

Anne Britt Djuve, Hanne C. Kavli
og Anniken Hagelund

Kvinner i kvalifisering

Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger
med liten utdanning og store omsorgsoppgaver



Anne Britt Djuve, Hanne C. Kavli
og Anniken Hagelund

Kvinner i kvalifisering

**Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger
med liten utdanning og store omsorgsoppgaver**

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-784-2 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-785-9 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Robert Bråthen / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Innledning	7
1.1 Introduksjonsprogrammet	8
1.2 Hva forteller registerdata om kvinners deltakelse i introduksjonsprogram?	10
1.3 Tema, problemstillinger og gangen i rapporten	12
1.4 Afghanske, irakiske og somaliske kvinner	13
1.5 Familiegjenforening	18
1.6 Data og metoder	20
Kapittel 2 Hva kan NIR fortelle om gjennomstrømming i programmet?	23
2.1 Overgang til arbeid og utdanning	25
2.2 Innhold i program: Norskopplæring og utdanningsrettede tiltak	31
2.3 Arbeidsrettede tiltak	40
2.4 Tiltak for samfunnsdeltakelse	43
2.5 Fravær	45
2.6 Oppsummering	48
Kapittel 3 Programinnhold – ulike tilpasninger og forløp for menn og kvinner?	49
3.1 De vanligste tiltakene og arbeidsmetodene	50
3.2 Intensitet og tilpasning	56
3.3 Progresjon, sykefravær og foreldrepermisjoner	60
3.4 Avslutning	64
Kapittel 4 Brukermedvirkning	65
4.1 Brukermedvirkning – fra intensjon til praksis	65
4.2 Betydningen av egenskaper ved deltakerne	68
4.3 Uenighet og løsningsstrategier	70
4.4 Avslutning	74

Kapittel 5 Samarbeid	75
5.1 Samarbeid med voksenopplæringen.....	75
5.2 Samarbeid med helsetjenesten og andre kommunale tjenester	78
5.3 Samarbeid med den statlige delen av NAV.....	79
5.4 Avslutning.....	81
Kapittel 6 Hva er målet?	83
6.1 Målet med introduksjonsordningen – hva sier myndighetene?	83
6.2 Realistiske og konstruktive mål – fra bakkebyråkratenes perspektiv ..	87
6.3 Mål som motiverer	89
6.4 Oppsummering	93
Kapittel 7 Oppsummering, gode grep og utfordringer.....	95
7.1 Programinnhold – når veien til arbeid er lang	95
7.2 Forebygging av fravær	99
7.3 Samarbeid – med hvem og om hva?	101
7.4 Brukermedvirkning – drahjelp eller bremsekloss?	103
7.5 Nå tallet han deg også – hva bør måles, og hvordan?	105
7.6 Til ettertanke	108
Litteratur	110
Vedlegg: Informasjonsbrev til deltakere i introduksjonsordningen	114

Forord

Siden innføringen av introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere ble lovpålagt i 2005, har det vært stor interesse for programmets resultater. Mye tyder på at introduksjonsordningen bidrar til at flere nyankomne flyktninger og innvandrere raskt kommer i lønnet arbeid. Samtidig er ikke resultatene like gode for alle grupper. Kvinner har gjennomgående lavere overgangsprosent fra kurs til arbeid enn menn, og dette gjelder spesielt kvinner med bakgrunn fra Afghanistan, Irak og Somalia. Dette var bakgrunnen for at Fafo og Institutt for samfunnsforskning fikk i oppdrag å studere et utvalg kommuner og deres arbeid nettopp med denne gruppen av deltakere. Hensikten har vært å kartlegge og vurdere kvalifiseringsarbeidet som gjøres, og om mulig peke på både gode arbeidsmetoder og eventuelle utfordringer knyttet til å ta disse arbeidsmetodene i bruk. I tillegg løftes blikket ved at vi avslutningsvis diskuterer målsettingene og tidsperspektivene i introduksjonsprogrammet for den gruppen av deltakere rapporten omhandler.

Undersøkelsen bygger på ti kommunebesøk der en rekke aktører ble intervjuet, herunder ledere, programrådgivere, lærere, helsearbeidere og ikke minst kvinnelige deltakere i introduksjonsprogrammet. Vi retter en stor takk til samtlige, som sjenerøst har delt av sin tid og sine erfaringer med oss. I tillegg har vi analysert data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Vi vil takke Anne Edman og Katarina Heradstveit ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) for muligheten til å gjennomføre et svært spennende forskningsoppdrag og referansegruppens medlemmer for gode kommentarer og innspill underveis og i avslutningsfasen av prosjektet. Medlemmene av referansegruppen var, i tillegg til representanter fra IMDi, Benedicte Hollen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Hilde Furuvoild fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Truls Knudsen fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Stor takk også til Fafos publikasjonsavdeling som leverer høy kvalitet på kort tid gang på gang.

Forfatterne har fordelt hovedansvaret for de ulike kapitlene slik: Kapittel 1.5, 3 og 6.1–6.2 er skrevet av Hagelund. De øvrige delene av kapittel 1 og 6 er skrevet av Kavli, som i tillegg har skrevet kapittel 4 i samarbeid med Djuve. Djuve har også skrevet kapittel 2 og kapittel 5. Kapittel 7 er skrevet av forfatterne i fellesskap.

Hanne C. Kavli
Fafo

Anne Britt Djuve
Fafo

Anniken Hagelund
Institutt for samfunnsforskning

Kapittel 1 Innledning

Hvert år settes det av betydelige summer til kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere innenfor rammen av introduksjonsprogrammet.¹ Foreløpige evalueringer tyder på at det er en god investering (Kavli mfl. 2007; Kavli 2004a). Samtidig er ikke resultatene like gode i alle kommuner eller blant alle typer av deltakere. Evalueringen Fafo og Institutt for samfunnsforskning (ISF) gjorde i 2007, pekte på at kvinner ikke hadde noen målbar effekt av å ha deltatt i introduksjonsprogram, i motsetning til når det gjaldt menn, der deltakerne hadde klart høyere overgang til arbeid enn menn som ikke hadde deltatt i ordningen. Årsakene kan være flere. Kvinner har samlet sett mindre utdanning og mindre arbeidserfaring med seg enn menn når de kommer til Norge, og de faller oftere fra undervisning og kvalifisering før fullgått løp. I tillegg trekkes kvinner i større grad mellom omsorgsforpliktelser og lønnet arbeid enn det som er tilfelle for menn. Dette skaper en ambivalens, både hos kvinnene selv og i hjelpeapparatet, som kan fungere som en barriere både mot effektiv kvalifisering og mot senere arbeid eller utdanningsaktivitet.

I denne undersøkelsen retter vi søkelyset mot kvinner med store omsorgsoppgaver og liten utdanning. Bakgrunnen for dette er mellom annet evalueringen av resultatene etter introduksjonsordningens første to år, der det ble understreket behovet for mer kunnskap om kvinners deltakelse i og gjennomføring av introduksjonsprogrammet (Kavli mfl. 2007). Spesielt kvinner med bakgrunn fra Afghanistan, Irak og Somalia har i mindre grad enn andre deltakere gått ut i arbeid eller utdanning etter programmet (Mathiesen 2008). En arbeidsgruppe i Arbeids- og inkluderingsdepartementet² foreslo derfor en ny studie av afghanske, irakiske og somaliske kvinners gjennomføring av introduksjonsprogram, et oppdrag som senere ble spesifisert og lyst ut av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

¹ Kommunene mottar både integreringstilskudd (574 300 kr for voksne og 554 500 for barn under 18 år for de første fem årene etter bosetting) og tilskudd til norskundervisning. Integreringstilskuddet omfatter i tillegg ekstra overføringer for utvalgte grupper (Statsbudsjettet år 2010 – kap. 821, post 60 Integreringstilskudd for år 1 og år 2–5 i 2010).

² Arbeidsgruppen ble etablert for å se nærmere på utfordringer for somaliere i Norge og for å foreslå tiltak for å bedre gruppens levekår og deltakelse. Arbeidsgruppen var sammensatt av representanter for arbeidsmarkedsavdelingen, velferdspolitisk avdeling, innvandringsavdelingen og integrerings- og mangfoldsavdelingen.

Rapporten bygger først og fremst på kvalitative data innsamlet i ti kommuner som har en stor andel kvinner med bakgrunn fra Afghanistan, Irak eller Somalia. Både ulike offentlige aktører og kvinner som enten deltar eller har deltatt i introduksjonsprogram, er intervjuet. I tillegg har vi analysert data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

1.1 Introduksjonsprogrammet

Siden slutten av 1990-årene har det foregått en gradvis, men betydelig omlegging av det offentlige kvalifiseringstilbudet for flyktninger og innvandrere. Integreringsarbeidet møtte utover 1990-årene en kritikk som i økende grad definerte det eksisterende regimet som et system i krise (Hagelund 2005). Behovet for politisk og institusjonell endring vokste i takt med en økende dokumentasjon av flyktningers svake integrering i det norske arbeidsmarkedet (Djuve og Hagen 1995; Rogstad 1995; Sivertsen 1995; Vassenden 1997), med omfattende og langvarig sosialhjelpsavhengighet som resultat (Osmunddalen og Kalve 1995; Hagen 1997). Riktig nok bedret både arbeidsmarkedsdeltakelsen og de generelle levekårene seg over tid, men i ulikt tempo og i ulik grad for ulike grupper av flyktninger og innvandrere (Østby 2004). Spesielt lav var deltakelsen i arbeidsmarkedet blant kvinner.

Et viktig bidrag for å øke deltakelsen i arbeidslivet kom med introduksjonsloven. Loven trådte i kraft 1. september 2004³ og påla alle kommuner som bosetter flyktninger, å tilby et individuelt tilrettelagt kvalifiseringsprogram for dem som tilhører lovens personkrets.⁴ Forutsetningen er at personen er mellom 18 og 55 år, er bosatt etter særskilt avtale mellom kommunen og Utlendingsdirektoratet (fra 01.01.2006, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) og har behov for grunnleggende kvalifisering. I tillegg kan kommunene velge å tilby program til andre familiegjennforente, til personer over 55 år og til såkalte sekundærbosatte.

Deltakerne i programmet har rett til helårig kvalifisering på fulltid, tilsvarende 30–37 timers uke, i inntil to år. Når særlige grunner taler for det, kan programmet utvides til inntil tre år. Målet er at deltakerne skal opparbeide grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsnivå samt forberedes for deltakelse i arbeidsliv og/eller utdanning. Programmets konkrete innhold skal tilpasses den enkelte deltaker. For å legge til rette for en slik tilpasning skal deltakerens kontaktperson (programrådgiveren)

³ Loven trådte i kraft 1. september 2003, men da kun som en frivillig ordning for kommuner som bosatte flyktninger.

⁴ Dette omfatter personer som er innvilget asyl, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, opphold på humanitært grunnlag, overføringsflyktninger samt familiegjennforente til disse.

utarbeide en individuell plan i samarbeid med deltakeren, på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov (introduksjonsloven § 6).

Introduksjonsstønadene skiller seg fra sosialhjelp ved at den er individuell og ikke husholdsbasert, rettighetsbasert og ikke behovsprøvet, og ved at stønaden ikke avkortes dersom deltakeren tar lønnet arbeid ved siden av full programdeltakelse. Ved ulegitimert fravær reduseres introduksjonstønden krone mot time. Ved mer omfattende fravær kan vedkommende miste retten til å delta i introduksjonsprogram, og deltakere som slutter eller avbryter programmet, kan ikke regne med å motta sosialhjelp til livsopphold (Rundskriv H-20/05:punkt 2.2).

Introduksjonsstønadene tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp (G) på årsbasis (151 282 kr per 1. mai 2010). Deltakere under 25 år mottar to tredels stønad. Stønadene regnes som skattepliktig inntekt og teller med i inntektsgrunnlaget for eventuelle søknader om familiegjenforening. Det er fastsatt nærmere regler for hvordan andre støtteordninger skal samordnes med introduksjonsordningen; noen, for eksempel barnetrygd, ytes uten konsekvenser for introduksjonsstønadene, mens andre, for eksempel overgangsstønad, fører til redusert introduksjonsstønad.

Utformingen av introduksjonsprogrammet er et kommunalt ansvar. Det er imidlertid stor variasjon i hvor mange flyktninger kommunene tar imot, og hvor regelmessig. Flyktninger bosettes over hele landet etter avtaler mellom den enkelte kommune og IMDi. I en analyse av kommunenes iverksetting av introduksjonsordningen i 2007 kom det fram at bare en firedel av kommunene bosatte flere enn 50 flyktninger i løpet av 2004, 2005 og 2006, og over halvparten bosatte færre enn 21 personer (Kavli mfl. 2007). Mottaket av flyktninger er med andre ord relativt begrenset i flertallet av norske bosettingskommuner. De store variasjonene i bosetting mellom kommuner gir til dels svært ulike rammebetingelser for å tilpasse programmet til det deltakerne måtte ha av spesielle behov.

1.2 Hva forteller registerdata om kvinners deltakelse i introduksjonsprogram?

Statistisk sentralbyrå utarbeider årlige rapporter over hvem som deltar i introduksjonsprogrammet, og hvordan det går med dem.⁵ I dette avsnittet presenterer vi en kort sammenfatning av funn fra Monitor for introduksjonsordningen. Kommunene melder også inn informasjon om deltakere og deltakelse i introduksjonsordningen gjennom Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

Både kvinner og menn i målgruppen for programmet sluses i stor grad inn i kvalifisering. Blant dem som ble bosatt i 2006, var henholdsvis 89 prosent av kvinnene og 85 prosent av mennene registrert som deltakere i programmet i løpet av en toårsperiode. Deltakerandelene er dermed gjennomgående høye, selv om enkelte landgrupper utpeker seg med noe lavere grad av innslusing i programmet.

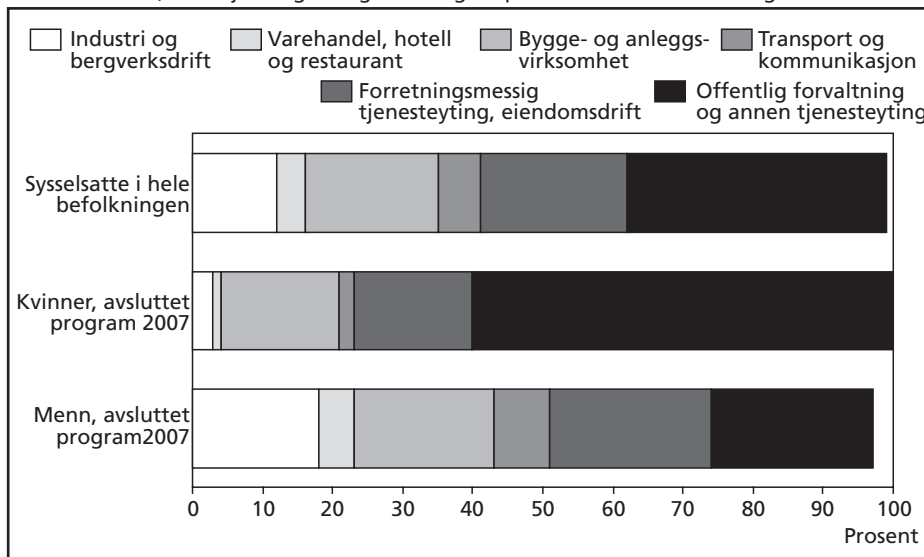
Kvinner deltar i gjennomsnitt lenger i program enn menn. Dette handler særlig om at kvinner får permisjon fra programmet i forbindelse med fødsel og omsorg for små barn. Både fordi kvinner bruker lengre tid i program enn menn, og fordi dynamikken i migrasjonsprosessene gjerne medfører at menn utgjør den første bølgen av innvandrere, og at kvinnene kommer etter, endrer kjønnsfordelingen seg blant deltakerne over tid. Deltakere fra Afghanistan kan tjene som et eksempel. I 2005 var 72 prosent av de afghanske deltakerne i introduksjonsprogrammet menn. I 2007 utgjorde menn bare 59 prosent av de afghanske deltakerne.

Samtlige analyser av introduksjonsprogrammets resultater⁶ viser at kvinner i mindre grad enn menn finner veien til arbeidslivet etter endt program. Mens 75 prosent av de mannlige deltakerne som gikk ut av programmet i 2007, var i arbeid i november 2008, var det samme tilfellet for 51 prosent av kvinnene. Overgangen til sysselsetting er spesielt lav blant kvinner fra Afghanistan, Irak og Somalia, der henholdsvis 36, 43 og 34 prosent av kvinnene var i arbeid eller utdanning på registreringstidspunktet. Tilsvarende tall for afghanske, irakiske og somaliske menn var henholdsvis 81, 65 og 69 prosent. Kjønnsforskjellen er ifølge Statistisk sentralbyrå størst blant de yngste. Dette henger trolig sammen med at yngre kvinner nettopp er i en fase av livet der mange ønsker å få barn. Samtidig har utviklingen i andelen sysselsatte over tid vært særlig positiv for kvinner.

⁵ Analysene bygger på kommunenes registreringer gjennom KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportereringen, skjema 11b) som kobles opp mot utdannings- og sysselsettingsdata i Statistisk sentralbyrå. I tillegg kobles det på opplysninger fra Statistisk sentralbyrås flyktningfil, som blant annet inneholder data fra Det sentrale folkeregister i Skattedirektoratet og Datasystem for utlendings- og flyktningssaker i Utlendingsdirektoratet (Henriksen og Kraakenes 2010:10–12).

⁶ Kavli mfl. 2007; IMDi-rapport 7–2008, Mathiesen 2007 og 2008.

Figur 1.1 Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2007 som var sysselsatte i november 2008, etter kjønn og utvalgte næringer. I prosent. Kilde: Henriksen og Kraakenes 2010



Flyktninger og innvandrere er gjerne overrepresentert i enkelte bransjer og næringer. Slik er det også blant de tidligere deltakerne i introduksjonsordningen. Sammenliknet med sysselsatte i befolkningen sett under ett er tidligere programdeltakere overrepresentert innenfor næringer som hotell- og restaurantvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting og helse- og sosialtjenester. De som avsluttet program i 2007, er særlig overrepresentert innenfor forretningsmessig tjenesteyting (inkludert rengjøring).

Kvinnelige (tidligere) deltakere i introduksjonsprogrammet er betydelig overrepresentert innen offentlig forvaltning og annen tjenesteyting, og spesielt innenfor helse- og sosialtjenester. Dette er en sektor som sysselsetter 26 prosent av totalbefolkningen, 45 prosent av de kvinnelige deltakerne og 14 prosent av de mannlige. De tidligere deltakerne i program er også noe overrepresentert i forretningsmessig tjenesteyting og helse- og sosialtjenester sammenliknet med øvrige innvandrere fra land utenfor Vesten⁷.

⁷ Her definert som innvandrere fra Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand.

1.3 Tema, problemstillinger og gangen i rapporten

Kvinner deltar altså i kvalifisering i om lag like stor grad som menn, men de fullfører sjeldnere og har dårligere resultater enn menn med tanke på overgang til utdanning og arbeid (Kavli mfl. 2007; Henriksen og Kraakenes 2010). Kunnskapen om hvorfor det er slik, er som vi har sett, foreløpig fragmentarisk, og det gjenstår et betydelig kunnskapsbehov knyttet til hvordan kvalifiseringstiltakene i introduksjonsordningen konkret utformes henholdsvis for kvinner og menn, og hva som eventuelt kan bidra til bedre resultater spesielt for kvinner. I denne rapporten retter vi søkelyset mot programets innhold, arbeidsmetodene som legges til grunn, og i hvilken grad kommunenes rammebetingelser gjør det mulig å ta i bruk de mest effektive arbeidsmetodene og virkemidlene. Den kvalitative datainnsamlingen er spisset med tanke på å særlig innhente informasjon om kvinner med store omsorgsoppgaver og lav utdanning. I analysene som er basert på kvantitative data har vi ikke kunnet skille ut disse gruppene spesielt, utover landbakgrunn og den informasjonen om utdanningsbakgrunn som innplassering på spor i norskopplæringen gir.

Et viktig spørsmål er hva som kjennetegner innholdet i de programmene kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver får. Introduksjonsprogrammet er regulert i loven som et heltidsprogram. Samtidig åpner loven for tilpasninger av programmet der for eksempel terapi eller annen form for behandling kan legges inn i timeplanen. I kapittel 2 og 3 vil vi benytte både kvantitative og kvalitative data for å beskrive både hvor omfattende program som tilbys, hva som kjennetegner de vanligste tiltakene og arbeidsmetodene, og i hvilken grad det gjøres ulike typer tilpasninger for kvinner og menn. Et særlig aktuelt tema er hvordan kommunene håndterer sykefravær og foreldrepermisjoner. Er det etablert samarbeid med lokalt helsevesen – i tilfelle på hvilket nivå og på hvilken måte? I tillegg kartlegges hva både kvinnene selv, lærere, programrådgivere og ansatte i NAV mener er mest effektivt.

I kapittel 4 kartlegges hvordan brukermedvirkning fortolkes og praktiseres overfor akkurat denne gruppen av deltakere. Hvordan håndterer programrådgivere uenigheter med deltakerne enten om sluttmaal, delmaal eller hvilke tiltak og metoder som er best egnet til å nå maalene? I tilfeller der oppfatningene om hva som er en rimelig tilpassning, varierer – i hvilke situasjoner er det størst uenighet, og hvordan løses det? Opplever deltakerne at de tas med på råd? Og ikke minst – opplever programrådgiverne en motsetning mellom målsettingene om effektiv kvalifisering, brukermedvirkning, likeverdige tjenester og kjønnsnøytral kvalifisering? I så fall – hvilke hensyn veier tyngst?

I kapittel 5 rettes søkelyset mot samarbeid mellom introduksjonsprogrammet og andre aktører. Samarbeid mellom ulike kommunale og statlige etater når det gjelder integreringsarbeid, har vært et viktig tema i en rekke evalueringer. Introduksjonsordningen kom i stand blant annet for å bote på de eksisterende samarbeidsproblemene. Vi ser på to av introduksjonsprogrammets viktigste samarbeidspartnere, voksenopplæringen

og NAV, og spør hva de involverte aktørene opplever som de viktigste utfordringene og de beste løsningene.

I kapittel 6 er temaet programmets målsetting om høyest mulig overgang til utdanning eller arbeid. Det er ikke overraskende at ulike typer deltakere har ulik overgang til arbeid etter endt program. Veien ut i arbeidslivet er lengre og mer krevende for noen enn for andre, og i noen tilfeller vil det ta lengre tid enn de to eller tre årene som er rammen introduksjonsprogrammet opererer innenfor. Vi vil diskutere hva som sies om introduksjonsordningens mål på ulike plan – i loven og i integreringsmyndighetenes kommunikasjon. I tillegg presenterer og drøfter vi perspektivene på dette spørsmålet med dem som har det daglige ansvaret for introduksjonsprogrammene, og ikke minst med de kvinnelige deltakerne selv. Hva sier kvinnelige deltakere om sine målsettinger, og hva tenker de om hvordan de kan nå dem? I kapittel 7 gir vi en oppsummering av hovedfunnene fra de ulike delene av undersøkelsen og diskuterer hvilke former for arbeidsmetoder og tiltak som kan bidra til å bedre resultatene av programmet, og hvilke utfordringer kommunene og eventuelt statlige myndigheter må løse for å kunne ta de gode grepene i bruk.

1.4 Afghanske, irakiske og somaliske kvinner

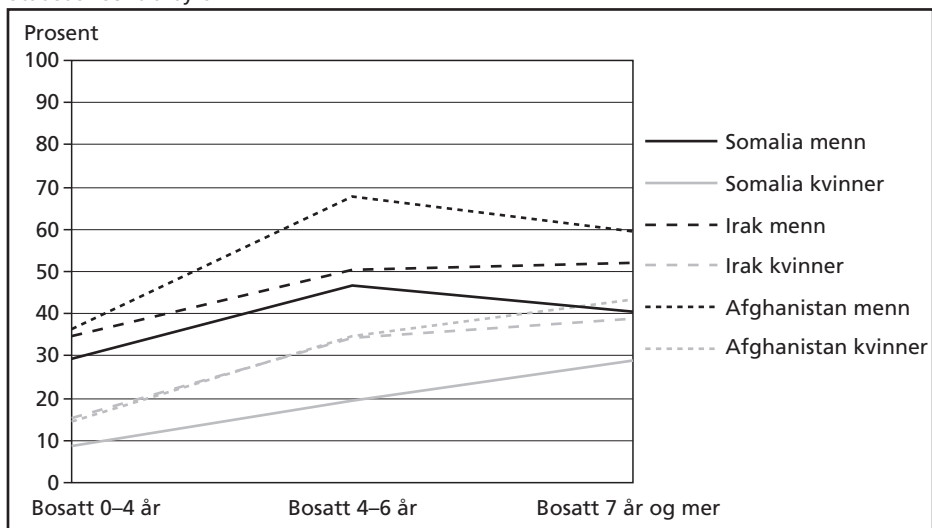
Personer får opphold i Norge både på grunn av flukt, gjennom familieinnvandring eller familiegjenforening og gjennom utdanning og arbeid. I de tre landgruppene som omfattes av denne rapporten, har over 90 prosent flyktningliknende bakgrunn (Henriksen 2007). I løpet av de årene introduksjonsordningen har eksistert, har andelen kvinner økt. Blant deltakere fra Afghanistan og Somalia er kvinneandelen særlig høy, henholdsvis 61 og 58 prosent (Henriksen og Kraakenes 2010). Forskjellen skyldes ikke at det er flere kvinner enn menn i målgruppen, men at kvinnene i snitt bruker lengre tid enn menn på å fullføre programmet. Omsorg for barn og foreldrepermisjoner er viktig del av forklaringen. Blant deltakerne er et flertall i en alder der det er vanlig å ha eller få barn – 46 prosent av de kvinnelige deltakerne er mellom 26 og 35 år. Av de kvinnelige deltakerne er det videre et stort flertall som enten er gift eller har vært det – nærmere 80 prosent mot like under 60 prosent av de mannlige deltakerne.

I denne rapporten rettes søkelyset spesielt mot kvinner som har innvandret fra enten Afghanistan, Irak eller Somalia. Av de totalt 4940 kvinnelige aktive deltakere i introduksjonsprogram per medio november 2010 utgjør kvinner fra disse tre landene 38 prosent (IMDi). Kvinnelige deltakere i programmet med bakgrunn i et av disse tre landene har en rekke fellestrekk. Et av de mest slående i vår sammenheng er lav sysselsetting. Generelt er yrkesaktiviteten blant kvinner lavere enn blant menn – dette gjelder i alle deler av befolkningen, også blant norskfødte. Samtidig er det til dels store

variasjoner i nivået på yrkesaktiviteten i ulike landgrupper. Blant personer som har innvandret fra Afghanistan, er yrkesaktiviteten lav, henholdsvis 54 prosent av mennene og 32 prosent av kvinnene. Blant irakiske menn var 55 prosent registrert sysselsatt ved utgangen av 2008, og blant kvinner 36 prosent. Og for den siste av våre tre landgrupper, somalierne, var 45 prosent av mennene og 25 prosent av kvinnene registrert sysselsatt. (Statistisk sentralbyrå 2010)

For landgrupper som samlet sett har relativt kort botid i Norge, er det ikke uvanlig at få er i lønnet arbeid. Deltakelsen i arbeidslivet øker over tid for de fleste grupper. Samtidig er det interessant for våre formål at veksten i sysselsetting går senere for kvinner enn for menn, men er mer vedvarende. Figur 1.2 viser sysselsatte innvandrere i alderen 15 til 74 år etter botid i Norge, landbakgrunn og kjønn og illustrerer poenget.

Figur 1.2 Sysselsatte innvandrere 15-74 år etter botid, landbakgrunn og kjønn. I prosent av bosatte innvandrere. Registerbasert sysselsettingsstatistikk fjerde kvartal 2009. Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå



Blant afghanske kvinner med mindre enn fire års botid er sysselsettingen svært lav – 14 prosent, men så øker andelene i arbeid til 35 prosent blant kvinner som har vært bosatt i fire til seks år, og 43 prosent blant kvinner bosatt i sju år eller lenger. Også blant irakiske kvinner øker sysselsettingen over tid fra om lag 15 prosent blant kvinner med opp til fire års botid til like under 40 prosent blant dem som har bodd i Norge i sju år eller lenger. Somaliske kvinner har et tilsvarende mønster, men andelene i arbeid er noe lavere enn for de to øvrige landgruppene. Menn fra de samme tre landene kommer raskere i arbeid enn kvinner, men i motsetning til blant kvinner flater utviklingen i sysselsettingen ut etter noen år eller synker.

Årsakene til variasjonene vi finner i sysselsetting, kan være mange. Noe handler om det norske arbeidsmarkedet, noe om kvalifiseringstilbudet nyankomne blir tilbudt, men noe handler også om variasjoner i hvilket utgangspunkt de nyankomne har for å skaffe lønnet arbeid i Norge på kort eller lang sikt. Enhver diskusjon av gode eller dårlige tiltak og program bør bygge på en grunnleggende forståelse av slike variasjoner. Det er verdt å merke seg at flyktninger som i 2009 hadde mer enn seks års botid i Norge, er bosatt før introduksjonsordningen ble iverksatt. Hvorvidt mønsteret med synkende yrkesdeltakelse for menn etter seks års botid vil vedvare eller endres etter hvert som tidligere deltakere i introduksjonsordningen får lengre botid, gjenstår å se. Nedenfor følger derfor en kort presentasjon av situasjonen i Afghanistan, Irak og Somalia og foreliggende statistikk over bosatte fra disse landene i Norge.

Kvinner fra Afghanistan

Afghanistan har vært preget av kriger og voldelige konflikter i svært mange år. Dette har hatt store følger for landets økonomiske og sosiale utvikling, og Afghanistan anses av UNDP for å være verdens sjuende fattigste land. De fleste afghanere i Norge er kommet som flyktninger etter 1999 og har samlet sett dermed kort botid (Henriksen 2007). Første januar 2010 var det noe over 10 000 personer fra Afghanistan med opphold i Norge, drøye 6000 menn og cirka 4000 kvinner, og siden 2003 har afghanere utgjort en av de største nye flyktninggruppene i Norge (UDI/Landinfo). De aller fleste afghanere i målgruppen for introduksjonsprogrammet er registrert som deltakere – nærmere 90 prosent både blant menn og kvinner (Henriksen og Kraakenes 2010).

Informasjonen om afghaneres utdanningsnivå er svært mangelfull, og ved inngangen til 2006 manglet opplysninger om utdanningen til hele sju av ti (i aldersgruppen 30–44 år). Annen informasjon tilsier imidlertid at utdanningsnivået blant afghanere er gjennomgående lavt (Henriksen 2007). Mulighetene for skolegang har vært svært varierende og ofte dårlige for flyktninger fra Afghanistan, spesielt for kvinner. Kvinners posisjon i Afghanistan har endret seg i takt med hva slags regime som har sittet med makten. I 1960- og 70-årene opplevde kvinnene en relativt liberal situasjon, hovedsakelig i de store byene Kabul og Herat. Da Taliban kom til makten i 1996, mistet jenter muligheten til å gå på skole, og selv hjemmeundervisning ble forbudt. Kvinner mistet også retten til å ha arbeid utenfor hjemmet. Dette hadde store konsekvenser ikke bare for kvinnene selv, men også for samfunnet sett under ett. Før Talibans maktovertakelse besatte kvinner 70 prosent av alle lærerstiller, og 40 prosent av alle praktiserende leger var kvinner (UDI/landinfo). Kvinners posisjon har blitt styrket etter Talibans fall i 2001, blant annet i form av økt mulighet til skolegang. Det er like fullt store utfordringer knyttet til kvinners deltakelse både i utdanning, arbeids- og samfunnsliv.

En høy andel av den afghanske befolkningen bor på landsbygda og mangler ofte god tilgang både til skole og helsevesen. I internasjonal sammenheng er helsesituasjonen

blant befolkningen i Afghanistan dårlig. UNDP anslår forventet levealder å være cirka 44,5 år, og spedbarnsdødeligheten er blant de høyeste i verden (Human Development Report 2004). En stor andel av befolkningen antas å ha psykiske lidelser, og bare 28,7 prosent av afghanere over 15 år kan lese og skrive (UNDP). Det afghanske samfunnet beskrives som svært tradisjonsbundet, og religionen innehar en sentral plass i hverdagslivet. Ifølge grunnloven av 2004 er islam den offisielle religionen i Afghanistan, men utøvere av andre religioner har rett til å praktisere sin tro og utføre sine religiøse ritualer innenfor de grenser loven setter. De fleste afghanere (99 %) er muslimer.

Personer fra Afghanistan er en relativt ny gruppe i Norge og har derfor ikke vært inkludert i Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser i innvandrerbefolkningen. Vi har dermed begrenset kunnskap om afghanere i Norge utover det som er mulig å hente ut gjennom registerdata. Vi vet imidlertid at afghanere er bosatt spredt sammenliknet med andre grupper av innvandrere. Det finnes personer med bakgrunn fra Afghanistan i alle landets fylker, selv om 33 prosent bor i Oslo eller Akershus (Henriksen 2007).

Kvinner fra Irak

I likhet med Afghanistan har Irak vært preget av omfattende og langvarige konflikter med store strømmer av flyktninger som konsekvens. Ved inngangen til 2010 var det noe over 26 000 personer bosatt i Norge som hadde bakgrunn fra Irak, som dermed utgjør den fjerde største landgruppen av innvandrere i Norge. Drøye 11 600, eller 44 prosent, var kvinner (Statistisk sentralbyrå, Folkemengde 2010). Kjønnbalansen har jevnet seg noe ut ettersom flere kvinner har kommet gjennom familiegjenforening og en del menn har reist tilbake til Irak (Henriksen 2007). Irakiske kvinner i Norge mellom 35 og 49 år har i gjennomsnitt 3,1 barn (Dzamarija 2010).

De fleste irakerne har kort botid i Norge, og flertallet er innvandret etter 1999 (Henriksen 2007). Irakiske kvinner har imidlertid kortere botid enn menn (Henriksen 2010). Andelen irakiske kvinner som deltar i introduksjonsprogrammet, har ligget noe lavere enn for andre landgrupper, men steg fra 74 til 85 prosent fra 2005 til 2006 (målt som andelen som hadde vært registrert som deltaker i programmet i 2007 og/eller i 2008) (Henriksen og Kraakenes 2010). Innvandrede fra Irak har et relativt spredt bosettingsmønster i Norge sammenliknet med en del andre grupper, noe som dels henger sammen med kommunenes bosetting av flyktninger, og dels med hvordan innvandrede fra Irak har flyttet på seg etter bosetting (Henriksen 2007).

Blant irakere i Norge mangler vi registerbasert informasjon om utdanningsnivået for halvparten av dem som har innvandret. Lavekårsundersøkelsen blant innvandrere (Henriksen 2008) tyder imidlertid på at irakerne i Norge er en svært heterogen gruppe når det gjelder utdanning. Blant kvinner var det like mange som hadde høyere utdanning, som manglet grunnskole (26 prosent). Utdanningsnivået blant irakiske menn i Norge oppgis som høyere – 43 prosent oppga at de hadde høyere utdanning, og 11

prosent at de manglet grunnskole (Henriksen 2010:257). Fram til 1991 hadde Irak det antatt beste utdanningssystemet i Midt-Østen. Konfliktnivået har imidlertid hatt en negativ effekt på irakiske barns skolegang. Noe flere gutter går på skole enn jenter, men forskjellene er større mellom by og land enn mellom kjønnene. Dette er viktig informasjon i lys av at åtte av ti irakere som deltok i Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse i 2005/06, oppga at de var oppvokst i en større by (Henriksen 2010:253).

Arbeidserfaring fra hjemlandet kan være nyttig med tanke på videre sysselsetting i Norge. Blant kvinner som innvandret fra Irak til Norge som voksne, oppga 65 prosent at de ikke hadde et yrke fra hjemlandet. Blant de kvinnene som oppga et yrke, var flertallet funksjonærer (Henriksen 2010:255).

Irak er i all hovedsak et muslimsk land, og den store majoriteten av dem som har innvandret til Norge fra Irak, bekjenner seg til islam (Blom og Henriksen 2008). Tre av fire oppgir at religion er ganske eller meget viktig for dem.

Tilgjengelig informasjon om egenrapportert helse viser at irakere er en av de gruppene i Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse som oppgir å ha dårligst fysisk og psykisk helse. Forekomsten av ensomhet er også høy sammenliknet med i de andre landgruppene som er inkludert i levekårsundersøkelsen. Nær seks av ti svarer at de ofte eller av og til føler seg ensomme, og det gjelder flere kvinner enn menn. En mulig årsak kan være at det er mindre vanlig å ha nær familie i Norge enn det som er tilfelle i de andre innvandrergruppene i levekårsundersøkelsen. Som i andre landgrupper beskrives helsetilstanden oftest som dårligere blant kvinner enn blant menn.

Kvinner fra Somalia

De første somaliske flyktningene kom til Norge i midten av 1980-årene, men innvandringen fra Somalia skjøt først skikkelig fart fra 1999. Somaliske flyktninger som har kommet til Norge de siste årene, har i all hovedsak bakgrunn fra de store byene (Blom og Henriksen 2008). Ved inngangen til 2010 bodde over 25 000 personer med bakgrunn fra Somalia i Norge. I motsetning til blant irakerne har en høy andel av somalierne nær familie i Norge (Henriksen 2010). Dette kan være en av årsakene til at det er noe mindre vanlig å oppleve ensomhet blant somaliere enn blant de andre innvandrergruppene som omfattes av Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse.

Somaliske familier er relativt store, og en viktig årsak er at det er vanlig med flere barn. Somaliske kvinner i Norge mellom 35 og 49 år hadde i snitt 3,8 barn, vel over snittet for innvandrerbefolkningen (Dzamarija 2010). I tillegg er andelen enslige forsørgere 2,5 ganger så høy blant somaliere som i den innvandrede befolkningen generelt (Henriksen 2010:231). Av alle barn i Norge med somalisk bakgrunn bodde 46 prosent sammen med bare mor, mot 16 prosent i befolkningen i Norge sett under ett (Lie 2002). Skilsmisser er ifølge Landinfo (juni 2010) ikke uvanlig i Somalia og i liten grad forbundet med negative stigma.

Utdanningsnivået blant somaliske innvandrere er lavt sammenliknet med andre grupper, spesielt blant kvinner. Seks av ti somaliske kvinner manglet grunnskole da de kom til Norge, drøyt to av ti hadde fullført grunnskole, og cirka to av ti hadde videregående skole eller høyere (Henriksen 2010). Tre av ti somaliske menn og fem av ti somaliske kvinner oppgir at de ikke hadde noe yrke i Somalia. Blant dem som hadde vært yrkesaktive før de kom til Norge, var det mer vanlig enn i andre grupper å ha vært selvstendig næringsdrivende. Blant kvinnene oppga de som hadde vært i kontakt med arbeidsmarkedet, i tillegg enten funksjonær, arbeider eller «annet» som tidligere yrke.

Igjen ifølge levekårsundersøkelsen blant innvandrere rapporterer somaliere i Norge om noe bedre helse enn gjennomsnittet for innvandrerbefolkningen. De fleste somaliere er oppdratt som muslimer, og de aller fleste svarer at de fremdeles tilhører denne religionen. På en skala fra én til ti, der ti innebærer at religionen er en svært viktig del av livet, skårer somaliere 9,8 (Henriksen 2010).

1.5 Familiegjenforening

Menn utgjør gjerne fortroppen i en migrerende familie. «Nye» innvandringsgrupper har derfor vanligvis en overvekt av menn, slik vi har sett både blant afghanerne, irakere og somaliere i Norge. Mens menn er i flertall blant arbeidsinnvandrere og flyktninger, utgjør kvinner majoriteten av familieinnvandrerne, og blant voksne familieinnvandrere er så mange som tre av fire kvinner (Aalandslid og Tronstad 2010). De fleste migrerer mens de er unge og i en fase av livet der det ellers ville vært aktuelt å få (flere) barn. Når familien gjenforenes, er det derfor relativt vanlig at kvinners deltakelse i kvalifisering og arbeidsliv får ett eller flere opphold grunnet barnefødsler og omsorgsarbeid. Under de ti kommunebesøkene vi har gjennomført, var familieinnvandrede kvinner og denne typen opphold et viktig tema, og vi vil derfor bruke noe plass her på presentere regelverket for familiegjenforening.

Det har i senere år vært en betydelig vekst i antall familieinnvandring til Norge. Hoveddelen av denne veksten ligger i familiegjenforeninger til personer som ikke er flyktninger, i all hovedsak arbeidsinnvandrere. Tallet på familiegjenforeninger til flyktninger har vært stabilt på om lag 2000 personer årlig gjennom hele 2000-tallet. Familiegjenforente fra Somalia og Irak har utgjort betydelige andeler av de familiegjenforente i hele perioden, mens familiegjenforeninger fra Afghanistan særlig skjøt fart fra 2005 (ibid.). I de senere år har det imidlertid vært en tendens til at kravene for å oppnå familiegjenforening har blitt strengere. Innstrammingene har hovedsakelig skjedd gjennom skjerping av kravene til underholdsevne og den såkalte fireårsregelen.

Hovedregelen i norsk utlendingslovgivning har vært at ved familiegjenforening skal referansepersonen (den som er bosatt i Norge) være i stand til å sikre underhold

for familie som kommer til Norge. Det har imidlertid vært en rekke unntak fra dette prinsippet. Blant annet har flyktninger vært unntatt fra dette kravet. Fra 1997 til 2003 var personer med oppholdstillatelse etter asylsøknad unntatt kravet om underholdsevne ved familiegjennforening med ektefelle. I 2003 ble dette innskjerpet slik at unntaket kun gjaldt for personer som ble innvilget opphold etter utlendingsloven § 28 (utlendinger som trenger beskyttelse (asyl)). Personer med opphold på humanitært grunnlag ble underlagt krav om å demonstrere underholdsevne hvis familiegjennforening skulle skje før de oppnådde permanent oppholdstillatelse (altså de første tre årene etter bosetting). Det er i en ny undersøkelse vist at denne innstrammingen har hatt betydelig negativ effekt både på denne gruppens tendens til å søke om og oppnå familiegjennforening. Derimot har den vært positiv for deres tilknytning til arbeidslivet – i hvert fall på kort sikt (Bratsberg og Raaum 2010).

Underholdskravet praktiseres gjennom å stille konkrete krav til forventet framtidig inntekt. Søkeren må sannsynliggjøre å være sikret midler gjennom å vise til at han/hun har tilstrekkelig arbeidsinntekt eller andre gyldige inntektskilder. Underholdskravet ble opprinnelig satt til lønnstrinn 1 i Statens lønnsregulativ (kr 167 500,- i 2004, kr 200 800,- i 2009). I 2008 ble det hevet til lønnstrinn 8 (kr 217 600,- i 2009). Det er imidlertid ikke bare arbeidsinntekt som regnes som inntekt, også introduksjonsstønad kan for eksempel regnes inn i inntektsgrunnlaget. I og med at introduksjonsstønden er 2 G (kr 144 000,- i 2009), betyr dette at introduksjonsstønad må kombineres med en nokså betydelig inntekt fra ekstrajobber for å oppfylle underholdskravet.

For familieetableringer er det fra 1. januar 2010 innført enda strengere krav. Referansepersonen kan ikke ha mottatt sosialstønad eller kvalifiseringsstønad de siste tolv måneder før vedtak gjøres. Videre stiller den såkalte fireårsregelen et nytt krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge for referansepersonen før familien kan få opphold. Fireårsregelen gjelder for personer som har fått oppholdstillatelse som overføringsflyktning, på grunn av beskyttelse, asyl eller vern mot hjemsendelse, på grunn av sterke menneskelige hensyn eller sterk tilknytning til Norge, eller som er familieinnvandrere. Den vil altså være aktuell for alle i introduksjonsprogrammets målgruppe som ønsker å etablere familie med noen bosatt i utlandet. Imidlertid er det viktig å være klar over at kravet ikke gjelder hvis referansepersonen og familien allerede var en familie *før* referansepersonen kom til Norge. Det er altså en regel som primært retter seg mot familieetablering, og ikke familiegjennforeninger.

1.6 Data og metoder

Rapporten bygger på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. Utgangspunktet er en kvantitativ analyse av programinnhold, gjennomstrømming og resultater på bakgrunn av Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) og en dybdestudie i ti kommuner der vi har intervjuet kvinnelige deltakere, saksbehandlere, ledere i introduksjonsprogrammet samt de mest involverte samarbeidspartnerne. I tillegg har vi studert om lag 100 individuelle planer for kvinner og menn. Prosjektet er meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning og er gjennomført i tråd med forskningsetiske prinsipper.

Individuelle intervjuer av deltakere

Det er gjennomført totalt 31 personlige intervjuer med kvinner som deltar i introduksjonsprogrammet.⁸ 15 av informantene har bakgrunn fra Somalia, åtte fra Irak, åtte fra Afghanistan, og i tillegg har vi intervjuet tre kvinner fra andre land. Det ble videre lagt vekt på å oppnå en spredning i kvinnenes alder, antall barn, familietype, botid i Norge og hvor lenge de hadde deltatt i programmet. Noen intervjuer ble gjennomført med kvinner som hadde avsluttet introduksjonsprogrammet. I disse intervjuene rettet vi særlig søkelyset mot tiden etter programmet og overgangen fra introduksjonsprogrammet til eventuelle andre kvalifiseringstiltak. De øvrige intervjuene handlet i større grad om hvilke forventninger kvinnene hadde hatt da de kom, i hvilken grad forventningene var innfridd, positive og negative sider ved introduksjonsprogrammet, forslag til forbedringer av programmet, hverdagsutfordringer og løsninger på disse, kontakten og kommunikasjonen med ulike deler av det offentlige apparatet samt syn på framtidig sysselsetting.

Informantene ble rekruttert ved hjelp av leder og programrådgivere i kommunenes introduksjonsprogram. De fikk utdelt informasjonsbrev om undersøkelsen i forkant, og denne informasjonen ble gjentatt av forsker (med tolk til stede) før intervjuet startet. Siden informantene ble rekruttert av ansatte i introduksjonsprogrammet, var det spesielt viktig å sikre at formålet med undersøkelsen var klart formidlet, at informanten hadde forstått at det var frivillig å la seg intervju, og at informasjonen de ga oss, ikke ville formidles videre i identifiserbar form. Ingen av de oppmøtte ønsket å trekke seg etter å ha blitt spurt om de fortsatt ønsket å delta. Det var imidlertid noen av de rekrutterte som ikke møtte til intervju. Rekruttering via deltakernes kontakter i det offentlige apparatet er ikke uproblematisk, noe vi drøfter underveis i rapporten.

⁸ I tillegg har arbeidet i denne undersøkelsen dratt nytte av totalt 21 kvalitative intervjuer som er gjennomført med innvandrere i to andre prosjekter ved Fafo. Se Kavli mfl. 2010 og Sandbæk 2010 (under utgivelse). Også her er det intervjuet primært kvinner.

Intervjuene varte om lag en time, og flertallet av dem ble gjennomført med tolk. Det var informantene som, i samråd med programrådgiver, vurderte om tolk skulle benyttes eller ikke. I flere tilfeller ble tolk bestilt «for sikkerhets skyld». Noen av kvinnene snakket likevel så godt norsk at vi valgte å ha tolk kun «i beredskap» på gangen mens intervjuet ble gjennomført. Tolken ble hentet ved behov. I andre intervjuer var tolken til stede hele tiden, men oversatte ikke ord for ord, kun når deltakeren indikerte at hun ønsket bistand til å forklare noe eller til å forstå det intervjueren sa. Intervjuene fulgte en delvis strukturert intervjuguide. I tillegg til generell informasjon om kvinnen selv og hennes familie brukte vi mesteparten av tiden på å stille spørsmål om kvinnens tanker om hva hun ønsket å lære, hva hun trengte å lære, og i hvilken grad introduksjonsprogrammet bidro til dette.

Fokusgrupper og individuelle intervjuer av ansatte

Kommunene ble valgt ut i samarbeid med IMDi. Vi la vekt på å inkludere kommuner med relativt mange deltakere i målgruppen. Utvalget inkluderte en blanding av kommuner med gode og middels resultater i termer av overgang til arbeid og utdanning.

Forskerne har tilbrakt i snitt to dager i hver av de utvalgte kommunene. I løpet av denne tiden ble det gjennomført en rekke intervjuer, først og fremst blant ansatte ved flyktningkontorene (10 ledere og 33 programrådgivere) og lærere i voksenopplæringen (23). Lederintervjuene og en stor del av intervjuene med programrådgivere ble gjennomført individuelt. For å åpne for noe mer kollegial refleksjon ble også noen av intervjuene organisert som gruppesamtaler. I tillegg har vi gjennomført intervjuer blant NAV-ansatte i de kommunene som hadde et etablert samarbeid med NAV som omfattet målgruppen for prosjektet, samt helsefaglig ansatte i de kommunene som hadde tilgang til en slik ressurs. I tillegg har prosjektet dratt stor nytte av intervjuer som er gjennomført både blant lærere, NAV-ansatte og deltakere i kvalifisering i forbindelse med flere av Fafos pågående prosjekter.⁹

⁹ Dette gjelder særlig evalueringen av Krafttak for norskopplæring i Oslo kommune der både lærere og elever er intervjuet, prosjektet «Likeverdige tjenester. Tilrettelegging av praksisplasser for innvandrere», der det er gjennomført intervjuer i ulike deler av NAV, og prosjektet «Enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn» der vi intervjuet både enslige kvinner og ansatte i NAV (Nielsen, Kavli og Sandbæk 2010). For nærmere beskrivelse, se http://www.faf.no/pro/etnmin_index.htm

Gjennomgang av individuelle planer

I tillegg til intervjumaterialet har vi studert nærmere 100 individuelle planer. Planene omfatter både mannlige og kvinnelige deltakere i programmet, men først og fremst for de tre landgruppene som rapporten retter seg mot. Planene er systematisert med tanke på å sammenlikne del- og sluttmål, programinnhold og mer åpne kommentarer om utformingen av programmet blant kvinner og menn.

Kapittel 2 Hva kan NIR fortelle om gjennomstrømming i programmet?

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et system for registrering og rapportering av norskundervisning og annen kvalifiseringsaktivitet som personer som faller inn under lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere deltar i. Systemet er nødvendig for at kommunene og utlendingsforvaltningen skal kunne holde oversikt over hvilke rettigheter og plikter den enkelte innvandrere har til deltakelse i kvalifisering, hvilke plikter som er oppfylt, og hvilke rettigheter (til kvalifisering) som til enhver tid gjenstår.

NIR er hjemlet med forskrift i introduksjonsloven. Kommunene er pliktige til å utføre fortløpende registreringer i NIR, og kvaliteten på registeret er helt avhengig av at denne registreringen skjer systematisk og korrekt. NIR er en svært interessant kilde til informasjon om gjennomstrømming i og innhold i introduksjonsprogram. Registeret har imidlertid foreløpig noen alvorlige mangler. Disse er særlig knyttet til mangelfull registrering av innhold i program. Dette skyldes dels mangelfull utfylling fra kommunenes side. Det har imidlertid også sammenheng med at registeret ikke har lagt opp til registrering av samlet antall timer deltakelse i de ulike aktivitetene.

NIR-dataene vi har fått tilgang til omfatter opplysninger om 14 422 kvinner og menn som er registrert med oppstart i introduksjonsordningen i perioden 2006 til og med 2010.¹⁰ Det er en svak overvekt av menn blant deltakerne. 2259 av deltakerne er aldri registrert på noe tiltak i introduksjonsprogram. Disse har enten ikke kommet i gang med program (er i permisjon, evt har sluttet før første tiltak), eller er bosatt i kommuner der registreringen er særdeles mangelfull. Ved å undersøke registrert andel deltakere i norskopplæring per kommune finner vi enkelte kommuner som ikke har registrert noen av sine deltakere i norskopplæring, til tross for at de har mer enn 30 bosatte deltakere. Dette virker lite sannsynlig. Andelen deltakere uten noe registrert tiltak er stabil for oppstartsårene 2007 til 2009, men er høyere i 2010. Det er rimelig at en del av deltakerne med oppstart sent i 2010 ikke har kommet i gang med tiltak i program. Disse funnene tyder på at det er en kombinasjon av mangelfull registrering og

¹⁰ Merk at personer som fikk vedtak om opphold som danner grunnlag for permanent opphold før 1. september 2005 ikke inngår i NIR. Dette betyr at en del personer som hadde oppstart i introduksjonsprogram fra 2005 og fram til cirka 2007 ikke inngår i datagrunnlaget som presenteres i dette kapitlet. Vårt tallmaterieill vil derfor kunne avvike fra tallmaterieill oppgitt av SSB og IMDi.

utsatt reell oppstart som ligger bak at det mangler informasjon om tiltak for nærmere to av ti deltakere. De 2259 deltakerne som ikke er registrert med noe tiltak i program er utelatt fra de videre analysene av innhold i program.

De største landgruppene (statsborgerskap) i datamaterialet utgjøres av deltakere fra Myanmar (Burma), Eritrea, Somalia, Irak og Afghanistan. Denne rapporten setter særlig søkelys på kvinner fra Somalia, Irak og Afghanistan. For sammenlikningens skyld har vi også spesifisert resultater fra Eritrea og Myanmar i en del analyser.

Tabell 2.1 Antall registrerte deltakere i introduksjonsordningen etter startår og kjønn

	Startår					Alle
	2006	2007	2008	2009	2010	
Kvinner	774	1156	1395	1846	1804	6975
Menn	666	1101	1483	1972	2225	7447
I alt	1440	2257	2878	3818	4029	14422

Tabell 2.2 Antall registrerte deltakere i introduksjonsordningen etter om de er registrert på minst ett tiltak i program eller ikke, etter startår

	Startår					Alle
	2006	2007	2008	2009	2010	
Ingen tiltak	176	343	383	470	887	2259
Minst ett tiltak	1264	1914	2495	3348	3142	12163
Total	1440	2257	2878	3818	4029	14422
Prosent uten registrering	13,9	17,9	15,4	14,0	28,2	18,6

Tabell 2.3 Antall registrerte deltakere i introduksjonsordningen etter statsborgerskap og kjønn. Deltakere med oppstart 2006–2010

	Statsborgerskap						Alle
	Eritrea	Myanmar	Afghanistan	Irak	Somalia	Annet	
Kvinner	1322	629	695	686	1196	2447	6975
Menn	1380	637	791	744	1129	2766	7447
I alt	2702	1266	1486	1430	2325	5213	14422

2.1 Overgang til arbeid og utdanning

Analysene viser med stor tydelighet at kvalifiseringsprogrammet er en langvarig prosess for mange av kvinnene. Halvparten av kvinnene som startet i perioden 2006 til 2008 har deltatt mer enn to år i program. Spesielt kvinner fra Irak og Somalia deltar i introduksjonsprogram over en lang tidsperiode. En av fire kvinner fra Irak og Somalia som startet i programmet i 2006 er fortsatt (eller igjen) aktive deltakere i program i februar 2011. Det samme gjelder 30 prosent eller mer av kvinnene fra Irak og Somalia som startet i 2007, og over halvparten av kvinnene fra Irak, Somalia og Afghanistan som startet i 2008. Her ser vi betydelige kjønnsforskjeller: blant mennene fra samme landgrupper er det bare drøye 30 prosent av de som startet i 2008 som fortsatt (eller igjen) er aktive deltakere i 2011.

Tabell 2.4 Fordeling av deltakere etter tid i program og kjønn. Deltakere med oppstart 2006–2008. Prosent

	Kvinner	Menn	Alle
Mindre enn seks mnd	1,5	1,7	1,6
Seks mnd til ett år	3,8	6,1	4,9
Ett til to år	12,2	19,7	15,9
To år	31,5	39,2	35,3
Mer enn to år	50,6	32,9	41,8
Ikke beregnbart	0,5	0,5	0,5
Total	100,0	100,0	100,0

Tabell 2.5 Gjennomsnittlig antall registrerte oppstarter i program, deltakere med første startår 2007

	Kvinner		Menn	
	Antall	N	Antall	N
Eritrea	3,8	108	3,1	77
Myanmar	3,7	178	3,3	185
Afghanistan	4,1	91	2,7	58
Irak	3,9	120	3,6	108
Somalia	4,4	203	3,2	181
Annet	3,6	456	3,0	492
Total	3,8	1156	3,1	1101

Tabell 2.6 Deltakere med oppstart I 2006 fordelt etter om de fortsatt er i program 2011, samt registrert sluttårsak for de som har sluttet, etter kjønn og statsborgerskap. Prosent

	Myanmar	Afghanistan	Irak	Somalia	Andre
Kvinner					
I program	6,2	17,9	23,2	23,2	14,6
Arbeid	22,7	16,8	15,9	10,4	23,1
Tiltak	29,9	16,8	14,5	12,8	17,3
Grunnskole	2,1	3,2	1,4	1,6	1,8
Videregående skole	16,5	12,6	5,8	5,6	19,5
Høyere utdanning			7,2	1,6	4,0
Sosialhjelp	4,1	5,3	2,9	14,4	4,6
Ikke arbeidssøker	1,0	2,1	1,4	5,6	0,6
Helse/trygd	2,1	1,1	5,8	4,0	1,8
Flyttet		1,1	5,8	5,6	0,6
Annet	15,5	23,2	15,9	15,2	12,2
N	97	95	69	125	329
Menn					
I program	2,6	14,0	2,2	8,1	13,0
Arbeid	39,4	39,5	42,2	27,3	35,8
Tiltak	25,8	16,3	11,1	25,3	20,5
Grunnskole	0,6			2,0	
Videregående skole	16,1	7,0	6,7	14,1	11,9
Høyere utdanning	1,3	2,3	6,7	5,1	3,8
Sosialhjelp	5,8	4,7	11,1	5,1	1,7
Helse/trygd		2,3	4,4	2,0	1,0
Flyttet			2,2	2,0	1,7
Annet	8,4	14,0	13,3	9,1	10,6
N	155	43	45	99	293

Det er nokså vanlig med mer enn én registrert oppstart i program. Kvinner fra Somalia og Afghanistan har det høyeste antallet registrerte oppstarter. Dette har med stor sannsynlighet sammenheng med omsorgsoppgaver, kanskje også med helseproblemer. I tillegg er dette grupper som har en langvarig kvalifiseringsoppgave foran seg, og dermed større sannsynlighet for at det kan bli behov for permisjoner/opphold i programmet. Likevel fører selvsagt dette til et mer fragmentert program, og med stor sannsynlighet lavere progresjon.

Tabell 2.7 Deltakere med oppstart I 2007 fordelt etter om de fortsatt er i program 2011, samt registrert sluttårsak for de som har sluttet, etter kjønn og statsborgerskap. Prosent

	Eritrea	Myanmar	Afghanistan	Irak	Somalia	Andre
Kvinner						
I program	26,6	17,7	34,8	19,7	29,7	20,9
Arbeid	27,5	14,9	7,9	12,8	3,1	16,1
Tiltak	19,3	18,9	18,0	17,9	16,7	22,2
Grunnskole	0,9	8,0	5,6	2,6	4,7	2,7
Videregående skole	4,6	17,1	12,4	8,5	6,8	13,5
Høyere utdanning		1,7	2,2	5,1	0,5	3,8
Sosialhjelp	2,8	6,3	1,1	7,7	6,3	3,4
Ikke arbeidssøker	1,8	3,4		0,9	2,6	1,3
Helse/trygd	3,7	2,3	3,4	3,4	7,3	2,5
Flyttet	0,9		3,4	3,4	2,1	2,0
Annet	11,9	9,7	11,2	17,9	20,3	11,7
N	109	175	89	117	192	446
Menn						
I program	15,6	8,7	10,5	13,5	17,9	12,1
Arbeid	31,2	21,3	24,6	40,4	26,3	31,8
Tiltak	20,8	29,5	22,8	16,3	20,1	22,5
Grunnskole	1,3	8,2		1,0	3,4	1,0
Videregående skole	14,3	14,8	26,3	7,7	11,7	11,1
Høyere utdanning	2,6	2,2	7,0	3,8	4,5	3,3
Sosialhjelp	2,6	4,4		1,9	3,9	3,7
Ikke arbeidssøker			1,8		0,6	0,4
Helse/trygd	1,3			3,8	1,1	1,6
Flyttet				2,9	1,1	1,0
Annet	10,4	10,9	7,0	8,7	9,5	11,5
N	77	183	57	104	179	488

NIR-dataene gir informasjon om hvorvidt deltakerne har avsluttet program, og sluttårsak. Vi har dermed informasjon om arbeidsmarkeds- eller utdanningsstatus på slutt-tidspunktet, men ikke informasjon om hvilken (arbeidsmarkeds-)status de tidligere deltakerne hadde senere, for eksempel ved utgangen av 2010.¹¹

¹¹ SSB monitor for introduksjonsordningen har imidlertid koblet KOSTRA-data opp mot arbeidstaker-registeret, og beskriver arbeidstilknytning i årene etter avsluttet program.

Tabell 2.8 Deltakere med oppstart i 2008 etter hvorvidt de fortsatt er i program 2011, samt registrert sluttårsak for de som har sluttet, etter kjønn og statsborgerskap. Prosent

	Eritrea	Myanmar	Afghanistan	Irak	Somalia	Andre
Kvinner						
I program	54,5	51,8	62,2	51,0	56,0	42,9
Arbeid	16,1	12,4	5,2	4,0	7,4	12,7
Tiltak	8,4	12,4	6,7	14,1	8,7	15,0
Grunnskole	1,4	4,4	3,7	2,7	4,5	2,1
Videregående skole	10,5	8,0	8,1	4,0	5,5	10,6
Høyere utdanning	2,8	0,7	1,5	4,7	2,3	1,5
Sosialhjelp	2,1	2,2	1,5	5,4	4,2	3,7
Ikke arbeidssøker	0,7	1,5	3,0	0,7	0,6	0,2
Helse/trygd		0,7	1,5	5,4	1,9	2,7
Flyttet	2,1	0,7	1,5	0,7	1,0	0,8
Annet	1,4	5,1	5,2	7,4	7,8	7,9
N	143	137	135	149	309	520
Menn						
I program	31,1	29,1	35,5	31,1	32,7	22,4
Arbeid	25,8	19,1	20,2	29,9	15,8	26,6
Tiltak	17,9	12,8	12,1	12,9	17,3	18,3
Grunnskole	3,3	7,1	3,2	0,8	3,0	1,3
Videregående skole	13,2	14,2	13,7	7,9	14,4	11,2
Høyere utdanning	2,6	2,1	3,2	6,2	3,5	6,3
Sosialhjelp	3,3	5,7	3,2	5,4	3,5	4,5
Ikke arbeidssøker				0,4	0,5	0,3
Helse/trygd	0,7	0,7	0,8	1,7	0,5	1,0
Flyttet		1,4	2,4		2,0	0,6
Annet	2,0	7,8	5,6	3,7	6,9	7,3
N	151	141	124	241	202	616

Det er som ventet store forskjeller i overgang til arbeid etter landbakgrunn og kjønn. Hvis vi tar utgangspunkt i gruppen med oppstart i 2007 – som er en relativt stor gruppe, og som har hatt nokså god tid på seg til å gjennomføre introduksjonsprogrammet, finner vi at kun 3 prosent av de somaliske kvinnene gikk over i ordinært arbeid ved avslutning av program, se tabell 2.7. 17 prosent gikk over på arbeidsmarkedstiltak, noe som indikerer orientering mot arbeidslivet. 12 prosent gikk videre i ordinær utdanning, hvorav 4,7 prosent i et grunnskoleløp. 14 prosent sluttet på grunn av helserelaterte problemer

Tabell 2.9 Deltakere med oppstart i 2009 etter hvorvidt de fortsatt er i program 2011, samt registrert sluttårsak for de som har sluttet, etter kjønn og statsborgerskap. Prosent

	Eritrea	Myanmar	Afghanistan	Irak	Somalia	Andre
Kvinner						
I program	95,1	92,5	90,2	83,3	88,2	89,8
Arbeid	1,3			2,8	0,4	1,9
Tiltak	0,4	2,8	2,3	1,4	0,4	0,9
Grunnskole	0,9	0,9		1,4	1,7	0,3
Videregående skole	1,7	0,9	3,4	2,8	2,1	3,1
Høyere utdanning			1,1	1,9	0,4	0,6
Sosialhjelp		0,9		0,5	2,1	0,2
Ikke arbeidssøker						0,3
Helse/trygd	0,4	0,9	0,6	0,9	0,4	0,8
Flyttet	0,2			1,4	0,8	0,6
Annet		0,9	2,3	3,7	3,4	1,4
N	106	174	216	237	637	468
Menn						
I program	88,8	89,7	83,0	73,9	80,8	81,0
Arbeid	3,9	2,6	6,8	8,8	3,4	4,9
Tiltak	0,6	2,6	0,4	1,3	1,7	1,7
Grunnskole	0,6		0,9	1,3	2,3	0,4
Videregående skole	3,4	3,8	5,5	3,5	6,2	4,5
Høyere utdanning	0,8		0,9	4,9	2,3	3,3
Sosialhjelp					0,6	0,3
Ikke arbeidssøker						0,1
Helse/trygd			0,4			0,5
Flyttet	0,2		0,4	1,8	0,6	0,9
Annet	1,6	1,3	1,7	4,4	2,3	2,3
N	493	78	235	226	177	754

eller gikk over på trygd eller sosialhjelp, mens 20 prosent gikk over i statusen «Annet/ukjent», som inkluderer status som hjemmeværende. Kvinner fra Irak og Afghanistan med oppstart i 2007 har hatt liknende forløp som de somaliske kvinnene, men har hatt noe høyere overgang til arbeid, jamfør tabell 2.7. For kvinner med oppstartsår 2007 var overgangen til arbeid ved programavslutning totalt sett på 14 prosent, mens 18 prosent gikk over i ordinær utdanning, jamfør tabell 2.10. 19 prosent gikk over på arbeidsmarkedstiltak. For mennene var overgangen til arbeid ved programavslutning

Tabell 2.10 Deltakere i introduksjonsprogram etter hvorvidt de fortsatt er i program 2011, samt registrert sluttårsak for de som har sluttet, etter oppstartår og kjønn.

	2006			2007			2008			2009		
	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn	I alt
I program	16,4	9,3	13,1	24,0	12,9	18,6	51,6	27,8	39,3	90,5	82,9	86,6
Arbeid	19,9	36,5	27,6	13,7	29,4	21,4	10,0	24,5	17,4	1,4	4,9	3,2
Tiltak	17,7	21,6	19,5	19,0	22,5	20,7	11,5	16,1	13,9	1,0	1,3	1,2
Grunnskole	1,9	0,5	1,3	3,9	2,5	3,2	3,0	2,4	2,7	0,7	0,8	0,7
Videregående skole	14,2	12,2	13,3	11,3	12,3	11,8	8,0	12,0	10,1	2,5	4,4	3,5
Høyere utdanning	2,7	3,5	3,1	2,4	3,5	3,0	2,1	4,8	3,5	0,7	2,3	1,5
Sosialhjelp	6,1	4,1	5,1	4,8	3,5	4,1	3,4	4,5	3,9	0,4	0,2	0,3
Ikke arbeids-søker	1,9		1,0	1,6	0,4	1,0	0,8	0,3	0,5	0,1	0,1	0,1
Helse/trygd	2,3	1,2	1,8	3,9	1,5	2,7	2,1	0,9	1,5	0,7	0,3	0,4
Flyttet	1,9	1,2	1,6	1,9	0,9	1,4	0,9	0,9	0,9	0,5	0,7	0,6
Annet	14,9	10,1	12,6	13,5	10,6	12,1	6,6	5,8	6,2	1,5	2,2	1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Merknad: I 2008 var avslutningskoden overgang til «grunnskole» ikke mulig å registrere i NIR

på 29 prosent, mens overgangen til utdanning også her var på 18 prosent. 23 prosent gikk over på arbeidsmarkedstiltak. For deltakere med oppstart i 2007 finner vi altså en samlet «måloppnåelse» (overgang til arbeid eller utdanning) innen februar 2011 på 32 prosent for kvinner og 47 prosent for menn. Merk at denne regnemethoden avviker fra IMDi's offisielle, idet IMDi beregner måloppnåelse ut fra deltakerne som avslutter programmet et gitt år.

Kvinner fra Afghanistan er registrert med klart høyere overgang til utdanning, spesielt videregående skole, enn kvinner fra Irak og Somalia. Dette er i tråd med den informasjonen vi har fått i de kvalitative intervjuene ute i kommunene, der flere har påpekt at kvinner fra Afghanistan utmerker seg med et stort «utdanningsug». Også menn fra Afghanistan har høy overgang til videregående utdanning.

Kvinner fra Eritrea tilhører den nasjonsgruppen som har oppnådd best resultat blant kvinnelige deltakere, målt ved overgang til arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram, jamfør tabell 2.7 og 2.8.

2.2 Innhold i program: Norskopplæring og utdanningsrettede tiltak

Kommunenes rutiner for registrering av innhold i program ser ut til å være noe varierende. Blant annet er det som nevnt en del kommuner som ikke har noen deltakere registrert i norskundervisning. I det følgende tar vi utgangspunkt i deltakere som er registrert med minst ett tiltak, i alt 12 163 personer.

Norskopplæring er uten sammenlikning det dominerende programinnholdet (jf. tabellene 2.11, 2.15, 2.18 og 2.22). At bare 36 prosent av deltakerne er registrert med samfunnskunnskap må bety at samfunnskunnskap ellers regnes inn som del av norskfaget. Det er små forskjeller mellom «våre grupper» og totalen når det gjelder samfunnskunnskap, men afghanske kvinner er noe oftere registrert som deltakere i samfunnskunnskap enn andre.

Mer bekymringsfullt er det at kun 24 prosent av deltakerne totalt sett har deltatt på språkpraksis (se tabell 2.11). Selv etter to år i program er det bare 30 prosent av deltakerne som har deltatt i språkpraksis. Blant «våre» grupper er deltakelsen enda lavere, og aller lavest er den blant kvinner fra Somalia og Afghanistan. Den lave bruken av språkpraksis i disse gruppene er imidlertid ikke særegent for kvinnene – også mannlige deltakere fra Somalia og Afghanistan har klart lavere deltakelse på språkpraksis enn andre deltakere i introduksjonsprogram. Andelen som har deltatt i språkpraksis

Tabell 2.11 Prosent av deltakerne som har deltatt i ulike språk- og utdanningsrettede tiltak. Alle

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Annen norskopplæring	7,5	10,9	13,3	16,7	14,1	13,1
Norskopplæring høyere nivå	0,8	1,5	2,3	1,9	1,7	1,8
Norskopplæring	89,1	87,4	90,5	89,9	93,7	90,4
Samfunnskunnskap	21,6	32,9	36,6	39,0	42,8	36,0
Selvstudium	27,4	28,0	29,8	28,0	29,6	28,8
Språkpraksis	10,0	16,8	25,0	27,9	29,9	23,6
Annet utdanningsrettet	8,6	10,9	12,4	11,7	9,4	11,0
Godkjenning/vurdering av formalkompetanse	0,6	1,1	1,2	2,0	1,7	1,4
Fag i grunnskole for voksne	6,2	10,4	10,4	10,1	10,4	9,8
Realkompetansevurdering/yrkesprøving	0,1	0,0	0,1	0,4	0,3	0,2
Fag i videregående skole	0,9	1,8	3,6	4,7	3,0	3,1

øker med tid i program, men selv etter to år er det under en tredjedel av deltakerne som har deltatt i språkpraksis. I de kvalitative intervjuene vi har gjennomført ble det flere ganger pekt på utfordringene med å finne egnet språkpraksis til deltakere som har kommet kort i norskopplæringen. Blant mange lærere er det også utpreget skepsis til språkpraksis på et tidlig tidspunkt i opplæringsløpet. De kvantitative funnene gir grunn til å anta at denne typen vurderinger medfører mindre bruk av språkpraksis overfor kvinner (og menn) fra Somalia, Irak og Afghanistan.

Tabell 2.12 Prosent av deltakerne som har deltatt i ulike språk- og utdanningsrettede tiltak. Kvinner fra Afghanistan

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Annen norskopplæring	8,8	12,5	16,0	9,5	16,7	14,0
Norskopplæring høyere nivå	0,0	1,3	3,2	1,1	0,0	1,3
Norskopplæring	94,1	91,3	90,4	94,7	96,0	93,2
Samfunnskunnskap	23,5	50,0	46,3	36,8	48,9	43,7
Selvstudium	38,2	42,5	25,5	25,3	32,2	31,3
Språkpraksis	5,9	12,5	17,6	27,4	24,1	19,3
Annet utdanningsrettet	5,9	3,8	9,6	5,3	7,5	7,1
Godkjenning/vurdering av formalkompetanse	0,0	0,0	1,1	1,1	0,6	0,7
Fag i grunnskole for voksne	7,4	8,8	10,6	8,4	9,8	9,4
Realkompetansevurdering/yrkesprøving	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,2
Fag i videregående skole	0,0	0,0	2,7	3,2	2,3	2,0

Tabell 2.13 Prosent av deltakerne som har deltatt i ulike språk- og utdanningsrettede tiltak. Kvinner fra Irak

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Annen norskopplæring	5,3	16,7	8,2	15,6	11,8	11,6
Norskopplæring høyere nivå	5,3	1,4	1,1	3,3	3,9	2,6
Norskopplæring	81,6	88,9	93,5	95,1	94,7	92,6
Samfunnskunnskap	10,5	34,7	36,4	39,3	47,4	37,9
Selvstudium	31,6	25,0	33,2	33,6	38,8	33,7
Språkpraksis	2,6	8,3	22,8	26,2	30,3	22,3
Annet utdanningsrettet	13,2	11,1	8,2	11,5	9,9	10,2
Godkjenning/vurdering av formalkompetanse	0,0	0,0	1,6	4,1	2,6	2,1
Fag i grunnskole for voksne	2,6	2,8	6,5	2,5	5,9	4,7
Realkompetansevurdering/yrkesprøving	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,2
Fag i videregående skole	2,6	0,0	2,2	2,5	2,6	2,1

Tabell 2.14 Prosent av deltakerne som har deltatt i ulike språk- og utdanningsrettede tiltak. Kvinner fra Somalia

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Annen norskopplæring	5,7	9,9	16,9	19,2	11,8	13,3
Norskopplæring høyere nivå	0,9	2,0	1,7	0,0	0,6	1,0
Norskopplæring	92,5	88,2	87,4	91,0	95,2	91,3
Samfunnskunnskap	20,8	29,6	35,1	42,4	40,8	35,9
Selvstudium	25,5	19,7	25,5	27,7	27,5	25,7
Språkpraksis	5,7	10,5	19,5	25,4	25,4	19,6
Annet utdanningsrettet	9,4	9,2	10,8	10,2	9,4	9,9
Godkjenning/vurdering av formalkompetanse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,3
Fag i grunnskole for voksne	4,7	7,9	11,7	14,1	11,8	10,8
Realkompetansevurdering/yrkesprøving	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1
Fag i videregående skole	1,9	0,0	1,3	1,7	1,2	1,2

Tabell 2.15 Prosent av deltakerne som har hatt språkpraksis, etter tid i program, kjønn og statsborgerskap

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Kvinner						
Eritrea	15,2	22,2	31,8	41,9	33,6	28,4
Myanmar	2,6	9,3	34,3	26,0	38,3	29,1
Afghanistan	5,9	12,5	17,6	27,4	24,1	19,3
Irak	2,6	8,3	22,8	26,2	30,3	22,3
Somalia	5,7	10,5	19,5	25,4	25,4	19,6
Annet	8,7	18,5	21,9	26,5	32,7	24,1
Total	624	817	1779	1110	1548	5894
Menn						
Eritrea	9,7	25,5	30,6	29,4	28,0	25,8
Myanmar	5,9	17,4	20,0	30,2	32,5	26,6
Afghanistan	5,5	13,7	21,0	24,7	21,6	17,5
Irak	10,6	15,2	22,9	30,9	18,2	22,2
Somalia	13,1	13,6	26,6	21,3	27,5	20,6
Annet	13,5	16,0	25,1	28,6	31,1	24,4
Total	768	994	2208	1303	978	6269

Norsktimer

Personene som er registrert i NIR-registeret, og som er registrert med minst ett tiltak i program, har i gjennomsnitt deltatt i rundt 1000 norsktimer. Antall gjennomførte timer stiger rimeligvis med tid i program, jmfør figur 2.1 og 2.2. Etter to år i program har kvinner fra Irak, Afghanistan og Somalia gjennomført så vidt over 1200 timer norskundervisning. Dette er noe mindre enn gjennomsnittet for kvinner fra Burma og Eritrea, men på linje med gjennomsnittet for kvinner med øvrig landbakgrunn.

Det rapporterte timeantallet i NIR viser at kommunene i gjennomsnitt ikke tilbyr spesielt intensiv norskopplæring. Ved å legge sammen gjennomførte timer norskundervisning og rapportert fravær kommer vi fram til et mål for planlagt norskundervisning, se figur 2.3. Somaliske kvinner er den gruppen som har den aller laveste planlagte norskundervisningen, med 460 timer i året. Det tilsvarer 9,8 timer i uka hvis vi regner 47 ukers år, eller 12 timer i uka hvis vi regner 37 ukers undervisningsår.

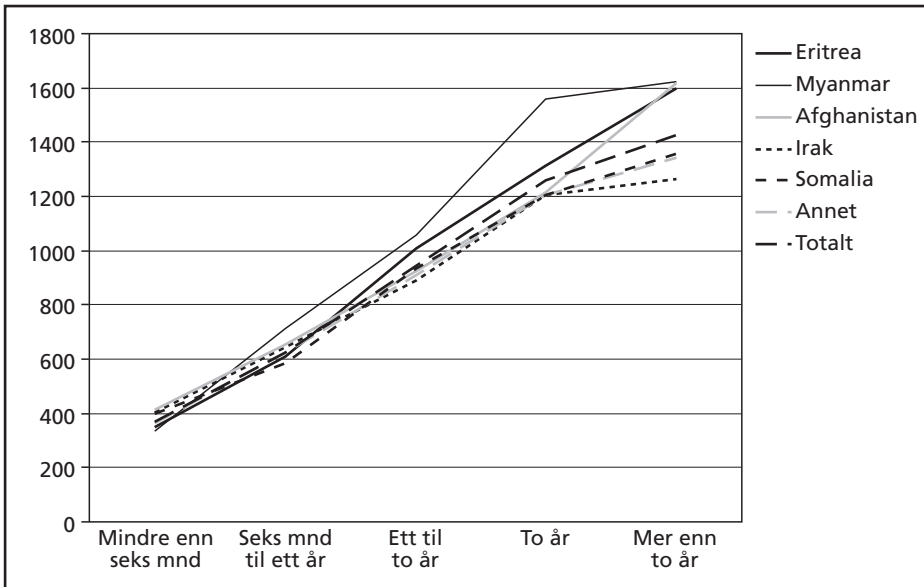
Deltakerne er plassert inn i såkalte spor i norskopplæringen. Spor 1 er for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn, spor 2 for deltakere med noe skolebakgrunn, og spor 3 for deltakere med middels og høyere utdanning. Mens det totalt sett er en av

fire deltakere som innplasseres på spor 1, er det hele tre av fire kvinner fra Somalia som innplasseres her, se tabell 2.16. Det samme gjelder over halvparten av de afghanske kvinnene. Også kvinner fra Irak har en noe høyere andel deltakere på spor 1 enn

Tabell 2.16 Fordeling av deltakerne på spor i norskopplæringen, etter kjønn og landbakgrunn

		Spor 1	Spor 2	Spor 3	Alle
Kvinner	Eritrea	45,4	51,4	3,2	1290
	Myanmar	40,1	55,6	4,3	601
	Afghanistan	55,4	41,3	3,2	680
	Irak	36,0	54,8	9,2	661
	Somalia	72,3	27,1	0,5	1175
	Annet	26,3	61,8	11,9	2369
Menn	Eritrea	30,9	63,0	6,1	1349
	Myanmar	34,2	62,8	2,9	611
	Afghanistan	54,3	41,8	4,0	776
	Irak	31,1	59,4	9,5	729
	Somalia	47,2	49,5	3,3	1110
	Annet	25,3	61,4	13,3	2722
N		5252	7394	1003	14073

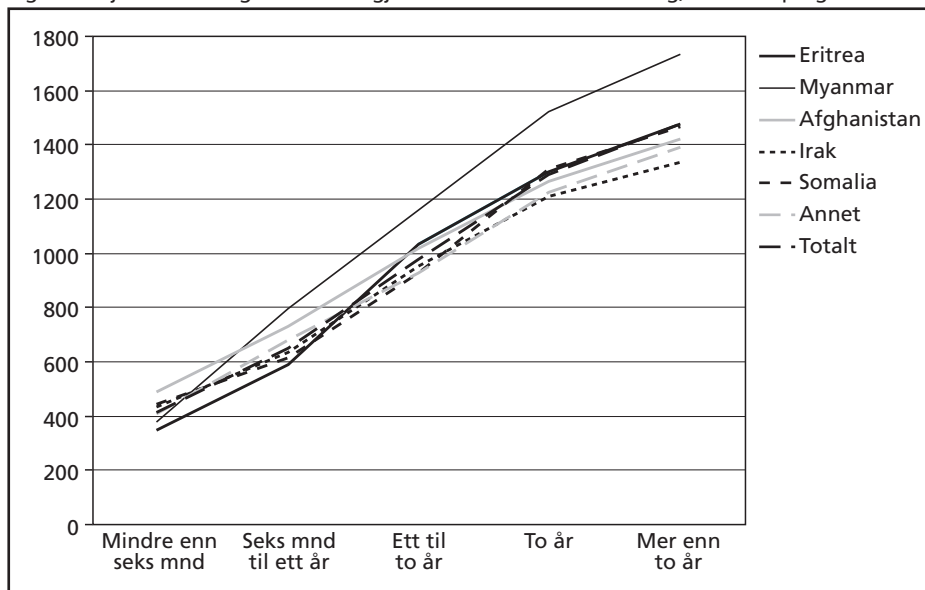
Figur 2.1 Gjennomsnittlig antall timer gjennomført norskundervisning, etter tid i program. Kvinner



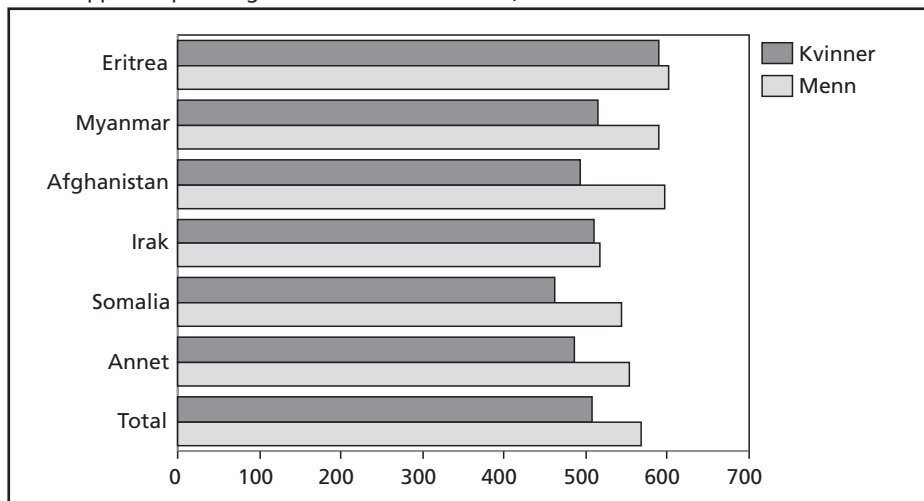
kvinnelige deltakere ellers. Andelen kvinner fra Eritrea som plasseres på spor 1 er likevel høyere enn tilsvarende andel blant kvinner fra Irak. Som vi så ovenfor har kvinner fra Eritrea likevel høyere overgang til arbeid enn kvinner fra Irak. Det er med andre ord også andre forhold som spiller inn på overgangen til arbeid.

Menn fra Somalia og Afghanistan plasseres også ofte på spor 1. Mange av disse deltakerne er analfabeter, og har et langt løp fram mot å gjennomføre en skriftlig norskprøve. Alfabetiseringen foregår i all hovedsak på norsk. Alfabetisering på et fremmedspråk er en langsom og vanskelig prosess. Det er dermed ikke særlig overraskende at andelen deltakere som består en skriftlig prøve er særlig lav blant kvinner fra Somalia, se tabell 2.17a. Blant kvinner fra Somalia som startet i program i 2007 hadde bare 15 prosent bestått norskprøve 2 skriftlig innen utgangen av 2010. Det er også verdt å merke seg at bare 28 prosent av kvinner og menn totalt som startet i 2007 hadde bestått norskprøve 2 skriftlig innen samme tidspunkt. Til tross for at det gjennomføres mange norsktimer, er med andre ord det dokumenterte utbyttet nokså beskjeden. Det er likevel en klart stigende tendens i andel som består norskprøve 2 skriftlig for deltakere med oppstart i perioden 2006 til og med 2008, se figur 2.4 og 2.5. Det vil være spennende å følge denne utviklingen videre, når deltakere med senere oppstart har vært med lenge nok til at flere har hatt mulighet til å gå opp til norskprøven. Det skal dessuten påpekes at norskprøvene (foreløpig) ikke er obligatoriske. Dermed kan det selvsagt tenkes at noen flere kunne ha meldt seg opp til prøvene og bestått.

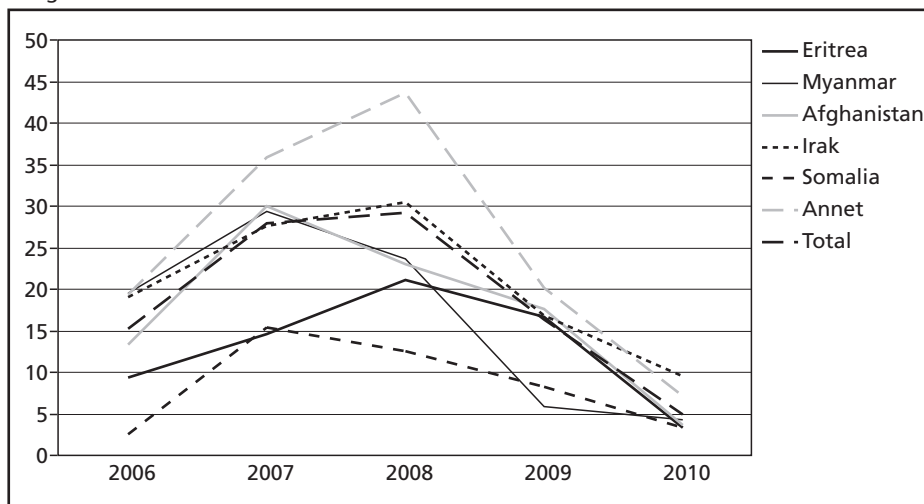
Figur 2.2 Gjennomsnittlig antall timer gjennomført norskundervisning, etter tid i program. Menn



Figur 2.3 Gjennomsnittlig antall timer planlagt undervisning, etter kjønn og nasjonalitet (registrert oppmøte plus registrert antall timer fravær)



Figur 2.4 Andel deltakere som har bestått norskprøve 2 skriftlig, etter oppstartsår og land-bakgrunn. Kvinner



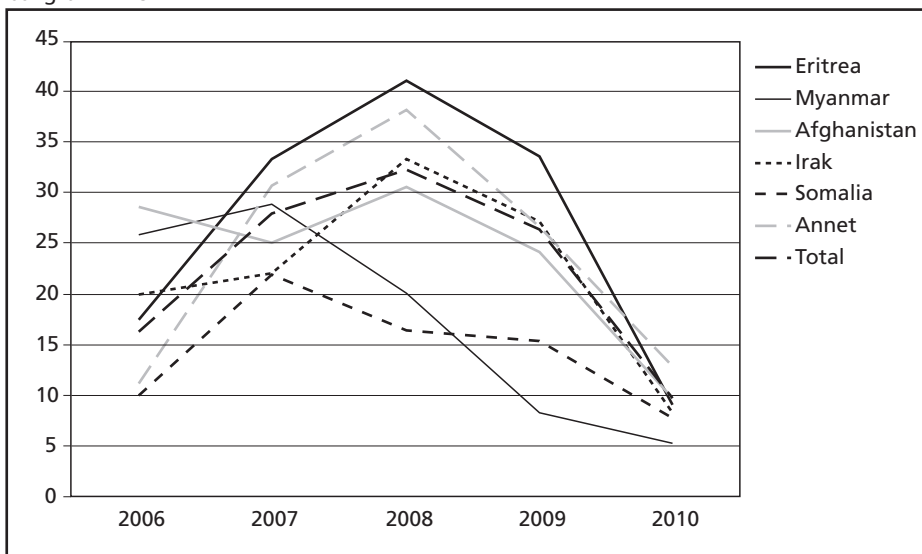
Tabell 2.17a Andel av deltakerne som har bestått en norskeksamen, etter oppstartsår. Kvinner

		Norsk 2 muntlig	Norsk 2 skriftlig	Norsk 3 muntlig	Norsk 3 skriftlig	Minst én eksamen	N
2006	Eritrea	34,4	9,4	6,3	3,1	40,6	32
	Myanmar	52,6	19,6	10,3	7,2	60,8	97
	Afghanistan	38,6	13,3	8,4	3,6	50,6	83
	Irak	48,3	19,0	13,8	5,2	58,6	58
	Somalia	23,1	2,6	3,4	0,0	24,8	117
	Annet	33,2	19,3	20,3	10,0	50,2	301
	Total	36,2	15,3	13,4	6,4	47,7	688
2007	Eritrea	47,2	14,6	5,6	0,0	48,3	89
	Myanmar	55,3	29,3	8,7	4,7	58,0	150
	Afghanistan	51,3	30,0	17,5	6,3	55,0	80
	Irak	49,0	27,6	15,3	5,1	57,1	98
	Somalia	40,2	15,4	4,7	2,4	43,2	169
	Annet	50,6	35,8	27,9	16,9	65,2	391
	Total	49,1	28,0	16,8	8,9	57,1	977
2008	Eritrea	51,6	21,1	10,2	4,7	55,5	128
	Myanmar	43,9	23,6	11,4	3,3	48,0	123
	Afghanistan	40,5	23,0	11,9	2,4	43,7	126
	Irak	53,1	30,5	18,0	6,3	56,3	128
	Somalia	34,5	12,6	5,0	1,5	36,8	261
	Annet	61,3	43,7	24,2	14,5	67,5	455
	Total	49,8	29,2	15,4	7,5	54,1	1221
2009	Eritrea	31,0	16,7	2,3	1,5	32,1	390
	Myanmar	15,3	5,9	0,0	0,0	15,3	85
	Afghanistan	33,3	17,6	7,2	2,0	34,0	153
	Irak	29,8	16,8	5,8	4,2	31,9	191
	Somalia	19,4	8,3	1,4	0,9	20,3	217
	Annet	33,1	20,2	5,1	4,1	35,0	565
	Total	29,4	16,3	3,9	2,6	30,8	1601
2010	Eritrea	6,3	3,4	0,4	0,2	6,5	446
	Myanmar	5,7	4,3	0,0	0,0	5,7	70
	Afghanistan	4,2	3,6	0,6	0,0	4,8	165
	Irak	16,8	9,5	1,1	1,1	16,8	95
	Somalia	6,0	3,4	0,0	0,0	6,4	235
	Annet	10,1	7,1	1,5	1,3	10,6	396
	Total	7,7	4,9	0,7	0,5	8,1	1407
Total	Eritrea	24,7	11,3	2,9	1,3	25,9	1085
	Myanmar	39,0	19,0	7,0	3,4	42,3	525
	Afghanistan	30,0	16,0	7,9	2,3	33,1	607
	Irak	38,1	20,7	10,2	4,4	41,9	570
	Somalia	24,1	8,8	2,8	1,0	25,7	999
	Annet	38,1	25,6	14,9	9,0	45,2	2108
	Total	32,5	18,1	8,8	4,6	36,5	5894

Tabell 2.17b Andel av deltakerne som har bestått en norskeksamen, etter oppstartsår. Menn

		Norsk 2 muntlig	Norsk 2 skriftlig	Norsk 3 muntlig	Norsk 3 skriftlig	Minst én eksamen	N
2006	Eritrea	17,4	17,4	26,1	8,7	52,2	23
	Myanmar	42,2	25,9	10,4	3,7	57,0	135
	Afghanistan	48,6	28,6	20,0	5,7	65,7	35
	Irak	22,5	20,0	10,0	5,0	47,5	40
	Somalia	26,7	10,0	10,0	1,1	40,0	90
	Annet	24,9	11,1	12,3	5,1	37,9	253
	Total	30,2	16,3	12,3	4,3	45,7	576
2007	Eritrea	54,5	33,3	22,7	7,6	68,2	66
	Myanmar	62,7	28,8	11,8	3,9	69,3	153
	Afghanistan	34,6	25,0	23,1	9,6	48,1	52
	Irak	48,4	22,0	15,4	6,6	60,4	91
	Somalia	41,3	21,9	12,3	4,5	50,3	155
	Annet	53,6	30,7	25,7	10,0	66,0	420
	Total	51,5	28,0	19,9	7,6	62,5	937
2008	Eritrea	67,9	41,0	24,6	12,7	74,6	134
	Myanmar	43,3	20,1	3,0	3,0	45,5	134
	Afghanistan	67,6	30,6	15,7	3,7	72,2	108
	Irak	62,2	33,3	21,4	7,5	66,7	201
	Somalia	53,2	16,4	7,0	3,5	54,4	171
	Annet	61,6	38,2	28,1	13,9	72,1	526
	Total	59,8	32,3	20,2	9,3	66,3	1274
2009	Eritrea	56,7	33,6	9,4	5,1	58,8	434
	Myanmar	22,2	8,3	2,8	1,4	22,2	72
	Afghanistan	53,0	24,2	8,8	2,8	54,9	215
	Irak	53,8	27,2	12,3	6,7	55,9	195
	Somalia	42,7	15,3	8,0	3,3	43,3	150
	Annet	40,4	26,6	11,6	6,8	44,2	681
	Total	46,9	26,4	10,1	5,3	49,5	1747
2010	Eritrea	15,5	9,0	1,7	0,8	15,9	478
	Myanmar	8,6	5,2	0,0	0,0	8,6	58
	Afghanistan	27,5	9,7	0,8	0,4	29,1	258
	Irak	16,3	8,2	1,0	0,0	16,3	98
	Somalia	15,0	7,8	1,9	0,6	15,8	361
	Annet	18,3	12,9	3,7	1,0	19,5	482
	Total	17,8	9,7	2,1	0,7	18,6	1735
Total	Eritrea	39,7	23,8	9,1	4,4	43,0	1135
	Myanmar	42,0	20,8	6,9	2,9	48,0	552
	Afghanistan	43,9	19,9	8,5	2,7	47,8	668
	Irak	47,8	25,0	13,8	5,8	53,3	625
	Somalia	32,0	13,2	6,4	2,3	35,5	927
	Annet	41,3	25,4	16,3	7,6	48,6	2362
	Total	40,6	22,3	11,6	5,1	46,0	6269

Figur 2.5 Andel deltakere som har bestått norskprøve 2 skriftlig, etter oppstartsår og landbakgrunn. Menn



2.3 Arbeidsrettede tiltak

I paragraf fire i lov om introduksjonsordning står det at

«Programmet skal minst inneholde

- a) norskopplæring,
- b) samfunnskunnskap,
- c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.»

Opplysningene i NIR tyder på at deltakerne i liten grad får oppfylt retten til tiltak som forbereder til tilknytning til arbeidslivet. 37 prosent av alle deltakere; 40 prosent av mennene og 34 prosent av kvinnene i program, har ifølge NIR-registreringene deltatt i minst ett arbeidsrettet tiltak. Svært få har deltatt i arbeidsrettet tiltak i regi av NAV Stat. Det vanligste tiltaket som er spesifisert er «Hospitering på arbeidsplass i kommunal regi», som 11 prosent av deltakerne har vært med på – 15 prosent av de som har deltatt i mer enn to år. 18 prosent har dessuten deltatt i «Andre arbeidsretta tiltak». Kvinner fra Afghanistan og Somalia deltar i enda mindre grad enn andre landgrupper i arbeidsrettede tiltak, jamfør tabell 2.22. På samme måte som med språkpraksis er dette mønsteret landspesifikt mer enn kjønns spesifikt – menn fra de samme landgruppene deltar også i mindre grad på arbeidsrettede tiltak. Med støtte i de kvalitative intervjuene

Tabell 2.18 Prosent deltakere i introduksjonsprogram som har deltatt på ulike arbeidsrettede tiltak, etter tid i program. Alle deltakere med minst ett registrert tiltak

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Arbeidsrettede tiltak i regi av NAV Stat	1,1	1,9	3,8	5,2	5,4	3,8
AMO-kurs	0,9	1,2	2,8	8,5	7,6	4,5
Andre arbeidsrettede tiltak	8,5	15,1	19,6	22,5	19,9	18,3
Sertifiseringskurs i regi av andre	0,3	1,0	0,6	1,2	0,6	0,8
Ordinært arbeid som del av programmet	1,1	2,5	4,8	6,3	5,4	4,5
Hospitering på arbeidsplass i regi av andre	0,9	1,9	2,6	3,4	4,4	2,8
Hospitering på arbeidsplass i kommunal regi	2,1	7,0	11,6	15,5	15,2	11,4
Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i Navs regi	0,1	0,1	0,2	0,4	0,8	0,3
Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i kommunal regi	0,6	1,5	1,9	3,6	3,2	2,3
Yrkesrettet kurs i regi av andre	0,0	1,1	3,3	4,4	4,4	3,0

Tabell 2.19 Prosent deltakere i introduksjonsprogram som har deltatt på ulike arbeidsrettede tiltak, etter tid i program. Kvinner fra Afghanistan med minst ett registrert tiltak

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Arbeidsrettede tiltak i regi av NAV Stat	0,0	1,3	2,1	1,1	4,6	2,3
AMO-kurs	0,0	1,3	1,1	2,1	7,5	3,1
Andre arbeidsrettede tiltak	8,8	15,0	18,6	14,7	17,2	16,0
Sertifiseringskurs i regi av andre	0,0	2,5	0,0	1,1	1,1	0,8
Ordinært arbeid som del av programmet	1,5	1,3	3,7	2,1	3,4	2,8
Hospitering på arbeidsplass i regi av andre	1,5	3,8	0,5	2,1	4,6	2,5
Hospitering på arbeidsplass i kommunal regi	2,9	12,5	8,0	11,6	12,6	9,9
Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i Navs regi	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,2
Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i kommunal regi	0,0	0,0	1,1	1,1	2,3	1,2
Yrkesrettet kurs i regi av andre	0,0	2,5	2,1	3,2	3,4	2,5

Tabell 2.20 Prosent deltakere i introduksjonsprogram som har deltatt på ulike arbeidsrettede tiltak, etter tid i program. Kvinner fra Irak med minst ett registrert tiltak

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Arbeidsrettede tiltak i regi av NAV Stat	0,0	0,0	2,7	2,5	3,9	2,5
AMO-kurs	0,0	0,0	0,0	3,3	9,2	3,2
Andre arbeidsrettede tiltak	7,9	18,1	20,1	28,7	17,8	20,2
Sertifiseringskurs i regi av andre	0,0	0,0	0,0	1,6	0,7	0,5
Ordinært arbeid som del av programmet	0,0	0,0	5,4	4,1	7,9	4,7
Hospitering på arbeidsplass i regi av andre	0,0	2,8	2,2	4,9	5,3	3,5
Hospitering på arbeidsplass i kommunal regi	0,0	8,3	8,2	11,5	14,5	10,0
Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i Navs regi	0,0	0,0	0,5	0,0	1,3	0,5
Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i kommunal regi	2,6	0,0	2,7	0,0	2,6	1,8
Yrkesrettet kurs i regi av andre	0,0	0,0	2,2	0,8	3,9	1,9

Tabell 2.21 Prosent deltakere i introduksjonsprogram som har deltatt på ulike arbeidsrettede tiltak, etter tid i program. Kvinner fra Somalia med minst ett registrert tiltak

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Arbeidsrettede tiltak i regi av NAV Stat	0,0	0,7	1,3	1,7	2,4	1,5
AMO-kurs	0,9	0,0	1,7	4,5	3,3	2,4
Andre arbeidsrettede tiltak	14,2	14,5	15,6	18,6	19,6	17,1
Sertifiseringskurs i regi av andre	0,0	0,0	0,0	0,6	0,9	0,4
Ordinært arbeid som del av programmet	1,9	0,0	2,2	2,8	3,0	2,2
Hospitering på arbeidsplass i regi av andre	0,9	1,3	0,4	1,1	4,5	2,1
Hospitering på arbeidsplass i kommunal regi	0,9	6,6	5,2	14,1	10,6	8,3
Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i Navs regi	0,0	0,7	0,0	0,0	0,6	0,3
Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrift i kommunal regi	0,0	0,0	1,7	2,8	2,1	1,6
Yrkesrettet kurs i regi av andre	0,0	0,7	1,7	6,2	3,3	2,7

mener vi det er rimelig å fortolke dette i lys av at mange programrådgivere venter med arbeidsrettede tiltak til deltakerne er kommet opp på et visst norsk nivå, og at mange deltakere fra Somalia og Afghanistan har et krevende utgangspunkt for norsklæring (som følge av lite skolegang fra hjemlandet). Resultatet er at det store flertallet av deltakere fra Somalia og Afghanistan ikke får noen arbeidsrettede tiltak.

Tabell 2.22 Prosent av deltakerne i introduksjonsprogram som har deltatt på minst ett arbeidsrettet tiltak, etter tid i program, kjønn og statsborgerskap

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Alle
Kvinner						
Eritrea	10,7	15,8	42,2	45,3	45,5	32,4
Myanmar	13,2	20,9	31,4	55,0	53,9	43,8
Afghanistan	13,2	26,3	31,4	33,7	37,4	30,8
Irak	7,9	27,8	34,8	41,0	46,1	36,3
Somalia	17,9	21,7	25,5	37,9	36,0	29,7
Annet	12,2	28,9	34,4	43,6	40,3	35,3
Menn						
Eritrea	14,0	28,0	40,8	49,7	53,3	35,8
Myanmar	8,8	56,5	40,9	52,7	58,4	50,0
Afghanistan	11,8	31,3	37,9	42,0	39,2	32,9
Irak	14,9	32,6	46,6	56,8	47,5	45,0
Somalia	11,9	21,5	38,1	45,4	44,3	32,5
Annet	18,8	33,6	43,4	53,0	44,8	42,2

2.4 Tiltak for samfunnsdeltakelse

Overgang til ordinært arbeid er ikke nødvendigvis noe realistisk mål for alle deltakere. Programrådgiverne pekte i de kvalitative intervjuene særlig på voksne kvinner med manglende skolebakgrunn og arbeidserfaring som en gruppe der mange har et svært langt løp fram til ordinært arbeid – og at mange sannsynligvis aldri kommer dit. Tiltak for å legge til rette for samfunnsdeltakelse kan være viktig for alle deltakere, men er kanskje særlig viktig for deltakere som ikke har noe kontaktpunkt med det norske samfunnet via arbeidslivet. Denne typen tiltak er nokså vanlige som programinnhold, og de vanligste spesifiserte tiltaktene er helsefremmende tiltak og tiltak som fremmer sosialt nettverk. Tiltak knyttet til barn og familie er noe vanligere blant kvinner fra Somalia, Irak og Afghanistan enn blant deltakere totalt sett.

Tabell 2.23 Prosent av deltakere i introduksjonsprogram som har deltatt i samfunnsrettede tiltak, etter tid i program. Alle

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Andre tiltak, samfunnsdeltakelse	22,3	25,1	25,5	29,8	26,3	26,2
Tiltak knyttet til barn og familie	7,3	8,1	10,5	11,3	14,2	10,7
Tiltak knyttet til frivillig virksomhet/ordinært kultur- og fritidstilbud	4,5	8,5	8,9	8,5	10,4	8,6
Helsefremmende tiltak/ fysisk fostring	15,3	22,9	19,2	21,5	19,0	19,7
Tiltak som fremmer sosialt nettverk/deltakelse i nærmiljø	19,4	26,1	23,0	25,4	23,4	23,6

Tabell 2.24 Prosent av deltakere i introduksjonsprogram som har deltatt i samfunnsrettede tiltak, etter tid i program. Kvinner fra Afghanistan

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Andre tiltak, samfunnsdeltakelse	17,6	25,0	13,8	16,8	19,0	18,0
Tiltak knyttet til barn og familie	13,2	15,0	12,2	12,6	17,8	14,3
Tiltak knyttet til frivillig virksomhet/ordinært kultur- og fritidstilbud	8,8	12,5	13,3	7,4	8,0	10,4
Helsefremmende tiltak/ fysisk fostring	20,6	26,3	25,5	16,8	16,7	21,1
Tiltak som fremmer sosialt nettverk/deltakelse i nærmiljø	19,1	25,0	21,8	25,3	21,3	22,6

Tabell 2.25 Prosent av deltakere i introduksjonsprogram som har deltatt i samfunnsrettede tiltak, etter tid i program. Kvinner fra Irak

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Andre tiltak, samfunnsdeltakelse	26,3	25,0	21,7	30,3	30,3	26,8
Tiltak knyttet til barn og familie	13,2	9,7	17,4	21,3	17,8	17,0
Tiltak knyttet til frivillig virksomhet/ordinært kultur- og fritidstilbud	5,3	6,9	9,8	13,9	11,8	10,7
Helsefremmende tiltak/ fysisk fostring	10,5	25,0	22,8	24,6	21,7	22,3
Tiltak som fremmer sosialt nettverk/deltakelse i nærmiljø	21,1	22,2	24,5	33,6	21,7	25,1

Tabell 2.26 Prosent av deltakere i introduksjonsprogram som har deltatt i samfunnsrettede tiltak, etter tid i program. Kvinner fra Somalia

	Mindre enn seks mnd	Seks mnd til ett år	Ett til to år	To år	Mer enn to år	Total
Andre tiltak, samfunnsdeltakelse	23,6	30,3	26,4	31,1	26,3	27,6
Tiltak knyttet til barn og familie	13,2	13,2	15,6	15,3	18,1	15,7
Tiltak knyttet til frivillig virksomhet/ordinært kultur- og fritidstilbud	9,4	9,2	9,5	6,2	7,9	8,4
Helsefremmende tiltak/ fysisk fostring	18,9	22,4	21,6	26,6	17,8	21,0
Tiltak som fremmer sosialt nettverk/deltakelse i nærmiljø	19,8	26,3	22,9	27,7	25,1	24,7

2.5 Fravær

NIR-dataene gir tilgang til to ulike fraværsregistreringer. For det første foreligger det opplysninger om det registrerte fraværet i norskopplæringen, og for det andre opplysninger om fravær fra introduksjonsordningen for øvrig. Fordelen med registreringen av fravær fra norskopplæringen er at disse dataene også inneholder informasjon om hvor mange timer deltakerne har møtt opp. Dermed er det mulig å beregne det prosentvise fraværet. Det registrerte fraværet fra norskopplæringen i 2009 var samlet sett på rundt 6 prosent. Fraværet fra norskopplæringen var høyest blant kvinner fra Somalia, og dette gjelder spesielt det udokumenterte fraværet. Det samlede registrerte fraværet for kvinner fra Somalia utgjorde rundt 9 prosent av oppmøtetiden i norskopplæring i både 2009 og 2010. I 2010 var fraværet omtrent på dette nivået også blant kvinner fra Irak og Afghanistan. I 2010 var det registrerte fraværet høyest blant menn fra Myanmar og fra øvrige land samlet, jmfør tabell 2.27b.

Det registrerte fraværet fra introduksjonsordningen kan ikke sammenholdes med tilsvarende data om frammøte. Selv om introduksjonsordningen i prinsippet skal være heldags og helårs, vet vi fra den kvalitative datainnsamlingen at i praksis er det stor variasjon i hvor mange timer per dag, uke og år den enkelte deltaker har noe program å delta i. I tillegg kan deltakerne ha sluttet (og eventuelt ha startet igjen) uten at dette er registrert. Dermed har vi ikke noe godt prosentueringsgrunnlag for beregningen av fravær. For å minimere sammenlikningsproblemene har vi her beregnet fraværet for deltakere som startet i 2009, og som fortsatt (eller igjen) deltar i 2011. I 2009 pekte kvinner fra Somalia seg ut som en gruppe med spesielt høyt fravær. Det var imidlertid det samlede fraværet, ikke det udokumenterte, som var spesielt høyt. Deltakere fra

Eritrea og Myanmar hadde lavt fravær. I alt hadde kvinner i gjennomsnitt 17 og menn 27 timer udokumenterte fraværstimer fra introduksjonsordningen i 2009. Skulk ser altså ikke ut til å være noe omfattende problem. Samlet sett har kvinnelige og mannlige deltakere omtrent lik fraværspersent fra norskopplæringen.

Tabell 2.27a Registrert fravær fra norskopplæringen, i prosent av oppmøtetid. 2009

		Korttids	Dokumentert langtid	Udokumentert langtid	Samlet
Kvinner	Eritrea	2,3	0,8	1,1	4,2
	Myanmar	0,8	0,4	1,4	2,6
	Afghanistan	1,5	0,8	1,8	4,2
	Irak	1,4	2,2	2,7	6,3
	Somalia	1,8	1,1	5,7	8,6
	Annet	1,4	0,9	3,3	5,5
	Total	1,6	1,0	2,9	5,5
Menn	Eritrea	1,8	0,2	1,7	3,7
	Myanmar	0,4	0,8	4,7	5,8
	Afghanistan	2,6	0,9	2,2	5,7
	Irak	1,6	1,4	3,7	6,7
	Somalia	2,4	1,4	2,5	6,3
	Annet	2,9	0,6	2,6	6,1
	Total	2,2	0,8	2,7	5,7

Tabell 2.27b Registrert fravær fra norskopplæringen, i prosent av oppmøtetid. 2010

		Korttids	Dokumentert langtids	Udokumentert langtids	Samlet
Kvinner	Eritrea	0,6	0,5	1,6	2,7
	Myanmar	0,2	0,9	1,3	2,5
	Afghanistan	0,3	3,7	4,9	8,9
	Irak	0,4	0,7	7,2	8,3
	Somalia	0,8	1,9	5,7	8,4
	Annet	0,7	0,8	4,2	5,6
	Total	0,6	1,2	4,0	5,8
Menn	Eritrea	0,5	0,1	1,9	2,6
	Myanmar	0,1	1,3	11,1	12,4
	Afghanistan	0,5	0,4	1,2	2,1
	Irak	0,4	0,8	4,8	6,0
	Somalia	2,1	0,5	4,3	6,9
	Annet	0,5	1,5	9,9	11,9
	Total	0,7	0,8	5,8	7,3

Tabell 2.28 Registrert antall timer fravær fra introduksjonsordningen i 2010. Deltakere med oppstart 2009 og som fortsatt deltar i program i 2011.

	Statsborgerskap	Samlet antall timer	Hvorav timer ugyldig fravær	N
Kvinner	Eritrea	117,1	12,0	383
	Myanmar	116,1	19,3	79
	Afghanistan	180,0	18,4	136
	Irak	149,7	14,8	146
	Somalia	220,5	22,2	172
	Annet	150,3	17,5	471
	Total	150,7	16,5	1387
Menn	Eritrea	85,2	21,8	380
	Myanmar	89,8	21,5	55
	Afghanistan	76,9	23,7	160
	Irak	151,5	35,2	141
	Somalia	148,0	41,7	121
	Annet	119,1	27,9	523
	Total	109,6	27,4	1380

2.6 Oppsummering

NIR-dataene er i utgangspunktet en svært interessant datakilde, men som vi har sett er datakvaliteten noe varierende.

Vi finner generelt lav registrert overgang til arbeid, også for deltakere som har startet i program før 2008. Overgangen til arbeid er som forventet lavere for kvinner fra Somalia, Irak og Afghanistan enn for andre grupper. Vi finner også at særlig kvinner fra Somalia og Afghanistan i mindre grad enn øvrige deltakere deltar i språkpraksis og arbeidsrettede tiltak. Forskjellen er mer landspesifikk enn kjønnsespesifikk; menn fra Somalia og Afghanistan deltar også i mindre grad på disse tiltakene. Generelt er bruken av arbeidsrettede tiltak og språkpraksis lav.

Både kvinner og menn deltar i stor grad i norskopplæring, men norskopplæringen er i gjennomsnitt ikke særlig intensiv. Mer enn halvparten av deltakerne som har startet før 2009 har bestått en eksamen i norsk, skriftlig og/eller muntlig. Andelen som består en norskprøve er noe lavere blant kvinner enn blant menn, og er spesielt lav blant kvinner fra Somalia. Den lave andelen som består en norskeksamen har blant annet sammenheng med at mange har lite skolebakgrunn (og dermed er plassert inn på spor 1), og at mange kvinner har kommet på familiegjenforening. Familiegjenforente kvinner har svakere norskresultater enn kvinner som selv har kommet som flyktninger.

Det registrerte fraværet fra norskopplæringen ser ikke ut til å være alarmerende høyt, men vi er noe usikre på om fraværsregistreringen her er korrekt. Fraværet fra introduksjonsordningen ellers er ikke direkte sammenliknbart med fraværet fra norskopplæringen, siden vi ikke har noe tall på timer oppmøte i introduksjonsordningen. Vi kan likevel bruke timefraværet i introduksjonsordningen til å sammenlikne fraværet mellom grupper. Fraværet er særlig stort blant kvinner fra Somalia. Det er særlig det dokumenterte/legitime fraværet som er høyt. I tillegg kommer fødselsrelatert fravær, som framkommer som permisjon og ikke som fravær. Det fødselsrelaterte fraværet vil ha stor betydning for progresjon, og noen kvinner har mer enn én fødselspermisjon i løpet av programmet.

Kapittel 3 Programinnhold – ulike tilpasninger og forløp for menn og kvinner?

Innholdet i kvinnes introduksjonsprogram styres av en rekke faktorer. Ideelt sett skal programmet legges opp i henhold til deltakernes egne behov, ønsker og forutsetninger. Programrådgivernes oppfatninger om ulike tiltaks relevans og verdi vil også prege den veiledningen de gir deltakerne i utviklingen av den individuelle planen. I praksis vil den tilgjengelige tiltaksviften i hver enkelt kommune ofte legge de sterkeste føringene på det konkrete innholdet i kvinnes program. Hva slags kurs tilbys av voksenopplæring og andre samarbeidspartnere? Hvor arbeidsrettede er disse? Foregår kvalifiseringen på heltid? Hvordan er tilgangen til praksisplasser? Har programrådgiverne økonomisk og praktisk spillerom til å iverksette og utvikle tiltak tilpasset hver enkelt deltaker, eller er det oftest standardiserte tiltakspakker som tas i bruk? Kvinnene har også et liv utenfor introduksjonsprogrammet, som uunngåelig vil prege progresjonen i og opplevelsen av kvalifiseringsløpet. Barnefødsler, egen og familiens helse, omsorgsarbeid i familien, bekymring for barn og familie som fortsatt befinner seg i konfliktsoner og flyktningleire, preger kvinnes liv, deres evne til og motivasjon for heltids kvalifisering i Norge.

I intervjuene har vi stilt direkte spørsmål til både programrådgivere, lærere og deltakere om de opplever at det er forskjeller i menns og kvinnes introduksjon. Vi har også sett på et utvalg individuelle planer. Får menn og kvinner ulike typer program? Finnes det systematiske forskjeller i det kvalifiseringstilbudet menn og kvinner får, som kan forklare de forskjellene vi ser i utfall etter fullført program?

Det generelle mønsteret er at både programrådgivere og deltakernes umiddelbare respons er at det ikke er store forskjeller. Særlig de delene av introduksjonen som foregår på skolen, er nokså like for kvinner og menn, hevdes det. Likevel oppstår det forskjeller i mannlige og kvinnelige intro-deltakeres hverdagsliv og progresjon gjennom programmet. Flere faktorer spiller inn som vi vil diskutere nærmere nedenfor. Kvinner og menn kan bringe med seg ulik kompetanse og ha ulike behov, ønsker og mål for kvalifiseringen. Programrådgivere kan også tendere til å foreslå aktiviteter for kvinner som de har erfart at andre kvinnelige deltakere har ønsket. Selv om målsettingen er å tilby like gode program for kvinner og menn, kan prinsippene om individuell tilpassning og brukermedvirkning medføre ulikheter i programinnhold. Dette er i seg selv ikke nødvendigvis problematisk, men kan bli det hvis resultatet er systematiske skillelinjer

i hvilken grad introduksjonsprogrammet bidrar til å kvalifisere henholdsvis menn og kvinner til arbeid eller videre utdanning.

Livet utenfor introduksjonsordningen påvirker også kvalifiseringen, og det kan gjøre dette på ulike måter for kvinner og menn. I mange av disse familiene inntar menn og kvinner ulike roller i familielivet, der kvinnene tar en større del av ansvaret for barn og husarbeid. Biologiske forskjeller spiller også inn ved at mange av kvinnene blir gravide og føder barn i programtiden, noe som medfører lange fravær og avbrudd i kvalifiseringen.

Nedenfor vil vi først skissere de vanligste tiltakene og arbeidsmetodene i introduksjonsarbeid overfor kvinner i vår målgruppe. Deretter diskuterer vi mulige kjønnsforskjeller i intensiteten i programmet og viser blant annet at mange kvinner i praksis ikke har heltidsprogram. Til slutt diskuterer vi hvordan sykefravær og foreldrepermisjon bidrar til forskjeller i kvinners og menns progresjon i programmet.

3.1 De vanligste tiltakene og arbeidsmetodene

I dette avsnittet skisserer vi de vanligste tiltakene og arbeidsmetodene kommunene benytter overfor kvinner med liten eller ingen skolebakgrunn og store omsorgsoppgaver. Vårt inntrykk er, enkelt sagt, at et typisk program består av norsk med «nogo attåt». Hvor omfattende disse tilleggskomponentene er, varierer mellom kommunene. De fleste får nok en form for praksis, men omfanget og kvaliteten er sterkt varierende. Den vanligste formen for praksis for kvinner i vår målgruppe er såkalt språkpraksis, altså praksis som i første rekke er tenkt å skulle være en arena for norsklæring. Arbeidspraksis er mindre vanlig for denne gruppen. I enkelte kommuner får kvinnene verken språkpraksis eller arbeidspraksis. De fleste kommunene tilbyr også en eller annen form for kursopplegg utover de rene språkkursene. Dette kan både være yrkesrettede kurs og kurs eller grupper som er orientert mot samfunnsdeltakelse, helse, foreldreskap, eller som ganske enkelt presenteres som trygghetsskapende arenaer. I de fleste kommunene betyr dette at voksenopplæringen blir den mest sentrale arenaen for kvinnenes introduksjon.

Norskkurs

For de aller fleste kvinner med lav eller ingen utdanning starter introduksjonsløpet i Norge med *norskundervisning* på spor 1 i regi av kommunale eller private voksenopplæringsinstitusjoner.¹² I flere kommuner observerer informantene en tendens til at

¹² I de kommunene vi har besøkt, er norskopplæringen differensiert slik at det finnes egne grupper for analfabeter og personer med lite skolebakgrunn. Fra tidligere undersøkelser (Kavli, Hagelund og Bråthen

kvinner oftere følger spor 1-undervisning fordi de har mindre medbrakt utdanning og skoleerfaring enn menn. Registerinformasjon om befolkningens høyeste utdanning er usikker når det kommer til innvandrerbefolkningen. Statistisk sentralbyrås siste levekårsundersøkelse i de ti største gruppene av innvandrere i Norge bygger imidlertid på personlige intervjuer og viser at kvinner gjennomgående har lavere utdanning enn menn i de aller fleste landgruppene som er inkludert (Blom og Henriksen 2008).

Spor 1-undervisning er tilrettelagt for deltakere med liten eller ingen skolegang. Mye vekt legges på å utvikle strategier for læring, på muntlig trening og på grunnleggende lese- og skriveferdigheter. Progresjonen er langsom. Det kan være gode grunner til at progresjonen er langsom på dette sporet. Flere av lærerne understreker hvor langt lerret mange av deltakerne har å bleke: «Å lære å lese en timeplan kan ta ett år. Noe av det viktigste vi gjør på spor 1, er å lære dem slike praktiske ting», sier en lærer. Men i og med at progresjonen er langsom, og mye tid brukes på å tilegne seg grunnleggende læringsstrategier og ferdigheter, vil mange kvinner ved programslutt ha nådd kortere i språkopplæringen enn menn som typisk ankommer med noe mer skolebakgrunn i bagasjen. Det de har lært, kan være av stor verdi for dem selv, men de kan like fullt ha langt igjen til arbeidsmarkedet etter fullført program. En fembarnsmor fra Somalia forteller: «Jeg har fått mye bedre forståelse av norsken, skriftlig og muntlig. Før måtte jeg be om hjelp av naboer og slikt når jeg fikk brev og sånn. Nå greier jeg meg selv med bare ordboka. Jeg synes jeg har vokst mye». Også flere lærere understreker at selv de med svært lav progresjon lærer språk og samfunnsforståelse som har stor betydning for deres selvfølelse, evne til å følge opp egne barn og deres forståelse av det norske samfunnet.

Fordi vår målgruppe har svake norskferdigheter og lite skolebakgrunn, vurderer programrådgiverne og/eller lærerne det ofte slik at disse deltakerne vil trenge tid på skolebenken før språk- eller arbeidspraksis på en ordinær arbeidsplass er hensiktsmessig. Dette er en oppfatning de ofte deler med kvinnene selv: «Jeg måtte lære meg det norske språket siden det er nøkkelen til det andre jeg skulle lære meg», forklarte den somaliske fembarnsmoren sitert over. Blant kvinnene vi intervjuet, uttrykte flere at de gjerne ville gå på skolen og lære mer norsk før de følte seg klare for arbeidslivet. Mange har mistet muligheten til skolegang på grunn av krig, flukt og fattigdom – og nå som de har muligheten, vil de gjerne gå på skole. De ser verdien av og vil lære å lese og skrive. Som vi skal komme nærmere tilbake til i kapittel 7, kan derimot motiva-

2007) vet vi at dette ikke er tilfelle i alle kommuner, men avhenger av at de lokale voksenopplæringene har et stort nok elevgrunnlag til at slik differensiering lar seg gjennomføre. På mindre skoler må man i stedet sikte mot å få til den nødvendige differensieringen innenfor rammene av en felles klasse. Det vil også være variasjon i hvor store klassene er, og i Oslo har det skjedd en endring de siste årene i retning av flere elever i hver klasse (Djuve og Kavli 2010). Noen steder vil det være egne klasser for intro-elever, men vårt inntrykk er at det er vanligere at intro-elevene går sammen med andre elever med tilsvarende språklig og utdanningsmessig utgangspunkt.

sjonen for arbeidspraksis være mindre. En (tidligere) analfabet sier: «Det som er bra med praksis, er at man jobber og får erfaring med å jobbe. Det som er ulempe, er at de skriver eller leser ikke der, og derfor er det best å være på skole». I tillegg føler mange usikkerhet overfor norsk arbeidsliv, både fordi de har lite erfaring med lønnet arbeid, og fordi de har lite skolebakgrunn og svake norskkferdigheter. Skolen oppleves i denne sammenhengen som en tryggere arena enn arbeidslivet. I så måte er det en risiko for at deltakere blir sittende for lenge på skolebenken i forhold til hva som kunne vært optimalt ut fra et yrkesrettet løp, fordi det oppleves som tryggere og enklere.

Selv om et visst språklig nivå nok kan være både ønskelig og nødvendig før man går ut i praksis i arbeidslivet, er det like fullt paradoksalt at den gruppen som er minst vant med å sitte på skolebenken, synes å tilbringe mesteparten av tiden sin i klasserommet. Dette handler ikke bare om at norskkurs er nødvendig før de er klare for andre typer kvalifiseringsaktiviteter, men også om mangel på tilpassede tiltak utenfor klasserommet.

Språk- og arbeidspraksis

Det er stor variasjon i hvordan den praksisorienterte delen av introduksjonsprogrammet er organisert. Flere av voksenopplæringssettene har etter hvert etablert norskkurs der språkpraksis er en integrert del av opplæringen. Ved disse settene er det lærerne som har ansvar for å følge opp elevene i praksis, noe som gir god mulighet både for å kvalitetssikre praksisplassen og for å ta med erfaringer fra praksis inn i klasserommet. Andre steder er det programrådgivere som har ansvar for å følge opp språkpraksis. Det kan skilles mellom språkpraksis på en arbeidsplass og språkpraksis som foregår gjennom praktisk orienterte grupper opprettet spesifikt for kvalifiseringsformål (f.eks. en kantingruppe som driver kantine på norsksenteret). Ved minst én skole er praksisoppbygget nå nedlagt, slik at ingen av deltakerne i introduksjonsordningen har tilbud om norskopplæring i kombinasjon med praksis. Når det gjelder arbeidspraksis, er kravene til norskkferdigheter gjerne høyere. I den gruppen vi ser på her, vil det være et betydelig antall som aldri får verken språk- eller arbeidspraksis på en ordinær arbeidsplass som en del av sitt program, se også kapittel 2. Noen deltar imidlertid i mer praktisk anlagte kurs internt på voksenopplæringen eller i regi av introduksjonsordningen. Noen steder gis språkpraksis i samarbeid med frivillige organisasjoner – i en besøkskommune driver for eksempel Røde Kors Internasjonal Kafé der de fleste av deltakerne i denne målgruppen har vært involvert i arbeid med matlaging, rydding og rengjøring.

I noen kommuner påpekes det at kvinner i mindre grad enn menn får praksis i arbeidslivet. Det er flere grunner til dette. Ofte stilles krav om et visst nivå på norsken, for eksempel norskprøve 2 muntlig, før deltakerne slipper ut i arbeidslivet. En del kvinner når aldri det nivået i norskkferdigheter som kreves for å få en praksisplass. I noen kommuner oppfattes menn som mer fleksible fordi de i mindre grad skal hente barn i barnehage osv., dermed vurderer man at det er en del praksisplasser som passer bedre

for menn enn for kvinner rett og slett på grunn av arbeidstiden. Og om kvinner får praksisplasser, kan dette være praksisplasser med kortere dager eller over kortere tidsrom slik at totaltiden i praksis blir kortere. I andre kommuner spiller nok denne typen vurderinger en mindre rolle. Flere programrådgivere og lærere forteller at de forsøker å bevisstgjøre deltakerne på at mann og kone må dele på ansvaret for barna dersom begge skal kunne delta i program; noen steder fortelles det at barnehagepersonale er bevisste på å ringe fedrene om barna blir syke, etc. En annen sak er at familiegjenforente kvinner gjerne har menn i ordinært arbeid (på grunn av forsørgerkravene i utlendingslovgivningen), noe som kan bidra til at mannens behov for å rekke arbeidet prioriteres over kvinnens behov for å rekke praksisen. Stort sykefravær eller graviditet kan også gjøre at programrådgiverne og/eller NAV kvier seg for å sende deltakerne ut i praksis, særlig på ordinære arbeidsplasser; mye fravær hos praktikanten kan skape mistillit hos arbeidsgiver og ødelegge for muligheten til å få praksisplasser i samme bedrift i framtiden. Når tilgangen på praksisplasser er knapp, vil man gjerne forbeholde disse for de deltakerne man mener best kan nyttiggjøre seg denne typen erfaring.

Det er en nærmest unison enighet blant programrådgiverne om at praksis, og gjerne på et tidlig tidspunkt i kvalifiseringsløpet, er et effektivt tiltak for vår målgruppe. Mange av lærerne har også erfart at språkpraksis er et godt tiltak, også for deltakere som snakker svært lite norsk. Andre lærere har et mer avventende forhold til praksisen og mener at det er lite å hente fra praksis før elevene har et grunnleggende ferdighetsnivå i norsk. Flere peker også på at kompetansen på praksisplassene i å veilede på en slik måte at det gir språklig læring, kan være svært dårlig. Som en av lærerne formulerte det: «Det hjelper ikke mye om de er på praksis for å snakke, når de kommer tilbake til meg og verken kan sette ord på hvilke redskaper de har brukt, hva de har gjort, eller hva de har lært». For deltakere med behov for spesielt tilrettelagte praksisplasser kan dette bli en ytterligere barriere som gjør at de ikke får praksis i det hele tatt. Det synes som at de ulike vurderingene av hvor egnet praksis er for vår målgruppe, henger sammen med ulike forståelser av hvilken funksjon praksis har i opplæringen. Mens noen lærere vektlegger at praksis er en læringsstrategi som ligger tettere opp til det denne elevgruppen er vant til (ofte å lære gjennom å arbeide sammen med andre), og som derfor kan gi bedre resultater, forstår andre lærere praksis som en arena der elevene skal praktisere det de allerede har lært i klasserommet. En ulempe med den siste tilnærmingen er at en del elever har svært lav progresjon ved tradisjonell klasseromsundervisning.

Yrkesrettede kurs

I flere av de kommunene vi besøkte, framhevet programrådgiverne yrkesrettede kurs eller fagkurs som gode tiltak for denne målgruppen. Dette er gjerne kurs som er orientert mot en videre karriere som assistent i helsesektoren, i barne- og ungdomsarbeid, kantine eller i rengjøringsarbeid. Man kan for eksempel legge undervisningen

til et sykehjem noen dager i uka og delta i arbeidet på avdelingene under veiledning av en sykepleier. «Det er status å klare slike kurs. Det gir tro på seg selv, og de er godt kjent blant lokale arbeidsgivere», sies det i en kommune. En annen lærer sier: «Jeg har nå jobbet ett år med et av disse lavterskelkursene. Det er et barnehageassistentkurs med fem dager i uka praksis og norsk. Dette kan fungere veldig bra for disse kvinnene. Det er formidabel utvikling i løpet av året. Alle har hatt en bratt læringskurve, selv om ikke alle vil få jobb etterpå».

Noen programrådgivere påpeker det paradoksale i at man kun presenterer kvinnene for kurs som leder til lavt betalt omsorgsarbeid. «De har nok omsorgsarbeid hjemme». Mot dette argumenterer andre med at slike kurs tar utgangspunkt i kompetanse kvinnene har, i noe de føler de kan, og at betalt arbeid uansett vil gi dem mer selvstendighet. Andre programrådgivere påpeker at dette er bransjer der det er små eller ingen sjanser for at deltakerne noensinne skal få fast arbeid. Fast arbeid i helsesektoren krever fagutdanning. I barnehagesektoren taper deltakerne også ofte kampen om fast ansettelse for norske søkere med fagutdanning. I Oslo har sykehjemmene dessuten innført krav om norskferdigheter på norskprøve 2-nivå, og tilsvarende regler er innført for kommunalt renholdsarbeid og vurderes i barnehagesektoren. De deltakerne som får arbeid i helse- og omsorgssektoren, får gjerne tilbud om ekstravakter med mye jobbing i helger og på kvelder. Dette innebærer lite familievennlige arbeidstider, særlig for enslige forsørgere, men også en type arbeidssituasjon der det er vanskelig å oppnå en inntekt på nivå med ordinært heldagsarbeid.

Tilpasning av innholdet i programmet avhenger i stor grad av hva slags tilbud programrådgiverne har mulighet til å legge inn i de individuelle planene. Her setter økonomien og bemanningssituasjonen i introduksjonsordningen grenser. Noen kommuner har relativt stort spillerom til for eksempel å kjøpe inn tjenester internt, mens andre rapporterer at de har liten eller ingen mulighet til å kjøpe inn spesielle kurs eller liknende utover det voksenopplæringen og NAV tilbyr. Mangel på leverandører som har adekvate opplegg for denne målgruppen, er en annen begrensning. I tillegg må kommunene ta høyde for at sammensetningen av deltakere kan endre seg. I en av kommunene vi besøkte, hadde de utarbeidet et matlagings- og kantinekurs i programmets regi med gode resultater. Flere av kvinnene fikk jobb etterpå eller startet for seg selv. Så endret deltakergruppen seg, og det kom en stor gruppe kvinner som stort sett hadde laget mat over åpent bål, hadde disponert ett eller to kokekar og var vant til svært få typer matvarer. Kursopplegget som var utarbeidet, måtte endres betydelig. Spekteret av yrkesrettede kurs som er tilgjengelige, er uansett relativt snevert de fleste steder, og for deltakere med andre yrkesambisjoner kan tilgang på relevante kurs være begrenset.

Ikke arbeidsrettede tiltak og trygghetsarenaer

Mange kommuner tilbyr mindre kurs og grupper for denne målgruppen som ikke er direkte arbeidsrettede. Vanlige temaer er foreldreveiledning, husholdningsøkonomi og helse. Omfanget av disse tilbudene varierer fra en enkelt seanse til ukentlige samlinger over et semester. Noen av tilbudene har først og fremst som formål å være nettverksbyggende og kan fungere som trygghetsskapende arenaer. Sykurs og mor-barn-grupper er eksempler på dette. Den direkte relevansen for norsk arbeidsliv er liten, men i flere av kommunene vi besøkte, hevdes det at slike opplegg har en god effekt for disse kvinnene. «Disse kursene skaper en myk overgang for folk», argumenteres det i en kommune, «mange er on the edge psykisk, og da kan dette være en fin måte å komme inn i skolehverdagen på. Det skaper relasjoner mellom kvinnene også».

En del av disse tiltakene er kjønnsdelt. Dette gjelder åpenbart mor-barn-grupper, men også håndarbeidsgrupper eller trimopplegg kan være kjønnsdelt. Begrunnelsen er ofte at egne kvinnearenaer kan være viktig for å få i gang gode samtaler om sensitive temaer som helse, foreldrerollen i Norge, kjønnsrelasjoner og familieplanlegging. Disse tiltakene oppleves som svært verdifulle, både av programrådgivere, lærere og deltakere, men de bidrar like fullt til et bilde av ulikheter i menns og kvinners introduksjonsprogram.

Grunnskole

I introduksjonssammenheng skiller det gjerne mellom arbeids- og utdanningsrettede tiltak, der sistnevnte tar sikte på å kvalifisere deltakerne til videre ordinær utdanning. For deltakere med lite skolebakgrunn vil det å ta grunnskole være et tiltak som gjør det mulig å fortsette med videregående opplæring når programmet er over. En tredel av intro-deltakerne har ikke fullført grunnskoleutdanning når de begynner på program (IMDi, personlig kommunikasjon). Likevel er det bare 9 prosent som tar grunnskolekurs som en del av programmet.

I de fleste kommunene vi besøkte, var vurderingen at grunnskole var mest aktuelt for yngre mennesker uten mange barn (ett barn ble nevnt som en maksimumsgrense). Grunnskoleløpet vurderes som krevende med mye lekselesing, noe som kan være vanskelig å kombinere med store omsorgsoppgaver i hjemmet. Grunnskole med påfølgende videregående og eventuelt høyere utdanning vil ta mange år, og mange vil også selv heller ut i jobb. «Et typisk grunnskoleløp er kanskje ett år på norsken og så to år på grunnskole. Det er veldig bra progresjon. Men det er jo ikke noe poeng hvis man ikke tenker seg videre på videregående. Det er vanskelig å anbefale så lange løp for kvinner med barn. Skal det gå, må de ha mye støtte fra familien og helst ikke være for gamle», sier en lærer.

I en kommune sa programrådgiverne at deres hovedoppgave var å få deltakerne ut i arbeid. Fra kommunens side er det ikke nødvendigvis ønskelig at deltakerne fortsetter i et grunnskoleløp, siden det vil medføre mange år uten evne til selvforsørging. I denne kommunen opplevde programrådgiverne at lærerne på voksenopplæringen var veldig opptatt av at deltakerne skulle fortsette i grunnskoleopplæring, og at deltakerne i noen grad ble påvirket av dette.

3.2 Intensitet og tilpasning

Introduksjonsprogrammet skal være et heltidsprogram. Da ordningen ble introdusert, argumenterte departementet blant annet med at deltidsløsninger måtte innebære lavere introduksjonsstønad og dermed større avhengighet av supplerende sosialhjelp, noe som ville stå i motsetning til reformens ambisjon om å skape et alternativ til sosialhjelp. Videre: «Dersom en åpner for det, kan deltakelse på deltid lett bli en hovedregel, med fare for stagnasjon og innlåsing i programmet». Løsningen på deltakeres problemer med å kombinere heltidskvalifisering med for eksempel helseproblemer eller store omsorgsoppgaver skal i stedet løses gjennom tilpasning av programmet der for eksempel terapi eller behandlingstimer eller oppbygging av sosialt nettverk kan legges inn (se Ot.prp. nr. 28 (2002–2003), s. 54–55). Forskriftene åpner mellom annet for at deltaker med omsorgsansvar som en del av sitt program «følger opp barn eller andre vedkommende har omsorg for ved å delta i deres legebeseøk, behandling, tiltak eller ved å medvirke i den oppfølgingen familiemedlemmet får av kommunen eller frivillige organisasjoner» (H20/05 pkt. 4.1.1.). Det er grunn til å forvente at deltakere som har behov for store elementer av slike tilpasninger i programmet, oftest vil ende opp med et mindre arbeidsrettet program, og dermed mindre sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning etter fullført program. Kvinnene søkelyset rettes mot i denne rapporten, har gjerne oftere enn andre deltakere behov for slike tilpasninger både når det gjelder programmets intensitet og innhold. Noen av disse tilpasningene skjer åpent og regulert, andre mer indirekte og skjønnsbasert.

Barrierer mot (full) deltakelse?

Kvinnene i den gruppen vi her er opptatt av, har store omsorgsoppgaver i hjemmet. Vi kan kjenne igjen dobbeltarbeidstematikken fra norsk likestillingsdebatt. «Det er dobbelt jobb for en kvinne sammenliknet med for en mann», sier en trebarnsmor, «fordi jeg har barn og mye som skal gjøres etter at hele dagen i introduksjonsprogrammet er over». «Barna blir en ekstra jobb ved siden av skolen. Det er vanskelig å få tid til å gjøre lekser, men noen ganger gjør jeg det på skolen», sier en alenemor med tre barn.

Dette kan forsterkes av mangel på for eksempel bil og andre ressurser for å håndtere tidsklemma. En programrådgiver sier: «Utfordringen er å få hverdagen til å gå i hop. Når du har store omsorgsoppgaver, barn som skal hit og dit, og kommunen eller NAV som krever at du skal hit og dit. De fleste vil, men jeg føler de blir hindra av at de ikke har bil, ikke har barnehageplass, ikke tilsyn til barna etter skolen. De føler det er mange oppgaver de ikke får gjort. Så tror jeg også det er mye den tradisjonen at de skal være hjemme og ta seg av barn og lage mat – det er jobben». Mange av kvinnene snakker om at de er slitne, særlig mot slutten av lange skoledager. «Hva har du likt dårligst på introduksjonsprogrammet?» spurte vi en seksbarnsmor. Hun svarte: «Det tar lang tid. Vi slutter kl. 15.30. Etter kl. 14 er jeg for trøtt. Jeg klarer ikke å konsentrere meg fordi jeg tenker på alt jeg skal gjøre hjemme med hus og barn».

Mange av de familiegjenforente kvinnene har menn som allerede er i arbeidslivet. Det kan være vanskelig å få gjennomslag for at de yrkesaktive fedrene skal ta like stort ansvar for oppfølging av barn som mødre i introduksjonsprogram. I en kommune med mange familiegjenforente kvinner pekte programrådgiverne også på at barna ikke nødvendigvis var komfortable med å være alene med far, som de ikke hadde bodd sammen med på flere år.

I noen kommuner tas også utfordringen med tilpasning til religiøst begrunnede preferanser særlig opp. Dette kan være kvinner som nekter å ha praksis i enkelte typer bedrifter, for eksempler butikker som selger svinekjøtt, fordi dette går imot deres religiøse overbevisninger. Andre har mistet mulighet til praksis over uenigheter om lengde på hijaben. Blant de personene som har opplevd at deltakere nekter å ta imot tilbud om arbeidspraksis – og i noen tilfeller arbeid – på grunn av det de oppfatter som religiøse påbud, etterspørres en tydeligere tematisering av disse spørsmålene langt tidligere i programperioden enn når praksisplassen ligger klar. De mener at dette også vil gi anledning til å gå i dialog med deltakeren om gode løsninger og hente inn bistand og veiledning ved behov. I en kommune har de innledet et samarbeid med lokale imamer for å gi informasjon om hvordan religiøse påbud kan overholdes i ulike typer jobber.

Sist, men ikke minst, tematiseres også fysisk og psykisk helse i mange av intervjuene, både med lærere, programrådgivere og deltakere. Dårlig helse er en barriere mot aktiv deltakelse i programmet som vil ramme både kvinner og menn. Barn som er igjen i hjemlandet eller i transittland, ble likevel løftet fram spesielt for noen grupper av familiegjenforente kvinner. Et eksempel er en irakisk kvinne i midten av 40-årene. Hun kom til Norge gjennom familiegjenforening med sin mann og hadde med seg de yngste barna. De eldste barna var igjen i transittlandet. «Å komme hit (til Norge) – med nytt land og nytt miljø – var litt rart. Jeg har hatt to eller tre lærere – de er flinke. Når de snakker, så forstår jeg alt de sier. Men jeg glemmer fort på grunn av barna. Jeg ønsker å være sammen med dem. Jeg synes det er vanskelig å huske. Jeg tenker mye på dem og hvordan det går med dem.» Hun snakker ikke om lønnet arbeid under intervjuet og kommer stadig tilbake til situasjonen med barna. Mann og kone hadde i dette

tilfellet vært mange år fra hverandre før hun kom etter ham til Norge. Gjenforeningen med mannen var positiv, men innebar samtidig en ny splittelse av familien. Flere av programrådgiverne og lærerne tok opp liknende situasjoner og kommenterte hvordan mødre i denne situasjonen ofte kan ha «[...] hodet helt andre steder enn i Norge». Kvinner som gjenforenes med ektefellen i Norge uten at alle barna er med, kan ha store vansker med å følge undervisningen og bidra aktivt i planleggingen av programperioden.

Skjønnsmessige vurderinger og saksbehandleradferd

Hvordan barrierene mot full deltakelse i introduksjonsprogrammet forsøkes overkommet, vil variere både mellom kommuner og mellom lærere og programrådgivere i den enkelte kommune. En viktig årsak er at det er så stort rom for skjønn i utformingen av programmet (se også kapittel 3 om brukervedvirkning). Ett eksempel er hvordan oppfatningen om hva man skal blande seg opp i av fordelingen av oppgaver mellom mann og kone, varierer mellom programrådgiverne. Noen tar utgangspunkt i at kvinner *har* større ansvar for omsorgs- og husholdsarbeid enn menn. I en del tilfeller leder dette til et mindre intensivt program for kvinner fordi det er en forståelse for at kvinner bruker mye tid på å følge opp barna. I tillegg påvirkes enkelte programrådgivere også av hvilke muligheter de mener kvinnene har i arbeidsmarkedet, og i hvilken grad de synes tilbudet kommunen kan gi dem, er godt nok. En programrådgiver sier «Jeg hadde til å begynne med noen kvinner som hadde for mye å gjøre hjemme til å gå på intro. Da tenkte jeg – hva er best nå – å følge opp barna og ha noe overskudd til det, eller et intro-program som jeg til å begynne med ikke var særlig stolt av. Jeg var ikke enig i alt i programmet. Da var det av og til at jeg sa – ok – vi legger vekk noe av introtilbudet, og du får mer tid til å følge opp barna.»

Flere av programrådgiverne vi intervjuet, ga uttrykk for liknende oppfatninger når det gjelder deltakere med lav eller ingen utdanning og store omsorgsoppgaver. Veien fram til en jobb for mor framstår som svært lang – og i mellomtiden vokser barna opp i et nytt land og trenger hennes tilstedeværelse. Dette er også en sentral problemstilling for mange lærere. Flere sa at kvinner som kommer til skolen og åpenbart er slitne eller av ulike årsaker har vansker med å konsentrere seg, ofte får lov til å gå hjem igjen. Dette er fravær som sjelden registreres.

På den andre siden er det også mange eksempler på at programrådgivere tilstreber å gi dem som har langt igjen til arbeidslivet, «i hvert fall en smak på arbeidslivet før de er ferdige i program». En annen sier at det er viktig at kvinnene «lærer å skynde seg litt». Flere tematiserer også forventningen om at menn skal bidra hjemme like mye som kvinner. En av programrådgiverne forteller at hun pleier å kalle inn begge ektefellene til samtale og presisere at det er meningen at de skal dele dager med syke barn, ansvaret for å be seg fri for å følge barna til lege og andre oppgaver som medfører kortere fravær fra programmet. Vi finner også dette nedfelt i flere av de individuelle

planene vi har studert, der det er spesifisert for mannlige deltakere at en av aktivitetene er å følge opp egne barn på skole og i barnehage.

For å oppsummere ser det altså ut til at mange av de involverte i det offentlige apparatet skjeler både til deltakerens muligheter på arbeidsmarkedet (på kort og lang sikt) og hvordan de vurderer kvaliteten eller nytten av programtilbudet for den enkelte deltaker, før de bestemmer seg for hvor «streng» praksis det er rimelig å ha.

Variasjon i tilpasninger

Kommunene tilpasser programmet til deltakere med lav utdanning og store omsorgsoppgaver i ulik grad. Noen kommuner organiserer introduksjonsprogrammet slik at dagene legges opp med ordinær norskundervisning på formiddagen (gjerne sammen med ikke-intro-deltakere) og mer praktisk orienterte kurs og aktiviteter på ettermiddagen (særskilt for intro-deltakere). I disse kommunene er det er særlig i disse ettermiddagstidene at eventuelle tilpasninger gjøres. I andre kommuner blir rommet for individuell tilpasning innskrenket av at programmet består av lite annet enn skolebasert norskopplæring, der et (tilnærmet) heldagsprogram primært bygges opp av norskkurs og tid til lekser og egenstudier. Andre steder kan behov for tilpasning ivaretas gjennom tilrettelagte språkpraksisplasser.

Noen tilpasninger er tematiske. Det legges opp til bruk av trygghetsskapende tiltak, for eksempel kvinnegrupper eller sygrupper, som også er mindre slitsomme og teoretiske enn den rene klasseromsundervisningen. Det er likevel noe uklart i hvilken grad dette faktisk er individuelle tilpasninger, siden tilbudene ofte er felles for alle/mange deltakere. Mange av kommunene sliter med å tilby heldagsprogram til vår målgruppe. Dermed får kursene også noen ganger karakter av å være «fyllstoff».

Enkelte steder legges det opp til at kvinnene kan bruke programtid på skolen til å gjøre lekser, slik at de slipper å gjøre det hjemme der andre oppgaver står i kø. Problemet med å få gjort lekser hjemme var også noe flere av deltakerinformantene var opptatt av.

Det er svært vanlig at kvinnene i vår målgruppe ikke får et reelt fulltidsprogram. Dette er delvis et resultat av at det er vanskelig å finne egnede tilbud utover norskopplæring, samtidig som omfanget av norskopplæring varierer fra kommune til kommune. I mange tilfeller er også redusert program et resultat av en villet tilpasning, i form av å gi kvinner med små barn kortere dager. De får «snillere» tider, som det ble uttrykt i en kommune. Eller som det sies i en annen kommune, det «tilrettelegges til at de skal levere barn i barnehagen. Komme litt senere. Gå litt tidligere». Stort sett skjer dette uten at de manglende timene blir kompensert i form av lengre program, men én kommune tilbyr fri en dag i uka mot at de får lengre tid på program (men med noe lavere stønad). Dette er strengt tatt på kanten av loven, men representerer en interessant modell i lys av de mange kommunene der flere deltakere i praksis får deltidsprogram uten noen slik kompensasjon i form av forlenget tid. Det vanlige er nok at slik «snill»

tid ikke betraktes som fri fra program, men som en del av programmet som blir definert til å handle om oppfølging av barn i skole og barnehage.

Det er uklart hvor grensen går mellom å definere oppfølging av egne barn i form av (tidlig) henting i barnehage/skolefritidsordning som aktiv kvalifisering og det å få fri fra programmet. Loven gir stort spillerom for individuell tilpasning og vektlegger betydningen av å inkludere også kvinner med (stort) omsorgsansvar i programmet. Det er en vedvarende utfordring å finne den rette balansen mellom på den ene siden å gjøre tilpasninger som reelt muliggjør deltakelse i aktiv kvalifisering for kvinner i en strevsom livssituasjon, og på den andre siden sørge for at kvinner med barn får et programtilbud som er likeverdig med det andre deltakere får. Det er liten tvil om at en del av de tilpasningene som gjøres, i praksis gir kvinner en mindre arbeidsrettet kvalifisering sammenliknet med menn.

Tilpasninger gjøres også tematisk i programmet ut fra deltakernes egne preferanser for framtidig yrkesvalg, som framstår som nokså kjønnsstereotype. Her vil også deltakernes egne preferanser koblet med programrådgivernes forventninger om hva henholdsvis mannlige og kvinnelige deltakere ønsker, kunne forsterke hverandre. Vårt klare inntrykk, både fra intervjuer og gjennomgang av individuelle planer, er at det er et kjønnsdelt mønster i den tematiske vinklingen på menns og kvinners introduksjonsprogram. Arbeidsrettingen sikter i stor grad kvinner inn mot tradisjonelle kvinneyrker, særlig innen helse- og omsorgsarbeid og arbeid med barn og unge. Noen programrådgivere mener det er større spredning i hva menn gjør i programmet, enn i hva kvinner gjør. Dette er dels en avspeiling av variasjoner i kvinner og menns egne uttalte ønsker og mål. Omsorgsarbeid – sykehjem, barnehage, SFO osv. – dominerer kvinnenes ambisjoner, mens menn synes å ha et bredere spekter. I så måte framkommer et mønster som er konsistent med og dels forsterker velkjente mønster fra et generelt kjønnsdelt norsk arbeidsmarked (OECD 1998).

3.3 Progresjon, sykefravær og foreldrepermisjoner

En av de store forskjellene mellom menns og kvinners progresjon i introduksjonsprogrammet skapes av kvinners fravær knyttet til svangerskap og fødsel. Det er et gjennomgangstema i kommunene at mange av de kvinnelige deltakerne har opptil flere avbrudd i programmet grunnet barnefødsler. Dette synes særlig å gjelde familie-gjenforente kvinner, som i mange år har satt familielivet «på vent», og som dermed har mye å ta igjen når de endelig kommer til Norge. Studier viser at kvinner som flytter til Norge for å gjenoppta eller inngå ekteskap, raskere får barn etter ankomst enn kvinner som flytter sammen med sin familie eller alene (Lappegård 2000:33).

Foreldrepermisjoner

Introduksjonsloven gir rett til ti måneders permisjon i forbindelse med fødsel.¹³ Det påpekes fra flere kommuner at det oftest er illusorisk at kvinnene gjenopptar kvalifiseringen etter ti måneder fordi få barnehager tar inn barn under ett år, og fordi man ofte ikke får barnehageplass utenom hovedopptaket. De mange og lange avbruddene i forbindelse med familieførøkelser oppleves som problematiske fra kvalifiseringsapparatets side. En del norsklærere hevder at deltakerne blir dårligere i norsk mens de er borte, fordi de i liten grad praktiserer og er i kontakt med norsk språk under permisjonstiden.

En del kommuner velger derfor å bruke ressurser på å følge opp kvinnene under foreldrepermisjon, nettopp for å sikre at de opprettholder en viss kontakt med det norske samfunnet og kvalifiseringsapparatet mens de er i permisjon. I én kommune var flyktningkontoret både ansvarlig for introduksjonsprogram og for å saksbehandle sosialstønad for intro-deltakere i permisjon; de mente dette gjorde det lettere å følge opp kvinnene under foreldrepermisjonen. I andre kommuner fortelles det at de ikke har ressurser til å gi slik oppfølging under permisjon. De fleste har et ønske om å få dette til, men hevder at bemanningssituasjonen ikke tillater det. Slik oppfølging anses som fordelaktig for progresjonen i kvalifiseringen, og mange programrådgivere mener oppfølging kan gjøre det lettere å komme tilbake til aktiv kvalifisering etter permisjonen.

Oppfølgingen under permisjon kan ta ulike former og ha forskjellig omfang: I flere kommuner følges kvinnene opp under permisjon ved hjelp av telefoner og hjemmebesøk. En programrådgiver med ansvar for nærmere 50 deltakere forteller at dette er noe hun ikke har tid til, men sier: «Jeg skulle gjerne møtt dem oftere, snakket, hørt hvordan det går, og hva de tenker om tiden etter permisjonen. Kanskje det er noe de kunne gjøre i permisjonstiden». Nettopp dette, å opprettholde en eller annen form for kvalifiserende aktivitet under permisjonen, er hensikten med slik oppfølging. Økonomiske ressurser kan også settes inn med dette formålet. Noen kommuner velger for eksempel å bevilge midler til busskort og betale barnehageplass eller barnepark for større barn for å gjøre det lettere for mor å komme seg rundt, være aktiv og ivareta nettverk under permisjon. Dette vil ofte være en forutsetning for eksempel for å kunne gå i åpen barnehage. I enkelte kommuner har de gode erfaringer fra bruk av åpen barnehage med norskundervisning. En annen kommune har eksperimentert med ulike typer mor-barngrupper med norskopplæring på voksenopplæringen, men konkluderer slik: «De klarer ikke å ha fokus på norskopplæring med barna rundt. Vi må utvikle arenaer som ikke er så knyttet opp til konvensjonell undervisning». Babysang eller andre aktiviteter som mor og barn kan gjøre sammen, kan være hensiktsmessig i så måte.

¹³ I permisjonstiden gis det ikke introduksjonsstønad, jf. forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvanderers deltakelse i introduksjonsordning § 5-3 første ledd. Deltakerne kan i denne perioden søke om sosialhjelp ved behov.

Etter forskrift 2010-06-30 nr. 1056 som trer i kraft 1. september 2010, er ti uker av omsorgspermisjonen forbeholdt faren, gitt at begge foreldre deltar i introduksjonsordningen. Denne bestemmelsen hadde ikke trådt i kraft da vi samlet inn våre data. Fedre har også fått styrket sin rett til å ta ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote, når mor deltar i introduksjonsprogram (Ot.prp. nr. 56 (2008–2009)). Far kan dermed ta ut foreldrepermisjonen inntil 37/47 uker (ikke de tre ukene før fødsel og de første seks ukene etter fødsel som er forbeholdt mor), mens mor går tilbake til introduksjonsprogrammet. For enkelte familier kan dette innebære økonomiske fordeler ved at de da både kan få mors introduksjonsstønad og fars foreldrepenger, der alternativet ville vært å leve på fars arbeidsinntekt og eventuell sosialstønad. Det er foreløpig uvisst hvor mange familier som vil benytte seg av denne muligheten til å redusere «hullene» i kvinners introduksjonsløp. Det er også et spørsmål om når det er hensiktsmessig å komme tilbake i program etter en fødsel. I enkelte kommuner fortelles det om kvinner som kommer tilbake til program etter få måneder (for å ikke miste introduksjonsstønad), men som er så trøtete og ukonsentrert at de har lite utbytte av undervisningen.

Sykefravær

Det er langt større variasjon mellom kommunene med hensyn til hvorvidt de vurderer det ikke-graviditetsrelaterte sykdomsfraværet som høyt. Noen steder hevdes dette å ikke utgjøre noe problem. Andre steder oppleves sykefraværet som så høyt at det er problematisk for progresjonen i opplæringen. En del steder oppleves det også som problematisk at fastlegene har lite kunnskap om introduksjonsprogrammet og ofte sykemelder selv om det ville vært mulig å tilrettelegge programmet på en måte som ville muliggjort fortsatt aktiv deltakelse. En kommune framholder også at de ikke kan kreve sykemelding, siden introduksjonsordningen ikke gir refusjon gjennom folketrygden, men må forholde seg til legeerklæringer. Disse legeerklæringene holder svært ulik kvalitet, og det oppstår en del uenigheter mellom deltakere og programrådgivere om hvor stort fravær som egentlig kan begrunnes med utgangspunkt i en gitt legeerklæring.

Noen kommuner oppgir gode erfaringer med å tilrettelegge for tettere dialog mellom programrådgiver, sykemeldende behandler og deltaker. Da møtes partene for å diskutere muligheter for tilrettelegging, om sykemelding er nødvendig, osv. En kommune som hadde prøvd ut dette, hadde imidlertid opplevd at deltakerne selv har nektet å delta i slike samtaler. Flere kommuner forsøker også å få til en dialog med fastlegene i kommunen eller i hvert fall å nå ut til legene med bedre informasjon om hva deltakelse i program egentlig innebærer. Dette oppleves imidlertid som tidkrevende, blant annet fordi legene er vanskelige å få kontakt med.

En kommune fortalte at de oppfordret deltakerne til å be om «aktiv sykemelding» ved behov for lengre sykefravær. Dette innebar som regel at deltakeren deltok i norskundervisningen, men ikke hadde praksis og tilleggs kurs.

Introduksjonsloven omtaler verken muligheten for aktiv sykemelding¹⁴ eller gradert sykemelding. Dette tolkes i de fleste kommuner som at gradert sykemelding ikke er mulig i henhold til introduksjonsloven. I flere av besøkskommunene oppleves dette som et problem særlig når det gjelder denne gruppen kvinner. Mange programrådgivere og lærere mener for eksempel at gradert sykemelding ofte ville vært et bedre alternativ for kvinner under graviditet enn full sykemelding. Det er en vanlig erfaring blant programrådgiverne at kvinnene i introduksjonsprogram går ut i full sykemelding noen måneder før fødsel. Med gradert sykemelding kunne man opprettholdt kontinuiteten i norskundervisningen over lengre tid, mener flere programrådgivere.

I intervjuene mente flere informanter at legene sykemeldte for lett. Selv om en deltaker kan være for syk til å være i praksisplass en hel dag, kan hun godt være i stand til å følge fire timers norskundervisning. Ofte vil det være mer hensiktsmessig for deltakerne å følge i hvert fall norskundervisning enn å ikke delta i kvalifisering overhodet, hevder flere. «Det er et problem at det ikke finnes noen mellomting, enten er du helt med eller helt ute», sa en programrådgiver. Bruk av graderte sykemeldinger vil kreve samarbeid mellom programrådgiver, deltaker og behandler for å klarlegge individuell arbeidsevne og nødvendige tilpasninger. Også slikt samarbeid er i tråd både med trenden i det ordinære arbeidslivet der oppfølgingsplaner og dialogmøter skal foregå på bestemte «stoppunkter» i et sykemeldingsforløp. En av våre besøkskommuner benyttet slike trekantsamtaler i oppfølgingen av syke deltakere. Når dette lot seg gjennomføre, var erfaringen positiv, men det var en utfordring at slike samtaler ikke ble oppfattet som obligatoriske for deltakerne, og at noen derfor motsatte seg å delta.

Slik introduksjonsordningen nå fungerer, skal deltaker enten sykemeldes helt eller følge et heldagsprogram som er tilrettelagt for vedkommendes helsetilstand. Medisinsk behandling og trim kan for eksempel legges inn i programmet. Slik sett ligger det muligheter i programmet til å tilrettelegge for en form for deltidskvalifisering i praksis, der man dels følger det vi vanligvis forbinder med kvalifiseringstiltak, og dels ivaretar egen helse gjennom behandling og helsebringende aktivitet. Problemet er at slik tilrettelegging oppleves som ressurskrevende fra programrådgivernes side, og at det dermed krever en viss kapasitet og entusiasme fra hjelpeapparatets side. «Det kan være for lett å ta den enkle løsningen med å stoppe program i stedet for å tilpasse program mye individuelt», forklarer en programrådgiver, «en mulighet for deltidspogram

¹⁴ Aktiv sykemelding vil si at det ytes fulle sykepenger i inntil fire uker (kan utvides) til en sykemeldt som er under aktivisering og arbeidstrening hos arbeidsgiver. P.t. er forslag på høring om å avskaffe ordningen med aktiv sykemelding. Bakgrunnen er blant annet analyser som viser at personer med aktiv sykemelding kommer senere tilbake i arbeid enn personer med ordinær sykemelding. Aktiv sykemelding er økonomisk gunstig for arbeidsgiver og gir således ikke tilstrekkelige insentiver til å tilrettelegge for at arbeidstaker kan utføre deler av sine ordinære arbeidsoppgaver med en form for gradert sykemelding. Regjeringen ønsker i stedet å arbeide for økt bruk av gradert sykemelding, raskere oppfølging og mer vektlegging av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og arbeidstakers medvirkningsplikt.

kunne være en løsning i en del slike tilfeller». Et annet argument som ofte brukes for å forklare hvorfor man velger å stoppe program, er at man ikke ønsker at folk skal «bruke opp» programtiden sin på å være halvsyk og ukonsentrert.

3.4 Avslutning

Selv om de aller fleste informantene oppgir at det er stor grad av likebehandling mellom kvinner og menn i introduksjonsprogrammet, er det likevel mye som tyder på at tiden på programmet kan forløpe på ulikt vis for kvinner og menn. Fordi kvinner er overrepresentert på opplæringsløp med langsom progresjon, har de (sett under ett) nådd kortere ved endt programtid. Kvinner har dessuten hyppigere fravær grunnet sykdom hos barn, egne helseplager og særlig på grunn av graviditet og barnefødsler. Dette gir dårligere kontinuitet og progresjon i kvalifiseringen. En del rykker rett og slett tilbake til start etter permisjon. Programrådgiverne er av den klare oppfatning at (språk)praksis er et godt tiltak for denne målgruppen. Likevel er det fortsatt store lokale variasjoner i hvorvidt kvinner i vår målgruppe blir tilbudt praksis, og i så fall hva slags praksis de da får ta del i. Det er også store lokale variasjoner i hva slags opplæringstilbud vår målgruppe får utover norskopplæring. Kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver får kun unntaksvis plass på AMO-kurs eller ordinære (arbeids)praksisplasser. Dermed er de henvist til kommunale tilbud, enten i regi av norskopplæringen eller introduksjonsordningen. Det synes å være store variasjoner i økonomisk handlefrihet til å utforme alternative egne kurs eller praksistilbud fra kommune til kommune. Vi har videre observert at kvinner med lav utdanning og mange barn i mange tilfeller ikke får heltidsprogram. Dette har sammenheng med både manglende relevante tilbud og tilpasning til kvinnenens omsorgsoppgaver i den forstand at det stilles mindre omfattende og mindre strenge krav til deltakelsen enn det som loven legger til grunn. Alt dette kan føre til at kvinner i mindre grad enn menn får praksis og andre arbeidsrettede tiltak som en del av sitt introduksjonsprogram. Kvinner velger kjønnsstradisjonelt, men blir også presentert for kjønnsstradisjonelle alternativer i den arbeidsrettede kvalifiseringen. Helse- og omsorg, arbeid med barn, rengjøring og kantine preger det arbeidsrettede tiltaksrepertoaret.

Kapittel 4 Brukermedvirkning

Introduksjonsprogrammet er utformet for å bedre nyankomnes posisjon på arbeidsmarkedet gjennom et arbeidsrettet og intensivt kvalifiseringstilbud. Menn og kvinner skal ha lik rett og plikt til deltakelse og til den inntekten som følger av å delta. Hva «lik rett og plikt» innebærer, kan imidlertid være krevende å definere, blant annet fordi det er en målsetting at tiltakene skal tilpasses den enkelte deltakers ønsker og forutsetninger og utformes i samråd med deltakerne. En årsak til ulikhet i tilbud kan dermed være ulike ønsker hos deltakerne. For mange av kvinnene denne rapporten handler om, er det lang avstand mellom hvordan de selv så for seg sitt liv ved ankomst til Norge, og forventningene de møter i introduksjonsprogrammet. Programrådgivere og lærere i førstelinjetjenesten opplever ofte denne situasjonen som utfordrende – man skal lytte og legge til rette for medvirkning, men samtidig kontrollere, kreve og konfrontere (Hagelund 2007; Kavli mfl. 2007). Men hvordan balanserer man ambisjonen om brukermedvirkning med kravet om at tilbudet som gis, skal være arbeidsrettet, dersom kvinnene selv ikke ser for seg at de skal ha lønnet arbeid? Og hva med brukermedvirkningen i en situasjon der kvinnene ønsker arbeid, men der det er lang vei fram? Spørsmålet om hvordan kvinnene selv formulerer sine mål for programmet, tar vi opp i kapittel 6. Her retter vi søkelyset mot hvordan ulike aktører definerer og praktiserer brukermedvirkning, hvilke temaer som oftest er kilde til uenighet mellom deltakere og lærere og/eller programrådgivere, og hvordan ulike typer byråkrater møter ulike typer av deltakere innenfor de rammene programmet og ambisjonen om brukermedvirkning setter.

4.1 Brukermedvirkning – fra intensjon til praksis

Brukermedvirkning har blitt stadig mer sentralt i offentlig forvaltning. Medvirkningen kan finne sted enten indirekte gjennom at brukerne lar seg representere gjennom ulike former for brukerorganer, eller direkte i møtet mellom bruker og byråkrat. Vårt søkelys er rettet mot det siste. I forarbeidene til introduksjonsloven (NOU 2001:20) nevnes brukermedvirkning seks ganger, først og fremst i tilknytning til diskusjonen av om det skulle tegnes en bindende kontrakt mellom deltaker og kommunen eller ikke. Ideen om en bindende kontrakt ble det ikke noe av, men en individuell plan skal

være på plass for alle deltakere. I begrunnelsen heter det at «[d]et er vanskelig å tenke seg at et mangesidig og langvarig introduksjonsopplegg kan bli vellykket uten at det utformes i samarbeid med vedkommende deltaker.» På den andre siden ønsket ikke utvalget å gi den enkelte deltaker vetorett mot forslag til opplegg. I introduksjonsloven § 6 tredje ledd spesifiseres det derfor at planen skal utarbeides *i samråd* med den enkelte. At deltakernes medvirkning er viktig, presiseres flere steder. Mellom annet heter det at «[k]valifiseringen av nyankomne innvandrere bør skje etter individuelle planer. Ved utforming/utarbeidelse av kvalifiseringsplanen bør aktiv medvirkning fra innvanderers side søkes ivaretatt.» NOU 2001:20 s.5 En introduksjonsdeltaker skal med andre ord ha innflytelse over programmets mål og innhold, men siste ord ligger hos kommunen. I de aller fleste tilfeller betyr ”kommunen” i denne sammenheng den enkelte programrådgiver.

Blant dem som arbeider direkte med deltakere i introduksjonsprogrammet, er begrunnelsene for å prioritere brukernes medvirkning gjerne knyttet til fire forhold (Djuve og Kavli 2007). For det første finnes en forventning om at medvirkning gir *økt effektivitet*, for eksempel ved at deltakerne selv orienterer seg mot aktuelle arbeidsgivere eller innhenter informasjon om mulige utdanningsløp. Det vil si at det offentlige apparatet sparer tid på å la deltakerne involvere seg mer. For det andre er meningen å *øke kvaliteten* – her forstås brukermedvirkning som et middel for å oppnå en mer individuelt tilpasset kvalifiseringsplan. Det tredje er å tilføre deltakerne nødvendig *byråkratisk kompetanse*, altså en kompetanse i å orientere seg i det offentlige Norge. Den fjerde begrunnelsen er at opplevelsen av å ha innflytelse over egen kvalifisering kan *øke motivasjonen* hos deltakeren og troen på at egen innsats kan gjøre en forskjell. Mer overordnet løfter flere også fram brukermedvirkning som *en grunnleggende demokratisk rettighet*. Spesielt i et så intensivt og langvarig program som introduksjonsprogrammet blir brukermedvirkning ekstra viktig.

Når vi spør programrådgivere om hva brukermedvirkning innebærer for kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver, varierer perspektivene – og definisjonene. De følgende svarene var relativt typiske:

«En definisjon ... det er ikke noe jeg har tenkt mye på faktisk. Jeg *spør mange ganger* hva planene deres er – og forsøker å gi dem tid til å tilpasse seg nye omgivelser så de kan få grep om alternativene sine. Men du må spørre mange ganger ... og på ulike måter.»

«Mest av alt handler brukermedvirkning om å *lytte*. Du må høre etter hva de har å si [...] noen ganger kommer den viktigste informasjonen bare fram hvis du leser mellom linjene.»

«For meg handler det om motivasjon. Mange er vant til at noen forteller dem hva de skal gjøre, og i deres øyne er jeg en autoritet – en person med makt. For meg er

brukermedvirkning en lang prosess som starter på dag én [...] å få dem til å forstå at dette er ditt liv, det er du som må leve det.»

De fleste sier seg enige i at brukermedvirkning handler om at deltakerne i programmet skal ha et ord med i laget i saker som involverer dem. Å spørre hva deltakeren ønsker, og hvilke mål hun har, å ta seg tid til å lytte på svarene og å gi informasjon og veiledning som gjør det mulig for henne å velge, er tre poeng som mange nevner når vi ber dem om å definere brukermedvirkning. Brukermedvirkning handler imidlertid ikke bare om metodikk, men også om beslutninger. Dersom deltakeren ønsker et program som programrådgiveren mener vil være lite effektivt, er det da dårlig brukermedvirkning dersom programrådgiveren beslutter? Svaret på dette spørsmålet vil selvsagt variere avhengig av hvor omfattende uenigheten er, men det er mye som tyder på at deltakerens ønsker prioriteres svært høyt hos mange programrådgivere.

I en spørreundersøkelse blant programrådgivere i et representativt utvalg av norske kommuner i 2007 svarte 60 prosent av programrådgiverne at påstanden «Jeg lar av og til deltakerne få gjennomslag, selv om jeg er uenig» passet svært eller ganske godt på deres praksis. De øvrige svarte at påstanden passet dårlig med deres praksis (Kavli mfl. 2007:128). En årsak til variasjonen er ulik bruk av skjønn blant programrådgivere. Typisk vil noen ha en sterk tro på verdien av brukermedvirkning i seg selv, mens andre vurderer det som viktigere å komme raskt i gang med den type kvalifisering som programrådgiveren vurderer som effektiv. Også i 2010 er grensen for deltakernes innflytelse noe som diskuteres, og to programrådgivere vi intervjuet, illustrerer hver sin posisjon:

«Altså, min definisjon av brukermedvirkning er at de [deltakerne] alltid har siste ordet. Min jobb er å gi dem informasjon, men også å gi dem råd og veiledning. Men det er de som må treffe beslutningene.»

«Du er nødt til å formulere en forventning om at de involverer seg i de valgene de må gjøre om sin egen framtid. [...] Og likevel – noen ganger må du bestemme for dem – det kan ta for lang tid før de greier å ta stilling.»

Oppfatningene av hvem som skal ha det siste ordet i beslutningene, ser altså ut til å variere mellom programrådgiverne. Det er likevel ikke bare egenskaper hos programrådgiverne som påvirker samhandlingen mellom programrådgivere og deltakere. Vi ser at også egenskaper hos deltakerne har betydning for utfallet av samhandlingen. Selv om denne rapporten retter søkelyset mot kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver, betyr det ikke at vi dermed studerer en homogen gruppe programdeltakere. Det er for eksempel variasjoner i hvor sterke og hvor uttalte oppfatninger kvinnene har om hva programmet bør inneholde, og hvorfor. Der noen sier «jeg vet ikke», sier andre «jeg vil ...». Dette skaper ulike typer utfordringer for programrådgiverne, og hvordan de løser dem, handler både om egenskaper eller oppfatninger hos den enkelte rådgiver og hvilke rammer programmet har lokalt.

4.2 Betydningen av egenskaper ved deltakerne

Å legge til rette for brukermedvirkning kan bety ulike ting avhengig av hvilken type deltaker man har foran seg. Innenfor introduksjonsprogrammets målgruppe sluses de aller fleste inn i program (Henriksen og Kraakenes 2010). Som en konsekvens møter programrådgivere, lærere og andre involverte en svært bredt sammensatt gruppe av deltakere med ulikt utdanningsnivå, ulik familiesituasjon, arbeidserfaring og helse. Deltakernes mulighet for å involvere seg aktivt i å planlegge sin egen introduksjon vil dermed variere.

Deltakerne skiller seg også fra hverandre med tanke på hvor sterke meninger de har, og hvor sterkt de gir uttrykk for dem. Evnen og viljen til å fremme egne oppfatninger om hvordan programmet bør se ut, henger sammen med erfaring og utdanning, men også med personlighet. Noen av lærerne og programrådgiverne kommenterte at kvinner, spesielt i vår målgruppe, kan være mer varsomme i kommunikasjonen med det de opplever som maktpersoner, enn det som er vanlig blant menn. (Vi kommer nærmere tilbake til hvordan deltakerne beskriver målene sine, og hvordan de ser for seg at de best kan nå dem, i kapittel 6.)

En annen faktor som påvirker samhandlingsklimaet mellom deltakeren og programrådgiveren, er i hvilken grad de er enige i hva som skal være målet for kvalifiseringen, og hvilke virkemidler som er mest effektive for å nå det. Selv om deltakelse i programmet er obligatorisk, er innholdet i stor grad et tema for diskusjon og forhandlinger. Jo større uenighet det er om mål eller virkemidler, jo større er potensialet for konflikt. Under intervjuene med programrådgiverne er det dermed særlig to situasjoner som løftes fram som spesielt utfordrende når det gjelder brukermedvirkning: deltakere uten klare oppfatninger om hvor de vil, og deltakere med sterke ønsker om et kvalifiseringstilbud som er på grensen av eller utenfor rammen av det programmet kan tilby. Begge kategorier av deltakere finnes innenfor gruppen av kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver.

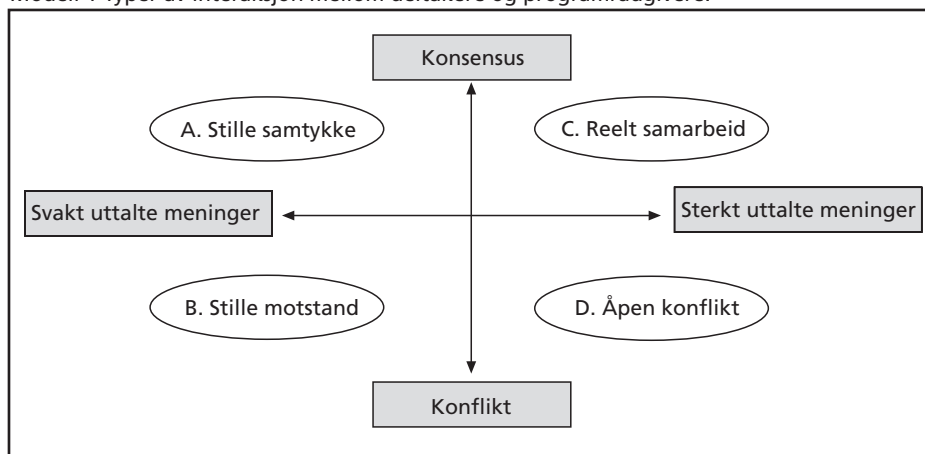
Ambisjonene om å ivareta deltakernes ønsker er høye blant mange av programrådgiverne vi intervjuet. Enkelte bruker derfor mye tid på å gi deltakere med svakt uttalte meninger individuell oppfølging slik at de i større grad selv kan stake ut kursen i programmet. En av kvinnene vi intervjuet, var tidlig i 30-årene og fra Somalia. Hun hadde tre barn og kom til Norge for å bli gjenforent med ektefellen. På intervjutidspunktet hadde hun bodd i Norge i nesten fire år, men deltok fortsatt i programmet på grunn av flere opphold som skyldtes barnefødsler og permisjoner. Vi spurte henne om kontaktpersonen hennes i programmet hadde spurt hva hennes mål var da hun startet. Hun svarte:

«Jeg var ikke sikker på hva jeg kunne gjøre da jeg kom hit. Bare at jeg ville jobbe – kanskje noe med barn ... eller matlaging. Vi [hun referer til programrådgiveren sin]

snakket om ulike jobber du kan ha i Norge, og han sa jeg burde snakke med folk jeg kjenner som har vært her en stund, og så at jeg skulle tenke med hjertet. Han sa det på den måten – tenk med hjertet. Jeg gjorde det og bestemte at jeg vil lære meg å jobbe på et gamle hjem. Men om det ikke går, er det greit med en barnehage også. Jeg kan gjøre mange ting ... tror jeg.» (Deltaker)

Hennes svar er likt mange av historiene vi fikk høre da vi stilte det samme spørsmålet. Usikkerhet først, men etter å ha fått anledning til å tenke seg om, en opplevelse av at det finnes ulike aktuelle alternativer. I et nøtteskall er det en slik utvikling mange av lærerne og programrådgiverne ønsker seg når de bruker tid på å finne ut av hva kvinnene vil ha ut av programtiden. Deltakerens utgangspunkt for å medvirke kan dermed beskrives ved hjelp av to dimensjoner: grad av uttalte meninger hos deltakeren (svak/sterk) og grad av enighet med deltakerens vurderinger fra programrådgivers side (konsensus/konflikt). Modell 1 viser fire typer av (stiliserte) utfall interaksjonen mellom programrådgiver og deltaker om programmets innhold kan ha.

Modell 1 Typer av interaksjon mellom deltakere og programrådgivere.



Blant deltakere med svakt uttalte meninger om mål eller innhold i programmet kan ett av to skje – enten treffer byråkraten blink og styrer deltakeren i en retning hun senere vil oppdage var riktig for henne (A. Stille samtykke). Alternativt greier ikke byråkraten å fange opp deltakerens ambisjoner og styrer henne i en annen retning enn det hun ønsker (B. Stille motstand). For deltakere som har, eller gradvis utvikler, meninger om programmet, vil samarbeidet være lettere jo større enighet det er mellom henne og programrådgiveren. Dersom partene er enige om hva som er målet, vil mulighetene for et reelt samarbeid være gode (C). Dersom deltakeren derimot ønsker et programtilbud som går på tvers av hva programrådgiveren mener hun kan tilby, vil det kunne lede til åpen konflikt (D).

4.3 Uenighet og løsningsstrategier

Det er liten tvil om at et introduksjonsprogram som er tilpasset den enkelte deltaker, vil være mer effektivt enn et program der den enkeltes behov, ferdigheter og interesser ikke er tatt hensyn til. Brukerens medvirkning og byråkratens skjønn er gjensidig avhengige av hverandre: God individuell tilrettelegging forutsetter at brukerens situasjon, kompetanse og preferanser belyses på best mulig måte. Dette kan vanskelig skje uten at brukeren selv bidrar. Samtidig vil programrådgivernes skjønn avgjøre hvor mye innflytelse brukeren skal få på tjenesteutformingen. Det kan være en utfordring for programrådgiverne å avgjøre *hvor mye* innflytelse de kvinnelige deltakernes egne prioriteringer skal ha, i hvilken grad man skal forsøke å *endre* kvinnenenes prioriteringer, og *hvor lang tid* det er rimelig å gi deltakerne til selv å komme fram til gode løsninger. Vi tar utgangspunkt i intervjuer av kvinnelige deltakere, lærere, ledere og programrådgivere og spør: Hva er de viktigste kildene til uenighet mellom bruker og byråkrat i introduksjonsprogrammet (avgrenset til denne undersøkelsens målgruppe), hvordan håndteres uenigheten, og hvilke implikasjoner kan for lite, eller for mye, brukermedvirkning ha for kvaliteten på introduksjonsprogrammet for kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver?

Innhold og intensitet – kilder til uenighet

Både programrådgivere, lærere og deltakere kan fortelle historier om uenighet. Et temaene som oftest leder til uenighet, er hva slags innhold programmet skal ha. Både ut fra intervjuene med deltakerne, lærerne og programrådgiverne ser det ut til at språk- eller arbeidspraksis er det temaet som oftest leder til diskusjoner. Skal programmet inneholde norskundervisning, arbeidspraksis eller begge? Og – ikke minst – når er det på tide å flytte kvalifiseringen ut av klasserommet og inn på arbeidsplassene? Nima fra Afghanistan nærmet seg slutten av programperioden og hadde nylig gått fra full tids norskundervisning til en kombinasjon av norskundervisning og arbeidspraksis når vi treffer henne. Hun har to barn i barnehage, er i midten av 20-årene og har aldri gått på skole før hun kom til Norge for å bli gjenforent med ektefellen.

Intervjuer: «Spurte programrådgiveren din hva du hadde lyst til å gjøre da du kom hit til kommunen?»

Nima: «Ja, og jeg sa skole. Til å begynne med sa de – ok. Men så måtte jeg ha arbeidspraksis. Jeg lærer mindre – vi bare jobber og jobber der. På skolen lærer jeg kanskje tre–fire ord hver dag. På jobb lærer jeg bare ett ord i uken. Skole er bedre.»

Nima kommer tilbake til vurderingen av arbeidspraksis versus skole flere ganger i løpet av intervjuet og legger vekt på hvordan hun forsøkte å unngå arbeidspraksis så lenge

som mulig, men til slutt ga etter. En annen deltaker fra Afghanistan, Suraya, beskriver hvordan hun oppfattet sin situasjon som enda mindre fleksibel når det kom til hva programmet skulle inneholde. Hun var også i midten av 20-årene da vi intervjuet henne, hadde to barn under seks år, kom til Norge for å bli gjenforent med ektefellen og hadde ingen tidligere erfaring verken med skole eller lønnet arbeid. Hun sier:

Suraya: «Stort sett, det eneste vi har vært uenige om, er arbeidspraksis. Jeg lærte mer på skolen og ville kombinere arbeidspraksis med norsktimer. Tre dager jobb og to dager skole, men de sa nei.»

Intervjuer: «Forsøkte du å overtale dem?»

Suraya: «Nei ... det kan du ikke. Det er ikke du som bestemmer. Det hjelper ikke å diskutere eller gi nye argumenter. De sier bare – ‘Du må’ og ‘Det er ikke noe mer å diskutere’. Så nei, jeg prøvde ikke å diskutere mer.»

På den andre siden finner vi også eksempler på deltakere som opplever stor innflytelse på programinnholdet. Aisha, en somalisk kvinne som nærmer seg slutten av programperioden, besvarer våre spørsmål om innflytelse på denne måten:

Aisha: «Du må bare si hva du vil, og hva du ikke vil. Han [programrådgiveren] har ikke sendt meg på arbeidspraksis, og hvis du ikke vil være på arbeidspraksis, kan du bare si det til dem. Du kan si nei.»

Ulike løsninger blant ulike byråkrater

Programrådgivernes respons på deltakere med sterke meninger som Aisha over varierer. I Aishas tilfelle la saksbehandleren stor vekt på hennes preferanser om at hun ikke ønsker å delta i arbeidspraksis eller i språktrening. Siden hun nærmer seg slutten av programperioden, har han strengt tatt dermed ikke oppfylt programmets ambisjon om at alle skal ha vært innom en form for praksis før de er ferdige. Flere av programrådgiverne vi intervjuet, la stor vekt på deltakerens ønske, også i tilfeller der deltakeren ikke ønsker arbeidspraksis. En av dem formulerte seg slik:

Noen ganger gir jeg meg selv om jeg vet det vil gi dem et mindre effektivt program. Men likevel, når du greier å argumentere deg ut av arbeidspraksisen og inn i et tredje år med norskundervisning – fordi du føler deg tryggere på den måten – så må du jo innrømme [rettet mot intervjueren] at det er brukermedvirkning. Det er jo det – og det [brukermedvirkning] er en bra ting. (Programrådgiver.)

Samtidig treffer vi også programrådgivere som utøver større grad av styring over programinnholdet og deltakernes planer for programperioden.

Mange deltakere har altfor ambisiøse planer som ikke kan realiseres i den tiden de har i programmet. De må få beskjed om hva som er realitetene. [...] noen ganger må vi ta deltakere ut av programmet. Men i hovedsak holder det at jeg forteller dem hvordan det må være. Da hender det jo at vi blir uvenner en stund, men det pleier å løse seg igjen etter hvert.

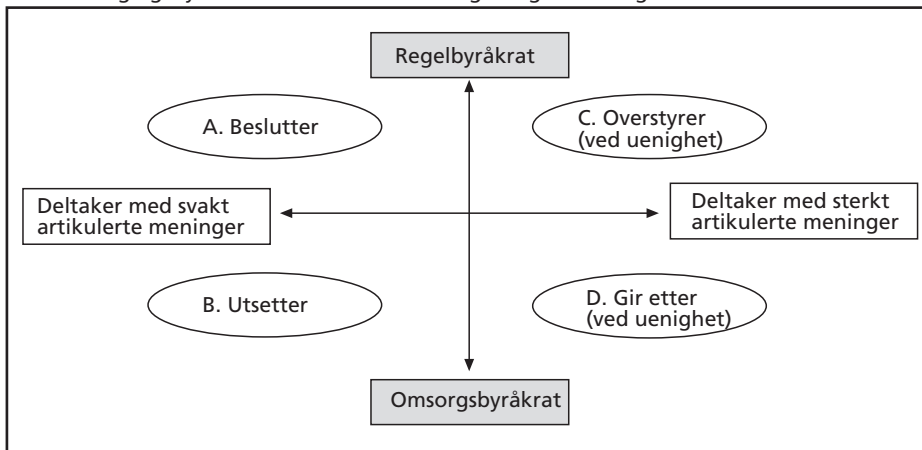
I modell 2 bygger vi videre på et utsnitt av modell 1 og skisserer mulige (ekstreme) utfall av møtene mellom programrådgiver og deltaker. Utgangspunktet er fortsatt deltakere med henholdsvis sterke eller svake meninger om programmet, men nå kombinert med byråkratttype. Vi har i en tidligere studie delt inn programrådgiverne i to hovedgrupper: *omsorgsbyråkrater* og *regelbyråkrater* (Djuve og Kavli 2006). På den ene siden har vi omsorgsbyråkraten som legger stor vekt på at alle saker er ulike, og bruker mye tid på å tilpasse programmet til den enkelte deltaker. Hun har typisk også stor motstand mot å overprøve deltakerens egne valg. På den andre siden har vi regelbyråkraten som legger vekt på å følge retningslinjene i programmet så presist som mulig. Hun lytter til brukernes meninger, men forhandler i liten grad om det hun oppfatter som regler og retningslinjer. Omsorgsbyråkraten kjennetegnes i større grad av at hun har en fleksibel forståelse av retningslinjene i programmet og en forhandlende relasjon til deltakerne.

En regelbyråkrat som møter en deltaker med få oppfatninger om egen kvalifisering, vil legge stor vekt på at tiden i programmet er knapp, og at det er viktig å komme i gang med kvalifisering så raskt som mulig. Han vil dermed være tilbøyelig til å utforme en plan på vegne av deltakeren og følge denne (Utfall A). Dersom deltakeren har mange og sterke meninger om hva kvalifiseringen bør inneholde, er utfallet avhengig av om programrådgiveren har samme vurdering som deltakeren av hva som er effektivt. Ved uenighet vil programrådgiveren overstyre deltakeren og prioritere det han ser som den raskeste veien fram mot arbeid på bekostning av brukermedvirkningen. Dersom arbeid ikke er realistisk på kort eller mellomlang sikt, vil regelbyråkrater like fullt være tilbøyelige til å overstyre deltakere med andre preferanser av hensyn til prinsipper om likebehandling og oppfylling av lovens regelverk (Utfall B).

De vi har omtalt som omsorgsbyråkrater, vil være tilbøyelige til å bruke andre strategier i møtet med deltakere som henholdsvis har sterkt eller svakt artikulerte meninger. Dersom deltakeren har vansker med å ta stilling til hva den individuelle planen bør inneholde, legger omsorgsbyråkraten så stor vekt på brukermedvirkning i den betydning at det er deltakeren som skal ha det siste ordet, at han utsetter utarbeidningen av en plan fram til deltakeren har fått bedre oversikt (Utfall C). I tilfeller der deltakeren har sterke meninger om hva programmet bør – eller ikke bør – inneholde, vil omsorgsbyråkraten være tilbøyelig til å gi etter for deltakerens preferanser, også dersom han mener at det gir et dårligere program (Utfall D).

Det er ikke åpenbart hvilke av disse fire strategiene som vil resultere i det beste introduksjonsprogrammet gitt en situasjon der deltakeren enten ikke formulerer opp-

Modell 2 Utfall av møtene mellom byråkrat og bruker, etter byråkratens tilnærming til bruker-medvirkning og styrken i brukernes artikulering av egne meninger.



fatningene sine om programmet, ikke har noen slike oppfatninger eller har meninger om programmet som ligger utenfor eller i grenseland av hva programmet åpner for. Å utsette beslutningen (C) kan være en god strategi dersom deltakeren ikke bruker (altfor) lang tid på å stake ut kursen på egen hånd og denne kursen viser seg å inneholde færre omveier fordi beslutningen om retning var veloverveid fra deltakerens side. Denne tilnærmingen brukes av en del programrådgivere i dag. Problemet med å utsette beslutninger er at det kan ta (for) lang tid å sette sammen et godt program, og at når deltakeren først har tatt en beslutning om hvor hun vil, blir det langt vanskeligere å nå målet fordi en del av tiden allerede er brukt opp.

Risikoen ved å gi etter for deltakerens ønsker i situasjoner hvor programrådgiveren mener det finnes bedre alternativer (D), er selvsagt et mindre effektivt introduksjonsprogram. Både langvarige utsettelse og *for* stor vektlegging av brukermedvirkning kan i prinsippet være i strid med bestemmelsene i lov om introduksjonsordning. Loven er tydelig på at det er kommunen som har siste ord dersom det ikke oppnås enighet mellom deltaker og programrådgiver.

Det skal samtidig sies at programrådgivere vi har intervjuet, som har gitt seg «mot bedre vitende», forteller at de av og til har kommet fram til at deltakerens vei til målet var like eller mer fornuftig. Å bestemme retning og innhold i programmet på vegne av deltakeren (A og B) ivaretar ikke programmets ambisjoner om at det er deltakerens egne mål som skal ligge til grunn med alle de positive effekter dette kan ha, mellom annet for deltakerens motivasjon. På lengre sikt kan det like fullt gi mer positive resultater å styre deltakere i retning av et programinnhold som erfaringsvis har god effekt, enn å involvere deltakerne i detaljer rundt utformingen av programmet. Small (2000) tar tak i dette poenget i sin studie av brukermedvirkning i helsetjenester og hevder at å bruke for mye tid på å snakke om valg kan ha en motsatt effekt av det som er intendert, fordi

deltakerne ikke har tilstrekkelig kunnskap verken om hvilke alternativer som finnes, eller hvilke konsekvenser de ulike alternativene har.

4.4 Avslutning

Å vurdere når deltakerne kan eller bør få gjennomslag – og når de bør eller må overstyres – er en viktig del av programrådgivernes skjønnsutøvelse. Lovverket legger rammer for denne skjønnsutøvelsen, men som vi har sett, er det fortsatt et stort rom for ulik praksis blant ulike byråkrater. Det må gjøres et valg i hvert enkelt tilfelle som balanserer viktigheten av et program som holder god kvalitet med de forventede positive effektene av at deltakeren er involvert og har reell innflytelse på sin egen kvalifisering.

Blant deltakerne markerer noen seg med sterke meninger, noen gir i liten grad uttrykk for meningene sine, og noen beveger seg i løpet av programperioden fra å si lite om hva de vil, til å formulere tydeligere krav eller ønsker. Mange av programrådgiverne og lærerne ser på nettopp denne prosessen fram mot å gi tydeligere uttrykk for egne oppfatninger som en svært viktig del av deltakernes læringsprosess. I de situasjonene der deltakeren ikke gir uttrykk for hva hun ønsker, håndterer noen programrådgivere dette ved å sette i gang den kvalifiseringen hun mener passer best. Andre vil være mer tilbøyelige til å utsette beslutningen, i det minste om andre typer programinnhold enn norskundervisning.

I den grad deltakerne og programrådgiverne som er intervjuet i dette prosjektet, gir uttrykk for uenighet, er det gjerne knyttet til balansen mellom skole og praksis. Det er et gjennomgående funn at mange av de kvinnelige deltakerne foretrekker skoleundervisning og ønsker mer av det. En mulig forklaring, utover ønsket om utdanning, er at undervisningssituasjonen oppleves som mer fleksibel og lettere å kombinere med omsorgsoppgaver, enn opplæring på ordinære arbeidsplasser. Vi har sett at programrådgivere håndterer slike preferanser for skole framfor praksis på ulikt vis – noen holder på ren skoleundervisning, andre krever at deltakerne i det minste skal få «en smakebit» på hva arbeidslivet innebærer.

Det er samtidig interessant å notere at slett ikke alle deltakere som har et tydelig mål, har behov for innflytelse over programmets innhold. De er opptatt av målet, men i mindre grad de ulike komponentene på veien dit. Boehm og Staples (2002) trakk en tilsvarende konklusjon da de fant at brukere og byråkrater hadde ulike oppfatninger av hva brukermedvirkning faktisk innebærer. Mens byråkratene la stor vekt på selve prosessen fram mot målet, var målet i seg selv klart viktigst for brukerne, enten det handlet om sysselsetting, bedre bolig, høyere inntekt eller annet.

Kapittel 5 Samarbeid

Samarbeid med andre kommunale og statlige aktører er avgjørende for at introduksjonsordningen skal bli vellykket. Deltakerne i introduksjonsordningen har behov for en lang rekke tjenester når de kommer til kommunen, og etter at de er bosatt. Noen av disse tjenestene er nødvendige for at nyankomne i det hele tatt skal kunne delta i introduksjonsordningen, slik som barnehage, bolig og helsetjenester, andre inngår som sentrale elementer i selve programmet. Den mest sentrale samarbeidspartneren er uten tvil den kommunale voksenopplæringen, som i alle våre besøkskommuner står for norskopplæringstilbudet i introduksjonsordningen.

IMDi hadde i 2008 og 2009 en målsetting om at 65 prosent av deltakerne i introduksjonsordningen skulle direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Også flere av kommunene har politiske vedtak om en viss prosent «suksess». For at slike mål skal kunne nås, er introduksjonsordningen avhengig av at ikke bare norskopplæringen, men også andre deler av det kommunale tjenesteapparatet fungerer. En av programlederne påpeker: «Vi må skape forståelse for at det er ikke Intro sitt ansvar: Kommunen har et felles ansvar, og da må alle bidra.»

Dette kapitlet behandler samarbeidsrelasjonene mellom ulike kommunale etater samt mellom introduksjonsordningen og den statlige delen av NAV som har ansvar for formidling til arbeidsmarkedstiltak (og arbeid). I tillegg til intervjuene som er gjennomført med programrådgivere, programledere og norsklærere på dette prosjektet, støtter vi oss på kvalitative intervjuer med ansatte i NAV i Oslo, Bergen og Trondheim samt en web-survey gjennomført blant saksbehandlere i den statlige delen av NAV i mai–juni 2010.¹⁵

5.1 Samarbeid med voksenopplæringen

Ulike organisatoriske løsninger i kommunene medfører ulike krav og utfordringer når det gjelder samarbeid. I noen kommuner er introduksjonsordningen og voksenopplæringen samlokalisert, mens andre steder er det betydelig reisevei. I noen kommuner er

¹⁵ Undersøkelsen er finansiert av fondet FARVE (Arbeidsdirektoratet). Rapporten fra prosjektet publiseres våren 2011, men FARVE har gitt tillatelse til bruk av enkelte data fra prosjektet også i denne rapporten.

introduksjonsordningen lagt inn i NAV, noe som har gitt nye muligheter, men også nye utfordringer. I Oslo er introduksjonsordningene organisert etter bydel, mens norskopplæringen (i hovedsak) er sentralisert på tre store skoler. Dermed får skolene mange introduksjonsprogram og programrådgivere å forholde seg til, samtidig som tilrettelegging for andre elevgrupper enn introduksjonsdeltakere – som er det store flertallet av elever i Oslo – nødvendigvis må få mye oppmerksomhet. Også rammebetingelser for øvrig spiller inn på samarbeidet. Dette kan for eksempel gjelde plassbegrensninger hos voksenopplæringen. Det kan være lettere å organisere et heldagstilbud – spesielt for de svakeste gruppene – dersom de ulike tilbudene i løpet av en dag kan foregå på samme sted. Noen steder er imidlertid kapasiteten på skolene så sprenget at de kjører flere undervisningsskift per dag, noe som gjør det uaktuelt å bruke skolebygget til øvrig kvalifiseringsvirksomhet.

I de fleste besøkskommunene har samarbeidet mellom introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen bedret seg etter hvert som introduksjonsordningen har satt seg. Flere programrådgivere opplever at det er utviklet en større samforståelse mellom «intro» og «VO» om at språkpraksis er en god arbeidsmetode, også overfor deltakere med lite eller ingen utdanning. I en kommune går programrådgiverne så langt som til å kalle det et paradigmeskifte blant lærerne. Endringen i lærernes entusiasme overfor språkpraksis som metode henger nært sammen med forståelsen av hvilken funksjon språkpraksis har: en praksisnær språkopplæring, en læringsstrategi eller en arena for å praktisere det man allerede har lært i klasseromsundervisning, jamfør beskrivelsen av dette i kapittel 2. I en annen kommune har imidlertid utviklingen gått feil vei sett fra perspektivet til de ansatte i introduksjonsprogrammet. I denne kommunen har voksenopplæringen lagt ned praksisklassene og tilbyr nå utelukkende ren skoleundervisning for deltakerne i introduksjonsordningen. Skolene rapporterer i hovedsak at samarbeidet om introduksjonsordningen er godt, men noen etterlyser også enda tettere samarbeid med programrådgiverne. Disse lærerne understreker betydningen av at samarbeidspartnerne kjenner godt til hva den andre holder på med, slik at man kan samarbeide i stedet for å lage konkurrerende opplegg. En del lærere peker også på at de ansatte i introduksjonsordningen har for liten forståelse for hvor lang tid det faktisk tar å lære norsk for mange i vår målgruppe.

Samarbeidsutfordringene er størst i de kommunene arbeidsdelingen mellom norskopplæringen og introduksjonsprogrammet er slik at det er de ansatte i introduksjonsprogrammet som har ansvar for å finne og følge opp deltakere i språkpraksis. Dette krever at introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen blir enige om en timeplan som gjør det mulig å legge praksis enten på ettermiddagstid, etter norkkurs, eller at det settes av en eller flere dager i uka til kun språkpraksis. I de kommunene der språkpraksisen er en integrert del av norskopplæringen, med norsklærer som følger opp elevene på praksisplass, er det nødvendig å forhandle fram en felles timeplan. I flere kommuner er det gått med mye tid til diskusjoner om dette, og viktig tid har gått

tapt for deltakerne, som enten ikke har fått praksis, eller som har måttet gå ut av norskopplæringen i de periodene de har vært i praksis. Det forekommer også at deltakere tas ut av norskundervisningen kort tid før en norskprøve, fordi det har åpnet seg en mulighet for en praksisplass. Slike situasjoner kan skyldes manglende kommunikasjon og koordinering og bidrar til tider til å forsure samarbeidsklimaet mellom norskopplæringen og NAV. På den andre siden utløser deltakelse på tiltak i regi av NAV rett til statlig kursstønning og reduserer dermed kommunale utgifter.

Et annet viktig tema for diskusjoner mellom introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen er antall timer undervisning per dag. I kommuner der voksenopplæringen tilbyr minst fem timer norskopplæring per dag, definerer gjerne introduksjonsordningen dette som heldagstilbud (inkludert lekser og liknende). Dersom voksenopplæringen tilbyr færre enn fem timer per dag, må introduksjonsprogrammet forsøke å fylle opp resten av dagen med egnede tilbud. Dette kan være krevende å få til av flere grunner. Det kan være mangel på tid, penger og lokaler, og det kan være reisevei mellom voksenopplæringssenteret og de lokalene introduksjonsprogrammet har til disposisjon. Det kan i seg selv være en utfordring for vår målgruppe, som i tillegg gjerne skal hente flere barn i barnehage og SFO etter «arbeids»dagens slutt. Med andre ord er ledere og ansatte ved introduksjonsprogrammet gjerne svært interessert i at voksenopplæringen skal tilby heldagsundervisning. Blant en del lærere er det imidlertid skepsis til å legge opp til så mange undervisningstimer for analfabeter og andre deltakere med lite skolebakgrunn. Disse lærerne mener at deltakerne i vår målgruppe ikke er i stand til å ta inn skoleundervisning over så mange timer per dag. Derimot peker flere av dem på at dersom undervisningen legges opp mer praktisk, kan man øke timeantallet. Dermed rommer diskusjonen om timeantall også et element av metode.

Samarbeid og kontakt mellom introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen er helt avgjørende for å legge til rette for et godt heldagsprogram. Flere av programrådgiverne mener at en samlokalisering av introduksjonsprogrammet og norskopplæringen ville gitt bedre vilkår for samarbeid (noen er allerede samlokalisert). På ledernivå blir det pekt på at det er ulemper knyttet til at introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen er organisert under hver sin kommunale etat, med ulike tankesett og kulturer. Det er viktig å være klar over at introduksjonsordningen ikke har noen som helst beslutningsmyndighet over hva som skjer i voksenopplæringen. Det at utviklingen ved en kommunal voksenopplæring vi besøkte, har gått fra norsk med praksis til ren klasseromsundervisning, viser hvor sårbare samarbeidsrelasjonene er. Her spiller både personlige relasjoner og budsjettensyn inn. Samtidig er beslutninger fattet i og om voksenopplæringen svært sentrale for både kvaliteten på innholdet i introduksjonsprogrammet og for arbeidsvilkårene til de ansatte i programmet. Jo flere timer og bedre innhold som legges inn i det som skjer i skolens regi (inklusive språkpraksis), jo mer tid frigjøres til at programrådgiverne kan drive individuell oppfølging.

På den andre siden pekes det også på ulemper ved at skolen og læreren får en så dominerende plass i kvalifiseringsløpet. En programrådgiver sier: «Når de [deltakerne] kommer, er de veldig motiverte for å finne arbeid. Så begynner de på norskkurs. Når jeg spør hva de vil, sier de at læreren sier at de må ta grunnskole». Det uttrykkes en klar bekymring for at deltakerne skal bli preget av lærernes vektlegging av skolen og miste driften til å finne arbeid. Et skolerettet løp vil for mange i denne målgruppen ta svært lang tid, og knapt noen av dem har økonomiske forutsetninger for et slikt løp, påpekes det. Fra introduksjonsprogrammets side er det altså ønskelig at skolen skal legge til rette for heldagstilbud med språkpraksis og gjerne også tilby andre yrkesrettede eller praktisk rettede kurs. På den andre siden uttrykkes det en viss bekymring over at «læreren er den viktigste personen i deres liv», og et ønske om å beholde tett kontakt med deltakerne.

5.2 Samarbeid med helsetjenesten og andre kommunale tjenester

Nest etter voksenopplæringen er helse- og sosialtjenester det kommunale tjenesteområdet programrådgiverne uttrykker størst behov for samarbeid med om den aktuelle gruppen deltakere. Et viktig samarbeidstema er å få på plass helsekartlegging og nødvendige helsetjenester. Mange kvinner i vår målgruppe har store fysiske og/eller psykiske helseplager og har behov for oppfølging av disse. Mangelfullt tilbud når det gjelder psykiske helseplager, får i en del tilfeller som konsekvens at programrådgiver og andre ansatte bruker mye av sin tid på terapilignende samtaler. Noen av kommunene har egne ansatte med helsefaglig kompetanse til å ivareta den helsemessige siden av deltakeroppfølgingen, en kommune hadde for eksempel en egen ansatt som driver en form som samtaleoppfølging som klart ligger i grenselandet mellom rådgivning og terapi. Dette er gjort for å møte et udekket behov og dermed avlaste programrådgiverne noe, men som leder av kontoret sier: «Vi har ikke kapasitet til å bygge opp et eget apparat».

Et annet viktig samarbeidstema er sykemeldinger og fravær. I mange av kommunene rapporteres det om svært stort sykefravær i vår målgruppe. Programrådgiverne opplever at deler av sykefraværet er velbegrunnet; mange av deltakerne har helseproblemer, og det er mye fravær i forbindelse med syke barn. Men de opplever også at terskelen for å holde seg hjemme i mange tilfeller er lav, og at deltakerne får sykemeldinger og legerklæringer som er skrevet mer med tanke på heltidsarbeid enn med tanke på deltakelse i et individuelt tilpasset program. I noen kommuner er det satset på å få til bedre informasjonsflyt mellom program og fastleger, slik at fastlegene skal være bedre informert om hva det innebærer å delta i program. Dette arbeidet kan imidlertid være tidkrevende, og fastlegene oppleves til dels som vanskelige å få i tale. Et samarbeidstema

som sjelden nevnes, er helseforebyggende arbeid. Helse og kosthold er vanlige temaer i kursopplegget for vår målgruppe. Kunnskap om det norske helsevesenet er også svært viktig, ikke minst for foreldre. Her ligger det et så langt lite utnyttet potensial for å trekke inn den kommunale helsetjenesten i introduksjonsprogrammet.

Noen av deltakerne i introduksjonsordningen har behov for økonomisk sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønad. I noen kommuner pekes det på at omorganiseringen av den kommunale sosialtjenesten til å bli en del av NAV har medført at tjenesten er blitt lite tilgjengelig, og at deltakerne i introduksjonsordningen har problemer med å få time. Når de får time, får de ofte ikke tolk, og de får dermed ikke den hjelpen de trenger.

I en kommune er introduksjonsprogrammet samlokalisert med øvrig kommunal kvalifisering (og NAV). I denne kommunen uttrykker programrådgiverne at de har stort faglig utbytte av samarbeidet med ansatte i Kvalifiseringsprogram (KVP) og Ny sjanse. Også i andre kommuner er programrådgiverne opptatt av samarbeid med kvalifiseringsprogrammet, men da gjerne i form av mulig overgang direkte fra introduksjonsordningen til kvalifiseringsprogram. Dette gjøres i en del tilfeller, og andelen KVP-deltakere som har gjennomført introduksjonsprogram, ser ut til å øke: De første fire månedene av 2010 ble det innvilget KVP til 1926 personer, hvorav 264 hadde gjennomført introduksjonsprogrammet (tilsvarende 14 prosent). I 2009 ble det totalt innvilget KVP til 6915 personer, hvorav 6 prosent hadde gjennomført introduksjonsprogrammet.¹⁶ I disse tilfellene er det viktig at innholdet i KVP tilpasses den kvalifiseringen deltakerne allerede har vært igjennom. Dette fungerer ikke alltid optimalt, og det er til og med tilfeller der introdeltakere blir overført til et kvalifiseringsprogram fullstendig uten innhold (altså kun stønad, ikke kvalifisering).

Tidligere har mangel på barnehageplass vært et stort hinder for å få kvinner i vår målgruppe inn i program. Det problemet er nå i all hovedsak løst, selv om det fortsatt kan være noen utfordringer ved oppstart midt i året.

5.3 Samarbeid med den statlige delen av NAV

Stat og kommune er pålagt å samarbeide om innholdet i introduksjonsprogram (rundskriv A-27/2007). I våre besøkskommuner er det likevel så godt som ikke noe samarbeid med NAV om deltakerne i vår målgruppe, ifølge våre informanter. Dette har delvis sammenheng med at «våre» deltakere oppleves som å ha lang vei igjen til «formidlingsklarhet», men informantene våre opplever at det også har sammenheng med at NAV-reformen i seg selv ser ut til å ha ført mye kapasitet vekk fra saksbehandling og over til interne prosesser. I hvert fall er konsekvensen for introduksjonsprogrammet

¹⁶ Tall produsert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, avdeling Fagstab, tjenester.

at det samarbeidet som var etablert med statlig arbeidsformidling før NAV-reformen, nå flere steder har falt sammen.

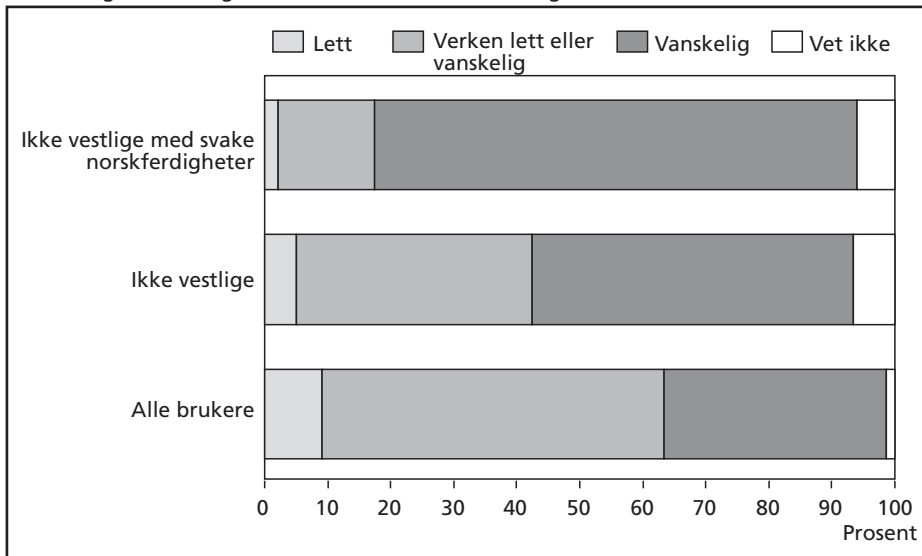
Intervjuer med ansatte i NAV bekrefter langt på vei dette inntrykket. De opplever et svært stort arbeidspress og har lite tid til oppfølging av den enkelte deltaker. I tillegg er oppfatningen gjerne at deltakerne i introduksjonsordningen bør «bruke opp» sine to år med kommunal kvalifisering før de kommer over i NAV-systemet, slik at de ikke mister lønnet kvalifiseringstid. I introduksjonsordningen er oppfatningen heller motsatt, der ligger det mer eller mindre tydelige føringer om å få deltakerne så fort som mulig over i statlig finansierte tiltak. For vår målgruppe lykkes dette likevel sjelden, blant annet fordi det er vanskelig å finne egnede tiltak i NAV (se også figur 4.1) Den kommunale voksenopplæringen i en del kommuner driver NAV-finansierte kurs med en kombinasjon av norskopplæring og praksis. Det er imidlertid en vedvarende diskusjon om innholdet i og varigheten av slike kurs og om hvor mye NAV skal bidra til kurs som inneholder mye norskopplæring. Selv om både programrådgivere, (mange) norsklærere og saksbehandlere i NAV er enige om at norskopplæringen bør bli mer arbeidsrettet og praksisorientert, medfører altså budsjettkutt, uklare ansvarsforhold og uenigheter om finansiering at dette i liten grad skjer. Dette framstår som et lite konstruktivt spill om offentlige budsjetter, der deltakerne i introduksjonsprogrammet fort blir den tapende parten.

Omorganiseringene i NAV omfatter også til dels NAV Intro, som i Oslo og Trondheim har fått endrede arbeidsoppgaver. Innsatsen deres styres nå mer i retning av å være et ressurscenter for øvrige NAV-kontorer, mens egen kursvirksomhet avvikles. Dette oppleves som et tap for de lokale introduksjonsprogrammene som hadde samarbeid med NAV Intro, siden dette var kurstilbud som var spesielt tilrettelagt for deltakere med innvandrerbakgrunn og svake norskferdigheter.

Det er kun de største byene som har NAV Intro (Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand). Etter omorganiseringene i Oslo og Trondheim er det NAV lokal som blir den viktigste samarbeidspartneren for introduksjonsprogrammene også her, i likhet med i resten av landets kommuner (som ikke har NAV Intro). Tilgangen til AMO-kurs som er tilrettelagt for deltakere med svake norskferdigheter, er gjerne større i store kommuner generelt, og spesielt i byer der det er etablert NAV Intro. I kommuner med få innvandrere er det sjelden økonomisk grunnlag for å etablere tilpassede kurs for innvandrere med svake norskferdigheter. Vår målgruppe får i regelen ikke plass på AMO-kurs eller andre tiltak i regi av NAV. En kartlegging blant saksbehandlere i NAV (statlig del) som arbeider med formidling til tiltak, viser at det oppleves som generelt vanskelig å finne egnede tiltak til brukere med svake norskferdigheter, jamfør figur 5.1.

Det bør sies at 2010 nok ikke er det beste tidspunktet for å vurdere NAVs fulle potensial som samarbeidspartner for introduksjonsprogrammene lokalt. Holdningen blant programrådgivere og ledere for introduksjonsprogram er også avventende, og det er stor forståelse for at arbeidssituasjonen i NAV for tiden ikke legger til rette for utstrakt samarbeid.

Figur 5.1 Svar på spørsmålet: Hvor lett eller vanskelig er det å finne plass på AMO-kurs som matcher den enkelte brukers behov? Spørsmålet er stilt for brukere generelt, ikke-vestlige brukere og ikke-vestlige brukere med svake norskferdigheter. N = 729



Kilde: Fafos web-survey i NAV, 2010.

5.4 Avslutning

Samarbeid mellom ulike kommunale og statlige etater når det gjelder integreringsarbeid, har vært et viktig tema i en rekke evalueringer. Introduksjonsordningen kom i stand blant annet for å bøte på de eksisterende samarbeidsproblemene. Det viser seg likevel at det fortsatt er betydelige utfordringer knyttet til dette samarbeidet. Typisk er introduksjonsordningen, voksenopplæringen og boligavdelingen organisert under ulike kommunale etater, med mangelfull samordning på tvers. Voksenopplæringen er en sentral samarbeidspartner. Et velfungerende samarbeid mellom introduksjonsordningen og voksenopplæringen er avgjørende for at det skal kunne legges til rette for et godt heldagsprogram for kvinner med liten skolebakgrunn og store omsorgsoppgaver. De ulike organisatoriske løsningene som er valgt, og ulik arbeidsdeling mellom introduksjonsprogram og voksenopplæring fra kommune til kommune har betydning for hvor mye samarbeid som er påkrevet. For eksempel slipper voksenopplæring og introduksjonsprogram mye forhandlinger om timeplan i de kommunene der det er voksenopplæringen som finner og følger opp praksisplasser. Også rammebetingelser som plassbegrensninger på skolene og økonomisk handlefrihet hos introduksjons-

ordningen påvirker samarbeidsutfordringene. NAV-reformen ser dessuten ut til å ha medført at samarbeidet mellom introduksjonsprogrammet og NAV mer eller mindre har falt sammen i flere kommuner, som følge av kapasitetsproblemer i NAV.

Mange av kvinnene i vår målgruppe har et særlig behov for oppfølging, individuell tilpasning, trygghet og stabile rammebetingelser. Dermed rammes de særlig hardt når manglende samordning mellom etatene medfører mangelfull tilrettelegging, stadige endringer i opplegget og bytter av lokale underveis i undervisningsdagen. I de kommunene vi har besøkt, er heldagstilbud en sjeldenhet for vår målgruppe. Organisatoriske utfordringer er en viktig årsak til dette.

Samarbeid mellom ulike kommunale og statlige etater er uten tvil viktig for å utforme et godt introduksjonsprogram. Vi ser som nevnt klare konturer av at ulike organisatoriske løsninger medfører ulike utfordringer for samarbeidet. Dette prosjektet er likevel ikke designet for å avgjøre hva som er de gode organisatoriske løsningene.

Kapittel 6 Hva er målet?

Utgangspunktet for denne undersøkelsen er et oppdrag formulert av IMDi der formålet var å «belyse hvorfor enkelte grupper av kvinner har spesielt dårlige resultater i introduksjonsprogrammet i form av manglende overgang til arbeid og/eller utdanning etter endt program». Disse gruppene ble spesifisert til å særlig være somaliske, afghanske og irakiske kvinner. I arbeidet med prosjektet og i møtet med kommunene har vi presisert dette ytterligere og fokusert på kvinner fra disse landene med lite skolebakgrunn og/eller med store omsorgsoppgaver.

Det er ikke overraskende at ulike typer deltakere har ulik overgang til arbeid/utdanning etter avsluttet program. Egenskaper som lite skolebakgrunn, store omsorgsoppgaver og helseproblemer vil for stort sett alle deler av befolkningen være assosiert med lavere arbeidslivsdeltakelse. Veien ut i arbeidslivet er simpelthen lengre og mer krevende for noen mennesker enn for andre. Da reiser spørsmålet seg om hva som er relevante og oppnåelige mål i arbeidet med disse deltakergruppene. I dette kapitlet skal vi diskutere hva som sies om introduksjonsordningens mål på ulike plan, i loven og i integreringsmyndighetenes kommunikasjon, av dem som arbeider med disse kvinnene i det daglige, og av kvinnene selv. Brukermedvirkning er framhevet som en sentral målsetting og et viktig virkemiddel i introduksjonsordningen. Kvinnenes egne tanker om hvordan de ønsker å leve sine liv i Norge, blir dermed viktige både fordi introduksjonsordningen så langt som mulig skal ta hensyn til dette, og fordi eventuelle motsetninger mellom kvinnenes ønsker og offentlige målsettinger kan bli en utfordring for programmet.

6.1 Målet med introduksjonsordningen – hva sier myndighetene?

Integrasjon eller innlemming i et nytt samfunn foregår langs ulike dimensjoner. Den nederlandske migrasjonsforskeren Han Entzinger (2000) skiller for eksempel mellom innlemmelse i det juridisk-politiske feltet (primært rettigheter i staten), i det kulturelle feltet (tiltak som retter seg inn mot å skape tilhørighet i nasjonalt fellesskap og/eller regulere forholdet mellom ulike kulturelle grupper innenfor nasjonalstaten) og i det sosio-økonomiske feltet (tiltak som gir like muligheter til deltakelse

i arbeidsmarkedet).¹⁷ Forholdet mellom disse feltene kan være komplekst og motsetningsfullt. Like rettigheter i staten skaper ikke nødvendigvis verken følelse av tilhørighet i et samfunnsmessig fellesskap eller like muligheter i arbeidsmarkedet. Det er mulig å delta fullt ut i arbeidsmarkedet uten å føle tilhørighet til det norske samfunn, og, omvendt, man kan delta og føle seg som deltaker i det sivile samfunnet uten å være i stand til å forsørge seg selv i markedet. Entzinger hevder at det kan oppstå problemer om de ulike dimensjonene av integrering er i ubalanse. Selvsagt kan verken han eller andre påberope seg å ha funnet det perfekte blandingsforholdet, men påstanden er altså at integreringspolitikk vil fungere bedre om den forholder seg til at integreringsprosesser skjer langs mange dimensjoner, og om tiltak innenfor de ulike domene utformes i sammenheng.

Introduksjonsloven regulerer nyankomnes (innenfor lovens målgruppe) rettigheter og plikter i staten og omhandler således innlemmelse av nykommere i det juridisk-politiske feltet i den tidlige fasen før de har mulighet til å oppnå fulle statsborgerrettigheter. Men først og fremst er introduksjonsordningen et tiltak som tar sikte på å øke målgruppens mulighet til deltakelse i det sosio-økonomiske feltet. Gjennom introduksjonsprogrammet skal deltakerne kvalifisere seg til deltakelse i arbeidslivet, enten ved å gå direkte ut i arbeid fra program eller ved å fortsette kvalifiseringen for arbeid gjennom ordinær utdanning. Det er en av grunnene til at (enkelte grupper) kvinners lave arbeidsmarkedsdeltakelse etter fullført program oppleves som så problematisk fra myndighetenes side. Det vi skal diskutere her, er de dilemmaene som oppstår i og med at både loven og de som arbeider med introduksjonsprogrammet i kommunene, også åpner for at introduksjonsprogrammet retter seg mot innlemmelse i et samfunnsfellesskap som handler om mer enn arbeidsmarkedsrelasjoner. Der Entzinger snakker om det kulturelle feltet, snakker man i introduksjonssammenheng om *samfunnsdeltakelse*.

Da introduksjonsloven ble innført, var det en hovedmålsetting med reformen å motvirke tendensen til at flyktninger ble passive stønadsmottakere. I stedet skulle deltakerne i introduksjonsprogrammet «aktivt yte[r] noe, først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet, for å gjøre seg berettiget til den økonomiske ytelsen» (Ot.prp. nr. 28 (2002–2003):38). Økonomisk selvstendighet, språkopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkeslivet og/eller utdanning ble trukket fram som viktige formål. Til sist ble det presisert at «[d]eltakelse i samfunnslivet i en bredere forstand enn arbeid og/eller utdanning er også hensyn lovforslaget tilstreber» (ibid.:39). Slik sett representerer introduksjonsordningen en politikk for innlemmelse av nykommere som retter seg både mot det kulturelle og det sosio-økonomiske feltet.

Men odelstingsproposisjonen signaliserer også at selvforsørgelse er et prioritert mål i den forstand at retten til kvalifisering primært er tiltenkt grupper som har en

¹⁷ Se Haanes 2010 for en annen diskusjon av introduksjonsprogrammet i relasjon til Entzinger.

realistisk mulighet til å forsørge seg selv. Grupper med et behov for kvalifisering til samfunnsdeltakelse, men som anses som forsørget (familiegjenforente med andre enn flyktninger) eller uten realistiske muligheter på arbeidsmarkedet (eldre), gis ikke rett til introduksjonsprogram. Videre står det i proposisjonen: «Personer som har svake forutsetninger for noensinne å komme i arbeid eller utdanning, vil ikke ha behov for den særlige forberedelsen til yrkeslivet som ligger i introduksjonsprogrammet, og vil således ikke ha rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogram etter lovens ordning. De bør derfor tilbys kvalifisering for deltakelse i samfunnslivet etter andre ordninger enn introduksjonsloven» (Ot.prp. nr. 28 (2002–2003):53–54). Problemet er at slike ordninger (utover norskopplæring) i liten grad tilbys i kommunene og ikke er noe disse personene har rett til. Fra tidligere studier (Kavli mfl. 2007) vet vi derfor at kommunene tenderer til å inkludere personer i målgruppen selv om de kan vurderes å ha svake forutsetninger for å komme i arbeid – kommunene har simpelthen ikke noe annet tilbud å gi dem og vurderer at de vil ha mer utbytte av introduksjonsprogram enn av ingenting. «Det er tross alt bedre at de får et tilbud selv om de drar ned måltalla våre – men vi sier det aldri til dem da, at de ikke kommer til å få jobb», forteller en programrådgiver om praksisen i en mellomstor norsk kommune. Tallene er illustrerende – mellom 89 prosent blant kvinner og 85 prosent blant menn av alle i målgruppen for introduksjonsprogrammet innlemmes (Henriksen og Kraakenes 2009:14–15).

Om lovens forarbeider kan komme med tvetydige signaler, synes IMDi å ha valgt en mer entydig fortolkning av disse. I sin kommunikasjon til kommunene har IMDi lagt særlig vekt på målene videre arbeid og utdanning og dermed på innlemming i det sosio-økonomiske feltet. I et temahefte henvendt til kommunene sies dette: «Introduksjonsprogrammet har som mål å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt å forberede de nyankomne for deltakelse i yrkeslivet eller i det ordinære utdanningssystemet» (IMDi 2006).¹⁸ Der lovforslaget vektla deltakelse i samfunnslivet i seg selv som et viktig hensyn, presiserer IMDi i temaheftet at det er deltakelse i yrkesliv eller utdanning deltakerne skal forberedes til. Samfunnsdeltakelse har blitt til innsikt i norsk samfunnsliv, altså et element i undervisningen mer enn et mål for opplæringen.

I IMDis strateginotat for introduksjonsordningen 2010–2013 er hovedmålet klart formulert som arbeid og utdanning: «65 % av de som avslutter introduksjonsprogram, er i arbeid eller utdanning 1 år etter avsluttet program». Delmålene handler om at 55 prosent skal gå over i arbeid eller utdanning direkte etter program, og å redusere forskjellene i måloppnåelse mellom kjønn og nasjonaliteter, økt bruk av NAV-tiltak i programperioden og brukermedvirkning. Dette er i tråd med retningslinjene som er gitt i tildelingsbrevet fra Barne- og likestillingsdepartementet.

¹⁸ <http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/1Temahefte140206.pdf>

Vektleggingen av overgang til arbeid eller utdanning avspeiles også i de resultatindikatorer kommunene rapporterer inn i NIR og i både IMDis og SSBs rapporteringer om resultater. I kodeverket skilles det mellom følgende kategorier av årsaker for avsluttet/avbrutt program:

- Arbeid, over eller under 29 t/uke
- Ordinær utdanning, videregående skole eller høyere
- Arbeidssøker på lønnstilskudd
- Arbeidssøker på andre tiltak, i regi av NAV eller andre enn NAV
- Ikke arbeidssøker
- Annet, død, flyttet, ukjent/forsvunnet¹⁹

Målet om samfunnsdeltakelse som ble gitt en relativt betydelig rolle i lovens forarbeider, gis kort sagt en langt mer beskjeden betydning i IMDis kommunikasjon til kommunene og i målsettinger og evalueringer av resultatene av introduksjonsarbeidet.

Disse målformuleringene avspeiler ulike dimensjoner og mulige vektlegginger i statens innlemmingsstrategier overfor nykommere. På den ene siden skal introduksjonsordningen fungere som et arbeidsmarkedsrettet aktiveringsprogram. Deltakere skal kvalifiseres for arbeid, de skal spille en aktiv rolle i egen kvalifisering, og målet er aktiv deltakelse i arbeidslivet – det sosio-økonomiske feltet – etter fullført program. Men loven har også ambisjoner om å kvalifisere deltakerne til medborgerskap og deltakelse i samfunnslivet i bredere forstand. Medborgerskapet innebærer noe mer enn statsborgerskapets formelle rettigheter og plikter. Det handler om å være en del av samfunnsfellesskapet i praksis, om identitet, tilhørighet og deltakelse. Et idealtypisk medborgerskap innebærer ivaretagelse av plikter og rettigheter, samfunnsmessig deltakelse på flere nivåer og i forskjellige sfærer, og det innebærer en subjektiv følelse av tilhørighet og identitet. Svakt medborgerskap kan medføre inndeling i annenrangs borgere, marginalisering og utestengning (Brochmann og Hagelund 2005:30).

Denne ambivalensen skaper utfordringer. For hva er egentlig et godt resultat? Vi har forsøkt å illustrere dette i tabell 5.1 (for nærmere diskusjon, se Hagelund og Kavli 2009).

De fleste vil kunne enes om at (1) er et strålende resultat. Introduksjonsprogrammet bidrar både til at deltakeren kommer i arbeid, og til at han blir en mer aktiv deltaker i samfunnslivet. Likeledes kan ingen være fornøyd med et introduksjonsprogram der deltakelse i to år verken fører til arbeid eller samfunnsdeltakelse (4). Men hva om programmet leder til det ene målet, men ikke til det andre? I en velferdsstat der det er behov for at alle som kan, arbeider og slik bidrar til å opprettholde det finansielle grunnlaget for velferden, kan muligens (3) være et godt resultat. Men om sysselsettingen tar form av dårlig betalt og usikkert arbeid («working poor») og i liten grad bidrar til

¹⁹ http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Rapport_7_2008_elektr.pdf

Tabell 6.1 Måloppnåelse i introduksjonsprogram

	Intro fører til arbeid	Intro fører ikke til arbeid
Intro fører til samfunnsdeltakelse	(1) Strålende resultat!	(2) OK? Nykommeres liv og evne til å delta i samfunnets hverdagsliv forbedres, men fortsatt avhengige av sosiale overføringer
Intro fører ikke til samfunnsdeltakelse	(3) OK? Flere nykommere i jobb, men sysselsetting ser ikke ut til å påvirke andre former for deltakelse. Utvikling av parallelle samfunn?	(4) Meningsløst program – oppbevaring for nykommere. Plikt til å delta i noe som ikke virker = etisk problem

deltakelse på andre arenaer eller til styrket tilhørighetsfølelse, er det mer tvilsomt om dette resultatet kan sies å representere en vellykket inkludering av nykommere som medborgere. Og hva med (2)? Kan man si seg fornøyd med et program som bidrar til å styrke deltakernes språkferdigheter, som gjør dem bedre i stand til å håndtere hverdagslivet med kontakt med offentlige kontorer og oppfølging av barn i barnehage, skole og fritidsaktiviteter, som gjør dem til deltakere i lokalsamfunnet, men som ikke fører til økonomisk selvstendighet? Som vi skal se i neste avsnitt, er det i denne kategorien mange av våre informanter plasserer kvinnene i den her aktuelle målgruppen.

6.2 Realistiske og konstruktive mål – fra bakkebyråkratens perspektiv

Spenningen mellom mål om arbeid og mål om samfunnsdeltakelse gjør seg gjeldende i de fleste av de intervjuene vi har gjennomført med programrådgivere og lærere. Dette er en spenning som, ifølge våre informanter, er særlig relevant for kvinner med lite skolebakgrunn og/eller store omsorgsoppgaver, altså de gruppene som tenderer til å score lavest på statistikker over overgang til arbeid og utdanning. Et hovedbudskap er at arbeid umiddelbart etter programslutt er urealistisk for svært mange av disse kvinnene. Mange er simpelthen ikke ferdig kvalifisert for arbeidsmarkedet etter to, eventuelt tre, år. En del programrådgivere og lærere uttrykker at de opplever det lite tilfredsstillende at manglende overgang til arbeid eller utdanning fortolkes som manglende måloppnåelse for denne gruppen. De hevder at kvinnene kan ha fått et kvalitativt godt program som har rustet dem til å delta i samfunnslivet og ivareta foreldrerollen i det norske

samfunnet på en langt bedre måte enn de ville vært i stand til uten program. For noen deltakere vil andre mål enn arbeid være mer relevante og realistiske, hevdes det.

«Jeg skulle ønske det var en rubrikk til å fylle ut som het kvalifisert til å ta seg av familien sin, til å hjelpe barna sine til en utdanning», sier en programrådgiver.

En annen sier: «For familien er et godt resultat at de deltar i skole-hjem-samarbeid. At barna deltar i norske fritidsaktiviteter. Veldig få kommer i arbeid etter to til tre år, men at de har en retning, at de er på vei og har en tro på at de kan få jobb».

Og en tredje: «At hun føler at hun har gjort en god jobb overfor barna sine – at de er i skole, barnehage og veltilpassa. At hun og hennes familie har et nettverk – fra eget land eller andre – bra begge deler. Det får de vanligvis via barna sine – det sier jeg til dem – bruk det. Og at hun selv føler at hun er på rett vei. Om hun er kommet ut i jobb, en deltidsjobb eller et bein innafør, så er jo det kjempebra – men det viktigste er at hun selv føler at hun har lyktes. Kommer du ut i full jobb – og det andre fungerer – så er det enda bedre. Men det viktigste er at de har fått til noe».

Et siste eksempel: «[da hun kom var hun] som en forskremt mus som gjemmer seg og gjemmer seg. Nå har hun løfta blikket. Sitter i kantina i lag med de andre og ler og koser seg. Er ikke det en viktig målsetting? Hun har en datter også!»

Det er ikke problemfritt å renonsere på målsettingene om overgang til arbeid (eller ordinær utdanning) i introduksjonsordningen. På den ene siden kan man spørre hvordan man kan identifisere de deltakerne der arbeid er et urealistisk mål. Markører som lite skolebakgrunn eller analfabetisme, mange barn, svak helse eller høy alder vil trolig få avgjørende betydning. Samtidig kan de fleste vi intervjuet, også fortelle historier om kvinner med alle eller flere av disse egenskapene som allikevel lykkes – både med å ivareta familien sin og på arbeidsmarkedet. Faren for feilkategorisering vil være stor, at kvinner stemples som lite sysselsettbare. Hvis det fører til at de får en oppfølging som i mindre grad kvalifiserer, eller i verste fall direkte diskvalifiserer, for arbeidslivet, vil dette være en stor urett. I en situasjon med begrensede ressurser er det lett å se for seg at det ikke-arbeidsrettede sporet i introduksjonsprogrammet mottar færre ressurser og i realiteten blir en type andreklassers kvalifiseringsprogram, i verste instans et oppbevaringstiltak. I en besøkskommune var programrådgiverne også svært bevisste på betydningen av hvilke forventninger de selv formidlet til kvinnene: «Våre forventninger har betydning – og vi har lavere forventninger. Vi jobber mot det målet (at de skal få jobb) – men hvis ingen andre forventer det, kommer de ikke til å klare det.» Et tilpasset opplegg for deltakere som har små sjanser til å komme i arbeid, kan fort bli et tveegget sverd: På den ene siden kan det styrke svake deltakeres selvtillit at det fokuseres på mål som de har en sjanse til å nå. På den andre siden kan en formidling av manglende tiltro til deres evne til å komme i arbeid ødelegge den sjansen de kanskje hadde.

Det er heller ikke sikkert at kvinner som har langt igjen til arbeidsmarkedet og et mer umiddelbart behov for kvalifisering for samfunnsdeltakelse, ikke kan nyte godt

av en arbeidsrettet kvalifisering. Språk- og arbeidspraksis kan være en svært nyttig erfaring også om egen arbeidslivsdeltakelse ligger langt fram i tid. Det gir en innsikt i norsk arbeidsliv som også bidrar til å kvalifisere for samfunnsdeltakelse i bredere forstand. En praksisorientert norskopplæring er noe denne målgruppen trolig trenger mer av, ikke mindre.

På den andre siden må man ta med at om man godtar at kvalifisering til samfunnsdeltakelse er en viktig del – på kort sikt kanskje den viktigste delen – av introduksjonsprogrammet for mange av kvinnene i denne målgruppen, er det avgjørende å utvikle metoder og oppfølgingsredskaper som gjør det mulig å sikre at også disse delene av introduksjonsprogrammet er av god kvalitet. Som illustrert i figur 6.1 kan reell kvalifisering til samfunnsdeltakelse være et gode, men et fulltidsprogram som ikke kvalifiserer til noe som helst, utgjør et etisk problem i integreringspolitikken. Spørsmålet er hvordan vi kan utvikle metoder for å få bedre kunnskap om hvorvidt disse kvinnene får et kvalifiseringstilbud som er tilpasset deres særlige utfordringer og behov? Dette var et tema vi tok opp i alle intervjuene med programrådgivere og lærere, og som vi kommer tilbake til i avslutningen av kapitlet. Først skal vi rette søkelyset mot de kvinnelige deltakerne i programmet og hvordan de formulerer sine mål for deltakelsen i introduksjonsprogrammet.

6.3 Mål som motiverer

Hva som motiverer til læring, er et tilbakevendende tema i alle intervjuene vi har gjennomført både blant programrådgivere, lærere og deltakere. Blant de kvinnelige deltakerne handlet samtale om motivasjon både om hva slags undervisning eller opplæring de fikk mest ut av, og om hva de hadde som mål for det videre livet i Norge. Blant lærere og programrådgivere berørte spørsmålet om motivasjon også undervisnings- og veiledningsmetodikk. Her vil vi først presentere fire kvinner som på ulike måter tematiserer hva som motiverer – og demotiverer – dem. Deretter sammenfatter vi noen av hovedpunktene i lærernes og programrådgivernes tanker om motivasjon for kvinner med store omsorgsoppgaver og lav utdanning.

Ubah er 30 år og har tre små barn. Hun var ferdig med introduksjonsprogrammet da vi intervjuet henne, og bor sammen med sin mann, som er yrkesaktiv. Hun hadde ingen skolegang eller arbeidserfaring da hun kom til Norge. På intervjutidspunktet tok hun grunnskole. Vi spurte Ubah hva som hadde vært hennes motivasjon for å delta i kvalifisering. Hun forteller:

Ubah: «Jeg liker skolen, og jeg prøver alt jeg kan for å få meg en skolegang. Så motivasjonen er for å lære. For tiden er det mitt eldste barn jeg prøver å hjelpe med

leksene, og hvis det ikke hadde vært for motivasjonen min tidligere for å gå på skole, kunne jeg ikke ha hjulpet barna med leksene. Faren er ofte ikke hjemme, han jobber ofte om kveldene, så det er bare jeg som kan ta ansvar for å hjelpe barna med lekser.»

Ubah løfter fram to kilder til motivasjon som nevnes av flere av de drøyt 30 kvinnene vi har intervjuet: muligheten til (endelig) å få gå på skole og ønsket om å kunne følge opp barna og deres skolegang. Å tilegne seg ferdigheter som gjør det mulig å utføre foreldreoppgavene på en god måte, er et tema som kommer opp i en rekke varianter. Dette er også noe som både lærere og programrådgivere bruker aktivt i oppfølgingsarbeidet for å motivere mødre til å gjennomføre programmet. Samtidig er det også verdt å notere at Ubah starter sitt svar med å presisere at hun liker skolen, og at hun ønsker seg en skolegang. Muligheten for å gå på skole har vært et tema i flere av intervjuene, spesielt der deltakerne hadde andre fag i tillegg til norskundervisningen. Å lære noe matematikk, noe engelsk og noe samfunnsfag i tillegg til ren språkundervisning gjør assosiasjonene til ordinær skolegang sterkere. For de av deltakerne som legger vekt på nettopp muligheten til å få gå på skole, ser denne formen for undervisning ut til å øke motivasjonen. Ønsket om mer kunnskap og mer kontroll over en ny livssituasjon kommer også tydelig fram senere i intervjuet der Ubah avslutter på følgende vis:

Ubah: «De sier at skolegang er en nøkkel ... hvordan sier man det på norsk ... ja, at man kan forsvare seg. Noen ganger forstår man ikke hva andre sier, og når man har språk, kan man forsvare seg.

Intervjuer: Er det noe spesielt du tenker på å forsvare deg fra?

Ubah: Alt mulig som kan skje i livet.»

Samira, en familiegyenforent kvinne fra Marokko i midten av 20-årene uten barn og med seks års utdanning fra hjemlandet, er inne på noe av det samme og begrunner sin deltakelse slik:

Samira: «Jeg vil lære *veldig* godt norsk – for å klare meg selv. Det er ikke bra å måtte ta med mannen sin, for eksempel hvis du må til legen. Hvis du bor i Norge, må du kunne dra til legen og sånne steder alene.»

Samira kommer senere i samtalen også inn på å få et lønnet arbeid, men det er først og fremst muligheten til å greie seg selv i dagliglivet hun legger vekt på. Flere trekker også fram forskjellen mellom Norge og kvinners muligheter her sammenliknet med i opprinnelseslandet. Et eksempel er Sahra, opprinnelig fra Palestina, som er i midten av 30-årene, har to sønner i småskolealder og har vært mindre enn et halvt år i introduksjonsprogrammet når vi intervjuer henne. Hun er svært entusiastisk over muligheten til å lære norsk og til «å endelig få gå på skole». Hun trekker fram selvstendighet når vi spør henne om motivasjonen for å delta i introduksjonsprogrammet, men også det sosiale aspektet ved å være i aktivitet, sammenliknet med å sitte hjemme alene.

Sabra: «Norge er bra fordi alle kvinner her kan få lære å snakke, skrive, lese. Mange har ikke skole fra hjemlandet. Språk er også viktig. Hva skal vi gjøre i et land uten språket? Jeg vil lære norsk for å få meg jobb, for å hjelpe barna, så jeg kan følge dem opp på skolen, og for å hjelpe meg selv. Så jeg er selvstendig til å gå til politi, UDI, andre offentlige kontorer. Hvis jeg ikke kunne norsk, ville jeg sittet hjemme alene.»

Saynab fra Somalia snakker også om selvstendighet og arbeid, men trekker i tillegg fram enda en side ved det å være aktiv – det sosiale. Saynab er i slutten av 20-årene og har aleneansvaret for fem barn. Hun har seks år med skole fra hjemlandet og nærmer seg slutten av programperioden. Saynab forteller at hun ønsker seg en jobb, og intervjuer følger opp med å spørre hva som er det viktigste for henne med å få en jobb – å tjene penger eller noe annet?

Saynab: «Det er veldig viktig for meg å være selvstendig og jobbe og stå på mine egne bein. Ja, det er en stor fordel å være sosial også. Møte mennesker og være ute av huset. Sitter ikke bare og venter på at barna skal komme hjem fra skolen. Du har en dagsplan og et mål med livet ditt også.»

Flere er også inne på muligheten for å få lønnet arbeid – gjerne et arbeid som er noenlunde stabilt, og som det er mulig å leve av. En av dem som tematiserte dette, var Belur fra Irak. Hun er rundt 40 år, har to barn og kom til Norge samtidig med mannen. Belur har yrkesskole fra hjemlandet og er nesten ferdig med introduksjonsprogrammet når vi intervjuer henne. Hun ønsker seg jobb og har hatt vikariater på sykehjem.

Belur: «Den store drømmen du har, er å få en jobb. Du går ut i praksis og håper at du skal få en jobb, men så begynner du gradvis å merke at sjansen for å få en jobb er veldig liten. Før, for eksempel, jeg ble innkalt som vikar i dagavdelingen på sykehjem. Jeg fikk sommerjobb, men nå er det mindre jobb å få der. Noen ganger så tenkte jeg å slutte på introduksjonsprogrammet og få meg en jobb, men så tenkte jeg at nei, det er nok lurt å lære mer først [...] da er sjansen for å få jobb bedre.»

Belur snakker videre om balansen mellom videre kvalifisering og hva slags arbeid hun opplever det er mulig for henne å få. Hun forteller at hun har diskutert hvilke typer jobber som er mest aktuelle med programrådgiveren sin. Selv trakk hun fram butikk, gjerne et konditori, som noe hun kunne tenke seg. Programrådgiveren og andre hun snakket med, anbefalte henne heller å orientere seg mot helsesektoren fordi mulighetene for å snakke norsk var større der. Belur fikk arbeidspraksis i flere omganger i dagavdelingen på et sykehjem. Hun sier hun er åpen for ulike typer jobber, men oppdaget mot slutten av programperioden at mange av stillingene i hjemmehjelpen krever sertifikat. I den forbindelse etterlyser hun muligheten for å ta sertifikat som en del av introduksjonsprogrammet og informasjon om hvor viktig sertifikat er for en del type stillinger.

Belur: «Nå har jeg lest mange stillingsannonser, for eksempel i hjemmehjelpen, men der står det at man må kunne kjøre bil. Hvis jeg kunne det, ville jeg ha større sjans for å jobbe, men det visste jeg ikke før. Jeg visste ikke at det var så viktig å kjøre.»

Belur er bosatt i en kommune der kjøreopplæring ikke er en del av programtilbudet. Muligens er det derfor temaet ikke er berørt i hennes samtaler med programrådgiveren. Samtidig er det uheldig at hun styres i retning av en type arbeid der nettopp sertifikat er viktig når hun nå skal ut og søke jobb. Belur hadde bare noen få måneder igjen i programmet da vi intervjuet henne, og var frustrert over at det ikke var noen jobb i sikte. Det eneste alternativet hun så, var mer kvalifisering. Flere av kvinnene vi intervjuet, var i en tilsvarende situasjon som Belur. De nærmet seg slutten av programmet og var i ferd med å innse at å finne lønnet arbeid kunne bli vanskelig. Nettopp dette beskrev også flere av programrådgiverne som et dilemma. Det er viktig å motivere – ved å peke på muligheter – men hva gjør man da når sluttdato for programmet nærmer seg og det ikke er noen jobb i sikte?

I sum er det fire typer motivasjonsfaktorer som utpeker seg blant de kvinnene vi har intervjuet. For det første trekker mange fram behovet for å kunne *kommunisere* i det samfunnet de bor i. Dette oppfattes av mange som viktig i seg selv, uavhengig av om det gjelder arbeid, oppfølging av barn eller en tur til legen eller butikken. I ønsket om å kunne kommunisere ligger også et sosialt aspekt som tilsvarer det vi har sett i tidligere intervjuer med kvinner i kvalifisering (Drøpping og Kavli 2002). Å lære norsk oppleves som viktig, men for mange har det også en stor verdi i seg selv å ha noe å gå til hver dag og å holde seg aktiv. For det andre er ønsket om *å følge opp egne barn* i et nytt samfunn også en viktig motivasjon for mange kvinner. Kanskje blir muligheten til å følge opp barna spesielt viktig for kvinner som har lang vei å gå før de er aktuelle for det norske arbeidsmarkedet. Den tredje motivasjonsfaktoren er *større selvstendighet*, som også er et gjennomgangstema blant mange av de samme informantene. Flere har aldri hatt anledning til å gå på skole og opplever muligheten gjennom introduksjonsprogrammet – og for noen et videre grunnskoleløp – som svært verdifull. Vårt inntrykk er at kombinasjonen av norskundervisning og noe undervisning i grunnskolefag virker spesielt motiverende. Dette var et viktig funn fra Fafos intervjuer i forbindelse med evalueringen av Krafttak for norskopplæring i Oslo kommune, der et av tiltakene var å gi elevene mulighet til å få undervisning i grunnskolefag parallelt med norskundervisningen. En av deltakerne i dette tiltaket sa: «Dette er skikkelig skole, ikke bare husmornorsk» (Sandbæk – under arbeid). Og for det fjerde trekker mange fram koblingen mellom introduksjonsprogrammet, videre kvalifisering og *muligheten for å få lønnet arbeid*. For noen handler dette om, slik de selv formulerer det, å hjelpe mannen med å forsørge familien. Andre legger større vekt på de andre sidene ved å være i lønnet arbeid, som større selvstendighet og å oppleve noe annet. Hva slags arbeid det siktes mot, varierer. For noen av kvinnene ser det imidlertid ut til at motivasjonen og

troen på at det er mulig å få jobb får seg en knekk mot slutten av programperioden når barrierene mot å komme inn i arbeidslivet blir tydeligere.

Et siste poeng knyttet til motivasjon er *endring over tid*. Mye av det arbeidet programrådgivere og lærere gjør, er knyttet nettopp til å informere deltakerne om mulighetene innenfor rammene programmet setter. Noen deltakere endrer dermed synet på egne muligheter, for eksempel knyttet til yrkesaktivitet, underveis i programmet. Motivasjonsarbeidet er åpenbart viktig. Samtidig har vi sett flere eksempler blant deltakerne på at motivasjonen starter på et lavt nivå, stiger i løpet av programperioden, for så å synke igjen mot slutten av programmet etter hvert som deltakerne blir klare over hva som kreves for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet. For mange av programrådgiverne vi har intervjuet, er dette et kjent fenomen, men sjelden tematisert med deltakerne. Motivasjonsdroppen er like fullt en kritisk fase fordi programmet på dette tidspunktet ofte nærmer seg slutten og videre kvalifisering er nødvendig for å nå målet om sysselsetting på sikt. Enkelte av programrådgiverne håndterer dette ved å løfte fram kompetansen deltakeren har tilegnet seg i løpet av programperioden. Prestasjoner som løftes fram i denne fasen, er ikke bare formelle læringsmål, men også hverdagsmestring av typen «Husker du at du ikke turte å gå på butikken selv da du kom hit», eller «Nå kan du gå til legen på egen hånd». Andre bruker mye tid på å legge til rette for overgangen fra introduksjonsprogrammet til andre typer kvalifisering. Som vi så i kapittel 5, har imidlertid samarbeidet med NAV blitt dårligere, mye på grunn av den omorganiseringen prosessen etaten er i gang med. Som en konsekvens ser det ut til at overgangen fra introduksjonsprogram til annen arbeidsrettet kvalifisering er blitt mindre effektiv. I tillegg til at deltakerne risikerer å miste tid mens de venter på videre kvalifisering, kan ventetiden i seg selv redusere deltakernes motivasjon. Og – ikke minst – for kvinner med liten skolebakgrunn og liten erfaring med å lage egne læringsstrategier vil lange perioder uten å praktisere norsk ikke bare kunne bremse læringen, men også føre til at det som allerede var lært, glemmes igjen.

6.4 Oppsummering

I introduksjonsloven og i lovens forarbeider løftes det fram tre mål for deltakelse – rask overgang til lønnet arbeid og/eller utdanning, økonomisk selvstendighet og å bedre deltakernes forutsetninger for mer generell samfunnsdeltakelse. Disse målformuleringene avspeiler ulike dimensjoner og mulige vektlegginger i statens innlemmingsstrategier overfor innvandrere. På den ene siden skal introduksjonsordningen fungere som et arbeidsrettet aktiveringsprogram. På den andre siden har loven også ambisjoner om å kvalifisere deltakerne til medborgerskap og deltakelse i samfunnslivet i bredere forstand. Balansen mellom de to typene av målsettinger går rett til kjernen av diskusjonen om

hva som kan betegnes som et godt resultat for kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver. Om verken arbeid eller samfunnsdeltakelse oppnås, er resultatet åpenbart dårlig, og oppnås begge deler, er det positivt. Men arbeid uten samfunnsdeltakelse eller samfunnsdeltakelse uten arbeid er det større behov for å diskutere.

Nesten alle kvinnene vi har intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen, sier at de ønsker seg jobb. Det synes da paradoksalt at statistikken samtidig så tydelig viser at sannsynligheten for at de kommer ut i jobb etter endt program, er liten.²⁰ Skal vi tro kvinnene selv, og for så vidt også programrådgivernes vurdering, er det i hvert fall ikke bare viljen det står på. Vi må også se på andre faktorer for å forstå den lave sysselsettingen i denne gruppen tidligere programdeltakere.

Samtidig kan vi ikke helt se bort fra motivasjonsfaktoren. Det er mulig at arbeidsmotiverte kvinner er overrepresentert i vårt utvalg. De som er mest positive til introduksjonsprogrammet og dets målsettinger, vil for det første lettere peke seg ut som passende intervjukandidater for de programrådgiverne som har hjulpet oss å rekruttere informanter. Dernest vil de som er positive nok, også være mer tilbøyelige til å takke ja til forespørselen om å stille opp på intervju. Selv om de fleste programrådgiverne var nøye med å understreke at de fleste kvinnene nok ønsker lønnsarbeid på sikt, trakk de også fram eksempler på personer som i liten grad var tilgjengelige for arbeidsmarkedet grunnet mange barnefødsler og store omsorgsoppgaver, som var skeptiske til å delta i det norske arbeidsmarkedet på grunn av religiøse overbevisninger, eller som rett og slett var lite motivert for kvalifisering og arbeid.

Selv om deltakerne kan være svært motivert for å gå ut i arbeidsmarkedet, kan veien til jobb som vi har sett, også være lengre enn deltakerne selv tror (og for lang til å vise seg i form av positive resultater på IMDis sett av målindikatorer). Etter hvert som kvinnene kommer lenger i sine kvalifiseringsløp, kan det også se ut som flere blir mer klare over dette. En annen indikasjon på at veien kan være lang fram til jobb, er det sterke søkelyset deltakerne vi intervjuet, har på norskundervisningen. De opplever et stort behov for å lære norsk – for å kunne få en jobb, men også for å kunne følge opp barna sine i barnehage, skole og fritidsaktiviteter. Mange har lite eller ingen skolegang. De er takknemlige for og setter pris på muligheten til å ta igjen noe av det tapte. Dermed er heller ikke vekten alltid lagt på å *bli ferdig* med skolen; det å gå på skole kan tvert om oppleves som så verdifullt at man vil ha mest mulig skole. Flere, både blant programrådgivere, lærere og deltakere, påpeker at her er det for mange en kjønnsforskjell. Det oppleves ofte som viktigere for menn å komme raskt ut i jobb for å ivareta forsørgerrollen i familien.

²⁰ Av kvinner som startet i program i 2007 hadde tre prosent av de somaliske, åtte prosent av de afghanske og 13 prosent av de irakiske gått direkte fra program og over i arbeid innen februar 2011.

Kapittel 7 Oppsummering, gode grep og utfordringer

Kvinner fra Afghanistan, Somalia og Irak har lav overgang til arbeid og utdanning sammenliknet både med menn fra samme landgruppe og kvinnelige deltakere i introduksjonsprogrammet sett under ett. En av de viktigste forklaringene på den lave overgangen til arbeid er at en svært stor andel har lite eller ingen skolebakgrunn. Mange mangler også tidligere erfaring med lønnsarbeid. Hva slags kompetanse og erfaring nyankomne har med seg ved ankomst til Norge, og hva slags uttelling denne kompetansen gir i norsk arbeidsliv, er viktig å ha med seg i diskusjonen av effektiviteten i introduksjonsprogrammet. I tillegg er dynamikken i innvandringsstrømmene slik at kvinner, i større grad enn menn, kommer for å gjenforenes med ektefellen. Dette gjelder i høy grad også kvinnene denne rapporten retter søkelyset mot. Når familiene gjenforenes, er det mange som får barn. Permisjoner forsinker særlig de kvinnelige deltakernes progresjon i introduksjonsprogrammet og kan skape utfordringer for kommunenes arbeid med å tilrettelegge et godt program.

I dette avsluttende kapitlet vil vi kort oppsummere hovedfunnene fra intervjuene og dokumentene som er samlet inn fra de ti kommunene vi besøkte i forbindelse med prosjektet. I tillegg vil vi løfte fram hvilke grep programrådgivere, lærere og deltakere opplever som meningsfulle og gode i ulike situasjoner og for ulike typer av deltakere. Deretter tar vi opp det som har vært, og i noen grad fortsatt er, utfordringer i arbeidet med å utforme et godt introduksjonsprogram for kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver, før vi avslutter med et avsnitt til ettertanke.

7.1 Programinnhold – når veien til arbeid er lang

Mange av kvinnene som vi retter søkelyset mot i denne rapporten, mangler utdanning og arbeidserfaring når de kommer til Norge. I tillegg har, eller får, mange barn mens de skal delta i fulltids kvalifisering. Begge deler legger føringer på programinnholdet og påvirker kvinners deltakelse i større grad enn menns. Selv om de aller fleste av våre informanter i det offentlige apparatet oppgir at det er stor grad av likebehandling mellom kvinner og menn i introduksjonsprogrammet, er det mye som tyder på at

programmet kan forløpe ulikt og ha ulikt innhold for kvinner og menn. På grunnlag av de kvalitative intervjuene vi har gjennomført i ti kommuner, og kvantitativ analyse basert på NIR-data, har det avtegnet seg følgende mønster.

- Fordi kvinner er overrepresentert på opplæringsløp med langsom progresjon, har de (sett under ett) nådd kortere ved endt programtid.
- Kvinner har hyppigere fravær grunnet sykdom hos barn, egne helseplager og særlig på grunn av graviditet og barnefødsler. Dette gir dårligere kontinuitet og progresjon i kvalifiseringen. En del rykker rett og slett tilbake til start.
- Programrådgiverne er av den klare oppfatning at (språk)praksis er et godt tiltak for denne målgruppen. Likevel er det fortsatt store lokale variasjoner i hvorvidt og hva slags praksis vår målgruppe får ta del i. Det store flertallet av kvinnene i vår målgruppe får ikke språkpraksis i det hele tatt i løpet av programperioden. Bruken av språkpraksis er generelt lav, men enda lavere i vår målgruppe.
- Det er en betydelig andel av kvinnene i vår målgruppe som mangler grunnskoleopplæring. Likevel er det etter to år i program bare tre prosent av de irakiske, åtte prosent av de afghanske og 14 prosent av de somaliske kvinnene som har hatt fag i grunnskoleopplæring som del av opplæringen i introduksjonsprogrammet. Det er også store lokale variasjoner i hva slags opplæringstilbud vår målgruppe får ut over norskopplæring. Kvinner med lav eller ingen utdanning og store omsorgsoppgaver får kun unntaksvis plass på AMO-kurs eller ordinære (arbeids)praksisplasser i løpet av programperioden. Kommunale tilbud har også et begrenset og varierende omfang. Det synes å være store variasjoner mellom kommunene når det gjelder økonomisk handlefrihet til dette arbeidet.
- Opplysningene i NIR tyder på at deltakerne i introduksjonsprogram i liten grad får oppfylt retten til tiltak som forbereder til arbeid. 37 prosent av alle deltakere; 40 prosent av mennene og 34 prosent av kvinnene i program, har i følge NIR-registreringene deltatt i minst ett arbeidsretta tiltak. Andelen øker rimeligvis noe med tid i program, men selv etter to år i program er det bare 34 prosent av kvinnene fra Afghanistan, 41 prosent av kvinnene fra Irak og 38 prosent av kvinnene fra Somalia som har fått noe som helst arbeidsretta tiltak i løpet av programmet.
- Kvinner med lav utdanning og mange barn får i mange tilfeller ikke reelle heltidsprogram. Dette har sammenheng med både manglende relevante tilbud og tilpasning til kvinnes omsorgsoppgaver.
- Innholdet i introduksjonsordningen domineres av klasseromsbasert norskopplæring: flertallet av deltakere får verken språkpraksis eller arbeidspraksis. Antall timer norskopplæring i uka er dessuten lavest for kvinner fra Somalia, og er nede i 10-12 timer norsk i uka i gjennomsnitt.

- Forskjellene i kvalifiseringstilbud ser ut til å være mer landgruppeavhengig enn kjønns-spesifikke: Blant menn fra Somalia og Afghanistan er det også en lav andel som har deltatt på språkpraksis. Kvinner velger kjønnsstradisjonelt, men blir også presentert for kjønnsstradisjonelle alternativer i den arbeidsrettede kvalifiseringen. Helse og omsorg, arbeid med barn, rengjøring og kantine preger det arbeidsrettede tiltaksrepertoaret.

Gode grep

De store utfordringene i arbeidet med kvinnene i vår målgruppe framover vil være særlig knyttet til å gjøre programmet mer arbeidsrettet gjennom (enda) mer bruk av praksisorientert opplæring og å arbeide for bedre kontinuitet i introduksjonen gjennom tilrettelegging for å unngå sykefravær samt tiltak for å opprettholde en viss kontinuitet i kvalifiseringen også under svangerskaps- og fødselsrelatert fravær. Spesielt for vår målgruppe gjelder dessuten av mange mangler grunnskoleopplæring. Siden utdannings- og arbeidsmulighetene i Norge er nokså begrensede for personer uten grunnskole, vil gjennomføring av grunnskoleopplæring for mange være en forutsetning for videre kvalifisering og arbeid.

- *Grunnskoleopplæring.* Programrådgivere opplever et sterkt ønske om å ta utdanning blant mange i vår målgruppe. Samtidig er det mange kommuner som ikke tilbyr grunnskoleopplæring i programtiden.
- *Introduksjon av regelverket.* Introduksjonsprogrammet har et omfattende regelverk som deltakerne må lære. Kommuner som setter av tid til å informere og svare på spørsmål om programmet de første ukene (både i form av kurs og individuell veiledning) til å skolere deltakerne i rettigheter og plikter, ser ut til å spare tid på misforståelser og konflikter senere.
- *Yrkesrettet kurs* eller fagkurs med tett oppfølging og praktisk orientert norskundervisning rettet mot konkrete typer arbeid synes å fungere godt for mange av kvinnene.
- *Trygghetsarenaer.* I denne målgruppen sliter mange med lav selvtillit og utrygghet i møtet med norsk skolehverdag og arbeidsliv. Kvinnegrupper av ulike slag, der man tar utgangspunkt i aktiviteter kvinnene kan og kjenner seg trygge på (for eksempel tekstil eller matlaging), eller mor-barn-relasjonen, kan fungere som gode slike arenaer. Det er likevel en fare for at slike tilbud skal ta fokus vekk fra mer yrkesretta kurs, og dermed bidra til mindre relevant kvalifisering for kvinnene.
- *Datakurs.* De kommunene som tilbyr datakurs, virker å ha veldig fornøyde deltakere. Elementære dataferdigheter er nødvendig for å følge med i det norske samfunnet. Skoler og barnehager sender ut informasjon på e-post. Regninger betales i nettbanken. Offentlig informasjon er tilgjengelig på Internett. Uavhengig av hva dette

betyr for muligheten til å finne arbeid, er dette et viktig element i kvalifiseringen til samfunnsdeltakelse.

- *Leksegrupper.* Mange kvinnelige deltakere sliter med å finne ro til leksearbeid hjemme.
- *Språkpraksis.* Dette kan kreve ekstra jobbing og tilrettelegging for en del av deltakerne som kanskje trenger praktisk orientert læring aller mest. Arbeidspraksis synes i liten grad å bli tatt i bruk for denne målgruppen; dette kan like fullt fungere med tilstrekkelig oppfølging.
- *Permisjonstilbud.* Det er gunstig å forsøke å holde kontinuiteten i kvalifiseringen oppe også i fødselspermisjoner. Metoder kan være å holde kontakt med kvinnene ved hjelp av besøk og møter eller utvikle enkle tilbud der mødre kan ta med seg babyen og forholde seg aktivt til norsk språk, for eksempel åpne barnehager med norskopplæring eller babysang. Dette kan skje både i kommunal regi eller i samarbeid med frivillige organisasjoner.
- *Systematisering av dialog mellom leger, programrådgiver og deltaker* for å sikre at det ikke sykemeldes hvis tilrettelegging er et mulig alternativ.
- *Kvalifisering på deltid.* I realiteten har mange av kvinnene med lav utdanning og store omsorgsoppgaver et deltids introduksjonsprogram. De får full introduksjonsstønad, men kompenseres ikke i form av lengre tid i program. Foruten å se på tiltak som kan gi en annen og mer kvalifiserende type tilrettelegging enn «snille tider», bør man kanskje også ta diskusjonen om noen kategorier deltakere vil ha mer utbytte av å strekke programtiden sin utover i tid. En slik løsning er imidlertid ikke uproblematisk da det bryter med en av de sentrale forutsetningene bak innføringen av introduksjonsordningen og også kan bidra til uheldige innlåsningseffekter.
- *Kvalifisering for hva slags arbeid?* Mye av den arbeidsrettede kvalifiseringen lavt utdannede kvinner mottar i introduksjonsprogrammet, synes å være rettet inn mot arbeid med barn og unge og i helse- og omsorgssektoren. Særlig det sistnevnte er en utfordrende sektor å bli kvalifisert for fordi ufaglærte i liten grad har mulighet til å få fast arbeid og/eller heltidsarbeid. Vårt inntrykk er at både kommunene og NAV kan gjøre mer for å utvide spekteret av typer arbeidsretting kvinnene får tilbud om, for eksempel med større vekt på butikk og næringsmidler. Samtidig er nok denne temainnrettingen også et resultat av etterspørsel – med andre ord individuell tilpassning og brukermidvirkning. Kvinnene har erfaring fra (ubetalt) omsorgsarbeid og vil gjerne arbeide videre med noe de føler de kan og er trygge på.
- *Utvidet tid i program for deltakere med lite skolebakgrunn.* Det er liten tvil om at enkelte av deltakerne i introduksjonsprogrammet vil trenge lengre tid i kvalifise-

ring enn to til tre år før de får tilgang til det norske arbeidsmarkedet. Noen har så sammensatte utfordringer (lav utdanning, store omsorgsoppgaver, dårlig helse, traumer) at lønnet arbeid ikke er noe alternativ heller på lang sikt. Flere av kommunene arbeider derfor målbevisst også med denne gruppen av programdeltakere, ut fra en målsetting om å bedre kvinnes livssituasjon og skolere for samfunnsdeltakelse. Her er det foreløpig begrenset kunnskap om hva som virker, og dermed behov for mer systematisk dokumentasjon om tiltakenes effekt ikke bare på arbeidsmuligheter, men også langs andre parametre. Dette punktet må dessuten ses i sammenheng med forslaget om bedret adgang til grunnskoleopplæring.

7.2 Forebygging av fravær

Kvinner har, særlig grunnet svangerskap og fødsel, mer sykefravær og andre avbrudd i løpet av programperioden enn menn. I hvilken grad og på hvilken måte dette påvirker programinnholdet, er mellom annet avhengig av kontakten og kommunikasjonen mellom fastlegen, deltakeren og programmet. Under kommunebesøkene har vi sett en rekke eksempler på at denne kontakten er tidkrevende og av og til fungerer dårlig. Også i det ordinære arbeidslivet er sykefravær et betydelig problem, og både myndigheter og partene i arbeidslivet har i de senere år vist et betydelig engasjement for å redusere fraværet. Et av hovedvirkemidlene i myndighetenes arbeid for å redusere sykefraværet har vært tiltak for å øke bruken av gradert sykemelding. Det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget som ble ledet av Arnstein Mykletun, anfører fire viktige årsaker til at et skifte til mer bruk av gradert sykemelding er hensiktsmessig (Mykletunutvalget 2010:8):

- For de dominerende helseproblemene blant sykemeldte (dvs. muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser) er aktivitet vanligvis mer helse- og rehabiliteringsfremmende enn passivitet.
- Fortsatt kontakt med arbeidsplassen forebygger varig utstøting fra arbeidslivet.
- Tidlig vektlegging av rett og plikt til utnyttelse av individuell arbeidsevne vil kunne bidra til å avdekke arbeidsmiljøproblemer og framtvinge nødvendige forbedringer og tilrettelegging i tide.
- Krav om utnyttelse av gjenværende arbeidsevne vil motvirke utilsiktet overforbruk av sykepenger, og dermed styrke legitimiteten til sykelønnsordningen.

Argumentene som framføres av Mykletunutvalget, kan trolig også overføres til introduksjonsprogrammet. For mange deltakere vil aktivitet kunne være mer helsefremmende enn passivitet. Kontakt med introduksjonsprogrammet kan forebygge at deltakerne

både forsvinner ut av syne for hjelpeapparatet og aldri blir del av arbeidsmarkedet. Å styrke tilretteleggingen kan bidra til å øke bevisstheten i kommunene om individuell tilpasning og oppfølging som sentrale komponenter i programmet. Til sist vil krav om utnytting av restarbeidsevne til aktiv kvalifisering kunne gjøre kvalifiseringen mer effektiv fordi kontinuiteten blir bedre, og derigjennom vil også kvalifiseringsarbeidets legitimitet bli styrket i befolkningen. Her ligger flere utfordringer for det videre arbeidet med introduksjonsordningen.

God tilrettelegging for deltakere med helseproblemer forutsetter god dialog med fastlegene i kommunen. Mange programrådgivere opplever denne kontakten som tidkrevende og til dels vanskelig. Fastlegene har ofte begrenset kjennskap til introduksjonsprogrammet og mulighetene programmet har for tilpasset aktivitet. I dag tar hver enkelt programrådgiver ofte informasjonsjobben alene og kan bruke mye tid på å få fatt på de ulike deltakernes fastleger. Sykemeldinger og legeerklæringer inneholder ofte for lite eller uklar informasjon om eventuell restarbeidsevne.

Sammenliknet med rutinene som gjelder i det ordinære arbeidslivet, er forhold knyttet til introduksjonsprogramdeltakeres sykefravær og forebygging av dette mer tilfeldig. Introduksjonsloven gir først og fremst føringer for hva som er legitimt fravær og ikke og konsekvenser for utbetaling av introduksjonsstøtte, og den stiller krav om heltidsprogram.

Gode grep

- *Dialogsamtaler.* Det vil være fornuftig å vurdere hvorvidt samarbeidet mellom helseteansen og introduksjonsprogrammet i større grad kan sentraliseres og rutineres ved sykdomsrelatert fravær. En mulighet er å pålegge både deltakere og behandlere å delta i dialog om tilrettelegging ved sykdom. I det ordinære arbeidslivet er arbeidsgiver og arbeidstaker for eksempel pålagt å samarbeide om å utarbeide en oppfølgingsplan senest etter seks ukers sykemelding.
- *Koordinert informasjon til fastleger.* Informasjonsarbeid overfor fastlegene bør løftes opp fra å være et individuelt ansvar for den enkelte programrådgiver. Slikt arbeid vil kunne gjøres på en mer systematisk måte om det er et institusjonelt ansvar for kommunene og et samarbeidsområde for IMDi og NAV.
- *Sykemeldingsblankett.* Det kan åpnes for at en versjon av den ordinære sykemeldingsblanketten også kan brukes for deltakere i introduksjonsprogram. Da må blant annet legen fylle ut hvorvidt det er mulig å være i tilrettelagt arbeid, og om sykemelding kan unngås ved tilrettelegging. Krav om utnytting av restarbeidsevne til aktiv kvalifisering vil kunne gjøre kvalifiseringen mer effektiv fordi kontinuiteten

blir bedre, og derigjennom vil også kvalifiseringsarbeidets legitimitet bli styrket i befolkningen.

- *Aktivitet som helsefremmende tiltak.* For mange deltakere vil aktivitet kunne være mer helsefremmende enn passivitet. Som tidligere påpekt kan kontakt med introduksjonsprogrammet også øke sannsynligheten for at deltakere med helseproblemer får hjelp med disse. Å styrke tilretteleggingen kan bidra til å øke bevisstheten i kommunene om individuell tilpasning og oppfølging som sentrale komponenter i programmet.
- *Gradert sykemelding?* I kapittel 2 så vi på de dilemmaene programrådgiverne står overfor når de vurderer om programmet skal stoppes av helsemessige årsaker, eller om tilrettelegging kan skje innenfor programmet. Problemet ved det siste er at dette ofte kan ta form av uformelle deltidsprogram med et mindre kvalifiserende innhold enn den type program man kan legge opp for helt friske deltakere. Ved en mer formalisert form for gradert sykemelding fra program (deltidssykemelding) vil det være mulig å bøte på dette ved at programmet strekkes tilsvarende den tiden man har mistet i gradert sykemelding. Det vil imidlertid gi nye utfordringer for utmåling av introduksjonsstønad. Ved deltidssykemelding vil stønaden måtte graderes, noe som igjen vil øke behovet for supplerende sosialhjelp. Det er flere komplekse avveininger som vil måtte gjøres om man går inn for en mulighet til å strekke programmet utover i tid etter en deltidsmodell. Økt bruk av graderte sykemeldinger i form av deltidssykemelding kan derfor ikke umiddelbart anbefales. Vi mener likevel at det er gode grunner til å se nærmere på de tiltak som tas i bruk i arbeidet for et inkluderende arbeidsliv for å sikre en bedre dialog mellom deltakere, introduksjonsprogram og helsevesen med sikte på tilrettelegging i stedet for permisjon når helsemessige plager oppstår hos deltakerne.

7.3 Samarbeid – med hvem og om hva?

Introduksjonsordningen samarbeider i liten grad med NAV om tiltak for vår målgruppe. Dette funnet er i tråd med erfaringer fra tidligere evalueringer (Kavli mfl. 2007; Djuve og Kavli 2005; Djuve mfl. 2001). Samarbeidsmulighetene ser dessuten ut til å ha blitt dårligere siden forrige evaluering. Kommunene vi har besøkt, forteller nokså samstemt at samarbeidet med statlig arbeidsformidling har falt sammen etter NAV-reformen.

Kommunene rapporterer i all hovedsak at samarbeidet mellom introduksjonsordningen og (den kommunale) norskopplæringen er bedre enn tidligere, men det gjenstår fortsatt uenigheter og interessemotsetninger når det gjelder innholdet i, omfanget av og organiseringen av norskopplæringen. Det ser også ut til å være lokale variasjoner

når det gjelder hva slags kurstilbud som defineres som henholdsvis norskopplæring, grunnleggende kvalifisering og yrkesrettet opplæring, noe som har konsekvenser for om det er introduksjonsprogrammet, voksenopplæringen eller NAV som har ansvar for finansiering av tilbudet. Antall timer norskundervisning det er praktisk eller økonomisk mulig å levere per dag, har også store konsekvenser for hvor mye introduksjonsprogrammet må legge til rette i tillegg. Tiltaksviften i den statlige delen av NAV har betydning for samarbeidet mellom introduksjonsprogrammet og NAV. Det framstår også som om de ulike kommunale introduksjonsprogrammene har nokså ulike økonomiske rammevilkår, uten at vi har gått nærmere inn og undersøkt dette i denne undersøkelsen. Det vi kan observere, er at det i noen kommuner åpenbart er midler til at introduksjonsprogrammet kan kjøpe inn egne kurstilbud, mens det i andre kommuner ikke er midler til dette.

Utfordringer – og gode grep

Innsatsen for deltakere i introduksjonsprogram er spredt på ulike kommunale etater. Programrådgivere har ingen direkte innflytelse over prioriteringer og tiltak i andre etater. Helhetlige løsninger krever dermed enten godt samarbeid på saksbehandlernivå – og rom for slikt samarbeid i hver enkelt etat – eller samordning og forankring på overordnet nivå i kommunen. Samordning på saksbehandlernivå er gjerne sårbart på grunn av personavhengigheten. Intervjuer i ti kommuner gir ikke grunnlag for å konkludere om hva som er den mest hensiktsmessige lokale organiseringen. Det kan imidlertid være grunn til å undersøke om organisering av introduksjonsordningen og norskopplæring i samme etat kan legge bedre til rette for samarbeid internt i kommunene. Samlokalisering av introduksjonsordningen og norskopplæringen kan være et annet og/eller supplerende grep.

Den kommunale norskopplæringen har i flere kommuner begrenset kapasitet – spesielt når det gjelder lokaler. Dette legger begrensninger på antall timer som kan tilbys – norskopplæring, kurs og praksis – i skolens lokaler. Dette medfører utfordringer når det gjelder å tilby heldagsprogram, og medfører også at en del deltakere må bytte undervisningssted i løpet av skoledagen.

Samarbeidet mellom kommunene og NAV vanskeliggjøres blant annet av at det er liten tilgang på NAV-kurs som er tilpasset vår målgruppe. Det er dessuten uklarheter og påfølgende uenigheter mellom NAV og kommunene om hvem som skal finansiere kurs som inneholder en kombinasjon av norskopplæring og praksis og/eller arbeidstrening. Det er grunn til å tro at dette medfører en underproduksjon av slike kurs i forhold til behovsvurderingen i både NAV og kommunene. Data fra våre kommunebesøk gir ikke eksempler på gode grep som har løst disse utfordringene. Det er vanskelig å se for seg at dette skal kunne løses uten tydeligere politiske og administrative prioriteringer

og føringer på hvilken av etatene som skal ha det overordnede ansvaret for utforming og finansiering av slike kurs.

7.4 Brukermedvirkning – drahjelp eller bremsekloss?

Blant lærere og programrådgivere begrunnes brukermedvirkning med en forventning om større motivasjon, bedre kvalitet, økt effektivitet og mer byråkratisk kompetanse blant deltakerne. Det vil si at brukermedvirkning kan være en viktig drahjelp i integreringsarbeidet. I tillegg trekker flere fram medvirkning også som en grunnleggende demokratisk rettighet, spesielt i et så omfattende program som introduksjonsprogrammet. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hvor tungt kvinnenens ønsker skal veie, i hvilken grad man kan eller bør forsøke å endre kvinnenens ønsker, og hvor lang tid det er rimelig å vente på at kvinnene skal danne seg en egen oppfatning av hva de vil, og hvordan de kan nå målet sitt.

- De viktigste utfordringene rundt brukermedvirkning knyttes gjerne til to forhold. Enten gir ikke deltakerne uttrykk for hva de ønsker, eller så ønsker de noe som ikke ligger innenfor rammen av programmet. Begge deler forekommer blant kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver. Flere programrådgivere tar opp manglende arbeidsmotivasjon hos en del kvinner som en utfordring i arbeidet. Familieforpliktelser, kjønnsrollemønstre, religiøse tabuer og svake økonomiske insentiver kan være faktorer som bidrar i så måte. På den andre siden er det også programrådgivere som hevder at de fleste blir motivert for arbeid når de lærer mer om norsk samfunns- og arbeidsliv. Noen programrådgivere framstår imidlertid som mindre motivert til å motivere for arbeidslivsdeltakelse fordi de har erfart at kvinnene i liten grad har mulighet til å få arbeid med rimelige lønns- og arbeidsbetingelser. Så godt som alle kvinnene vi intervjuet, uttalte at de ønsket arbeid, og at de hadde tro på dette. Spørsmålet er i hvilken grad denne motivasjonen overlever møtet med et arbeidsmarked som kan fortone seg tøffere enn de først forventet.
- I tillegg trekker flere av programrådgiverne fram at brukermedvirkningen begrenses av kommunens økonomi og introduksjonsprogrammets tilbud.
- En høy andel av programrådgiverne og lærerne vi har intervjuet, mener at skoleingen i å ta kontroll over egen situasjon og i å ytre seg er svært viktig, spesielt for rapportens målgruppe. De framhever at dette handler mye om trygghet, og at motet til å ytre seg er en kompetanse som det kan ta tid å etablere.
- I den grad uenighet om hva programmet skal inneholde, oppstår, handler det ofte om at en del kvinner ønsker norskundervisning heller enn språk- eller arbeidspraksis.

Preferansen for norskundervisning handler både om et ønske om å (endelig) få gå på skole, at de opplever at de lærer mer norsk på skolen enn i praksis, at skolen framstår som tryggere enn arbeidspraksis, og at undervisningen på skolen er mindre intensiv og mer fleksibel. I den grad deltakerne trekker fram negative sider ved programmet, handler det gjerne nettopp om tidsklemma som oppstår når hus- og omsorgsarbeid skal kombineres med fulltids kvalifisering. Kombinasjonen av klasseromsundervisning og mer praksisbasert læring er trolig noe kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver trenger mer, ikke mindre av. Det forutsetter imidlertid at kvaliteten på praksistilbudet er god, ikke minst i den forstand at de som følger opp deltakerne på praksisplassene, har en forståelse av hva deltakerne har behov for opplæring i. På dette området ser det fortsatt ut til å være store utfordringer i mange kommuner, noe som gjør at praksis for kvinner med lite utdanning- og arbeidserfaring kan oppleves som lite fornuftig bruk av tid både blant (enkelte) programrådgivere og lærere og blant deltakere. Kombinasjonen av at (enkelte) kvinner ikke ønsker arbeidspraksis, og at programrådgiverne opplever at det tilbudet som foreligger, ikke er tilpasset kvinnenes behov, bidrar trolig til at relativt få kvinner i denne målgruppen får arbeidspraksis i løpet av programperioden.

Gode grep

- *Å sette av nok tid (tett oppfølging)*. På spørsmål om hva som er forutsetningen for god brukermedvirkning, svarer både programrådgivere og lærere gjerne tre ting: å informere grundig om rettigheter, plikter og muligheter, å spørre hva deltakeren ønsker – mange ganger og på ulike måter, og å lytte til svarene – også det som ligger mellom linjene. For å kunne jobbe på denne måten er det en forutsetning både at programrådgiveren har kompetanse i veilednings- og motivasjonsarbeid, og at det settes av nok tid til samtaler med den enkelte deltakeren. Dette gjelder spesielt i undersøkelsens målgruppe.
- *Fange opp endringer i motivasjon*. Både deltakere, lærere og programrådgivere har gitt eksempler på hvordan motivasjonen endrer seg over tid etter hvert som kjennskapet til samfunnet de er en del av, blir større. Også dette kreves det oppmerksomhet og tid for å fange opp.
- *Tilgang på tolk*. Fram til deltakeren har gode nok norskferdigheter, vil det være nødvendig med tolk for at hun skal kunne få den informasjonen hun trenger for å vurdere de tilgjengelige alternativene i programmet, og for at programrådgiveren skal kunne danne seg et inntrykk av deltakeren.
- *Identifisere motivasjon*. En forutsetning for brukermedvirkning enten den nå skal handle om målet, veien dit eller begge deler, er at deltakerne i programmet har eller

utvikler noen meninger om hvor de vil. For lærere og programrådgivere handler dette arbeidet mye om å finne fram til hva som trigger den enkeltes motivasjon. Fire typer motivasjonsfaktorer utpeker seg blant de kvinnene vi har intervjuet: behovet for å kommunisere med omgivelsene, muligheten til å følge opp egne barn i skole- og fritidsaktiviteter, et ønske om større selvstendighet og muligheten for å få lønnet arbeid.

- *Tidlig dialog om religiøs praksis i arbeidslivet.* Religiøs praksis knyttet til hva slags arbeid som er tillatt, og i hvilke rammer, har i noen tilfeller skapt vansker i sluttfasen av programmet når kvinnelige deltakere skal ut i praksis. Typiske eksempler er praksis som omfatter håndtering av svinekjøtt, eller som stiller krav til uniformsbruk og har begrensninger for hvor lang hijaben kan være. Når praksisplassen er klar og kvinnen opplever den som uakseptabel, er det sent å starte dialogen om rammene for kvalifiseringen. Å adressere de bekymringene eller oppfatningene deltakerne måtte ha om religiøse påbud, kan med fordel gjøres mer systematisk, både av programrådgivere i deres oppfølgingsarbeid og i form av møter for eksempel med en imam til stede.
- *Tett oppfølging både av ledere og ansatte hos praksisplasstilbydere.* For at en praksisplass skal fungere i tråd med intensjonene, er det en forutsetning at ikke bare de utplasserte deltakerne, men også arbeidsgiver og ansatte følges opp. Hvis de ansatte har fått lite informasjon om hva en praksisplass innebærer, hvem som kommer, hvilke dager og hvor lenge hun blir, gjør det samhandlingen mer utfordrende enn nødvendig både for deltaker og ansatte. Behovet for grunnleggende informasjon om ordningen og tiltaket samt en kontaktperson i introduksjonsprogrammet dersom det oppstår utfordringer, er kanskje spesielt viktig ved utplassering av deltakere i vår målgruppe der behovene for oppfølging kan være enda større enn for andre grupper.

7.5 Nå tallet han deg også – hva bør måles, og hvordan?

Introduksjonsprogrammet er en betydelig investering i norsk integreringspolitikk. Av hensyn til deltakerne og samfunnet de er en del av, er det viktig å ha oversikt over hva som kommer ut av investeringene. De fleste av programrådgiverne og lærerne vi intervjuet, delte vår oppfatning om at hva slags resultater som bør måles, og hvordan, er et vanskelig, men viktig tema i arbeidet med denne rapportens målgruppe. Å måle overgang til arbeid og utdanning er selvsagt svært viktige resultatindikatorer, men for denne målgruppen var programrådgiverne og lærerne opptatt av at kvalifiseringen også bidro til andre typer læring hos deltakerne som det er vanskeligere å gripe med

eksisterende metoder. Fordi det er så mange i denne målgruppen som ikke går over til arbeid eller utdanning etter endt program, er det viktig å få et grep om hvorvidt og hva tiden på program faktisk bidrar til av positiv endring utover arbeidslivsdeltakelse. Ned-enfor kommenterer vi kort noen av de innspillene vi fikk til alternative mål for kvalitet i programmet. Noen handler om å måle andre typer utfall en overgang til arbeid eller utdanning. Andre handler om å måle det konkrete innholdet i programmet. Til slutt stilles også spørsmål om hvorvidt resultater skal måles på en mer differensiert måte.

- *Norskprøver.* 64 prosent av deltakerne som startet i program i 2007 hadde bestått minst en norskprøve innen februar 2011. Det store flertallet hadde kun bestått en muntlig prøve (norskprøve 2 muntlig). En del lærere peker på at prøvene slik de utformes i dag, er fjerne fra deltakernes virkelighet og dermed lite egnet til å teste hva de har lært. For mange i vår målgruppe vil dessuten skriftlig prøving være en lite hensiktsmessig metode for å gripe hva de virkelig har lært. Det bør derfor vurderes å endre både innhold i og form på prøvene, og innføre en muntlig norskprøve på lavt nivå (muntlig prøve på Spor 1).
- Videre kvalifisering. Overgang til andre typer tiltak er allerede noe som rapporteres i KOSTRA²¹, og som således fungerer som en resultatindikator. Flere av informantene i undersøkelsen skiller imidlertid mellom «gode» og «dårlige» tiltak deltakerne kan gå videre i. «At de ikke slippes» er en formulering som brukes av noen informanter. Poenget er at kvinnene ikke må forsvinne ut av syne, at de ikke glir ut av kvalifiseringsapparatet til en (fra myndighetenes perspektiv) usynlig tilværelse hvor de verken er i kontakt med utdanningssystemet, arbeidsmarkedet eller velferdsstaten. I det øyeblikket de forsvinner ut av alle disse systemene, blir det svært mye vanskeligere å identifisere de problemene de har, og nå dem med effektive tiltak.²² NAV-reformen ser så langt ikke ut til å ha medført mer omfattende samarbeid om målgruppen, og saksbehandlere i NAV rapporterer at tiltaksapparatet i NAV i liten grad er tilpasset behovene til deltakere med svake norskferdigheter (Djuve og Tronstad 2011)
- *Myke indikatorer på integrering.* Dette er ikke et konsept noen av programrådgiverne snakket om, men et tema som har fått økende oppmerksomhet fra IMDi side (IMDi 2010). Mens såkalte harde indikatorer betegner lett kvantifiserbare størrelser som sysselsettingsrater eller beståtte norskprøver, berører myke indikatorer temaer som ikke lar seg måle direkte, for eksempel holdninger. Harde indikatorer

²¹ Kommune Stat Rapportering.

²² Se IMDi 2009. Blant kvinner med bakgrunn fra Somalia, Afghanistan og Irak i bydelene i Grorudalen og Søndre Nordstrand har nesten en tredel såkalt ukjent status. Det vil si at de verken er i arbeid eller utdanning, ikke er registrerte arbeidssøkere eller mottakere av livsoppholdstyper som uførestønad eller sosialhjelp.

vil ofte kunne hentes fra registerdata, myke indikatorer krever andre typer metoder, for eksempel survey. Tillit, tilhørighet og opplevd diskriminering er hyppig nevnte eksempler på myke indikatorer (IMDi 2010). Dette er en type indikatorer det neppe vil være gjennomførbart at kommunene rapporterer om, men om måloppnåelsen for introduksjonsprogrammet skal vurderes i en bredere kontekst, vil slike indikatorer være relevante å inkludere.

- *Programinnhold.* Det er enkelte typer programkomponenter det er relativt bred enighet om at fungerer konstruktivt for de fleste av deltakerne i vår målgruppe. Eksempler kan være språk- og arbeidspraksis, deltakelse i sivilsamfunnsaktiviteter eller foreldreveiledning. Ut fra en antakelse om at deltakelse i slike aktiviteter vil styrke de fleste deltakeres kapasitet for og mulighet for samfunnsdeltakelse, kan man bruke omfanget av slike virkemidler som en indikator på kvalitet.
- *Sykefravær, permisjon og progresjon.* Igjen kan man tenke seg at utbyttet av programmet vil variere med intensitet og progresjon, og at dette dermed blir et relevant kvalitetsmål. Akkurat som bedrifter gjennom målrettet arbeid kan lykkes med å redusere sykefravær, bør kommuner kunne jobbe målrettet med å redusere behov for sykefravær og permisjon gjennom tilrettelegging og oppfølging. Dette vil nok ikke i samme grad gjelde permisjoner etter fødsel (hvor det tvert om kan være et poeng å ikke komme tilbake for tidlig, se s. XX). For kvinner i fødselspermisjon kan man imidlertid rapportere hvorvidt de har blitt fulgt opp i permisjonen, og hvorvidt de har tilgang til og deltar på mor-barn-aktiviteter i permisjonstiden.
- *Differensierte mål for overgang til utdanning og arbeid.* Det argumenteres også for at måloppnåelse i introduksjonsprogrammet må vurderes relativt til den enkeltes forutsetninger. En tilnærming er å vurdere måloppnåelse i forhold til de mål deltakerne selv har satt seg, og måle hvorvidt de har lyktes i dette. Et problem med denne tilnærmingen er at siden lave ambisjoner vil gi bedre måloppnåelse, kan dette få som utilsiktet effekt at programrådgivere vil oppmuntre deltakere til å legge listen lavere enn optimalt. En annen tilnærming er å differensiere måloppnåelse etter hva slags utgangspunkt deltakerne har. 40 prosent overgang til arbeid eller utdanning for kvinner med lite skolebakgrunn og flere barn er kanskje et like godt resultat som 65 prosent blant menn? Igjen kan det bli et problem at programrådgivere, bevisst eller ubevisst, vil tendere mot å kategorisere deltakere som tilhørende en gruppe med lavere ambisjoner. En slik modell vil også gi økt risiko for en (for) tidlig kategorisering av deltakere som kan resultere i at endring i deltakernes innsats og muligheter ikke fanges opp, slik at de låses inne i et mindre effektivt program.
- *Se på lokalsamfunnet.* En programrådgiver foreslo at man burde «måle hvordan lokalsamfunnene faktisk fungerer. De må jo ha noen å spille ball med, de driver jo ikke samfunnsdeltakelse alene». Praktisk sett er det selvsagt vanskelig å gjennomføre dette

som en del av resultatrapporteringen i introduksjonsprogrammet, men kommentaren tjener som en betimelig påminning om at integrering og inkludering ikke (bare) er individuelle prosesser, men handler om hele samfunnets møte med nykommere.

7.6 Til ettertanke

Omstillingen fra å se for seg et liv som hjemmearbeidende til et liv der det forventes at du skal kombinere ansvaret hjemme med utdanning og på sikt lønnet arbeid, kan være stor. Det kan i den forbindelse være nyttig å kaste et raskt blikk tilbake i vår egen historie. I 1977 mente sju av ti norske kvinner at småbarnsmødre *ikke* burde ha arbeid utenfor hjemmet (Lappegård og Noack 2009). I 2009 svarer bare én av ti det samme (Kavli og Nadim 2009). Kvinner fra Afghanistan, Irak og Somalia møter et norsk samfunn der arbeidsdelingen mellom menn og kvinner har vært gjennom en voldsom endring de siste 30 årene både i og utenfor familien. Holdningene til kvinners yrkesaktivitet, spesielt mens barna er små, ser vesentlig annerledes ut i de innvandrede gruppene vi behandler i denne undersøkelsen. Vi trenger imidlertid ikke bevege oss lenger enn litt sørover i Europa før holdninger og praksis knyttet til arbeidsdelingen mellom menn og kvinner ser annerledes ut enn i Norge. At det krever omstilling, og tid, før flertallet av kvinnene denne rapporten handler om ser for seg lønnsarbeid, burde ikke komme som noen overraskelse for noen.

Rapporten viser at å drive et arbeidsrettet program for kvinner med liten eller ingen utdanning, store omsorgsoppgaver og i noen tilfeller betydelige helseproblemer er utfordrende. Like fullt mener vi det er viktig å ikke avskrive kvinnenens mulighet til å finne arbeid. Både vårt og andres materiale er fullt av eksempler på kvinner som har lyktes på tross av et vanskelig, noen vil si umulig, utgangspunkt. Samtidig er det klart at andelen som finner arbeid – på kort eller mellomlang sikt – vil være lavere i denne gruppen enn i andre. At denne gruppen får anledning til å gjennomføre eller påbegynne grunnskoleopplæring i programperioden vil kunne ha stor betydning for kvinnenens mulighet til videre utdanning og yrkesdeltakelse. Etter vår oppfatning er det vesentlig å ivareta behovet for kvalifisering både yrkesdeltakelse og til samfunnsdeltakelse. Blant kvinner uten utdanning og med store omsorgsoppgaver vil det trolig alltid være en del deltakere som ikke vil gå videre i arbeid eller utdanning i rimelig tid etter endt program. Om programdeltakelsen likevel har gjort dem bedre rustet til å møte hverdagslivets utfordringer, forstå samfunnet de lever i, og følge opp egne barn i barnehage, skole og fritid, kan introduksjonsprogrammet like fullt ha vært en god investering både for samfunnet og enkeltindividene. Det er derfor en utfordring er å sikre at kommunene har gode tiltak også på dette området og et system for å følge opp hvorvidt man lykkes.

Det er dessuten et tankekors at en stor andel av deltakerne i introduksjonsprogram ikke får verken heldagsprogram, arbeidspraksis eller yrkesretta tiltak. Dette er en utfordring som strekker seg langt utover våre grupper, men som ser ut til å ramme kvinner med store omsorgsoppgaver og lav utdanning aller hardest. Et introduksjonsprogram som for mange deltakere i hovedsak består av 10–12 timer skolebasert norskopplæring kan vanskelig sies å være i tråd med intensjonen bak ordningen. Variasjon i tilbudet etter bostedskommune og etnisk bakgrunn gjør det svært tvilsomt om introduksjonsordningen kan sies å utgjøre et likeverdig tilbud til alle deltakere. Mangelfull implementering av introduksjonsordningen undergraver nasjonale mål om et standardisert minimumstilbud. Dette er et funn som må få konsekvenser også for vurderinger av måloppnåelsen til introduksjonsordningen: Lav måloppnåelse skyldes ikke nødvendigvis at ordningen ikke er god nok, men at den ikke gjennomføres.

Det er vanskelig og tidkrevende å kvalifisere innvandrere med lite eller ingen utdanning for det norske arbeidslivet. Helseproblemer, bekymring for familie i hjemlandet og store omsorgsoppgaver gjør veien enda brattere og vanskeligere for mange. Det er med andre ord gode grunner til at overgangen til arbeid og utdanning etter to år i program er nokså lav for deler av deltakergruppen. Samtidig viser denne rapporten at det er et stort forbedringspotensial når det gjelder innholdet i introduksjonsprogrammet. Et mindre intensivt og mindre arbeidsretta tilbud til kvinner med lav utdanning og mange barn er i noen tilfeller resultat av tilpasning til kvinnenenes egne ønsker. Samtidig ser vi at saksbehandlere i en del tilfeller vurderer yrkesdeltakelse som urealistisk for «vår» målgruppe, og at dette kan påvirke innholdet i programmet. Mangel på relevante tilbud lokalt framstår dessuten som en viktig årsak til at mange deltakere i program ikke får heldagstilbud, norskpraksis eller arbeidsrettede tiltak.

Avstanden mellom intensjoner og realiteter i utformingen av introduksjonsprogram må ses i lys av den gjennomgående frikobling av ansvar og innflytelse som preger integreringsfeltet. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet pålegger IMDi resultatkrav på måloppnåelse i introduksjonsordningen. IMDi har imidlertid ingen styringsrett over den faktiske organiseringen av og arbeidsmåtene i introduksjonsprogrammene. Det er det enkelte kommune som har – innenfor de rammene som er gitt i introduksjonsloven. Programrådgiverne er ansvarlige for å utforme skreddersydde løsninger for den enkelte deltaker, men har som regel liten innflytelse over det lokale tilbudet innenfor norskopplæring og NAV Stat. Dermed hviler systemet på tidkrevende øvelser i samarbeid, forhandlinger og overtalelser – mellom IMDi og kommunene, og mellom introduksjonsprogrammet, voksenopplæringen og NAV. Utfallet av disse øvelsene er i mange tilfeller et kvalifiseringstilbud som er for snevert, skoleretta og lite intensivt til å møte behovene i en brukergruppe med svært sammensatte behov.

Litteratur

- Akman, H. (1993), *Landflyktighet. En etnologisk undersøkelse av vietnamesiske flyktninger i eksil*. Bergen: Forlaget Folkekultur.
- Berg, B. (1996), «Det kommunale flyktningarbeidet.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 4, s. 505–533.
- Blom, S. og K. Henriksen, red. (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008/5. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Boehm, A. and L.H. Staples (2002), «The Functions of the Social Worker in Empowering: The Voices of Consumers and Professionals.» *Social Work*, Vol 47, No. 4, pp. 449–459.
- Bratsberg, B. og O. Raaum (2010), *Effekter av krav om forsørgelsesevne ved familiegjenforening*. Rapport 4/2010. Oslo: Frischsenteret.
- Brochmann, G. og A. Hagelund (2005), *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus*. Tema Nord 2005: 506. København: Nordisk Ministerråd.
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2006), «Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten.» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2006/4.
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2007), «Integreringspolitikk i endring». I: Dølvik, J.E., T. Fløtten, G. Hernes og J.M. Hippe, red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2010), *Krafttak for norskopplæring – et første inntrykk*. Oslo: Fafo-notat 2010:10.
- Djuve, A.B. og H.C. Pettersen (1997), *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 234.
- Djuve, A.B. og K. Hagen (1995), «Skaff meg en jobb!» *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Oslo: Fafo-rapport 184.
- Drøpping, J.A. og H.C. Kavli (2002), *Kurs for arbeid. Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Oslo: Fafo-rapport 387.

- Dzamarija, M.T. (2010), *Barn og unge med innvandrereforeldre – demografi, utdanning, inntekt og arbeidsmarked*. Rapporten 12/2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hagelund, A. (2005), «Why it is bad to be kind. Educating refugees to life in the welfare state: A case study from Norway.» *Social policy and administration*, Vol. 39, No. 6, pp. 669–683.
- Hagen, K. (1997), *Innvandrere og sosialhjelp. Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning*. Oslo: Fafo-notat 1997:07.
- Henriksen, K. (2007), *Fakta om 18 innvandreregrupper i Norge*. Rapporten 2007/29. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Henriksen, K. og K. Kraakenes (2010), *Monitor for introduksjonsordningen 2009*. Rapporten 7/2010. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Haanes, E. (2010), *Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og dens gjennomføring i Larvik kommune*. MA-oppgave i sosiologi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Kavli, H.C., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Oslo: Fafo-rapport 2007:34.
- Kavli, H.C., M. Nadim (2009), *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*. Oslo: Fafo-rapport 2009:39.
- Lappegård, T. (2000), *Mellom to kulturer. Fruktbarhetsmønstre blant innvandrerkvinner i Norge*. SSB-rapport 2000/25. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lappegård, T. og T. Noack (2009), «Barn, familie og jobb – holdninger og praksis gjennom 30 år. Familie og jobb i ulike kvinnegenerasjoner.» *Samfunnspeilet*, 1. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Mathiesen, B. (2007), *Monitor for introduksjonsordningen 2007*. Rapporten 2007/43. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Mathiesen, B. (2008), *Monitor for introduksjonsordningen 2008*. Rapporten 2008:52. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Osmunddalen, Å. og T. Kalve (1995), «Sosialhjelpsbruk blant innvandrere.» *Samfunnspeilet*, 3. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Rogstad, J. (1995), «Innvandrere og arbeidsmarked i Norge». I: Magerøy, J., red., *Innvandrere på arbeidsmarkedet*. Rapport 1995:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Sandbæk, M.L. (under utgivelse), *Brukerundersøkelse blant deltakere i Basis-undervisning og Helsefagarbeiderutdanning*. Oslo: Fafo-rapport.
- Sivertsen, J.E. (1995), «Høy arbeidsledighet blant innvandrere.» *Samfunnsspeilet*, 2. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Small, N. (2000), «The changing National Health Service, user involvement and palliative care». I: Small, N. and P. Rhodes, *Too Ill to Talk: User Involvement in Palliative Care*. London: Routledge.
- Vassenden, K. (1997), *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Østby, L., red. (2004), *Innvandrere i Norge – Hvem er de, og hvordan går det med dem?* Notat 2004/65. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Aalandslid, V. og K.R. Tronstad (2010), *Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting*. Rapport 23/2010. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Øvrige referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009), *Somaliere i Norge, en arbeidsgrupperapport*. August 2009.
- IMDi (2008), *Deltakelse og måloppnåelse. Resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Imdi-rapport 7-2008.
- IMDi (2009), *Hjemmeværende innvandrerkvinner – en undersøkelse i Groruddalen og Søndre Nordstrand*. IMDi-rapport-4-2009. Oslo: IMDi.
- IMDi (2010), *Myke indikatorer for integrering. En komparativ kartlegging av surveyundersøkelser om tillit, tilhørighet og opplevd diskriminering*. IMDi-rapport-5-2010. Oslo: IMDi.
- Landinfo for Irak, <http://www.landinfo.no/id/402.0>
- Landinfo for Somalia (juni 2009), *Respons, Somalia: Skilte kvinner*.
- Mykletunutvalget (2010), *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform*. Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 01.02.10 ifølge mandat av 27.11.09.
- OECD (1998), Women's activity, employment and earnings: a review of recent 774 developments. *Employment Outlook* (Ch.5), 129–172.

- Rambøll Management (2006), *Introduksjonsprogrammet er for mainstreamflyktninger. Undersøkelse av introduksjonsprogrammet overfor målgrupper med særskilte behov.* <http://imdi.no/upload/Forskningsnotat.pdf>
- Rundskriv A-27/2007, *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.*
- Rundskriv H-20/05, Kommunal- og regionaldepartementet, *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven).*
- Statistisk sentralbyrå (2010), Sysselsatte innvandrere, etter utvalgte fødeland og kjønn. Absolutte tall og i prosent av personer i alt 15–74 år i hver gruppe. 4. kvartal 2009. Frigitt 22 juni 2010. [http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/Oslo: Statistisk sentralbyrå.](http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/Oslo:Statistisk_sentralbyrå)
- Statsbudsjettet år 2010 – Kap. 821, Post 60 Integreringstilskudd for år-1 og år 2-5 i 2010
- UNESCO (2003), *Situation Analysis of Education in Iraq 2003.* Paris: UNESCO. Tilgjengelig fra <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001308/130838e.pdf> [lastet ned 15.09.2010]
- Utlendingsdirektoratet og Landinfo (2010), Integreringsrettet landkunnskap om Afghanistan. http://www.landinfo.no/asset/103/1/103_1.pdf
- Utlendingsforskriften, <http://www.lovddata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20091015-1286.html>
- Utlendingsloven, <http://www.lovddata.no/all/hl-20080515-035.html#map004>

Vedlegg

Informasjonsbrev til deltakere i introduksjonsordningen

Til deg som deltar eller har deltatt i introduksjonsordningen Spørreundersøkelse

Forskningsstiftelsen Fafo arbeider med en undersøkelse av Introduksjonsprogrammet. Vi ønsker å finne ut mer om hva de som er med i et introduksjonsprogram mener om dette programmet. Hva er bra, hva er dårlig? Vi gjør dette for å forsøke å lære mer om hvordan det er å delta i et introduksjonsprogram, og hvordan programmene kan bli bedre.

Du får invitasjon til å være med på denne undersøkelsen fordi du bor i en av de 10 kommunene Fafo skal besøke, fordi du er kvinne, og fordi du deltar i introduksjonsprogrammet. Samtalen vil ta ca. 30 – 45 minutter og kan skje et sted det passer for deg.

Det er frivillig å delta i undersøkelsen. Hvis du ikke vil intervjues, ikke vil svare på bestemte spørsmål, eller ikke vil gjøre intervjuet ferdig er det opp til deg og du trenger ikke gi oss noen begrunnelse for det. Du kan også trekke tilbake intervjuet i ettertid dersom du ønsker det. Vi håper likevel at du vil være med og fortelle om dine opplever og dele med deg av dine erfaringer slik at kommunene kan lære mer om hvordan de kan gjøre introduksjonsprogrammet bedre.

Svarene du gir blir skrevet ned eller, hvis det er i orden for deg, tatt opp på bånd. Det er integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som betaler for undersøkelsen. Verken IMDi eller noen andre vil få vite hva akkurat du eller noen av de andre vi intervjuer har sagt. IMDi vil få en forskningsrapport der vi oppsummerer kunnskapen vi har samlet inn, men det vil ikke være mulig å spore svarene du gir tilbake til deg eller din familie. Forskere ved Fafo har taushetsplikt, og ingen andre enn de som jobber med prosjektet på Fafo vil få vite hva du har fortalt oss.

Etter intervjuet lagres svarene elektronisk (på en pc). Vi tar vare på navnet ditt fram til prosjekt-slutt i desember 2010, slik at vi kan finne fram til ditt intervju dersom du ikke lenger vil at vi skal lagre det. Etter desember 2010 vil vi slette alle opplysninger om navn slik at ingen lenger kan gå inn og se hvem som har sagt hva.

Vi er tre kvinner, alle med egne barn, som skal gjennomføre disse samtalen. Hvis du har behov for tolk under intervjuet bestiller vi det.

Med vennlig hilsen

Hanne C. Kavli

Anne Britt Djuve

Anniken Hagelund

Kvinner i kvalifisering

Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere gir bedre resultater for noen grupper enn for andre. Kvinner fra Somalia, Irak og Afghanistan har særlig lav progresjon. Det er velkjent at mange i disse gruppene har lite eller ingen utdanning, store omsorgsoppgaver og til dels omfattende helseproblemer. I denne rapporten leter vi etter andre årsaker til forskjellene i utbytte. Får kvinner like god kvalifisering som menn? Oppfylles kravene om heldagsprogram og arbeidsrettede tiltak til alle? Finnes det tilgjengelige tiltak lokalt som gir mulighet til å sette sammen individuelt tilpassete program for disse deltakerne? Vi har sett nærmere på arbeidsmetoder og erfaringer i ti norske kommuner, og dessuten analysert data fra Norsk Introduksjonsregister.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2011:02
ISBN 978-82-7422-784-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20193