutiner for samarbeid ser ut til å påvirke ledernes vurderinger av norskopplæringen positivt. Dette kan gjenspeile en kombinasjon av at kvaliteten på tilbudet faktisk er bedre i kommuner med slikt samarbeid, at lederne i introduksjonsordningen har fått større kunnskap om innholdet i norskopplæringen, og at de blir mer positivt innstilt til de ansatte i norskopplæringen og dermed mindre tilbøyelige til å kritisere.

## Kompetanse i førstelinja

Å jobbe som programrådgiver krever kompetanse på en rekke ulike felt, herunder solid kunnskap om det norske samfunnet, den lokale tiltaksvifta, deltakernes rettigheter, godkjenningsordninger – og det krever evne til å samhandle med brukere, kolleger og ansatte i andre enheter og etater. Det finnes ikke noen egen utdanning for å jobbe

som programrådgiver, og det er i dag stort mangfold i utdanningsbakgrunn hos dem som jobber som programrådgivere. IMDi har organisert en rekke kurs og konferanser innrettet for å møte behovet for kompetanseutvikling og dessuten utformet en rekke skriftlige veiledere om ulike deler av introduksjonsprogrammet. Disse har blitt godt mottatt i kommunene, og Riksrevisjonen (2010) fant at over 40 prosent av kommunene nevnte dette som et av IMDis viktigste bidrag i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger. Samme undersøkelse viste at svært få kommuner er misfornøyde med den generelle bistanden fra IMDi. Kavli et al. (2007) fant en betydelig kursaktivitet blant programrådgiverne, men også en betydelig fortsatt etterspørsel etter mer kunnskap. En stor andel hadde en eller flere ganger vært i tvil om bestemte typer fravær skulle eller burde sanksjoneres, og både behov for mer kunnskap om veiledning av deltakere med høyere utdanning og om oppfølging av deltakere med ulike typer av helseproblemer ble trukket fram. Vi har ikke funnet undersøkelser som tar sikte på å vurdere om programrådgivernes kompetanse er tilstrekkelig til å løse de omfattende arbeidsoppgavene de er tildelt. Vår egen erfaring etter mange års praksisnær forskning på introduksjonsprogrammet i Norge er at programrådgivere er en uvurderlig kilde til kunnskap om god integrering, men at kompetansen selvsagt er varierende.

## Ressurser

Introduksjonsordningen legger opp til tett oppfølging av deltakerne, noe som selvsagt er arbeidskrevende. Antall deltakere per programrådgiver varierer mellom kommunene og mellom programrådgivere, og det er i de fleste tilfeller mer krevende å følge opp mange enn få deltakere. I tillegg vil deltakernes individuelle behov for oppfølging variere. Kavli et al. (2007) fant at 63 prosent av programrådgivere som hadde ansvar for flere enn 20 deltakere, mente at de hadde for stor arbeidsbyrde. 43 prosent av dem som hadde ansvar for færre enn 20 deltakere, mente det samme. Samlet sett mener omtrent halvparten av programrådgiverne at arbeidsbyrden er for stor. Utover for mange deltakere i porteføljen framhever programrådgiverne særlig at de har for mange oppgaver eller roller. Djuve et al. (2014) finner også at manglende inntektssikringsordninger for grunnskoleopplæring etter at introduksjonsprogrammet er over, er et hinder for større bruk.

Rambøll (2007) fant at tilskuddsordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap bidro til en effektivisering av undervisningstilbudet i form av større grupper. Dette kan selvsagt bidra til mindre grad av individuell tilpasning. Samtidig bidrar resultattilskuddet til større oppmerksomhet om nettopp resultater. Studien gir imidlertid ikke svar på hvorvidt resultatene faktisk bedres som følge av økt oppmerksomhet.

Djuve et al. 2001 fant at introduksjonsdeltakere i de prøveprosjektene som hadde en viss økonomisk autonomi til å utforme tilbudet til deltakerne, hadde høyere overgang til arbeid. Betydningen av kommunal ressursituasjon og lokal prioritering av

introduksjonsprogrammet sammenliknet med andre pålagte offentlige tjenester må også forventes å påvirke implementeringen av introduksjonsprogrammet, men her har vi lite forskning å støtte oss på.

### **Lokal tiltaksvifte**

Bredden og kvaliteten på de lokale tiltakene påvirkes av forholdene over: samarbeidsrelasjoner, ressurser og kompetanse. I tillegg påvirkes den av andre lokale forhold, som befolkningsmengde og lokale prioriteringer, også hos samarbeidspartnere som VO og NAV, lokalt arbeidsmarked og hvilke utdannings- og kursstilbud som historisk har utviklet seg i kommunen, også før introduksjonsordningen ble innført. I noen kommuner etablerer og driver introduksjonsprogrammet selv en del tiltak. Dette krever både ressurser og kompetanse. Tiltaksvifta er også i noen grad et spørsmål om fantasi: Enkelte steder brukes tiltak som man ikke en gang har tenkt på andre steder. Samtidig er det selvsagt ikke bare et spørsmål om å finne et eller annet tiltak – tiltaket skal også være tilpasset deltakernes behov. Egnetheten til tiltakene påvirkes dermed også av hvilke flyktninger som bosettes, og hvilke ønsker og behov de har. Mangel på gode tiltak som passer for den enkelte flyktning i program, er et gjennomgangstema i evalueringene av introduksjonsordningen (Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007; Rambøll 2011). Ledere i introduksjonsprogram mener at det er stor mangel på både statlige eller kommunale tiltak som passer til deltakernes ulike behov, og peker samtidig på at det ikke er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak (Rambøll 2011).

### **Holdninger til virkemidlene**

Vi har sett at bruken av kvalifiseringsplaner og praktiseringen av brukermedvirkning påvirkes av programrådgivernes holdninger til disse virkemidlene. Også bruken av andre virkemidler påvirkes av saksbehandlernes vurdering av hvor egnede virkemidlene er (Winter 2005). Djuve et al. 2014 fant at bruken av grunnskole som virkemiddel i introduksjonsordningen påvirkes av saksbehandlernes vurdering av hvor egnet dette virkemiddelet er, og deres vurdering av hvilke deltakere som kan nyttiggjøre seg tilbudet. Utøvelse av skjønn er en nødvendig og legitim del av programrådgivernes arbeid. Der som mer generelle, private holdninger til hvilke virkemidler som skal brukes, påvirker skjønnsutøvelsen, er dette imidlertid problematisk ut fra hensyn til likebehandling – og ut fra hensyn til demokratisk styring av sektoren.

## 2.9 Oppsummering og drøfting

I løpet av de ti årene som har gått etter innføringen av introduksjonsprogrammet, er det blitt etablert omfattende kunnskap om hvordan ordningen er blitt implementert. Mye av denne forskningen påpeker feil og mangler ved implementeringen. Det kan likevel være nyttig å vurdere implementeringsutfordringene i lys av at det var en nokså stor endring i virkemidler som skulle gjennomføres – og svært mye av endringene er faktisk gjennomført.

Det må likevel påpekes at sentrale virkemidler ikke er fullstendig på plass. Dette gjelder først og fremst målsettingene om at programmet skal være et heldags og helårs individuelt tilrettelagt program. Et stort antall deltakere får verken heldags- eller helårsprogram, og den individuelle tilretteleggingen er ikke alltid optimal. Disse utfordringene er særlig knyttet til problemer med den lokale tiltaksvifta: Programrådgiverne sliter med å finne egnede tiltak til sine deltakere og med å få timeplanene til å gå opp. Dette har implikasjoner også for temaet i neste kapittel: introduksjonsordningens resultater. Hvilke konsekvenser får den mangelfulle implementeringen for deltakernes overgang til arbeid og utdanning?

## Utvalgt litteratur:

- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001).** *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger.* Fafo-rapport 364.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2005).** *De vil nok det samme». Samarbeid mellom flyktningetjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.* Fafo-rapport 491.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2006).** Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 4, 210–222.
- Djuve, A. B. & Dæhlen, M. (2010).** *Frafall fra norskopplæring i Oslo kommune – en analyse basert på SITS. Krafttak for norskopplæring – delrapport 1.* Fafo-notat 2010:09.
- Djuve, A. B., Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2011).** *Kvinner i kvalifisering, introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.* Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A. B. (2011).** *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: Et integrerings-politisk paradigmeskifte?* Doktoravhandling. Fafo-rapport 2011:19.
- Djuve, A. B., Haakestad, H. & Sterri, E. B. (2014).** *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.* Fafo-rapport 2013:34.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015).** User influence in activation programs. When Carers and Clerks meet Pawns and Queens. *Journal of Social Policy*, 44(2), 235–254.
- Enes, A. W. (2014a).** *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 – arbeid, utdanning og inntekt.* Rapport 2014:15. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Joona, P. A. & Nekby, L. (2012).** Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignments. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 574–600.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007).** *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere.* Fafo-rapport 2007:34.
- Lillegård, M. & Seierstad, A. (2013).** *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenlikning av kommunenes resultater.* Rapport 2013:55. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rambøll (2007).** Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett/og eller plikt til slik norskopplæring. Desember.
- Rambøll (2011).** *FOU-prosjekt. Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen.*
- Skutlaberg, L. S., Drangslund, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014).** *Evaluering av introduksjonsordningene i storbyene.* Ideas2evidence-rapport 9:2014.





## 3 Resultater

I dette kapitlet er temaet introduksjonsordningens resultater. Mer konkret stilles tre spørsmål: Hvilken effekt har introduksjonsordningen sett under ett? Hvilken betydning har enkeltstående elementer i introduksjonsordningen, og til sist hvordan virker ordningen for ulike typer av programdeltakere? Introduksjonsordningen ble innført med en ambisjon om å «styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet» (Introduksjonsloven § 1: Lovens formål). Noen aspekter ved lovens målsettinger er relativt enkle å måle, som hvor mange deltakere som starter i ordinær utdanning, som får lønnet arbeid, og hvor stor inntekt de oppnår. Her finnes gode kilder gjennom registerdata, som kan fortelle hvordan det går med introduksjonsprogrammets deltakere, og brukes til å drøfte i hvilken grad resultatene kan tilskrives introduksjonsprogrammet eller ikke. Andre forhold er vanskeligere å finne gode mål på, som deltakelse i norsk samfunnsliv. I evalueringslitteraturen omtales gjerne slike mer generelle ferdigheter knyttet til livet i Norge som «myke indikatorer». På dette området mangler, så langt vi har kunnet bringe på det rene, kvantitative studier av tidligere deltakere i introduksjonsprogram. Det finnes imidlertid kvalitative studier på dette området, som kan bidra til å kaste lys over hva som eventuelt virker – og hvorfor.

Hvorvidt introduksjonsloven sett under ett har ledet til bedre integreringsresultater – om det nå gjelder overgang til arbeid, utdanning eller i form av økt samfunnsdeltakelse – er viktig kunnskap både av økonomiske og etiske årsaker. Omfattende ressurser investeres hvert år i gjennomføringen av ordningen, og deltakelse er langt på vei obligatorisk for personer i målgruppen. Samtidig har kommunene stor frihet til å tilpasse programmet slik at det fungerer for deres deltakere, og innenfor kommunenes økonomiske og administrative rammer. Hvordan de utfører jobben, og hvilke resultater de oppnår, vil variere.

### 3.1 Overgang til arbeid og utdanning

Siden 2010 har det vært en uttalt målsetting fra sentrale myndigheter at minst 55 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i lønnet arbeid eller i ordinær utdanning etter avsluttet program. Ett år etter avsluttet program er ambisjonen

at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning. Statistisk sentralbyrå gjennomfører årlige analyser av introduksjonsordningens resultater, med utgangspunkt i registerdata. Dette er ikke effektstudier siden de ikke kan si noe om hvilken betydning programmet har hatt for utfallet. Det ville kreve kontrollgrupper som ikke deltok i program, eller som deltok i en annen type program. I fravær av slike studier er det likevel verdifullt for å følge utviklingen i overgang til arbeid og utdanning etter program. På de neste sidene vil vi presentere kunnskap om overgang til arbeid og utdanning blant tidligere deltakere, variasjoner mellom ulike grupper av deltakere og mellom kommuner.

### **Deskriptive gjennomganger (2005–2014)**

Statistisk sentralbyrå har siden 2005 fulgt opp introduksjonsprogrammet gjennom å undersøke deltakernes overgang til lønnet arbeid eller utdanning i november året etter at de avsluttet eller avbrøt programmet. De tidligste rapporteringene hadde en del mangler, først og fremst fordi deltakere som var midlertidig fraværende, ble registrert med avbrutt program og dermed inngikk i resultatberegningene (Enes 2014a: 11–13). Dette påvirket spesielt resultatene for kvinner, som ble registrert med avsluttet program når de hadde omsorgspermisjon og dermed i realiteten ikke var tilgjengelige for arbeidsmarkedet. I 2014 (Enes 2014a) ble tallgrunnlaget revidert også for tidligere avgangskohorter for å bedre datakvaliteten. Vi har derfor valgt å presentere funn kun for denne.

Monitoren er som sagt ikke noen effektevaluering. Den gir imidlertid et godt bilde av hvordan den samlede overgangen til lønnet arbeid og (ordinær) utdanning har utviklet seg fra år til år, og av hvordan resultatene varierer etter egenskaper ved deltakerne. Overgang til lønnet arbeid er definert som «inntektsgivende arbeid av minst en times varighet i referanseuken» og inkluderer også personer på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver (Enes 2014:14). I den offentlige statistikken slås dette sammen med overgang til ordinær utdanning (grunnskole regnes ikke som ordinær utdanning).

Tabell 3.1 viser status for personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i perioden 2007–2011, ett år etter. I november 2012 var 63 prosent av 2011-kohorten (de som avsluttet programmet i løpet av 2011) i lønnet arbeid eller utdanning. Prosenten har endret seg lite de årene det finnes tall for, med unntak av 2007-kohorten som hadde om lag 10 prosentpoeng høyere overgang til lønnet arbeid enn senere kohorter. Tendensen er likevel at andelen som går over til lønnet arbeid, er noe synkende.

Tabell 3.1 Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2007–2011, etter status på arbeidsmarkedet i november 2008–2012. Prosent.

	Avgang 2007 Status 2008	Avgang 2008 Status 2009	Avgang 2009 Status 2010	Avgang 2010 Status 2011	Avgang 2011 Status 2012	Avgang 2012 Status 2013
Arbeid/utdanning	68	63	60	61	63	62
Kun sysselsatt	50	40	38	38	38	35
Sysselsatt og utdanning	10	9	9	10	11	13
Kun utdanning	8	13	13	13	13	14
Registrert ledig / på tiltak	12	15	14	12	11	12
Annen/ukjent status	21	22	25	27	26	26

Kilde: Enes 2014a, tabell E9 og Enes 2014b, tabell 1.

Før vi går videre med å beskrive resultatene som er rapportert gjennom monitoren, skal vi kort trekke inn et aspekt til: *forlengelse av program*. Paragraf 5 i introduksjonsloven gir anledning til å forlenge deltakelsen i program i opp til ett år «dersom særlige grunner taler for det». Skutlaberg et al. (2014:21–22) har sett nærmere på resultatene for deltakere som har fått forlenget program i henholdsvis Bergen, Kristiansand, Trondheim og Stavanger, og finner store variasjoner i resultatoppnåelse. Antallet deltakere dette gjelder, er relativt lavt, men likevel tilstrekkelig til å antyde at det er store forskjeller både i hvor mange som får vedtak om forlenget program, og hvilket resultat dette har. Forfatterne påpeker at dette trolig handler om hvordan kommunene har valgt å tolke paragraf 5. Mens Bergen legger vekt på at forlengelse skal gis i de tilfellene der «det regnes som overveiende sannsynlig at deltakeren vil oppnå selvstendighet gjennom utvidet programtid», har Stavanger lagt større vekt på forhold som at deltakeren har behov for mer norskopplæring, har en vanskelig familiesituasjon eller har behov for mer grunnskoleopplæring for å komme inn på videregående skole (ibid.).

Monitoren rapporterer også de tidligere deltakernes yrkesinntekt som en indikator på hvorvidt husholdningene greier å forsørge seg selv. Yrkesinntekten øker i takt med hvor lang tid det er gått siden endt program, men varierer lite mellom kohortene etter at tid siden avsluttet program og husholdningssammensetning er tatt hensyn til. Året etter avsluttet program (2012) hadde 2011-kohorten et inntektsnivå på 58 prosent av nivået til hele befolkningen i alderen 20–50 år. Litt over halvparten av dette var yrkesinntekt. Resten var ulike typer overføringer. De som gikk ut av introduksjonsprogrammet fire år tidligere, hadde på samme tidspunkt (2012) et inntektsnivå som tilsvarte 66 prosent av nivået til befolkningen ellers (Enes 2014:62). Studiestipend utgjør en relativt høy andel av samlet inntekt de første årene etter avsluttet program, for deretter å synke. Enes (2014:63) påpeker at det kan være grunn til å belyse type og varighet på de studiene de tidligere deltakerne starter på, og undersøke hvem og hvor mange som fullfører studiene.

Det er betydelige variasjoner i overgang til arbeid og utdanning etter kjønn, alder og landbakgrunn. Kjønnforskjellene er mest markerte. Menn har vesentlig høyere overgang til arbeid og utdanning enn kvinner. I 2011-kohorten var 71 prosent av mennene og 53 prosent av kvinnene i arbeid eller utdanning i november 2012. Forskjellen handler først og fremst om at menn i større grad enn kvinner er i lønnet arbeid etter program. Det er mindre kjønnsforskjeller i overgang til ordinær utdanning, men nesten dobbelt så mange kvinner som menn har såkalt annen eller ukjent status. «Annen status» omfatter her mottakere av offentlige ytelser (Enes 2014a:27). Ikke overraskende er kjønnsforskjellene størst blant deltakere som er i en alder der det er vanlig å få barn.

Analysen viser også at det er de yngste – aldersgruppen 20–30 år – som i høyest grad går fra program til arbeid eller videre utdanning. Monitoren dokumenterer også at det er store forskjeller i resultater mellom deltakere med ulik landbakgrunn. Deltakere fra Eritrea, Etiopia og Kongo har ligget høyt på listen over overgang til lønnet arbeid, mens somaliere har noe dårligere resultater. Her skal det likevel tilføyes at «landbakgrunn» i seg selv forteller oss svært lite om hvilke mekanismer som eventuelt ligger bak resultatforskjellene.

Statistisk sentralbyrå har også fulgt deltakelsen i arbeidsmarkedet for de ulike avgangskohortene over noe lengre tid. Disse oversiktene viser at andelen i lønnet arbeid / utdanning ikke nødvendigvis øker jo lengre tid som er gått etter avsluttet program. For 2007-kohorten av mannlige deltakere sank andelen i arbeid og/eller utdanning noe over tid, før det igjen steg til nivået det hadde året etter avsluttet program. For de nyere avgangskohortene i 2010 og 2011 som er fulgt i henholdsvis to og tre år etter det året de sluttet i programmet, har derimot resultatene holdt seg stabile. Det er åpenbart viktig å følge de tidlige deltakernes resultater over noe lengre tid enn året etter avsluttet program. Samtidig kan gjennomsnittsberegninger skjule viktig informasjon. At andelen tidligere deltakere i arbeid eller utdanning er stabil fra ett år til et annet, betyr ikke at det er de samme deltakerne som får en stadig sterkere tilknytning til arbeidslivet. Noen kan ha falt ut av arbeidslivet, mens andre har kommet til. Dette vil ikke framkomme i tverrsnittundersøkelser, men krever et forskningsdesign der deltakere følges over tid. Monitoren undersøker utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse i november året etter avsluttet introduksjonsprogram. Det betyr at de tidligere deltakerne vil ha alt fra 11 til 22 måneder siden programslutt på det tidspunktet de måles. Det vil også variere mye hvor lenge de har vært i program (fra noen dager til tre år). Hvor lenge deltakerne har oppholdt seg i mottak før de starter i introduksjonsprogrammet, vil også variere. Både tiden fram til et positivt vedtak om opphold og deretter fram til det blir en ledig plass i en bosettingskommune kan variere mye. Med andre ord vil de som går ut av programmet et gitt år, kunne ha svært ulike ankomsttidspunkt til Norge og ha brukt tiden ulikt. Å sitte lenge i mottak er trolig ingen optimal start på et godt integreringsløp. Det finnes foreløpig lite systematiske oppfølginger av hvordan, og i hvilken grad,

deltakernes resultater varierer etter hvor lang oppholdstiden i mottak har vært.<sup>5</sup> Ved å utelukkende se på hvilket år deltakerne sluttet i program, mister man informasjon om progresjonen til deltakere som startet et gitt år, og betydningen av oppholdstid før introduksjonsprogrammet startet. Ved å ta utgangspunkt i oppstartsår ville man også inkludere deltakere som ikke er registrert med avsluttet program. I Djuve et al. 2011 framkommer det at hele 13 prosent av deltakere med oppstart i 2006 og 19 prosent av deltakere med oppstart i 2007 fortsatt ikke er registrert som sluttet i program innen juli 2011. Andelen er høyest blant kvinner, noe som nok har sammenheng med at mange kvinner har permisjon i forbindelse med svangerskap og fødsel. Uansett er det altså et betydelig etterslep av deltakere som ikke er registrert som sluttet tre år etter programstart. Dersom dette er deltakere med lav overgang til arbeid og utdanning, vil manglende utskrivning fra program gjøre at monitoren overdriver de positive resultatene – gitt at de aldri skrives ut. Dersom de skrives ut etter mange år i systemet – fortsatt uten å ha gått over i arbeid – vil resultatene bli dårligere over tid. Dette vil i så fall kunne være en av forklaringene på at monitoren viser såpass mye bedre resultater for avgangskullet i 2007 enn for senere kull.

Monitoren tar ikke hensyn til flere variabler samtidig og fanger dermed ikke opp at kommunene både har ulike rammer å forholde seg til, og at flykningene de bosetter, kan ha kort, men også lang vei å gå før de er klare for lønnet arbeid. Dette har, som det også påpekes i publikasjonene fra monitorarbeidet, konsekvenser for hvilken vekt som bør tillegges rapporteringen av hvilke kommuner som har «best» og «dårligst» resultater i introduksjonsarbeidet. Denne utfordringen tas imidlertid opp i andre studier og er tema i neste delkapittel: Kommunale variasjoner i måloppnåelse.

### **Kommunale variasjoner i måloppnåelse**

Det foreligger flere studier som dokumenterer – og diskuterer – kommunale variasjoner i overgang til arbeid og utdanning blant deltakerne i introduksjonsprogrammet. At resultatene varierer mellom kommuner, har lenge vært kjent, mellom annet gjennom monitorens opplisting av hvilke kommuner som kan vise til høyest måloppnåelse. I hvilken grad variasjonene kan tilskrives forskjeller i kommunenes rammebetingelser eller rett og slett forskjeller i kvaliteten på det arbeidet som gjøres, er mer utfordrende å dokumentere. De siste årene er det kommet flere studier som bruker ulike varianter av benchmarking for å svare på disse spørsmålene. Denne kunnskapen er viktig, ikke minst fordi den gjør det mulig å identifisere hvilke kommuner som kan ha behov for

<sup>5</sup> UDI finansierer et prosjekt om dette som for tiden er under arbeid ved Fafo. Prosjektet bygger på en sammenkobling av data fra UDI, NIR og SSB. Prosjektet venter i skrivende stund på nødvendige tillatelser fra aktuelle registreiere.

bistand fra IMDi for å oppnå bedre resultater, og hvilke kommuner det kan være grunn til å hente erfaringer fra.

Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 2013 (Lillegård & Seierstad) en analyse av overgangen til arbeid eller ordinær utdanning blant totalt 20 332 personer som hadde deltatt i introduksjonsprogrammet. Drøyt 10 000 personer ble ikke tatt med i analysen, enten fordi de ikke hadde registrert bosettingsdato og bosettingskommune (5425 personer), eller fordi de hadde blitt bosatt i 2012 eller senere og dermed hadde hatt svært kort tid til å kvalifiseres seg for arbeid eller videre utdanning (4444 personer). Det antas at de som verken var registrert med bosettingsdato eller bosettingskommune, fortsatt oppholdt seg i mottak eller hadde bosatt seg på egen hånd og dermed ikke tilhørte rett- og-plikt-gruppen. I nettopulasjonen fikk 90 prosent permanent opphold i Norge i perioden 2007–2011. De resterende 10 prosent ble bosatt før 2007.

Analysen gir en indikasjon på kvaliteten i kommuners introduksjonsarbeid ved å estimere om kommunen presterer over eller under det man kunne forvente, gitt utvalgte egenskaper ved kommunen og ved flyktningene. Et viktig aspekt med denne typen tilnærminger er hvilke egenskaper det er mulig å ta hensyn til i analysen. Registerdataene i Norge inneholder mye informasjon, men har også klare begrensninger. Statistisk sentralbyrå har tatt hensyn til følgende forhold:

- *Deltakerne*: alder, fødeland, utdanningsspor, gyldig fravær (som mål på helsetilstand), sivilstatus, antall barn under fem år ved bosetting<sup>6</sup>
- *Kommunen*: sentralitet, andel av innvandrere som kommer fra tredjeland, andel innvandrere blant dem som er sysselsatte i økonomisk region, arbeidsledighet i økonomisk region og andel innbyggere som mottar introduksjonsstønad

I analysen beregnes det en *forventet varighet* fra bosetting til arbeid/utdanning for hver flyktning – gitt karakteristika både ved kommunen og for flyktningen. Deretter aggregeres resultatene opp til kommunenivå, og det blir mulig å undersøke om den enkelte kommune presterer over eller under det man skulle forvente. Et flertall av kommunene (50 av 82) hadde resultater innenfor to måneder av det man kunne forvente, gitt trekk ved både deltakerne og kommunen. 16 kommuner leverte resultater som i gjennomsnitt var mer enn to måneder bedre enn forventet – og like mange hadde resultater som var mer enn to måneder dårligere enn forventet. For de 82 kommunene det var mulig å analysere<sup>7</sup>, skiller det 22 måneder i gjennomsnittlig tid fra bosetting til arbeid

<sup>6</sup> En av fire kvinner har fått barn også etter bosetting og programstart (Lillegård & Seierstad 2013:15). Dette vil opplagt, som forfatterne selv presiserer, påvirke hvor lang tid det tar før de kommer i arbeid eller utdanning, men er ikke inkludert i analysen.

<sup>7</sup> For å sikre robuste funn ble det satt en nedre grense på 70 personer i analysepopulasjonen for at en kommune skulle inkluderes i analysen. Dette ga mulighet for å analysere 83 av totalt 313 bosettingskommuner og reduserte antallet flyktninger til 14 204 personer eller 70 prosent av den opprinnelige (netto)populasjonen (Lillegård & Seierstad 2013:17).

eller utdanning i den «beste» og «dårligste» kommunen. (Arbeid er her avgrenset til minst ti timer i uken i tre påfølgende måneder.)

Benchmarkanalysene styrker antakelsen om at kvaliteten varierer på kommunenes introduksjonsarbeid. Samtidig bør det noteres at 230 av de 313 kommunene som bosatte flyktninger i perioden, ikke er inkludert i analysen. Rundt 30 prosent av flyktningene i populasjonen er dermed ikke inkludert i undersøkelsen (Lillegård & Seierstad 2013:17).

Kvinner bruker lengre tid på komme i arbeid eller utdanning enn menn. Samtidig varierer kjønnsforskjellene både etter utdanning, alder, antall barn og mellom landgrupper (Lillegård & Seierstad 2013:20). Kjønnsforskjellene er lavere blant dem med høy utdanning enn blant dem med lav utdanning og varierer også avhengig av om flyktningene har barn eller ikke, og av hvor mange barn de har. Hovedpoenget her er likevel ikke at kvinner med to barn i snitt bruker 26 måneder mer på å komme i lønnet arbeid enn menn med to barn, eller at kvinner fra Afghanistan bruker 31 måneder mer på å komme i arbeid eller utdanning enn menn fra samme land. Det analysene illustrerer, er at ulike kombinasjoner av egenskaper ved deltakerne i sum påvirker hvor mye og hva slags tilrettelegging de har behov for innenfor programmet.

En nylig publisert studie fra NIBR (Norsk institutt for ny- og regionforskning) (Tronstad 2015:5–6) støtter funnet fra Statistisk sentralbyrå som viser at det er store variasjoner mellom kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet, også etter at det er tatt hensyn både til trekk ved kommunen og ved deltakerne i programmet. Han påpeker at det er kjennetegn ved deltakerne som utdanning, kjønn, alder ved innvandring og landbakgrunn som forklarer mest av de kommunale resultatforskjellene. Ikke overraskende har flyktninger som er innplassert på et norskkurs som tilsier at de har en del utdanning, en høyere odds for å ha lønnet arbeid ett år etter avsluttet program, enn flyktninger som ble innplassert på lavere nivåer. Det er også signifikante forskjeller mellom landgruppene. Av kommunale forhold løftes lav arbeidsledighet fram som en faktor som øker sjansen for at de tidligere introdeltakerne finner lønnet arbeid, mens kommunens sentralitet ikke har målbar betydning. Betydningen av den lokale arbeidsmarkedssituasjonen for programmets måloppnåelse ble også dokumentert i Fafos evaluering av introduksjonsordningen i 2007 (Kavli et al. 2007).

I Danmark ble det gjennomført en tilsvarende undersøkelse i 2009 (Husted & Heinesen 2009) som den Statistisk sentralbyrå senere gjorde for Norge. Danske kommuner hadde, i likhet med norske, betydelige resultatforskjeller i introduksjonsarbeidet. Men mens den norske undersøkelsen bare forklarte 18 prosent av variasjonene i kommunenes resultater, lot hele 73 prosent av danske kommuners variasjoner seg forklare. Modellen som er benyttet i Norge, treffer dermed dårligere enn den danske modellen. Dette tilsier at det kan være grunn til å se nærmere på hvordan den norske analysemodellen kan forbedres.



Vi vil presisere at det er en utfordring i de norske studiene at populasjonen – altså deltakere i introduksjonsprogrammet – ser ut til å være vanskelig å avgrense nøyaktig. I Statistisk sentralbyrås benchmarkundersøkelse er over 5000 registrerte deltakere i introduksjonsprogrammet utelatt fordi de mangler registrert informasjon om bostedskommune eller bostedtsdato. Hvem er de – og hvordan gikk det med dem? Også i monitorens rapporteringer registreres det færre personer ut av programmet enn det antallet flyktninger som er registrert inn, skulle tilsi. Dersom dette er reelle deltakere og ikke dobbeltregistreringer, kan det ha bidratt til å overdrive de positive resultatene i Statistisk sentralbyrås monitor som tar utgangspunkt i dem som har avsluttet program. Hvor er det blitt av dem som er registrert inn i program, men ikke ut, og hvem er de?

### 3.2 Økt samfunnsdeltakelse?

Introduksjonsprogrammet skal kvalifisere for deltakelse i arbeidsliv og utdanning, men også for samfunnsdeltakelse. Det er likevel slik at lovens hovedmålsetting er rask overgang til arbeid eller utdanning, og det presiseres en rekke steder at program som ikke bygger opp under dette, ikke er i tråd med lovens formål (Rundskriv Q-20/2015). Tiltak som forbereder til samfunnsdeltakelse mer generelt, kan dermed inngå i programmet, men det kan ikke utgjøre hoveddelen av innholdet. Hagelund og Kavli (2011:264–265) har påpekt hvordan lovens avgrensning av målgruppen, for eksempel etter alder, bidrar til å befeste dette bildet. Innvandrere over 55 år har rett, men ikke plikt til program. Den øvre aldersgrensen er begrunnet med at hovedmålsettingen for programmet er arbeid og/eller utdanning, og dermed implisitt at å oppnå dette etter 55 år vurderes som lite realistisk. Dårlige utsikter til å oppnå lønnet arbeid trumfer dermed behov for kvalifisering for samfunnsdeltakelse.

Vi har ikke funnet fram til studier som viser utviklingen i samfunnsdeltakelse blant tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet, utover evalueringen av prøveprosjektene fra 2001 (Djuve et al. 2001). Den viste en positiv sammenheng mellom tett oppfølging og samfunnsdeltakelse. Det er også flere av de kvalitative studiene som berører hvordan kommunenes arbeid på ulike måter rettes inn mot å etablere ferdigheter som kan relateres til samfunnsdeltakelse, og hvordan disse tiltakene tilpasses ulike typer av deltakere og deres varierende behov og bakgrunn. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3.5.



### 3.3 Har introduksjonsprogrammet virket?

Rene effektstudier er vanskelige å gjennomføre og derfor sjeldne. En effektstudie skal fortelle oss om tiltaket som er satt i verk, gir bedre resultater enn vi ville fått dersom tiltaket ikke var satt i verk. Utfordringen er å lage en god kontrollgruppe. Fafo (Kavli et al. 2007) gjennomførte i 2007 en evaluering av introduksjonsordningens første to år. Denne undersøkelsen omfattet også en vurdering av ordningens effekt, og vi vil her kort presentere undersøkelsens design og funn, men også noen utfordringer.

De to første årene etter at introduksjonsloven ble innført i 2004, fullførte nærmere 2500 menn og 1500 kvinner programmet. Deres overgang til arbeid og utdanning per november 2006 ble sammenliknet med deltakelsen i arbeid og utdanning per november 2002 blant flyktninger som ble bosatt før introduksjonsordningen ble innført. Sammenlikningsgruppen ble laget slik at den skulle være så lik deltakergruppen som mulig med tanke på landbakgrunn, kjønn, alder, innvandringsbakgrunn og botid. I analysen tas det hensyn både til egenskaper ved flyktningene og til egenskaper ved bosettingskommunene. På tidspunktet da denne evalueringen ble gjennomført, var ikke NIR etablert, og det var ikke tilgang til informasjon om sporinndeling i norskundervisningen som kunne erstatte mangelfulle registerdata om utdanningsnivå. På individnivå ble det tatt hensyn til alder, kjønn, botid, innvandringsårsak, landbakgrunn, sivil status, barn under sju år og antall barn. På regionalt nivå (økonomisk region) ble det tatt hensyn til ledighetsrate, andel ikke-vestlige innvandrere i arbeid, andel ikke-vestlige innvandrere og kommunens sentralitet.

Det mest sentrale funnet var at deltakergruppen hadde høyere sannsynlighet både for å være kun i arbeid og for å være i arbeid og/eller under utdanning enn det sammenlikningsgruppen hadde. Sammenhengen var statistisk sikker innenfor de rammene som datamaterialet satte. Effekten av å ha deltatt i program var imidlertid ikke statistisk sikker for kvinnelige deltakere. Det er grunn til å tro at den manglende effekten for kvinner i alle fall et stykke på vei ble forårsaket av den tidligere kommenterte registreringspraksisen der kvinner i omsorgspermisjon ble registrert med avsluttet program.

Det er en mulig innvending mot konstruksjonen av sammenlikningsgruppen at arbeidsmarkedskonjunkturer var langt dårligere i perioden 2000-2002 enn i 2004-2006. Innvandrerne i sammenlikningsgruppen møtte et arbeidsmarked med større ledighet enn det programdeltakerne gjorde da de startet sitt kvalifiseringsløp noen år senere. Denne forskjellen kunne til en viss grad i kontrolleres for ved hjelp av multivariate analyseteknikker der regionale ledighets- og sysselsettingstall ble lagt inn 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 vanskeligere å fange opp og kan derfor ha bidratt til å overdrive betydningen av et kvalifiseringsprogram som evalueres i oppgangstider. I rapporten diskuteres også andre utfordringer

knyttet til positive, men også negative seleksjonseffekter, eventuelle kohorteffekter og muligheten for innelåsningseffekter (Kavli et al. 2007:162–164).

Selv om det ser ut til at introduksjonsprogrammet har en positiv innvirkning på overgang til arbeid eller utdanning, kan det være grunn til å også undersøke hva slags arbeid de tidligere programdeltakerne fikk. En vei inn i temaet er å se på arbeidstiden til de tidligere deltakerne som har fått jobb. Avtalt arbeidstid forteller noe om hvor tett tilknytningen til arbeidslivet er. Arbeidstakere i korte deltidsstillinger (19 timer eller mindre per uke) har en mindre stabil deltakelse i arbeidslivet enn andre og en mer marginalisert posisjon (Messenger 2006:428–429; Nergaard 2010). Fafos evaluering i 2007 viste at i det første kullet av deltakere som fikk lønnet arbeid, hadde en høy andel kort arbeidstid. Blant sysselsatte kvinner hadde nesten halvparten en avtalt arbeidstid på 1–19 timer, nesten 20 prosent arbeidet 20–30 timer, og drøye 30 prosent hadde mer enn 30 timer avtalt arbeidstid. Blant menn var de tilsvarende tallene 36 prosent, 11 prosent og 53 prosent. Om en kort deltidsstilling representerer et skritt på vei videre inn i arbeidslivet, eller om det er uttrykk for en mer varig og marginalisert tilknytning til arbeidslivet, er et viktig spørsmål for videre forskning.

### **3.4 Hva er det som virker?**

Introduksjonsloven knesatte et system med omfattende forpliktelser både for kommuner og for flyktninger. Det er derfor av stor interesse å vite så mye som mulig om den løpende utviklingen i overgang til arbeid og utdanning, både på et overordnet nivå, for ulike grupper av deltakere og i ulike typer av kommuner. Samtidig er det viktig å stille spørsmålet: Hva er det som virker? På de neste sidene presenterer vi foreliggende kunnskap om betydningen av organisatorisk forankring, programmets innhold og programmets arbeidsmetoder. Kunnskapen som presenteres her, bygger i hovedsak på registerdata og representative spørreundersøkelser blant ansatte i ulike deler av det kommunale introduksjonsapparatet.

#### **Organisering og organisatorisk forankring**

Norske kommuner står fritt til å velge hvordan de vil organisere arbeidet med introduksjonsprogrammet. I programmets første år skjedde det en dreining vekk fra sosialkontorene og over mot egne enheter som arbeider kun med flyktninger og innvandrere. Mens 30 prosent av bosettingskommunene i 2002 oppga at introduksjonsarbeidet var plassert innenfor sosialkontoret eller sosialtjenesten, var tilsvarende andel i 2007 bare 17 prosent. I 2007 var det tre løsninger som dominerte: egne flyktning- eller innvandrerkontor (50 %), voksenopplæring (22 %) og sosialkontor (17 %). (Kavli et al. 2007:92).

I 2011 hadde imidlertid 43 prosent av kommunene lagt introduksjonsprogrammet til NAV, i henhold til en spørreundersøkelse som ble besvart av 71,3 prosent av de kommunene og bydelene som bosatte flyktninger (Rambøll 2011:9, 12). Det er gjennomført både kvantitative og kvalitative undersøkelser med sikte på å sannsynliggjøre eventuelle sammenhenger mellom introduksjonsprogrammets organisatoriske forankring og deltakernes overgang til lønnet arbeid eller utdanning. Vi skal her legge størst vekt på de kvantitative, men vil også løfte fram noen av de poengene som går igjen i de kvalitative studiene.

I 2011 gjennomførte Rambøll en bred spørreundersøkelse blant resultatansvarlige for introduksjonsprogram i norske kommuner. Undersøkelsen fant ikke noen én-til-én-sammenheng mellom *organisatorisk forankring* og resultater. Derimot tyder den på at en eventuell effekt av å være forankret eller utenfor i NAV, kan være betinget av antall deltakere i programmet og programrådgivernes kapasitet til å følge dem opp. I små introduksjonsprogram (inntil ti deltakere) var resultatene best dersom programmet ikke var lokalisert i NAV. I program med flere deltakere var derimot resultatene best innenfor NAV. Forskerne finner at programrådgivere i kommuner med få introdeltakere oftere får andre oppgaver i tillegg når de er organisatorisk forankret i NAV, enn ellers, og antyder at dette kan være en mulig forklaring på det mønsteret de finner. Som vi så i kapittel 2, viste samme studie også at introduksjonsordningen får svekket oppmerksomhet og prioritet både hos ledere og medarbeidere i kommuner der introduksjonsprogrammet er forankret i NAV, og at samarbeidet med voksenopplæringen oftere er dårlig forankret. Det kan tenkes at dette et stykke på vei kompenseres av at program organisert innenfor NAV i noe større grad tar i bruk arbeidsrettede tiltak i regi av NAV.

Rambølls studie inneholder også en mer omfattende kartlegging av hvordan fem nærmere definerte aspekter ved kommunenes organisering av introduksjonsprogrammet<sup>8</sup> sammenfaller med deltakernes resultater. Den multivariate analysen gir få tydelige funn, med unntak av settet av spørsmål som omhandler samarbeidet mellom programrådgiverne og voksenopplæringen. Analysen viser en svak, statistisk signifikant sammenheng mellom graden av formalisert *samarbeid mellom programrådgivere og voksenopplæringen* og resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet (Rambøll 2011:26). Dette samarbeidet ser også ut til å være dårligere utviklet i kommuner der introduksjonsprogrammet er organisert i NAV, enn i kommuner som har introduksjonsprogrammet utenfor NAV. Også i de første evalueringene av forsøk med introduksjonsprogram rundt årtusenskiftet (Djuve et al. 2001) tydet analysene på at gode samarbeidsrelasjoner – i dette tilfellet mellom daværende Aetat og introduksjonsprogrammet – økte sannsynligheten for at deltakerne kom i jobb etter endt program.

<sup>8</sup> Formalisering, tilgang på tiltak, metoder i norskopplæring, forankring i kommunen og samarbeid (Rambøll 2011:25).

I en fersk rapport fra NIBR (Tronstad 2015) rettes søkelyset nok en gang mot organiseringen av introduksjonsprogrammet i norske kommuner og på hvorvidt organisering i eller utenfor NAV har målbar betydning for deltakernes overgang til lønnet arbeid og utdanning året etter avsluttet program. I motsetning til Rambølls analyse tar Tronstads hensyn til både generelle trekk ved kommunen og kommunenes organisering (med tall fra IMDi, SSB, NAV og Rambøll) og til egenskaper ved deltakerne i programmet (med tall fra NIR og SSB). Analysen gir imidlertid ingen klare holdepunkter for å si at kommuner som har organisert introduksjonsprogrammet i NAV, oppnår bedre resultater enn andre.

Det er nærliggende å anta at vi må gå mer detaljert til verks i analysene av organisering og organisatorisk forankring for å si noe om hvilke modeller som eventuelt er bedre enn andre. Et tilbakevendende poeng i flere av de allerede nevnte arbeidene er for eksempel sammenhengen mellom arbeidsbyrden til den enkelte saksbehandler og hans eller hennes reelle mulighet til å følge opp deltakerne i tilstrekkelig grad. I 2007 rapporterte nærmere halvparten av programrådgiverne at de opplevde sin daglige arbeidsbelastning som for stor (Kavli et al. 2007:110), og det er liten grunn til å tro at det er skjedd vesentlige endringer på dette området fram til i dag. Samme undersøkelse fant, etter kontroll for egenskaper ved deltakerne og ved kommunen, at overgangen til arbeid og utdanning var noe lavere i kommuner der programrådgiverne hadde et helhetlig ansvar for alle sider ved deltakernes program, sammenliknet med kommuner der oppgavene i større grad var avgrenset. Et annet moment er i hvilken grad de ansatte til enhver tid har den kompetanse som er nødvendig for å utføre jobben på best mulig vis. Stor arbeidsbelastning har en tendens til å skape gjennomtrekk i stillinger, med vedvarende utfordringer både knyttet til å etablere og til å videreutvikle nødvendig kompetanse i staben. Danske forskere har vist at kommuner der de ansatte hadde høy deltakelse i etterutdanning oppnådde bedre integreringsresultater enn andre (SFI og AKF). Et tredje moment er hvor stort handlingsrom – økonomisk og på andre måter – organiseringen tillater for programrådgivere og andre aktører som har behov for å tilpasse programmets innhold til de deltakerne kommunen til enhver tid har.

### **Programmets arbeidsmetoder**

Før introduksjonsloven ble vedtatt foregikk det en omfattende utprøving av arbeidsmetodene i introduksjonsprogrammet (se Djuve et al. 2002 og Lund 2003). Et av de mest kontroversielle tiltakene som ble lansert, var koblingen mellom utbetalingen av økonomiske ytelser og krav om deltakelse i fulltids kvalifisering. Da ordningen ble testet ut i ti kommuner, var ikke de juridiske forholdene klare, og det ble dermed mulig å sammenlikne overgang til arbeid og utdanning i kommuner som iverksatte *økonomiske sanksjoner*, med kommuner som ikke gjorde det. Trusler om trekk i økonomiske ytelser hadde imidlertid ingen målbar effekt på sannsynligheten for overgang til lønnet arbeid

eller utdanning. En slik effekt kunne heller ikke dokumenteres i danske evalueringer av introduksjonsarbeidet for flyktninger, og disse resultatene føyet seg dermed inn i en rekke studier som har funnet få eller ingen effekter av økonomiske sanksjoner på deltakernes resultater.

*Tett oppfølging* av deltakerne og *brukermedvirkning* ble løftet fram som en viktig forutsetning for å etablere et effektivt og godt introduksjonsprogram i forbindelse med utprøvingen av arbeidsmetoder. Under evalueringen av forsøksprosjektene fant Fafo (Djuve et al. 2001) at tett oppfølging økte sannsynligheten for at deltakerne besto norskprøver, kom i jobb og utvidet sitt sosiale nettverk. Tett oppfølging ble definert som at deltakerne hadde én eller to klart definerte kontaktpersoner som ikke hadde ansvar for flere enn 30 personer hver, at de drev systematisk oppfølging på arbeidsplassen, gjennomførte systematisk revidering av deltakerens handlingsplaner, og at betydelig økonomiske trekk i stønad ikke ble iverksatt uten at deltakeren først ble varslet og fulgt opp personlig av sin kontaktperson (Djuve et al. 2001:105). Brukermedvirkning, definert som at deltakerne hadde ansvaret for å betale regningene sine selv, økte også sannsynligheten for å bestå norsktester og for å finne lønnet arbeid, selv etter at det var tatt hensyn til egenskaper både ved kommunen og ved deltakerne (Djuve et al. 2001:111–113). Nå kan det innvendes at dette er en smal definisjon av brukermedvirkning, og at studien ble gjennomført på et svært tidlig tidspunkt i utviklingen av introduksjonsordningen. Vi har imidlertid ikke lyktes i å finne studier som eksplisitt tar for seg eventuelle sammenhenger mellom brukermedvirkning på den ene siden og programmets resultater på den andre.

Under evalueringen av de to første årene med introduksjonsprogram (Kavli et al. 2007:132–133) ble det nok en gang undersøkt om det kunne dokumenteres en effekt av programmets arbeidsmetoder. Tett oppfølging – i form av varsling før trekk i ytelse eller oppfølging av deltakere i praksis – hadde denne gangen ingen målbar effekt verken på deltakernes overgang til utdanning eller lønnet arbeid. Heller ikke formaliserte rutiner for å skrive og revidere individuelle handlingsplaner ga utslag. Dette ble forklart med at de fleste kommunene nå rapporterte at de hadde de aktuelle komponentene på plass, og at det dermed ble tilsvarende vanskeligere å finne en statistisk sikker forskjell mellom kommunene på dette området.

### **Programmets innhold**

Introduksjonsprogrammet skal som et minimum inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet (§ 4 introduksjonsloven). Og programmet skal være på fulltid. Samtidig åpner loven for et bredt spekter av mulige programkomponenter i tråd med ambisjonene om å tilpasse tilbudet til den enkelte deltakers behov og – et stykke på vei – ønsker. Dersom vi kort vender tilbake til noen sentrale funn fra evalueringen av prøveprosjektene rundt

årtusenskiftet, ble det på det tidspunktet pekt på flere sentrale sider ved programmets innhold.

*Kvalifisering på fulltid* var en av de mest sentrale nyvinningene med introduksjonsprogrammet. Forventningen var at kvalifiseringen ville bli mer effektiv og gi et bedre resultat dersom tilbudet var intensivt, noe som bygget på erfaringer både fra USA, Nederland og Sverige (Djuve & Pettersen 1997). Heldagstilbud (minst 30 timer per uke) ga i år 2000 isolert sett likevel ikke noen målbar økt sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning. Ikke overraskende var det ikke antall timer i seg selv som var viktig for resultatene, men hva timene ble fylt med av innhold. Deltakere i kommuner som tilbød arbeidspraksis, og der arbeidspraksis og norskundervisning ble kombinert, hadde signifikant høyere overgang til arbeid enn andre (Djuve et al. 2001:110). I en nyere studie finner Tronstad (2015:37, 43–45) at deltakere i kommuner som i 2011 tilbød fulltidsprogram, hadde høyere overgang til arbeid og utdanning enn deltakere i kommuner som ikke greide å etablere et fulltidsprogram, også etter kontroll for egenskaper ved deltakerne og andre kjennetegn ved kommunen. Dette kan tyde på at kvaliteten på programmene nå har tatt seg opp.

*Norskundervisning* er en helt sentral del av introduksjonsprogrammet. Kunnskapen om hvilke pedagogiske tilnærminger som gir gode resultater, er imidlertid nærmest fraværende. Det samme gjelder bruken av grunnskole for voksne som del av program. Vi vet at bruken er liten (Djuve et al. 2014) – men vi vet ikke om deltakere som får mulighet til å ta grunnskole som del av program, har bedre resultater enn deltakere som ikke får en slik mulighet. Det framstår som intuitivt at mulighetene i norsk arbeidsliv er svært små dersom man mangler basisferdigheter i lesing, skriving og regning. Mange programrådgivere uttrykker skepsis til om dagens utforming av grunnskole for voksne er den beste måten for introdeltakerne å tilegne seg slike kunnskaper på. Dette synet finner støtte i Dæhlen et al. (2013). Der konkluderes det med at manglende tilpasning av grunnskole for voksne til deltakere med svake norskferdigheter er en sentral årsak til at mange elever ikke fullfører. Samtidig har bare 15 prosent av dem som fullførte grunnskoleopplæringen, en stabil tilknytning til arbeidslivet året etter at de fullførte opplæringen. Også i NOU 2011: 14 ble det pekt på behovet for egnede opplæringsmodeller for voksne generelt og voksne innvandrere spesielt.

Betydningen av *arbeidsrettet kvalifisering* er kommet fram i flere studier. Evalueringen av introduksjonsprogrammet i 2007 (Kavli et al.:133) viste at deltakere i kommuner med en mangelfull arbeidsretting av programmet i mindre grad enn andre hadde funnet lønnet arbeid eller startet en ordinær utdanning etter endt program. Denne sammenhengen var statistisk sikker, også etter at det var tatt hensyn til deltakernes kjønn, alder, landbakgrunn, botid, barn under skolealder, innvandringsårsak, ledighetsrate i økonomisk region og antall deltakere i introduksjonsordningen i den aktuelle kommunen samt kommunenes egen vurdering av hvor stor andel av deltakerne som hadde helseutfordringer.



I kapittel 2 så vi at *frivillig sektor* i liten grad er involvert i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. De studiene som har inkludert betydningen av de frivillige organisasjonene for deltakernes overgang til arbeid eller utdanning, tyder imidlertid på at et slikt samarbeid kan være effektivt. Under prøveprosjektene hadde deltakere i kommuner med etablerte samarbeid i frivillig sektor i større grad fått nye venner i løpet av programperioden og blitt medlem av organisasjoner enn deltakere i kommuner som ikke hadde prioritert denne delen av arbeidet. Deltakere som hadde hatt *flyktningsguide* i regi av Røde Kors, hadde også fått flere venner, både i og utenfor egen landgruppe, enn deltakere som enten ikke hadde takket ja til tilbudet om guide, eller som ikke hadde fått et slikt tilbud (Djuve et al. 2001; Lund 2003). I evalueringen av introduksjonsprogrammets resultater etter de to første årene i full drift oppsummeres det dessuten at frivillig sektor i enkelte tilfeller kan benyttes til å tilby enkeltelementer i kommunenes tiltaksvifte, som for eksempel språkpraksisplasser (Kavli et al. 2007:209). Både i denne og i andre studier pekes det likevel på at det er behov for mer kunnskap om hvordan en slik rolle for frivillig sektor best kan utformes og måles (Hernes & Tronstad 2014; Lund 2003).

### Særskilt tilrettelegging

Deltakerne i introduksjonsprogrammet er bredt sammensatt, og det er liten tvil om at et tilbud som er effektivt for noen, kan være skivebom for andre. I litteraturen om hvilke typer av deltakere som programrådgivere og andre involverte aktører i flyktningsarbeidet mener har særskilte behov for tilrettelegging, finner vi kvinner med store omsorgsoppgaver, personer med ingen eller lav utdanning, personer med høy utdanning og personer med helseproblemer. I praksis kan flere av de egenskapene som kan skape behov for tilrettelegging, finnes hos en og samme deltaker.

På de neste sidene skal vi sammenfatte forskning som har hatt et spesielt søkelys mot ulike typer av deltakere i introduksjonsordningen og hva som ser ut til å være en god måte å organisere introduksjonsprogrammet på for ulike grupper. Mye av denne forskningen er kvalitativ, og det er dermed lite kunnskap om statistisk signifikante sammenhenger mellom organisering, arbeidsmetoder og programinnhold på den ene siden og konkrete resultater i form av overgang til arbeid, utdanning eller samfunnsdeltakelse på den andre. Grundige kvalitative studier er like fullt vesentlige for å bringe inn en dypere forståelse av de mekanismene som er (kan være) virksomme i introduksjonsarbeidet.

Vi har allerede sett at kvinner i mindre grad enn menn er i lønnet arbeid eller utdanning året etter at de avslutter introduksjonsprogrammet. Kavli et al. (2007) fant at blant kvinner reduseres sannsynligheten for å være i arbeid hvis hun har barn under sju år eller bor i hushold med flere enn ett barn. Gifte menn har derimot en økt sannsynlighet for å være i arbeid enn det ugifte menn har, noe som kan tolkes som en

sterkere orientering mot arbeidsmarkedet som en følge av opplevd forsørgeransvar (eventuelt planer om å søke familiegjenforening). I den samme undersøkelsen får vi 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, var det slik at de i alderen 40-49 år hadde 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 ferdige med barnefødsler og småbarnsfasen. De står dermed i noe større grad friere til å orientere seg mot arbeidsmarkedet. Analysen viste imidlertid også at kvinners overgang til arbeid synes å være noe mindre påvirket av trekk ved det regionale arbeidsmarkedet enn det som var tilfellet for menn.

De svake resultatene blant kvinnelige deltakere er drøftet nærmere blant annet i rapporten *Kvinner i kvalifisering* (Djuve, Hagelund & Kavli 2011). Der rettes søkelyset spesielt mot kvinner med store omsorgsoppgaver og/eller lite utdanning. Den kvalitative studien omhandler både hvilke arbeidsmetoder og hva slags programinnhold som egnet seg best for akkurat denne deltakergruppen, og bygger på intervjuer og fokusgrupper blant ledere, lærere, programrådgivere og kvinnelige deltakelser i ti norske kommuner samt en analyse av 100 individuelle planer. I rapporten diskuteres «gode grep» blant annet knyttet til hva slags programinnhold som er best egnet når veien til (lønnet) arbeid er lang, og tiltak som kan forebygge høyt fravær overfor denne gruppen av deltakere.

En av de store utfordringene overfor denne gruppen er å gjøre kvalifiseringen mer arbeidsrettet gjennom større bruk av praksisorientert opplæring. Yrkesrettede kurs eller fagkurs med tett oppfølging og praktisk orientert norskundervisning relatert til innholdet i den jobben som skal utføres, fungerer ifølge programrådgivere og lærere godt overfor denne gruppen. Opplæringen bør imidlertid rettes mot de delene av arbeidslivet der det er behov for arbeidskraft, og hvor arbeidssøkere med lav utdanning har muligheter for å få innpass. Deltakere som mangler basisferdigheter, har behov for å tilegne seg grunnleggende ferdigheter før lønnet arbeid i det ordinære arbeidslivet er realistisk. Å gjennomføre et grunnskoleløp kan være for omfattende for noen, det er vanskelig å se for seg at det er mulig å etablere en stabil tilknytning til norsk arbeids- eller samfunnsliv uten grunnleggende ferdigheter i norsk, matematikk og samfunnsfag (Djuve et al. 2014). Datakurs trekkes fram som et programelement som både øker kvinnes mulighet til å forholde seg til informasjon de mottar for eksempel fra barnas skole, og øker kvinnes ferdigheter på områder som er nødvendige for videre overgang til utdanning eller arbeid. Rapporten belyser samtidig hvordan både deltakelse i aktiviteter utenfor trygge og avgrensede rammer og tanken på det ordinære arbeidslivet både virker fremmed og kan oppleves som skremmende for en del av deltakerne. Kommuner og programrådgivere arbeider med dette på ulike måter, men tilstrekkelig tid både til å kartlegge hva som motiverer deltakerne, og hvordan



dette kan brukes videre i opplæringen, løftes fram av mange. I noen tilfeller har tilbud om språk- eller arbeidspraksis havarert grunnet kvinnenes religiøse eller kulturelt betingede oppfatninger om hva slags arbeid og bekledning som er tillatt. Kommuner som tok opp disse temaene på et tidlig tidspunkt, i noen tilfeller med bistand fra en imam, opplevde færre slike episoder.

En annen utfordring knyttet til denne gruppen av deltakere var dårlig kontinuitet i kvalifiseringen grunnet sykefravær og fødsels- og omsorgspermisjoner. Systematisert dialog med fastleger om mulighetene for tilrettelegging i programmet løftes fram som et godt virkemiddel, i tillegg til etablering av arenaer der kvinnene kan praktisere norsk mens de er i omsorgspermisjon.

Så langt vi har kunnet bringe på det rene, finnes det lite kunnskap om hvilke former for tilrettelegging for *høyt utdannede* arbeidstakere som er mest effektive med tanke på overgang til arbeid. På bakgrunn av de utfordringene som i 2006/2007 ble rapportert på dette området i kommunene, ble det likevel påpekt følgende: Veiledning i det ordinære utdanningssystemet krever en kompetanse om det formelle utdanningssystemet og reglene for godkjenning av høyere utdanning tatt i utlandet som ikke er på plass i alle bosettingskommuner (Kavli et al. 2007:209–210). Vi kommer tilbake til dette temaet i neste kapittel, der vi sammenfatter brukernes erfaringer.

Introduksjonsordningen åpner for å inkludere helserelaterte tiltak og aktiviteter som en del av programmet. Det finnes en rekke ulike slike tiltak og tilpasninger, men de er så langt vi har kunnet finne fram til, ikke evaluert.

### 3.5 Oppsummering og drøfting

Mellom ett og to år etter avsluttet introduksjonsprogram er noe over seks av ti tidligere deltakere i arbeid og/eller under utdanning. Menn har bedre resultater enn kvinner, unge har bedre resultater enn eldre, og noen landgrupper utmerker seg med vedvarende bedre – eller dårligere – resultater enn gjennomsnittet. Det er grunn til å anta at introduksjonsordningen sett under ett er mer effektiv enn den kvalifiseringsinnsatsen som ble gjort før ordningen ble innført. Samtidig varierer resultatene til dels betydelig mellom kommuner. Noe av dette skyldes egenskaper ved deltakerne og trekk ved kommunene, men også etter at (noe av) dette er tatt hensyn til, presterer enkelte kommuner bedre enn man skulle forvente gitt forutsetningene – og andre dårligere. Det er dermed nærliggende å anta at kommunenes integreringsarbeid holder ulik kvalitet. Hva vet vi egentlig om hva det er de «beste» kommunene gjør? Hva er det som virker?

Vi vet at resultatene i noen grad er knyttet til kjennetegn ved den lokale tiltaksvifta. Særlig arbeidsretting, heldagstilbud (med høy kvalitet) og god individuell oppfølging ser ut til å ha god effekt. Kommuner som har prioritert samarbeid med frivillig sektor,

kan også vise til noe bedre resultater for deltakerne når det gjelder utvikling av sosialt nettverk, selv om det her skal tilføyes at samarbeid med frivillig sektor gjerne har vært prioritert først og fremst i kommuner som har andre og mer sentrale samarbeidsrelasjoner godt på plass. Hvor programmet er organisatorisk forankret, ser imidlertid ikke ut til å ha noen betydning. En nærliggende fortolkning er at det er en svak sammenheng mellom organisering og den lokale tiltaksvifta: Det er ikke organisering i eller utenfor NAV, eller i VO, som er avgjørende for om det finnes gode og tilpassede lokale tiltak.

De lokale tiltaksviftene har gjerne utviklet seg over tid og har vært styrt av ulike lokale forutsetninger og behov. I noen kommuner passet antakelig introduksjonsprogrammet bedre inn i det systemet som allerede var utviklet, enn det gjorde i andre. Endringer i slike systemer kan være en tidkrevende prosess. Djuve et al. (2011) peker på at det er et misforhold mellom makt og ansvar på flyktningfeltet: Programrådgivere har stort ansvar for å sy sammen gode program for sine deltakere, men har som regel begrenset innflytelse på den lokale tiltaksvifta. Graden av overordnet statlig koordinering av innholdet i introduksjonsordningen er svært liten, samtidig som ansvaret er spredd på en rekke ulike aktører: flyktningtjeneste, NAV, VO, boligkontor, barnehage-sektor og utdanningssektor. Dermed blir mange programrådgivere og ledere for lokale introduksjonsprogram henvist til tidkrevende øvelser i samarbeid og koordinering, uten at noen har makt og myndighet til å skjære igjennom. Flere av studiene tyder på at nettopp programrådgiverens kapasitet kan bidra til å forklare noe av variasjonene i kommunenes resultater. I et slikt system kan personlige egenskaper, kontakter og nettverk få stor betydning. I Bergen fantes for eksempel et NAV-kontor med en sentralt plassert leder med stor kompetanse og interesse for integrering av innvandrere og med betydelig innflytelse på utformingen av lokale kurs. I Bærum fantes en lokal attføringsbedrift med god kompetanse på kvalifisering og en rådmann og et flyktningkontor som var interessert i å bruke den kompetansen på nye områder.

### Utvalgt litteratur:

- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001).** *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger.* Fafo-rapport 364.
- Djuve, A. B., Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2011).** *Kvinner i kvalifisering, introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.* Fafo-rapport 2011:02.
- Enes, A.W. (2014a).** *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 – arbeid, utdanning og inntekt. Rapport 2014:15.* Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Enes, A.W. (2014b).** *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2012. Seks av ti deltakere i introduksjonsprogrammet i arbeid eller utdanning.* Publisert 19. desember 2014. Statistisk sentralbyrå.
- Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2011).** If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 259–270.
- Hernes, H & K.R. Tronstad (2014).** *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark. NIBR-rapport 2014:19.*
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007).** *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere.* Fafo-rapport 2007:34.
- Lillegård, M. & Seierstad, A. (2013).** *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenlikning av kommunenes resultater.* Rapport 2013:55. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Lund, M. (2003).** *Kvalifisering for alle. utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger.* Fafo rapport 414.
- Rambøll (2011).** *FOU-prosjekt. Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen.*
- Tronstad, K. R. (2015).** *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgang til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2.
- Skutlaberg, L. S., Drangslund, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014).** *Evaluering av introduksjonsordningene i storbyene.* Ideas2evidence-rapport 9:2014.



## 4 Deltakeres erfaringer

I forkant av introduksjonsordningen ble virkemidlene til dels kraftig kritisert for å være etisk uforsvarlige, først og fremst fordi tiltaket ble vurdert som å bryte med prinsippet om individuell autonomi – det ble vurdert som uetisk å anvende økonomiske sanksjoner mot en sårbar gruppe som nyankomne flyktninger. Det er dermed av betydelig interesse å gjennomgå hvilken kunnskap som foreligger om hvordan ordningen oppleves av dem som deltar. Her, som i de to øvrige modulene, vil det være ønskelig å skille mellom ulike kategorier av brukere og deres erfaringer. Utdanning, familiesituasjon, helse og alder vil ha betydning for hva slags introduksjonstilbud som er egnet, og hvordan det vurderes.

Det er gjennomført svært få studier som har vært designet spesielt for å fange opp brukererfaringer. I mange av undersøkelsene er likevel kvalitative intervjuer av deltakere inkludert, og ved å sammenfatte innspillene fra ulike studier kan man etablere et inntrykk av visse mønster. Samtidig vil vi presisere at de aller fleste kvalitative studiene har et metodisk design som innebærer at programrådgivere eller lærere har bistått forskerne i å velge ut og etablere første gangs kontakt med informantene. De aller fleste var også i et kvalifiseringsløp, enten i introduksjonsprogrammet eller på voksenopplæringen. Disse forholdene kombinert kan ha lagt føringer både på hvilke informanter forskerne har fått tilgang til, og i hvilken grad informantene har følt seg trygge på at den informasjonen de gir, ikke vil påvirke deres situasjon på en negativ måte. Reglene for å gjennomføre slike intervjuer er tydelige når det gjelder kravene til anonymitet, men for mange av informantene vil skillet mellom en lærer, en programrådgiver og en forsker være uklart.

Intervjuene av deltakere i introduksjonsordningen og i norskopplæringen viser at det er flere temaer som går igjen, og som kan ha betydning både for deltakelsen i kvalifisering og for læringsutbyttet. Før vi presenterer vår sammenfatning av brukerundersøkelser innenfor introduksjonsprogram og norskopplæring, vil vi kort presentere sammensetningen av informanter i de utvalgte studiene.

### 4.1 Kort om hvem som er intervjuet

De kvalitative intervjuene som er inkludert i kunnskapsstatusen, har ulike nedslagsfelt. Hvem som er intervjuet, og om hva, påvirker hvilke oppfatninger, erfaringer og

vurderinger som rapporteres, og vi har derfor valgt å presentere datagrunnlaget for de inkluderte studiene nedenfor. For mer utfyllende diskusjoner av dataenes kvalitet henviser vi til de aktuelle publikasjonene. I rapporten *Drammen som introduksjonsarena* (Orupabo & Bredal 2014) ble sju menn og 16 kvinner i alderen 23–55 år intervjuet på norsk, men i tre av tilfellene med tolk. Oppgaven var å belyse Drammen kommunes arbeid med introduksjonsprogram, norskopplæring og grunnskoleopplæring for voksne, blant annet gjennom å innhente brukeres erfaringer. Informantene kom fra en rekke ulike land, hadde bodd i Norge fra ett til tre år, og om lag halvparten var deltakere i introduksjonsprogrammet. I *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver* (Djuve, Hagelund & Kavli 2011) gjennomføres individuelle intervjuer med 31 kvinnelige deltakere i introduksjonsprogram. De har bakgrunn fra Irak, Somalia eller Afghanistan og har det til felles at de på grunn av lav utdanning og store omsorgsoppgaver har behov for mye oppfølging før lønnet arbeid framstår som et realistisk alternativ. Intervjuene foregikk ved hjelp av tolk dersom informantene ønsket det. Rambølls (2011) *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere* er basert på en kombinasjon av fokusgrupper og personlige intervjuer blant om lag 90 deltakere i norskundervisningen i fem østlandskommuner. Kommunene ble valgt ut på bakgrunn av innbyggertall, sentralitet, antall deltakere på norskopplæring og resultater på norskprøver de siste fem årene. Nesten alle deltakerne hadde rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og flertallet deltok eller hadde deltatt i introduksjonsprogram. Informantene ble valgt på bakgrunn av språkbakgrunn, spor, kjønn, alder og utdanning. Tolk ble benyttet i de tilfellene leder, lærer og deltaker mente det var nødvendig. Rambøll (2009) har også gjennomført fokusgrupper blant deltakere i introduksjonsordningen i forbindelse med FoU-prosjektet *Fokusgrupper med deltakere på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Hovedhensikten var her å teste ut bruk av fokusgrupper som metode for å innhente brukeres erfaringer, men undersøkelsen gir også et innblikk i hva slags temaer og problemstillinger som opptar ulike typer av deltakere i introduksjonsprogrammet. Det ble gjennomført seks fokusgrupper i tre kommuner. Foruten språkbakgrunn (arabisk, somalisk og engelsktalende) ble følgende fire kriterier lagt til grunn for utvelgelsen: kjønn, alder, utdanning og lengde på deltakelse i programmet. Vi har også inkludert *Voksne innvandrere i norskopplæringen – brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen* (Sandbæk 2011), der 17 deltakere i basisundervisningen og åtte i helsefagarbeideropplæringen ble intervjuet.

Vi har også valgt å ta med funn fra tre studier som strengt tatt faller noe utenfor tidsavgrænsningen vi har satt. De er gjort på et svært tidlig tidspunkt i introduksjonsprogrammets historie, men omfatter langt flere intervjuer enn det senere studier har hatt økonomisk rom for å gjennomføre, og vi har derfor valgt å inkludere dem her. I rapportene *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering og Kvalifisering for alle* ble det samlet inn vurderinger og erfaringer fra cirka 286 deltakere i de 26 første prøveprosjektene.

Intervjuene varte om lag en time og ble gjennomført mot slutten av programdeltakelsen. Deltakerne ble i tillegg grundig kartlagt ved programstart, og progresjonen ble rapportert underveis (Djuve et al. 2001; Lund 2003). Den tredje studien, *Hvordan gikk det etterpå?* (Kavli 2004), omfatter morsmålsintervjuer med om lag 160 tidligere deltakere i de samme 16 prøveprosjektene. I tillegg ble 250 flyktninger som ble bosatt i samme periode, men utenfor prosjektkommunene, intervjuet. Dette ga en unik anledning til å både samle inn *tidligere* deltakeres erfaringer og til å undersøke om deres erfaringer på noen måte skilte seg fra erfaringene blant flyktninger med samme landbakgrunn, men som ikke var bosatt i en av de 16 testkommunene.

## 4.2 Programmets utforming og arbeidsmetoder

### Introduksjonsstønad og økonomiske sanksjoner

Da introduksjonsordningen ble innført, var det mye skepsis knyttet til bruken av økonomiske sanksjoner overfor en allerede sårbar gruppe. Deltakere i prøveprosjektene reagerte imidlertid i svært liten grad negativt på koblingen mellom egen aktivitet og utbetaling av økonomisk støtte. De om lag 20 prosent av deltakerne som svarte at de opplevde kravet om deltakelse som urimelig, ble bedt om å utdype. Det viste seg da at svært få reagerte på koblingen mellom ytelser og aktivitet i seg selv. Derimot hadde de reagert på at de måtte delta i aktiviteter de mente var lite kvalifiserende, at regelverket ble praktisert forskjellig, og at samme type fravær kunne resultere i trekk hos noen, men ikke hos andre, og at de ikke hadde blitt (godt nok) informert om regelverket slik at de kunne unngå trekk (Djuve et al. 2001:104).

Over tid har nok kommunene fått bedre oversikt over regelverket enn det de hadde ved årtusenskiftet, og blitt bedre både til å informere om regler til nye deltakere og til å praktisere reglene på en enhetlig måte. I 2006/2007 svarte like fullt hele 75 prosent av saksbehandlerne at de hadde opplevd å være i tvil om et fravær skulle sanksjoneres med trekk eller ikke (Kavli et al. 2007:183). Det er dermed grunn til å tro at deltakere fortsatt kan oppleve at det praktiseres et visst skjønn i håndteringen av fraværsregistreringene, og at regelverket på noen områder kan framstå som utydelig.

På den positive siden gir flere deltakere uttrykk for at introduksjonsstønad gir en etterlengtet økonomisk forutsigbarhet. Dette fjerner en bekymring som ellers ville tatt energi og krefter vekk fra læringsarbeidet (Rambøll 2009; Sandbæk 2011; Djuve et al. 2001; Lund 2003). Spørsmålet om hvorvidt introduksjonsstønad oppfattes som raus nok, er også så vidt berørt i noen studier, men svarene spriker. Dette er ikke uventet i lys av både familiestørrelse og inntektssituasjonen til andre voksne familie-medlemmer vil ha betydning for husholdets samlede, økonomiske stilling og følgelig også for hvordan stønad oppfattes.

## **Tett oppfølging, individuell plan og brukermedvirkning**

*Tett oppfølging* er ofte nevnt som en viktig arbeidsmetode innenfor introduksjonsarbeidet. Fra deltakernes side beskriver mange at de setter pris på den kontakten de har med programrådgiver og/eller lærer, og at det er viktig å ha noen å spørre om det de lurer på eller har behov for hjelp til. Samtidig er maktforholdet mellom deltaker og de ulike profesjonsutøverne usymmetrisk, og det finnes også brukere som forteller at oppfølgingen blir for tett (Djuve et al. 2001; Djuve, Hagelund & Kavli 2011). I lys av at de fleste kvalitative brukerundersøkelsene som berører oppfølgingstematikk, har gått via introduksjonsprogrammets ansatte for å rekruttere informanter, er det en klar risiko for at brukeres negative erfaringer med enkeltpersoner i apparatet rundt programmet vil være vanskeligere å få informasjon om.

Et av de mest konkrete virkemidlene for å sørge for at kommunen har relevant informasjon om deltakerne, er *kartleggingsamtaler og utarbeiding av individuelle planer*. Det er imidlertid store variasjoner med hensyn til om deltakere i introduksjonsprogrammet kjenner til og har et eierforhold til sin individuelle plan. Under evalueringen av forsøksprosjektene med introduksjonsprogram kjente litt over halvparten av deltakerne til en slik plan, og av dem som kjente til planen, svarte én av fire at de ikke hadde vært med på å utforme den. I senere studier hører det til sjeldenhetene at deltakere ikke kjenner til sin individuelle plan, selv om oppfatningene fortsatt er ulike når det gjelder opplevelsen av egen medvirkning. Blant kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver kjente de aller fleste til planen, men den framsto ikke som spesielt viktig for dem (Djuve, Hagelund & Kavli 2011). Det er rimelig å anta at utdanning kan være en sentral ressurs for å forstå og forholde seg aktivt til en slik plan. At deltakere mangler kjennskap til sin individuelle plan, behøver ikke bety at programrådgiveren har gjort en dårlig jobb, men at den skriftliggjøringen som planen legger opp til, framstår som mindre viktig for noen.

En forutsetning for *individuell tilpasning av kvalifiseringstilbudet* er at deltakerne vet hvem de kan henvende seg til dersom de har utfordringer knyttet til gjennomføringen av opplæringen, og at denne eller disse personene er tilgjengelige. I flere av brukerundersøkelsene har kapasiteten og tilgjengeligheten til de ansatte vært tematisert, og inntrykket av hvordan brukerne vurderer tilgjengeligheten, varierer. I Rambølls (2009:15–16) studie blant deltakere i fem østlandskommuner hadde de fleste oversikt over at de hadde en individuell plan, hva den inneholdt, og at de kunne være med på å utforme den. De fleste var også klare over at de kunne bytte programrådgiver dersom de ønsket. I andre kommuner og blant andre deltakere var kjennskapet til individuell plan og opplevelsen av tilgang til medvirkning langt mer varierende. Funnene på dette området er noe sprikende. Det er rimelig å slutte fra dette at selv om bevisstheten om at det skal utarbeides individuelle planer, er vesentlig større nå enn i introduksjonsprogrammets «barndom», så varierer praksis fortsatt mellom kommuner, mellom saksbehandlere og mellom deltakere.



Når det gjelder brukernes mer subjektive opplevelser av sine *muligheter for medvirkning*, finner vi også store variasjoner. Som vi drøftet i kapittel 2.6, er ikke rammene for brukernes medvirkning klare. Medvirkning kan innebære at brukeren blir orientert om sine alternativer og får ytre seg om dem, men også at han eller hun har reell innvirkning på hva som skal skje, når og i hvilken grad. Intervjuene som er gjennomført av deltakere i introduksjonsprogrammet, speiler det mangfoldet av praksiser vi aner etter å ha lest hvor ulike oppfatninger programrådgivere har av hvor stor innflytelse deltakere bør ha. Det er (minst) fire typer svar som rapporteres på spørsmålet om mulighetene for medvirkning: 1) Jeg har forsøkt, men det nytter ikke, 2) jeg fortalte hva jeg ønsket, og så ble det sånn, 3) først fikk jeg bestemme mye, men nå bestemmer de alt, og 4) jeg vet ikke hva som er best, så jeg lar dem bestemme (Djuve, Hagelund & Kavli 2011; Djuve & Kavli 2015; Djuve & Kavli 2006; Sandbæk 2012). Medvirkning kan, som vi har vært inne på tidligere, også være viktig for deltakeres motivasjon for å delta i den kvalifiseringen som tilbys. Røe (2014) viser i sin doktorgradsavhandling hvordan langtidsmottakere av sosialhjelp gir uttrykk for at tiltakene de får, bare er «mer av det samme», og at de ansatte bruker mye krefter på å motivere for deltakelse samtidig som de langt på vei deler en del av brukernes frustrasjoner. Den samme frustrasjonen har også kommet fram i noen av studiene blant deltakere i introduksjonsprogrammet, særlig etter hvert som utfordringene knyttet til å få lønnet arbeid er blitt tydeligere. Vi koster på oss ett eksempel i den forbindelse, fra studien av kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver. En av kvinnene vi intervjuet, nærmet seg slutten av programmet og hadde etter råd fra sin rådgiver orientert seg mot helsesektoren. Da hun begynte å lese stillingsannonser, oppdaget hun imidlertid at det var krav om sertifikat. Det hadde hun ikke og så heller ikke hvordan hun skulle kunne finansiere det uten lønnet arbeid.

### **Heldagsprogram**

Introduksjonsprogrammet skal inneholde 30–37,5 timer kvalifiserende aktiviteter per uke. Som vi så i kapittel 2, er det i flere sammenhenger stilt spørsmål til om kvaliteten er god nok når de siste timene skal fylles. Et interessant funn fra de drøyt 150 intervjuene som ble gjort med tidligere deltakere i introduksjonsordningen, var at andelen som mente at opplæringen hadde hatt stor betydning for deres videre deltakelse i norsk arbeids- og samfunnsniv, ble lavere jo mer intensiv undervisning vedkommende hadde hatt. Risikoen for å ha fått et opplæringstilbud som ble oppfattet som lite relevant, øker altså jo flere timer opplæring vedkommende hadde per uke (Kavli 2004:54). Et innspill som kan tolkes i samme retning, er kritikken som enkelte reiste mot såkalt egenstyrt tid i programmet. Deltakere var her forpliktet til å være til stede på skolen, men hadde selv ansvar for å fylle tiden med lekser eller andre aktiviteter, noe som ble vurdert som lite effektivt av mange (Rambøll 2011:6). Tid avsatt til *lekser og leksehjelp* på skolen løftes også fram som et tiltak som utgjør en betydelig del av mange deltakeres

program i Drammen, uten at det oppleves verken som motiverende eller kvalifiserende. «Deltakerne synes de får lite ut av tilbudet, de er lite motivert og etterlyser muntlig norsk», konkluderer forfatterne og anbefaler at tiltaket gjennomgås «med henblikk på dimensjonering, relevans og kvalitet» (Orupabo & Bredal 2014:86).

Vi vet mindre om hvordan brukerne samlet sett vurderer regelen om fulltidsprogram. Ett unntak er likevel studien av kvinner med store omsorgsoppgaver og lav utdanning, der en del av deltakerne ga uttrykk for at de ønsket kortere «arbeidstid» (Djuve, Hagelund & Kavli 2011). Av momentene som ble trukket fram, var blant annet bekymring for om barna får den omsorg og tilsyn de har behov for i barnehage eller på SFO, eller for at det ikke er noen hjemme når de eldre barna kommer fra skolen. Ikke alle opplever at det er noe alternativ å overlate omsorgsansvaret til barnas far. Kvinner som er kommet til Norge etter at ektefellen har fått innvilget familiegjennforening, beskriver i noen tilfeller en situasjon der det tar tid før barna får gjenetablert en god relasjon til far, og at mor i denne fasen må ta mye av omsorgsansvaret. Et vanlig forslag til løsning blant kvinner i situasjoner med (omfattende) omsorgsansvar var enten færre timer kvalifisering per uke og/eller en mer fleksibel læringssituasjon. Dette siste handler blant annet om at skole og klasseromsundervisning oppleves som tryggere og mer forutsigbart for kvinner med liten utdannings- og arbeidserfaring enn det utplassering i språk- eller arbeidspraksis gjør. En dag på skolen ble derfor oppfattet som mindre belastende enn en dag i arbeidspraksis.

## 4.3 Programmets innhold

### Norskundervisning

Å lære norsk ser ut til å være den ferdigheten som det store flertallet av dem som er intervjuet, ønsker å oppnå. Deltakere på tvers av undersøkelser trekker fram de samme begrunnelsene: Det er viktig å kunne norsk i hverdagslivet, for å få seg jobb og for å følge opp barna i deres nye liv i Norge. I brukerundersøkelsen blant deltakere i norskopplæringen (Rambøll 2011:41) etterlyser deltakere på alle spor *større vekt på muntlige ferdigheter og på å trene opp disse ferdighetene* på andre måter enn i mindre grupper med andre deltakere i norskundervisningen. Også i Drammen etterlyser deltakere flere muligheter til å praktisere norsk muntlig i undervisningen, og ifølge forfatterne er dette et gjennomgående mønster uavhengig av deltakerens ferdigheter i norsk (Bredal & Orupabo 2014).

Blant deltakerne i introduksjonsprogrammet finnes både analfabeter og høyt utdannede. Det er dermed en vedvarende utfordring å sørge for at norskundervisningen så langt som mulig er tilpasset deltakernes utdanningsbakgrunn og øvrige ferdigheter. I brukerundersøkelsene er *manglende differensiering* et tilbakevendende tema. Blant de

vanligste eksemplene her er negative erfaringer med klasser der deltakerne opplever at det er for store forskjeller i elevenes ferdigheter. Dette handler ikke nødvendigvis om at deltakerne har ulik utdanningsbakgrunn, men også om at nye elever kommer til utover i semesteret, og om at læreren derfor må «rykke tilbake til start». Enkelte nevner også forskjeller i deltakernes motivasjon for å sitte på skolebenken, og at personer som kommer for sent eller er motvillige til å delta, gjør det vanskeligere både for læreren og for de øvrige deltakerne.

Brukerundersøkelsene tyder ikke på at utfordringene med å tilpasse undervisningen er større for noen utdanningsgrupper enn andre, men viser tydelig at de kan ha noe ulik karakter. Deltakerne med høyere utdanning etterlyser ofte mer individuell tilrettelegging innad i sporsystemet og gir også uttrykk for at progresjonen går for sakte (Bredal & Orupabo 2014; Dæhlen et al. 2013; TNS Gallup 2009). Det vil nok være lettere å fortelle en intervjuer at du synes undervisningen er for lett, enn at den holder et for høyt nivå. Blant deltakere med lav utdanning var temaet oftere balansen mellom norskundervisningen og andre aktiviteter.

### **Språk- og arbeidspraksis**

Deltakelse i språk- og arbeidspraksis er et tema for deltakerne i flere av de studiene som er gjennomgått. Her, som på de andre områdene, trekkes det fram både fordeler og ulemper knyttet til tilbudet. Studien rapporterer om deltakere som er positive til de mulighetene språk- og arbeidspraksis har gitt dem. Å praktisere norsk og lære mer om ulike deler av norsk arbeidsliv beskrives her både som motiverende og nyttig med tanke på veien videre inn i norsk samfunns- og arbeidsliv.

De mer kritiske innspillene var særlig knyttet til fire forhold. For det første opplevde noen at praksisperioden i liten grad tilbød opplæring som deltakeren kunne ta med seg videre når han eller hun skulle søke lønnet arbeid (Rambøll 2009:12–13; Rambøll 2012:36). Deltakerne hadde her gjerne blitt henvist til arbeidsoppgaver de skulle utføre alene, eller satt i en arbeidssituasjon der oppgavene var rutinemessige og i liten grad omfattet samarbeid eller samtale verken med kunder eller kollegaer. Flere argumenterte for at de lærte mer på skolen enn i språk- og arbeidspraksis. Dette var altså ikke en kritikk av ideen om at praksis kan fungere som en nyttig læringsarena, men snarere av måten det ble implementert på. For det andre etterlyste flere *en større bredde i tilbudet* av praksisplasser og at praksisperioden i større grad ble tilpasset den enkelte deltakers individuelle plan (Rambøll 2009). Et tredje poeng var knyttet til *hvordan kombinasjonen av praksis og skole ble organisert* og fordelt utover ukedagene. Deltakere som hadde hatt praksis to dager og skole tre dager i uken, opplevde at de mistet muligheten til å komme skikkelig inn i arbeidsoppgavene fordi de var lite til stede og kunne gå glipp av oppgaver og aktiviteter som kun foregikk de dagene de var på skolen. Og for det fjerde var en del av deltakerne svært tydelige på at de *ønsket å prioritere skole og utdanning*,

ikke arbeidsrettede tiltak. Dette kom særlig fram blant en del av de unge informantene i studien av kvinner som hadde lite eller ingen utdanning og store omsorgsoppgaver. For flere av dem var introduksjonsprogrammet den første muligheten de hadde hatt til å gå på skole, og de var svært motivert for et grunnskoleløp. Arbeidspraksis ble av disse kvinnene beskrevet både som krevende (flere hadde krigsrelaterte traumer og brukte mye krefter på å tilpasse seg nye situasjoner med nye mennesker) og lite målrettet (gitt ønsket om å fullføre grunnskolen) (Djuve, Hagelund & Kavli 2011; Sandbæk 2012).

### **Basisundervisning, grunnskole og videregående opplæring**

En del av deltakerne i introduksjonsprogrammet starter i grunnskole eller i videregående opplæring i løpet av eller mot slutten av programperioden, eller de har et ønske om å fortsette utdanningen sin etter at introduksjonsperioden er over. Blant programdeltakerne som ble intervjuet i studien av kvinner som hadde store omsorgsoppgaver og lav utdanning, la spesielt noen av de unge kvinnene stor vekt på at introduksjonsprogrammet og skolegangen de fikk i den forbindelse, var deres første anledning til å gå på skole, og de hadde en sterk ambisjon om å gjennomføre et grunnskoleløp (Djuve, Hagelund & Kavli 2011). Undervisning i basisfag utover norsk ble også løftet fram av deltakere med svært lav utdanning som motiverende. Motivasjonen handlet om at de gjennom et slikt tilbud lærte noe mer enn «husmornorsk» og fikk et tilbud som minnet mer om en «skikkelig skole» (Sandbæk 2012).

Av dem som fortsetter opplæringen etter endt introduksjonsprogram, oppleves det som vanskelig for mange å kombinere voksenlivet med et omfattende utdanningsløp. Mange har forsørger- og omsorgsoppgaver som tar mye tid ved siden av studiene. Dette er noe av bakgrunnen for at en del ønsker raskere progresjon enn det lærerne mener er forsvarlig og mulig å få til (Sandbæk 2012; Dæhlen et al. 2013).

## **4.4 Forhold utenfor kvalifiseringen som kan påvirke deltakelse og læringsutbytte**

Introduksjonsstøtten sikrer deltakerne *en inntekt* samtidig som det gir dem mulighet til å delta i kvalifisering på full tid. For deltakere som ønsker videre kvalifisering etter at programperioden er over – og for personer som ikke har hatt rett til introduksjonsstønad – kan behovet for inntekt redusere muligheten til å fullføre et utdanningsløp. Deltakere i denne situasjonen forteller gjerne om en svært trang økonomi og at forsørgeransvar og forpliktelser både i og utenfor Norge gjør at de prioriterer lønnet arbeid høyere enn å ta mer utdanning (Sandbæk 2011:51).

Bekymringer knyttet til *boligen* nevnes også i flere undersøkelser som en faktor som kan påvirke deltakernes mulighet og evne til å konsentrere seg om kvalifiseringsoppgaven. Blant deltakere er flere bekymret fordi boligsituasjonen er uforutsigbar – de vet ikke hvor lenge de får beholde leiligheten. Andre er opptatt av at boligen er i så dårlig stand at de frykter at den er helsefarlig. Og noen har en bolig som ligger slik plassert at det tar mye tid å forflytte seg mellom de arenaene der familien deltar. Dette er ikke minst en utfordring i kommuner der det offentlige kommunikasjonsnett er dårlig utbygget, siden mange av deltakerne ikke har førerkort de første årene i Norge. I en del tilfeller kommer det også fram eksempler på at deltakerne i undersøkelsene selv, eller noen de kjenner, har fått trussel om utkastelse (Rambøll 2009:11). Dette er et tema som også er kommet opp under intervjuer med både lærere og programrådgivere, og som brukes som argument for at det er et sterkt, og ikke alltid oppfylt, behov for tett oppfølging for de mest utsatte gruppene av deltakere.

## 4.5 Oppsummering og drøfting

Å kartlegge brukernes erfaringer og opplevelser av det tilbudet de har fått, er viktig både av etiske årsaker og fordi brukernes innspill kan bidra til å gjøre programmene mer motiverende, mer treffende og i siste instans – mer effektive. De etiske aspektene ved kvalifiseringsarbeidet er tema for neste kapittel. Her har vi sammenfattet brukererfaringer fra en rekke studier innenfor både introduksjonsprogrammet og norskundervisningen. Ambisjonen har vært å løfte fram erfaringer og refleksjoner som ser ut til å være gjennomgående i flere ulike undersøkelser.

Gjennomgangen av de intervjuene som er gjort blant deltakere i introduksjonsordningen og i norskundervisningen de siste 10–15 årene, forteller langt på vei den samme historien, men viser også at deltakernes opplevelser og vurderinger av tilbudet de får, kan variere. Koblingen mellom *deltakelse og økonomisk støtte* oppleves av de fleste som rimelig, så lenge regelverket er klart og utøves likt. Deltakernes erfaringer tilsier imidlertid at det fortsatt utvises et visst skjønn på dette området som kan oppleves som ulik behandling av ellers like tilfeller og derfor urettferdig. Mange setter pris på *tett oppfølging*, men det finnes også eksempler på at den kan bli for tett. Andre etterlyser mer kontakt med og tilgang til programrådgiver eller lærere. Det finnes lite kunnskap om hvorvidt deltakerne kjenner sine *rettigheter* i situasjoner der de har behov for å klage på det tilbudet de får. Opplevelsen av *muligheten for medvirkning* varierer også betydelig og kan som vi var inne på i kapittel 2, både handle om at deltakere har ulikt ønske om å påvirke programmet og ulik mulighet. Blant brukerintervjuene i undersøkelsene vi har studert, finnes eksempler både på deltakere som føler seg totalt overkjørt, og på deltakere som opplever at de har fått fullt gjennomslag. Om *heldagsprogram* oppleves som

for mye, for lite eller akkurat passe, påvirkes av hvor mye deltakerne må ta ansvar for utenfor programtiden, deltakernes øvrige kapasitet for å delta i et omfattende program og av kvaliteten på tilbudet. De fleste mener at norskferdigheter er viktig, men flere studier tyder på at det er etterspørsel etter mer muntlig norsktrening, mindre egentid til lekser og større differensiering ut fra ferdigheter.

Deltakere som har vært i *språk-* eller *arbeidspraksis*, har blandede erfaringer. Noen satte stor pris på en mer praktisk rettet læringsform og muligheten til samtidig å få lære mer om særtrekk ved norsk arbeidsliv. Blant dem som var kritiske, kom særlig fire momenter opp: dårlig kvalitet på opplæringen, ønske om større bredde i tilbudet av praksisplasser, kritikk av hvordan kombinasjonen av skole og praksis ble organisert, og ønske om å slippe praksis for å kunne prioritere et mer *skolerettet* løp. Blant deltakere som startet med basisundervisning, grunnskole eller videregående skole i løpet av programperioden, var motivasjonen for skoleløpet gjennomgående høy, men for en del også preget av bekymring for å få nok tid til skolen og for økonomien. Blant deltakere med høy utdanning er mange opptatt av kvaliteten på undervisningen og på varierende kompetanse i hjelpeapparatet i å veilede høyt utdannede personer videre fram mot godkjenning og eventuell supplering av tidligere utdanning.

### Utvalgt litteratur:

- Bredal, A. & Orupabo, J. (2014).** *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere.* Rapport 2014:04. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2006).** Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 4, 210–222.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015).** User influence in activation programs activation programs. When Carers and Clerks meet Pawns and Queens. *Journal of Social Policy*, 44(02), 235–254.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001).** *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger.* Fafo-rapport 364.
- Djuve, A. B., Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2011).** *Kvinner i kvalifisering, introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.* Fafo-rapport 2011:02.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Scippel, Ø. (2013).** *Voksne i grunnskole og videregående opplæring.* NOVA Rapport 7/2013.
- Kavli, H. C. (2004).** *Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøkt med introduksjonsprogram gjennom registerdata og telefonintervjuer.* Fafo-notat 2004:24.
- Lund, M. (2003).** *Kvalifisering for alle. utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger.* Fafo-rapport 414.
- Rambøll (2009).** *FoU-prosjekt «Fokusgrupper med deltakere på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere.* Januar 2009.
- Rambøll (2011).** *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere.*
- Røe, M. (2014).** *Gode grep for varig endring. Flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid.* Doktoravhandling. Trondheim: NTNU.
- Sandbæk, M. L. (2011).** *Voksne innvandrere i norskopplæringen – brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen.* Krafttak for norskopplæring – delrapport 2. Fafo-notat 2011:03.
- TNS gallup (2009).** *Brukerundersøkelse blant nylig bosatte flyktninger.* Rapport februar 2009.





## 5 Etikk<sup>9</sup>

Enkelte elementer i introduksjonsordningen ble fra starten av møtt med betydelig motstand. Innvendingene var særlig knyttet til det obligatoriske elementet i ordningen: Både fra akademien og fra praksisfeltet ble det stilt spørsmål til etikken i å anvende økonomiske sanksjoner mot en gruppe som i utgangspunktet er i en vanskelig og sårbar posisjon (Djuve 2011). De etiske utfordringene er knyttet til den betydelige maktasymmetrien som preger forholdet mellom tiltaksapparatet og nyankomne flyktninger, samtidig som det ligger klare normative føringer i introduksjonsordningen – myndighetene ønsker å styre flyktingenes atferd i en bestemt retning. Under hvilke forutsetninger er det legitimt å anvende denne maktasymmetrien til å oppnå den ønskede atferden?

Djuve et al. (2001) anfører at vurderingen må se hen til hva som er målet med intervensjonen – og om målene oppnås. I tillegg er det relevant å vurdere styrken i sanksjonene og hvilken type valg som søkes overprøvd. Med andre ord: Hva tvinges man til, hvor sterke tvangsmidler anvendes, og hva er målet med det hele? En viss grad av sanksjonsbruk er dermed ikke nødvendigvis etisk problematisk dersom målene er gode, virkemidlene effektive og avstanden mellom deltakernes egne valg og verdier og den atferden man søker å oppnå, ikke er altfor stor. Alle disse vurderingene er selvsagt skjønnspregede, og det finnes ikke noen endelig fasit for hvor grensen går for hva som er etisk forsvarlig virkemiddelbruk.

Enkelte eksempler på implementering av prøveprosjektene ble framhevet som særlig etisk problematiske. Dette var knyttet til tilfeller av manglende likebehandling, dårlig kvalitet på tiltakene, invaderende og kontrollerende oppfølging og manglende brukervedvirkning (2001). Disse funnene er antakelig gyldige fortsatt, men vi har ikke informasjon om hvor utbredt opplevelsen av dette er hos deltakerne.

Introduksjonsordningen inngår som en del av den norske arbeidslinja og er definitivt et eksempel på aktiveringspolitikk. Kritikken som ble rettet mot introduksjonsordningen, har klare fellestrekk med den kritikken som nasjonalt og internasjonalt har blitt rettet mot aktiveringspolitikk generelt. I en del (fag)miljøer er motstanden mot å knytte krav (om aktivitet) til retten til sosialhjelp massiv og kategorisk. Enkelte hevder at bruk av sanksjoner strider mot selve grunnideen i sosialt arbeid, og at innføringen av denne typen virkemidler har dreid søkelyset i det sosiale arbeidet vekk fra klientenes behov

<sup>9</sup> Dette kapitlet bygger på Djuve (2001) og Djuve (2011).

og over mot implementering av myndighetenes krav (Malmberg-Heimonen 2005). I den internasjonale litteraturen er det særlig to kritikker som fremmes: For det første hevdes slike krav å undergrave individenes rettigheter som samfunnsborgere, og for det andre stilles det spørsmål om hvorvidt disse virkemidlene er reelt kvalifiserende eller kanskje snarere virker mot sin hensikt.

Rettighetsdiskusjonen tar utgangspunkt i en forståelse av samfunnsborgerskap slik den ble definert av Marshall (1949). Marshalls definisjon vektlegger at reell deltakelse i samfunnet forutsetter ikke bare sivile og politiske rettigheter, men også en viss levestandard som må sikres i form av sosiale rettigheter. Handler (2003:230) har uttrykt sin motstand mot å knytte krav til retten til sosialhjelp slik: «Social benefits are rights that attach by virtue of status – the status of citizenship. Under the new regime, benefits have become conditional, rights attach only if obligations are fulfilled. Thus, social citizenship is changed from status to contract.» Det er imidlertid ikke alle som er enige i at virkemidlene i aktiveringspolitikk nødvendigvis er en innskrenking av samfunnsborgernes rettigheter. Anna Yeatman (1997) er av den oppfatning at det å stille krav snarere er et uttrykk for gjensidighet og respekt; gjennom å stille krav formidler velferdsstatens representanter at de forholder seg til borgere (også de sosialt marginaliserte) som individer som er i stand til å inngå en avtale. Ifølge Yeatman er det å forholde seg til individer som kontraktspartnere samtidig en anerkjennelse av at de har «contractual capacity»: «This status specification of contractual personhood is the solidaristic condition of contractual personhood, namely, the kind of sociality which contractual persons must share and practise in order to assure their equality as individualised persons with contractual capacity» (s. 40). Yeatmans argumentasjon er tydelig i slett med empowerment-teori, og hun har åpenbart større tiltro til det å stille krav som empowerment-strategi enn til rettighetsbaserte ytelser: «Protection is conceived as the benign operation of a paternalism on behalf of the interests of those who are seen to be needing protection. They are to have no choice, no voice, but protection.» (Yeatman 1997:47)

Vi er av den oppfatning at spørsmålet om hva som er aktiveringspolitikkenes sanne ansikt, må besvares med empiri og ikke utelukkende teori: Oppleves tiltakene faktisk som et overgrep? Gir deltakelse økt kompetanse og samfunnsdeltakelse? Det kan dermed oppfattes som et etisk problem i seg selv at kunnskapen om disse faktorene i dagens introduksjonsprogram er såpass begrenset.

Vurderingen av de etiske utfordringene ved introduksjonsordningen bør for øvrig også se hen til hva som er alternativet: Det forutgående sosialhjelpsregimet hadde også helt klart sine ulemper og begrensninger og ble utsatt for omfattende kritikk før introduksjonsordningen ble innført. Kritikerne av sosialhjelpsregimet var bekymret for at sosialhjelpen i seg selv virket klientfiserende, med andre ord undergravende på mot-takernes evne til å klare seg selv (Wikan 1995), og en betydelig andel av flyktingene selv rapporterte at de syntes det var ubehagelig å motta sosialhjelp uten å kunne yte noe tilbake (Djuve & Hagen 1995).

## 6 Videre kunnskapsbehov

Vi har i dette prosjektet oppsummert – og diskutert – hva som foreligger av kunnskap om introduksjonsprogrammet. Kunnskapsstatusen er delt inn i temaene «implementering», «resultater», «brukererfaringer» og «etikk» og dekker (i hovedsak) forskning som er gjennomført i perioden 2004–2015. I tillegg omfattet oppdraget å identifisere kunnskapshull og komme med innspill til videre mulige studier på området. Identifisering av kunnskapshull er i en viss forstand det inverse av en kunnskapsoppsummering: Det er alt det vi ikke vet. Innenfor den i utgangspunktet uendelige mengden av ting vi ikke vet, har vi her valgt ut noen områder som vi anser som særlig viktige for å øke kunnskapen om hva som skal til for å lykkes bedre med introduksjonsordningen. Hensikten med dette kapitlet er dermed ikke å oppsummere hva tidligere forskning har funnet, men å peke på områder der vi mener det fortsatt er behov for mer og oppdatert kunnskap.

### 6.1 Implementering

- Det er behov for mer kunnskap om deltakelsen i ordningen. Hvor stor andel av flyktningene som får opphold i Norge, deltar i ordningen? Mangelfull kunnskap om dette har sammenheng med registreringsrutiner og tellemåter i det eksisterende rapporteringsregimet og bør være relativt enkelt å bøte på gjennom kobling av UDIs og IMDIs register. Også andre offentlige register vil kunne gi viktige bidrag til å finne ut av hva de som ikke deltar i ordningen, lever av. Videre vil det være interessant å se nærmere på hvem det er som ikke deltar, hva som er årsakene til at de ikke deltar, og hva som skal til for å øke deltakelsen.
- Hva skal til for at introduksjonsordningen i større grad blir et reelt alternativ til sosialhjelp? I dag er det en stor andel deltakere som bor i husholdninger som også mottar sosialhjelp. Vi vet at barnefamilier og enslige forsørgere er overrepresentert blant dem som mottar sosialhjelp. Den generelle kunnskapen om sosialhjelpsbrukere tilsier også at bruken er større i store barnefamilier og i områder med høye leiepriser. Når sju av ti introdeltakere bor i husholdninger som mottar sosialhjelp, er det likevel grunn til å se nærmere på hva som kjennetegner de husholdningene

som mottar sosialhjelp, og om det er endringer i satser eller andre virkemidler som kan bidra til å redusere sosialhjelpsbruken.

- Hva skal til for å etablere et heldagstilbud med gode, individuelt tilpassede tiltak for alle deltakere? Manglende heldagstilbud og problemer med å finne gode tiltak har vært et gjennomgående funn i evalueringene av ordningen. Dette berører kjernen av introduksjonsordningen og må derfor sies å være et sentralt funn. Mye av ansvaret for sammensetning av program er lagt på programrådgivere, samtidig som disse gjerne har lite innflytelse på den lokale tiltaksvifta. Utviklingen av den lokale tiltaksvifta stamper seg fram i skjæringspunktet mellom sektoransvarsprinsippet og det lokale selvstyret. Etter ti år med forhandlinger og samarbeidsavtaler på kommunalt nivå er disse utfordringene langt fra løst. Det er dermed et stort behov for kunnskap om hvordan man kan komme videre på dette området.
- Hva er årsakene til de store variasjonene i hvordan brukermedvirkning implementeres, herunder bruk av individuell plan, jevnlig revidering av planen og en kontaktperson? Vår gjennomgang peker på at ulike oppfatninger om verdien av brukermedvirkning er en av årsakene til variasjon i implementering. Det er imidlertid fortsatt lite kunnskap for eksempel om hvilke lokale forhold som særlig gir spillerom for at individuelle holdninger til brukermedvirkning får gjennomslag i praksis.
- Mye av kunnskapen om implementering begynner å bli nokså gammel. Programrådgivernes praksis når det gjelder sanksjonering ved fravær fra program, har ikke blitt grundig studert siden 2007. Den gangen viste det seg at dette var et område svært mange programrådgivere følte seg usikre på. Det kan tilsi behov for ny forskning på dette feltet, både om hva slags kompetanse ansatte i førstelinjetjenesten har – og hvordan de utøver sitt arbeid i møte med de utfordringene de stilles overfor.
- Vi har generelt lite kunnskap om hvordan programmene organiseres (utover om de er lagt inn under NAV eller ikke), og hvilke arbeidsmetoder som anvendes. Hvilken etat tilhører de? Hvor stor økonomisk autonomi har de? Hvordan er arbeidsdelingen mellom de ansatte? Hvordan jobbes det med oppfølging og veiledning, hva gjøres for å etablere kontakt med arbeidsgivere? Manglende kunnskap om konkrete arbeidsmetoder kan, som Hernes og Tronstad (2014) påpeker, være en av forklaringene på at den norske benchmarkanalysen har klart lavere forklaringskraft enn den danske.
- Det er generelt forsket lite på norskopplæringen, både som bestanddel i program og ordningen med norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere. Den eneste kartleggingen av norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere vi har funnet, er fra 2007. Flere av de studiene som er gjort av norskopplæringen,

peker på bekymringsfulle forhold: lav intensitet i undervisningen, mye klasseromsundervisning, lite bruk av språkpraksis, mangelfull tilpasning av undervisningen og mangelfull kompetanse hos lærerne.

- Manglende kunnskap om implementeringen av introduksjonsordningen og ordningen med norskopplæring og samfunnskunnskap for innvandrere er et potensielt rettssikkerhetsproblem og en trussel mot likebehandlingsprinsippet. Ordningene er dels obligatoriske, og dels rettighetsfestede. Det tilsier at det bør dokumenteres om tilbudet holder tilstrekkelig kvalitet, både i form av tidlig oppstart, antall timer i uken og innhold. Manglende kunnskap om implementeringen har også store konsekvenser for mulighetene til å evaluere resultater av ordningene: Vi vet for lite om hva det eventuelt er som virker. Dokumentasjon av manglende implementering eller betydelig lokal variasjon i hvordan ordningene implementeres, er for øvrig også et rettssikkerhetsproblem og en trussel mot likebehandlingsprinsippet.

## 6.2 Resultater

- Vi har lite og usikker kunnskap om i hvilken grad overgangen til arbeid og utdanning etter program faktisk kan tilskrives deltakelse i program. Dette har sammenheng med at det er svært vanskelig å evaluere programmets effekt. Mangelen på effekt-evalueringer er også påpekt i Danmark og Sverige (Hernes og Tronstad 2014). Når det gjelder *overgangen til lønnet arbeid*, gir Statistisk sentralbyrås monitor for introduksjonsordningen gode muligheter for å følge resultatene over tid samlet sett og for ulike grupper av deltakere. Samtidig blir flere av spørsmålene registerdataene kunne kastet lys over, stående ubesvart. Introduksjonsprogrammet er et av de mest omfattende og intensive kvalifiseringstilbudene. Ambisjonen er at flest mulig ikke bare skal få en smak av arbeidslivet, men en varig tilknytning som på sikt gjør tidligere deltakere i stand til å være, og forbli, økonomisk selvforsørget. Vi kan imidlertid slutte oss Hernes og Tronstads (2014) konklusjon at det foreligger lite kunnskap, både i Norge, Sverige og Danmark, om yrkesdeltakelsen og lønnsutviklingen på sikt. Svært mange deltakere, både menn og kvinner, arbeider i korte deltidsstillinger på det tidspunktet de er fulgt opp i arbeidstakerregisteret. Er dette et første skritt på veien mot full stilling, altså en permanent tilpasning, eller er det en midlertidig visitt innom arbeidslivet før det bærer tilbake til ulike tiltak og offentlige overføringer? For å få svar på denne typen spørsmål er det nødvendig å etablere registerpanel der de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet kan følges over tid.

- Vi har lite sikker kunnskap om hvordan norskopplæringen best kan tilrettelegges for ulike grupper av deltakere. Hvilke deltakere har for eksempel best utbytte av språkpraksis, og på hvilket tidspunkt i opplæringen? Hvordan kan språkpraksis utformes på best mulig måte for å oppnå god progresjon i norsklæringen? Hvilke klasseromsbaserte tilnæringer er mest effektive for ulike grupper?<sup>10</sup> Disse kunnskapshullene har delvis sammenheng med manglende gjennomføring av virkemidler som skulle ha vært implementert, men også med mangelfull dokumentering av metoder og deres resultater.
- Det foreligger god dokumentasjon på hvilke bakgrunnskjennetegn ved deltakerne i introduksjonsprogrammet som henholdsvis øker eller reduserer sannsynligheten for at de er i lønnet arbeid eller utdanning etter endt program. Menn har bedre resultater enn kvinner, unge bedre enn eldre, og noen landgrupper har systematisk bedre – eller dårligere – resultater enn andre. Vi har imidlertid begrenset og usikker kunnskap om hvilke arbeidsmetoder og tiltak som er mest effektive, og spesielt vet vi lite om *hvilke arbeidsmetoder og tiltak som virker for hvem*. Det er etter vår oppfatning behov for mer kunnskap om hva slags programinnhold og arbeidsmetoder som gir best resultat også for personer med dårlig helse, høy utdanning og lav utdanning. For å få bedre innsikt i hva det er som virker – og for hvem – mener vi det vil være nødvendig med en undersøkelse som kombinerer grundig dokumentasjon av kommunenes arbeidsmetoder med dokumentasjon av bakgrunnskjennetegn og resultater for et stort antall deltakere.
- Etter flere benchmarkanalyser framstår det nå som relativt godt dokumentert at kommunenes introduksjonsarbeid holder ulik kvalitet, også etter at det er tatt hensyn til sentrale egenskaper både ved kommunene og ved deltakerne i introduksjonsprogrammet. Vi har i mindre grad funnet overbevisende dokumentasjon på *hvilke sider ved kommunenes arbeid som er sentrale for å forstå variasjonene i resultater*. Etter vår oppfatning er det derfor behov for mer kunnskap om hva som kan ligge bak slike kommunale forskjeller. Flere aspekter ved kommunens arbeid vil være viktige å kartlegge, knyttet både til organisering og innhold i program og til variasjoner i kompetanse og skjønnsutøvelse blant dem som arbeider i førstelinjetjenesten. Her skal det samtidig tilføyes at det kommunale introduksjonsarbeidet opererer innenfor ulike rammer, og at variasjoner i kommuneøkonomi, lokalt utdanningsmarked og samarbeid med andre aktører i liten grad er bakt inn i benchmarkanalysene.
- En betydelig andel av de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet går videre til *full- eller deltidsutdanning i det ordinære utdanningssystemet* (27 prosent av dem

<sup>10</sup> En gjennomgang av den generelle faglitteraturen på språkopplæring for minoritetsspråklige ligger utenfor rammene for dette prosjektet. Vi bygger våre konklusjoner på gjennomgangen av litteratur om introduksjonsordningen og norskopplæring med samfunnskunnskap.

som avsluttet program i 2012). Både intervjuer av programrådgivere, lærere og intervjuer av deltakere i introduksjonsprogrammet tyder på at dårlig økonomi og store omsorgsoppgaver kan gjøre det vanskelig å fullføre et påbegynt utdanningsløp selv når motivasjonen er stor. Vi slutter oss derfor til Enes' (2014:63) anbefaling om at det vil være verdifullt å følge de deltakerne som starter i ordinær utdanning, videre gjennom offentlige register, både med tanke på hva slags utdanning de tar, og i hvilken grad de fullfører den. I tillegg er det selvsagt interessant å se hva de bruker utdanningen til. En slik kunnskap vil, kombinert med hva som kjennetegner dem som fullfører den utdanningen de starter på, være en viktig bakgrunn for den videre utviklingen av integreringspolitikken.

- Vi vet relativt lite om hva som skjer med de *deltakerne som ikke går over i lønnet arbeid eller ordinær utdanning etter endt programperiode*. En betydelig andel – i noen kommuner – sluses videre inn i kvalifiseringsprogrammet eller andre opplærings-tiltak i regi av NAV. De mottar dermed til sammen en nokså langvarig kvalifisering med inntektssikring. Kvalifiseringstilbudet i KVP er imidlertid heller ikke innrettet mot formell kompetanse (Djuve et al. 2012). Andre er kun registrert som ledig eller har ukjent status. Hvordan påvirker aktiviteten etter introduksjonsprogrammet veien videre inn i norsk arbeids- og samfunnsliv?
- *Samfunnsdeltakelse* er vanskeligere å måle enn overgang til lønnet arbeid og utdanning, og vi har funnet svært lite studier som er rettet spesielt mot introduksjonsprogrammets effekter på dette området. Temaet er primært berørt i rapporter som bygger på kvalitative intervjuer med lærere og programrådgivere. Det er ikke uvanlig med en viss frustrasjon blant de ansatte over at kommunene måles på overgang til arbeid og utdanning, mens det som oppleves som viktige milepeler for deltakere som har lengre vei å gå før arbeid er realistisk, ikke løftes fram i rapporteringene. Dersom samfunnsdeltakelse skal måles mer direkte, er det behov for surveyundersøkelser blant tidligere deltakere i programmet. For å unngå at bare de som har best norsksferdigheter, svarer, bør slike undersøkelser tilrettelegges og gjennomføres på flere språk (Djuve et al. 2009). Som vi kommer tilbake til nedenfor, tilsier foreliggende kunnskap om deltakernes erfaringer med introduksjonsprogrammet og norskopplæringen at det er viktig å innhente informasjon fra alle sentrale aktører – ikke bare dem som er ansvarlige for å utforme og iverksette programmene.
- Det kan være fornuftig å *utvikle «myke» resultatindikatorer* som synliggjør kommunenes arbeid overfor grupper som har lang vei å gå før lønnet arbeid eller ordinær utdanning er mulig. Slike indikatorer kan i neste omgang gjøre det lettere å skille gode fra mindre gode arbeidsmetoder. Hvilke indikatorer som eventuelt skal følges over tid, bør etter vår oppfatning utformes og utprøves i samråd med kommunene. For kvinner med store omsorgsoppgaver og lav utdanning har imidlertid språk- og



arbeidspraksis, deltakelse i aktiviteter i det sivile samfunn og foreldreveiledning blitt løftet fram som gode virkemidler (Djuve et al. 2011:107). Slike indikatorer bør omfatte operasjonaliseringer av måloppnåelse som bør rette seg inn mot sentrale aspekter ved programmets innhold.

### 6.3 Deltakernes erfaringer

- Deltakernes erfaringer og vurderinger av introduksjonsprogram og norskopplæring kan gi kunnskap om hvordan ordningene fungerer, som andre aktører i mindre grad kan formidle. For det første vil konkret informasjon fra deltakere om *hva slags informasjon, tilbud og oppfølging de har fått*, både gi utfyllende kunnskap og være en viktig balansering av hva de som er ansvarlige for å utforme og iverksette programmet, rapporterer. For det andre er det en viktig målsetting, spesielt i obligatoriske og omfattende kvalifiseringsprogram, at deltakere blir *hørt og behandlet med respekt*. Dette kan vanskelig undersøkes uten å spørre dem det gjelder. For det tredje kan det være grunn til å kartlegge deltakernes *kjennskap til sine rettigheter*, for eksempel til å bytte programrådgiver eller til å klage på vedtak.
- Selv om en rekke studier har gjennomført kvalitative intervjuer med deltakere i introduksjonsprogrammet, har deltakernes erfaringer i liten grad vært gjort til et hovedanliggende. De fleste undersøkelsene er dessuten gjennomført mens deltakerne fortsatt var i kvalifisering, og kun på ett tidspunkt. *Endring i opplevelser og erfaringer eller i motivasjon* fanges dermed i liten grad opp. Dette er etter vår oppfatning en svakhet i evalueringen av et program som blant annet tar sikte på å motivere kvinner fra land med langt mer kjønnsstradisjonell arbeidsdeling enn i Norge til å orientere seg mot lønnet arbeid utenfor hjemmet. Hvordan utvikler oppfatningene om programmet og om egne muligheter seg over tid for deltakerne? Og hva slags veiledning får de om mulighetene for lønnet arbeid gitt den utdanningen og arbeidserfaringen de har, og hva som skal til for å oppnå en stabil tilknytning til arbeidslivet?
- Ved valg av metode for videre brukerundersøkelser er det selvsagt viktig å ta høyde for *hva slags spørsmål det ønskes svar på*. Kvalitative intervjuer og fokusgrupper egner seg godt dersom spørsmålene er av eksplorerende karakter. Dersom det er behov for mer generaliserbar kunnskap, er det derimot behov for kvantitative studier. En mellomting mellom å gjøre noen få kvalitative intervjuer av deltakere i forbindelse med besøk i den eller de kommunene som studeres, og å lansere fullskala, kvantitative intervjuundersøkelser blant tidligere deltakere er å arrangere fokusgrupper.



Dette er testet ut både blant deltakere i norskopplæringen blant voksne innvandrere (Rambøll 2011), blant deltakere i introduksjonsprogram (Rambøll 2009) og blant nylig bosatte flyktninger (TNS Gallup 2009). Dette gjør det mulig å nå flere deltakere, samtidig som en god moderator kan bidra til å skape en diskusjon mellom deltakerne som løfter fram andre aspekter ved det som evalueres, enn det en intervjuer ville ha fått til på tomannshånd. Samtidig er metoden svært sårbar for at enkeltpersoner kan dominere samtalen og legge føringer på de andre deltakerne, og for at enkelte temaer ikke egner seg for diskusjoner med flere til stede. Vi vil ikke komme med noen anbefaling om bruk av metoder utover å presisere viktigheten av å ikke bruke innsamlede data for andre formål enn det de egner seg til.

## 6.4 Etikk

- Usikker kunnskap om brukermedvirkning, brukererfaringer og resultater får også implikasjoner for kunnskapen om de etiske utfordringene ved ordningen. Vi har argumentert for at de etiske utfordringene henger tett sammen med både resultater, brukermedvirkning og brukeropplevelser. En viktig innvending mot introduksjonsordningen er at den kan representere en inngripen i personlig autonomi. I hvilken grad den oppleves slik, er det bare deltakerne som kan svare på. En viss inngripen i personlig autonomi vil kunne forsvares dersom introduksjonsordningen bidrar til å gi deltakerne muligheter til å delta i samfunns- og arbeidsliv. Dermed er også kunnskap om resultater avgjørende for å kunne vurdere de etiske implikasjonene av ordningen.

## 6.5 Avsluttende betraktninger

Etter ti år med introduksjonsordningen vet vi en god del om hvordan den har blitt implementert og organisert, og hva som er og har vært de største utfordringene i implementeringsarbeidet. Vi vet også noe om hva som er effektive og mindre effektive arbeidsmetoder med hensyn til overgang til arbeid og utdanning, men her er kunnskapen mer usikker. Vi må forvente at implementering og resultater henger sammen: Dersom ordningen ikke implementeres etter hensikten, er det mindre sannsynlig at man oppnår de forventede resultatene. Vi ser noen tendenser til dette; enkelte studier finner at manglende heldagstilbud og svak arbeidsretting gir dårligere resultater. Men kunnskapen om sammenhengene mellom implementering og resultater er altså ikke

veldig sikker. Vi vet enda mindre om sammenhengene mellom brukervedvirkning og resultater.

Implementering, organisering og arbeidsmetoder har utviklet seg underveis, noe som gjør at sammenhengene kan se annerledes ut i dag enn det de gjorde for fem og ti år siden. Dette kan bidra til sprikende funn. Mangelen på sikker kunnskap har dessuten sammenheng med at effektevaluering er vanskelig og kostbart. Siden det ikke finnes noen kontrollgruppe som deltakerne i introduksjonsprogrammet kan sammenliknes med, må evalueringene skje i form av sammenlikninger mellom kommuner snarere enn i form av sammenlikninger av program/ikke-program. Det medfører en høy grad av kompleksitet i studiene; de må omfatte grundig kartlegging og registrering av kjennetegn ved deltakerne og av deres erfaringer, lokale forhold i arbeidsmarkedet, innhold og kvalitet i tiltakene, saksbehandlerholdninger og -praksis, brukervedvirkning osv. Skal man finne sikre sammenhenger, kreves det dessuten et stort antall deltakere og kommuner i studien. Mangelen på sikre funn i tidligere studier kan ha sammenheng med at det ikke har vært satt av tilstrekkelig med ressurser til å dekke denne kompleksiteten på en tilfredsstillende måte. Dersom man ønsker sikrere kunnskap, kan det derfor være grunn til å gjennomføre færre og større undersøkelser framfor mange og små.

# Litteratur

- Bredal, A. & Orupabo, J. (2014). *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Rapport 2014:04. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2014/2014-004>
- Djuve, A. B. (2011a). *Erfaringer med Krafttak for norskopplæring. Krafttak for norskopplæring – sluttrapport*. Fafo-notat 2011: 25. [http://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/10146.pdf](http://www.fafo.no/media/com_netsukii/10146.pdf)
- Djuve, A. B. (2011b). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Doktoravhandling. Fafo-rapport 2011:19. [http://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20210.pdf](http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20210.pdf)
- Djuve, A. B. & Dæhlen, M. (2010). *Frafall fra norskopplæring i Oslo kommune – en analyse basert på SITS. Krafttak for norskopplæring – delrapport 1*. Fafo-notat 2010:09. [http://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/10105.pdf](http://www.fafo.no/media/com_netsukii/10105.pdf)
- Djuve, A. B. & Grødem, A. S. (red.) (2014). *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden. Nordmod2030. Delrapport 11*. Fafo-rapport 2014:27. <http://www.fafo.no/images/pub/2014/20374.pdf>
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). User influence in activation programs. When Carers and Clerks meet Pawns and Queens. *Journal of Social Policy*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0047279414000804>
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2010). *Krafttak for norskopplæring – et første inntrykk, rapportering fra kvalitative intervjuer ved skolene som deltar. Krafttak for norskopplæring – delrapport 2*. Fafo-notat 2010: 10. <http://www.fafo.no/pub/rapp/10106/>
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2006). Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 4, 210–222.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2005). *De vil nok det samme». Samarbeid mellom flyktningetjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 491. Oslo: Fafo

- Djuve, A. B. & Pettersen, H. C. (1997). *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234. [http://www.faf.no/~faf/media/com\\_netsukii/234.pdf](http://www.faf.no/~faf/media/com_netsukii/234.pdf)
- Djuve, A. B., Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2011). *Kvinner i kvalifisering, introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011: 02. [http://www.faf.no/media/com\\_netsukii/20193.pdf](http://www.faf.no/media/com_netsukii/20193.pdf)
- Djuve, A. B., Haakestad, H. & Sterri, E. B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplering og videregående opplering som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2013:34. <http://www.faf.no/images/pub/2014/20381.pdf>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. <http://www.fafarkiv.no/pub/rapp/364/index.htm>
- Dæhlen, M. & Kavli, H. C. (2011). *Lærere i Oslo voksenopplering – erfaringer med Krafttak for norskopplering. Krafttak for norskopplering – delrapport 3*. Fafo-notat 2011: 02. <http://www.faf.no/pub/rapp/10123/>
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplering*. NOVA Rapport 7/2013. <http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/NOVA/Hvem-deltar-i-voksenoppleringen/>
- Enes, A. W. (2014a). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 – arbeid, utdanning og inntekt*. Rapport 2014:15. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/tidligere-deltakere-i-introduksjonsprogrammet-2007-2011>
- Enes, A. W. (2014b). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2012. Seks av ti deltakere i introduksjonsprogrammet i arbeid eller utdanning*. Publisert 19. desember 2014. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/seks-av-ti-deltakere-fra-introduksjonsprogrammet-i-arbeid-eller-utdanning>
- Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2011). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, 19(3). <http://esp.sagepub.com/content/19/3/259.abstract>
- Joona, P. A. & Nekby, L. (2012). Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignments. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 574–600. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9442.2011.01692.x/abstract>

- Kavli, H. C. (2004). *Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøkt med introduksjonsprogram gjennom registerdata og telefonintervjuer*. Fafo-notat 2004:24. <http://www.fafoarkiv.no/pub/rapp/748/index.htm>
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo rapport 2007:34. [http://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20034.pdf](http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20034.pdf)
- Lillegård, M. & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenlikning av kommunenes resultater*. Rapport 2013:55. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. [http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/149887?\\_ts=1427a552630](http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/149887?_ts=1427a552630)
- Lund, M. (2003). *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo rapport 414. [http://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/414.pdf](http://www.fafo.no/media/com_netsukii/414.pdf)
- Messenger, J. C. (2006). Towards decent working time. I J-Y. Boulin, M. Lallement, J. C. Messenger & F. Michon (red.), *Decent working time. New trends, new issues*. Geneve: International Labour Office.
- Nergaard, K. (2010). Mobility in and out of part-time work. I T. E. Berglund (red.), *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*. TemaNord 2010:515. Copenhagen: Nordic Councils of Ministers. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:701612/FULLTEXT01.pdf>
- Rambøll (2011a). *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*. [http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Brukerundersokelse\\_i\\_norskoplaeringen.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Brukerundersokelse_i_norskoplaeringen.pdf)
- Rambøll (2011b). *FOU-Prosjekt. Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. <http://www.imdi.no/no/Publikasjoner/Innholdstyper/Rapporter/2011/Analyse-av-resultatoppnaelse-i-introduksjonsordningen/>
- Rambøll (2009). *Analyse av gjennomstrømming og resultater i norskopplæringen for innvandrere*. [http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Norsk\\_Oslo\\_sept-09.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Norsk_Oslo_sept-09.pdf)
- Rambøll (2007). *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett/og eller plikt til slik norskopplæring*. Desember.
- Røe, M. (2014). *Gode grep for varig endring. Flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid*. Doktoravhandling. Trondheim: NTNU. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:no:ntnu:diva-23949>

- Sandbæk, M. L. (2011). *Voksne innvandrere i norskopplæringen – brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen. Krafttak for norskopplæring – delrapport 2*. Fafo-notat 2011: 03. [http://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/10124.pdf](http://www.fafo.no/media/com_netsukii/10124.pdf)
- Skutlaberg, L. S., Drangslund, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014). *Evaluering av introduksjonsordningene i storbyene*. Ideas2evidence-rapport 9:2014. [https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00215/Evaluering\\_av\\_intro](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00215/Evaluering_av_intro)
- TNS gallup (2009). *Brukerundersøkelse blant nylig bosatte flyktninger*. Rapport februar 2009. [http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Brukerundersokelse\\_flyktninger.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Brukerundersokelse_flyktninger.pdf)
- Tronstad, K. R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgang til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2. <http://www.nibr.no/filer/2015-2.pdf>
- Winter, S. C. (2005). Effekter af sagsbehandling: Relationen mellem implementering og effekter i dansk integreringspolitikk. Paper til Nordisk statsvitenskapsforbunds XIV forskningskonferanse i Reykjavik 11–13 august 2005.



## Ti års erfaringer

Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere rundet nylig ti år, og det er i løpet av denne perioden gjennomført en rekke studier av ordningen med sikte på å vurdere både implementering og resultater. Fra 2005 inneholder loven også en del om rett og plikt til norskopplæring. Fafo har i perioden november 2014 til mars 2015 gått igjennom tilgjengelig litteratur om introduksjonsprogrammet, og i denne rapporten oppsummerer og diskuterer vi foreliggende kunnskap. Oversikten er organisert i fire deler, knyttet til kunnskap om programmets implementering, resultater, brukererfaringer og etikk.



**Fafo**

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

Fafo-rapport 2015:26  
ISBN 978-82-324-0214-4  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20431