

Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli,  
Monica Lund, Tina Østberg

# Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering

Resultater fra forsøk med heldags  
introduksjonsprogram for flyktninger





Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli,  
Monica Lund, Tina Østberg

## **Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering**

Resultater fra forsøk med heldags  
introduksjonsprogram for flyktninger

© Forskningsstiftelsen Fafo 2001

ISBN 82-7422-349-7

ISSN 0801-6143

Omslag: Agneta Kolstad

Omslagsfoto: © David Trood/BAM/Samfoto

Trykk: Centraltrykkeriet AS

# Innhold

Forord .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Norsk flyktningpolitikk .....	9
1.2 Behovet for nytenkning .....	11
1.3 På vei mot et introduksjonsprogram .....	13
Forskningsgrunnlag .....	13
Retningslinjer for forsøk med introduksjonsprogram – tildeling av midler .....	15
Rammevilkår .....	17
Endring i rammevilkår .....	18
Oppsummering .....	19
1.4 Problemstillinger .....	19
1.5 Datamateriale .....	20
1.6 Rapportens oppbygning .....	20
<b>2 Analysemodell og metode .....</b>	<b>23</b>
2.1 Analysemodell .....	23
2.2 Resultatmål .....	24
2.3 Forklaringsvariabler .....	26
2.4 Kontrollvariabler .....	26
2.5 Utvalg og enheter .....	27
Kommuner og prøveprosjekter .....	27
Deltakere i prøveprosjektene .....	27
Deltakere i evalueringsprosjektet .....	28
Design, kilder og datainnsamling .....	29
Tidsrammen .....	30
Generaliserbarhet .....	31
<b>3 Fra teori til praksis – prøveprosjektenes arbeidsmetoder .....</b>	<b>33</b>
3.1 Utvelgelse av deltakere .....	33
3.2 Ett kontaktpunkt – tett oppfølging .....	35
Konsekvenser for deltakerne .....	36
Prosjektenes erfaringer .....	37
Konklusjon: Tett oppfølging – ikke alltid et gode .....	38
3.3 Individuell kvalifiseringsplan .....	39
Kartlegging og utarbeiding av individuelle kvalifiseringsplaner .....	40
Å gi deltakerne mulighet til å påvirke egen situasjon .....	41

Konsekvenser for deltakerne .....	42
Erfaringer med utgangspunkt i prosjektenes innsats .....	42
Konklusjon: Har deltakerne hatt individuelle kvalifiseringsplaner? ..	43
3.4 Et heldagstilbud med krav til innhold .....	44
Variasjoner i iverksettingen av heldagstilbud .....	44
Konsekvenser for deltakerne .....	45
Prosjektene erfaringer med forsøk på å etablere heldags kvalifisering .....	46
Konklusjon: Har deltakerne fått et heldagstilbud med innhold? .....	46
3.5 Alternativ inntektssikring .....	47
Variasjoner i utformingen av alternativ inntektssikring .....	47
Timelisteføring .....	50
Hvilke regler gjelder for fravær – og hvem kjenner dem? .....	51
Hva er troverdig økonomisk insentivbruk? .....	53
Konklusjon: Har deltakerne hatt en alternativ inntektssikring? .....	55
3.6 Prosjektet og «de andre» – samarbeidsrelasjoner .....	56
Variasjoner i samarbeidsformer mellom prosjekt og Aetat .....	56
Variasjoner i samarbeidsformer mellom prosjektet og voksenopplæringen .....	58
Hva betyr de ulike samarbeidsforholdene for deltakerne? .....	59
Prosjektene erfaringer .....	60
Konklusjon: Samarbeid eller ikke? .....	62
3.7 Sosialt nettverk og bruk av frivillige .....	63
Hvordan er nettverksbygging prioritert i prøveprosjektene? .....	64
Konklusjon: Frivillig, ikke gratis .....	65
3.8 Hvem har brukt virkemidlene – og hvorfor? .....	66
Er det noen som har «alt»? .....	66
Hva kan forklare variasjonene i grad av iverksetting? .....	67
Avslutning .....	70
<b>4 Oppnådde levekårsforbedringer .....</b>	<b>73</b>
4.1 Deltakerne – hvem er de og hvor kommer de fra? .....	73
Deltakere som inngår i analysen .....	75
Deltakernes utgangspunkt varierer .....	76
4.2 Endring i sentrale levekårsvariabler .....	77
Hvor mange har gått ut i jobb eller utdanning? .....	77
Bruk av praksisplass .....	79
Kurs i regi av Aetat .....	82
Norskkunnskaper .....	84
Har deltakerne fått større sosiale nettverk? .....	89
4.3 Hopning av levekårsforbedringer? .....	95
Hvem er både nettverksorienterte og arbeidsmarkedsorienterte – og hvem er ingen av delene? .....	98
Konklusjon .....	98

<b>5 Hvorfor lykkes noen og andre ikke? .....</b>	<b>99</b>
5.1 Har prøveprosjektene arbeidsmetoder betydning for deltakernes integrering? .....	100
Alternativ inntektssikring .....	100
Ett kontaktpunkt – tett oppfølging .....	104
Et heldagstilbud med krav til innhold .....	108
Brukermedvirkning og ansvar for egen økonomi .....	110
Sosiale nettverk og bruk av frivillige .....	113
Prosjektet og «de andre» – samarbeidsrelasjoner .....	116
Kombinasjonen av virkemidler .....	119
5.2 Andre faktorer som forklarer forskjeller i levekårsindikatorene ....	120
5.3 Hva virker – og hva virker ikke? .....	123
<b>6 Etikk og rettsikkerhet .....</b>	<b>127</b>
6.1 Normative restriksjoner – helliger målet midlene? .....	128
Hvilke valg er det rimelig å overprøve? .....	129
Sanksjonenes omfang. Tvang eller belønning? .....	130
Oppsummering .....	131
6.2 Etisk problematiske sider ved virkemiddelbruken .....	131
Økonomiske sanksjoner .....	131
Variasjon i tilbudenes kvalitet .....	132
Bruk av kontrakt .....	133
For tett oppfølging .....	135
Manglende brukermedvirkning .....	135
Manglende likebehandling .....	135
Manglende forutsigbarhet .....	136
Oppsummerende om etikkproblemenes årsaker .....	136
6.3 Flyktninger og rettsikkerhet i sosialsektoren .....	136
6.4 Oppsummering .....	138
6.5 Eterskrift: Løser lovforslaget problemene i prøveprosjektene? ....	139
Introduksjonsloven .....	139
Løser lovutvalget problemene? .....	142
Nye problemer oppstått .....	145
Oppsummering .....	148
<b>7 Mot en ansvarlig kvalifiseringspolitikk .....</b>	<b>149</b>
7.1 Gode metoder i integreringsarbeidet .....	150
Alternativ inntektssikring/troverdig insentivbruk .....	150
Ett kontaktpunkt og tett oppfølging .....	152
Individuelt tilbud, brukermedvirkning .....	153
Heldagstilbud med arbeidspraksis/krav til innhold .....	154
Samarbeidsrelasjoner .....	156
Sosial nettverksbygging og frivillige organisasjoner .....	157

7.2 Betydningen av individuelle kjennetegn .....	158
Utdanningsnivå .....	158
Kjønn .....	159
7.3 Fem flaskehalsar .....	160
1. Lovgrunnlag .....	161
2. Samarbeidsproblemer .....	161
3. Manglende tilbud og kapasitetsproblemer .....	162
4. Manglende kompetanse .....	162
5. Etske betenkeligheter .....	162
7.4 Etske og rettsikkerhetsmessige implikasjoner .....	163
7.5 Overføringsverdi .....	164
7.6 Sesam – sesam: Hva skal til for å løfte integreringsarbeidet? .....	164
7.7 Sluttord .....	168
Ord og uttrykk .....	169
Litteratur .....	173
Vedlegg 1 Utfyllende om metode og datamateriale .....	177
Datainnsamling i kommunene .....	177
Utfyllende om datamateriale om deltakerne .....	178
Fafos rolle som evaluator .....	180
Vedlegg 2 Norskopplæring for voksne innvandrere .....	182
Ny opplæringsplan .....	182
Aktuelle språkprøver for deltakere i opplæring i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere .....	184
Tilskuddssystemet for voksenopplæring for minoritetspråklige .....	185
Litteratur på feltet .....	186
Vedlegg 3 Forslag til Introduksjonslov .....	187
Konsekvenser av loven .....	187
Regulering av introduksjonsprogram .....	187
Utforming av introduksjonsstønden .....	189
Lovens virkeområde, dvs. hvilken persongruppe den skal gjelde for .....	190
Vedlegg 4 Tabell- og regresjonsvedlegg .....	192



## Forord

Arbeidet med å integrere flyktninger i det norske samfunnet byr på store utfordringer, og behovet for utvikling av nye metoder i integrerings- og kvalifiseringsarbeidet er betydelig. Som et ledd i dette arbeidet har 16 kommuner fått midler til å prøve ut effekten av et helhetlig introduksjonsprogram med visse faste virkemidler, herunder lønnet kvalifisering isteden for sosialhjelp. Denne rapporten presenterer resultatene av en evaluering av disse prosjektene. Evalueringen er gjort på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet.

Det er mange som har bidratt til arbeidet med denne evalueringen. Først og fremst skal det rettes en stor takk til alle involverte i de seksten prøveprosjektene, som har brukt tid og krefter både på å dele med oss de erfaringene de har gjort, og på å sende inn dokumentasjon om prosjekt og deltakere. Vi ønsker også å takke de 157 nyankomne flyktningene som lot seg intervjuer, og som dermed ga oss mulighet til å formidle hvordan de ulike arbeidsmetodene oppleves av dem det gjelder – deltakerne selv.

Fafo har både underveis i prosjektperioden og i utarbeidingen av rapporten hatt stor nytte og glede av referansegruppen. Den har bestått av Esmaeil Akbari og Anne Berit Lunde (Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter), Berit Berg (SINTEF IFIM), Iracles Boumburas (KRD – Innvandringsavdelingen), Hilde Wessel Clausen og Geir Hovland (Arbeidsdirektoratet), Perly Folstad Norberg (VOX Avdeling forskning, analyse og utvikling), Nina Gran (Kommunenes Sentralforbund), Ann Kristin Nilsen og Sverre Friis-Petersen (Arbeids- og administrasjonsdepartementet), Helen Skaug (Bærum kommune), Anne Britt Udahl (KUF, Voksenopplæringsavdelingen) og Katarina Heradstveit, Toralv Moe, Sidsel Rønning, Marit Solhøi og Ragnhild Aasvang fra Utlendingsdirektoratet.

I tillegg har to hovedfagsstudenter i statsvitenskap vært involvert – Marit B. Jørgensen og Stian Tørhaug. Begge har vært svært fleksible i hektiske perioder og gjort en stor innsats både med innsamling og bearbeiding av datamaterialet. Stor takk også til Kåre Hagen som har kvalitetssikret arbeidet og bidratt med konstruktive innspill både underveis og i avslutningsfasen. Den foreliggende rapporten er likevel forfatterens ansvar alene.

Tina Østberg har i samarbeid med Anne Britt Djuve skrevet kapitlene 1, 2 og 6, Monica Lund har skrevet kapittel 4 og i samarbeid med Anne Britt Djuve kapittel 5, Hanne Cecilie Kavli har skrevet kapittel 3 og i samarbeid med Anne Britt Djuve kapittel 7. Vedleggene er i all hovedsak utarbeidet av Tina Østberg.

Oslo, oktober 2001

Anne Britt Djuve    Hanne Cecilie Kavli    Monica Lund    Tina Østberg  
(faglig ansvarlig)    (prosjektleder)



# 1 Innledning

På bakgrunn av et stortingsvedtak våren 1998 (jamfør Innstilling S. nr. 192 (1997–98)) inviterte Kommunal- og regionaldepartementet aktuelle kommuner til å komme med prosjektforslag med formål om å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak som fremmer kvalifisering for ordinært arbeid og utdanning. Utbetaling av økonomisk støtte skulle i prosjektene gjøres avhengig av deltakelse i kvalifiseringstilbud. Kvalifiseringstilbudet skulle dessuten tilpasses den enkelte deltaker, og det skulle utarbeides individuelle handlingsplaner for kvalifiseringen, med utgangspunkt i den enkeltes kompetanse. Videre skulle kvalifiseringstiltakene til sammen utgjøre et heldagstilbud fem dager i uken, og som minimum inneholde både språkopplæring og arbeidspraksis. Utlysningsteksten inneholdt også enkelte krav til den organisatoriske gjennomføringen av prosjektene: De skulle organiseres slik at hver deltaker ble gitt ett primært kontaktpunkt (kontaktperson) i en av de etater som samarbeider om kvalifiseringsarbeidet. Det ble også satt som vilkår at prosjektene skulle gjennomføres i samarbeid mellom kommune og arbeidskontor.

I alt 16 kommuner fikk midler til å gjennomføre prøveprosjekter med disse virkemidlene. Denne rapporten er en evaluering av effektiviteten av virkemidlene som skulle utprøves.

## 1.1 Norsk flyktningpolitikk

Norge har i likhet med de aller fleste rike land som tar imot flyktninger utviklet offentlige tiltak for å hjelpe flyktningene til et best mulig liv i Norge. Hvert år kanaliseres betydelige midler gjennom hjelpeapparatet. For 2001 ble det bevilget nærmere 2,15 milliarder kroner over statsbudsjettet til bosetting og integrering av flyktninger. I tillegg kommer kommunale utgifter som eventuelt ikke dekkes av integreringstilskuddet, samt statlige utgifter til arbeidsledighetstrygd, arbeidsmarkedstiltak og tilskudd til voksenopplæring. Ressursinnsatsen er et uttrykk for at det norske samfunnet både har og er villig til å bruke store ressurser for å hjelpe flyktninger og innvandrere til rette i Norge.

Norsk flyktning- og innvandringspolitikk har siden begynnelsen av 1970-årene hatt *integrering* som en uttalt målsetting. De offisielle definisjonene av hva som ligger i selve begrepet integrering har imidlertid vært noe upresise.

Ved inngangen til 1980-tallet ble det brukt uttrykk som *integrering på grunnlag av likeverd, flerkulturelt samfunn, kulturelt mangfold*.<sup>1</sup> Det understrekes at integrering også innebærer at innvandrere- og minoritetsgruppene kulturelle, sosiale og religiøse trekk må respekteres, og at gruppene må gis muligheter til utfoldelse på lik linje med majoritetssamfunnets kultur. På slutten av dette tiåret ble integreringsbegrepet ofte erstattet med begrepet om *likestilling*.<sup>2</sup> Det ble presisert at likestillingspolitikken omfatter alle samfunnsmedlemmer, og målet om likestilling mellom ulike grupper skulle således ikke anses som noe spesifikt ved flyktning- og innvandringspolitikken. Dette videreføres på slutten av 1990-tallet, samtidig som det innføres en større vektlegging av at innvanderne ikke bare har rettigheter, men også plikter.<sup>3</sup> I St.prp. nr. 1 (2000–2001) heter det at «Regjeringen har som mål at alle, uavhengig av opprinnelse og kjønn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser».

Mottak av flyktninger og utforming av en nasjonal integreringspolitikk er statlige oppgaver. Det er imidlertid den enkelte kommune som har hovedansvaret for det praktiske integreringsarbeidet. Det har ikke vært gitt statlige retningslinjer for hvilke metoder kommunene skal ta i bruk for å oppnå målene for integreringspolitikken. Utlendingsdirektoratet har kun en veiledende rolle i sin oppfølging av det kommunale flyktningarbeidet. Dermed står den enkelte kommune fritt.

Etter at flyktningene har fått opphold i Norge og blitt bosatt i en kommune, er hovedregelen at deres behov for tjenester fra det offentlige dekkes av det samme tjenesteapparatet som betjener resten av befolkningen. Det innebærer blant annet at sosialkontoret bistår med bolig og utgifter til livsopphold, den kommunale helsetjenesten har ansvar for førstelinje helsetjenester, voksenopplæringen bistår med norskopplæring, trygdekontoret har ansvar for å ta stilling til og følge opp eventuelle søknader om trygdeytelser, og arbeidskontoret har ansvar for å tilby kurs og arbeidsformidling.

<sup>1</sup> St.meld. nr. 74 (1979–80) *Innvandrere i Norge*.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*.

<sup>3</sup> St.meld. nr. 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*.

## 1.2 Behovet for nytenkning

Til tross for den betydelige ressursinnsatsen til ulike integreringstiltak, har måloppnåelsen så langt ikke vært så god som man kunne ønske. I praksis har det vist seg at mange flyktninggruppers deltakelse på viktige arenaer i det norske samfunnet i liten grad har vært preget av likestilling og likeverd. Nyankomne flyktnings og innvandreres svake integrering i det norske samfunnet kommer til uttrykk ved at de har betydelig dårligere levekår enn befolkningen for øvrig. Yrkesdeltakelsen har vært lav, og kontakten med nordmenn har for mange vært liten. Stortingsmelding nr. 50 (1998–99) *Utvjammingsmeldinga – Om fordeling av inntekt og levekår i Norge* konkluderer i sine analyser av levekår blant ikke-vestlige innvandrere med at denne gruppen kommer dårligere ut enn befolkningen for øvrig på de fleste levekårsområdene. Ikke-vestlige innvandrere har i gjennomsnitt langt lavere inntekter enn nordmenn og vestlige innvandrere. De er overrepresentert både i lavinntektsgruppen, og blant (langtids) sosialhjelpsmottakere. Dette gjelder særlig personer med kort botid i Norge. Årsaken til lav inntekt og dårlige levekår skyldes først og fremst svak tilknytning til arbeidslivet. Den registrerte ledigheten blant flyktninger er klart høyere enn i befolkningen for øvrig. Per fjerde kvartal 1999 var 3,5 prosent av den totale befolkningen i Norge i alderen 16–74 år registrert som arbeidsledige. Blant den totale flyktningbefolkningen gjaldt dette for 9 prosent av mennene og 5,7 av kvinnene, samt at 4,5 prosent av mennene og 4,2 prosent av kvinnene var på ordinære arbeidsmarkedstiltak. Den reelle arbeidsledigheten er dessuten langt høyere, siden den registrerte ledigheten verken inkluderer flyktninger og innvandrere som av ulike årsaker ikke vurderes som «formidlingsklare» av Aetat, eller flyktninger som har gitt opp håpet om å få jobb via arbeidskontoret, og som derfor ikke melder seg ledige. Arbeidstakerprosenten er derfor etter vår oppfatning et mer interessant mål på ledighetsproblematikken. Som vi ser av tabell 1.1 er arbeidstakerprosenten klart lavere blant flyktninger enn i befolkningen totalt. Samtidig

Tabell 1.1 Prosent arbeidstakere 16–74 år, 4. kvartal 1999.

	Kvinner	Menn
Hele befolkningen <sup>4</sup>	59	63
Flyktninger	37	47
<i>Herav:</i>		
Tamiler	52	74
Irakere	14	24

Kilde: Statistisk sentralbyrå

<sup>4</sup> Tall fra fjerde kvartal 2000.

er det store variasjoner mellom de ulike flyktninggruppene; mens yrkesdeltakelsen er nede i 14 prosent blant irakiske kvinner, er den på hele 74 prosent blant tamilske menn – altså høyere enn blant nordmenn.

Det er ikke å forvente at nyankomne flyktninger skal ha like høy yrkesdeltakelse som nordmenn og innvandrere med lang oppholdstid. Av tabell 1.2 framgår det at yrkesdeltakelsen øker med antall år i Norge, Men selv etter elleve–tolv års botid er yrkesdeltakelsen klart lavere enn i befolkningen for øvrig.

Tabell 1.2 Prosent arbeidstakere blant flyktninger etter kjønn og antall år i Norge. 1999.

	1–2 år	Mindre enn 4 år	11–12 år
Menn	26	48	58
Kvinner	13	33	50

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Den lave yrkesdeltakelsen gjenspeiles i høy sosialhjelpsavhengighet. I 1997 var nesten 90 prosent av flyktninger med ett–to års botid (ankom 1995–96) mottakere av sosialhjelp. Blant flyktninger med syv års oppholdstid hadde fremdeles over 50 prosent sosialhjelp som inntektskilde.

Det er flere grunner til at dette er en lite ønskelig situasjon. Utbredt sosialhjelpsavhengighet er åpenbart en økonomisk belastning for det norske samfunnet, både direkte og ved at store arbeidskraftsreserver ikke utnyttes. Vel så viktig er likevel de uheldige konsekvensene tilværelsen som passive sosialhjelpsmottakere har for flyktningene selv. Dette virker stigmatiserende på gruppen og klientifiserende<sup>5</sup> for den enkelte. Sosial isolasjon gjennom langvarig, ufrivillig fravær fra arbeidslivet, vil dessuten kunne virke sykdomsframkallende, særlig for personer som i utgangspunktet er traumatiserte. Forskning omkring samspillet mellom sosiale faktorer og psykisk helse viser at risiko for at negative livshendelser skal føre til psykiske lidelser, øker med manglende mulighet til å kontrollere egen livssituasjon, manglende forutsigbarhet og manglende mulighet til å bruke egne evner og ressurser (Øverås (Dalgard 1996) 2000).

Det å gi beskyttelse til flyktninger er ikke økonomisk motivert, men en moralsk forpliktelse Norge har påtatt seg gjennom Genève-konvensjonen. Likevel er det mange gode grunner til å etterstrebe at midlene brukes på en mest mulig hensiktsmessig måte. Sviktende måloppnåelse og de negative konsekvensene dette medfører for både flyktningene selv og det norske samfunnet som helhet, gjør at behovet for nytenkning i integreringsarbeidet er stort.

<sup>5</sup> Med klientifisering menes at egenskaper ved stønads- og hjelpeapparatet i seg selv bidrar til å gjøre klientene varig avhengige av hjelp.

### 1.3 På vei mot et introduksjonsprogram

De betydelige levekårsproblemene blant flyktninggruppene i Norge, på tross av den store offentlige ressursinnsatsen, tydeliggjør at ressurstildeling alene ikke garanterer måloppnåelse i integreringspolitikken. Dette er bakgrunnen for at myndighetene ved flere anledninger har tatt initiativ til å utrede hvordan integreringsarbeidet kan bedres.

I denne rapporten er det metoder i kvalifiseringsarbeidet som står i sentrum. Det skal likevel understrekes at mangler ved kvalifiseringsarbeidet på ingen måte er den eneste årsaken til de levekårsproblemene blant flyktninger vi har referert ovenfor. For eksempel må diskriminering og manglende og stivbeinte godkjenningsordninger av utdanning fra utlandet ta en stor del av skylden for flyktningers vanskelige situasjon på det norske arbeidsmarkedet. På den andre siden kan kanskje et godt kvalifiseringsarbeid bidra til å redusere diskriminering og demme opp for betydningen av manglende godkjenningsordninger.

Virkemidlene som benyttes i prøveprosjektene er ikke nye. I løpet av 1990-årene utarbeidet en rekke norske kommuner kvalifiseringstiltak der flere av virkemidlene i prøveprosjektene har vært brukt. Dessuten har metodene vært i bruk i andre land – med gode resultater (Djuve og Pettersen 1997).

#### Forskningsgrunnlag

En del av kvalifiseringstiltakene som ble utprøvd i Norge er dokumentert gjennom FLY-prosjektet – *Utviklingsprosjekt for kommunalt flyktningarbeid*.<sup>6</sup> En av hovedmålsettingene ved FLY-prosjektet var å prøve ut kvalifiseringstiltak som tok utgangspunkt i den enkelte flyktnings ressurser, altså det motsatte av ferdige kurspakker. Målet var å kvalifisere for samfunnsdeltakelse. Det innebar at tradisjonelt lønnsarbeid ble ansett som ett av flere mål for kommunalt integreringsarbeid. Det handler altså om mer enn kun å gjøre folk økonomisk uavhengige av hjelpeapparatet. FLY-prosjektet søkte å utvikle strategier for å motvirke hjelpeapparatets tendens til å skape klientkarrierer. Målet ble beskrevet som å yte hjelp til selvhjelp. SINTEF IFIM var engasjert i prosjektet, og de presiserer at det var ingen jakt på «den riktige modellen» (Berg 1995). Rapporteringen presenterer lokale varianter til inspirasjon, ikke til kopiering, presiserer Berg, og hun trekker blant annet fram individuell tilpassning, individuelle kvalifiseringsplaner og justering av disse som fellestrekk ved de gode kvalifiseringstiltakene. Tiltakene var ofte samarbeidsprosjekter der Aetat, skoleetat, sosialkontor og flyktningkontor var involvert. Sam-

<sup>6</sup> FLY-prosjektet ble gjennomført i 28 kommuner etter initiativ fra Kommunenes Sentralforbund og Kommunaldepartementet i 1990, finansiert av Norges forskningsråd (1991–1995).

arbeidet mellom kommunale og statlige etater medførte blant annet flere og mer skreddersydde kurs/tiltak, mer fleksibel bruk av både Aetats midler og kommunens tiltaksmidler, mer systematisk bruk av karriereplanlegging, økt bruk av kombinerte norskkurs og arbeidsmarkedstiltak, utvikling av tiltak med sikte på egenetableringer og økt målretting i forhold til grupper med særskilte behov (Berg 1995:5–10). På bakgrunn av FLY-prosjektene erfaringer framhever Berg betydningen av at flyktningsarbeidet har en politisk og administrativ *forankring*, tverrfaglighet og samarbeid på tvers av etats- og sektorgrenser, aktiv deltakelse fra flyktningsgruppen, organisering på en måte som sikrer fleksible løsninger og differensiering ut fra den enkelte flyktnings behov (Berg 1997:9).

Alle virkemidlene som prøves ut i prøveprosjektene er beskrevet i Fafo-rapporten *Virker tvang?*, om andre lands erfaringer med å gjøre deltakelse i grunnleggende kvalifisering til vilkår for utbetaling av økonomisk støtte (Djuve og Pettersen 1997). Rapporten ble utført på oppdrag for Innvandringsavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet. Oppdraget var et ledd i departementets oppfølging av St.meld. nr. 17, 1996–97:

«Regjeringen vil ta initiativ til at forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak blir styrket og tydeliggjort. Som et ledd i dette vil alternativer til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i de første fem årene etter bosetting, bli vurdert». (St. meld. nr. 17, 1996–97:58)

Rapporten redegjør for introduksjonsprogrammer i USA, Nederland, Sverige og Norge. I rapporten oppsummeres ti fellestrekk ved spesielt vellykkede prosjekter – utover det at økonomisk støtte er knyttet til prosjektdeltakelse. De ti punktene refereres i kommunalkomiteens innstilling til Stortinget om iverksettelse av prøveprosjekter med alternativ inntektssikring, og refereres derfor kort nedenfor. (Punktene 1, 3, 4, 6, 8 og 9 kan også gjenfinnes nokså direkte i utlysningen av prøveprosjektene.)

- 1) Flyktingene har ett kontaktpunkt i hjelpeapparatet
- 2) Tjenestene som ytes er utviklet spesielt for flyktinger, og er ikke en del av det ordinære velferdsapparatet
- 3) Det er lagt opp til jevnlig kontakt med og oppfølging av flyktingene
- 4) Kvalifiseringen er skreddersydd til den enkelte flyktnings behov
- 5) Tilbudet har flerretinsk stab med spesialkompetanse
- 6) Flyktingene gis ansvar for eget kvalifiseringsløp, blant annet ved å trekke dem med i utarbeiding av plan for egen kvalifisering og yrkeskarriere



- 7) Prosjektene driver egen arbeidsformidling – som prioriteres høyt – og oppfølging av flyktningene på arbeidsplassen
- 8) Betydningen av rask kontakt med arbeidslivet vektlegges, og deltakerne deltar i yrkespraksis simultant med språkopplæring og øvrig kvalifisering
- 9) Koblingen mellom deltakelse i kvalifiseringen og utbetaling av økonomisk støtte gjennomføres konsekvent og er tydelig og forståelig for deltakerne
- 10) Prosjektene vektlegger akkumulering av kunnskap om hva som gir god integrering, gjennom jevnlige evalueringer.

Djuve og Pettersen (1997) presiserer betydningen av at et introduksjonsprogram består av *kombinasjonen* av samtlige virkemidler. Det finnes eksempler fra andre land på svært vellykkede integreringsprosjekter der økonomisk støtte er betinget av deltakelse i kvalifiseringsprogrammer. Samtidig finnes det også eksempler på at slike programmer ikke har vært spesielt vellykkede. «*Slik kobling er med andre ord ikke tilstrekkelig for at programmene skal fungere godt, men det kan se ut til at obligatorisk deltagelse i kvalifisering er et av flere kjennetegn ved programmer som har spesielt høy måloppnåelse*». (Djuve og Pettersen 1997:97).

### **Retningslinjer for forsøk med introduksjonsprogram – tildeling av midler**

Etter innstilling fra kommunalkomiteen vedtok Stortinget i mai 1998 at det snarest skulle iverksettes prøveprosjekter med såkalt alternativ inntektssikring for flyktninger. Kommunal- og regionaldepartementet utlyste midler til kommunal forsøksvirksomhet høsten 1998. Utlysningsteksten inneholdt både en avgrensning av målgruppen for introduksjonsprogrammene og en presisering av hvilke rammer prosjektene skulle utformes innenfor. Målgruppen ble avgrenset til:

«(...) innvandrere og flyktninger med botid opptil fem år i landet, som er arbeidsføre, arbeidsledige, og avhengig av støtte etter lov om sosiale tjenester.»  
(Kommunal- og regionaldepartementet, høst 1998)

Prosjektperioden ble antydnet til to år, og prosjekter i byer og større tettsteder med et større antall innvandrere og flyktninger ble prioritert. Om rammen for prosjektene het det at prosjektene skulle (*i parentes har vi tilføyd vår «oversetting» av virkemidlene til forhold vi kan måle effekter av i evalueringen*):

1. Knytte bruk av offentlige ytelser til kvalifiseringsplanene og gjøre ytelsene avhengig av deltakelse i kvalifiseringen. (*Alternativ inntektssikring og troverdig insentivbruk*)

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

Rammene fra departementet legger altså føringer både på hvilke samarbeidsrelasjoner prosjektene skal søke, og hvilke elementer som skal være til stede med hensyn til introduksjonsprogrammets innhold og generelle utforming.

Utlendingsdirektoratet fikk i oppdrag å følge opp prøveprosjektene. På en såkalt nettverkssamling i juni 1999, der blant annet alle prosjektkommunene deltok, ble utlysningstekstens krav til at deltakerne skulle være arbeidsføre modifisert. Det ble presisert at selv om det var et hovedmål for prosjektene å bidra til at deltakerne raskt kunne komme i arbeid, kunne dette for enkelte deltakere være urealistisk, og at det å bidra til selvhjelpenhet i dagliglivet for disse deltakerne også var et mål.

Rammene for prøveprosjektene ble gjentatt av Utlendingsdirektoratet på nettverkssamling for de 16 kommunene juni 2000.<sup>7</sup> Det ble da presisert at arbeidsmetodene som ble beskrevet i utlysningsteksten skal forstås som virkemidler prosjektene *må* bruke. Utlendingsdirektoratet poengterte at prosjektene også *kan* ha interkommunale løsninger, trekke inn arbeidslivets parter og innvandrersamfunnsorganisasjoner, bruke medarbeidere med innvandrerbakgrunn i prosjektenes plan- og gjennomføringsfase, forankre prosjektenes plass i lokalsamfunnet med å vektlegge nettverksbygging og rette oppmerksomhet mot rasisme og diskriminering.

Introduksjonsprogram med hovedelementene kvalifisering og alternativ inntektsikring ble igangsatt vinteren 1998/99. I alt 16 kommuner ble tildelt midler.

<sup>7</sup> Utlendingsdirektoratet har som en del av sitt overordnede arbeid med å følge opp prøveprosjektene arrangert flere samlinger (såkalte nettverkssamlinger) for prosjektkommunene. Hensikten har vært å formidle forskning og relevant kunnskap til deltakerne, samt å gi dem anledning til å utveksle informasjon og dele erfaringer.

De 16 prosjektkommunene er primært byer og større tettsteder. Åtte av 37 søknader ble tildelt midler av KR D høsten 1998: Bergen (Løvestakken bydel), Bærum, Fjell, Flora, Kristiansand, Lillehammer, Oslo (bydel Furuset) og Skien.<sup>8</sup> Åtte nye kommuner ble tildelt midler våren 1999, denne gang av UDI<sup>9</sup>: Alstahaug, Elverum, Harstad, Kongsvinger, Lørenskog, Sola, Steinkjer og Trondheim. Steinkjer trakk seg høsten 1999 og ble erstattet med Levanger kommune.

Prosjektene fikk tildelt midler som i hovedsak skulle gå til dekning av prosjektledelse og deltakelse på nettverkssamlinger. Tilsagnsbeløpene varierte år for år, og var for år 2000 i en størrelsesorden på fra 202 000 til 688 0000 kroner. Prosjektene har dermed ikke hatt romsligere økonomi til selve kvalifiseringsarbeidet enn øvrige kommuner.

### **Rammevilkår**

Prøveprosjektene har måttet forholde seg til de ordinære lover og regler som gjelder for produksjon av velferdsytelser. Disse rammevilkårene har helt klart lagt begrensninger på hva slags løsninger det har vært mulig å prøve ut i prosjektene. Rammevilkårene innebærer blant annet at sektoransvaret fremdeles gjelder, jamfør avsnitt 1.1 om norsk integreringspolitikk. Sektoransvaret medfører et betydelig behov for koordinering av innsatsen fra de ulike involverte etatene. Det innebærer også at dersom man ikke lykkes i å komme fram til enighet om hva de ulike etatene skal bidra med overfor den enkelte flyktning, kan tilbudet fra en eller flere etater falle ut av kvalifiseringstilbudet. Dersom deltakerne ikke får et (godt nok) tilbud fra Aetat, vil de budsjettmidlene som skulle – eller kunne – vært brukt i Aetat ikke kunne omdisponeres av prosjektet til å skaffe seg disse tjenestene andre steder.

Skattelovgivningen setter også klare grenser for hva slags inntektssikring kommunene kan ta i bruk overfor deltakerne i prøveprosjektene. I utgangspunktet er det bare sosialhjelp som er fritatt for skatteplikt. Dermed blir alternativer til sosialhjelp på kort sikt klart fordyrende for kommunene. Noen av prøveprosjektene har imidlertid skaffet seg fylkesskattesjefens dispensasjon fra skatteplikten, slik at en midlertidig utprøving av alternativer til sosialhjelp kunne gjennomføres.

<sup>8</sup> Prosjektene ble igangsatt på nyåret 1999, og SINTEF IFIM fikk i oppdrag å kartlegge nåsituasjonen i de åtte kommunene.

<sup>9</sup> Fra og med januar 1999 ble det faglige og det økonomiske ansvaret for forsøksvirksomheten overført fra Kommunal- og regionaldepartementet til Utlendingsdirektoratet.

## Endring i rammevilkår

Parallelt med at kvalifisering og alternative inntektssikringssystemer har vært prøvd ut på kommunalt nivå, har arbeidsgrupper og lovutvalg utredet overordnede og prinsipielle problemstillinger knyttet til introduksjonsprogram og introduksjonsstøtte.

Våren 1998 ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe for å utrede spørsmålene om alternativ inntektssikring og forbedret kvalifisering. I arbeidsgruppens første rapport *Introduksjonsstønad – et alternativ til sosialhjelp for nyankomne innvandrere* (Kommunal- og regionaldepartementet 1999) fremmet arbeidsgruppen forslag om å innføre en ny stønadsordning for nyankomne innvandrere. Arbeidsgruppens andre rapport, *Grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere*, (Kommunal- og regionaldepartementet 2000) fremmer forslag om rammer for et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Rapporten omhandler ansvarsforhold, fordeling av oppgaver og samarbeidsforhold mellom de involverte aktørene i et introduksjonsprogram. Arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid våren 2000.

Konklusjoner fra gruppen ledet til at det ble opprettet en ny arbeidsgruppe høsten 2000.<sup>10</sup> Denne arbeidsgruppen har utarbeidet forslag til hvordan Utlendingsdirektoratet skal følge opp introduksjonsprogrammene i kommunene og forslag til retningslinjer for samarbeid og fordeling av ansvar mellom ulike etater i kommune og stat. Andre spørsmål som tas opp er rutinene for kartlegging av kompetanse, arbeidet med individuelle handlingsplaner og utstedelse av kursbevis og attester. Forslagene ble framlagt i en rapport til Kommunal- og regionaldepartementet 15. august 2001.

Stortingsmelding nr. 17 (1996–97) varslet også at alternativer til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven skulle vurderes. I november 1999 nedsatte regjeringen et eget utvalg som skulle utrede, og lage utkast til, lovgivning om alternativ stønad til nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Stønaden er ment å skulle erstatte sosialhjelp. Lovutvalgets mandat var å gi kommunene et bedre redskap i sitt integreringsarbeid, ved at lovgivning i sterkere grad enn tidligere skal knytte kommunens ytelser til livsopphold opp mot aktiv deltakelse fra de nyankomne i et kvalifiseringsprogram. Utvalget avsluttet sitt arbeid våren 2001, og arbeidet resulterte i NOU 2001: 20, *Lov om introduksjonsordning for nyankomne* (Introduksjonsloven).

<sup>10</sup> Arbeidsgruppen ledes av Utlendingsdirektoratet og har deltakere fra Aetat, Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter, Kommunenes Sentralforbund og Statens Utdanningskontor.

## Oppsummering

Fra Kommunal- og regionaldepartementets side ble det laget en mal for innholdet i prøveprosjektene. Denne malen ble senere noe modifisert av Utlendingsdirektoratet, som fikk i oppdrag å følge opp forsøksvirksomheten. Selv om prosjektene skulle prøve ut nye metoder i integreringsarbeidet, har de generelle rammebetingelsene for kommunalt integreringsarbeid (blant annet skattelovgivning og sektoransvarsprinsippet) lagt klare begrensninger på hva slags løsninger som kunne prøves ut. Det har de siste årene pågått utredningsarbeider om både mulig lovregulering av alternativ inntektssikring for flyktninger, og om arbeidsdeling mellom ulike etater med delansvar for flyktningarbeid. Dette har skjedd parallelt med prøveprosjektene, og har så langt ikke hatt konsekvenser for rammevilkårene for integreringsarbeidet.

## 1.4 Problemstillinger

Vi har hatt følgende overordnede problemstilling for evalueringen av prøveprosjektene:

*Har omleggingen av kvalifiseringsarbeidet vært vellykket med hensyn til å kvalifisere flyktninger og innvandrere for det ordinære arbeidslivet og utdanningssystemet, samt integrering for øvrig?*

Viktige delproblemstillinger er hva som er de sentrale elementene i et godt introduksjonsprogram. Dessuten er det viktig å kartlegge om og hvordan virkemidlene er gjennomført i de ulike prosjektene, og hvilke hindre prosjektene har støtt på underveis. Dette gir igjen utgangspunkt for en vurdering av om det er behov for å endre rammevilkårene for kvalifiseringsarbeidet.

Vi har dessuten viet spesiell oppmerksomhet til etiske sider ved kvalifiseringsarbeidet. Når deltakelse i kvalifisering gjøres obligatorisk, forsterkes asymmetrien i maktrelasjonen mellom deltaker og tjenesteapparat. Derfor mener vi at det er behov for en grundig gjennomgang av den etiske plattformen for kvalifiseringsarbeidet. Vi tar opp til debatt om, og eventuelt under hvilke forutsetninger, bruk av sanksjoner overfor nyankomne flyktninger er etisk forsvarlig. Vi diskuterer også etiske og rettssikkerhetsmessige aspekter ved en del andre virkemidler i prøveprosjektene.

Den metodiske tilnærmingen vi har valgt for å gjennomføre evalueringen er beskrevet i kapittel 2.

## 1.5 Datamateriale

Evalueringen baserer seg på data på tre nivåer: deltaker, prosjekt og kommune. Dataene er hentet inn fra ulike kilder, og de er organisert i tre datasett:

- Datasett 1: Omfattende personlige intervjuer med 147 deltakere, koblet med kartleggingen av den enkelte deltaker som prosjektlederne har gjort med utgangspunkt i Fafos deltakeropplysnings skjema. Intervjuene ble gjennomført i løpet av våren 2001. Dataene gir opplysninger om flyktningenes erfaringer med deltakelsen i prøveprosjektene, samt en rekke personlige kjennetegn og levekårsopplysninger.
- Datasett 2: Detaljerte data om innholdet i kvalifiseringstilbudet for 343 deltakere. Dataene er etablert gjennom prosjektenes månedlige rapportering. Rapporteringen er gjort ved hjelp av Fafos kvalifiseringslogg. Data er innhentet kontinuerlig over en toårsperiode. Også disse dataene er koblet med deltakeropplysninger.
- Datasett 3: Informasjon fra kvalitative intervjuer med prosjektledere, Aetat, voksenopplæring og andre relevante samarbeidspartnere. Dataene er innhentet gjennom to runder kommunebesøk. I tillegg gir datasett 2 informasjon om det enkelte prosjekt ved å sammenholde opplysninger om deltakere fra samme prosjekt. Annen dokumentasjon som kommunenes prosjektsøknader, prosjektenes underveisrapportering til UDI, kommunale tiltaksplaner med mer inngår også i materialet.

I datasett 1 og 2 er deltaker analyseenhet, mens det i datasett 3 er prosjekt som er analyseenhet. Data fra datasett 3 er imidlertid koblet opp mot de to andre datasettene, slik at vi har mulighet for å analysere betydningen av prosjekt og kommunekjennetegn på individnivå.

## 1.6 Rapportens oppbygning

I kapittel 1 redegjøres det for integreringsarbeidet fram til i dag og veien fram mot prøveprosjektene. Kapittel 2 er en redegjørelse for rapportens metodevalg og analysemodell.

I kapittel 3 rettes søkelyset mot hvordan prøveprosjektene har fortolket og iverksatt virkemidlene de skulle prøve ut. Vi ser først og fremst på tre forhold: variasjoner i hvordan prosjektene har valgt å iverksette virkemidlene, hvilke konsekvenser dette har hatt for deltakerne, og til slutt hvilke erfaringer prosjektene

har gjort underveis både i forhold til bruken av de ulike arbeidsmetodene og hvilke utfordringer de har møtt i forsøkene på å iverksette dem.

Kapittel 4 gir en beskrivelse av endringer i viktige levekårsvariabler for deltakerne i løpet av prosjektperioden. Oppmerksomheten rettes mot konkrete suksessindikatorer som overgang til arbeid og utdanning, endring i språkkunnskaper og utvikling av sosialt nettverk, men også tilføring av relevante ressurser i form av kurs og praksisplass.

I kapittel 5 videreføres analysen til å undersøke hvilken betydning de ulike virkemidlene har hatt for de levekårsforbedringene vi fant i kapittel 4. Her kobles resultater på individnivå opp mot virkemidlene prosjektene har brukt.

Etter å ha studert virkemidlenes effektivitet, tar vi i kapittel 6 opp problemstillinger knyttet til hvorvidt virkemidlene er etisk forsvarlige. Sanksjoner, ulikebehandling og bruk av kontrakt i forhold preget av asymmetriske maktrelasjoner er sentrale temaer.

Avslutningskapitlet vil fungere som et sammendrag av evalueringens hovedfunn. Her oppsummeres først hva vi har funnet av gode arbeidsmetoder som er prøvd ut i prosjektene. Vi sammenfatter også en del problemer som har oppstått i prosjektarbeidet, både som følge av mangelfull og misforstått gjennomføring av virkemidlene, og som følge av eksterne flaskehalsar. Helt til slutt presenterer vi noen forslag til tiltak som kan lette gjennomføringen av et godt kvalifiseringsarbeid.





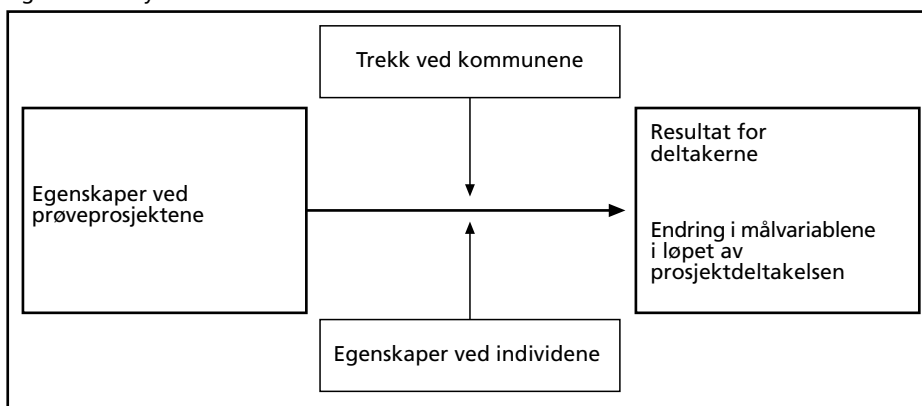
## 2 Analysemodell og metode

I dette kapitlet presenteres prosjektets analysemodell, hvilke målvariabler/suksessindikatorer som er valgt, og datamaterialet som er samlet inn for å gjennomføre analysen.

### 2.1 Analysemodell

Hovedproblemstillingen for denne rapporten er å undersøke i hvilken grad prøveprosjektene har lyktes. For å svare på dette må vi for det første definere relevante mål på suksess. Deretter må vi kartlegge i hvilken grad disse målene er oppnådd. Til sist må vi undersøke hvilke elementer ved prøveprosjektene som har bidratt til måloppnåelsen, og kontrollere for utenforliggende forhold. Analysemodellen er illustrert i figur 2.1.

Figur 2.1 Analysemodell



Vårt hovedanliggende er å klarlegge sammenhengen mellom boksene «Egenskaper ved prøveprosjektene» og «Resultat for deltakerne». I hvilken grad er det slik at de virkemidlene og de arbeidsmetodene prøveprosjektene bruker, har effekt på hvordan det går med deltakerne i forhold til sentrale resultatmål som arbeid, utdanning og sosialt nettverk? Samtidig vet vi at svaret på spørsmålet om hvilke nykommere som lykkes ikke bare finnes i hva slags introduksjonsprogram de har fått tilbud om, men også den enkeltes individuelle egenskaper, og sannsynligvis generelle trekk ved den kommunen de er bosatt i. For å kunne svare på spørsmålet om virkemidlene og arbeidsmetodene i prøveprosjektene er effektive eller ikke, er det derfor nødvendig å inkludere også egenskaper ved deltakerne og trekk ved kommunen de bor i, som en del av analysen.

Resultat for deltakerne må dessuten vurderes i lys av den enkeltes utgangspunkt. Liten framgang eller dårlig sluttresultat for én, kan være et godt sluttresultat eller representere stor framgang for en annen. Suksess må derfor vurderes i forhold til hvilke individuelle utgangspunkt deltakerne hadde da de startet i programmet, og i forhold til hvor lenge de hadde vært med i programmet da Fafos evaluering ble avsluttet.

Samtidig kan det være på sin plass å minne om at bruken av ordet «effekt» strengt tatt ikke er korrekt i samfunnsvitenskapelige analyser. Det vi kan si noe om er samvariasjon. For eksempel kan vi undersøke om det er slik at deltakere som har fått tett oppfølging i større grad er yrkesaktive enn deltakere fra prosjekter som ikke har praktisert tett oppfølging. Vi kan likevel ikke si sikkert om det er den tette oppfølgingen i seg selv som er årsak til den høyere yrkesdeltakelsen, eller om det er andre forhold som i realiteten ligger bak og påvirker. Gjennom bruk av regresjonsanalyse kan vi komme et stykke videre gjennom å kontrollere for andre relevante forhold som kan tenkes å påvirke om deltakere er blitt yrkesaktive eller ikke, og dermed si noe om hvilke av forholdene vi legger inn i analysen (arbeidsmetoder, egenskaper ved individene, tid i programmet eller trekk ved kommunene) som i sterkest grad samvarierer med yrkesaktivitet. Likevel kan vi ikke konkludere sikkert om årsakssammenhengen. Dette vil drøftes nærmere i forbindelse med analysene i kapittel fem.

## 2.2 Resultatmål

Den sentrale målsetting for forsøkene med introduksjonsprogram er å lette integreringsprosessen til nyankomne flyktninger. Vi anvender i denne sammenheng det som er kalt et levekårsperspektiv på integrering (Djuve og Hagen 1995). Måloppnåelse for prøveprosjektene innebærer i dette perspektivet at deltakerne

tilføres ressurser/kvalifikasjoner som setter dem bedre i stand til å lykkes på sentrale velferdsarenaer i det norske samfunnet. Dette samsvarer med de offisielle målene for integreringspolitikken, nemlig at flyktninger og innvandrere skal ha muligheter til likeverdig deltakelse på sentrale samfunnsarenaer (St.meld. nr. 17 1996–97).

Vi har definert fire sentrale mål på hvorvidt flyktningene er tilført relevante ressurser:

1. *Norsk kunnskaper.* Å beherske det norske språket er av grunnleggende betydning for mulighetene til deltakelse i arbeidsliv og samfunnsnivå, samt for å kunne følge opp eventuelle barn i skolesammenheng.
2. *Yrkesdeltakelse.* Det er en uttalt målsetting for integreringsarbeidet at flyktninger og innvandrere så raskt som mulig skal bli i stand til å greie seg selv i det norske samfunnet. Et viktig mål på slik selvstendighet er selvforsørging gjennom arbeid.
3. *Deltakelse i ordinær utdanning.* Slik deltakelse er også et mål på selvstendigjøring, og innebærer betydelig bedre utsikter til selvforsørging enn passiv sosialhjelpsmottak.
4. *Deltakelse i samfunnet for øvrig.* Mulighet til å delta i samfunnslivet også utover arbeid og utdanning er en viktig del av integreringsprosessen. Vi har derfor inkludert mål på organisasjonsdeltakelse og vennekontakt.

Det er viktig å understreke at det er *endring* i disse variablene som er brukt til å måle resultat. Opplysninger om skrive- og leseferdigheter på norsk, sosialt nettverk og utdanning eller jobberfaring i Norge er derfor registrert både ved den enkeltes oppstart i prøveprosjektet og ved evalueringens avslutning.

Mange av deltakerne vi har fulgt, har vært nokså kort tid i prosjektet. Dette innebærer at sannsynligheten for at de skal ha kommet over i arbeid eller utdanning i løpet av denne perioden, er nokså liten. Derfor har vi i tillegg til de «harde» indikatorene over, også forsøkt å kartlegge i hvilken grad deltakerne i løpet av prosjektperioden er tilført ressurser som har styrket deres muligheter for å komme inn på arbeidsmarkedet, at de har kommet nærmere målet om å kvalifisere seg for en studieplass i det ordinære utdanningssystemet og/eller at de har lagt grunnlag for samfunnsdeltakelse og sosialt liv for øvrig. Deltakernes opplevelse av om det har vært nyttig å delta i prosjektet er derfor et selvstendig resultatmål.

Et siste, men ikke minst viktig, resultat av prøveprosjektene er i hvilken grad deltakerne opplever at de blir rettferdig behandlet. Dette er viktig både fordi opplevelse av urettferdighet kan virke demotiverende, og fordi det er av stor betydning å sikre en etisk forsvarlig integreringspolitikk.

## 2.3 Forklaringsvariabler

Som nevnt er hovedanliggendet i analysen å kartlegge sammenhengen mellom måloppnåelse og de ulike elementene i prøveprosjektene. Det er altså arbeidsmetodene i prøveprosjektene som er forklaringsvariabler i analysen. Å bruke prosjektenes arbeidsmetoder som forklaringsfaktorer, reiser to sentrale spørsmål. For det første om prøveprosjektene har greid å bruke de virkemidlene Kommunal- og regionaldepartementet la til grunn for forsøksvirksomheten, og for det andre hvordan de har iverksatt dem. Når nye arbeidsmetoder skal prøves ut, vil det ta noe tid før alle elementer faller på plass og blir funksjonelle. Dette er en viktig del av prosessen i det enkelte prosjekt, men også en sentral del av evalueringen. Kunnskap om hva som er de gode arbeidsmetodene er viktig, men også formidling av hvilke problemer det er vanlig å støte på, og hvilke arbeidsmetoder eller fortolkninger av virkemidler som har vist seg å være lite effektive eller av andre årsaker dårlige. For en nærmere beskrivelse av om, og hvordan, de seksten prøveprosjektene har iverksatt de virkemidlene de skulle prøve ut, se kapittel tre og fire.

## 2.4 Kontrollvariabler

For å skille ut betydningen av kvalifiseringsarbeidet fra andre forhold som påvirker integreringsprosessen, har vi kartlagt en rekke relevante egenskaper ved deltakerne og kommunene.

Kjønn, alder, helse, utdanning, tidligere yrkeserfaring og omsorgsoppgaver er alle egenskaper som kan påvirke deltakernes forutsetninger for å lykkes. Hvor lenge deltakerne har vært med i introduksjonsprogrammet har også betydning for hvilke resultater det er rimelig å forvente, og vil derfor inngå som en kontroll i analysene.

Det foreligger mindre etablert kunnskap om hvilke trekk ved bostedskommunen som kan ha betydning for deltakernes suksess.<sup>1</sup> I forhold til sannsynligheten for å finne arbeid, er det likevel rimelig å ta hensyn til sysselsettingstall. Det kan også være at prøveprosjekt i kommuner som har brukt tilsvarende virkemidler i integreringsarbeidet tidligere, vil ha færre oppstartproblemer og større kompetanse i forhold til de virkemidlene som skal testes ut, noe som igjen kan få konsekvenser for hvilke resultater deltakerne oppnår, og når.

<sup>1</sup> Trekk ved bostedskommunen skal her forstås som generelle trekk ved kommunen som helhet, for eksempel næringsstruktur, sysselsetting, geografisk beliggenhet, utdanningstilbud osv. Det skal ikke forstås som konkrete trekk ved det enkelte prøveprosjekt eller prosjektets arbeidsmetoder.

## 2.5 Utvalg og enheter

Prosjektene er valgt ut av Kommunal- og regionaldepartementet/Utlendingsdirektoratet på grunnlag av søknader fra kommunene, og deltakerne er valgt ut av det enkelte prosjekt.

### Kommuner og prøveprosjekter

Kommunal- og regionaldepartementet opplyste ved den første utlysningen av midler til prøveprosjektene at «Prosjekter i byer og større tettsteder, med et større antall innvandrere og flyktninger vil bli prioritert.» Det ble også stilt krav om at prosjektene skulle etablere et samarbeid med Aetat. Kommunenes prosjektsøknader lå til grunn for tildeling av midler. Trettisyv kommuner søkte, og åtte kommuner ble tildelt midler til prøveprosjekter i 1999. Prøveprosjektene var tenkt å gå over to år, med forbehold om Stortingets bevilgninger. Fra januar 1999 ble oppfølgingsansvaret overført til Utlendingsdirektoratet. Det ble besluttet å utvide antall kommuner, og våren 1999 fikk åtte nye kommuner prosjektmidler. En av disse trakk seg sommeren 1999, og ble erstattet av en annen kommune høsten 1999. Forsøksvirksomheten omfatter totalt 16 kommuner, åtte valgt ut av Kommunal- og regionaldepartementet og åtte valgt ut av Utlendingsdirektoratet.

### Deltakere i prøveprosjektene

Målgruppen var definert av Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet gjennom utlysningsteksten: «målgruppen er innvandrere og flyktninger med botid opptil fem år i landet, som er arbeidsføre, arbeidsledige og avhengig av støtte etter lov om sosiale tjenester». Det viktigste utvalgsriteriet var *botid*. Innvandrere og flyktninger med botid inntil fem år defineres her som nyankomne.<sup>2</sup> Kriteriet om *arbeidsførhet* ble etter hvert moderert fra Utlendingsdirektoratet, idet de presiserte at selvhjelpenhet i dagliglivet kan være en målsetting for noen, da ikke alle kan ha som realistisk mål å komme i arbeid (UDI, nettverkssamling, juni 1999).

Prosjektene skulle selv velge ut deltakere, og utover nevnte kriterier sto prosjektkommunene fritt. Det er stor variasjon i kommunene med hensyn til hvilke

<sup>2</sup> Prosjektene startet opp vinteren 1999/2000, og i denne rapporten vil betegnelsen nyankomne flyktninger og innvandrere referere til dem som er førstegangs bosatt i en kommune etter 1994. En andel av de nyankomne har også botid i asylmottak. Det innebærer at ankomst til landet ikke nødvendigvis er det samme som bosetting. I datamaterialet inngår personer som ankom Norge i 1993. Også de betegnes her som nyankomne.

kriterier de har lagt til grunn for utvelgelse av deltakere til prosjektene, og dermed hva slags type/gruppe flyktninger og eventuelt også innvandrere som inkluderes.

Eksempler på utvalgskriterier benyttet i prosjektene:

- Alle nyankomne uansett alder og innvandringsårsak (kollektiv vurdering, familiegjenforening, opphold på humanitært grunnlag, asyl, gift med nordmenn, arbeidsinnvandrere (EØS-avtalen, spesialister)).
- Alle nyankomne over 18 år som er bosatt gjennom Utlendingsdirektoratet.
- Begrensninger på botid: alle nyankomne etter et visst bosettingsår (varierer fra 1996 til 1999). I noen kommuner får også deltakere med botid over fem år tilbud om å delta.
- Syke og arbeidsuføre personer: Noen prosjekter har ansett det som ekstra viktig å gi et tilbud til nettopp disse gruppene, mens de kategorisk utelukkes i andre prosjekter.

I alt har 855 personer deltatt i forsøksvirksomheten innenfor den perioden Fafo evaluerer. Det er stor variasjon i prosjektene imellom med hensyn til hvor mange deltakere som har vært inne i prosjektet i løpet av forsøksperioden. Spennet er fra 17 til 190 deltakere. Hovedtyngden ligger på 35 til 40 deltakere. Noen prosjekter har hatt kontinuerlig opptak. Det vil si at alle som bosettes etter en viss dato, har fått tilbud om å delta. Andre prosjekter har hatt et maksimumstak på antall deltakere. Det vil si at nye deltakere kun er mulig dersom noen slutter i programmet.

### **Deltakere i evalueringsprosjektet**

Fafo ønsket i utgangspunktet å inkludere så mange av deltakerne som mulig i evalueringen. Viktige deler av datainnsamlingen forutsatte imidlertid at de prosjektansatte skulle rapportere nokså detaljert om innholdet i kvalifiseringsarbeidet for den enkelte deltaker. Flere av prosjektkommunene innvendte at de ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å følge opp en slik rapportering. I samråd med oppdragsgiver ble det derfor satt et minimumsantall for rapporteringen på 20 deltakere per prosjekt.<sup>3</sup> Noen prosjektkommuner har likevel rapportert for et høyere antall deltakere.

<sup>3</sup> Enkelte prøveprosjekter hadde totalt sett færre enn 20 deltakere. Selv om de har rapportert inn samtlige deltakere, ble det totale antallet i disse prosjektene dermed lavere enn 20.

## Design, kilder og datainnsamling

Vår analysemodell krever en omfattende datainnsamling. Dette følger både av det store antallet målvariabler, resultatvariabler og kontrollvariabler, og av ønsket om å kartlegge resultat både fra et brukerperspektiv og med mer objektivt målbare resultatmål. Kilder for og innsamling av data presenteres kort her. Se for øvrig vedlegg 1.

Evalueringsdesign har vært en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder. Data er innhentet kontinuerlig over en toårsperiode. Fafo har gjennomført to besøk i hvert prosjekt, der vi har fokusert både på kommunene, prosjektene og deltakerne. Deltakeropplysninger, opplysninger om de 16 prøveprosjektene og kjennetegn ved de respektive kommunene har vært innhentet fra flere kilder og på flere måter:

- Standardiserte skjemaer: *Kommuneinformasjonsskjemaet* ble fylt ut av prosjektleder og gir opplysninger om blant annet kommunestørrelse, befolkning (størrelse og grupper), utdanningstilbud og arbeidsmarkedet. *Deltakeropplysnings-skjema* ble utfylt av prosjektleder/kontaktperson ved oppstart av introduksjonsprogrammet og inneholder grunnleggende informasjon om den enkelte deltakers bakgrunn og mål. *Kvalifiseringslogg* har vært en månedlig rapportering av innholdet i kvalifiseringstilbudet for den enkelte deltaker, og *Kvalifiseringslogg, språk* en halvårlig rapportering av den enkelte deltakers ferdighetsnivå i norsk. Til sammen har de 16 prosjektene rapportert om kvalifiseringstiltakene for 343 personer. Likevel er det kun 304 deltakere prosjektene har innsendt både kartleggingsskjemaer og kvalifiseringslogger for. Kombinasjonen av opplysningene fra deltakeropplysningene og kvalifiseringsloggene er datagrunnlag for en del av regresjonsanalysene i kapittel fem.
- *Deltakerintervjuer*: Fafo intervjuet et utvalg av disse deltakerne i perioden januar – mars 2001. Om lag ti deltakere fra hver av prosjektene ble intervjuet. Disse ble valgt ut etter lengst mulig fartstid i introduksjonsprogrammene, og deretter etter kriteriene kjønn, alder, etnisitet og nivåinndeling på norskopplæringen. Dette ble gjort for å få en spredning i utvalget med hensyn til disse variablene. I analysekapitlene fire og fem følges 147 deltakere som både ble kartlagt ved oppstart i introduksjonsprogrammet («før») og som ble intervjuet av Fafo ved avslutning («nå»). De 147 deltakerne utgjør mellom syv og ti deltakere fra hver av de 16 prosjektene.
- Observasjon av hvordan tiltakenes ulike virkemidler faktisk har blitt praktisert (besøk på norskopplæring og praksis plass).

- Kvalitative informantintervjuer med prosjektledere, representanter for voksenopplæringen og representanter for Aetat i de aktuelle kommunene ved oppstart av prosjektene våren 2000 og ved prosjektavslutning våren 2001.
- Annen dokumentasjon: SINTEF IFIMs kartlegging av åtte av prosjektkommunene, diverse statistikk fra Statistisk sentralbyrå, kommunenes prosjektskisser, prosjektenes rapportering til Utlendingsdirektoratet og direktoratets tildelingsbrev, kommunale tiltaksplaner, prosjektenes egne kartleggingsverktøy med mer.

Fafos dokumentasjonsskjemaer ble utarbeidet med sikte på å følge hver enkelt deltaker, men ved å se på innkommet materiale for deltakere fra samme prosjektkommune gir disse skjemaene også informasjon om det enkelte prosjekt. Fafos intervjuer med deltakerne er på samme vis både kilde til informasjon om den enkelte deltaker og om det enkelte prosjekt.

Dokumentasjonsskjemaene er fylt ut av prosjektleder eller deltakerens kontaktperson for hver enkelt deltaker både ved oppstart i introduksjonsprogrammet og underveis i kvalifiseringsløpet. Fafos undersøkelsesdesign forutsatte at skjemaene ble godt og nøyaktig utfylt. Materialet fra noen prosjekter er likevel mangelfullt. Dels mangler kvalifiseringslogger og språkvurderinger for en del av deltakerne i disse prosjektene, og dels er innsendte skjemaer dårlig besvart. Kvalifiseringsloggene ligger til grunn for tidsløpsanalysene i kapittel fem, og her er altså antall enheter noe lavere enn forventet. Utfyllingen og innsendingen av språkløgger er så mangelfull at det ikke er grunnlag for å bruke disse til å vurdere deltakernes språkprogresjon. Denne er i stedet kartlagt gjennom deltakernes egenrapportering om språkprogresjon, og gjennom opplysninger om gjennomførte språktester som framkommer i kvalifiseringsloggene. Det kan være flere årsaker til at enkelte prosjekter ikke har fulgt opp rapporteringen i tråd med evalueringens design. Mellom annet har det noen steder vært mye utskifting av ansatte, og derfor vanskelig å få på plass gode rutiner for utfylling av og opplæring i skjemaene. Samtidig er det også mange prosjekter som har levert godt utfylte skjemaer. Selv om vi ikke har kunnet benytte hele datamaterialet slik designet forutsatte, er materialet samlet sett derfor likevel godt nok til å belyse problemstillingene.

### **Tidsrammen**

Prøveprosjektenes varighet var stipulert til to år. Som beskrevet ble de 16 kommunene tildelt midler i tre omganger: åtte kommuner ble valgt høsten 1998, syv nye ble valgt våren 1999 og én kommune ble valgt ut først høsten 1999. Prosjektoppstart for kommunene varierte. Flere av kommunene hadde reell prosjektoppstart først senhøstes 1999.



Fafo ble engasjert som evaluator våren 1999, samtidig som midler til de åtte nye kommunene ble utlyst. Fafos evaluering begynte i juni 1999, med deltakelse på Utlendingsdirektoratets første nettverkssamling. Datainnsamlingsperioden har gått over 1,5 år: fra høsten 1999 til og med 1. mars 2001. Flere av prosjektene har hatt kontinuerlig opptak av deltakerne, og det var dermed stor variasjon i hvor lenge deltakerne hadde vært med i introduksjonsprogrammene på intervju tidspunktet våren 2001: fra to måneder til over to år.

Tidsrammen impliserer at analyseresultatene viser kortsiktige og foreløpige effekter av deltakelse i et introduksjonsprogram. Langsiktige effekter på tilknytning til arbeidslivet kan påvises først gjennom et nytt, framtidig evalueringsprosjekt. Datatilsynet har gitt Fafo konsesjon til å koble deltakernes personnumre mot ulike registre i år 2002 og 2003.

### **Generaliserbarhet**

Det er grunn til å understreke at utvalg av prosjekter og deltakere i disse har vært utenfor vår kontroll. Verken kommuner eller prosjektdeltakere er valgt ut på en måte som sikrer representativitet i forhold til alle landets kommuner eller alle flyktninger som er bosatt i disse. Dette er heller ikke av avgjørende betydning for å undersøke virkemidlenes effektivitet. Det kan imidlertid ha betydning for overføringsverdien av resultatene til andre kommuner og deltakere.

At prosjektene ikke har rapportert om samtlige deltakere, gjør at det vanskelig kan vurderes hvorvidt evalueringsprosjektets utvalg er representativt i forhold til populasjonen (samtlige deltakere i de kommunale prosjektene).<sup>4</sup> Enkelte kommuner skiller seg dessuten ut med en strengere seleksjon av deltakere enn andre. Arbeidsmetodene i disse kommunene er ikke utviklet med tanke på å skulle treffe hele populasjonen av nyankomne flyktninger. I andre kommuner er det lagt betydelig større vekt på å utvikle et opplegg som skal være fleksibelt nok til å treffe alle.

<sup>4</sup>Fafo mottok deltakeropplysninger for 379 av de 855 prosjektdeltakerne. Se Vedlegg 1 for ytterligere informasjon om prosjektenes deltakerrapportering til Fafo.



## 3 Fra teori til praksis – prøveprosjektenes arbeidsmetoder

I utlysningen av midler til prøveprosjekter med alternativ inntektssikring ble det beskrevet noen arbeidsmetoder som skulle prøves ut, og det ble angitt en målgruppe metodene skulle prøves ut i forhold til (se kapittel 1). I praksis viser det seg at fortolkningen av både målgruppe og metoder har variert fra prosjekt til prosjekt. I dette kapitlet vil vi beskrive hvordan deltakere til prosjektene er valgt ut, og på hvilke måter metodene som skulle prøves er fortolket og gjennomført i de 16 prøveprosjektene. Søkelyset vil først og fremst rettes mot tre forhold: variasjoner i hvordan prosjektene har valgt å iverksette virkemidlene, hvilke konsekvenser dette har hatt for deltakerne, og til slutt hvilke erfaringer prosjektene har gjort underveis både i forhold til bruken av de ulike arbeidsmetodene og hvilke utfordringer de har møtt i forsøkene på å iverksette dem. Om, og eventuelt i hvilken grad, virkemidlene i prøveprosjektene har gitt positive resultater for deltakerne og deres levekår, vil være tema først i kapittel fem.

### 3.1 Utvelgelse av deltakere

Kravet om at deltakerne i prøveprosjektene skulle være «arbeidsføre», har medført ulik grad av seleksjon. Noen har foretatt en nokså streng utvelgelse, og dermed sittet igjen med unge, friske, velkvalifiserte deltakere med relativt lang botid i Norge. Andre prosjekter har ønsket å utforme et tilbud som er så fleksibelt at det skal passe for alle nyankomne.<sup>1</sup> Disse prosjektene har dermed en mer heterogen deltakergruppe.

For å få et generelt inntrykk av om noen av prosjektene bevisst har plukket ut deltakere med spesielt gode forutsetninger for å lykkes, har vi sett nærmere på tre

<sup>1</sup> Kravet om at deltakerne i prosjektene skulle være arbeidsføre ble framsatt i den opprinnelige utlysningsteksten fra Kommunal- og regionaldepartementet. Dette kravet ble senere moderert av Utlendingsdirektoratet, som presiserte at selvhjulpenhet i dagliglivet kan være en målsetning for noen, da ikke alle kan ha som realistisk mål å komme i arbeid. (Utlendingsdirektoratet, nettverkssamling, juni 1999.)

forhold: deltakernes botid i Norge, helsesituasjonen og alder.<sup>2</sup> Vi gjør oppmerksom på at de deltakerne vi her refererer til, er de 379 personene prøveprosjektene selv har rapportert inn til Fafo. I hele perioden er det ifølge prosjektene registreringer 855 deltakere. Botid i Norge er en faktor som kan slå ut begge veier i forhold til hvor «lett» den grunnleggende kvalifiseringen forløper. Lang tid i passivitet før oppstart i kvalifisering, er trolig svært negativt. Samtidig er det grunn til å tro at oppstartfasen i prosjektet og tidspunktet for når deltakerne kan dra nytte av et heldags tilbud og relevant arbeidspraksis, vil være lettere og raskere for personer med minst ett års botid i Norge. I gjennomsnitt har 82 prosent av de registrerte deltakerne en botid på ett år eller mer. I fem av prosjektene er andelen deltakere med lang botid (ett år eller mer ved oppstart) høyere enn gjennomsnittet. Helse påvirker evnen til å gjennomføre en rask kvalifisering. I gjennomsnitt har hver fjerde deltaker vi har informasjon om (297 personer), helseproblemer.<sup>3</sup> Fem av prosjektene har betydelig lavere andel deltakere med helseproblemer enn gjennomsnittet.

Deltakernes alder kan også være en potensiell kilde til seleksjon fra prosjektens side. Selv om de aller fleste har valgt å konsentrere tilbudet om kvalifisering til personer over 18 år, men under pensjonsalder, tyder de kvantitative deltakeropplysningene på at noen prosjekter kan ha valgt bort eldre deltakere også under pensjonsalder. For alle innrapporterte deltakere (379 personer) var bare åtte prosent over 45 år da de begynte i prosjektet. Det er ikke overraskende at denne andelen er lav, siden flyktning- og innvandrerbefolkningen generelt er relativt ung (Djuve og Kavli 2000, Vassenden 1997). Samtidig er det slik at to prosjekter ikke har noen deltakere over 45 år, og det er spesielt.

Kommunene bosetter ikke flyktninger med identisk alders- og helseprofil, og vi kan derfor ikke uten videre påstå at de kommunene som har yngre og friskere deltakere enn andre driver en bevisst siling ut fra disse kriteriene. I tillegg er det slik at de deltakerne vi har hatt mulighet til å se nærmere på, er valgt ut av prosjektene selv. Det er ikke gitt at disse utvalgte deltakerne er representative for pro-

<sup>2</sup> Vi gjør oppmerksom på at antallet deltakere i enkelte av prosjektene er så lavt at disse tallene nødvendigvis vil være heftet med en viss usikkerhet (jf. vedleggstabell 4.1). Sammenholdt med uttalelser fra prosjektlederne mener vi likevel det gir et tilstrekkelig grunnlag for å antyde noen tendenser.

<sup>3</sup> Bak disse tallene kan det skjule seg en rekke ulike typer helseproblemer, og det er dessuten grunn til å tro at de prosjektmedarbeiderne som har fylt ut deltakeropplysningene kan ha tolket selve formuleringen «helseproblemer som vanskeliggjør full deltakelse i prosjektet» noe forskjellig. Vi har dessuten ikke innrapporterte data for mer en tredel av det totale antall deltakere i prøveprosjektene og skal derfor være forsiktige med å trekke konklusjoner om den totale helsetilstanden i prosjektpopulasjonen. Samtidig er det verdt å notere seg at 24 prosent av de nærmere 300 deltakerne vi har opplysninger om, er registrert med helseproblemer. Det høye tallet illustrerer hvor viktig grunnleggende helsekartlegging og individuell tilpasning er for et vellykket introduksjonsprogram.

sjektets deltakermasse totalt. To av prosjektene viser seg imidlertid å ha betydelig færre «tunge» deltakere enn det som er vanlig både i forhold til botid, helse og alder. I tillegg er det ytterligere to prosjekter som markerer seg med spesielt få «tunge» deltakere langs to av de tre forholdene vi måler her. For resten av prosjektene er det lite som tyder på at det foregår noen bevisst seleksjon av deltakere ut fra hvem som har de beste forutsetningene for å lykkes. Enkelte av prosjektene har tvert imot lagt spesiell vekt på å inkludere alle, også dem som har betydelige helseproblemer.

Utfordringen i å lage et tilbud som er tilstrekkelig differensiert er åpenbart større jo mer heterogen deltakergruppen er. Dermed får bevisst utvelgning av deltakere konsekvenser for utformingen av kvalifiseringstilbudet. I tillegg er det normalt vanskeligere og mer tidkrevende å kvalifisere flyktninger som har helseproblemer, er analfabeter, er over 45 år og er helt nye i landet. Når vi i kapittel fem skal studere virkemidlenes effektivitet i forhold til rask overgang til arbeid og ordinær utdanning, vil vi derfor *kontrollere for* betydningen av helse, utdanning, alder og botid.

### **3.2 Ett kontaktpunkt – tett oppfølging**

Bak virkemiddelet «ett kontaktpunkt» ligger en forventning om minst tre positive effekter. For det første at hjelpeapparatet gjennom kontaktpunktet skal ha et helhetlig ansvar for og kunnskap om den enkelte deltakers kvalifiseringsløp og eventuelle hjelpebehov. For det andre gir denne organiseringen tettere kontakt med den enkelte flyktning og dermed bedre muligheter til å avdekke – og løse – eventuelle problemer på et tidlig tidspunkt. For det tredje er det en forventning om en positiv og motiverende effekt på den enkelte deltaker ved at det etableres et tillitsforhold til hjelpeapparatet gjennom én eller noen få konkrete personer. Dette i motsetning til et system hvor flyktningene selv må finne fram i et komplekst hjelpeapparat og forholde seg til en rekke ulike personer og systemer.

#### **Prosjektene iverksetting av ett kontaktpunkt og tett oppfølging**

Alle prosjektene så nær som ett, har fulgt oppfordringen om å organisere oppfølgingen av deltakerne rundt ett kontaktpunkt. Et stort flertall har også valgt å oppnevne en kontaktperson for hver deltaker, heller enn å definere kontaktpunktet som ett kontor. I noen prosjekter har deltakerne to kontaktpersoner – én på flyktningkontoret eller i prosjektet, og én på voksenopplæringen. Åttisyv av de 157 deltakerne vi intervjuet, nærmere 60 prosent, oppgir at de har hatt én kontaktperson gjennom hele prosjektperioden. 114 personer – 78 prosent – har hatt én eller to kontaktpersoner.

Hvor mange prosjektdeltakere hver kontaktperson har ansvaret for, varierer. I de minste prosjektene med mellom ti og 25 deltakere er den vanligste løsningen at prosjektleder fungerer som kontaktperson for alle, eventuelt i samarbeid med en rådgiver. Ofte er ansvaret for oppfølging av deltakerne delt mellom to ansatte, ved at én konsentrerer seg om å finne praksisplasser, mens den andre tar ansvar for de andre delene av introduksjonsprogrammet. I prosjekter med flere deltakere er det større variasjon i hvor mange personer hver ansatt har ansvar for. Få har tatt en endelig beslutning om hvor mange deltakere hver ansatt har kapasitet til å følge opp. To prosjekter har satt en grense på 15 voksne deltakere, andre opererer med tall på mellom 20 og 30 personer. I ett tilfelle har én person ansvar for nærmere 50 deltakere. Ingen av prosjektene hadde på intervjutidspunktet foretatt noen faglig vurdering av hvilke egenskaper ved en deltaker som fører til et større oppfølgingsbehov, og dermed en reduksjon i antallet kontaktpersonen får ansvar for.

Innholdet i oppfølgingsvirksomheten varierer også fra prosjekt til prosjekt. Alle de 16 prosjektene har inkludert oppfølging på praksisplass som en del av opplegget, men på svært forskjellige måter. På det ene ytterpunktet finner vi kontaktpersoner eller lærere som reiser rundt og snakker med utplasserte deltakere hver uke – på det andre ytterpunktet et prosjekt som baserer seg på at enten arbeidsgiver eller den utplasserte tar kontakt på eget initiativ hvis det oppstår problemer. Noen har faste rutiner for oppfølging, der det er lagt opp til et evalueringsmøte med arbeidsgiver og deltakere midtveis i praksisperioden. Av de intervjuede prosjektdeltakerne som har hatt praksisplass (99 personer), er det 70 prosent som har hatt besøk av en fra prosjektet eller voksenopplæringen på arbeidsplassen.

### **Konsekvenser for deltakerne**

Hvis hver kontaktperson har ansvar for svært mange deltakere, vil det åpenbart ha negative konsekvenser for muligheten til å drive tett oppfølging, og dermed for kvaliteten på det tilbudet deltakerne får. I noen få prosjekter er det mye som tyder på at dette er tilfellet. Samtidig sa et stort flertall av deltakerne – 87 prosent – at de følte de kunne gå til minst én av kontaktpersonene med spørsmål, problemer og frustrasjoner. Det virker med andre ord rimelig å konkludere med at de fleste prosjektene har oppnådd en av de effektene som var forventet, ved at kontakten med deltakerne skulle gå gjennom ett kontor eller én person. Deltakerne opplever dessuten i stor grad at de blir møtt med respekt av de personene de har kontakt med i hjelpeapparatet. Det er et viktig funn, ikke minst i lys av at mangel på respekt ved flere anledninger er trukket fram som et generelt problem flyktninger opplever i møtet med hjelpeapparatet. Deltakernes følelse av å bli møtt med respekt er trolig en konsekvens av modellen med ett kontaktpunkt og én kontaktperson.

Det er vanskelig å finne gode mål på om deltakerne i et enkelt prosjekt følges tett eller ikke. I tillegg til formell organisering, antall personer hver kontaktperson har ansvar for og oppfølging på arbeidsplassen, kan vi tenke oss en rekke andre forhold av betydning. For eksempel om den individuelle kvalifiseringsplanen revideres regelmessig, og om kontaktpersonen personlig kontakter deltakerne før trekk i utbetalingene for å undersøke hva som forårsaker det ugyldige fraværet. Vi vil komme tilbake til slike forhold i kapittel fem. Samtidig kan prosjekter med få deltakere være helt uten formelle rutiner for hvordan og hva slags oppfølging som bør finne sted, og likevel i praksis ha svært god oversikt over og kontakt med deltakerne. I små kommuner vil dessuten det sosiale nettverket både rundt deltakerne og prosjektmedarbeiderne ofte fungere som en uformell informasjonskanal. Løsninger som at «arbeidsgiver eller deltaker tar kontakt selv hvis det er problemer på praksisplassen», kan dermed fungere i små kommuner, mens det vil være tegn på dårlig organisering (eventuelt liten kapasitet) på større steder, hvor terskelen for å ta kontakt vil være høyere.

I praksis har vi sett at tett oppfølging – avhengig av hvordan det er definert og gjennomført – også kan ende på andre måter enn det som var intensjonen: enten med så omfattende oppfølging og hjelp at resultatet blir en passivisering og umyndiggjøring av deltakerne, eller ved så sterk bruk av makt og overoppsyn at resultatet blir manglende følelse av kontroll og påvirkningsmulighet blant deltakerne. Begge deler strider mot en av hovedtankene bak prøveprosjektene, det å skape en sammenheng mellom deltakernes egen innsats og egen livssituasjon. Den første varianten kan oppleves behagelig for deltakerne – de får omfattende hjelp og støtte. Konsekvensen vil likevel for de fleste være negativ, fordi den skaper et avhengighetsforhold til hjelpeapparatet som kan bli tungt å bryte. Den andre varianten er, og vil oppleves som, et maktovergrep. Flere av deltakerne i det aktuelle prosjektet beskrev tilværelsen der som et fengsel. Det er liten grunn til å tro at motivasjonen for kvalifisering blant dem var høy.

## **Prosjektene erfaringer**

Prosjektlederne har gjort seg flere tanker om hvordan deres iverksetting av ett kontaktpunkt og tett oppfølging har fungert. Det trekkes fram både fordeler og ulemper, og noen poenger går igjen:

### **Fordeler:**

- Med én kontaktperson kan deltakerne i programmet konsentrere seg mer om å lære og mindre om praktiske problemer i hverdagen, som for eksempel å finne fram til ulike offentlige kontor og skaffe oversikt over hvilke regler og tilbud som gjelder.

- Ved at ansvaret defineres og plasseres hos kontaktpersonen, kan beslutninger treffes raskere, og det blir lettere å etablere kontinuitet i den enkeltes kvalifiseringstilbud.
- Det har en tillitskapende og ansvarliggjørende effekt både for deltakere og kontaktpersoner å ha tett kontakt med noen få, framfor avgrenset kontakt med mange. Terskelen for å søke kontakt er blitt lavere for deltakerne enn om de hadde forholdt seg til sosialkontorene, hvor det normalt er nødvendig med en avtale.

### **Ulemper og utfordringer:**

- Mye står og faller på den personlige relasjonen som opparbeides mellom kontaktperson og deltaker. Hvis «kjemien» ikke stemmer, er arbeidsmetoden sårbar.
- Det kreves stor kompetanse hos kontaktpersonen. Arbeidsmetoden krever personer som både er spesialister på flyktninger og generalister i det norske velferdssystemet.
- Enkelte kontaktpersoner savner et nettverk å diskutere problemer i, spesielt i forhold til å finne metoder for å håndtere at sterke menneskeskjebner og personer med stort kontaktbehov kommer tett på.

Prosjekter med erfaring i denne arbeidsmetoden har innført rutiner for å forebygge en «isolasjon» blant kontaktpersonene og dårlig kvalitet som en følge av mangelfull kompetanse. Aktiv kompetansebygging gjennom etterutdanning og kursvirksomhet, samt samtalegrupper hvor kontaktpersonene kan ta opp og drøfte enkelt-saker, har virket både kompetanseutviklende, trygghetsskapende og som en kvalitetssikring.

### **Konklusjon: Tett oppfølging – ikke alltid et gode**

De aller fleste prosjektene har greid å organisere arbeidet med deltakerne rundt ett kontaktpunkt, normalt definert som en eller to konkrete personer. Nesten åtte av ti deltakere oppga at de hadde en eller to kontaktpersoner de forholdt seg til, og nesten 90 prosent av dem følte de kunne gå til minst én av kontaktpersonene med problemer og spørsmål. Deltakerne opplever også i stor grad at de blir møtt med respekt i det norske hjelpeapparatet, og det er grunn til å tro at dette er en konsekvens av modellen med én kontaktperson. Prosjektlederne beskriver organiseringen med ett kontaktpunkt som nyttig, men utfordrende. Spesielt stiller den store krav til kontaktpersonenes kompetanse.



I hvilken grad prosjektene har realisert tett oppfølging, er et mer sammensatt spørsmål. Det er avhengig både av hvor mange personer hver enkelt kontaktperson har ansvaret for, hvor bredt oppfølgingsansvaret er definert og kompetansen blant de ansatte i forhold til å balansere mellom oppfølging og veiledning på den ene siden og overoppsyn eller overdreven omsorg på den andre. Vårt materiale tyder på at både *omfanget* av oppfølgingen og *kvaliteten* på den har vært varierende. Tett oppfølging er et virkemiddel som må behandles med varsomhet. For tett oppfølging – både i positiv og negativ forstand sett fra flyktningenes side – kan virke passiviserende og umyndiggjørende. Det strider mot intensjonen om å legge til rette for at deltakerne skal oppleve en sammenheng mellom egen innsats og egen livssituasjon.

### 3.3 Individuell kvalifiseringsplan

I dette delkapittelet vil vi belyse både i hvilken grad prosjektene har utarbeidet individuelle kvalifiseringsplaner, og kvaliteten på planene. Slike planer er ment å ha en funksjon både for hjelpeapparatet og for deltakerne. For hjelpeapparatet skal planen være et planleggingsredskap, men også virke ansvarliggjørende ved at det skriftlig formuleres hvilke oppgaver ulike aktører har i forhold til den enkelte deltaker. For deltakerne skal planen sikre at det er hans eller hennes egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløpet som skal gjennomføres. Vi er av den oppfatning at en individuell kvalifiseringsplan som et minimum skal inneholde en beskrivelse av.<sup>4</sup>

- deltakerens mål, både kortsiktige og langsiktige
- hvilke tiltak som bør gjennomføres for å oppnå målene
- hvem som er ansvarlig for å framskaffe tiltakene
- når de ulike elementene i planen skal settes i verk, og
- når de ulike delene av planen skal evalueres/diskuteres.

Å legge opp et kvalifiseringsløp som i størst mulig grad er individuelt tilpasset, innebærer dessuten at deltakerne selv får mulighet til å delta aktivt i utformingen av sin egen plan. Forventningen er at dette skal bidra til å gi deltakerne en større

<sup>4</sup> Fra Kommunal- og regionaldepartementet ble det ikke lagt konkrete føringer på hvordan en individuell kvalifiseringsplan skulle se ut. Utarbeidingen av slike planer var imidlertid tema på en av Utlendingsdirektoratets nettverkssamlinger for de seksten prøveprosjektene og forslag til hvordan slike planer bør se ut, ble da presentert, mellom annet av Fafo.

følelse av kontroll, og dermed virke motiverende. I hvilken grad prosjektene har lyktes med dette, vil derfor også bli behandlet.

### **Kartlegging og utarbeiding av individuelle kvalifiseringsplaner**

Samtlige prosjekter gjennomfører en grunnleggende kartlegging av deltakerens bakgrunn og ønsker for fremtiden ved oppstart i prosjektet, men ikke alle er like grundige. Seks prosjekter har ikke på plass et system for helsesjekk av deltakerne før oppstart i programmet. Dessuten er det mange steder fortsatt slik at deltakerne må gjennom flere kartleggingssamtaler, først med kontaktperson, deretter med en representant for voksenopplæringen og til sist med Aetat. Enkelte prosjekter har imidlertid organisert seg slik at flere av de etatene som blir involvert tidlig i deltakerens kvalifiseringsløp er til stede allerede ved den første kartleggingssamtalen.

Av de 309 deltakerne som prosjektene har registrert inn til Fafo gjennom deltakeropplysninger og kvalifiseringslogger, er det 73 prosent som ifølge kontaktpersonene har fått en individuell kvalifiseringsplan. I lys av hvor sentral utarbeidingen av en slik plan er, og at den i liten grad er avhengig av andre instanser enn prosjektet og kontaktpersonen, er det betenkelig at så mange som en av fire ikke er oppført med en individuell plan. Det er store variasjoner mellom de ulike prosjektene. Fem prosjekter oppgir å ha utarbeidet planer for tilnærmet alle deltakere, fire prosjekter for mellom 80 og 98 prosent av deltakerne, seks prosjekter for mellom 60 og 80 prosent av deltakerne, mens ett prosjekt oppgir at de ikke har utarbeidet individuelle kvalifiseringsplaner for noen.

En gjennomgang av hvordan prosjektene utformer planene gir grunn til å hevde at det reelle antall deltakere som har hatt en individuell kvalifiseringsplan, er betydelig lavere enn det som framkommer via prosjektenes registreringer. Ett prosjekt utarbeider det de betegner som individuell kvalifiseringsplan først når arbeidspraksis starter i regi av Aetat. Ved siden av at dette for de fleste tilfelle er alt for sent, inneholder planen kun en beskrivelse av arbeidsoppgavene på praksisplassen og tidfesting av praksisperioden. Planen inneholder dermed ikke noen helhetlig oversikt verken over deltakerens mål eller hvordan disse målene kan nås, hvem som er ansvarlig for å iverksette de ulike delene av kvalifiseringen eller evalueringstidspunkt. I andre prosjekter består «planen» kun av formuleringer som «*Skal lære norsk. Skal få seg jobb*», uten ytterligere presiseringer i tråd med det som er nevnt over, og uten nevneverdige presiseringer i forbindelse med nye gjennomganger på senere tidspunkt i kvalifiseringsløpet. Samtidig finner vi store variasjoner i kvaliteten på kvalifiseringsplanene for deltakere som er med i samme prosjekt – riktignok bare i prosjekter av en viss størrelse. I prosjekter hvor vi fant flere eksempler på «to-setnings-planer» av typen over, var det også et stort antall grundige og gjennomarbeidede kvalifiseringsplaner. Det viser seg at hvilken kontaktperson som har

hatt ansvaret i det enkelte prosjekt, har stor betydning for hvordan kvalifiseringsplanen er utformet.

### **Å gi deltakerne mulighet til å påvirke egen situasjon**

En viktig tanke bak forslaget til introduksjonsprogram er at deltakerne ikke skal sosialiseres inn i en passiv mottakerrolle, men få anledning til å ta aktivt ansvar for egen situasjon så snart som mulig etter at de er bosatt i en kommune. Modellen med krav om deltakelse i et kvalifiseringsprogram for å få ubetalt offentlige midler, er tenkt som et ledd i en strategi for å åpne opp for slik deltakelse og medvirkning. Ni av prosjektene viderefører denne tanken ved at deltakerne selv har ansvaret for å føre timelistene utbetalingen er basert på. Tretten av prosjektlederne oppgir dessuten at de har valgt å gi deltakerne mest mulig ansvar for egen økonomi, ved at de også betaler de fleste av regningene sine selv. Hvor lang tilvenningsperiode som gis, varierer, både mellom prosjektene og mellom deltakere i et prosjekt, men grunntanken er den samme.

Samtidig dreier ansvar seg også om innflytelse, for eksempel på utformingen av den individuelle kvalifiseringsplanen. I korte trekk er det her snakk om to ting: for det første om prosjektene har lagt til rette for at deltakerne skal få mulighet til å påvirke, og for det andre i hvilken grad deltakerne faktisk bruker denne muligheten. Prosjektlederne mener i all hovedsak at de har lagt til rette for at deltakerne skal ha mulighet til å være med på å utforme kvalifiseringsplanene, først og fremst gjennom modellen med en kontaktperson. De ansatte opplever at dette har gjort det lettere for deltakerne å ta kontakt med hjelpeapparatet. Hvorvidt deltakerne faktisk deltar aktivt i utformingen av sin egen plan, er ifølge et flertall av prosjektlederne vanskeligere å svare entydig på. Deltakerne har svært ulike utgangspunkt og deltar derfor også i varierende grad. Generelt er de imidlertid mer aktive når de har lært en del norsk og fått større kjennskap til det norske systemet.

En annen innfallsvinkel til om det er utarbeidet individuelle kvalifiseringsplaner av en viss kvalitet og på hvor godt prosjektene har greid å involvere deltakerne i utarbeidingen av planene, er hvorvidt deltakerne selv er klar over at det finnes en plan.<sup>5</sup> Bare 57 prosent av de deltakerne vi intervjuet kjente til at det fantes en slik plan for dem, 18 prosent mente at det ikke fantes noen plan, og 20 prosent var usikre. Av de knappe seks av ti som visste om en kvalifiseringsplan, var det 77 prosent som fortalte at de hadde vært med på å utarbeide den.

<sup>5</sup> Det brukes forskjellige betegnelser for å beskrive en individuell kvalifiseringsplan i de ulike prosjektene. Handlingsplan, aktivitetsoversikt, kvalifiseringsplan og introduksjonsplan er noen av betegnelseene vi har møtt. Under deltakerintervjuene brukte vi derfor en del tid på å forklare hva vi mente med spørsmålet om det var utarbeidet en slik plan for dem, og vi har derfor tillit til at de tallene vi presenterer her holder høy kvalitet.

## **Konsekvenser for deltakerne**

At nesten halvparten av de intervjuede deltakerne ikke kjente til en kvalifiseringsplan, støtter de andre indikasjonene på at mange av prosjektene har langt igjen før de kan påberope seg å utarbeide individuelle kvalifiseringsplaner i begrepets rette forstand. Samtidig er det verdt å notere at om deltakerne ikke har registrert en kvalifiseringsplan, betyr ikke det nødvendigvis at en slik ikke finnes. Det samme kan i og for seg også gjelde om kontaktpersonen ikke har rapportert inn eksistensen av en kvalifiseringsplan til Fafo, eller om de kvalifiseringsplanene vi har lest og vurdert er av dårlig kvalitet. Særlig i små prosjekter med få deltakere har vi sett eksempler på at prosjektleder eller ansvarlig kontaktperson har god oversikt over hver enkelt deltaker og deres kvalifiseringsløp, uten at dette er formalisert eller dokumentert gjennom en skriftlig kvalifiseringsplan. Dette har likevel vist seg å være en risikabel arbeidsmetode. Blir kontaktpersonen syk eller slutter, er det vanskelig å plukke opp tråden for den som skal overta ansvaret, og deltakerne blir skadelidende. En slik uformell arbeidsmetode har også vist seg å bli et problem i prosjekter hvor antallet deltakere har økt raskt – og uten tilsvarende tilføring av ressurser til prosjektet. Dessuten – selv om planen faktisk skulle foreligge som et arbeidsredskap for de prosjektansatte, er likevel poenget borte i forhold til den forventede positive effekten for deltakernes motivasjon og følelse av kontroll over eget kvalifiseringsløp.

## **Erfaringer med utgangspunkt i prosjektenes innsats**

Mens noen prosjekter generelt har utarbeidet gode kvalifiseringsplaner, viser andre enten en total mangel på planer, dårlig kvalitet på planene eller stor variasjon internt avhengig av hvilken kontaktperson det er som har utarbeidet planen. Dette tilsier at det både er nødvendig med en gjennomarbeidet, felles mal for hvordan individuelle kvalifiseringsplaner skal utformes, kjennskap til denne arbeidsmetoden i staben, og en klar forståelse blant alle ansatte om at planen har en funksjon og derfor skal utarbeides og revideres i henhold til retningslinjene.

Samtidig har det vært et tilbakevendende spørsmål om – og eventuelt hvordan – kontaktpersonene kan involvere også de mest ressursvake deltakerne i å lage en kvalifiseringsplan. Grovt sett har prosjektene håndtert denne utfordringen på to måter – passivt eller aktivt. Den passive varianten har vært enten å vente med å utarbeide en plan til deltakeren har vært gjennom så mye kvalifisering at hun lettere kan delta aktivt, eller å utarbeide en plan som deltakeren kun orienteres om til hun har lært mer. Andre prosjekter har forsøkt å utforme arbeidsmetoder som gjør det lettere også for de svakeste deltakerne å involvere seg.

At kvalifiseringsplaner lages over hodet på deltakerne, kan i noen tilfeller være en konsekvens av en hard, sosialfaglig vurdering – at enkelte deltakere vet og kan

så lite om det norske samfunnet at det er lite poeng i å trekke dem med i arbeidet med å utarbeide en plan. Dette kan i noen tilfeller være en forståelig vurdering, men den prosjektansatte velger dermed å avstå fra kvalifiseringsplanen som verktøy for brukermedvirkning.

Utprøvingen av metodikk for å inkludere en større andel av de nyankomne flyktningene i arbeidet med sin egen plan, er i kontinuerlig utvikling. En metode som flere prosjekter har gode erfaringer med, er å gjøre kvalifiseringsplanen *konkret* med datoer for både kortsiktige og langsiktige mål. Ved å etablere delmål som diskuteres med korte mellomrom, oppnås en raskere læringseffekt hos deltakerne når det gjelder hva en kvalifiseringsplan er, og hvem – deltaker eller det offentlige – som har ansvar for hva. Sagt på en annen måte: gjennom å drøfte planen sammen med deltakeren så ofte som mulig, har enkelte av prosjektene erfart at deltakerne raskere forstår hvordan de selv kan være med på å påvirke.

### **Konklusjon: Har deltakerne hatt individuelle kvalifiseringsplaner?**

Da svenske myndigheter i 1996 undersøkte svenske kommuners arbeid med individuelle kvalifiseringsplaner, var konklusjonen at planene var mer kommunespesifikke enn de var flyktningsspesifikke (Statens innvandravärk 1997). Våre data viser at også deltakerne i de 16 prøveprosjektene i svært ulik grad har fått en individuell kvalifiseringsplan å forholde seg til. Noen har hatt gode planer, andre dårlige planer, mens enkelte ikke har hatt planer i det hele tatt. Fordi kvaliteten på de planene som foreligger er så ulik, er det vanskelig innenfor rammen av dette prosjektet å avgjøre nøyaktig hvor mange og hvilke deltakere som har hatt det vi vil betegne som en individuell kvalifiseringsplan. Dette betyr at vi ikke kan forvente å finne effekter av prosjektrapporterte individuelle kvalifiseringsplaner i den senere analysen. At vi ikke kan måle effekten av slike planer i statistisk forstand, betyr *ikke* at utarbeidingen av individuelle kvalifiseringsplaner har lite for seg – noe vi vil kommentere nærmere i kapittel 5. Gjennomgangen av konkrete kvalifiseringsplaner viser likevel at det er et stort behov for mer kunnskap om hva en slik plan skal inneholde og hvilken funksjon den skal ha.

I enkelte prosjekter har vi også sett eksempler på at det lages planer over hodet på deltakerne. Bare 57 prosent av dem vi intervjuet var klar over at det fantes en kvalifiseringsplan spesielt for dem. Vi har sett at mange av prosjektene synes det har vært vanskelig å trekke deltakerne aktivt med i utformingen av planene, spesielt den første tiden etter bosetting. Dette gjelder særlig deltakere som oppfattes som ressursvake. Noen har utviklet arbeidsmetoder for å trekke med flere deltakere på et tidlig tidspunkt. Andre har forholdt seg mer passive fram til deltakerne selv viser initiativ.

### 3.4 Et heldagstilbud med krav til innhold

Prøveprosjektene skal tilby heldags kvalifisering fem dager i uken. Norskopplæring kombinert med arbeidspraksis skal inngå som en del av kvalifiseringsopplegget.<sup>6</sup> Forventningen er at kvalifiseringen vil være mer effektiv og gi raskere resultater hvis tilbudet er intensivt. Dette bygger på erfaringer mellom annet fra USA, Sverige og Nederland som har prøvd ut tilsvarende opplegg med full arbeidsuke for deltakere i introduksjonsprogram (Djuve og Pettersen 1997). Forutsetningen er at opplegget er individuelt, i den forstand at det er den enkeltes helse og forutsetninger som ligger til grunn for omfanget på tilbudet, ikke et fasttømret kommunalt opplæringssystem.

#### Variasjoner i iverksettingen av heldagstilbud

En vanlig arbeidsuke vil i streng forstand utgjøre 37,5 timer. Fordi de fleste deltakerne vil ha hjemmearbeid i forbindelse med studiet av norsk, er det likevel rimelig å redusere kravet til omfanget av organisert undervisning og opplæring noe. Selv med et redusert timekrav, for eksempel 30 timer, er det få prosjekter som har tilbudt full uke til deltakerne. Av alle innrapporterte deltakere (306 personer) er det bare fire av ti som ifølge kontaktpersonene har fått tilbud om minst 30 timer kvalifisering i uken.<sup>7</sup> Hvis vi reduserer kravet til 20 timer per uke, øker antallet deltakere som har fått et slikt tilbud til nærmere syv av ti. Rapporteringen fra enkelte av prosjektene er mangelfull på dette punktet, og det er derfor vanskelig å si noe om hvert enkelt prosjekt og om hva som har vært hovedtendensen for prosjektene samlet sett. Tilbakemeldinger fra prosjektlederne støtter imidlertid de tendensene vi finner i det kvantitative materialet, nemlig at de i liten grad har vært i stand til å tilby deltakerne full uke.

På tross av at det er relativt få prosjekter som har lyktes i å tilby deltakerne full uke, har de fleste greid å gi deltakerne norskundervisning og arbeidspraksis som en del av kvalifiseringsløpet.<sup>8</sup> Av de intervjuede deltakerne oppgir 65 prosent å

<sup>6</sup> Dette gjelder på prosjektnivå, ikke på individnivå. Det kan godt finnes deltakere som ikke vil dra nytte av en slik kombinasjon – for eksempel en høyt utdannet person som ønsker å bestå språkprøven raskest mulig, for på den måten å komme videre i prosessen med å få godkjent og tilpasset utdanningen sin til norske forhold.

<sup>7</sup> Kilde her er kvalifiseringsloggene kontaktpersonene har sendt inn til Fafo. Kvaliteten på registreringene har i noen tilfeller vært dårlig. Det gjelder likevel bare en liten andel av rapporteringene, og vi har derfor valgt å bruke totaltallene. Se vedleggstabell 4.2.

<sup>8</sup> Betegnelsen «arbeidspraksis» eller «praksisplass» kan ha ulike betydninger avhengig av hvem som bruker begrepet. I Aetat brukes begrepet praksisplass om et helt bestemt tilbud til brukerne (se ord

ha hatt både norskundervisning og arbeids- eller språkpraksis. Hvis vi i tillegg inkluderer de som har deltatt på kurs, enten i regi av Aetat eller andre, øker andelen som har fått et kombinert tilbud til nesten 80 prosent. Nesten uten unntak tilbyr også alle prosjektene nå simultan norskundervisning og arbeids- eller språkpraksis – det vil si at hele eller deler av praksisperioden skjer samtidig som deltakerne har skoleundervisning i norsk.

Dette er positive resultater, men samtidig er det nok en gang grunn til å spørre ikke bare om deltakerne har fått et bestemt tilbud eller ikke, men også om kvaliteten på tilbudet er god. Generelt har prosjektene tatt sikte på å bygge ut kvalifiseringstilbudet med en utstrakt bruk av praksis. Noen prosjekter har underveis utviklet et skille mellom språkpraksisplasser hvor det viktigste siktemålet er å utvikle språkferdighetene, og arbeidspraksis hvor siktemålet er å utvikle kompetanse innenfor et bestemt yrke, eventuelt å få vist seg fram for mulige arbeidsgivere. En mellomvariant har vært arbeidstrening, hvor målsettingen med utplasseringen har vært at deltakerne skal bli fortrolige med skrevne og uskrevne regler i arbeidslivet. Kravene til arbeidsplassen vil være ulike, avhengig av hvilke ferdigheter det er som skal utvikles eller prøves. For eksempel: på en språkpraksisplass er det en forutsetning at den utplasserte får anledning til å praktisere norsk. Vi har sett konstruerte arbeidsplasser i kommunal regi hvor det bare arbeider flyktninger – i enkelte tilfeller med samme morsmål. Da blir mulighetene til å praktisere norsk åpenbart små.

## **Konsekvenser for deltakerne**

Vi finner ingen eksempler på den typen kvalifiseringstilbud som nyankomne flyktninger og innvandrere tidligere har møtt og fortsatt kan møte i norske kommuner – seks–ti timer norskundervisning i uken og ellers ingen kvalifiseringstilbud før vedkommende defineres som så god i norsk at det er aktuelt med tiltak i regi av Aetat. Det er positivt. Samtidig er det et stykke igjen før alle som har helse til det får et tilbud om heldags kvalifisering.

På den andre siden har prosjektenes forsøk på å tilby deltakerne «full uke» illustrert noe som bør være et tankekor. Mens enkelte prosjekter har greid å fylle den tiden deltakeren er i programmet med meningsfylt og kompetansehevende aktivitet, har andre sett seg blinde på krav om antall timer og falt for fristelsen å redusere kravene til kvalitet på tilbudet. Det er liten grunn til å tro at 30 timer i uken gir bedre integreringsresultater enn 20 timer hvis de ti «ekstra» timene ikke

og uttrykk for en nærmere forklaring). I kommunene brukes begrepet mye bredere og omfatter også utplassering på en ordinær eller konstruert arbeidsplass uten at Aetat er involvert. Fordi den vide definisjonen av begrepet er såpass utbredt, vil vi benytte den. Differensieringen mellom arbeidspraksis og språkpraksis vil bli behandlet senere i teksten, men er også beskrevet i ord og uttrykk.

virker kompetansehevende verken i forhold til språk eller arbeidstrening. Noen vil hevde at arbeid og krav til aktivitet i seg selv uansett har en kvalifiserende effekt ved at det gjennom koblingen til utbetaling av økonomisk støtte forbereder til de kravene som vil møte en vanlig arbeidstaker. Intervjuene med deltakerne illustrerer imidlertid at det er lite som virker så demotiverende og provoserende som et dårlig kvalifiseringstilbud, enten det er snakk om skoleundervisningen, et kurs, eller en arbeidsplass. For å snu et gammelt slagord – introduksjonsprogrammene skal ikke være et sted å være, men et sted *å lære*.

### **Prosjektene erfaringer med forsøk på å etablere heldags kvalifisering**

Blant begrunnelsene prosjektlederne gir for at de ikke har greid å tilby heldags kvalifisering, er det særlig følgende forhold som går igjen:

- Kapasitetsproblemer på voksenopplæringen, ventelister spesielt i byene.
- Lang tid før det er etablert samarbeidsrutiner med voksenopplæringen som muliggjør en praktisk deling av tiden deltakerne er på henholdsvis skole og arbeidsplass. Forsøk med å «dele dager» har raskt ført til problemer, for eksempel i de tilfellene hvor deltakeren har lang reisevei mellom skole og arbeidsplass.
- Vansker med å finne relevante praksisplasser, både språkpraksis og arbeidspraksis, og spesielt for deltakere med dårlige norskkunnskaper. Samarbeidet med Aetat har i mange tilfeller vært dårlig fundert eller uavklart.
- Begrensninger på tilbud utenfor prosjektet, som for eksempel barnepass, stabil boligsituasjon eller aktuelle opplæringstilbud ut over det voksenopplæringen eller Aetat kan tilby forsinker oppstarten av et heldagstilbud også for deltakere som i utgangspunktet er motivert og har helse til å delta fullt ut.

Det er vanskelig å si noe generelt om hva som kjennetegner de prosjektene som i størst grad har greid å framskaffe et heldagstilbud. Bruk av språkpraksis eller språktreningsplasser ser likevel ut til å være ett virkemiddel som bidrar i positiv retning.

### **Konklusjon: Har deltakerne fått et heldagstilbud med innhold?**

I hvilken grad prøveprosjektene har greid å tilby deltakerne et heldags kvalifiseringsprogram eller ikke, varierer. Det er relativt få deltakere som har under halv arbeidsuke, og det er positivt hvis vi sammenlikner med hva som har vært, og ofte fortsatt er, vanlig i mange kommuner. Samtidig var målsettingen med prøveprosjektene å framskaffe et heldagstilbud til alle – noe svært få prosjekter har greid. Forekomsten av heldagstilbud varierer både mellom prosjektene og mellom delta-



kere innenfor hvert prosjekt. Prosjektene har i ulik grad stanget mot ressursmangel, dårlige samarbeidsrelasjoner med involverte etater og i noen tilfeller skepsis i det lokale næringsliv. For deltakerne har variasjonen ofte sprunget ut av individuelle kjennetegn som for eksempel utdanning og yrkesbakgrunn, hvor langt de er kommet i kvalifiseringsløpet og generelle flaskehalsar i systemet som slår forskjellig ut for den enkelte.

Samtidig er det et viktig poeng at et heldagstilbud skal være kvalifiserende. Det kan være grunn til å minne om at nytten av et kvalifiseringstilbud ikke automatisk øker i takt med antall timer tilbudet omfatter. Med mindre tilbudet både er relevant og av god kvalitet, er det liten grunn til å tro at det vil virke – verken på deltakerens integrering i det norske samfunnet eller motivasjonen for å delta i kvalifiseringsløpet.

### **3.5 Alternativ inntektssikring**

I flertallet av norske kommuner introduseres flyktninger for sosialhjelp som inntektskilde fra første dag. Kvalifiseringstilbudet har de fleste steder bestått av noen timer norskundervisning i uken. Koblingen mellom økonomisk støtte og deltakelse i kvalifiseringsprogram har vært svak eller ikke-eksisterende. Noe av kritikken mot dette systemet har vært at det passiviserer brukerne. De sosialiseres inn i et system der argumentering for behov premieres, men ikke egen innsats. Gjennom avhengighetsforholdet til sosialhjelpen og sosialtjenesten får brukerne liten anledning til å ta kontroll over eget liv, og tilpasser seg på mange måter det offentlige behov i stedet for arbeidslivets (NOU 2001:20, s. 84). Dette var noe av bakgrunnen for departementets krav om at prøveprosjektene skulle gjøre offentlige ytelser avhengig av deltakelse i kvalifiseringstiltak. Det var ikke behov i seg selv som skulle premieres, men egen innsats. Alternativ inntektssikring – underforstått alternativ til sosialhjelp – skulle være et kjernepunkt i prøveprosjektene.

#### **Variasjoner i utformingen av alternativ inntektssikring**

Alle de 16 prøveprosjektene har formelt stilt krav om motytelse til deltakerne i introduksjonsprogrammet. Det vil si at det er obligatorisk oppmøte, og at deltakerne skal trekkes i økonomisk støtte dersom de har ugyldig fravær. Utformingen av utbetalingssystem har imidlertid vært et problem for prøveprosjektene. Ved oppstart var det fortsatt ikke klart hvordan kravet om motytelse kunne organiseres. Lovverket var ikke på plass, og det var stor usikkerhet rundt hvilke mulighe-

ter som forelå. Kommunene aktiviserte derfor ulike regelverk for å finne et alternativ til sosialhjelp for deltakerne. Grenseoppgangene mellom de ulike variantene er ofte uklare. I hovedsak er inntektssikringen likevel blitt utformet på tre måter: ansettelse i kommunen, sosialhjelp med månedlige motivasjonstillegg, eller kommunal kursstønad/introduksjonsstønad med faste satser.

### **Ansettelse i kommunen**

To av prosjektene har valgt en løsning hvor deltakerne ansettes i kommunen, og utbetaling skjer via kommunens lønssystem etter overføringer fra sosialkontoret. Ved ugyldig fravær trekkes det i lønn. Dersom lønnen ikke dekker flykntningenes utgifter, kan det gis supplerende sosialhjelp. Ordningen er ifølge prosjektlederne valgt først og fremst fordi lønn og et ansettelsesforhold gir en situasjon som er mest mulig lik det ordinære arbeidslivet. Deltakerne opparbeider seg rettigheter gjennom at de betaler skatt og trygdeavgift, og får erfaring med de reglene som gjelder i det regulære arbeidslivet. Ett av prosjektene ønsket dessuten å undersøke om en slik ansettelse virker spesielt motiverende på deltakerne. Kostnadene som er knyttet til ordningen innebærer at prosjektene har avgrenset perioden deltakerne er ansatt/i prosjektet. I det ene prosjektet ansettes deltakerne i 18 måneder, og norskundervisning lønnes ikke før en–to måneder før språkprøven skal avlegges. I det andre prosjektet er deltakerne ansatt ett år (lenge nok til å opparbeide trygderettigheter).

### **Sosialhjelp med månedlig motivasjonstillegg**

Seks prøveprosjekter har valgt varianter av sosialhjelp med motivasjonstillegg. Utbetalingen hjemles i Lov om sosiale tjenester og skjer med to unntak fra sosialkontoret: i én kommune utbetales det fra flyktningskontoret, i en annen utbetales sosialhjelpen over kommunens lønssystem. Det settes vilkår for sosialhjelpen, slik at ugyldig fravær fra norskundervisning og øvrig kvalifisering skal medføre trekk i utbetalingen. Ordningen er i de fleste tilfellene valgt fordi prosjektlederne ikke opplever at det finnes andre muligheter innenfor det gjeldende regelverket. I noen av prosjektene var tanken opprinnelig at ordningen skulle være midlertidig, men liten kapasitet i prosjektet til å fremme nye løsninger gjorde at det i stedet endte opp som en permanent ordning.

### **Kommunal kursstønad/introduksjonsstønad med faste satser og behovsrelaterte tillegg**

Åtte av prøveprosjektene har valgt en løsning hvor utbetalingen (normalt) er fundert i regelverk knyttet til kommunal kursstøtte, og den gis i form av en fast dagsats eller timesats. I tillegg dekkes utgifter til bolig, strøm, og (delvis) barnepass. Ved ugyldig fravær trekkes det i kursstønaden. Utbetaling skjer fra ulike instanser: økonomikontoret i kommunen, kommunens lønssystem, innvandrekon-

tor eller undervisningsetat. Noen kommuner har også i enkelte tilfeller fått arbeidskontoret til å «ta over» ansvaret for deltakere i praksisplasser etter en tid og utbetale kurspenger til dem. En av kommunene har et mer formalisert samarbeid med arbeidskontoret som både finner og finansierer praksisplasser til deltakerne.

Flere av kommunene som har valgt ordningen har strevd med å få den godkjent av skattemyndighetene. I utgangspunktet er det bare Aetat som er fritatt for regelen om at all annen utbetaling enn sosialhjelp skal skattlegges. I én kommune har innvandrerkontoret fullmakter som et ordinært sosialkontor. Der utgjøres introduksjonsstøtten derfor strengt tatt av «omdøpt» sosialhjelp. En av kommunene fikk et skriftlig unntak fra skattereglene fra fylkesskattesjefen, andre har fått klarsignal innenfor de eksisterende reglene, mens andre igjen ikke har tatt kontakt med skattemyndighetene. Ingen trekker skatt av kurspengene. Bakgrunnen for å velge ordningen er hos de fleste et ønske om å unngå klientifisering/holde flyktningene unna sosialkontoret.

### **Konsekvenser for deltakerne**

Gjennom *ansettelse i kommunen* er koblingen til det regulære arbeidslivet forsøkt gjort så klar som mulig, og inntektssikringen er løftet ut av sosialkontoret. Løsningen har likevel vist seg å være sårbar, i den forstand at deltakerne kan bli avhengige av supplerende sosialhjelp, enten fordi norskundervisning ikke lønnes eller fordi prosjektet ikke greier å framskaffe et kvalifiseringstilbud som tilsvarer full arbeidsuke og dermed utløser full økonomisk støtte. Mange av deltakerne har dermed fortsatt måttet forholde seg til sosialkontoret og deres regelverk.

I flere av de kommunene som praktiserer *sosialhjelp med månedlig motivasjonstillegg* har det oppstått problemer med å få til en reell kobling mellom deltakelse og økonomisk ytelse. Årsakene til dette ligger i dårlig kommunikasjon og samordning mellom prosjektet og sosialkontoret. I en del tilfeller trekkes det dermed ikke, selv om prosjektmedarbeiderne ønsker at det skal trekkes. I andre tilfeller har de ansatte i prosjektet liten oversikt over hvorvidt sosialkontoret faktisk trekker ved illegitimt fravær blant prosjektdeltakerne. Det har også vært stor frustrasjon over forsinkelser i sosialkontorets utbetalinger, eller manglende tilgjengelighet i tilfeller der prosjektleder mener det er trukket på feil grunnlag. Prosjektmedarbeiderne opplever at slike forsinkelser og feilvurderinger gjør det vanskelig å motivere og etablere et godt samarbeid med deltakerne. I kommuner hvor prosjektet er direkte knyttet til/samløkalisert med sosialkontoret er det færre problemer knyttet til kommunikasjon. En slik samlokalisering reiser imidlertid andre problemstillinger. Flere av prosjektlederne uttrykker ønske om både fysisk og organisatorisk atskillelse fra sosialkontoret. Dette begrunnes dels med at det er uheldig for deltakernes motivasjon at prosjektet assosieres med sosialkontoret, og dels med faglige argumenter: Flyktningarbeidere opplever ofte at det sosialfaglige

arbeidet som drives på sosialkontoret er lite egnet i forhold til deres oppgaver, og ønsker større selvstendighet i sine arbeidsmetoder. Ankepunktene mot, og erfaringene med, denne løsningen gjør det rimelig å stille spørsmål om koblingen mellom innsats og utbytte for deltakerne faktisk er, og oppleves som, reell.

Det samme gjelder et stykke på vei ordningen med *kursstøtte eller introduksjonsstønad etter faste satser med behovsrelaterte tillegg*. Her er det gjort et mer eksplisitt forsøk på å flytte inntektssikringen vekk fra sosialkontorene, og dermed skape et alternativ til sosialhjelp. Dette kan tenkes å ha hatt en motiverende effekt på deltakerne. At behovsprøvingssprinsippet ikke er helt fjernet, er i og for seg rimelig siden ulik familiesammensetning og forsørgelsesbyrde vil måtte kompenseres, da de faste satsene er relativt lave. Også her har enkelte deltakere vært nødt til å støtte seg på supplerende sosialhjelp, for eksempel i tilfeller hvor full deltakelse i introduksjonsprogrammet ikke har vært mulig, og utbetalingene dermed ikke blir store nok. Heller ikke innenfor denne modellen har derfor inntektssikringen representert noe absolutt alternativ til sosialhjelp for alle deltakere.

### **Konklusjon**

Hensikten i prøveprosjektene var å teste ut effekten av å gi nyankomne flyktninger og innvandrere et mer realistisk og motiverende møte med det norske samfunnet enn det de får gjennom passivt mottak av sosialhjelp. Uklare regler har gjort løsningene mangeartede. Felles er imidlertid problemet med å fjerne sosialkontorets rolle helt. Det er hårfine overganger mellom alternativ inntektssikring og varianter som ligger tett opp til regulær sosialhjelp. Samtidig er det grunn til å nevne at i prosjekter hvor de ansatte har gjort en god innsats i forhold til å motivere deltakerne og skape forståelse for at dette i utgangspunktet skal være noe kvalitativt annet enn sosialhjelp, vil noe av den positive effekten som forventes av alternativ inntektssikring likevel kunne være oppnådd.

### **Timelisteføring**

Koblingen mellom deltakelse i kvalifisering og utbetaling av økonomisk støtte innebærer at den etaten som utbetaler stønaden, må forevises timelister og dokumentasjon på eventuelt fravær. I de fleste prosjektene må deltakerne sørge for å dokumentere fravær med egenmeldinger eller sykmeldinger. Hvem som fører timelister varierer, men den vanligste løsningen er at deltakerne selv fører timelister som attesteres enten av lærer eller arbeidsgiver. Dette forutsetter at både lærere og arbeidsgivere holder oversikt over den enkelte deltakers oppmøte. Timelistene går deretter normalt gjennom prosjektets administrasjon, som kontrollerer og videre-sender til utbetalingsinstans.

## **Prosjektene erfaringer**

Erfaringene med timelisteføringene er delte.

- Ordningen innebærer en del administrasjon, og både lærere og arbeidsgivere har i enkelte tilfeller reagert på merarbeidet. Det har vært eksempler på at arbeidsgivere ikke har overholdt frist for innsending, slik at deltakere har måttet søke supplerende sosialhjelp.
- For deltakere som tar utdanning på høyere nivå som en del av prosjektet, for eksempel kurs på universitet eller høyskole, har det vært oppfattet som spesielt umyndiggjørende med timelisteføring og krav til attestasjon fra lærer.
- Noen lærere opplever kontrollfunksjonen som belastende og underrapporter derfor elevenes fravær. Det har også vært spørsmål blant lærerne knyttet til legitimiteten både av ordningen med trussel om trekk og om det konkrete regelverket som er utformet.

På den andre siden ser det ut som om problemene avtar etter hvert.

- De fleste prosjektlederne påpeker at timelisteføringen har fungert stadig bedre ettersom rutiner har blitt justert/kommet på plass. Merarbeidet har med andre ord først og fremst vært i innkjøringsfasen.
- Attestasjon for oppmøte på regulære utdanningsinstitusjoner har normalt ikke blitt brukt – kontaktpersonen har imidlertid fulgt opp eventuelle tegn på fravær med en telefon til ansvarlig lærer.
- Problemene med at ordningen ikke er blitt fulgt opp av alle, er i hovedsak håndtert på to måter: informasjon og diskusjon med lærere og andre involverte om hensikten med ordningen og begrunnelsen for å prøve den ut. Avlastning av lærere og andre ved at deltakerne får beskjed om å rette klager knyttet til fraværregistreringen konsekvent til kontaktpersonen, ikke til andre.

## **Hvilke regler gjelder for fravær – og hvem kjenner dem?**

De fleste prosjektene bruker i hovedtrekk arbeidslivets regelverk når de skal avgjøre hva som er gyldig eller ugyldig fravær. Hensikten med å legge regelverket så tett som mulig opp til arbeidslivet, er å forberede deltakerne på de reglene som gjelder generelt i det norske samfunnet. Det er i seg selv en nyttig kvalifikasjon, samtidig som det er en viktig legitimering av de krav som faktisk stilles til deltakerne. Kontaktpersonen får en lettere jobb ved eventuelle diskusjoner med deltakerne hvis hun kan si: «jeg ville også fått trekk i lønna hvis jeg tok meg fri av denne årsaken». Gjennomgående kreves det at deltakerne skal dokumentere alt fravær.

Samtidig forekommer det utstrakt bruk av skjønn både i fortolkningen av arbeidslivets regelverk og i iverksettelsen av det. Noen prosjekter gir deltakerne en tilvenningsperiode med gradvis innføring av gjeldende regler. Andre har vært rundhåndet med innvilging av ekstra fridager i forbindelse med religiøse høytider eller permisjon, for eksempel i påvente av familiegjenforening. I andre prosjekter har utøvelsen av skjønn gått i motsatt retning, for eksempel ved at egenmeldinger ved egen eller barns sykdom *ikke* godkjennes, eller ved at sykmeldinger over to uker medfører utkastelse av prosjektet.

### **Formidling av regelverket for trekk**

En viktig forutsetning for at det skal være rimelig å trekke ved ugyldig fravær og at regelverket eventuelt skal ha en preventiv effekt på stort fravær, er at deltakerne fullt ut er fortrolige med reglene. Noe av kritikken som ble rettet mot ordningen med obligatorisk deltakelse i kvalifiseringsprogram, mellom annet i Nederland, var at de økonomiske sanksjonene ved ugyldig fravær var organisert på en slik måte at deltakerne ikke forsto verken at de ble trukket eller hvorfor (Djuve og Pettersen 1997:51).

Alle prosjektlederne oppgir at de informerer muntlig om regelverket. I de fleste kommunene foreligger det også oversatte versjoner av reglene som deltakerne får med seg etter den muntlige orienteringen. Samtidig er det flere prosjektledere som forteller at det kan ta lang tid før deltakerne lærer regelverket, og at informasjon derfor må repeteres ved flere anledninger. Dette er ikke overraskende, i lys av at regelverket ofte blir presentert samtidig med mye annen informasjon i en tidlig fase av prosjektdeltakelsen. Det finnes også eksempler på at informasjon om regelverket er gitt uten bruk av verken tolk eller oversatt skriftlig materiell. Ut fra intervjuer med deltakerne er likevel hovedinntrykket at de fleste har registrert at det finnes et regelverk og mener de har forstått det.<sup>9</sup> Åtti prosent av de deltakerne vi intervjuet (157 personer), oppga at de kjente reglene for gyldig og ugyldig fravær. Nesten 60 prosent av dem som kjente reglene hadde fått slik informasjon både skriftlig og muntlig, 27 prosent hadde bare fått den skriftlig, og like under ti prosent bare muntlig.

Det ligger også en formidlings- eller læringseffekt i den måten prosjektene håndterer konkrete trekk i utbetalingene på. De fleste prosjektene varsler deltakerne før store trekk i utbetalingene, og vanligvis belyses alle trekk i den dokumentasjonen deltakerne får sammen med den økonomiske støtten. I noen tilfel-

<sup>9</sup> Noen flyktninger kan av helsemessige eller andre årsaker være ute av stand til å forstå regelverk for gyldig fravær. I disse tilfellene er en viktig forutsetning for at det skal være hensiktsmessig (og forsvarelig) å bruke økonomiske sanksjoner, brutt. Flyktninger med slike problemer bør få andre typer tilbud.

ler er imidlertid denne dokumentasjonen så komplisert at det er vanskelig å forstå innholdet og begrunnelsen for trekket.<sup>10</sup>

### **Konsekvenser for deltakerne**

Bruk av arbeidslivets regelverk er i utgangspunktet positivt ved at det har en konkret læringseffekt og ved at det virker legitimerende for systemet med kobling mellom innsats og ytelse. Den utstrakte bruken av skjønn er imidlertid problematisk. Selv om det kan være riktig å utvise en viss fleksibilitet i hvor strengt reglene fortolkes, har enkelte trukket dette så langt at reglene aldri blir innført. Det er heller ikke uproblematisk at enkelte prosjekter nekter deltakerne rettigheter som er etablert i det ordinære arbeidslivet, for eksempel egenmelding. Dette kan oppleves som urettferdig, og dermed virke demotiverende. Det kan også helt klart diskuteres om en slik ulik behandling, både av deltakere i ulike prosjekter og av deltakere i ett og samme prosjekt, er etisk forsvarlig. Dette kommer vi tilbake til i kapittel seks.

Formidlingen av regelverket har også vist seg å holde svært ulik kvalitet. For det første tyder omfanget av ulik behandling av deltakere innen samme prosjekt, på at det i enkelte tilfeller har vært uklart blant de ansatte hvilke regler som gjelder og hvordan de skal fortolkes. For det andre har vi sett eksempler på at regelverket ikke er formidlet til deltakerne på en slik måte at de har forstått det. Disse to punktene henger nært sammen – hvis de ansatte ikke er fullt ut innforstått med hvilke regler som gjelder, vil det åpenbart være vanskelig å formidle gjeldende regler til deltakerne. Den hjelpen deltakerne kan gi hverandre vil også være begrenset hvis regelverket er utydelig og dessuten iverksettes ulikt.

Samtidig er det slik at deltakerne vil ha ulike forutsetninger for å lære regelverket, også i de prosjektene hvor reglene er klare, de ansatte kjenner dem og ressurser som oversettelser og tolker er tilgjengelige. Her er det to strategier for læring; enten at informasjon repeteres til den «sitter», eller at deltakerne etter en opplæringsperiode, for eksempel på to måneder, blir henvist til å lære gjennom erfaring, altså ved at det faktisk trekkes.

### **Hva er troverdig økonomisk insentivbruk?**

Forutsetningen for at vi skal kunne vente en effekt av koblingen mellom deltakelse og utbetalinger, er at insentivbruken er troverdig. Både trusler om straff og løfter om belønning har begrenset verdi dersom deltakerne vet at sannsynligheten for å bli sanksjonert er liten eller dersom sanksjonen, eventuelt belønningen, er ubetydelig.

<sup>10</sup> Dette gjelder særlig i de tilfellene hvor informasjonen har form av et vedtak om sosialhjelp.

### **Trusler om økonomiske sanksjoner**

Den første betingelsen for at trusselen om økonomiske sanksjoner skal være troverdig, er at trekk i utbetalingene faktisk effektueres ved illegitimt fravær. Alle 16 prosjekter stiller formelle krav om deltakelse, men det er likevel to prosjekter som i praksis ikke har effektuert systematiske trekk i utbetalingene selv ved ugyldig fravær. Begge prosjekter har valgt en modell hvor sosialkontoret har ansvar for utbetalingen, og hvor kommunikasjonen mellom prosjekt og sosialkontor fungerer dårlig. Deltakerne i disse prosjektene blir med andre ord ikke stilt overfor en reell trussel om reduksjon i utbetalingene ved ugyldig fravær. De har likevel økonomiske insentiver til å delta i prosjektet (per se), fordi de får mer utbetalt der enn om de hadde mottatt bare sosialhjelp. Skjønnsmessig iverksetting av regelverket med mye rom for forhandlinger og tilvenningsperioder vil i praksis kunne ha samme effekt – at trusselen om trekk oppfattes som lite troverdig.

Hvor stor del av utbetalingen prosjektene trekker ved ugyldig fravær varierer. De fleste tar utgangspunkt i hele beløpet og trekker time for time, eventuelt hele eller halve dager. Hvis trekket blir så stort at deltakeren ikke greier utgiftene sine, har vedkommende mulighet til å søke supplerende sosialhjelp. Noen prosjekter har valgt å trekke i bare deler av utbetalingen, da vanligvis fra motivasjonstillegget. Her sanksjoneres det med andre ord bare med utgangspunkt i det prosjektdeltakerne får ekstra for å delta i prosjektet, og de kan dermed selv med maksimalt trekk ikke komme økonomisk dårligere ut enn de som går på sosialhjelp. Ved betydelig mislighold av inngåtte avtaler kan deltakerne risikere å miste plassen i prosjektet. (For en nærmere diskusjon av dette punktet – se kapittel 5.1.)

### **Løfte om belønning**

Den bærende ideen bak alternativ inntektssikring er at det skal være en sammenheng mellom innsats fra deltakerne og utbetaling av støtte. Hvorvidt dette systemet skal betegnes som lønn for innsats eller sanksjonering for ugyldig fravær, er en definisjonssak. En måte å forsterke inntrykket av belønning på, er å legge nivået for utbetalingene i prosjektene noe høyere enn sosialhjelpsnormen. Dette har blitt gjort i et flertall av prosjektene, men for at det faktisk skal resultere i at deltakerne får høyere utbetaling enn de ville fått gjennom ren sosialhjelp, er det en del forhold som må legges til rette.

For det første er det en forutsetning at det utarbeides et system som kompenserer for forsørgelsesbyrde. Hvis ikke vil husholdningen ha krav på supplerende sosialhjelp, og dermed forsvinner motivasjonstilskuddet (husholdningen sitter igjen med det den uansett ville ha fått i sosialhjelp). Dette er et problem i flere av prosjektkommunene. For det andre er det ønskelig at systemet inneholder økonomiske insentiver for at begge ektefeller skal delta i prosjektet. Dette er ivaretatt i de fleste prosjektene ved at stønadssatsen beregnes individuelt, slik at ektefeller



som begge deltar i prosjektet, ikke får lavere utbetalinger enn om de hadde vært enslige. I de tilfellene hvor likevel bare en av ektefellene er aktiv, vil hans eller hennes «motivasjonstilskudd» i de fleste tilfeller spises krone for krone i form av redusert sosialhjelp for den som er hjemmeværende. For det tredje vil maksimal, økonomisk uttelling i introduksjonsprogrammet i de aller fleste prosjekter forutsette full deltakelse i et heldagstilbud. Fordi mange av prosjektene har hatt problemer med å framskaffe et slikt tilbud, har resultatet for en del av deltakerne vært at de har måttet søke supplerende sosialhjelp.

Oppsummerende er det to måter å vurdere det økonomiske belønningsaspektet på: deltakerne i prøveprosjektene har fått økonomisk belønning som en del av avtalen om å delta i henhold til regelverket, og noen har i tillegg blitt belønnet ved at de har fått utbetalt mer penger enn de ville på sosialhjelp.

### **Konklusjon: Har deltakerne hatt en alternativ inntektssikring?**

Arbeidet med å etablere et alternativ til sosialhjelp i de 16 prøveprosjektene har møtt flere barrierer – både juridiske, organisatoriske og holdningsmessige. For det første var det ved prosjektoppstart fortsatt ikke klart hvordan kommunene kunne organisere utbetalingen av økonomisk støtte til deltakerne innenfor rammen av gjeldende lover og regler. Prosjektene valgte derfor i mange tilfeller midlertidige løsninger, som på grunn av kapasitetsproblemer viste seg å bli permanente, på tross av at svakhetene ved dem var åpenbare for alle de involverte. I hovedsak ble løsningen enten ansettelse i kommunen, sosialhjelp med månedlig motivasjonstillegg eller kommunal kursstøtte/introduksjonserstatning med faste satser og behovsrelaterte tillegg. Ansettelse i kommunen og kurstøtte/introduksjonserstatning med faste satser (som omfatter om lag ti av de 16 prosjektene) representerer et klarere alternativ til sosialhjelp enn sosialhjelp med motivasjonstillegg. Samtidig har prosjektenes evne til å framskaffe et heldagstilbud til deltakerne også i disse to modellene vært avgjørende for om de har greid seg uten supplerende sosialhjelp eller ikke.

For det andre har ulik praktisering av regelverk for fravær ført til store variasjoner i hvor arbeidslivslignende deltakelsen i prosjektene har vært, for hvor troverdig trusselen om trekk har vært, og for hvor legitim ordningen er blitt oppfattet av deltakerne.

For det tredje har det blant en del av de sentrale aktørene – både på voksenopplæringen, sosialkontoret og i prosjektene – blitt satt spørsmålsteget ved om det er riktig å stille krav om deltakelse overfor flyktninger og innvandrere. I enkelte tilfeller har dette ført til at deltakerne ikke er blitt trukket ved ugyldig fravær – rett og slett fordi de involverte ikke oppfatter dette som en legitim arbeidsmetode i kvalifiseringsarbeidet.

Konsekvensen er at deltakerne i de 16 prøveprosjektene er blitt utsatt for svært ulike regimer. Noen har hatt et opplegg som kan betegnes som alternativ inntektssikring, men på langt nær alle. I hvilken grad inntektssikringen har representert et reelt alternativ til sosialhjelp, varierer, ikke bare med hvilke av de tre skisserte hovedløsningene prosjektene har valgt, men også i forhold til hvor bevisste de prosjektansatte har vært på å formidle intensjonen bak å flytte hele eller deler av inntektssikringen vekk fra sosialkontoret. Om deltakerne har vært utsatt for en reell trussel om trekk eller ikke, er lettere å avgjøre. Totalt har dette omfattet alle så nær som i to, muligens tre prosjekter. Løftene om økonomisk belønning er vanskeligere å vurdere – her spiller en rekke faktorer inn, som i sum gjør dette til et spørsmål som må besvares ikke for ett og ett prosjekt, men for én og én deltaker. Troverdigheten i løftene om økonomisk belønning varierer ikke bare etter om prosjektet har lagt utbetalingene på et høyere nivå enn sosialhjelpssatsene eller ikke, men også etter deltakerens familiesituasjon og antall timer kvalifiseringsaktivitet. Vi vil komme nærmere tilbake til dette i kapittel fem.

### **3.6 Prosjektet og «de andre» – samarbeidsrelasjoner**

Det er åpenbart viktig at de mest sentrale aktørene som har delansvar for kvalifiseringsarbeidet blir enige om organisering og ansvarsfordeling. Samtidig er utfordringer knyttet til samarbeidet mellom ulike etater og instanser som har vært involvert i kvalifiserings- og integreringsarbeid for flyktninger og innvandrere, etter hvert godt dokumentert og diskutert (se f.eks. Berg og Thorseth 1995, Berg, Svarva og Sollund 1995, Berg, Annfeldt og Vedi 1999, Djuve og Pettersen 1997). Fra Kommunal- og regionaldepartementet ble det stilt et krav om at prøveprosjektene skulle gjennomføres i samarbeid mellom kommune og arbeidskontor.<sup>11</sup>

#### **Variasjoner i samarbeidsformer mellom prosjekt og Aetat**

Spennet i hvordan prosjektene har organisert seg i samarbeidet med Aetat, er stort. Flere av prosjektene har brukt mye tid og ressurser på å etablere en formalisert samarbeidsavtale med Aetat, men erfaringene med slike avtaler er delte. Hovedårsaken er at det har vært vanskelig å komme fram til avtaler som er tilstrekkelig

<sup>11</sup> Departementet nedsatte også en arbeidsgruppe som blant annet fikk i mandat å «Utrede om det er behov for nærmere retningslinjer for samarbeid i den grunnleggende kvalifiseringen av nyankomne». I så fall skulle gruppen «(...) foreslå nærmere retningslinjer for samarbeid, samt i hvilken form det vil være hensiktsmessig at disse nedfelles i.»

konkrete. De prosjektene som har lyktes best med samarbeidet, har hatt en «med-spiller» i Aetat som har vært positiv til prosjektets arbeidsmetoder. Problemene oppstår når denne personen slutter, og avtalen ikke er konkret nok til at samarbeidet kan videreføres på samme måte som før.

Den vanligste kilden til uenighet mellom prosjektet og Aetat, har vært *når* i den enkelte deltakers kvalifiseringsløp Aetat skal inn. De aktuelle bidragene fra Aetats side er i første rekke kartlegging av kompetanse, samt formidling og finansiering av praksisplass eller kurstilbud. Senere i løpet er også formidling til ordinært arbeid aktuelt. Språkopplæring er definert som kommunens ansvar, og siden prøveprosjektene retter seg mot nyankomne, har Aetat i mange tilfeller sett det som lite aktuelt å involvere seg i kvalifiseringsarbeidet før mot slutten av prosjektperioden. Aetats fortolkning av eget regelverk på dette punktet har vært svært ulik i de forskjellige prosjektkommunene. Grovt sett fordeler «løsningene» seg på fire måter:

- Aetat kommer inn med sin kompetanse eller sitt tilbud først når deltakeren har nådd et nærmere definert kunnskapsnivå i norsk. Fram til noen av deltakerne har nådd dette nivået praktiserer prosjektet og Aetat et «avtalt ikke-samarbeid», med unntak av eventuell generell informasjonsutveksling i en avklaringsfase.
- Aetat bidrar med å informere om det lokale arbeidsmarkedet og Aetats generelle tilbud til arbeidssøkere, men venter med sine tiltak til deltakerne er «tilstrekkelig gode» i norsk. Denne varianten innebærer noe større fleksibilitet og kontakt, for eksempel ved at Aetat er representert i prosjektgrupper eller styringsgrupper på ulike nivåer.
- I tillegg til å gi informasjon om Aetats tilbud, deltar Aetat i kartleggingen av flyktningenes kompetanse og kvalifiseringsbehov og blir dermed introdusert for prosjektdeltakerne i god tid før det er aktuelt å sette i verk tiltak. Noen prosjekter har også et organisert samarbeid med Aetat gjennom tverrfaglige team organisert rundt den enkelte deltaker. Aetat holdes i disse tilfellene løpende orientert om den enkelte deltakers utvikling språklig og på andre måter. Denne løsningen synes å ha åpnet opp for noe større fleksibilitet i Aetats vurdering av deltakernes språkferdigheter, og dermed tidspunktet for når de vil være klare for et tiltak i regi av Aetat.
- Aetat både finner og finansierer praksisplasser også for deltakere med relativt dårlige norskkunnskaper.

Nettopp fordi språkvurderingen er så sentral i Aetats vurdering av når de skal gå inn med sine tilbud, etterlyser ofte de ansatte selv større kompetanse på dette området. Dette er kompetanse som voksenopplæringen besitter, og i enkelte kom-

muner finner det sted en relativt strukturert informasjonsutveksling mellom lærer og saksbehandler i Aetat om den enkelte deltaker og når han eller hun er klar for regulær arbeidspraksis eller kurs med visse krav til norskforståelse. I prosjekter hvor samarbeidet mellom de tre etatene er organisert gjennom tverrfaglige team hvor personer på saksbehandlernivå treffes regelmessig, er det lagt et godt grunnlag for en slik informasjonsutveksling. Der dette fungerer, tyder tilbakemeldingene både fra prosjekt og Aetat på at vurderingen av når Aetat kan involvere seg blir mer smidig og individuell enn når vurderingene gjøres på grunnlag av oppnådde poeng i en språktest alene.

### **Variasjoner i samarbeidsformer mellom prosjektet og voksenopplæringen**

Samarbeidet mellom voksenopplæring og prøveprosjekt har vært preget av en del smertefulle, men konstruktive oppstartproblemer. Krav om heldagstilbud til deltakerne har gjort det nødvendig å finne løsninger både på hvordan antall timer norskundervisning per uke kan økes, og hvordan norskopplæring i skolens regi kan kombineres med andre kvalifiseringstilbud. Det har vært et problem i mange prosjekter at lærerne har vært skeptiske til innføringen av nye arbeidsmetoder. Skepsisen var særlig knyttet til bekymring for at elevene skulle tas helt ut av undervisningen før de kunne nok norsk, oppdage at de ikke fikk vanlig arbeid og så bli skuffet og lite motiverte når de etter en tid kom tilbake på skolebenken. I tillegg har det vært noe skepsis blant lærerne rettet både mot koblingen mellom deltakelse i programmet og utbetaling av penger for deltakerne, og de reglene prosjektet har utformet for fravær. Stemningen er imidlertid langt på vei snudd i løpet av prosjektperioden, og lærerne er blitt mer positive både til kombinasjonen av norskundervisning og arbeidspraksis som pedagogisk virkemiddel, og til obligatorisk oppmøte for deltakerne i prosjektet.

Voksenopplæringens engasjement i prøveprosjektene har tatt mange ulike former. Det har også skjedd en klar utvikling i samarbeidet i en rekke av prosjektkommunene. I hovedtrekk har det avtegnet seg tre samarbeidsvarianter:

- Voksenopplæringen møter deltakere som elever i norskundervisningen, men er ellers ikke direkte involvert ut over å ha fått generell informasjon om prosjektet og hvilke regler som gjelder for fravær og føring av timelister.
- Voksenopplæringen er involvert i prosjektet gjennom deltakelse i kartleggingen av den enkelte deltaker og i noen tilfeller utarbeiding av kvalifiseringsplan. Lærere trekkes inn på ad hoc-basis når det er tvil om en deltaker er klar for praksis eller ikke.

- Voksenopplæringen er involvert fra starten av hver deltakers kvalifiseringsløp. Dette betyr deltakelse i kartlegging og utarbeiding av kvalifiseringsplan sammen med prosjektets representant og eventuelle andre aktører, samt vurdering av når det er aktuelt for den enkelte å starte i språk- eller arbeidspraksis. I tillegg bidrar voksenopplæringen med å finne og kvalitetsvurdere praksisplasser og følge opp deltakere under utplassering.

De fleste prøveprosjektene har beveget seg mot et mer omfattende samarbeid med voksenopplæringen. Det er likevel fortsatt relativt få prosjekter som har trukket lærere med også i arbeidet med å finne praksisplasser og følge opp elever som er utplassert. Denne oppfølgingen skjer på to måter, enten ved at lærerne er til stede på praksisplassene og underviser der, eller ved at lærerne har fått frigjort tid til å besøke elevene sine på de ulike praksisplassene, for eksempel at de er med nye utplasserte den første dagen.

Enkelte prosjektledere har brukt mye tid på å skaffe deltakerne flere timer norskundervisning enn det den kommunale voksenopplæringen har kunnet tilby innenfor sine vanlige rammer. Noen av prosjektene har gitt tilskudd til voksenopplæringen for å flere norsktimer, andre har kjøpt ekstra undervisning til deltakerne andre steder. I ett tilfelle valgte prosjektleder å ansette en egen lærer, da den kommunale voksenopplæringen ikke kunne tilby mer enn seks timer undervisning per uke.

### **Hva betyr de ulike samarbeidsforholdene for deltakerne?**

For at deltakerne i introduksjonsprogrammene skal få et individuelt tilpasset og godt kvalifiseringstilbud, er det per i dag langt på vei en forutsetning at de etatene som har hovedansvar henholdsvis for norskopplæring, arbeidstrening og generell tilrettelegging er i stand til å samarbeide. Hvordan samarbeidet skjer er mindre viktig for deltakerne, så lenge de får det tilbudet de trenger for å komme videre.

Vi har sett tendenser til at enkelte organisatoriske løsninger synes å gi mer rom for individuelt tilpassede løsninger for deltakerne enn andre. Der hvor samarbeidet med Aetat er strukturert gjennom deltakelse i tverrfaglige team, tyder tilbakemeldingene på at Aetats vurdering av deltakernes norskkunnskaper blir mer fleksibel og mindre avhengig av beståtte skriftlige prøver. Det virker også som prosjektdeltakere i kommuner hvor lærerne er aktivt involvert i oppfølgingen på praksisplass, drar nytte av at erfaringene de gjør utenfor skolen blir tatt med tilbake til klasserommet og brukt aktivt i undervisningen der. Lærere som jobber på denne måten forteller om mer engasjerte elever som stiller flere spørsmål og er mer aktivt med i undervisningen.

At Aetat, voksenopplæring og prosjekt *ikke* har greid å etablere et tett samarbeid, betyr likevel ikke at tilbudet til deltakerne nødvendigvis blir dårlig. Prosjekter med en viss økonomisk handlefrihet har i flere tilfeller kompensert for manglende tilbud både fra Aetat og voksenopplæring ved å framskaffe og finansiere de aktuelle kvalifiseringstilbudene selv. Dette forutsetter imidlertid at prosjektleder har hatt ressurser til rådighet, noe som slett ikke er tilfellet alle steder.

### **Prosjektenes erfaringer**

På spørsmål om hva som hadde vært de tre største utfordringene underveis i prosjektperioden, trakk hele tolv av de 16 prosjektlederne fram ulike sider ved samarbeidsrelasjonene til andre etater som er involvert, eller bør være involvert, i flyktningarbeidet. Forholdene de trekker fram er langt på vei de samme, og intervjuene med representanter både for voksenopplæringen og Aetat utfyller bildet.

### **Utfordringer i samarbeidet med Aetat**

- Det har generelt tatt mye *tid* å forsøke å komme fram til en felles forståelse av hva som må gjøres, og hvem som har ansvaret for de ulike delene av deltakerens kvalifisering. Spesielt gjelder dette grenseoppgangene mellom språkopplæring og arbeidstrening.
- På tross av stor møtevirksomhet på flere nivåer har det *ikke alltid lykkes å komme fram til enighet*. Derfor er Aetat i mange tilfeller mindre involvert i kvalifiseringsarbeidet enn det prosjektleder ønsker. I noen tilfeller er samarbeidsklimaet så dårlig, og forventningene til Aetats bidrag så små, at prosjektet mer eller mindre har gitt opp å involvere Aetat.
- Hvis en felles forståelse er blitt etablert, er den basert på en *fortolkning* av gjeldende regelverk og derfor ofte svært *personavhengig*. Hvis det blir utskifting av ansatte eller overordnede, har det i flere tilfeller vist seg at den felles forståelsen var tuftet på et usikkert grunnlag.

### **Utfordringer i samarbeidet med voksenopplæringen**

- Det har tatt mye *tid* å skape forståelse for prøveprosjektenes arbeidsmetode blant lærerne. Både den alternative inntektssikringen, føringen av timelister og økt bruk av undervisning og språktrening utenfor klasserommet ble innledningsvis møtt med skepsis. Dette har forsinket, og enkelte steder hindret, innføringen av nye arbeidsmetoder.

- Deling av arbeidsuke mellom skole og arbeids- eller språkpraksis stiller *store krav til organisering*.
- Voksenopplæringen har *trange økonomiske rammer* i en del av prosjektkommunene. Dette har lagt klare begrensinger på mulighetene for å tilby prosjektdeltakerne mer, eller annen type opplæring. Avviklingen av sommerferien har også gitt en del av prosjektene store utfordringer.

I tillegg har det vært et gjennomgående trekk ved prøveprosjektene at ambisjonsnivået i forhold til å samordne tjenestetilbudet overfor nyankomne har vært høyt. Mange har imidlertid nærmet seg grensen for overorganisering. Møtevirksomhet på flere nivåer tar tid og koster penger – begge deler er knappe goder. Utstrakt møtevirksomhet aksepteres gjerne som en del av et prosjekt, men terskelen for å overføre dette til den daglige virksomheten kan være høy. Dette er spesielt aktuelt fordi utbyttet av møtene mellom personer med besluttende myndighet i de ulike etater ofte har vært for lite konkret til at det kan legges klare føringer på de beslutningene som saksbehandlerne skal treffe i det daglige arbeidet med flyktningene.

### **Konturer av løsninger**

Spørsmålet om når i den enkeltes kvalifiseringsløp Aetat skal finansiere utplassering i praksis, er forsøkt gjort klarere gjennom det som nå kalles *språkpraksis* eller språktreningsplasser. Det defineres et hovedsiktemål med utplasseringen, og dette siktemålet avgjør hvilken etat som har ansvaret for finansiering og oppfølging. Dette har samtidig bidratt til å klargjøre lærernes rolle, og de har i enkelte prosjekter fått frigjort tid og blitt brukt både til å finne språkpraksisplasser og til å følge opp elevene på utplasseringsstedet. Organisering i *tverrfaglige team* hvor både Aetat og voksenopplæringen er representert, synes dessuten å ha gjort Aetats vurdering av nødvendige språkkvalifikasjoner mer fleksibel og mindre avhengig av formelle språktester. Denne løsningen er imidlertid nokså arbeidskrevende.

Samtidig har det etter hvert blitt klart at hvis utplassering i praksis skal skje tidligere enn før, uten at det resulterer i dårligere norskundervisning, bør alle elevene i en klasse ut i praksis de samme dagene. Lærerens mulighet til å lage et godt, pedagogisk opplegg for undervisningen er avhengig av at elevene er til stede mer eller mindre like mye. I de prosjektene hvor dette har blitt konsekvent gjennomført, har lærerne fått frigjort tid de dagene elevene er utplassert. Ved at lærerne har hatt ansvaret for oppfølgingen på språktreningsplassene, har de fått bedre muligheter til å innarbeide deltakernes erfaringer på arbeidsplassen som en del av klasseromsundervisningen. Vi har også sett gode eksempler på at lærere har brukt undervisningen til å forberede deltakerne på hvilke regler som vil gjelde på en arbeidsplass, når man kan bruke skjema for egenmelding, sosiale koder og liknende (se f.eks Sandvik 2001).

De aller fleste prosjektene som tilbyr deltakerne en kombinasjon av norskundervisning og utplassering på en arbeidsplass, har valgt å dele uken mellom de to kvalifiseringstilbudene i hele dager enten på skole eller i praksis/på kurs. Det reduserer problemene deltakerne ellers ville fått med transport mellom skole og praksissted, i tillegg til at det har vist seg å være lettere å skaffe praksisplasser hele enn halve dager.

Skepsisen enkelte lærere og skoler viste mot de arbeidsmetodene som skulle prøves ut, har som nevnt blitt borte de fleste steder. Vårt inntrykk er at dette dels skyldes prosjektledernes innsats for å informere om prosjektet og argumentere for arbeidsmetodene, dels at den nye fagplanen pekte i retning av de samme metodene, og dels at lærerne ble trukket aktivt med og fikk mulighet til å erfare i praksis hvordan de ulike arbeidsformene fungerte. Utviklingen av gode måter å organisere kombinasjonen av praksis og skole på, er beskrevet ovenfor og har også blitt bedre underveis i mange av prosjektene. Ressursmangel i voksenopplæringen har vært vanskeligere å løse for prøveprosjektene. På tross av de nye retningslinjene i fagplanen, er mange av skolene fortsatt utstyrt og drevet som om de skulle drive bare med klasseromsundervisning. Prosjekter med *økonomisk handlefrihet* har imidlertid «gått rundt» det som skulle vært naturlige samarbeidspartnere, og enten kjøpt eller selv produsert relevante kvalifiseringstilbud til sine deltakere.

### **Konklusjon: Samarbeid eller ikke?**

Både Aetat og voksenopplæringen er institusjoner der virksomheten langt på vei er styrt enten gjennom lover, forskrifter, interne retningslinjer eller fagplaner. Samtidig illustrerer gjennomgangen av samarbeidsrelasjonene at hvilke løsninger som er valgt, er mer preget av variasjon enn en felles oppfatning av hvordan regler og retningslinjer skal tolkes. «Noen har snakket sammen» betydde i sin tid at en beslutning var truffet. De samarbeidsbestrebelsene som har vært gjort både i forbindelse med prøveprosjektene og i andre sammenhenger, viser at det er svært uklart hvem som må snakke sammen for at en konkret beslutning kan treffes både generelt og i forhold til den enkelte deltaker. Variasjonen i løsninger som er valgt både i forhold til finansiering av praksisplasser og fordeling av arbeidsoppgaver generelt, illustrerer at rommet for fortolkning av regelverket er stort. Dette gjelder Aetats vurdering av når den enkelte er klar for deres tilbud, men også kommunal fortolkning eller oppfatning av hvor mye midler som bør tildeles voksenopplæringen. Det er en vanskelig balanse mellom å skape samarbeidsbetingelser som åpner for et individuelt tilrettelagt tilbud og samtidig etablere så klare retningslinjer for samarbeidet at faren for fastlåste konflikter minimeres. Samtidig er de faktiske variasjonene i fortolkning av regelverket så store at det er nødvendig å reise nettopp spørsmålet om ikke retningslinjene for samarbeidet bør gjøres klarere, slik at flykt-



ningenes kvalifiseringstilbud i større grad kan styres av hvilke behov de har, og mindre av hvem det er som fortolker regelverket i bosettingskommunen.

Hvilke konsekvenser samarbeidsrelasjonene og samarbeidsformene mellom involverte etater har hatt for deltakerne i programmet, er avhengig av en rekke forhold. Der hvor voksenopplæringen eller Aetat ikke har kunnet eller villet tilby deltakerne det prosjektet har bedt om, har konsekvensen enten vært at deltakeren har blitt stående uten det aktuelle tilbudet, eller at prosjektet har gått rundt naturlige samarbeidspartnere og kjøpt tjenester andre steder. I andre kommuner har prosjektet bidratt til å videreutvikle og forbedre samarbeidsrelasjonene mellom én eller flere av de involverte etatene, til åpenbar nytte for prosjektdeltakerne. Med andre ord er det i mange kommuner rom for å utvide samarbeidet med Aetat, under forutsetning av at kommune og Aetat klarer å bli enige. Prøveprosjektene gir derimot *ikke* prosjektlederne (eller noen annen) det nødvendige verktøy til å skjære igjennom dersom man ikke blir enige.

### **3.7 Sosialt nettverk og bruk av frivillige**

Vi har nå gjennomgått prøveprosjektene iverksetting av de kravene Kommunal- og regionaldepartementet stilte. Samtidig er det også andre trekk ved tilbudet deltakerne får, som kan være kilde til variasjoner i integreringsresultat. Tidligere undersøkelser tyder på at flyktninger preges av en høy grad av sosial isolasjon, ut over det forhold at de aller fleste bor sammen med familiemedlemmer (Djuve og Hagen 1995:69). Flyktninger som bosettes i Norge vil i utgangspunktet vanligvis ha lite eller ikke noe sosialt nettverk ut over den nærmeste familie. Samtidig er gode sosiale nettverk<sup>12</sup> viktige både som formidler av informasjon om det norske samfunnet og som potensiell inngangsportale til sysselsetting – selvfølgelig i tillegg til de negative effektene sosial isolasjon vil ha for helse og generell trivsel. I de senere analysene vil det rettes et spesielt søkelys ikke bare mot arbeid og språk, men også mot deltakernes sosiale nettverk. Vi vil derfor kort beskrive noen av de arbeidsmetodene prøveprosjektene har benyttet for å bidra til at deltakerne etablerer et sosialt nettverk på fritiden.

<sup>12</sup> Nettverk skal her forstås både som kontakter innenfor samme etniske miljø og i majoritetsbefolkningen.

## **Hvordan er nettverksbygging prioritert i prøveprosjektene?**

Det er få eller ingen prosjekter som ikke på noe plan forsøker å ta hensyn til deltakernes behov for et sosialt nettverk enten ved å formidle et allerede eksisterende fritidstilbud, eller ved selv å ta initiativet til aktiviteter. Mange prosjektledere trekker fram den potensielle betydningen av dette arbeidet. Samtidig er det et fellestrekk at satsingen på dette området er svært avhengig av at de andre elementene i introduksjonsprogrammet allerede er på plass og mer eller mindre velfungerende.

## **Formidling av fritidsaktiviteter**

I noen prosjekter har kartlegging av deltakernes fritidsinteresser og formidling, eventuelt også finansiering, av slike aktiviteter blitt definert som en del av kontaktpersonens ansvarsområde. Her finnes det også gode eksempler på at prosjektansatte, i tillegg til å drive individuell formidlingsaktivitet, har arrangert temakvelder for større grupper av flyktninger, hvor en eller flere organisasjoner er invitert for å fortelle om sitt tilbud. Slike temakvelder har gjerne vært målrettet for eksempel spesielt mot personer med interesse for idrett, mot ungdom, eller mot personer fra en spesiell etnisk gruppe. Felles for de prosjektene som arbeider på denne måten, er en eksplisitt vurdering av at flyktingenes sosiale nettverk er viktig også for hvilket utbytte de får av det generelle kvalifiseringstilbudet.

Vi fant imidlertid også eksempler på prosjekter som har valgt å drive individuell formidling av fritidstilbud kun til dem som klart viser at de ikke greier å etablere slike aktiviteter på egen hånd. Dette kan i noen tilfeller være en konsekvens av ressursmangel og prioriteringer fra prosjektets side. I ett tilfelle var det imidlertid et resultat av en konkret, faglig vurdering. Prosjektleder oppdaget underveis at kontaktpersonene tok for mye ansvar på for mange områder. Deltakerne var fornøyde, men ble i liten grad forberedt på å stå på egne ben i det norske samfunnet. Denne erfaringen fikk konsekvenser for flere sider ved introduksjonsprogrammet, ved at deltakerne ble gitt et større ansvar for sin egen situasjon. Kontaktpersonene fungerer etter dette først og fremst som et sikkerhetsnett som fanger opp deltakere som ikke selv har kapasitet til å finne fram til relevante fritidsaktiviteter.

## **Fadderordninger og vennefamilier**

Andre land, spesielt USA og Canada, har bred erfaring i å bruke frivillige (organisasjoner og personer) som aktive deltakere i kvalifiserings- og integreringsarbeidet for flyktninger og innvandrere. En generell erfaring fra flere av de mest vellykkede introduksjonsprogrammene i USA, er at de frivillige er viktige fordi de kan gi deltakerne en moralsk og følelsesmessig støtte som betalte hjelpere vanskelig kan gi (Djuve og Pettersen 1997).

Bærum kommune startet i 1999 opp et toårig prøveprosjekt med flyktning guider i samarbeid med Røde Kors. Målsettingen var at guidene skulle fungere som

veiledere og introdusere flyktningene for ulike tilbud i lokalsamfunnet. Flyktningene og guidene ble knyttet sammen ut fra kvalifikasjoner, ønsker, behov og forventninger (Bærum kommune/Røde Kors 2001). Av de 16 prøveprosjektene er det bare fire som i større eller mindre grad kan sies å ha aktivt forsøkt å bidra til deltakernes sosiale nettverksbygging gjennom flyktningguideprosjekter eller vennefamilier. Heller ikke på landsbasis er dette utbredt praksis. Av de 175 kommunene som var med i Utlendingsdirektoratets undersøkelse av det grunnleggende kvalifiseringstilbudet til flyktninger, var det bare tolv kommuner – syv prosent – som oppga at det kommunale tilbudet inkluderte tiltak i regi av frivillige (Utlendingsdirektoratet juni 2001:8).

Erfaringene med bruk av guider eller faddere er, med unntak av en evalueringsrapport fra pilotprosjektet i Bærum, i liten grad dokumentert. Generelt tyder tilbakemeldingene fra prosjektlederne likevel på at deltakere som har fått tilbud om guider er fornøyde med ordningen, selv om én prosjektleder også trakk den konklusjon at det ble for oppkonstruerte former for sosial kontakt. Fra prosjektenes side er det også et poeng at samarbeidet med de frivillige organisasjonene ikke er «gratis», i den forstand at det krever organisering og oppfølging fra kommunens side for å fungere etter hensikten. I en situasjon hvor nye arbeidsmetoder skal innarbeides, slik tilfellet har vært for mange av prøveprosjektene, har derfor dette arbeidet ofte blitt nedprioritert. Mot slutten av prosjektperioden er det flere kommuner som har startet arbeidet med å involvere frivillige enten som guider eller vennefamilier.

Å trekke inn frivillige organisasjoner kan også gjøres på andre måter. Flere av prosjektene har tilbudt praksisplasser hos frivillige organisasjoner til personer med dårlige norskkunnskaper. På den måten bidrar organisasjonene både gjennom å være et supplement til den regulære språkundervisningen, og ved å tilby et utgangspunkt for et sosialt nettverk for deltakerne.

### **Konklusjon: Frivillig, ikke gratis**

Systematisk prioritering av deltakernes sosiale nettverk, spesielt i form av å involvere frivillige i arbeidet, har ikke vært vanlig verken i prøveprosjektene eller på landsbasis. Det har heller ikke vært en eksplisitt problemstilling i Fafos evaluering eller en prioritet i Kommunal- og regionaldepartementets utlysning av prosjektmidler. I lys av at regjeringen nå anbefaler etablering av frivillige guider i alle kommuner som bosetter flyktninger, er det likevel behov for større kunnskap om hvordan et slikt tilbud best kan organiseres. Det er viktig å få svar både på hvilke oppgaver frivillige guider kan ta på seg, og hvordan samarbeidet mellom de frivillige og kommunen best kan organiseres. Den foreløpige tilbakemeldingen fra kommuner som har forsøkt, er at ideen er spennende, men ikke gratis. Gode arbeids-

metoder for å fremme sosiale nettverk blant nyankomne vil derfor være en av hovedproblemstillingene i evalueringen av de ti nye prøveprosjektene som igangsettes høsten 2001.

### **3.8 Hvem har brukt virkemidlene – og hvorfor?**

I dette kapitlet har vi diskutert hvert enkelt virkemiddel og prøveprosjektene iverksettinger av dem enkeltvis. Søkelyset har vært rettet mot om prosjektene har brukt de aktuelle virkemidlene eller ikke, men også på gode og dårlige iverksettinger av arbeidsmetodene og på hvilke konsekvenser de ulike løsningene har hatt for deltakerne og deres situasjon. Gjennomgangen har vist at, for noen av prosjektene, er virkemidlene som skulle testes bare i begrenset grad gjennomført. Dette gjelder til dels helt grunnleggende elementer i prøveprosjektene, slik som alternativ inntektssikring, heldagstilbud og individuelle kvalifiseringsplaner. I tillegg varierer virkemidlenes utforming ikke bare mellom prosjektene, men også innen det enkelte prosjekt. Den virkeligheten som har møtt de nærmere 900 flyktningene som har deltatt i prøveprosjektene har derfor vært svært forskjellig. Flere som har prøvd ut liknende arbeidsmetoder tidligere, har understreket at effekten av virkemidlene er betinget av at de brukes i kombinasjon (Djuve og Pettersen 1997). Avslutningsvis i dette kapitlet er det derfor naturlig å spørre: Er det noen prosjekter som «har alt»? Samtidig er det viktig å rette søkelyset også mot hva som kan bidra til å forklare de store variasjonene vi finner mellom prøveprosjektene. Hvorfor er det slik at noen har greid å iverksette flere virkemidler enn andre?

#### **Er det noen som har «alt»?**

Tabell 3.1 gir en oversikt over hvor mange virkemidler det enkelte prosjekt har iverksatt. Virkemidlene er telt opp med utgangspunkt i det vi oppfatter som rimelige operasjonaliseringer av kravene Kommunal- og regionaldepartementet satte til innholdet i forsøkene med introduksjonsprogram. Summene i tabellen er framkommet ved at prosjekter som praktiserer systematisk bruk av trekk, varsling av trekk, tett oppfølging, har godt samarbeid med Aetat, har godt samarbeid med voksenopplæring, har fadderordning og satser på nettverksbygging, får ett «poeng» for hvert av virkemidlene. I tillegg gis «poeng» tilsvarende andel av deltakerne på prosjektet som har fått kvalifiseringsplanen justert underveis, og for andel som har fått heldagstilbud.<sup>13</sup> Høyeste mulige sum er ti.

<sup>13</sup> Se kapittel fem for en nærmere beskrivelse av hvordan de enkelte virkemidlene er målt.

Tabell 3.1 Prosjektvis oversikt over antall gjennomførte virkemidler,\* antall år erfaring med bosetting av flyktninger og cirka antall bosatte flyktninger årlig i prosjektkommunen/e.

Prosjekt	Antall virkemidler	Erfaring med bosetting av flyktninger	Ca. antall bosatte flyktninger per år de siste 2-3 årene
01	1,8	20 år +	60-80
02	1,9	5-10 år	10-30
03	2,2	10-15 år	15-20
04	2,4	20 år +	..
05	3,7	20 år +	80-175
06	4,0	5 -10 år	20
07	4,0	10-15 år	10-50
08	4,3	10-15 år	100
09	4,4	10-15 år	6-28
Gjennomsnitt	4,7		
10	5,0	10-15 år	10-40
11	5,0	20 år +	20
12	5,8	20 år +	40
13	6,3	20 år +	150-200
14	8,3	20 år +	105
15	8,6	20 år +	60
16	8,6	5-10 år	20-30

\*Høyeste mulige antall «poeng» = 10.

Det er store variasjoner mellom de 16 prøveprosjektene i forhold til hvor mange av virkemidlene som er iverksatt. I gjennomsnitt har prøveprosjektene brukt 4,7 virkemidler – altså om lag halvparten av de virkemidlene som måles her. På det ene ytterpunktet finner vi prosjekter med færre enn to av de evaluerte arbeidsmetodene – på det andre prosjekter med mellom åtte og ni. Den store spredningen gir grunn til å dvele litt ved årsakene til at det er blitt slik. Samtidig vil vi understreke at dette *ikke* er noe mål på om prosjektlederne har gjort en god eller dårlig jobb. Det er en rekke andre forhold enn prosjektledernes innsats som har medvirket til den store spredningen i antall virkemidler som er iverksatt.

### Hva kan forklare variasjonene i grad av iverksetting?

For det første var avstanden fra metodene i prøveprosjektene til arbeidsmetodene og organiseringen som ble brukt i de 16 kommunene ved prosjektoppstart svært varierende. Noen kommuner hadde ved prosjektstart allerede lang erfaring i å bruke de arbeidsmetodene som skulle ligge til grunn i prøveprosjektet. Andre kommu-

ner hadde få eller ingen av arbeidsmetodene på plass. Fordi ikke alle startet med likt utgangspunkt, vil hvor mye de har greid å gjennomføre i løpet av en prosjektperiode på knappe to år, nødvendigvis variere. For tre av de fem kommunene som har iverksatt flere enn fem av virkemidlene som måles her, er prøveprosjektene ifølge prosjektleder en videreutvikling av allerede etablerte arbeidsformer, snarere enn noe kvalitativt nytt. I de tre prosjektene som er registrert med færre enn to gjennomførte virkemidler, er prøveprosjektets arbeidsmetoder derimot vesentlig forskjellig fra hvordan arbeidet med flyktninger tidligere har vært organisert. Prosjektkommunene hadde også svært ulike utgangspunkt når det gjelder erfaring med bosettings- og integreringsarbeid generelt. Fire av de fem kommunene som har iverksatt flere enn fem av virkemidlene som måles, utmerker seg ved at de har 20 års erfaring eller mer med å bosette flyktninger, og at de bosetter flere enn det som er tilfellet i de fleste andre prosjektkommunene. Prosjekter i kommuner som har *lang erfaring*, enten i de arbeidsmetodene som prøves ut spesielt, eller i integrerings- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne flyktninger generelt, vil med andre ord ha *større kompetanse* å trekke på ved prosjektoppstart enn de med mindre erfaring. Det er også grunn til å tro at tidligere erfaring med å stille krav om deltakelse, vil ha redusert omfanget av skepsis til bruk av obligatorisk deltakelse som et virkemiddel i kvalifiseringsarbeidet. Det vi kan betegne som *etiske betenkeligheter* med dette virkemiddelet har i flere prosjekter hindret eller bidratt til å forsinke innføringen av økonomiske sanksjoner i form av konsekvente trekk ved ugyldig fravær.

For det andre er det *spesielle forhold i en del enkeltprosjekter* som har hatt betydning for prosjektframdriften. I noen prosjekter har hyppig utskifting av prosjektledere og ansatte ført til manglende kontinuitet i arbeidet, og dermed til problemer i utformingen og iverksettingen av nye arbeidsmetoder i kvalifiseringsarbeidet. Slike utskiftninger av personell har også gjort det vanskeligere enn ellers å etablere gode og stabile samarbeidsrelasjoner med voksenopplæring og Aetat. Sammensetningen av deltakere vil også ha betydning. I ett prosjekt rapporterer de ansatte at over halvparten av deltakerne har helseproblemer som påvirker deltakelsen i prosjektet. Deres prioritering av å etablere et individuelt tilrettelagt tilbud til disse deltakerne har ført til en spennende satsing på utvikling av metoder for helsekartlegging og helsetilbud. På den andre siden har helseproblemene for en betydelig andel av deltakerne vært så alvorlige at flere av virkemidlene i prøveprosjektene har vært uhensiktsmessige (for eksempel heldagstilbud og systematisk økonomisk sanksjonering ved fravær). Dette illustrerer at de arbeidsmetodene som nå er prøvet ut, ikke egner seg for alle nyankomne flyktninger og innvandrere. Dersom personer med dårlig helse skal delta i introduksjonsprogram med en slik utforming, vil det være nødvendig med en fleksibel anvendelse også av selve virkemidlene, ikke bare utformingen av dem. Alternativt bør deltakere med spesielle helseproblemer få et annet tilbud.

For det tredje har prøveprosjektene møtt en del utfordringer som er av mer generell art. De strukturelle hindrene vi har beskrevet i delkapitlene foran, har truffet de forskjellige prosjektene med ulik styrke, og dermed forsinket eller faktisk hindret noen mer enn andre. Enkelte av prosjektene har brukt mye tid på å komme fram til en måte å organisere selve den alternative inntektssikringen på, men har likevel endt opp med løsninger som har vært lite tilfredsstillende. I to prosjekter blir det i praksis ikke gjennomført trekk ved ugyldig fravær. Det *manglende lovgrunnlaget* har altså hatt mer alvorlige konsekvenser for noen enn for andre, enten ved at det har tatt tid fra andre oppgaver, eller ved at man rett og slett ikke har greid å finne fram til en brukbar løsning. Samtidig har *samarbeidsproblemene* mellom de (intensjonelt) samarbeidende etatene vært av ulik alvorlighetsgrad. Forsøk på å bli enige om rammene for samarbeidet har tatt mye tid i enkelte kommuner, og manglende enighet har i flere tilfeller gjort det vanskelig å få iverksatt både et tilstrekkelig differensiert og et tilstrekkelig omfattende kvalifiseringstilbud. Det er også forskjeller kommunene imellom når det gjelder innholdet i den såkalte tiltaksviften. Spesielt vil mange små kommuner mangle tilbud som for eksempel grunnskole for voksne, eller yrkesprøving. Også ressursinnsatsen i kvalifiseringsarbeidet varierer, som følge av ulik kommuneøkonomi og lokale politiske prioriteringer. *Manglende tilbud og kapasitetsproblemer* er derfor mer alvorlig i noen kommuner enn i andre, noe som i flere tilfeller har lagt klare begrensinger på hva prøveprosjektene har greid å få til.

For det fjerde har vi sett tendenser til at *prøveprosjektets forankring i kommunen* kan ha påvirket prosjektledernes mulighet til å iverksette nye arbeidsmetoder og strukturer i kvalifiseringsarbeidet. Med forankring sikter vi ikke bare til den formelle, organisatoriske plasseringen av prosjektet, men vel så mye til den reelle støtte og tillit prosjektet har i resten av etaten, i kommuneadministrasjonen og ikke minst i de samarbeidende etatene. Seksten prosjekter er for få til at vi kan si noe sikkert om hvilken type organisatorisk forankring som gir best resultater. Det kan likevel være grunn til å referere noen av prosjektledernes vurderinger av hvordan deres prosjekt har vært plassert. De prosjektene som er organisert direkte under rådmannen – og har rådmannens tillit – er av den oppfatning at dette gir større frihet til å utforme alternative sosialfaglige arbeidsformer. Det ser også ut til at disse prosjektene har hatt større økonomisk handlefrihet. Samtidig kan støtte fra rådmannen være viktig i vurderingen av hvilke løsninger som er gjennomførbare og lovlige for eksempel når det gjelder alternativ inntektssikring. I det prosjektet som er plassert under undervisningsetaten understrekes de positive sidene ved et tett samarbeid med en etat som er faglig oppdatert på, og positiv til, kvalifiseringsarbeid. Prosjektleder opplever det som en klar fordel å tilhøre samme etat som voksenopplæringen. De største problemene ser ut til å ha oppstått i prosjekter som er prosjektorganisert under sosialetaten, gjerne med en litt uklar tilknytning til

resten av etaten. Særlig gjelder dette når prosjektleder er nyansatt og mangler nettverk i etaten og kommunen for øvrig. Der har prosjektlederne i flere tilfeller støtt på til dels markante hindringer i forsøkene på å innføre nye arbeidsmetoder og har i tillegg i stor grad måttet finne ut av problemene på egen hånd.

Forankring dreier seg etter vår oppfatning likevel vel så mye om holdninger blant sentrale og beslutningsdyktige aktører i kommunen, som den mer formelle organisatoriske plasseringen av prosjektet. Der hvor prøveprosjektet har hatt støttespillere på høyt nivå, er det generelt lettere å få ting gjort. Samtidig er det også nødvendig å forankre prosjektet «horisontalt» – i de samarbeidende etater. Den utviklingen som har skjedd mange steder i samarbeidsrelasjonene mellom prosjektet og voksenopplæringen er et godt eksempel på horisontal forankring i praksis.

## **Avslutning**

Det er store variasjoner mellom prøveprosjektene med hensyn til hvor mange av arbeidsmetodene som skulle prøves som de har iverksatt. På det ene ytterpunktet finner vi prosjekter med bare ett eller to virkemidler iverksatt i tråd med forutsetningene, mens andre prosjekter kan vise til en vellykket gjennomføring av tilnærmet alle arbeidsmetoder som skulle prøves ut. Variasjonene har sammenheng med kommunens erfaring og kompetanse i kvalifiserings- og integreringsarbeid, både i forhold til hvor lenge de har bosatt flyktninger, hvor mange de har bosatt de senere årene, og hvorvidt de har brukt arbeidsmetoder tidligere som tilsvarende dem som nå prøves ut. I tillegg har det vært spesielle forhold i enkelte av prosjektene som har gjort utfordringene med å iverksette de ulike virkemidlene større enn i andre prosjekter. Vi har trukket fram stor utskifting av prosjektansatte og omfattende helseproblemer blant deltakerne som to eksempler. Til sist har prosjektene hatt ulike rammebetingelser både økonomisk, i forhold til samarbeidsrelasjoner med andre etater og i forbindelse med omfanget av og kapasiteten i det generelle kvalifiseringstilbudet som er tilgjengelig i den enkelte kommune. Forankring, i betydningen den reelle støtte og tillit prøveprosjektet har hatt blant sentrale aktører i kommunen, ser også ut til å ha påvirket prosjektledernes mulighet til å iverksette nye arbeidsmetoder i kvalifiseringsarbeidet.

Det mangfoldet vi har sett både med hensyn til *om* prosjektene har iverksatt de aktuelle arbeidsmetodene og *hvordan* de har iverksatt dem, får konsekvenser for den videre analysen. Deltakerne i prøveprosjektene har i praksis deltatt i kommunevis svært forskjellige programmer, noe som vil begrense våre muligheter til å finne statistisk målbare effekter av enkelte av de arbeidsmetodene som skulle prøves ut. Vi har underveis kommentert hvilke konsekvenser det er rimelig å anta at enten manglende bruk av et virkemiddel eller de ulike formene for iverksetting har hatt for deltakerne. Det viktigste spørsmålet – i hvilken grad de ulike arbeids-



metodene faktisk tilfører deltakerne relevante ressurser og påvirker integreringsresultatet – gjenstår fortsatt å besvare, og vil bli behandlet i kapittel fem. Et sentralt spørsmål der, vil være om prosjekter som har brukt mange av de aktuelle virkemidlene kan vise til bedre resultater for sine deltakere enn prosjekter som har iverksatt få. Før vi kommer så langt skal vi i neste kapittel beskrive selve endringen i deltakernes kvalifikasjoner og øvrige levekår i løpet av deltakelsen i kvalifiseringsprosjektene. Dette utgjør grunnlaget for den påfølgende analysen av hvilke forhold som har vært utslagsgivende for vellykket kvalifisering.



## 4 Oppnådde levekårsforbedringer

I dette kapittelet er søkelyset flyttet fra prøveprosjektene til deltakerne. Hovedspørsmålet her er: Hvilke endringer kan vi spore i deltakernes kvalifikasjoner og øvrige levekår i løpet av prosjektdeltakelsen? Vi vil starte med å presentere «utgangsposisjonen», altså hvem deltakerne var, og hva vi vet om deres kunnskaper og erfaring på det tidspunktet de begynte i prøveprosjektene. Deretter vil vi sammenholde dette med deltakernes situasjon etter deltakelse i prosjektet.

Overgang til ordinært arbeid og utdanning, samt samfunnsdeltakelse for øvrig, er prøveprosjektene overordnede målsetting. Mange av deltakerne vi har fulgt har imidlertid vært for kort tid<sup>1</sup> i prosjektet til at overgang til ordinært arbeid eller utdanning er særlig realistisk. For å få et inntrykk også av disse deltakernes utvikling, ønsker vi å se på i hvilken grad de i løpet av prosjektperioden har blitt tilført kunnskaper og erfaringer som har satt dem bedre i stand til å delta på de ulike samfunnsarenaer.

### 4.1 Deltakerne – hvem er de og hvor kommer de fra?

Ved registrering i februar/mars 2001 hadde 855 nyankomne vært innom et av de 16 introduksjonsprogrammene som evalueres – 664 av disse var fortsatt under kvalifisering. 191 deltakere har sluttet i programmet.<sup>2</sup> Prosjektkommunene har i alt rapportert inn *deltakeropplysninger* om 379 personer til Fafo.<sup>3</sup> I det følgende gis en kort beskrivelse av sentrale kjennetegn ved disse deltakerne.

<sup>1</sup> Evalueringen har løpt over to år. Selv for de deltakerne som var med fra starten av kan dette være kort tid, dersom de hadde lite eller ingen skolebakgrunn. I tillegg har prosjektene tatt inn nye deltakere fortløpende. Noen har derfor svært kort tid i programmet bak seg ved vår avsluttende datainnsamling.

<sup>2</sup> Overgang til arbeid og flytting er de hyppigste årsakene til at de slutter. 83 deltakere har gått over i arbeid og 63 har flyttet. 26 deltakere har begynt i ordinær utdanning, 23 er ute i permisjon blant annet på grunn av svangerskap eller fødsel. En del (20 personer) har også sluttet på grunn av sykdom.

<sup>3</sup> Se Vedlegg 1 *Utfyllende om metode og datamateriale* for informasjon om hva som kartlegges gjennom dette skjemaet.

Av de innrapporterte 379 deltakerne er 62 prosent menn og 38 prosent kvinner. Vi har ikke datagrunnlag for å kunne si hvorvidt dette også gjenspeiler fordelingen i prosjektkommunene.<sup>4</sup> Ett prosjekt har rapportert inn like mange mannlige og kvinnelige deltakere. Kun ett prosjekt har rapportert inn flere kvinner enn menn. I de 14 andre prosjektene er det en overvekt av menn blant de innrapporterte deltakerne.

Det er stor variasjon med hensyn til hvor mange deltakere hver av kommunene har med i sine prøveprosjekter, og hvor mange de har rapportert inn informasjon om til Fafo. Enkelte kommuner har rapportert inn samtlige deltakere, mens andre har trukket et utvalg som rapporteres inn til Fafo i forbindelse med evalueringen. Antall deltakere vi har fått deltakeropplysninger om varierer fra elleve til 57 personer i de ulike kommunene.

Deltakerne kommer i hovedsak fra Midtøsten (svært mange kurdere, iranere og irakere), Afrika (mest somaliere, en del togolesere, sudanese, flyktninger fra Burundi og Etiopia) og Øst-Europa (da særlig krigsrammede flyktninger fra tidligere Jugoslavia). Alt i alt er om lag 25 land representert i deltakerutvalget.<sup>5</sup> Deltakernes alder varierer fra 18 til 63 år. Hovedtyngden av deltakerne er mellom 20 og 40 år, svært få er over 50. Sytti prosent av deltakerne er gift, to av dem med norske borgere. Når det gjelder inntekt og materielle levekår, vet vi at alle har sosialhjelp eller introduksjonsstøtte som inntektskilde, noe som innebærer nokså nøktern standard. Dette gjenspeiles også i boligforholdene til deltakerne. Nesten 20 prosent oppgir at de ikke har eget kjøkken og bad i leiligheten. Tre prosent av deltakerne eier boligen de bor i, mens 70 prosent leier kommunalt. Førtiseks prosent av deltakerne har fått opphold på humanitært grunnlag, 31 prosent er overføringsflyktninger, og tolv prosent er personer som har kommet på familiegjenforening med flyktninger.

<sup>4</sup> Blant de nyankomne flyktninger som ankom i perioden 1990–1999 var det ifølge NOU 2001:20 noe flere kvinner (51 prosent) enn menn. På slutten av 90-tallet utgjorde derfor kvinnene en større andel av den samlede flyktninggruppen enn de utgjorde ved inngangen av tiåret. Det er dermed grunn til å tro at kjønnsfordelingen i vårt utvalg er skjev i forhold til kjønnsfordelingen i flyktningpopulasjonen i Norge.

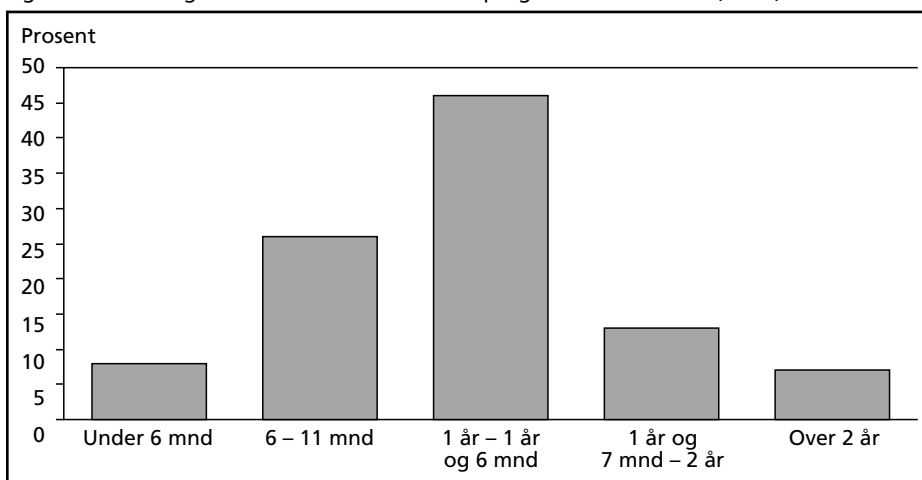
<sup>5</sup> Det er vanskelig å angi eksakt antall land som er representert. Enkelte deltakere benevner seg som kurdere, andre som iranske eller irakiske kurdere, atter andre som iranere eller irakere. Det er samme problematikk med tidligere Jugoslavia. Noen oppgir at de er albanere, andre at de er kosovoalbanere. Noen oppgir at de er fra Bosnia, fra tidligere Jugoslavia, andre at de er jugoslavere, serbere, kroatere eller serbokroatere. Ergo er det i enkelte tilfeller vanskelig å avgjøre deltakernes nasjonalitet.

## Deltakere som inngår i analysen

Datagrunnlaget for analysen i dette kapittelet baserer seg dels på deltakeropplysningsskjemaene, som gir data om deltakerne ved oppstartstidspunkt, og dels på Fafos intervjuer med deltakerne. Disse gir data om nåsituasjonen. Vi har opplysninger om både inn- og utgangssituasjonen for totalt 147 deltakere, og det er disse vi følger videre i kapittelet.<sup>6</sup> Som nevnt er det stor variasjon i hvor lenge deltakerne har vært med i programmet. Noen har vært med bare i et par måneder, mens andre har vært med i et par år.

Førtiseks av de 147 deltakerne Fafos intervjuet var på intervjutidspunktet ikke lenger med i programmet. Ifølge prosjektene skyldes dette flytting, AMO-kurs, bestått norskeksamen, barnefødsel, sykmelding, permisjon, slutt på tilbud fra prosjektets side, misforståelser mellom prosjekt og deltaker, overgang til ordinær skole/utdanning eller at de hadde fått jobb. De 46 personene som har sluttet, inngår også i datamaterialet i analysen.

Figur 4.1 Hvor lenge har deltakerne vært med i programmet? Prosent. (N=99).



<sup>6</sup> N kan imidlertid variere noe i gjennomgangen av ulike temaer i dette kapittelet i takt med forekomsten av missing på de ulike variablene som inngår i analysene.

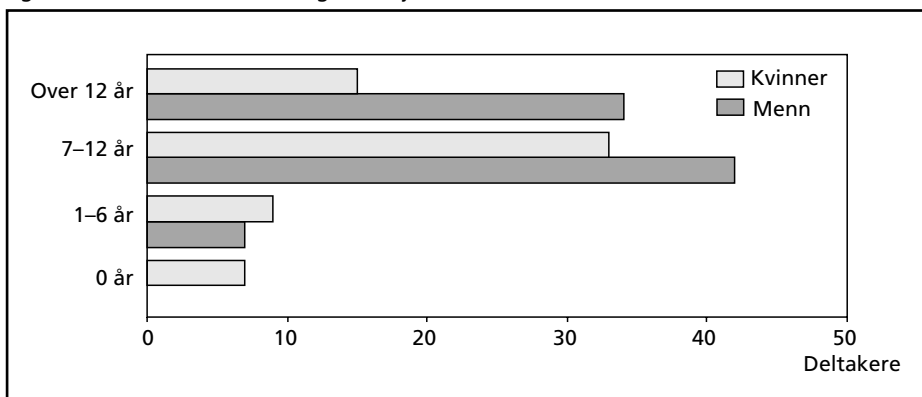
## Deltakernes utgangspunkt varierer

Deltakernes ankomstår til Norge varierer fra 1993 til 2000. Hovedandelen av deltakerne ankom Norge i perioden fra 1996 til 2000. Tidspunkt for bosetting i første bosettingskommune varierer fra 1995 til 2001,<sup>7</sup> slik at forutsetningene de har med seg inn i introduksjonsprogrammene kan variere mye. Noen har verken utdannings- eller arbeidserfaring, mens andre har lang akademisk utdanning og flere års yrkeserfaring fra hjemlandet. En av de virkelig store utfordringene for prosjektene har derfor vært å gi et godt kvalifiseringstilbud til alle deltakerne.

Syv (5%) av de 147 deltakerne har ingen skolegang fra tidligere, 16 deltakere (11%) har mellom ett og seks års utdanning, omtrent halvparten har mellom syv og tolv års utdanning, mens om lag en tredel har mer enn tolv års utdanning. Blant dem uten utdanning er det bare kvinner. Det er også flere menn enn kvinner som har mer enn tolv års utdanning (34 menn (23%) mot 15 kvinner (10%)).

Et stort flertall av deltakerne har både jobberfaring, enten fra Norge eller hjemlandet, og har deltatt i kvalifisering før de ble med i prøveprosjektet. Hele 73 prosent av de 147 intervjuede deltakerne har hatt et lønnet arbeid før, enten i hjemlandet, andre land eller i Norge. De fleste har kun jobberfaring fra andre land enn Norge. Om lag en tredel av de spurte oppgir at de også har hatt jobber i Norge.<sup>8</sup> Førtiåtte deltakere har bare hatt én betalt jobb i sitt liv, 40 har hatt to jobber og 20 har hatt tre jobber eller flere. Varigheten av deltakelsen på arbeidsmarkedet varierer fra under et år til flere tiår. Kun syv prosent (N=102) har under ett år med jobberfaring, mens nesten 20 prosent har over ti års erfaring fra arbeidslivet.

Figur 4.2 Deltakernes utdanning etter kjønn. (N=147).



<sup>7</sup> Da det mangler opplysninger om bosettingsår for hele 182 av 379 deltakere, er muligens variasjonsbredden større.

<sup>8</sup> Det framgår imidlertid ikke av vårt datamateriale hvilke av jobbene i Norge som inngår som en del av prøveprosjektet, og hvilke som er ordinære jobber de har hatt før eller eventuelt som ekstra-jobb utenom heldagsprogrammet underveis i prosjektet.

Sekstifem prosent av deltakerne har deltatt i en eller annen form for kvalifisering i Norge før de ble med i prøveprosjektet. Dette var kvalifisering i regi av voksenopplæringen, Aetat, flyktning/innvandrerkontor, sosialkontor, folkeuniversitetet eller asylmottak. I de fleste tilfeller dreide det seg om norskkurs, men noen få har også gått på datakurs, engelskkurs eller hatt arbeidspraksis. Atten deltakere (12%) har tatt ordinær utdanning i Norge før de ble med i prøveprosjektene. Over halvparten av dem har tatt utdanning/fag på grunnskolenivå, mens resten har tatt utdanning/fag på videregående skole og universitetsnivå.

## 4.2 Endring i sentrale levekårsvariabler

For å undersøke i hvilken grad flyktningene har tilegnet seg relevante kvalifikasjoner i løpet av tiden i prosjektene, har vi for det første undersøkt hvor mange som har gått ut i jobb eller ordinær utdanning. Kvalifiseringen er innrettet nettopp med tanke på å legge til rette for slik overgang. I tillegg har vi sett på hvor mange som har deltatt i kvalifiseringstiltak som praksisplass, kurs og norskopplæring. For norskopplæringens del har vi også sett på faglig framgang i løpet av prosjektperioden. Siden deltakelse i samfunnet utover arbeid og utdanning også er en målsetting for kvalifiseringsarbeidet, har vi undersøkt om deltakerne har fått et større sosialt nettverk. Slike nettverk kan i neste omgang være et springbrett til arbeidslivet.

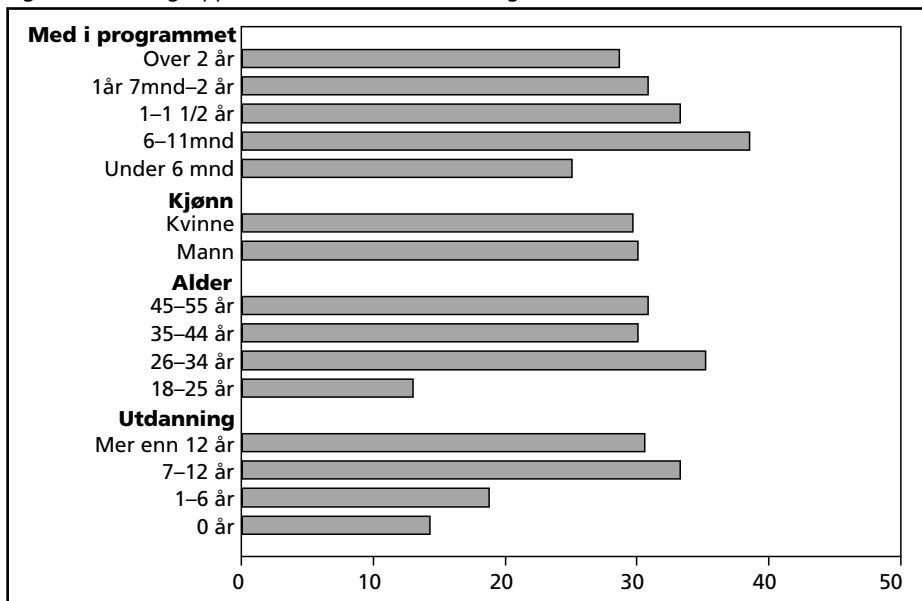
### Hvor mange har gått ut i jobb eller utdanning?

Nærmere en tredel av deltakerne (44 av 147 personer) oppgir ved siste intervju-tidspunkt at de hadde lønnet arbeid. Nitten av de 44 er fortsatt med i introduksjonsprogrammet. Disse har deltidsjobber ved siden av prosjektet, for eksempel som avisbud, ekstrahjelp på hotell i helgene, ekstrahjelp ved sykehjem, på restaurant og på bibliotek. De øvrige 25 som har begynt å jobbe, har gått ut av prosjektet og får nå sin totale inntekt annet steds fra. De fleste av disse har fått jobber som krever liten eller ingen utdanning, som for eksempel renholdsassistent, barnehage/assistent i skolefritidsordningen, bibliotekassistent, fabrikkarbeider, kjøkkenassistent, lagermedarbeider, butikkekspeditør, bilmekaniker og assistent på aldershjem. Én har imidlertid blitt frisør, og én har startet opp sin egen restaurantvirksomhet. Fjorten av de 25 yrkesaktive deltakerne som er ute av prosjektet har gått ut i jobber som de enten er overkvalifiserte for, eller som ikke stemmer overens med deres opprinnelige ønsker og mål. Eksempler på dette er den tidligere læreren, som selv etter relevant praksis og kursing i prosjektet likevel har fått jobb som fabrikkarbeider på en møbelfabrikk. Et annet eksempel er deltakeren som etter å ha jobbet om

lag fem år med sosialarbeid i hjemlandet, drømte om å ta sosialarbeiderfag på høyskolenivå i Norge. I prosjektet ble han tilbudt et AMO-kurs i renhold og fikk jobb som renholdsarbeider.

Noen av jobbene er relativt kortvarige vikariater, og en del er deltidjobber. Flyktingene har altså ofte en «løs» tilknytning til arbeidslivet, og de får i hovedsak ukvalifisert arbeid. Det er likevel grunn til å understreke at dette for de fleste er de første jobbene de får i Norge, og det er dermed ikke å forvente at det skal være faste, høykvalifiserte jobber. Samtlige 25 som er ute i arbeid har dessuten konkrete planer for det neste året. Noen skal fullføre utdanningen de holder på med ved siden av jobben, noen skal ta mer utdanning, noen skal få seg en mer relevant og tryggere jobb, og noen skal fortsette i den jobben de allerede har og som de er fornøyde med. Alt i alt er inntrykket at disse 25 deltakerne langt på vei har tatt styring over eget liv. Åtte av de intervjuede deltakerne har sluttet i prosjektet og gått over i skole/utdanning.<sup>9</sup> To av disse inngår for øvrig i de 44 som har svart at de har en betalt jobb, og jobber dermed deltid for å finansiere studiene.

Figur 4.3 Hvilke grupper deltakere har kommet seg ut i lønnet arbeid? Prosent. (N=147).



<sup>9</sup> For flere av prosjektdeltakerne er dessuten «ordinær utdanning» på grunnskole eller videregående skolenivå selve innholdet i kvalifiseringen de deltar i gjennom prøveprosjektet.



### **Hvem har fått jobb?**

Vel en tredel av både de kvinnelige og de mannlige deltakerne har fått jobb i løpet av eller etter endt kvalifisering. Tatt i betraktning betydelige kjønnsforskjeller i yrkesdeltakelsen til flyktningebefolkningen i landet for øvrig, er dette et interessant funn. Det kan indikere at prosjektene har lyktes med å gi et likeverdig tilbud til kvinner og menn. På den annen side har vi mistanke om en viss underrepresentasjon av kvinner i prosjektene. Dermed kan det hende at prosjektene har rekruttert de kvinnene som i utgangspunktet var mest orientert mot arbeidsmarkedet.

Det er færre i den yngste aldersgruppen (18–25 år) som har fått jobb enn blant de eldre. Det er en større andel av deltakere med mer enn seks års utdanning som har fått jobb enn blant dem med lavere utdanning.

### **Konklusjon**

En tredel av deltakerne (44 personer) har betalt jobb ved siste intervju tidspunkt. Tjuefem av disse er ute av programmet og er 100 prosent selvforsørget gjennom arbeidsforholdet. Mange av disse er i jobber de er overkvalifiserte til, men dette er å forvente på et såpass tidlig tidspunkt i yrkeskarrieren i Norge. Mange av dem som er i jobb planlegger å ta mer utdanning i Norge, og dermed få seg bedre og mer interessante jobber etter hvert. Andre anser en kortvarig periode i en jobb de er overkvalifisert til som nyttig, fordi det gir erfaring og referanser fra norsk arbeidsliv, og dermed større muligheter for å få en jobb som samsvarer med deres ønsker og kvalifikasjoner.

Andelen som er i arbeid er størst blant deltakere som er over 18–25 år gamle og har mer enn seks års utdanning. Det er ingen kjønnsforskjeller i andelen som har fått jobb.

### **Bruk av praksisplass**

Totalt 101 deltakere (av 147) har hatt minst én praksisplass<sup>10</sup> i løpet av deltakelsen i introduksjonsprogrammet. I analysen i kapittel fem framgår det at arbeidspraksis gir større mulighet for å få arbeid. I dette avsnittet vil vi derfor ha som utgangspunkt at arbeidspraksis tilfører deltakerne relevante kvalifikasjoner. Forutsetningen

<sup>10</sup> Det er vanskelig å gi en presis definisjon av *praksisplass*. Begrepet har ikke samme meningsinnhold i de forskjellige prosjektene. I enkelte prosjekter refererer praksisplass til *arbeidsverksted i regi av kommunen*, for eksempel et snekkerverksted, systue e.l. Andre steder innebærer praksisplass *utplassering i en ordinær bedrift*, hvor målet er å gi deltakeren kjennskap til hvordan det norske arbeidslivet fungerer. I enkelte kommuner opererer de også med såkalte språkpraksisplasser, hvor det overordnede målet er å lære og utøve norsk et annet sted enn på skolen, ved at læreren kommer ut på arbeidsplassen og driver undervisning et visst antall timer per uke. Vi har her valgt å behandle de ulike variantene under ett.

er at praksisplassen er noenlunde relevant i forhold til deltakerens utdanningsbakgrunn, norsknivå og yrkesplaner.

Ikke alle praksisplassene har vært like relevante. Eksempler på deltakere med åpenbart relevante praksisplasser er grafikeren som fikk praksisplass i trykkeri, tannteknikeren som fikk plass på en tannteknisk klinikk og bibliotekaren som fikk praksisplass på det lokale biblioteket. To eksempler på mindre relevans er deltakeren som hadde som mål å jobbe innen transportfag eller landbruksmekanikk, men som fikk praksisplass i et bakeri, og skredderen som ønsket å omskolere seg til å bli bygningsingeniør, men som fikk praksisplass på en barneskole. Dersom det dreier som om språkpraksis, kan imidlertid også praksis i andre bransjer enn den man ønsker seg inn i fungere tilfredsstillende. Som vi var inne på i kapittel tre finnes det dessuten eksempler på praksisplasser som verken gir språktrening, kontakt med det ordinære arbeidsliv eller relevant arbeidstrening. Slike praksisplasser virker trolig mer dequalifiserende enn kvalifiserende.

I det store og hele har prosjektmedarbeiderne likevel vært flinke til å framskaffe det vi karakteriserer som relevante praksisplasser. Tretti av de 44 deltakerne som svarer at de nå har lønnet arbeid, har vært ute i arbeidspraksis, og 22 av disse (73%) har etter vår vurdering hatt relevant arbeidspraksis i forhold til tidligere arbeids erfaring og egne ønsker og mål for sin deltakelse i prosjektet. Av de øvrige 103 deltakerne som fremdeles er med i programmet ved siste intervju tidspunkt, har 71 hatt praksisplass, og 52 av disse (73%) har hatt relevante praksisplasser. Dette vil si at nærmere tre av fire praksisplasser har vært relevante, noe som må betraktes som et rimelig godt resultat.

Omtrent 30 ulike yrkesretninger er representert blant praksisplassene. En stor andel har hatt praksisplass innenfor skole/barnehage, renhold, omsorg og kantine/kjøkken, men variasjonen utover dette er samtidig svært stor. Blant de utplasserte finnes både en skuespiller i det lokale teateret, en gårdsarbeider og en journalist. Hele 73 prosent av deltakerne har selv fått være med og bestemme hva slags praksisplass de skulle ha.

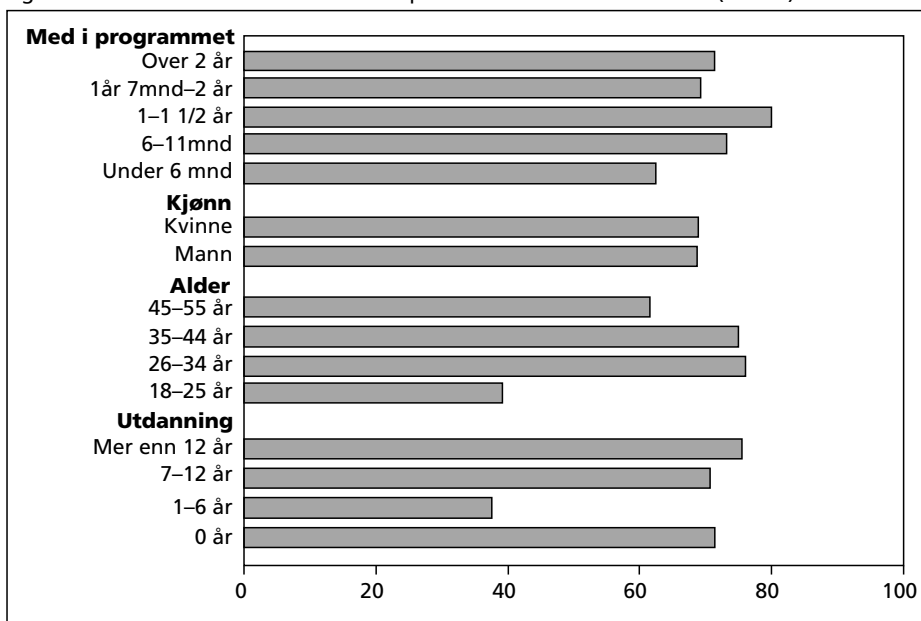
*Tidspunkt* for når i kvalifiseringsløpet de får praksisplass og varigheten på praksisplassene varierer fra deltaker til deltaker. Deltakerne ble spurt om hva de syntes om tidspunktet for overgangen fra fem dager skole til kombinasjonen av skole og praksisplass, og 24 prosent oppga at de var enten umodne eller overmodne. Fjorten prosent mente praksisplassen kom for tidlig i kvalifiseringsløpet, ti prosent at den kom for sent og to prosent visste ikke. Hele 74 prosent (55 personer) oppga imidlertid at de syntes praksisplassen kom på rett tidspunkt i kvalifiseringsløpet. De samme personene var også fornøyd med antall dager i uken de var på praksisplassen. Førtitre av de 55 deltakerne som var fornøyd med tidspunktet for praksisplassen, hadde selv fått være med og bestemme hva slags praksisplass de ville ha.

Det er rimelig å anta at det for de fleste deltakere i et introduksjonsprogram vil være mest aktuelt med praksisplass etter at de har lært noe norsk og vært med i programmet en viss tid. Alle deltakerne vi har opplysninger om har vært med i prosjektet så lenge at praksisplass vil kunne være aktuelt. Bare én deltaker oppgir å ikke ha fått tilbud om praksisplass. De 45 resterende deltakerne som ikke har hatt praksis, har fått tilbud, men flere har av ulike grunner *ikke villet* ha praksis. Dette skyldes blant annet helseproblemer, omsorgsansvar, problemer med å få tiden til å strekke til, for dårlig kvalitet på tilbudet de har fått eller et ønske om å lære mer norsk først. Kun én deltaker forklarer det med at samarbeidet mellom prosjektet og Aetat har vært dårlig og at tilbudet dermed ikke har vært tilfredsstillende.

### Hvem har hatt praksisplass?

Det er store forskjeller mellom prosjektene med hensyn til hvor mange av deltakerne som har hatt arbeidspraksis. I fire av 16 prosjekter har samtlige av de intervjuede deltakerne hatt praksisplass, mens andelen kun er 30 prosent i andre prosjekter. En forklaring på disse forskjellene kan være at enkelte deltakere har vært med såpass kort tid i programmet at praksisplass enda ikke har vært aktuelt. Figur 4.4 viser imidlertid at tid i programmet ikke spiller særlig inn på hvorvidt de har hatt arbeidspraksis eller ikke. Andelen som har hatt arbeidspraksis i deltakergruppen som har vært med i under et halvt år (62,5%), er ikke mye lavere enn for de andre tidskategoriene. Like store andeler kvinnelige og mannlige deltakere har hatt praksisplass.

Figur 4.4 Deltakere som har hatt arbeidspraksis – hvem er de? Prosent. (N=147).



Andelen som har hatt praksisplass er lavest i aldersgruppen 18–25 år. Dette kan skyldes at denne gruppen består av mennesker som vil ta en utdanning før de går ut i jobb, og at programmene oftere tilbyr skoletilbud for eksempel på grunnskole- eller videregående skolenivå heller enn praksisplass for denne gruppen. For mange i denne aldersgruppen er ikke simultan skole og praksis en del av kvalifiseringsløpet. Heldagsaktiviteten består utelukkende av skole. Aldersgruppen 45–55 år er også noe lavere representert enn de mellom 25–44 år. En god del av dem har tilstrekkelig jobberfaring, men mangler ofte relevant utdanning som kreves i Norge. Dessuten viser arbeidsmarkedsstatistikken at det også blant nordmenn er denne aldersgruppen som har størst vansker med å få seg en jobb. Andelen som har hatt praksisplass er lavest blant deltakere med mellom ett og seks års utdanning.

### **Konklusjon**

Nesten 70 prosent av deltakerne har hatt praksisplass, det store flertall innen typisk lavtlønnsyrker, som krever lite utdanning og erfaring. De fleste har hatt praksis innenfor skole/barnehage, renhold, omsorg, kantine og kjøkken. Dette står ikke alltid helt i sammenheng med deltakernes yrkes- og utdanningsbakgrunn. Likevel vil de i mange tilfeller kunne være nyttige for å lære språket, få en føling med det norske arbeidslivet og skaffe seg et sosialt nettverk. Dette forutsetter selvsagt at praksisplassene gir mulighet til å praktisere norsk, og at de gir kontakt med det ordinære arbeidslivet. Typiske språkpraksisplasser bør dessuten fortrinnsvis brukes på et tidlig tidspunkt i kvalifiseringsløpet. Av 101 deltakere som har hatt praksisplass, har bortimot 70 prosent hatt relevante praksisplasser. Like stor andel kvinner som menn har deltatt i arbeidspraksis.

### **Kurs i regi av Aetat**

Å delta på kurs kan gi deltakerne nyttig kunnskap om ulike yrkesretninger. Det er likevel bare 59 av de 147 deltakerne (40%) som i løpet av prosjektet har deltatt i en eller annen form for kursing eller andre tiltak fra Aetat. De vanligste kursene er innenfor data og renhold. Mange tar førerprøven. Det finnes også mer spesialisert opplæring, innen for eksempel tinn- og platearbeiderfag, journalistyrket, fiskerifag, helsefag og søm, eller som truckfører, snekker, drosjesjåfør, lege, mekaniker og Securitas-vakt.

Det er forholdsvis enkelt å vurdere hva som skal regnes som relevante kurs. Et typisk eksempel er deltakeren som tidligere hadde jobbet syv–åtte år som journalist, og som ville søke journalisthøyskolen. Han hadde fått viktig praksis gjennom praksisplassen sin som journalist, og i tillegg fått gå på journalistkurs. Et annet eksempel på vel tilrettelagt kursing er deltakeren som hadde erfaring som kokk, og

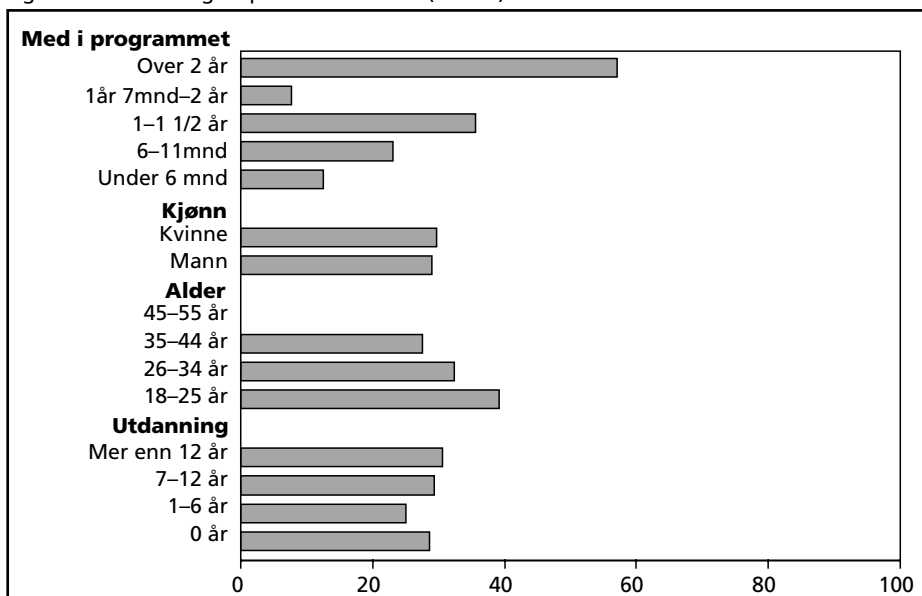
som ønsket seg fagbrev i kokkeyrket. Han fikk praksisplass på hotell, deltidsjobb som kokkeassistent og AMO-kurs i hotell- og restaurantfag.

De aller fleste kursdeltakerne har fått relevante kurs. Enkelte deltakere har fått kurs som er mindre relevante i forhold til tidligere erfaring og ønsker og mål for framtiden. Eksempel her er deltakeren som hadde erfaring både fra blikkindustrien og restaurantbransjen. Han ønsket å jobbe som vaktmester eller blikkenslager og fikk praksisplass både som kjøkkenassistent, vaktmesterassistent og blikkenslager. Han deltok på et AMO-kurs innen fiskerifag, noe som kan hevdes å ligge litt på siden av interesseområdet til deltakeren. Det er likevel få eller ingen eksempler på kurs som er fullstendig irrelevante. Vi har derfor her lagt til grunn at alle som har deltatt på kurs, har blitt tilført relevante kvalifikasjoner.

### Hvem har gått på kurs?

Figur 4.5 viser at den tiden deltakerne har vært med i programmet, har noe å si for om de har gått på kurs eller ikke. Andelen som har gått på kurs, stiger i takt med tid i programmet og er størst (57%) blant dem som har vært med i mer enn to år. Knappt åtte prosent av deltakerne som har vært med i programmet i et og et halvt til to år har hatt kurs.

Figur 4.5 Hvem har gått på kurs? Prosent. (N=147).



## Konklusjon

Femtini deltakere, eller rundt 40 prosent, har gått på kurs i løpet av kvalifiseringsperioden. Det tilbys en rekke ulike kurs rundt om i kommunene, alt fra førerprøven til fiskerikurs. Graden av kursenes relevans for deltakernes tidligere erfaringer og framtidige ambisjoner varierer noe, men er i hovedsak god. Nesten alle de 59 kursdeltakerne har hatt ganske relevante kurs. Individuelle kjennetegn som alder, utdanning og kjønn har lite å si for hvorvidt deltakerne har hatt kurs eller ikke. Det er tid i programmet som spiller størst rolle. Det er blant deltakere som har vært med i over to år vi finner den største andelen deltakere som har hatt kurs (57%). Deltakerne vil nok ha fått tilbud om flere av de mulige bestanddelene et kvalifiseringsprogram kan bestå av, jo lenger tid de har vært med i programmet.

## Norskkunnskaper

Kunnskaper i norsk språk er svært sentralt for å kunne ta aktivt del i norsk arbeids- og samfunnsliv. Norskopplæring utgjør således et kjerneelement i den grunnleggende kvalifiseringen for de nyankomne, og hele 94 prosent av deltakerne har hatt norskundervisning som en del av sitt kvalifiseringsprogram.<sup>11</sup> Samfunnskunnskap er i dag en integrert del av norskopplæringen, og samlet skal undervisningen dekke temaer som norsk historie, kultur, familie og samfunnsliv (St.meld. nr. 17 2000–2001).

Det er imidlertid bare 88 (60%) av deltakerne som oppgir at de har hatt norskundervisning med samfunnskunnskap som en del av sin undervisning.<sup>12</sup> Halvparten av disse sier at undervisningen i norsk språk og norsk samfunnskunnskap var delt opp i separate undervisningstimer, mens den andre halvparten sier at det ble undervist i språk og samfunnskunnskap samtidig. I hovedsak oppgir deltakerne at de lærer om norsk politikk, det norske kongehuset, norske normer, skikker og tradisjoner, norske lover og regler, arbeidsmarkedet, utdanningsmuligheter, kristne seremonier, boligmarkedet og dagliglivet for øvrig i samfunnskunnskapsunder-

<sup>11</sup> Seks av de ni deltakerne som ikke har hatt norskopplæring som del av sitt kvalifiseringsprogram har gått på norskkurs tidligere. To av de ni har hatt annen kursing tidligere. For fem av de ni har introduksjonsprogrammet bestått av praksisplass. Resten har gått på skole eller kurs. Én oppgir at han står registrert som deltaker i programmet, men at han jobber full tid og ikke har tid til å delta i opplegget.

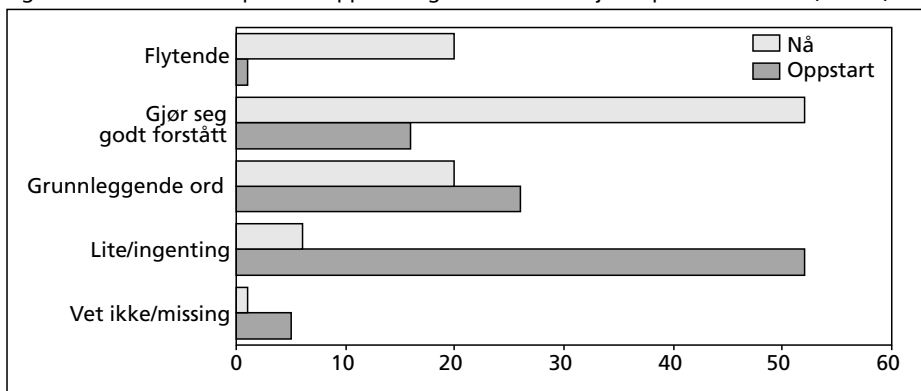
<sup>12</sup> Vårt inntrykk fra deltakerintervjuene var at det rådet usikkerhet blant en del deltakere med hensyn til hva vi mente med «samfunnskunnskapsundervisning» og «Norsk med samfunnskunnskap». Antallet som oppgir at de har hatt samfunnskunnskap som en del av sin norskundervisning kan dermed antas å være noe feilaktig underrepresentert i vårt datamateriale. Usikkerheten kan ha en så enkel forklaring som at man enkelte steder ikke bruker begrepene i dagligtalen, slik at deltakerne ikke tenker på samfunnskunnskap som et eget fag eller som en separat del av norskundervisningen.

visningen. De aller fleste mener det har vært nyttig å bli tilført denne kunnskapen om Norge, fordi de lettere kan ta seg fram i samfunnet på egen hånd og bli akseptert i det nye samfunnet når de har kjennskap til hvilke normer og uskrevne regler som gjelder. Deltakerne har selv eksemplifisert dette på ulike måter. Én har for eksempel lært at i Norge kommer man ikke uanmeldt på besøk til andre, man ringer på forhånd. En annen har notert seg at man i Norge ikke roper til kjentfolk som befinner seg 200 meter unna en på gaten, man lærer å være mer stillfaren. En av deltakerne beskrev viktigheten av slik kunnskap på følgende måte:

«Ulike kulturer krever ulik oppførsel. Man må tilpasse seg. La meg gjengi et kurdisk ordtak: Når du går til en by hvor alle er blinde, må du ha et sjal rundt øynene så du blir akkurat som dem...».

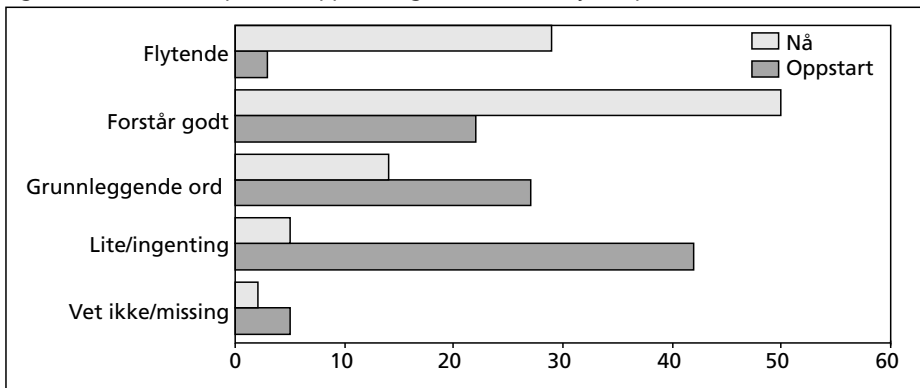
Ved oppstart i programmet oppga 76 deltakere (52%) at de behersket lite eller intet skriftlig norsk, og 38 deltakere (26%) at de bare behersket noen grunnleggende fraser og ord.<sup>13</sup> Tjuette (16%) mente de gjorde seg godt forstått skriftlig, mens bare to (1%) hevdet de kunne skrive flytende. Ved siste intervju tidspunkt var det bare ni deltakere (6%) som svarte at de ikke kunne skrive noe norsk, og 30 (20%) som hevdet å kunne skrive flytende. Syttisyv deltakere (52%) kan gjøre seg godt forstått skriftlig. De skriftlige norskerferdighetene har altså bedret seg betydelig i løpet av prosjektdeltakelsen.

Figur 4.6 Skrivekunnskaper ved oppstart og ved siste intervju tidspunkt. Prosent. (N=147).



<sup>13</sup> Vi baserer oss her på deltakernes egenrapporterte språkkunnskaper ved oppstart og ved siste intervju tidspunkt. Vi mener dette gir et godt nok grunnlag for å vurdere deltakernes språkprogresjon. I en rapport utarbeidet i samarbeid mellom Arbeidsdirektoratet, IFF-Oslo og Norsk språktest; «Vurdering av funksjonell norskerferdighet hos voksne fremmedspråklige på AMO-kurs, tiltak eller i arbeidslivet, som har avlagt *Språkprøven* i norsk/Mellomnivåtesten» hevdes det også at det er stor sammenheng mellom kandidaters egenvurdering av norskerferdigheter og arbeidsgivers/lærers vurdering av kandidaters ferdigheter i norsk. Sammenhengen er klarest når det gjelder lese- og lytteferdigheter, men tendensen er også til stede når det gjelder skriftlige og muntlige ferdigheter (Norsk Språktest 1998).

Figur 4.7 Lesekunnskaper ved oppstart og ved siste intervjutidspunkt. Prosent. (N=147).



Også leseferdighetene er klart bedre enn ved oppstart i prosjektet. Ved oppstart sa 62 deltakere (42%) at de forsto lite eller ingenting når de forsøkte å lese norsk, 40 (27%) sa at de forsto grunnleggende fraser og ord. Trettitre deltakere (22%) mente de forsto godt det de leste, mens fire (3%) kunne lese flytende ved oppstart.

Ved siste intervjutidspunkt var det åtte deltakere (5%) som svarte at de ikke kunne lese norsk, mens 43 deltakere (29%) mener de nå kunne lese flytende. Syttititre (50%) hevder at de forstår godt det de leser, og 20 deltakere (14%) at de forstår noen grunnleggende fraser og ord.

Det er stort sammenfall mellom nivåene på lese- og skrivekunnskapene ved oppstart (de som var gode til å skrive, var også gode til å lese og omvendt).

For å finne ut hvor mange som har hatt progresjon i både skrive- og lesekunnskaper, har vi laget en norskprogresjonsindeks.<sup>14</sup> I tabell 4.1 ser vi nivåendringen på skrive- og lesekunnskaper i sammenheng. Alle som havner under den diagonale midtlinjen kan sies å ha hatt språklig progresjon både når det gjelder lesing og skriving. Alle på den diagonale midtlinjen har vært stabile innenfor de kategoriene vi måler. Førtitre prosent hadde dårlige skrive- og lesekunnskaper før, og disse har middels skrive- og lesekunnskaper nå. Ti prosent har gått fra dårlige til gode, og fire prosent har gått fra middels til gode skrive- og lesekunnskaper i løpet av

<sup>14</sup> Tabellen er laget på bakgrunn av en indeks hvor vi har omkodet kategoriene fra spørsmålene stilt om lese- og skrivekunnskaper før og nå i spørreskjemaet (Spm. 36a, 36b, 47a og 47b). Omkodningen har blitt gjort på følgende måte: Deltakere som svarte at de kunne/kan skrive og lese lite/intet og bare forsto/forstår noen grunnleggende fraser og ord, har fått verdien «Dårlige». Deltakere som svarte at de forsto/forstår godt, har fått koden «Middels», og de som svarte at de behersket/behersker språket flytende, har fått verdien «Gode». Vi har så slått sammen dem som får verdien «Gode» på både lese- og skrivekunnskaper før, dem som får verdien «Middels» på både lese- og skrivekunnskaper før og dem som får verdien «Dårlige» på både lese- og skrivekunnskaper før. Det samme har vi gjort for lese- og skrivekunnskaper på «nå»-tidspunktet. Deretter har vi satt det hele i sammenheng i en krysstabell.



Tabell 4.1 Nivå på lese- og skrivekunnskaper ved oppstart og ved siste intervjutidspunkt. Prosent. (N=139).

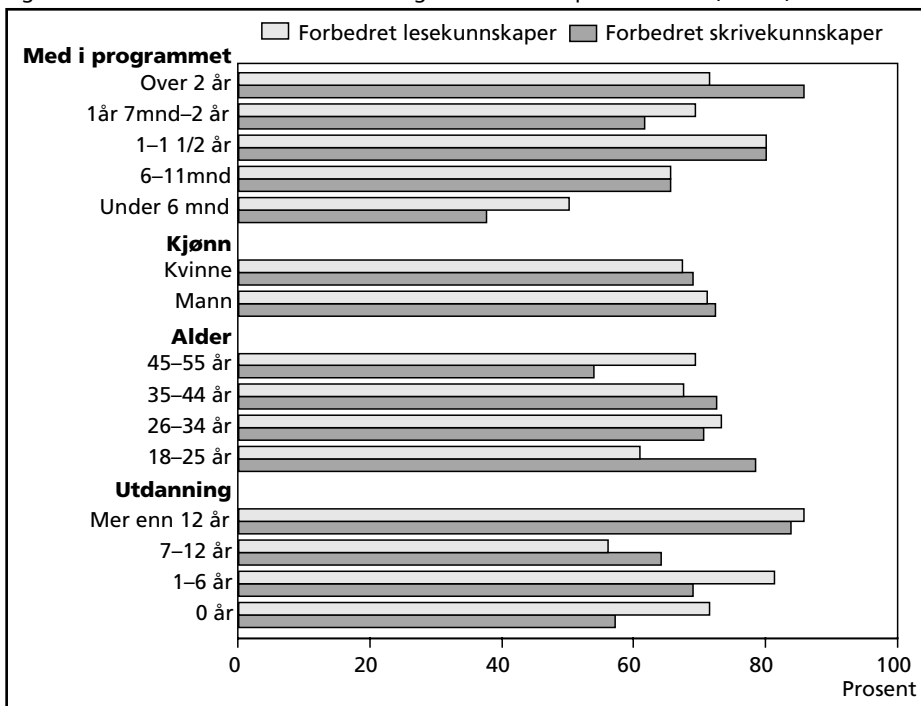
		Lese- og skrivekunnskaper nå			
		Gode	Middels	Dårlige	Total
Lese- og skrivekunnskaper før	Gode	1,4% (2)			1% (2)
	Middels	4,3% (6)	11,5% (16)		16% (22)
	Dårlige	10,1% (14)	43,2% (60)	29,5% (41)	83% (115)
	Total	15% (22)	55% (76)	30% (41)	100% (139)

prosjektperioden. I alt 80 av deltakerne (58 prosent) har gjort en språklig forbedring, og 59 (42 prosent) har holdt seg stabile på det nivået de var da de startet i introduksjonsprogrammet. Hele 70 prosent av deltakerne behersker språket enten middels eller godt nå, mot 17 prosent ved oppstart. Det kan likevel være verdt å merke seg at til tross for at så vidt mange deltakere har gjort en språklig forbedring i løpet av prosjektperioden, er det 41 deltakere (30 prosent) som har stagnert på nivået «dårlig».

### Hvem har hatt språklig progresjon?

Som forventet spiller tid deltakerne har vært i programmet inn på den språklige progresjonen. Andelen som har forbedret sine skrivekunnskaper er størst blant de deltakerne som har vært med i programmet i over to år. For både skrive- og lesekunnskaper er andelen som har forbedret seg lavest i gruppen som har deltatt i under seks måneder. Kvinner og menn har forbedret seg i like stor grad. Andelen som har forbedret sine skrivekunnskaper synker med stigende alder. Aldersgruppen 18–25 år har hatt best skriveprogresjon, mens gruppen 45–55 år har hatt dårligst progresjon. Vi finner ikke samme effekt når det gjelder lesekunnskaper. Her er de eldste vel så gode som de yngre. Dette kan ha sammenheng med at det å lære å skrive et nytt språk gjerne er vanskeligere enn det å lære å lese. De yngste er ofte mer fortrolige med å sitte på en skolebenk og lære seg nye ting. Dessuten behersker flere av de yngre engelsk eller andre språk som bruker latinske bokstaver fra før av. Deltakere med over tolv års utdanning har best skrive- og leseprogresjon. De med null års utdanning har lavest skriveprogresjon.

Figur 4.8 Hvem har forbedret sine lese- og skrivekunnskaper? Prosent. (N=147).



### Konklusjon

De aller fleste deltakerne behersker en god del både skriftlig og muntlig norsk ved siste intervju-tidspunkt, 60 prosent har forbedret kunnskapene sine fra de startet i programmet. Samtidig er det hele 42 prosent av deltakerne som *ikke* har hatt noe målbart språklig utbytte av deltakelse i programmet. Mange av disse har nokså kort tid bak seg i prosjektet. Eldre deltakere og deltakere med manglende skolebakgrunn har også svakere norskprogresjon enn andre.

Forskjellene i norskprogresjon mellom de ulike utdannings-, alders- og tidskategoriene er likevel små. Den positive fortolkningen av dette er at programmene ser ut til å ha fanget opp en stor del av også de svakeste deltakerne i språkkopplæringen, ved hjelp av for eksempel egne alfabetiseringsklasser og spesielle tiltak for de eldste deltakerne. Samtidig er det en del unge, velutdannede deltakere som selv etter lang tids prosjektdeltakelse ikke har forbedret sine norskkunnskaper.

## Har deltakerne fått større sosiale nettverk?

Med sosialt nettverk menes våre relasjoner og bånd til andre mennesker, eller som Bø (1995) sier: «(...) det system av sosiale kontakter enkeltpersoner, grupper eller institusjoner samhandler med» (Bø 1995:164). Vi har små og store nettverk, bestående av svake og sterke nettverksbånd.

Ditt *primære nettverk* består av personer du har de nærmeste følelsesmessige og sosiale bånd til, det vil si et nettverk med sterke bånd. Det *sekundære nettverk* er personer du har et mer distansert forhold til. Det *tertiære nettverk* er personer du oppfatter som bekjente i periferien, forhold som ikke regnes som spesielt nære, det vil si et nettverk med svake bånd (Eng 1995:86). Kjernefamilien er et klassisk eksempel på et lite nettverk med sterke bånd, mens høyskoler og universiteter åpner for en rekke relasjoner og gir mange et stort nettverk, bestående av både sterke og svake bånd. Nettverksforskningen har tradisjonelt framhevet sterke bånd ut fra tanken om at en relasjon er mer å trakte etter desto sterkere, mer innholdsrik og flersidig (multipleks) den er, men Granovetter (1973) framhever også de svake bånd. De svake bånd åpner for omverdenen og kanaliserer informasjon (ledige jobber med mer) (Bø 1995).

Nyankomne flyktninger vil ved ankomst i en norsk kommune verken ha et sekundært eller tertiært nettverk. Med hensyn til det primære nettverket, vil noen av dem ha deler av dette nær seg, enten fordi de ankommer sammen med sin familie, er blitt familiegjenforent eller de har blitt bosatt i en kommune der deres slekt og/eller venner bor. Mange av de enslige nyankomne har imidlertid forlatt også sitt primære nettverk, og har verken svake eller sterke bånd til noen på sitt nye bosted. Generelt vet vi også at det har vært vanskelig for flyktninger og innvandrere å komme i kontakt med nordmenn og etablere et sosialt nettverk ut over egen etniske gruppe selv etter mange år i Norge. En levekårsundersøkelse Fafo gjennomførte blant flyktninger i Oslo i 1995 viste at 40 prosent av flyktningene ikke har hatt noen kontakt med en norsk venn det siste året, og færre enn en av tre treffer norske venner minst én gang i måneden. (Djuve og Hagen 1995) Samtidig framhever om lag 50 prosent av de spurte flyktningene i Fafos bosettingsundersøkelse fra 2000 (Djuve og Kavli 2000) at god kontakt med nordmenn og norske venner for barna er svært viktig for deres trivsel.

## Hvorfor er sosialt nettverk så viktig?

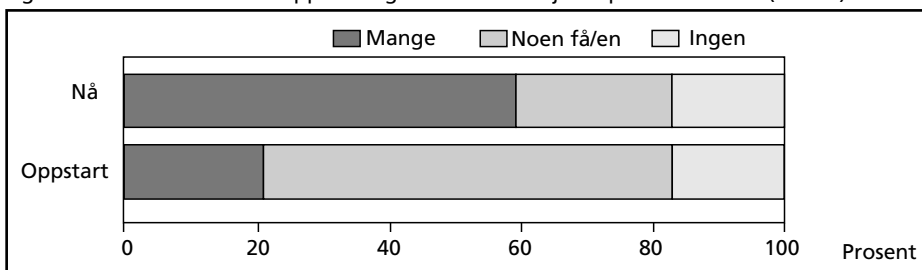
Et uttalt mål for forsøksprosjektene har vært å styrke muligheten for integrasjon også i den sosiale sfæren, blant annet gjennom å skape nettverk mellom de nyankomne og befolkningen for øvrig. Dette bygger på en antakelse om at et godt sosialt nettverk vil kunne medvirke til økt trivsel og bidra til at de får praktisert språket i større grad. Ifølge Djuve og Hagen (1995), kan ikke viktigheten av gode sosiale nettverk som kan formidle informasjon om, og fortolkninger av, et nytt og fremmed

samfunn, overvurderes. De peker blant annet på sammenhengen mellom eksisten- sen av et sosialt nettverk og flyktingers helsetilstand, og hevder at god helse er en forutsetning for gode levekår. Gjennom sosiale kontakter kan flyktningene også let- tere få tilgang på nyttig informasjon om det samfunnet de er blitt en del av, noe som blant annet kan gjøre det lettere å få innpass i arbeidsmarkedet. Ikke bare norske kontakter er verdifulle. Ifølge Djuve og Hagen (1995) vil også kontakten med egne landsmenn kunne ha betydning for integrering i det norske samfunnet. En veletablert flyktninggruppe med godt etablert nettverk seg imellom vil kunne hjelpe nykom- mere til rette, informere om det norske samfunnet og introdusere de nye medlem- mene til norske venner. På den annen side peker de på at slike tette nettverk også kan tenkes å ha en negativ effekt på kontakten mellom flyktinger og nordmenn, ved at et sterkt internt flyktningnettverk vil kunne redusere den enkeltes behov for å delta i det norske samfunnet.

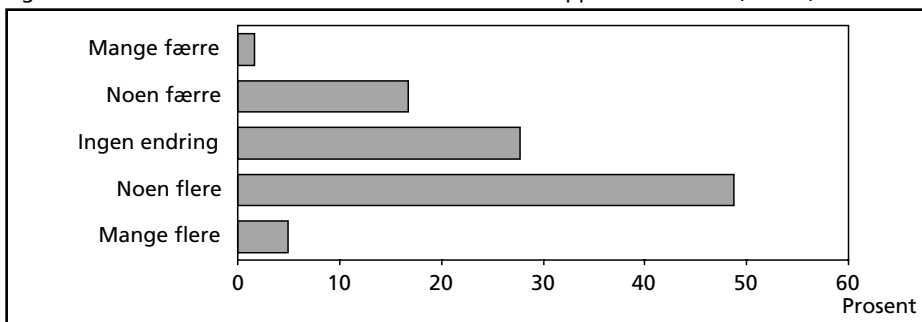
### Har deltakerne fått større sosialt nettverk?

Størrelsen på deltakernes primære sosiale nettverk har jevnt over økt betydelig fra oppstart til nå.<sup>15</sup> Tjuefem deltakere (21%) oppga at de hadde mange venner ved oppstart, 74 (62%) oppga at de hadde noen få venner og 20 (17%) at de ikke hadde

Figur 4.9 Antall venner ved oppstart og ved siste intervjuetidspunkt. Prosent. (N=119).



Figur 4.10 Andel som har fått flere/færre venner siden oppstart. Prosent. (N=119).



<sup>15</sup> I det følgende vil vi fokusere på de deltakerne som vi har opplysninger for på begge tidspunkt (N=119).

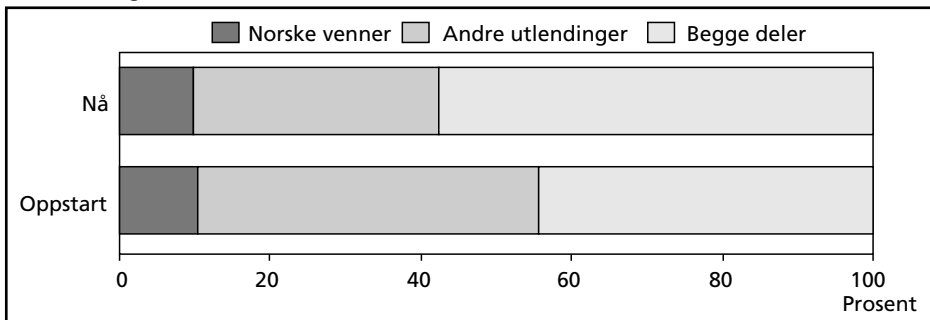
noen venner de traff utenom prosjektet. Ved siste intervju tidspunkt oppga 71 deltakere (60%) at de hadde mange venner, 28 (24%) at de hadde noen få venner og 20 (17%) at de ikke hadde noen venner her i Norge.

Som figur 4.10 viser har nesten halvparten (49 prosent) av de deltakerne som svarer på spørsmålet på begge tidspunkt (N=119) fått noen flere venner enn de hadde før, og fem prosent har fått mange flere. Hos nesten 30 prosent av deltakerne har det ikke skjedd noen endring med hensyn til hvor mange venner de har. I underkant av 20 prosent har fått færre venner enn de hadde ved oppstart.

Andelen som oppgir at de har bare norske venner holder seg rimelig stabil på rundt ti prosent av dem som svarer på spørsmålet før og nå. Andelen som svarer at vennene er andre utlendinger, har sunket fra 45 prosent til 33 prosent fra oppstart til nå. Det er gruppen som svarer at de har både norske og utenlandske venner som har økt med 13 prosent.

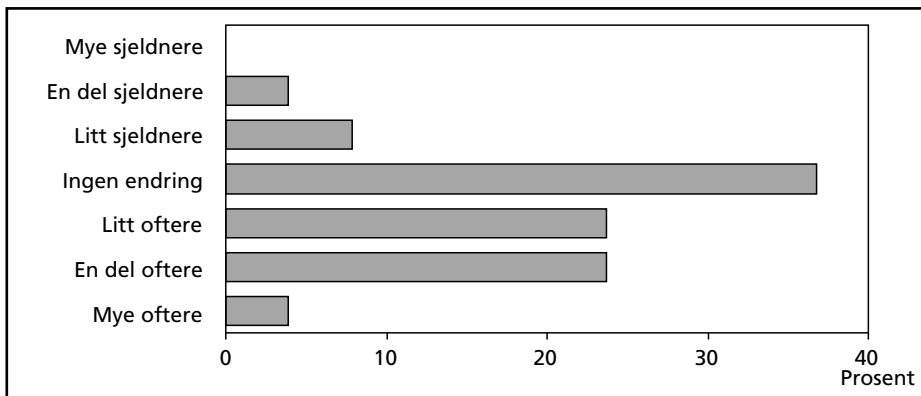
Et interessant spørsmål i denne forbindelse er hvor mange som har fått flere norske venner enn de hadde tidligere. Hvor mange norske venner de har fått eller eventuelt mistet, er noe vanskelig å besvare, da kategorien «begge deler» er en samlekategori som inneholder et ukjent antall nordmenn og andre utlendinger. Tallene våre viser at ingen av deltakerne som ved oppstart sa at de bare hadde norske venner, fremdeles har bare norske venner etter deltakelse i programmet. Det er da også rimelig at deltakerne får venner av andre nasjonaliteter enn norsk og sin egen siden de treffer mennesker med mange ulike nasjonaliteter på voksenopplæringen.

Figur 4.11 Andel norske og utenlandske ved oppstart og ved siste intervju tidspunkt. Prosent. (N=106 før og 113 nå).



En annen viktig faktor med hensyn til å avgjøre hvor sterke og aktive sosiale nettverk deltakerne har, er hvor ofte de treffer vennene sine.

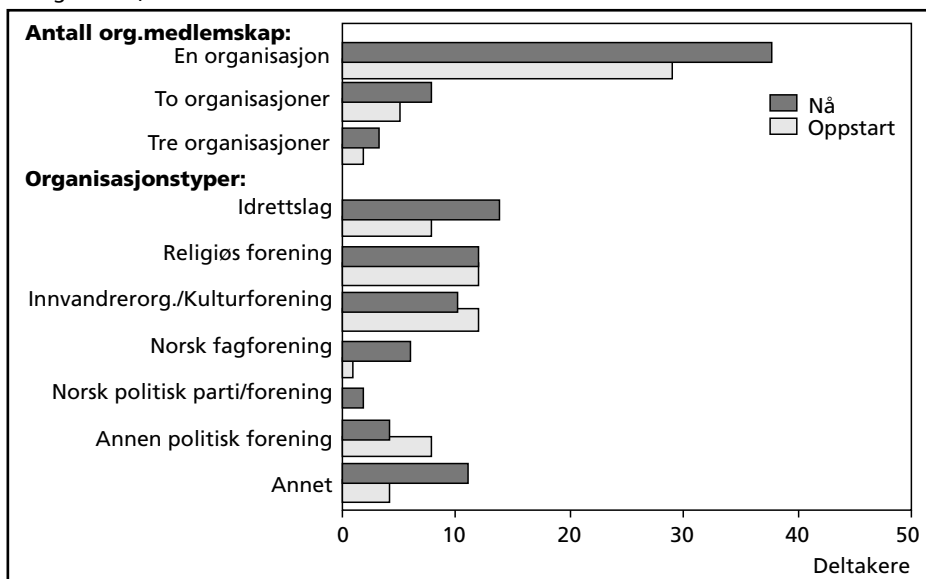
Figur 4.12 Hyppighet av vennekontakt ved oppstart og ved siste intervju tidspunkt. Prosent. (N=76).



Hele 88 prosent av deltakerne (N=76) treffer vennene sine like ofte eller enda oftere enn de gjorde før. Vi finner dermed at et flertall av deltakerne har styrket sine private sosiale nettverk etter å ha deltatt i introduksjonsprogrammene. Ser vi derimot på deltakernes organisasjonsdeltakelse, er den generelt svært lav.

Av figur 4.13 ser vi at det er små endringer i organisasjonsdeltakelse før og nå, både når det gjelder hvor mange organisasjonsmedlemskap deltakerne har og typer organisasjoner de er medlem av. Fra oppstart til prosjektslutt har antall deltakere som

Figur 4.13 Deltakernes organisasjonsaktivitet ved oppstart og ved siste intervju tidspunkt. (N=145 før og 147 nå).

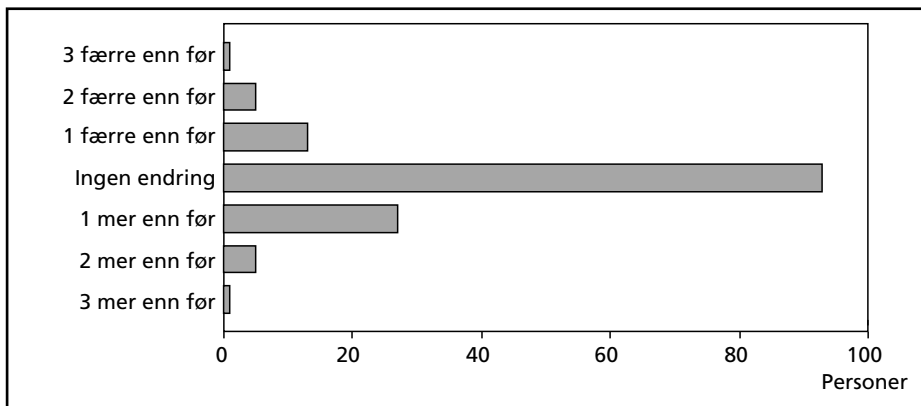


var medlem av en eller flere organisasjoner økt fra 36 til 49. De fleste av disse var medlem av kun én organisasjon. Tjueni deltakere var medlem av én organisasjon ved oppstart, mot 38 ved prosjektslutt. Ellers har antall deltakere som var/er medlem av to organisasjoner økt fra fem til åtte, og antall deltakere som er/var medlem i tre organisasjoner økt fra to til tre.

Deltakelse i introduksjonsprogram synes med andre ord ikke å ha medvirket til at organisasjonsgraden har økt i noen betydelig grad. Figuren viser imidlertid en svak økning blant dem som har blitt med i et idrettslag – fra åtte til 14 deltakere. Dette kan skyldes at flere prosjektledere anser det å knytte kontakt mellom idrettslag og deltakere som et prioritert middel for å få dem aktivt med i lokalmiljøet. Vi ser også at antall deltakere som er blitt medlem av en norsk fagforening har økt fra én til seks deltakere. Kun én av disse seks har lønnet arbeid ved siste intervju tidspunkt. Medlemskapet kan likevel tenkes å være et resultat av at deltakerne har hatt arbeidspraksis gjennom sin deltakelse i prosjektet. Det er ellers små endringer i før og nåsituasjonen. Nittitre av 145 deltakere er med i like mange (eller færre) organisasjoner som tidligere.

Trettititre deltakere har meldt seg inn i minst én ny organisasjon siden oppstart, og 19 av deltakerne har meldt seg ut av minst én av de organisasjonene de tidligere var medlem av.

Figur 4.14 Endring i antall organisasjonsmedlemskap fra oppstart til siste intervju tidspunkt. (N=145).

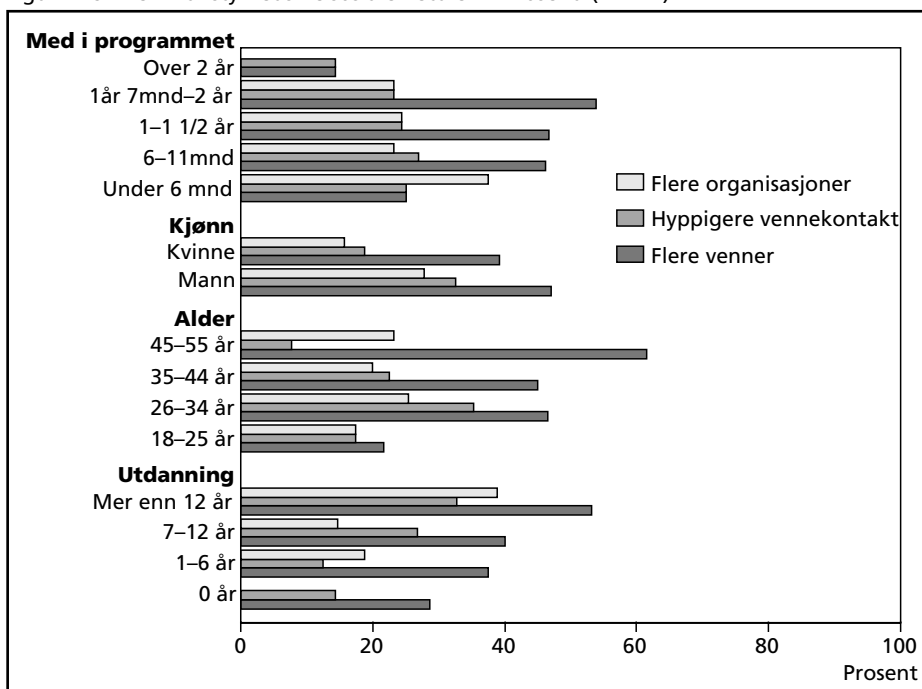


### Hvem har styrket sine sosiale nettverk?

Hvor lenge man har vært med i programmet ser ikke ut til å ha noen stor innvirkning på deltakernes sosiale nettverk. Vi finner en liten tendens til at andelen som har fått flere venner øker i takt med tid brukt i programmet. Andelen synker imidlertid sterkt igjen hos de deltakerne som har vært med i programmet i over to år.

Ikke overraskende synes menn å være noe høyere representert enn kvinner på alle tre nettverksmålene. De har flere organisasjonsmedlemskap, flere venner og hyppigere kontakt med dem, enn det kvinnene oppgir å ha. Andelen som oppgir å ha fått flere venner øker i takt med deltakernes alder. Andelen som oppgir å ha fått flere venner, hyppigere vennekontakt og flere organisasjonsmedlemskap stiger i takt med økende utdanningslengde.

Figur 4.15 Hvem har styrket sine sosiale nettverk? Prosent. (N=147).



### Konklusjon

Nesten halvparten av deltakerne oppgir å ha fått flere venner enn de hadde ved oppstart. Det må også nevnes at nærmere 30 prosent av deltakerne ikke har opplevd noen endring, og at nesten 20 prosent oppgir å ha fått færre venner siden oppstart. Andelen som er medlem i typiske norske organisasjoner er jevnt over svært lav hos deltakerne. Prosjektene har dermed i liten grad bidratt til å endre den lave organisasjonsgraden som tidligere undersøkelser (Djuve og Hagen 1995) har avdekket blant flyktninger og innvandrere. Det er spesielt deltakere med høy utdanning og menn som har etablert et større sosialt nettverk i løpet av kvalifiseringsperioden.



### 4.3 Hopning av levekårsforbedringer?

Innen levekårsforskningen snakker man gjerne om hopning av levekårsulemper. Med dette menes at det er en tendens til at personer som har en levekårsulempe også har andre levekårsulemper. Et typisk eksempel er at lav inntekt, dårlig bolig og helseproblemer gjerne opptrer sammen. Tilsvarende kan man tenke seg at det vil være en tendens til at også levekårsforbedringer opptrer i klynger. For å undersøke om det er de samme flyktningene som har oppnådd forbedringer på ulike levekårsområder, har vi laget en indeks basert på de ni indikatorene i tabell 4.2. Full skåre på indeksen er ni. Jo lavere skåre på indeksen, jo dårligere utbytte har deltakeren hatt av sin deltakelse i introduksjonsprogrammet.

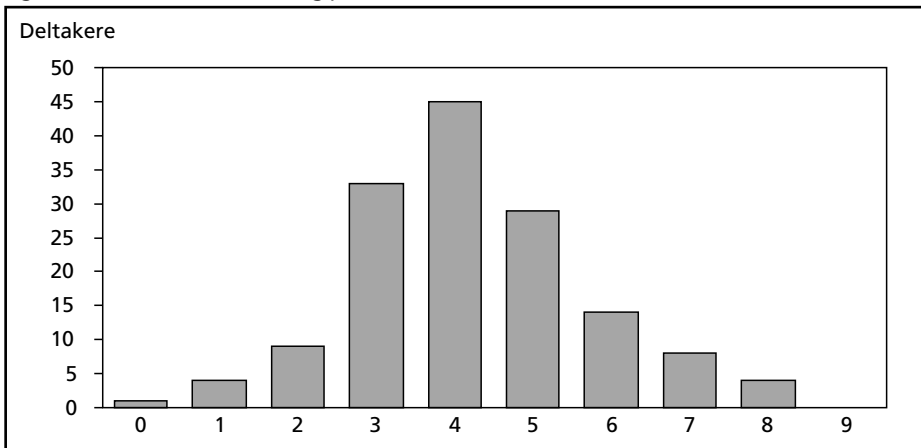
Tabell 4.2 Antall og prosent prosjektdeltakere som har oppnådd ulike levekårsforbedringer i løpet av prosjektdeltakelsen. (N=147).

Levekårsindikatorer	Antall	Prosentandel
1. Flere organisasjonsmedlemskap	33	22
2. Hyppigere vennekontakt	39	27
3. Har hatt kurs	43	29
4. I lønnet arbeid	44	30
5. Har fått flere venner	64	44
6. Har hatt samfunnskunnskap	88	60
7. Har hatt arbeidspraksis	101	69
8. Forbedring i lesekunnskaper	102	69
9. Forbedring i skrivekunnskaper	104	71

Figur 4.16 viser at ingen av deltakerne skårer ni på indeksen, men at maks skåre er åtte. Én deltaker får null treff. Det store flertallet (107 deltakere) har oppnådd fra tre til fem levekårsforbedringer. Dette tyder på at det ikke er noen sterk tendens til at levekårsforbedringene hoper seg. Siden fire av levekårsforbedringene er oppnådd av minst 60 prosent av deltakerne, må det nødvendigvis være en del deltakere som har oppnådd mer enn én levekårsforbedring.<sup>16</sup> Levekårsforbedringene er dermed spredd utover et stort antall deltakere, noe som også gjenspeiles i at det er få deltakere som har oppnådd færre enn tre levekårsforbedringer.

<sup>16</sup> Når 69 prosent har hatt arbeidspraksis og 71 prosent har forbedret skrivekunnskapene sine, vil den lavest mulige hopningen for disse to indikatorene være 40 prosent. Av de resterende 60 prosentene er det da 29 prosentpoeng som har hatt arbeidspraksis og 31 prosentpoeng som har bedret skrivekunnskapene. Den største mulige hopningen for disse to indikatorene vil være 69 prosent. Den sterkest mulige hopningen for alle indikatorene samlet ville være at 33 av deltakerne hadde oppnådd ni levekårsforbedringer. Det ville innebære at alle de 33 som har oppnådd flere organisasjonsmedlemskap også skårte på alle de andre indikatorene.

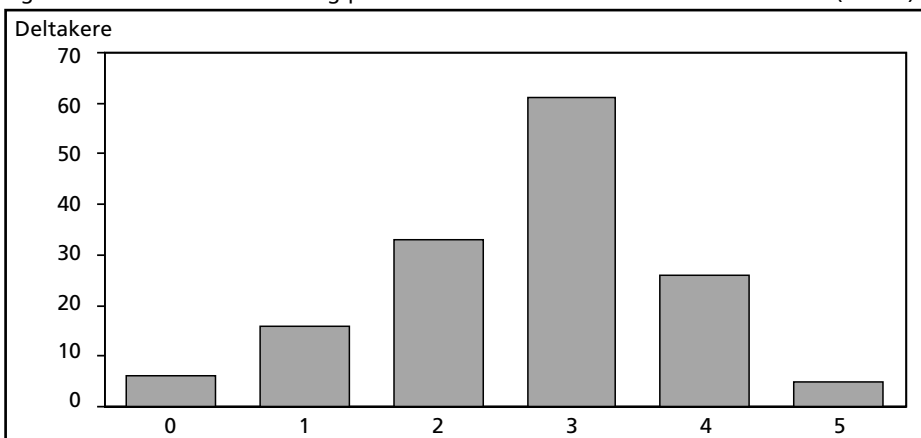
Figur 4.16 Deltakernes fordeling på suksessindeks. (N=147).



Det er stor forskjell på de ni indikatorene med hensyn til hva slags type ressurser de måler. De kan deles inn i to grupper; *arbeidsmarkedsorienterte* (har hatt kurs, er i lønnet arbeid, har hatt arbeidspraksis og har forbedret lese- og skrivekunnskapene sine) og *nettverksorienterte* (fått flere organisasjonsmedlemskap, hyppigere vennekontakt, flere venner og hatt samfunnskunnskap) indikatorer.

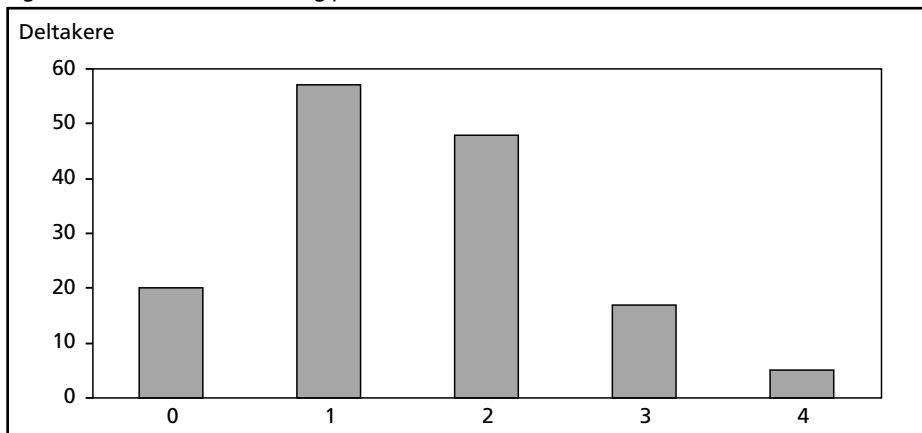
Av figur 4.17. ser vi at flertallet (61 deltakere) har tre av de arbeidsmarkedsorienterte indikatorene. Her er altså tendensen til hopning noe større enn når vi ser på alle indikatorene under ett. Det er ikke særlig overraskende, siden noen av indikatorene kan betraktes som forklaringsvariabler for andre (arbeidspraksis gir større sannsynlighet for å finne arbeid).

Figur 4.17 Deltakernes fordeling på de arbeidsmarkedsorienterte indikatorene. (N=147).



Tendensen til hopning er klart mindre for de nettverksorienterte indikatorene. Et flertall (77 deltakere) har null eller én av nettverksindikatorene, og bare 22 deltakere har tre eller fire indikatorene.

Figur 4.18 Deltakernes fordeling på de nettverksorienterte indikatorene. (N=147).



For å vurdere deltakernes utbytte av kvalifiseringsprosjektene, er det også viktig å undersøke om det er slik at noen deltakere er nettverksorienterte framfor arbeidsmarkedsorienterte og omvendt, eller om det er de samme deltakerne som skårer høyt på begge indikortypene. Vi kaller i det følgende deltakere med mer enn to arbeidsmarkedsorienterte indikatorene for *arbeidsmarkedsorienterte deltakere*, og de med mer enn to nettverksorienterte indikatorene for *nettverksorienterte deltakere*.

Tabell 4.3 viser at litt over halvparten av deltakerne faller inn under kategorien for kun arbeidsmarkedsorienterte deltakere, og bare litt over tre prosent er kun nettverksorienterte. Rundt tolv prosent av de 147 deltakerne faller inn under begge kategoriene, mens 34 prosent ikke faller inn under noen av dem. Det er bekymringsfullt at gruppen som verken er arbeidsmarkedsorientert eller nettverksorientert er såpass stor, og vi har derfor sett nærmere på hvem disse er.

Tabell 4.3 Er de arbeidsorienterte og de nettverksorienterte de samme deltakerne? (N=147).<sup>17</sup>

		Arbeidsmarkedsorienterte?	
		Nei	Ja
Nettverksorienterte?	Nei	34% (50)	51% (75)
	Ja	3,4% (5)	11,6% (17)

<sup>17</sup> Nettverksorienterte og arbeidsmarkedsorienterte deltakere i denne tabellen har mer enn 2 indikatorene innenfor henholdsvis nettverksorienterte og arbeidsmarkedsorienterte indikortyper.

## **Hvem er både nettverksorienterte og arbeidsmarkedsorienterte – og hvem er ingen av delene?**

Blant deltakerne som skårer høyt både på nettverksorienterte og arbeidsmarkedsorienterte indikatorer (N=17), finner vi et flertall deltakere med mer enn tolv års utdanning (65%). Ingen har null år med utdanning i denne gruppen. De fleste (70%) har vært med i programmet mellom ett og halvannet år. Syttisyv prosent av disse deltakerne er menn, og like mange er mellom 26 og 34 år gamle. Blant dem som er både nettverksorienterte og arbeidsmarkedsorienterte er det dermed en overhyppighet av unge, høyt utdannede, mannlige deltakere som har vært med i introduksjonsprogrammet en god stund.

Det er 50 deltakere som verken skårer høyt på nettverksorientering eller arbeidsmarkedsorientering. I denne gruppen er det betydelig vanskeligere å finne noen klare felles kjennetegn. Det er ikke slik at den utelukkende består av nye deltakere, lavt utdannede eller eldre. Kjønnssammensetningen avviker ikke fra utvalget totalt. Konklusjonen blir dermed at prosjektene mislykkes overfor en del deltakere, men at vi ikke finner noen tegn på at det er noen enhetlige grupper av deltakere som faller utenfor. En mulig forklaring kan være at noen av prosjektene har svakere resultater enn andre.

## **Konklusjon**

Så godt som alle deltakerne har fått sine levekår bedret i løpet av den tiden de har vært med i prosjektet. Syv av ti deltakere har hatt en språklig forbedring, og like mange har deltatt i arbeidspraksis. Nesten halvparten har fått flere venner. Målet om selvforsørgelse er likevel et stykke unna, bare om lag en tredel av deltakerne har fått lønnet arbeid.

Unge, høyt utdannede menn har hatt størst framgang målt ved både arbeidsorienterte og nettverksorienterte levekårsindikatorer. Samtidig er det rundt en tredel av deltakerne som har hatt liten framgang på begge områder. Vi finner ingen klare fellestrekk ved denne gruppen verken med hensyn til alder, utdanning, kjønn eller tid i programmet.

Vi har i dette kapitlet vært bevisste på å ikke omtale levekårsforbedringene som resultat av deltakelse i kvalifiseringsprosjektene. Det vi har studert er endring i løpet av tiden deltakerne har vært med. I hvilken grad endringene kan tilskrives de enkelte arbeidsmetodene som har vært prøvd ut i prosjektene, er tema for neste kapittel.

## 5 Hvorfor lykkes noen og andre ikke?

En tredel av deltakerne har fått lønnet arbeid i løpet av prosjektperioden. To tredeler har blitt bedre i norsk. I dette kapittelet skal vi forsøke å finne fram til forklaringer på hvorfor noen kommer i arbeid og andre ikke, og hva det er som gjør at noen har bedre norskprogresjon enn andre. Vårt viktigste anliggende er å etablere kunnskap om sammenhengen mellom arbeidsmetodene i prøveprosjektene og de gode resultatene en del av deltakerne har oppnådd.

For hver av arbeidsmetodene har vi undersøkt om yrkesdeltakelsen er høyere, norskprogresjonen bedre og fraværet lavere blant de deltakerne som har erfart metodene. Vi vet at det er en rekke andre forhold enn prosjektenes arbeidsmetoder som har betydning for deltakernes progresjon, jamfør analysemodellen i kapittel to. Vi har derfor også brukt analyseteknikker som gjør det mulig å kontrollere om de sammenhengene vi finner helt eller delvis skyldes andre forhold (for eksempel deltakernes alder og utdanning) enn de virkemidlene vi studerer effekten av.<sup>1</sup> Ett slikt forhold er hvor lenge deltakerne har vært med i programmene. Noen av deltakerne har vært med i kun et par måneder ved siste intervjutidspunkt, mens andre har vært med i over to år. Hvor lenge disse deltakerne har vært utsatt for et gitt virkemiddel, er dermed noe som vil kunne påvirke resultatene av analysene, og som vi derfor kontrollerer for.

I analysen vil vi benytte oss av tre datasett. Datasett 1 består av omfattende personlige intervjuer med 147 flyktninger samt deltakerinformasjonsskjemaer innsendt av prosjektlederne. Datasettet gir informasjon om flyktningenes utgangspunkt ved oppstart i prosjektet, om deres egne erfaringer fra prosjektene, og om deres progresjon i løpet av deltakelsen. Datasett 2 er etablert på grunnlag av de opplysningene prosjektene har rapportert om deltakerne. Dette datasettet inne-

<sup>1</sup> Vi vil først undersøke den bivariate sammenhengen mellom et enkelt virkemiddel og en enkel levekårsindikator. Ved å kjøre enkle *krystabeller* finner vi ut om det er noen signifikant forskjell mellom deltakere som har vært utsatt for et bestemt virkemiddel og deltakere som ikke har vært det. Ved hjelp av *regresjonsanalyser* kan vi i tillegg undersøke hvordan virkemidlene sammen kan forklare forbedring i norskkunnskaper og dessuten om det er andre faktorer enn virkemidlene som spiller inn. Kanskje finner vi ingen effekter av de virkemidlene vi inkluderer i regresjonsanalysen, men tvert imot at deltakernes kjønn, omsorgsansvar eller hvor lenge de har vært med i programmet «tar vekk» virkemidlenes effekt på språkforbedringsgraden. På denne måten får vi kontrollert for flere forhold i én og samme analyse. Når man legger til flere forklaringsvariabler i en regresjonsanalyse, kan man oppleve at den tilsynelatende effekten man først fant av et virkemiddel svekkes eller forsvinner helt.

holder informasjon om både personlige egenskaper hos 343 deltakere, og hvilke kvalifiseringstilbud de har fått. Datasett 3 består av informasjon fra kvalitative intervjuer med prosjektledere, Aetat, voksenopplæring og andre relevante samarbeidspartnere i de 16 prosjektkommunene. Intervjuene er gjort i to omganger for å få med endringer underveis. For en nærmere beskrivelse av datasettene, se vedlegg 2.

## **5.1 Har prøveprosjektenes arbeidsmetoder betydning for deltakernes integrering?**

I dette delkapittelet vil vi undersøke hvilken betydning arbeidsmetodene i prøveprosjektene har hatt for deltakernes integreringsprosess. For å måle integrering anvender vi noen av de mest sentrale levekårsindikatorerne som ble presentert i forrige kapittel. I tillegg har vi sett på virkemidlenes betydning for å motivere nyankomne flyktninger til å delta i kvalifisering, og betydningen for fravær fra kvalifiseringstilbudene.

### **Alternativ inntektssikring**

De aller fleste kommunene benytter seg av en kombinasjon av positive og negative økonomiske insentiver i sitt integreringsarbeid. Økonomisk insentivbruk er her forstått som bruk av motivasjonstilskudd, eller i det minste at deltakeren tjener på å delta i programmet kontra å gå på sosialhjelp, og at det trekkes i utbetalingen ved ugyldig fravær.

### **Forventet effekt av økonomiske insentiver**

Målet med disse økonomiske sanksjonene i form av motivasjonstilskudd og/eller trekk ved ugyldig fravær er først og fremst å motivere til økt deltakelse og mindre fravær. Dessuten er det et mål å gi deltakerne større mulighet til å ta ansvar for egen økonomi. Utbetaling av økonomisk støtte *uten* krav om motytelser kan ha en passiverende effekt. Målbare effekter av økt deltakelse i kvalifiseringstilbudet vil på sin side være større sannsynlighet for å komme ut i lønnet arbeid og forbedring av norskkunnskaper.

### **Hvordan måle effekt?**

Effekten av bruk av motivasjonstilskudd er målt ved å se på forskjellen mellom de prosjektene som gir 1000 kroner eller mer i måneden, og de som gir mindre. Trekk i utbetaling er målt ved om det trekkes ved ugyldig fravær eller ikke. Her har vi

ikke skilt mellom effekten av det å trekke mye eller lite. Vi undersøker hva slags effekt det å gi motivasjonstilskudd og det å trekke ved fravær har på oppmøteprosenten blant deltakerne i kommunen. Vi sammenlikner også den gruppen deltakere som har vært utsatt for både positive og negative økonomiske insentiver og den gruppen som ikke har det med henblikk på fraværet deres, sannsynligheten for å komme i arbeid og forbedring av norskkunnskaper. Vi har kontrollert for andre variabler som vi antar kan ha betydning for integreringsprosessen, slik som alder, kjønn, utdanning, etnisk tilhørighet og arbeidsledighetsnivået i kommunen.<sup>2</sup> Dette gjør vi for å undersøke om slike variabler har større betydning for fraværet enn bruken av de økonomiske insentivene vi forsøker å måle effekten av.

### **Effekt av bruk av økonomiske insentiver**

Det har generelt vært lite ugyldig fravær blant deltakerne. Kun 18 av 147 deltakere (12%) oppgir å ha hatt ugyldig fravær i løpet av kvalifiseringsperioden. Samtlige av disse kommer fra kommuner som praktiserer både positive og negative sanksjoner. Ifølge deltakerne selv er altså det illegitime fraværet lavt, men eksisterer også i kommuner som sanksjonerer. I kommuner som praktiserer trekk ved ugyldig fravær har hele 77 prosent (N=78) av deltakerne aldri hatt ugyldig fravær. Dette kan tale for at det å trekke ved ugyldig fravær er med på å redusere fraværet. I dette datamaterialet (datasett 1) finner vi imidlertid ingen statistisk sammenheng mellom insentivbruk og nivået på det ureglementerte fraværet.<sup>3</sup> En årsak til dette kan være at det er vanskelig å finne statistisk sikre utslag når det kun er 18 deltakere som har hatt ugyldig fravær.

Også de prosjektansatte rapporterer at det ugyldige fraværet er svært lavt: av totalt antall timer planlagt kvalifisering er det udokumenterte fraværet på 2,7 prosent (kvalifiseringsloggene, datasett 2). Det ugyldige fraværet som rapporteres fra prosjektansatte er ikke lavere i kommuner som praktiserer trekk ved udokumentert fravær. Derimot er det lovlige fraværet større i kommuner som ikke praktiserer trekk. Forskjellen er statistisk sikker også ved kontroll for andre forhold som kan tenkes å påvirke fraværet: alder, kjønn, utdanning, etnisitet og spesielle hindre for deltakelse.

<sup>2</sup> Når vi i analysene har kontrollert for etnisk tilhørighet, har vi tatt *de to største gruppene* i vårt datamateriale; irakere og somaliere, og sammenliknet disse med de resterende etniske gruppene i materialet. I den videre analysen kontrollerer vi derfor enkelte steder for effekten av det å være somalier kontra det å tilhøre en av de andre etniske gruppene og effekten av det å være iraker kontra det å tilhøre en av de andre etniske gruppene.

<sup>3</sup> Se regresjonsmodell A i vedlegg 4.

Tabell 5.1 Prosent deltakere som har kommet i arbeid, klart en norskttest samt gjennomsnittlig oppmøteprosent etter bruk av økonomiske insentiver. Tall i parentes betyr at forskjellen mellom de to gruppene som beskrives (Ja/Nei) ikke er signifikant. (N=343).

	Bruk av økonomiske insentiver					
	Brukes trekk?		Brukes motivasjonstilskudd?		Brukes både trekk og motivasjonstilskudd?	
	Ja	Nei	Over 1000 kr	Under 1000 kr	Ja	Nei
Andel i arbeid	(29)	(11)	19	37	(21)	(32)
Andel som har klart norskttest	(15)	(0)	(6)	(21)	(7)	(17)
Gjennomsnittlig oppmøte <sup>4</sup>	91	79	(88)	(91)	(90)	(89)
N	308	35	173	170	138	205

Praktiseringen av trekk ser altså ut til å virke positivt inn på oppmøteprosenten, men det er ikke de direkte økonomiske konsekvensene som er av betydning.<sup>5</sup> En mulig forklaring er at ordningen oppfattes som rettferdig av deltakerne, og at dette i seg selv er motiverende for oppmøtet. Alternativt kan det tenkes at de kommunene som praktiserer trekk også har en bedre kvalitet på kvalifiseringstilbudet, og at dette forklarer det større oppmøtet.

Vi finner også at andelen som har fått ordinært arbeid og andelen som har klart en norskttest er høyere i de kommunene som praktiserer trekk. Denne sammenhengen «forsvinner» når vi kontrollerer for andre forhold: det er utdanning, alder og bruk av andre virkemidler i prosjektene som ligger bak og påvirker yrkesdeltakelsen. Derimot finner vi at bruk av motivasjonstilskudd på mer enn 1000 kroner svekker sannsynligheten for å komme i arbeid. Dette gjelder også etter kontroll for andre sentrale forhold som kan antas å påvirke yrkesdeltakelsen. En mulig forklaring kan være at den noe romsligere økonomien gjør at deltakerne får lite økonomisk uttelling for å bli yrkesaktive.

Prosjektlederne mener i hovedsak at det generelt er lite fravær blant deltakerne, og at dette tyder på at koblingen mellom deltakelse og utbetaling av økonomisk støtte har bidratt til større oppmøte. Flere oppgir at fraværproblemet i hovedsak er knyttet til noen få gjengangere, som ikke lar seg påvirke verken av trekk eller motivasjonstilskudd. Samtidig poengteres det at det er vanskelig å avgjøre hva som forklarer det gode oppmøtet – pengene eller kvaliteten på kvalifiseringstilbudet. Lærerne ved voksenopplæringen er mer usikre i sine svar på spørs-

<sup>4</sup> Gjennomførte kvalifiseringstimer i prosent av planlagte kvalifiseringstimer.

<sup>5</sup> Se regresjonsmodell J i vedlegg 4



Tabell 5.2 Resultater av regresjonsanalyse: effekter av økonomiske insentiver.

	Bruk av økonomiske insentiver		
	Trekk ved ugyldig fravær	Motivasjonstilskudd over 1000 kroner	Både trekk og motivasjonstilskudd
Sannsynligheten for å komme i arbeid	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Sannsynlighet for språklig progresjon	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Frammøte	<b>Positiv effekt</b>	Ingen effekt	Ingen effekt

målet. De fleste heller i retning av at det ikke er noen betydelig forskjell på prosjektelevene og de andre når det gjelder fravær. Enkelte steder har ikke lærerne full oversikt over hvem som er prosjektelever og vanlige elever, slik at en sammenlikning av disse gruppene blir umulig. I en kommune mener representanten fra voksenopplæringen at prosjektelevene faktisk har *mer* fravær enn de øvrige deltakerne. Dette forklares ved at kombinasjonen norskopplæring og arbeidspraksis stresser deltakerne. De skulker norskopplæringen for å orke eller rekke arbeidspraksisen og omvendt.

### Hvor stort må trekket være?

Det er vanskelig å avgjøre hvor stort trekket må være for å oppnå effekt. De fleste vil trolig tenke seg om flere ganger før de tar en ekstra fridag hvis resultatet er halvert månedslønn. Det er likevel lite rimelig å trekke mer enn én dagslønn for én dags fravær. Det er med andre ord grenser for hvor streng straffen kan gjøres. Samtidig er det her snakk om personer som lever økonomisk marginalt. Med en månedsinntekt på 8500 kroner skal det ikke store trekk til før det merkes.<sup>6</sup>

Ytterligere et poeng i forhold til diskusjonen rundt hvor stort trekket eventuelt må være er hva, eller snarere hvem, prosjektdeltakerne sammenlikner seg med. En av deltakerne hadde følgende reaksjon på at han ble trukket nesten 1000 kroner på siste utbetaling: «*Ja, ja – nå får jeg like mye som de andre (de som går på sosialhjelp)*». Hans holdning var relativ, i den forstand at han vurderte «straffen» i forhold til hvordan det stilte ham økonomisk sammenliknet med andre i tilnærmet samme situasjon. Kanskje virker trekket mindre avskrekkende i kommuner som i utgangspunktet gir motivasjonstilskudd – dersom det kun er motivasjonstilskuddet som trekkes, blir resultatet uansett ikke dårligere enn det som gjelder for flyktninger på sosialhjelp. Prosjektet og deltakerne eksisterer ikke isolert fra hva

<sup>6</sup> Alle deltakerne i alle kommuner får ikke utbetalt 8500 kroner. Summen er et eksempel fra en av kommunene vi har besøkt.

som ellers tilbys flyktninger og innvandrere i kommunen, og effekten av den modellen for alternativ inntektssikring som er valgt, kan være avhengig av om den gjelder alle eller bare noen utvalgte.

### **Deltakernes reaksjoner på kravet om deltakelse**

Rundt 80 prosent av deltakerne oppgir at de kjenner til reglene for trekk ved fravær, og 75 prosent mener at koblingen mellom deltakelse i introduksjonsprogrammet og utbetalingen av økonomisk støtte er rettferdig. Litt færre enn fem prosent ville ikke svare på spørsmålet. Drøye 20 prosent av de intervjuede deltakerne mener ordningen er urettferdig, men bare halvparten av disse oppgir at de selv har hatt ugyldig fravær. Begrunnelsene de gir tyder på at misnøyen i hovedsak *ikke* retter seg mot selve prinsippet om motytelse, men snarere mot måten regelverket iverksettes på eller innholdet i programmet. En deltaker begrunner sin kritikk med at det er lite rimelig å forvente fullt oppmøte på kurs som er av liten eller ingen nytte. En annen mener det er urettferdig at prosjektet trekker en halv dagslønn for en times fravær, men at systemet ellers er riktig og rettferdig. Dette er poeng som går igjen også i andre svar. I tillegg er det flere svar som illustrerer at deltakerne ikke har god nok oversikt over hva som er gjeldende regelverk, for eksempel kvinnen som var hjemme fra skolen fordi hun var syk, men ikke syntes det var så alvorlig at hun burde bry en lege med det. Dette skjedde i et prosjekt hvor det kreves legeattest også for fravær kortere enn tre dager. Da hun etter noen dager ble frisk, men manglet legeattest, ble resultatet trekk i utbetalingene. Kvinnen opplevde det som urettferdig – hun hadde jo faktisk vært syk.

### **Konklusjon**

Det udokumenterte fraværet fra prosjektene har gjennomgående vært lavt. Vi finner ikke effekter av økonomisk insentivbruk på omfanget av udokumentert fravær. Derimot er det samlede fraværet (dokumentert og udokumentert) større i prosjekter som ikke praktiserer trekk ved ugyldig fravær. Oppslutningen om ordningen er stor blant deltakerne, men det er noe misnøye med at den til tider har vært urettferdig praktisert. De prosjektansatte er av den oppfatning at koblingen mellom deltakelse i kvalifisering og utbetaling av økonomisk støtte gjør det lettere å motivere de flyktningene som måtte ha motforestillinger mot å delta i kvalifiseringstiltak. De prosjektansattes vurderinger er imidlertid en usikker datakilde på dette punktet.

### **Ett kontaktpunkt – tett oppfølging**

Med *ett kontaktpunkt* forstår vi her at det skal finnes én kontaktperson eller ett kontaktkontor som deltakerne blir tildelt og kjenner til. Kontaktpunktet kan være

forskjellig for ulike deltakere i samme kommune, på samme måte som kontaktpersonen kan være det. Samtlige av de 16 prosjektkommunene har organisert seg slik at deltakerne har ett kontaktpunkt. I analysen vil det derfor ikke gi noen mening å måle effekten av dette virkemiddelet.

Det er mer varierende i hvilken grad kommunene har bedrevet *tett oppfølging* av deltakerne. Tett oppfølging er her målt på to måter: Oppfølging1: at deltakerne har én eller to klart definerte kontaktpersoner som ikke har ansvar for mer enn 30 personer hver.<sup>7</sup> De skal bedrive systematisk oppfølging på arbeidsplassen og også systematisk revidering av individuelle kvalifiseringsplaner. Det andre målet, oppfølging2, er definert som at (betydelig) økonomisk trekk ikke iverksettes uten at deltakeren varsles og følges opp personlig av sin kontaktperson først.

### **Forventet effekt av tett oppfølging**

Det ligger en forventning om at det å etablere et tillitsforhold til hjelpeapparatet gjennom én eller noen få konkrete personer vil ha en positiv og motiverende effekt på den enkelte deltaker. Dette i motsetning til et system hvor flyktingene selv må finne fram i et komplekst hjelpeapparat og forholde seg til en rekke ulike personer og systemer. Man kan tenke seg at det kan hjelpe deltakerne til å konsentrere seg om den kvalifiseringen de skal holde på med heller enn å bruke mye tid og konsentrasjon på å finne fram i et ukjent byråkratisk system. Tanken er både at dette vil gjøre kvalifiseringstilbudet mer effektivt og bedre individuelt tilpasset, samtidig som det virker motiverende for den enkelte deltaker at det finnes noen i det ellers anonyme hjelpeapparatet som kjenner deres historie, og som er tilgjengelige. Slik sett kan tett oppfølging av deltakere tenkes å ha positive effekter på både trivsel og motivasjon for deltakelse, og gjennom dette igjen ha en positiv effekt på samtlige av våre levekårsindikatorer fra kapittel fire. Tett oppfølging gjør også at eventuelle problemer som oppstår underveis i kvalifiseringsløpet fanges opp på et tidlig tidspunkt. Dermed får kontaktpersonen mulighet til å gjøre noe med problemene før de har fått store konsekvenser for deltakelsen i kvalifiseringstilbudet. En del prosjektledere peker også på at en annen mulig effekt av tett oppfølging av deltakerne er at terskelen for skulk legges høyere. Tett og nær kontakt mellom deltaker og kontaktperson gjør det vanskeligere og mer ubehagelig for deltakerne å «lure» prosjektleder. Enkelte lærere ved voksenopplæringen mener også at det er tett oppfølging av prosjektdeltakerne som gjør at fraværet blant disse er lavere enn blant de øvrige elevene.

<sup>7</sup> Grensen er her satt til 30 deltakere per kontaktperson ut fra en vurdering av svarene fra de kvalitative prosjektlederintervjuene våre. Her kom det fram at det ble vurdert som lite hensiktsmessig at en kontaktperson skulle ha oppfølgingsansvar for mer enn 30 deltakere.

### Hvordan måle effekt av tett oppfølging?

For å måle effekt av tett oppfølging har vi først sett på dem som utsettes for tett oppfølging i en streng forstand (oppfølging1 som definert over), og sammenliknet dem med de andre i forhold til oppmøte, å ha fått arbeid, å ha hatt språklig progresjon (målt ved sannsynligheten for å bestå en norsktest og forbedre sine skrivekunnskaper), og å ha styrket sitt sosiale nettverk (målt ved flere organisasjonsmedlemskap, flere venner og hyppigere vennekontakt). Dette er gjort med utgangspunkt i dataene fra intervjuene med deltakere og prosjektledere. Vi har deretter sett nærmere på et viktig aspekt ved tett oppfølging, varsling før trekk (oppfølging2), og studert forskjellen mellom dem som utsettes for virkemiddelet og dem som ikke gjør det når det gjelder sannsynligheten deres for å komme ut i lønnet arbeid og bestå en norsktest i løpet av programmet. Disse analysene er gjort med utgangspunkt i data innhentet fra prosjektansatte (datasett 2).

### Effekter av tett oppfølging

Tett oppfølging virker positivt inn på flere deler av integreringsarbeidet. For det første har denne arbeidsmetoden positiv innvirkning på deltakernes sosiale nettverk. Det er flere deltakere i gruppen som har vært utsatt for tett oppfølging som har blitt medlem av flere organisasjoner enn i gruppen som ikke har vært utsatt for dette virkemiddelet. Nesten 40 prosent av dem som har hatt tett oppfølging har blitt medlem av flere organisasjoner (N=48), mot 15 prosent av dem som ikke

Tabell 5.3 Andel deltakere som har fått tett oppfølging og som har flere organisasjonsmedlemskap, flere venner, kommet i arbeid, klart norsktest og gjennomsnittlig oppmøte, etter hvorvidt de har fått tett oppfølging.

	Tett oppfølging			
	Forhåndsvarsling av trekk		Samlemål på tett oppfølging <sup>8</sup>	
	Ja	Nei	Ja	Nei
Andel med flere organisasjonsmedlemskap*	36	20	38	15
Andel med flere venner*	49	39	56	37
Andel i arbeid**	35	26	30	27
Andel som har klart norsktest**	28	7	22	9
Gjennomsnittlig oppmøte**	91	91	89	91

\*N=147

\*\*N=343

<sup>8</sup> Samlemålet på tett oppfølging er operasjonalisert som at deltakeren må ha én eller to klart definerte kontaktpersoner som ikke har ansvar for mer enn 30 personer hver. De skal bedrive systematisk oppfølging på arbeidsplassen og også systematisk revidering av handlingsplaner.

har hatt tett oppfølging (N=99). Det samme gjelder for andelen deltakere som oppgir å ha fått flere venner. Flertallet (56%) av dem som har hatt tett oppfølging (N=48) har fått flere venner, mot 37 prosent i den gruppen som ikke har hatt tett oppfølging (N=99).

For det andre finner vi at både yrkesdeltakelse og andel som har bestått en norsktest i løpet av prosjektet er høyere der tett oppfølging målt ved varsling før trekk har vært praktisert. Denne sammenhengen er statistisk sikker også etter kontroll for andre relevante kjennetegn ved både deltakere og kvalifiseringstilbud.<sup>9</sup> Vi finner også at det er flere blant dem som har fått tett oppfølging (målt med vårt samlemål) som har bestått en norsktest.<sup>10</sup> Videre finner vi en effekt av tett oppfølging på sannsynligheten for å få flere venner.<sup>11</sup> Vi finner imidlertid ingen statistisk sikker sammenheng mellom tett oppfølging og lite ugyldig fravær.

Et annet viktig funn i denne forbindelsen er at over 90 prosent av deltakerne i intervjuene oppgir at de følte at de generelt ble møtt med respekt av personer i det hjelpeapparatet de forholdt seg til. Dette er svært positivt for prosjektenes del. At deltakerne opplevde å bli møtt med respekt, kan tolkes som at etableringen av en relasjon mellom én eller noen få personer i det offentlige hjelpeapparatet og den enkelte deltaker i programmet har vært positivt for kvaliteten på kvalifiseringsarbeidet.

Tabell 5.4 Resultater av regresjonsanalyse. Effekter av tett oppfølging.<sup>12</sup>

	Tett oppfølging	
	Forhåndsvarsling av trekk	Samlemål på tett oppfølging <sup>13</sup>
Sannsynlighet for å komme i arbeid	<b>Positiv effekt</b>	
Sannsynlighet for språklig progresjon	<b>Positiv effekt</b>	<b>Positiv effekt</b>
Sannsynlighet for å styrke sosialt nettverk		<b>Positiv effekt</b>
Sannsynlighet for mindre fravær		Ingen effekt

<sup>9</sup> Se regresjonsmodell B og C i vedlegg 4.

<sup>10</sup> Se regresjonsmodell D i vedlegg 4.

<sup>11</sup> Se regresjonsmodell E i vedlegg 4.

<sup>12</sup> De grå feltene i tabellen indikerer at sammenhengen mellom virkemiddelet og den aktuelle avhengige variabelen ikke har stått i sentrum for vår analyse.

<sup>13</sup> Samlemålet på tett oppfølging er operasjonalisert som at deltakeren må ha én eller to klart definerede kontaktpersoner som ikke har ansvar for mer enn 30 personer hver. De skal bedrive systematisk oppfølging på arbeidsplassen og også systematisk revidering av handlingsplaner.

## **Konklusjon**

Vi finner at tett oppfølging, brukt på riktig måte, skaper et tillitsforhold mellom deltaker og kontaktperson, og at det virker positivt inn på sannsynligheten for at deltakerne får jobb, blir bedre i norsk og får styrket sitt sosiale nettverk. Oppfølgingen kan likevel, som vi har sett i visse tilfeller, bli for tett og da heller virke mot sin hensikt.

Å gi deltakerne tett oppfølging på en skikkelig måte krever stor faglig kompetanse. Det er ikke slik at oppfølgingen av deltakerne må følge et definert og formelt sett av regler for å bli definert som god. Det kan likevel være en god ide å etablere og prøve ut strukturer som det er mulig å konkretisere tilstrekkelig til at arbeidsmetodene både kan evalueres og formidles til andre, eksempelvis nyansatte i prosjektet. Det kan også være hensiktsmessig å ha et bevisst forhold til hvor mange deltakere det er mulig å følge opp på en god måte. I flere av prøveprosjektene tøyser de ansatte strikken langt, fordi oppfølgingsansvaret stadig utvides med én eller to deltakere til.

## **Et heldagstilbud med krav til innhold**

Prøveprosjektene skulle i utgangspunktet bestå av tiltak som samlet gir et heldagstilbud fem dager i uken. Norskopplæring kombinert med arbeidspraksis skulle inngå i kvalifiseringsopplegget. Langt fra alle prosjektene har maktet å etablere et heldagstilbud i betydningen minimum 30 timers aktivitetssuke til deltakerne sine. Det er stor variasjon med hensyn til antall timer som tilbys og kvaliteten på tilbudet så vel innad i kommunene som kommunene imellom.

## **Forventet effekt av heldagstilbud**

Bak ligger en forventning om at kvalifiseringen vil være mer effektiv og gi raskere resultater hvis tilbudet er intensivt. Dette bygger på erfaringer blant annet fra USA, Sverige og Nederland, hvor man har prøvet ut tilsvarende opplegg med full arbeidsuke i introduksjonsprogram. Dette viste seg å forhindre passivisering og redusere utviklingen av psykiske lidelser, det virket motiverende og gjorde språkopplæringen mer effektiv (Djuve og Pettersen 1997).

## **Hvordan måle effekt?**

Vi har sett på hvorvidt heldagstilbud, målt ved om deltakerne har fått mer eller mindre enn 30 timers kvalifiseringstilbud i uken, har betydning for resultatene av kvalifiseringsarbeidet. I tillegg har vi sett på innholdet i det tilbudet som gis, og undersøkt betydningen av antall norsktimer og arbeidspraksis.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Når vi her snakker om arbeidspraksis, refererer vi til alle former for praksis; språkpraksis, arbeidspraksis i regi av Aetat, kommunal praksis, utplassering på arbeidsverksteder etc.

### Effekt av heldagstilbud

Vi finner ingen effekt av hvorvidt det tilbys mer eller mindre enn 30 timers kvalifisering, verken på andelen deltakere som kommer i arbeid, eller på andelen som består en norsktest. Samlet antall norsktimer påvirker imidlertid sannsynligheten for å bestå en norskprøve. Vi finner dessuten at de som har vært i arbeidspraksis har større sannsynlighet for å komme i arbeid.

Tabell 5.5 Andel som er i arbeid eller har bestått en norsktest, etter hvorvidt de har vært i arbeidspraksis (minst 80 timer). (N=149).

	Har hatt arbeidspraksis	
	Ja	Nei
Andel i arbeid	41	21
Andel som har bestått en norsktest	17	11

Tabell 5.5 viser at 41 prosent av de deltakerne som har hatt mer enn 80 timers<sup>15</sup> arbeidspraksis, har fått ordinært arbeid (hel eller deltid) i løpet av eller etter prosjektdeltakelsen. Tilsvarende andel for dem som har hatt mindre enn 80 timers arbeidspraksis er på 21 prosent. Det å ha arbeidspraksis viser seg å ha en statistisk sikker effekt på sannsynligheten for å komme i arbeid, også når vi kontrollerer for tid i prosjektet og andre relevante kjennetegn ved deltakerne.<sup>16</sup>

Vi finner videre en tendens til at de som har vært i arbeidspraksis har større sannsynlighet for å bestå en norsktest, selv om denne sammenhengen ikke er statistisk sikker.<sup>17</sup> Flere av lærerne som følger opp på språkpraksisplassene melder at de opplever at elevene blir mer motiverte for å lære norsk og at de i større grad engasjerer seg og legger premisser enn ved ren klasseromsundervisning.

En kunne ha tenkt seg at arbeidspraksis også ville ha betydning for flyktningenes sosiale integrering. Vi finner imidlertid ingen statistisk sammenheng mellom det å ha arbeidspraksis og sannsynligheten for å få flere venner.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Valget av inndeling i mer eller mindre enn 80 timers arbeidspraksis er gjort fordi det ser ut til å gå en nedre grense for utbytte av arbeidspraksis rundt 80 timer. (I regresjonsanalyse gir denne inndelingen statistisk sikrere utslag enn både ved inndeling i minst 70 timer og minst 90 timer.)

<sup>16</sup> Se regresjonsmodell B i vedlegg 4.

<sup>17</sup> Se regresjonsmodell C i vedlegg 4.

<sup>18</sup> Se regresjonsmodell E i vedlegg 4.

## **Konklusjon**

Vi finner ingen statistisk målbar sammenheng mellom det å ha et heldagstilbud og sannsynlighet for å komme i arbeid eller bestå en norskttest. En mulig forklaring på at vi ikke finner noen effekt av heldagstilbud, kan være at antall timer aktivitet per uke i seg selv ikke sier noe om kvaliteten på tilbudet som gis. Vi har grunn til å tro at en del prosjekter fyller opp med mindre relevante aktiviteter i et forsøk på å fylle tidskvoten. I et slikt perspektiv vil 15 timer aktiviteter per uke av god kvalitet kunne være et vel så godt tilbud som 30 timer med mindre relevante aktiviteter. I denne evalueringen har det imidlertid ikke vært rom for en inngående kvalitetsvurdering av hvert enkelt element i kvalifiseringstilbudet. Derimot har vi sett på omfanget av enkelte elementer i tilbudet, og funnet at det å ha arbeidspraksis påvirker sannsynligheten for å få arbeid. Vi finner også at samlet antall norsktimer har betydning for sannsynligheten for å bestå en norskprøve.

## **Brukermedvirkning og ansvar for egen økonomi**

Her måler vi bruken av individuelle kvalifiseringsplaner ved å se på antallet deltakere som har kjennskap til at det er utarbeidet en individuell kvalifiseringsplan for dem, og sammenlikner dem med deltakere som ikke gjør det. Kun 57 prosent av deltakerne oppgir i intervjuene at de kjenner til at det er utarbeidet noen individuell kvalifiseringsplan for dem. Prosentandelen varierer fra 30 til 90 prosent i ulike kommuner. Vi har også målt betydningen av at deltakerne får beholde styringen over eget kvalifiseringsløp og egen økonomi ved å se nærmere på effekten av at deltakerne selv er med å bestemme hvilken arbeidspraksis de skal ha, om de fører timelister selv og om de betaler regninger til faste utgifter (strøm, telefon etc) selv. Hele 73 prosent av dem som har hatt arbeidspraksis har selv vært med å bestemme hvor de ville arbeide. I tolv av 16 kommuner betaler deltakerne de faste utgiftene sine selv, og i ti kommuner fører de timelister selv.

## **Forventet effekt av brukermidvirkning og ansvar for egen økonomi**

Tanken med individuelle kvalifiseringsplaner er at deltakerne selv skal formidle sine ønsker, mål og behov, og at dette tas hensyn til når det avgjøres hva slags kvalifiseringstilbud deltakeren skal få. Bak dette ligger en antakelse om at kvalifiseringsarbeidet blir mer målrettet og strukturert ved bruk av kvalifiseringsplaner, i tillegg til at det kan ha en ansvarliggjørende effekt på både deltakeren og prosjektet. Dessuten vil det ha mye å si for kontinuiteten i kvalifiseringsarbeidet i kommunen at kvalifiseringsarbeidet er dokumentert helt ned på individnivå. Det vil for eksempel være svært vanskelig å ta over etter en prosjektleder som har alle kvalifiseringsplanene inne i hodet heller enn nedskrevet på papir. Det vil selvsagt være mulig å bedrive kvalifiseringsarbeid av god kvalitet også uten bruk av skriftlige kvalifiseringsplaner.



Andre «ansvarliggjørende»<sup>19</sup> elementer som brukes i flere av prosjektene er å la deltakerne selv få bestemme praksisplass, selv få betale sine faste utgifter og selv ha ansvar for å føre timelister. Når deltakerne får være med på å bestemme innholdet i kvalifiseringen og beholder ansvaret for egen kvalifisering, vil en forventet konsekvens være at deltakerne blir mer engasjerte og motiverte. Dette er igjen faktorer som vi tenker oss vil kunne slå ut på fraværstatistikken.

### **Hvordan måle effekt?**

Effekten av bruk av individuelle kvalifiseringsplaner er målt ved å se på forskjellen i ugyldig fravær mellom deltakere som kjenner til at det er laget en kvalifiseringsplan for dem og de som ikke kjenner til en slik plan. Videre har vi undersøkt om det er forskjeller i oppmøte avhengig av om deltakerne fører timelister selv, samt om de opplever at de har fått være med på å avgjøre hvilken praksisplass de skulle ha. I denne analysen er det kontrollert for forhold som kan tenkes å «ta vekk» noe av effekten av virkemidlene i analysen; grad av trivsel, mulige helseproblemer som kan hindre deltakelse i programmet, om deltakeren er kvinne med barn under ti år, utdanningsnivå og alder.

Vi har også undersøkt om de deltakerne som betaler regninger selv har større sannsynlighet for å komme i lønnet arbeid enn andre deltakere. I analysen er det kontrollert for mulige effekter av deltakernes utdanningsnivå, alder, kjønn, etnisitet (om man er somalier eller ikke), om de har barn under ti år, om de var gode i norsk ved oppstart i introduksjonsprogrammet, om de har bestått en norsktest, om de har hatt arbeidspraksis eller ei, summen av antall timer arbeidspraksis de har hatt og grad av arbeidsledighet i kommunene de kommer fra.<sup>20</sup>

### **Effekter av brukermedvirkning og ansvar for egen økonomi**

Prosjekter som overlater til deltakerne å betale regninger har en høyere andel deltakere som får ordinært arbeid, og en høyere andel som klarer en norsktest. Funnene er gyldige også etter kontroll for øvrige forhold vi vet påvirker yrkesdeltakelse og norskprogresjon.

<sup>19</sup> Bruken av begrepet «ansvarliggjørende» kan være nokså misvisende. Det er jo ikke slik at deltakerne i utgangspunktet er uansvarlige. Problemet er snarere at det ordinære kvalifiseringsarbeidet i Norge har hatt en tendens til å overta styringen og ansvaret for flyktningenes kvalifiseringsløp. «Virkemiddelet» å la deltakerne betale regningene selv kan like gjerne omtales som å la flyktningene beholde ansvaret for egen økonomi. Siden begrepet «ansvarliggjøring» brukes av en rekke av prosjektene, har vi likevel gjengitt det her – men med et stort forbehold.

<sup>20</sup> Når vi i analysene har kontrollert for etnisk tilhørighet, har vi tatt *de to største gruppene* i vårt datamateriale, irakere og somaliere, og sammenliknet disse med de resterende etniske gruppene i materialet. I den videre analysen kontrollerer vi derfor enkelte steder for effekten av det å være somalier kontra det å tilhøre en av de andre etniske gruppene, og effekten av det å være iraker kontra det å tilhøre en av de andre etniske gruppene.

Tabell 5.6 Andel deltakere som har fått handlingsplan endret underveis og/eller betaler regninger selv, og som har kommet i arbeid og bestått en norskprøve, etter brukermedvirkning og styring over egen økonomi. (N=137).

	Handlingsplan endret underveis?		Betaler regninger selv?	
	Ja	Nei	Ja	Nei
Andel i arbeid	28	28	30	22
Andel som har bestått norsktest	18	07	16	06

Tabell 5.7 Resultater av regresjonsanalyse. Effekter av brukermedvirkning og ansvar for egen økonomi.<sup>21</sup>

	Effekt av brukermedvirkning og ansvar for egen økonomi			
	Kjenner til individuell kvalifiseringsplan	Bestemmer arbeidspraksis selv	Fører timelister selv	Betaler regninger selv
Sannsynlighet for å komme i arbeid				<b>Positiv effekt</b>
Oppmøte	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	

Vi finner også at prosjekter som har hatt et aktivt forhold til handlingsplanene, målt ved at disse er endret underveis, har en høyere andel deltakere som har bestått en norsktest.

Vi finner ikke statistisk sikre effekter i de analysene som er gjort med utgangspunkt i intervjuene med deltakerne. Dette kan ha sammenheng med at de forventede effektene av brukermedvirkning, økt motivasjon og bedre selvfølelse, er vanskelige å måle kvantitativt. Ettersom deltakerne har vært med i programmet så vidt forskjellige tidsperioder og vi har fulgt dem over såpass kort tid, er det ikke uventet at slike indirekte effekter er lite synlige. Antall intervjuede deltakere er dessuten såpass få at det skal nokså solide utslag til for at en sammenheng skal være statistisk sikker.

### Individuelt tilpassede opplegg?

Åtti prosent av deltakerne rapporterer at undervisning og aktiviteter de har deltatt i har vært tilpasset deres spesielle behov og ønsker. På den andre siden oppgir nesten 20 prosent av deltakerne at programmet var dårligere enn de hadde forventet. Dette begrunnes ofte med at opplegget de har blitt tilbudt er for dårlig tilpasset de ønsker og behov de hadde på forhånd. En del klager over for dårlig

<sup>21</sup> De grå feltene i tabellen indikerer at sammenhengen mellom virkemiddelet og den aktuelle avhengige variabelen ikke har stått i sentrum for vår analyse.

kurstilbud gjennom prosjektet, og at det er for lite penger til å kunne tilby et skikkelig opplegg. Klager som går igjen er at det er for mye skole og for lite arbeidspraksis. Mange trodde at de gjennom deltakelse i prosjektet skulle få seg fast jobb. Dette har ført til store skuffelser for flere av deltakerne, da de mener at de har blitt holdt for narr, blitt utnyttet som billig arbeidskraft og fått unyttige praksisplasser. Enkelte ytrer misnøye med at aldersgrupper blandes i prosjektet, og mener at utbyttet hadde vært bedre dersom deltakerne kunne grupperes mer etter individuelle egenskaper som alder og kunnskapsnivå. Flertallet av deltakerne er likevel svært fornøyd med tilbudet og er overrasket over hvor mye de faktisk har lært.

### **Konklusjon**

Til tross for at prosjektlederne hevder at det utarbeides individuelle kvalifiseringsplaner for prosjektdeltakerne, finner vi at bare snaut seks av ti deltakere kjenner til at det er utarbeidet en slik plan for dem. Den store variasjonen mellom prosjektene både i utforming og bruk av individuelle kvalifiseringsplaner har gjort at det er svært vanskelig å vurdere effekten av dem. Vi finner ingen målbare forskjeller i integrering mellom deltakere som ifølge prosjektenes rapporteringer har hatt en kvalifiseringsplan, og deltakere som ikke har hatt en slik plan. Det er viktig å understreke at dette *ikke* betyr at det har lite for seg å skrive slike planer, bare at vi ikke har kunnet måle det kvantitativt.

Deltakere i prosjekter som har latt dem beholde ansvaret for egen økonomi, målt ved å betale regninger selv, har større sannsynlighet for å finne arbeid. Vi finner derimot ingen *målbar effekt* av det å bestemme arbeidspraksis eller det å føre timelister selv, verken på sannsynligheten for å få arbeid eller bedret oppmøte.

### **Sosialt nettverk og bruk av frivillige**

Prøveprosjektene har i varierende grad iverksatt tiltak for å styrke deltakernes sosiale nettverk. Eksempler på slike tiltak er tilbud om venne/fadderfamilier og/eller formidling av fritidsaktiviteter. De fleste prosjektene har formidlet deltakere enten til det regulære fritidstilbudet i kommunen, eller til fritidsaktiviteter knyttet til deltakerens egen etniske gruppe. Dette har som regel skjedd på flyktningenes initiativ, men rundt en tredel av prosjektene har også tatt eget initiativ til å organisere fritidsaktiviteter. Kun fire kommuner har hatt ordninger med fadderfamilier eller flyktningguider.

### **Forventet effekt av satsing på nettverksbygging**

Antakelsen er at deltakere som kommer fra kommuner hvor prosjektet har tatt aktivt ansvar for formidling og/eller igangsetting av sosiale aktiviteter, lettere kommer i kontakt med flere mennesker enn deltakere fra kommuner hvor dette ikke

blir så høyt prioritert. Muligheten for å få nye venner, finne seg en jobb og praktisere språket vil således kunne øke. Vi antar videre at deltakere som har en norsk person eller familie til å guide seg rundt i nærmiljøet, lettere vil kunne komme i kontakt med nordmenn, og dermed lære seg det norske språket hurtigere og få nettverk som gjør det lettere å komme i arbeid.

### **Hvordan måle effekt?**

I analysen vil vi undersøke om det er en sammenheng mellom prosjektenes satsing på nettverksbygging i generell forstand, og sannsynligheten for å få flere venner, bli medlem av flere organisasjoner, treffe vennene sine hyppigere, få lønnet arbeid og forbedrede norskkunnskaper.

Videre undersøker vi om det er en sammenheng mellom bruk av fadderordning og sannsynligheten for å forbedre språkkunnskapene sine, og sannsynligheten for å komme i arbeid i løpet av eller etter programmet. Er det forskjeller mellom dem som kommer fra et prosjekt med fadderordning og de øvrige deltakerne her?

I analysene har vi også kontrollert for andre forhold som kan spille inn på deltakernes utvikling av sosiale nettverk; kjønn, utdanningsnivå, alder, det å være kvinne med barn under ti år, hvor god deltakeren var i norsk ved oppstart i programmet og om deltakeren har deltatt på arbeidspraksis eller kurs i løpet av kvalifiseringsperioden.

### **Effekt av satsing på nettverksbygging**

Prosjektenes satsing på nettverksbygging virker positivt inn på deltakernes sosiale nettverk gjennom at det øker sannsynligheten for at deltakerne blir med i flere organisasjoner. Av deltakere i prosjekt hvor nettverksbygging har vært prioritert (N=63), har 33 prosent blitt medlem av flere organisasjoner, mens blant deltakere som har deltatt i prosjekt hvor nettverksbygging ikke har vært prioritert (N=84), er det bare 14 prosent som har blitt medlem av flere organisasjoner. Det er også en tendens til at deltakere i prosjekter som har prioritert nettverksbygging har fått flere venner i løpet av prosjektperioden enn andre.

Vi finner ingen statistisk sikker sammenheng mellom bruk av fadderordning eller nettverksbygging og sannsynligheten for at deltakerne kommer i arbeid eller forbedrer språkkunnskapene sine. Riktignok er det flere som har bestått en norsktest i de kommunene som har brukt fadderordning og nettverksbygging, men det viser seg at det er andre kjennetegn ved kvalifiseringsarbeidet i disse kommunene som ligger bak disse resultatene.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Se regresjonsmodell B, E, F, G, H og I i vedlegg 4.

Tabell 5.8 Prosent deltakere som har kommet i arbeid, klart en norsktest, fått flere venner og flere organisasjonsmedlemskap, etter om de har hatt fadderfamilie og etter satsing på nettverksbygging. Tall i parentes betyr at forskjellen mellom de to gruppene som beskrives (Ja/nei) ikke er signifikant.

	Sosialt nettverk			
	Fadderfamilier		Satsing på nettverksbygging <sup>23</sup>	
	Ja	Nei	Ja	Nei
Prosent i arbeid*	(33)	(26)	(30)	(26)
Prosent som har klart norsktest*	(23)	(9)	(18)	(9)
Prosent som har fått flere venner**	54	40	48	41
Andel som har flere organisasjonsmedlemskap**	36	18	33	14

\*N=304

\*\*N=147

Tabell 5.9 Resultater av regresjonsanalyse. Effekter av aktiv satsing på nettverksbygging.\*

	Sosialt nettverk	
	Bruk av fadderfamilier	Satsing på nettverksbygging**
Sannsynlighet for å komme i arbeid	Ingen effekt	Ingen effekt
Sannsynlighet for språklig progresjon		Ingen effekt
Sannsynlighet for å styrke sosialt nettverk		<b>Positiv effekt</b>

\* De grå feltene i tabellen indikerer at sammenhengen mellom virkemiddelet og den aktuelle avhengige variabelen ikke har stått i sentrum for vår analyse.

\*\* Nettverksbygging er her operasjonalisert ved at prosjektet må ha en ordning med venne/fadderfamilier og/eller ta eget initiativ til å organisere fritidsaktiviteter. I tillegg må prosjektet formidle fritidstilbud både til det regulære fritidstilbudet i kommunen og til egen etnisk gruppe.

Mangel på målbare effekter på sannsynligheten for å komme i arbeid eller for å bli bedre i norsk, betyr ikke det samme som at prosjektene ikke har bidratt til å styrke deltakernes følelse av å bli sosialt integrert i samfunnet. Flere deltakere framhever at det er takket være prosjektet de har blitt kjent med en rekke nye mennesker gjennom skole og jobb. Ved å lære seg språket, komme i praksis og treffe nordmenn og folk med annen etnisk opprinnelse jevnlig, får de en større kontaktflate og en følelse av å bli kjent med Norge fra innsiden. De skjønner kort og

<sup>23</sup> Nettverksbygging er her operasjonalisert ved at prosjektet må ha en ordning med venne/fadderfamilier og/eller ta eget initiativ til å organisere fritidsaktiviteter. I tillegg må prosjektet formidle fritidstilbud både til det regulære fritidstilbudet i kommunen og til egen etnisk gruppe.

godt mer av hvordan det norske systemet fungerer. Det er likevel viktig å presisere at det er selve kvalifiseringstilbudet med norsk, praksis og kurs de vektlegger som sentralt for at de har forbedret sin evne til å ta større del i samfunnet, og ikke de konkrete sosiale tiltakene prosjektene har igangsatt eller formidlet til deltakerne.

### **Konklusjon**

Satsing på nettverksbygging har en positiv innvirkning på deltakernes sannsynlighet for å bli medlem av flere organisasjoner. Vi finner ingen statistisk sammenheng mellom prosjektene bruk av fadderordning eller satsing på nettverksbygging og sannsynligheten for at deltakerne kommer i arbeid eller forbedrer sine språkkunnskaper.

At vi finner så få klare effekter av satsing på nettverksbygging, er kanskje ikke overraskende, ettersom dette har vært et nokså sporadisk benyttet virkemiddel i prøveprosjektene. Et flertall av prosjektene har formidlet kontakt mellom deltakerne og fritidsaktiviteter i kommunen, men kun fire prosjekter har hatt tilbud om fadderfamilier eller flyktningsguider. Kun syv av de 16 prosjektene oppfyller vårt krav til satsing på nettverksbygging. Selv innad i kommuner som har benyttet slike virkemidler flittig, for eksempel Bærum og flyktningsguideprosjektet der, har kun et fåtall av deltakerne vi har intervjuet fra denne kommunen selv benyttet seg av dette virkemiddelet. Det er dermed ikke så uventet at det er vanskelig å spore noen klare effekter av dette på individnivå.

### **Prosjektet og «de andre» – samarbeidsrelasjoner**

Vi skal her se på prosjektene samarbeidsrelasjoner til Aetat og voksenopplæringen. Som vi så i kapittel tre er det stor variasjon mellom prosjektene med hensyn til hvor godt samarbeidet har fungert.

### **Forventet effekt av godt etatssamarbeid**

Det er grunn til å anta at et godt samarbeid mellom prosjektet og de nært involverte etatene, da spesielt voksenopplæringen og Aetat, vil kunne virke positivt inn på det kvalifiseringstilbudet deltakerne får. Slik sett tenker vi oss at i kommuner hvor samarbeidet mellom Aetat og prosjektet defineres som godt av begge parter, vil andelen som har hatt arbeidspraksis være større enn i kommuner hvor samarbeidet fungerer dårligere, og sannsynligheten for å få arbeid vil være større.<sup>24</sup> På samme måte tenker vi oss at der samarbeidet mellom prosjektet og voksenopplæringen defineres som godt av begge parter, vil sannsynligheten for å få et godt norsktilbud og derigjennom bedre norskkunnskaper øke.

<sup>24</sup> Det må presiseres at arbeidspraksis i våre analyser også kan være språkpraksis i regi av voksenopplæringen eller annen kommunal praksis som ligger utenfor Aetats ansvarsområde.

### Hvordan måle effekt?

Vi vil her måle effekt av godt samarbeid mellom prosjektet og henholdsvis Aetat og voksenopplæringen. Dette gjør vi ved å sammenlikne deltakernes sannsynlighet for å komme i arbeid og forbedre sine skrivekunnskaper i prosjekter hvor samarbeidet defineres som godt av begge parter, og i prosjekter hvor samarbeidet ikke defineres som godt. I analysene kontrollerer vi for andre sentrale forhold som vi antar kan virke inn på deltakernes sannsynlighet for å få arbeid eller bedre sine norsksferdigheter; alder, utdanningsnivå, det å være kvinne med barn under ti år, språknivå ved oppstart i programmet og tid de har vært med i programmet.

### Effekt av godt samarbeid mellom prosjektet, Aetat og voksenopplæringen

Som forventet finner vi at prosjektenes samarbeid med Aetat og voksenopplæringen synes å påvirke det tilbudet deltakerne får. Andelen deltakere som har hatt kurs og/eller arbeidspraksis er markert høyere der hvor samarbeidet mellom prosjekt og voksenopplæringen defineres som godt av begge parter. Et godt samarbeid mellom Aetat og prosjektet synes imidlertid ikke å ha samme betydning for om deltakerne har fått arbeidspraksis og kurs eller ikke. Derimot finner vi at flere deltakere er kommet ut i arbeid fra prosjekter hvor samarbeidet mellom disse to aktørene har vært godt.<sup>25</sup>

Tabell 5.10 Andel deltakere som har kommet i arbeid, klart en norskttest, hatt samfunnskunnskap, hatt arbeidspraksis og hatt kurs, etter prosjektets samarbeidsrelasjon med henholdsvis voksenopplæringen og Aetat. Tall i parentes betyr at forskjellen mellom de to gruppene som beskrives (Ja/Nei) ikke er signifikant.

	Samarbeid mellom prosjekt, voksenopplæringen og Aetat			
	Godt samarbeid mellom prosjekt og voksenopplæringen		Godt samarbeid mellom prosjekt og Aetat	
	Ja	Nei	Ja	Nei
Andel i arbeid*	(30)	(24)	31	26
Andel som har klart norskttest*	(15)	(10)	(3)	(20)
Andel som har hatt arbeidspraksis**	78	56	70	68
Andel som har hatt kurs**	21	41	37	28

\*N=304

\*\*N=147

<sup>25</sup> Se regresjonsmodell B i vedlegg 4.

Godt samarbeid kan blant annet innebære at Aetat bistår med å finne praksisplaser til deltakerne. Godt samarbeid med Aetat har likevel betydning utover dette.<sup>26</sup> En mulig forklaring kan være at godt samarbeid med Aetat også innebærer formidling av ordinært arbeid, eventuelt at praksisplassene Aetat formidler i gjennomsnitt er mer relevante enn dem prosjektene finner fram til på egen hånd.

Tabell 5.11 Resultater av regresjonsanalyse; Effekter av godt samarbeid mellom prosjektet, Aetat og voksenopplæringen<sup>27</sup>

	Samarbeid mellom prosjekt, voksenopplæringen og Aetat	
	Godt samarbeid mellom prosjekt og voksenopplæringen	Godt samarbeid mellom prosjekt og Aetat
Sannsynlighet for å komme i arbeid	Ingen effekt	<b>Positiv effekt</b>
Sannsynlighet for språklig progresjon	Ingen effekt	

Vi finner ingen effekt av positivt samarbeid mellom prosjekt og voksenopplæringen og sannsynligheten for å få språklig progresjon i løpet av programmet.<sup>28</sup> Vi finner imidlertid en ikke statistisk sikker tendens til at sannsynligheten for å bestå en norsktest er lavere der samarbeidet med Aetat er godt.<sup>29</sup> Dette kan ha sammenheng med at deltakere i noen tilfeller formidles så tidlig – kanskje for tidlig – over i arbeid at de ikke rekker å gjennomføre en norsktest.

## Konklusjon

Flere deltakere kommer i arbeid i de kommunene samarbeidet mellom prosjekt og Aetat karakteriseres som godt av begge parter. Vi finner ikke at positivt samarbeid mellom prosjektet og voksenopplæringen har noe å si for sannsynligheten for å bestå en norsktest, noe som trolig avspeiler at norskopplæringen kan være av god kvalitet selv om samarbeidet ikke fungerer tilfredsstillende.

<sup>26</sup> Effekten av godt samarbeid med Aetat er statistisk signifikant også etter kontroll for bruk av praksisplass.

<sup>27</sup> De grå feltene i tabellen indikerer at sammenhengen mellom virkemiddelet og den aktuelle avhengige variabelen ikke har stått i sentrum for vår analyse.

<sup>28</sup> Se regresjonsmodell G i vedlegg 4.

<sup>29</sup> Se regresjonsmodell C i vedlegg 4.



## Kombinasjonen av virkemidler

Så langt har vi studert effekten av ett og ett virkemiddel. Flere som har prøvd ut liknende arbeidsmetoder tidligere har imidlertid understreket betydningen av kombinasjonen av virkemidler, og at effekten av de ulike virkemidlene er betinget av at de brukes sammen med visse andre virkemidler (Djuve og Pettersen 1997). Et eksempel på dette er vårt funn om at bruk av økonomiske sanksjoner alene ikke har effekt på yrkesdeltakelse, kun i kombinasjon med tett oppfølging. Med kun 16 prosjektkommuner er det vanskelig å finne statistisk sikre resultater om betydningen av alle ulike kombinasjoner av virkemidlene. Det er likevel interessant å undersøke om prosjekter som har iverksatt mange av de arbeidsmetodene som skulle prøves ut, kan vise til bedre resultater for deltakerne enn prosjekter med færre iverksettinger.

Det viser seg at i de prosjektene som har iverksatt mange virkemidler er det en større andel av deltakerne som er kommet i arbeid, jamfør tabell 5.12. Dette kan tyde på at kombinasjonen av virkemidler er viktig – på den annen side er det jo større sjanse for å ha brukt minst ett effektivt virkemiddel jo flere virkemidler de har brukt.

Sammenhengen mellom antall virkemidler i prosjektet og deltakernes norskprogresjon er mindre entydig. Riktignok er andelen som har bestått en norsktest høyest i prosjektene som har brukt flest virkemidler, men den er samtidig lavest i de prosjektene som har brukt nest mest virkemidler.<sup>30</sup> Det er heller ingen klar sammenheng mellom oppmøteprosent og antall virkemidler som er brukt.

Tabell 5.12 Prosent deltakere i arbeid, prosent deltakere som har bestått en norsktest og prosent oppmøte, etter antall virkemidler som er brukt i prosjektet.

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

<sup>30</sup> Det er grunn til å minne om at våre funn her er gjort på grunnlag av prosjektenes rapportering. Dersom noen av kommunene har gjennomgående mangelfull utfylling av deltakernes resultater på norsktester, vil dette kunne slå sterkt ut i denne analysen. Siden denne utfyllingen krever kommunikasjon med voksenopplæringen, er det grunn til å tro at utfyllingen av norskresultater er mindre nøyaktig enn utfyllingen av hvorvidt deltakerne er i ordinært arbeid.

Konklusjonen blir at prosjekter som har tatt i bruk mange av virkemidlene har betydelig større suksess med å få deltakerne ut i arbeid enn kommuner som har brukt færre virkemidler. Norskprogresjonen er mindre påvirket. En mulig forklaring er at norskundervisningen kan fungere bra uavhengig av prosjektet, men at for å komme ut i arbeid er det behov for noe mer.

## 5.2 Andre faktorer som forklarer forskjeller i levekårsindikatorene

I tillegg til å undersøke effekten av de ulike virkemidlene som skulle testes i prøveprosjektene, har vi i samtlige av regresjonsanalysene også kontrollert for effekten av andre forhold som kan spille inn, som kjennetegn ved individene (kjønn, alder, utdanning, helseproblemer etc) og spesielle forhold i prosjektkommunene (for eksempel arbeidsledighet). Et av hovedspørsmålene her er om kjennetegn ved individene eller kommunene «tar vekk» noe av effekten av prosjektmodellen eller kan forklare mer enn virkemidlene alene. Tabell 5.13 gir en oversikt over hvilke effekter disse kontrollvariablene har hatt på levekårsindikatorene.

Tabell 5.13 Effekt av kontrollvariabler på sannsynlighet for arbeid, språkprogresjon og styrking av sosialt nettverk<sup>31</sup>

Kontrollvariabler	Levekårsindikatorer		
	Sannsynlighet for arbeid	Sannsynlighet for språkprogresjon	Sannsynlighet for styrket sosialt nettverk
Lang tid i programmet	<b>Positiv effekt</b>	<b>Positiv effekt</b>	
Kvinne	Ingen effekt	<b>Negativ effekt</b>	
Behandlet (oversatt/ godkjent) dokument		<b>Positiv effekt</b>	
Gode skrivekunnskaper i norsk ved oppstart	Ingen effekt	+ / -	
Omsorgsansvar	(Positiv effekt)	Ingen effekt	Ingen effekt
Alder	<b>Negativ effekt</b>	<b>Positiv effekt</b>	(Positiv effekt)
Utdanning	<b>Positiv effekt</b>	(Positiv effekt)	(Positiv effekt)
Høy arbeidsledighet i kommunen	<b>Negativ effekt</b>		
Antall år i Norge	Ingen effekt	<b>Positiv effekt</b>	

<sup>31</sup> De grå feltene i tabellen indikerer at den aktuelle kontrollvariablen ikke er blitt brukt i effektanalysen av denne avhengige variabelen. Parentesene betyr at det er en tendens i denne retning, men den er ikke signifikant på femprosentnivå.

Det er rimelig å anta at man må ha vært med i programmet en viss tid for å oppnå en positiv effekt av de tiltakene en har deltatt i. Når vi har inkludert *tid i programmet* som en kontrollvariabel i analysene våre, finner vi at jo lengre tid en deltaker er med i programmet, jo større er sannsynligheten både for språklig forbedring og for overgang til ordinært arbeid.

Antall år i Norge slår ikke ut i større sannsynlighet verken for å finne arbeid eller bli bedre i norsk. Dette er kanskje overraskende, siden en skulle tro at de som har vært lenge i landet vil ha et bedre utgangspunkt. På den andre siden kan det virke nedbrytende å ha gått lenge uten å få et skikkelig kvalifiseringstilbud. Dermed kan de positive effektene av å ha noe mer kunnskap om landet oppveies av de negative effektene av passivisering og frustrasjon over ikke å komme videre i integreringsprosessen.

Ettersom en stor andel av de kvinnelige deltakerne våre kommer fra områder der det er vanlig at kvinner holder en noe lavere profil i det offentlige rom enn mennene, er det rimelig å forvente at det er menn som skårer høyest på indikatorene som inngår i analysen. Vi har derfor kontrollert for effekten av *kjønn* i de fleste av analysene, og finner at kvinner har mindre sannsynlighet for å bestå en norsktest i løpet av programmet enn menn.<sup>32</sup> Ellers har ikke kjønn statistisk sikker sammenheng med noen av «suksessindikatorerne», det vil si de forholdene vi søker å forklare. Dette er en indikasjon på at programmene har vært godt tilrettelagt og gitt et likeverdig tilbud til kvinner og menn. *Norsk kunnskaper* målt ved å ha bestått en norsktest i løpet av kurset viser seg å styrke sannsynligheten for å komme i lønnet arbeid. Vi finner også en tendens til at de som var gode i norsk ved kursstart, har noe lettere for å komme i arbeid enn de som var mindre gode, men dette funnet er ikke statistisk sikkert.<sup>33</sup> Det er også fordelaktig å være god i norsk ved prosjektstart for sannsynligheten for å bestå en norsktest.<sup>34</sup> Som vist i tabell 5.13 finner vi samtidig at det å være god i norsk ved oppstart i programmet svekker sannsynligheten for å forbedre skrivekunnskapene sine.<sup>35</sup> En mulig forklaring på dette kan være at terskelen for forbedring av skrivekunnskaper er høyere dersom du allerede er god i norsk skriftlig ved oppstart i programmet.

Vi finner en svak tendens til at det å ha *barn under elleve år* virker positivt inn på sannsynligheten for å komme i arbeid. Dette kan ha flere forklaringer. Det å ha barn kan tenkes å ha en motiverende effekt på foreldrene. Har man mange å brødfø, vil også behovet for lønnet arbeid og inntekt være større. Samtidig er det

<sup>32</sup> Se regresjonsmodell D i vedlegg 4.

<sup>33</sup> Se regresjonsmodell B i vedlegg 4.

<sup>34</sup> Se regresjonsmodell C og D i vedlegg 4.

<sup>35</sup> Se regresjonsmodell G i vedlegg 4.

å ha små barn ofte trukket fram som et hinder for deltakelse i kvalifiseringsprogram, både fordi det ofte har manglet tilbud om barnetilsyn og fordi kvinner av ulike grunner har opplevd det som lite ønskelig å overlate omsorgen for små barn til andre (se f.eks Djuve og Pettersen 1998, Kavli 2001). Det at vi ikke finner forskjeller mellom mannlige og kvinnelige prosjektdeltakeres yrkesaktivitet, kan tyde på at prosjektene har klart å finne tilfredsstillende barnepass for deltakerne.<sup>36</sup>

For øvrig er det en sterk sammenheng mellom *alder* og yrkesaktivitet. Sannsynligheten for å få arbeid synker jo eldre deltakerne er.<sup>37</sup> Sannsynligheten for å få flere venner ser derimot ut til å styrkes i takt med stigende alder. Jo eldre man er, jo høyere er sannsynligheten for å få flere venner ved deltakelse i introduksjonsprogram.<sup>38</sup> En forklaring kan være at de yngre generelt har færre problemer med å finne venner og derfor hadde flere venner enn de eldste ved oppstart, slik at terskelen for å få enda flere er høyere enn for dem som i utgangspunktet hadde få venner.

Deltakere med middels lang utdanning (tilsvarende videregående skole) har større sannsynlighet for å komme i arbeid enn de som har kortere eller lengre utdanning. Samtidig ser vi en tendens til at de høyest utdannede stiller sterkere enn de lavere utdannede når det gjelder sannsynligheten for å bestå en norskttest i løpet av programmet. Dette kan ha sammenheng med at de med høyest utdanning har mer erfaring i å sitte på skolebenken enn de andre, og at de dermed er mer vant til å tilegne seg teoretisk kunnskap. Dessuten har de høyt utdannede gjerne lært et annet fremmedspråk før og har således lettere for å tilegne seg enda et nytt språk. Sannsynligheten for å bli med i flere organisasjoner ser også ut til å styrkes i takt med høyere utdanning.

Ikke uventet slår også grad av arbeidsledighet i kommunen deltakeren kommer fra, ut på sannsynligheten for å komme i arbeid. Dersom arbeidsledigheten i kommunen er lav, er sannsynligheten for å få arbeid større enn dersom ledigheten er høy.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Se regresjonsmodell B i vedlegg 4.

<sup>37</sup> Se regresjonsmodell B i vedlegg 4.

<sup>38</sup> Se regresjonsmodell E i vedlegg 4.

<sup>39</sup> Se regresjonsmodell K i vedlegg 4.

## 5.3 Hva virker – og hva virker ikke?

Vi har i dette kapittelet analysert prøveprosjektene virkemidler på sannsynligheten for å få lønnet arbeid, språklig progresjon og større sosialt nettverk. Enkelte sentrale virkemidler synes å gå igjen med effekt på flere områder. Samtidig er det enkelte virkemidler vi ikke finner den forventede effekt av.

Før oppsummeringen av hovedfunnene kan det være på sin plass å minne om at bruken av ordet «effekt» strengt tatt ikke er korrekt i samfunnsvitenskapelige analyser. Det vi kan si noe om, og som også er denne evalueringens siktemål, er samvariasjon. For eksempel kan vi undersøke om det er slik at yrkesdeltakelsen er høyere i kommuner der samarbeidet med Aetat er godt. Vi kan likevel ikke si noe sikkert om det er samarbeidsrelasjonen i seg selv som er årsak til den høyere yrkesdeltakelsen. Vi kan undersøke om andre forhold som vi vet kan påvirke yrkesdeltakelse også varierer mellom kommuner med henholdsvis godt og dårlig samarbeid med Aetat. For eksempel kan vi undersøke om arbeidsledigheten er lavere i kommuner med godt samarbeid med Aetat, og dermed kontrollere om det er arbeidsledighet eller samarbeid som har størst betydning for yrkesdeltakelsen. Likevel kan vi ikke konkludere sikkert om årsakssammenhengen.<sup>40</sup>

### Hovedfunn – hva virker?

De virkemidlene som ser ut til å styrke deltakernes sannsynlighet for å komme seg ut i lønnet arbeid, er tett oppfølging i form av varsling før trekk, å la deltakerne beholde ansvaret for egen økonomi (målt ved at deltakerne må betale faste utgifter selv) og at samarbeidet mellom prosjektet og Aetat fungerer tilfredsstillende. Vi finner videre at andre faktorer som alder, etnisk opprinnelse, ha bestått en norsktest, å ha hatt et visst antall timer med arbeidspraksis, og det å bo i en kommune med lav arbeidsledighet spiller inn på sannsynligheten for å få lønnet arbeid.

For den språklige progresjonen, forstått som sannsynligheten for å bestå en norsktest i løpet av eller etter programmet og/eller forbedring av skrivekunnskaper i løpet av programmet, er det tett oppfølging som har størst effekt. Der prosjektene følger opp deltakerne godt, er sannsynligheten for læring og språklig pro-

<sup>40</sup> Et annet poeng er at vi bare har 16 kommuner inne i analysen – og mange virkemidler å analysere. Samtidig er det en tendens til at kommuner som bruker ett virkemiddel samtidig bruker visse andre, altså at virkemidlene samvarierer. Ideelt sett burde vi i alle analysene kontrollere for betydningen av alle de andre virkemidlene. Dette er ikke alltid mulig, nettopp fordi virkemidlene samvarierer. Dermed blir det umulig å sikkert fastslå om det er det ene eller det andre virkemiddelet som virker – eller om effekten av et virkemiddel er betinget av at det brukes sammen med visse andre virkemidler. Særlig når vi finner sterke effekter av virkemidler som ofte brukes i kombinasjon med flere andre – slik som for eksempel varsling av trekk – er det grunn til å mistenke at det er kombinasjonen av virkemidler vi finner effekt av, og ikke det ene alene.

gresjon høyere enn i andre prosjekter. Dessuten finner vi at prosjekter som opererer innenfor relativt frie økonomiske rammer, det vil si har mulighet til å kjøpe tjenester eksternt og derigjennom tilby mer individuelt tilpassede opplegg, har større suksess med deltakernes språkprogresjon. Flere av disse prosjektene har brukt den økonomiske handlefriheten til å kjøpe ekstra norskundervisning. Videre finner vi at det å ha hatt et visst antall norsktimer, være god i norsk ved oppstart i programmet, ha fått et dokument godkjent eller oversatt, har positiv effekt på sannsynligheten for å bestå en norsktest i løpet av prosjektet. Somaliere har dessuten bedre språkprogresjon enn andre grupper.

Sannsynligheten for å få et styrket sosialt nettverk ser også ut til å øke gjennom tett oppfølging. Dette ser vi blant annet ved at sannsynligheten for å få flere venner er størst i prosjekter som bedriver tett oppfølging av deltakerne sine. Dessuten virker prosjektenes satsing på nettverksbygging, i den forstand at det er flere deltakere som blir medlem av flere organisasjoner i kommuner som satser aktivt på *nettverksbygging* enn i de andre kommunene.

Tabell 5.14 Hva virker? Oppsummering av hovedfunn fra våre analyser

Virkemidler som virker	Levekårsindikatorer			
	Sannsynlighet for arbeid	Sannsynlighet for språkprogresjon	Sannsynlighet for styrket sosialt nettverk	Oppmøteprosenten
Tett oppfølging	<b>Positiv effekt</b>	<b>Positiv effekt</b>	<b>Positiv effekt</b>	Ingen effekt
Ansvarliggjøring av deltakerne	<b>Positiv effekt</b>			
Nettverksbygging	Ingen effekt	Ingen effekt	<b>Positiv effekt</b>	
Trekk ved fravær	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt	<b>Positiv effekt</b>
Samarbeid mellom prosjekt og Aetat	<b>Positiv effekt</b>			
Prosjektet har økonomisk frihet		<b>Positiv effekt</b>		

\* De grå feltene indikerer at sammenhengen mellom det aktuelle virkemiddelet og den avhengige variabelen ikke har stått i sentrum i våre analyser.

### **Og hva virker ikke?**

Av tabell 5.14 framgår det at vi i flere av analysene ikke finner den effekten vi hadde forventet mellom enkelte av virkemidlene og de forholdene vi studerer effekt på. Det gir likevel ikke grunnlag for å konkludere med at virkemidlene ikke er effektive. Dette skyldes flere forhold. For det første er enkelte virkemidler i liten grad gjennomført. Dermed blir det umulig å evaluere effekten av dem, og det kan ikke konkluderes sikkert verken om de virker eller ikke. Videre har flere av prosjektene levert en svært mangelfull egenrapportering av hvilke kvalifiseringstilbud som har vært gitt til den enkelte deltaker. Dette begrenser våre muligheter som evaluatører til å koble «suksess» for den enkelte deltaker til arbeidsmetodene som er brukt i prosjektet, altså å finne ut hvorvidt det er kvalifiseringsarbeidet eller andre forhold som ligger bak en observert vellykket integreringsprosess. Tilsvarende problemer får vi når vi skal undersøke om effekten av hvert enkelt virkemiddel er betinget av at det brukes i kombinasjon med andre virkemidler.

### **Konklusjon**

På tross av de begrensningene som ligger i materialet, har det vært mulig å påvise klart positive effekter av en rekke av de arbeidsmetodene og modellene som er prøvet ut. At vi finner slike effekter også etter at vi har kontrollert for elementer som hvor lenge deltakerne har vært med i programmet, hvilken utdanning de har, om de er menn eller kvinner og om de bor i en kommune med høy eller lav arbeidsledighet – for å nevne noe, gir grunn til optimisme. Konklusjonen må bli at hvordan kvalifiseringsarbeidet organiseres og hvilket innhold det gis, har betydning for hvordan det går med flyktningers videre integrering både i arbeidsliv og samfunnsliv for øvrig.





## 6 Etikk og rettsikkerhet

Nyankomne flyktninger befinner seg i en ekstrem livssituasjon. De har tapt svært mye: familie, venner, hjem, eiendeler, status, kampen mot det de flykter fra. Mange har traumatiske opplevelser fra krig, forfølgelse og flukt. De har vært gjennom negative livshendelser, som for mange gir varige belastninger. De kommer til et land der språk, folk, klima, arbeidsliv og samfunnsliv er ukjent. Etter at vi nå har diskutert effektiviteten i integreringsarbeidet, kan det være grunn til å stoppe opp et øyeblikk – eller et kapittel – og vurdere noen sider ved at det er mennesker i denne svært vanskelige situasjonen de norske introduksjonsprogrammene skal bistå. Nettopp fordi målgruppen består av mennesker som har blitt krenket og fratatt kontrollen over eget liv, blir det spesielt viktig å vurdere de etiske sidene ved kvalifiseringsarbeidet.

Prøveprosjektene har et klart normativt innhold: myndighetene ønsker å styre flyktningenes atferd i en bestemt retning. For å få til dette brukes en kombinasjon av motivering og sanksjonering. Koblingen av deltakelse og økonomisk støtte må sies å være et betydelig maktmiddel brukt overfor en gruppe med svært sparsomme alternative inntektskilder. Det er med andre ord to elementer i dette som det knytter seg særlige etiske problemstillinger til: for det første de *normative føringene* som ligger i utformingen av prøveprosjektene, og for det andre den *maktasymmetri* som preger forholdet mellom de nyankomne og tiltaksapparatet.

Prøveprosjektene har som målsetting å jevne ut en annen asymmetri, nemlig den *ressursasymmetri* som kjennetegner forholdet mellom levekårene til flyktningebefolkningen og majoritetsbefolkningen. Flyktninger og innvandrere kommer systematisk dårligere ut enn etniske nordmenn langs sentrale velferdsarenaer som arbeidsliv, utdanning og samfunnsliv for øvrig. Denne asymmetrien er selvsagt også etisk problematisk. Dermed må de eventuelle etiske problemene knyttet til å anvende virkemidlene i prøveprosjektene holdes opp mot de etiske problemene knyttet til å *ikke* anvende dem. Virkemidlenes effektivitet med hensyn til måloppnåelsen må med andre ord også utgjøre et argument i etikkdiskusjonen.

Temaet er først og fremst viktig av menneskelige hensyn. Det har imidlertid også interesse for gjennomførbarheten av integreringsarbeidet. Dersom flyktningene selv eller medarbeiderne på introduksjonsprogrammene opplever at virkemidlene er illegitime, vil det kunne medføre motivasjonsproblemer for flyktningenes del, og for de ansattes del ved at de unnlater å anvende virkemidlene.

Spørsmålet om hva som er etisk forsvarlig kan vanskelig besvares gjennom forskning. Dette kapittelet vil derfor ha et mer drøftende preg. Vi vil presentere noen forslag til forutsetninger som bør være oppfylt for at flyktningarbeidet skal kunne kalles etisk forsvarlig. Der vi har data om det, vil vi også trekke inn flyktningenes egne vurderinger av hvorvidt virkemidlene er etisk forsvarlige og rettfærdige.

## **6.1 Normative restriksjoner – helliger målet midlene?**

Forskjellen i maktposisjon mellom flyktning og hjelpeapparat er påfallende. Flyktningene er ikke norske borgere, de forstår ikke språket, de fleste har små eller ingen økonomiske ressurser, de har som oftest ikke fått velge hvilken kommune de boettes i, og de får heller ikke uten videre flytte til en annen kommune dersom de skulle mistrives i bosettingskommunen. Kommunene har på sin side muligheten til å holde tilbake økonomisk støtte dersom flyktningene ikke følger det kvalifiseringsopplegget kommunen har lagt opp til. Denne maktasymmetrien innebærer at myndighetene kan gjøre de normative føringene i integreringspolitikken til normative restriksjoner for flyktningene: Gjennom sanksjonering begrenses flyktningenes handlefrihet.

Kommunenes kvalifiseringsarbeid kan ses som myndighetenes instrument for å oppnå målene for integreringspolitikken. I det foregående kapittelet har vi sett at prøveprosjektene ser ut til å være et skritt i riktig retning for å oppnå disse målene. Prosjektene evne til å bedre flyktningenes livssituasjon er et viktig premis for at det skal være etisk forsvarlig å bruke tvangsmidler i integreringsarbeidet. Med andre ord må det stilles strenge krav til innhold og kvalitet i kvalifiseringstilbudene i de enkelte kommunene dersom sanksjonsbruk skal kunne legitimeres. Å tvinge folk til å delta i kvalifisering som ikke virker, kan vanskelig forsvares. Det er likevel ikke slik at målet kan forsvare hva som helst av virkemidler. I dette avsnittet vil vi gå litt nærmere inn på de etiske sidene ved virkemidlene i prøveprosjektene.

Svært mange flyktninger har selv et sterkt ønske om å tilegne seg de nødvendige kvalifikasjoner for å bli selvhjulpne. Overfor disse er motivering og sanksjonering unødvendig. Andre flyktninger oppsøker ikke av seg selv slike tilbud. Dette kan ha en rekke årsaker. Noen føler behov for å trekke seg tilbake fra samfunnet rundt for å bearbeide traumatiske opplevelser. Noen har andre oppfatninger enn det som er gjengs i Norge om hvem som er aktuelle for arbeidslivet. Dette kan gjelde godt voksne flyktninger som betrakter seg selv som pensjonister (til tross for at de er langt under norsk pensjonsalder), og kvinner som definerer sine opp-

gaver til hjemmesfæren. I noen tilfeller kan det også være andre familiemedlemmer som hindrer kvinnenens deltakelse i kvalifiseringstilbud. For disse kvinnene *kan* dette innebære at de overhodet ikke kommer i kontakt med et norsk kvalifiseringstilbud, men et mer vanlig scenario er at de får en løs og lite regelmessig tilknytning til for eksempel norskopplæringstilbudet, noe som igjen senker kvaliteten på tilbudet og sannsynligheten for progresjon (Drøpping og Kavli 2001 – under utgivelse). Det er heller ikke gitt at alle knytter de samme verdiene til yrkesaktivitet som det norske systemet forutsetter. Velferdsordninger som er relativt sjenerøse i forhold til den levestandard flyktningene er vant til, kan dermed framstå som et attraktivt alternativ for noen.

Disse noe mindre motiverte flyktningene har prøveprosjektene tatt mål av seg til å rekruttere. Viktige etiske spørsmål blir dermed: Med hvilken rett overprøver norske myndigheter flyktningenes egne valg? Er det etisk forsvarlig å presse traumatiserte flyktninger på norskkurs? Er det rimelig å forvente at en 50 år gammel bosnisk kvinne som aldri har vært i arbeid utenfor hjemmet skal ut i yrkespraksis? Er det riktig å presse norske verdinormer på personer fra kulturer med et annet verdisyn? Og hvor langt er det forsvarlig å gå i bruken av tvangsmidler?

### **Hvilke valg er det rimelig å overprøve?**

Vi sitter ikke med fasiten på disse spørsmålene. Vi vil likevel peke på noen forhold som bør tas med i betraktning når etikken i virkemidlene vurderes. For det første må man vurdere konsekvensene av å *ikke* bruke virkemidlene. For mange traumatiserte flyktninger er alternativet til kvalifiseringstilbudet passivisering og isolasjon, noe som er svært uheldig for helsetilstanden (Øverås 2000). Det samme kan være tilfellet for en del eldre flyktninger. Samtidig er det viktig å ikke legge opp til et kvalifiseringsprogram som er urealistisk, og som dermed påfører flyktningene nye nederlag. I et individuelt tilrettelagt kvalifiseringstilbud bør det være mulig å tilby et opplegg som oppleves som meningsfylt for alle deltakere, uten at man presser eldre og syke til aktiviteter de ikke har forutsetninger for å mestre. En grundig helsekartlegging før oppstart av kvalifiseringen og kontinuerlig oppfølging med sikte på å avdekke eventuelle endringer i helsetilstanden hos deltakerne underveis, vil åpenbart være en viktig del av et slikt tilrettelagt kvalifiseringsprogram.

Når det gjelder i hvilken grad det er rimelig å ta hensyn til andre kulturers verdigrunnlag, er det vanskeligere å komme fram til noen generelle kjøregler. Det er likevel slik at norsk lov gjelder for personer som oppholder seg i Norge, og den setter klare grenser for hva som kan aksepteres av for eksempel kvinnekriminerende handlinger. Folks holdninger er det mer problematisk å gjøre noe med. Dersom arbeidsføre flyktninger av kulturelle årsaker holder seg, eller holdes, hjem-

me, får det dessuten konsekvenser for sosialhjelpsutgiftene. Forsøk på å presse kvinner ut i kvalifisering og arbeid har blitt kritisert for å ta for lite hensyn til verdigrunnlaget i andre kulturer (Kjellebold 1995). Vi kan imidlertid ikke se at det er en selvfølgelig oppgave for norske myndigheter å bidra økonomisk til opprettholdelse av et kvinnesyn som både strider med offisielle politiske målsettinger, og som har betydelige negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. At kvinner får anledning til å lære og praktisere norsk språk, er dessuten viktig ikke bare for kvinnene selv, men også barna deres. Undersøkelser av skoleprestasjoner blant barn med etnisk minoritetsbakgrunn tyder på at mors norskkunnskaper er ett av svært få forhold som slår positivt ut (Bakken og Krange 1998). Et godt kvalifiseringstilbud og muligheter for regelmessig praktisering av norskkunnskapene er derfor kanskje spesielt viktig nettopp for kvinner med bakgrunn i en kultur hvor mor har hovedansvar for barn og hjem.

### **Sanksjonenes omfang. Tvang eller belønning?**

Det kan synes hjerterått å bruke tvangsmidler overfor mennesker som er i en så vanskelig situasjon. Det kan likevel diskuteres i hvilken grad koblingen av økonomisk støtte og deltakelse i kvalifisering faktisk innebærer tvang. Det er ikke åpenbart at en ordning som innebærer belønning for egen innsats kan betegnes som tvang. Arbeid for sosialhjelp er en kommunal ordning som har en liknende bruk av vilkår. Kjønstad og Syse (1997) definerer arbeid for sosialhjelp som en bestemmelse av «mild» tvangskarakter. Denne definisjonen forutsetter en forståelse av sosialhjelp som en rettighet. Når den rettigheten brukeren i utgangspunktet hadde begrenses dersom vilkårene ikke følges, kan dette oppleves som tvang. Siden sosialloven faktisk åpner for bruk av vilkår, kan det diskuteres om det å motta sosialhjelp uten å fylle disse vilkårene egentlig er en rettighet. Dette er dessuten oppfatninger omkring rettigheter og tvang som er lite gangbare utenfor velferdsapparatet. De færreste yrkesaktive vil vel betegne kravet om å møte opp på jobben for å få utbetalt lønn som tvang?

Som vi har sett i kapittel tre varierer utformingen av sanksjonsbruken mellom de ulike prosjektene. Noen opererer med et motivasjonstilskudd til prosjektdeltakerne. Ved ulegitimert fravær trekkes det kun i motivasjonstilskuddet. Andre kommuner trekker slik at deltakerne kan sitte igjen med mindre enn det de ville ha gjort som ordinære sosialhjelpsmottakere. I noen kommuner kan deltakeren søke supplerende sosialhjelp dersom støtten fra prosjektet er under sosialhjelpssatsene. Dermed blir sanksjonene lite dramatiske. Det vil ikke i noen kommune være aktuelt å trekke mer enn til de såkalte nødhjelpssatsene.

## Oppsummering

Vurderingen av hvorvidt de normative restriksjonene er etisk forsvarlige, avhenger av både omfanget av sanksjoner, *effektiviteten til virkemidlene* med hensyn til måloppnåelse, og *i hvilken grad virkemidlene brukes tilstrekkelig fleksibelt*. I spørsmål om rimeligheten av det enkelte vil betegne som kulturimperialisme, er det nok vanskeligere å komme fram til kriterier å enes om.

## 6.2 Etisk problematiske sider ved virkemiddelbruken

I dette avsnittet vil vi referere noen generelle etiske innvendinger mot sanksjonsbruk fra relevant litteratur, samt presentere egne observasjoner av sider ved prøveprosjektene som kan være etisk problematiske. Dette utdypes med flyktningenes egne oppfatninger av virkemidlenes legitimitet og hensiktsmessighet.

### Økonomiske sanksjoner

I det ordinære arbeidsmarkedet er det en selvfølge at det stilles krav om at arbeidstakerne utfører arbeidet for at lønn skal kunne utbetales. Det spesielle innen velferdsapparatet er at intensjonene bak å kreve en motytelse for støtten, kan være hensynet til klienten – og ikke (bare) økonomisk gevinst for yteren. Paternalistiske holdninger hos forvalterne av velferdsordninger kan klart oppfattes som støtende av brukerne av velferdsordningene, noe som igjen kan virke demotiverende (Kjelle-vold 1995). Samtidig er intensjonene bak både sosialhjelp og kvalifiseringstiltak klare: Ordningene skal være en midlertidig hjelp, og skal bidra til at brukeren blir i stand til å klare seg på egen hånd. En viss grad av paternalisme er dermed vanskelig å unngå.<sup>1</sup> Utfordringen for de ansatte i velferdsapparatet blir dermed å bistå klientene på en måte som ikke oppleves som nedvurderende og respektløs.

Nittito prosent av deltakerne (N= 155) i prøveprosjektene oppgir at de er blitt møtt med respekt i introduksjonsprogrammene (av lærere, kursleder, prosjektleder og sjefen på praksis plass). Majoriteten er fornøyd, men målsettingen må være at alle blir respektfullt behandlet. Eksempler på opplevelser av mangelfull respekt som er referert av deltakerne, er at en eller flere av dem de har støtt på: «ikke er

<sup>1</sup> Paternalisme er dessuten langt fra den eneste mulige begrunnelsen for å drive et effektivt integreringsarbeid. God integrering vil kunne ha stor betydning for muligheten til å få til et godt klima mellom ulike etniske grupper i Norge. Det har også betydelige økonomiske konsekvenser, både ved at større andeler av den totale befolkningen bidrar til den totale verdiskapingen gjennom yrkesdel-takelse, og ved at sosialhjelpsbudsjettene reduseres.

høflige», «respekterer ikke min utdanning, behandler meg som et objekt», «behandlet oss ikke som mennesker, så på flyktninger som en utgift». Hovedsakelig er dette knyttet til et sted/en etat eller en person. Deltakerne oppgir at de blir møtt med respekt med unntak av «en lærer», «kontaktpersonen», «på praksisplassen», «noen episoder på skolen» og så videre.

En annet tegn på om det offentlige hjelpeapparatet oppfattes som paternalistisk eller ikke, er hvorvidt deltakerne oppfatter kravet om deltakelse som legitimt eller ikke. Føler de kravet om motytelse som et overgrep eller som rettferdig? Ordningen med kobling av utbetaling av økonomisk støtte til deltakelse i kvalifiseringstiltak har støtte hos et stort flertall av deltakerne: Syttifem prosent av deltakerne (N=135) i prøveprosjektene mener at det er rettferdig at det trekkes i stønad ved ugyldig fravær. Tjueen prosent mener at vilkårsettingen er urettferdig; halvparten av disse har selv erfart å bli sanksjonert. Blant dem som mener ordningen er urettferdig, reageres det blant annet på *innholdet i programmet* (dårlig kvalitet, manglende relevans), *urettferdige regler* med hensyn til trekkets størrelse (10 minutter for sent blir 1 time i trekk, 350 kroner ved fravær og kun 228 kroner for å komme) eller hva som er gyldig versus ugyldig fraværsgrunn (problemer utenom helse som kan vanskeliggjøre oppmøte, ubegrunnet fravær fra skolens perspektiv, men ikke fra vedkommendes perspektiv) og *manglende likebehandling* med andre flyktninger. Vi finner med andre ord ikke holdepunkter for at det er koblingen mellom deltakelse og utbetaling av økonomisk støtte i seg selv som oppleves som urettferdig, men at det er sider ved praktiseringen av ordningen det reageres på. Vi finner også støtte for vurderingen om at kvaliteten på tilbudet er av betydning for rimeligheten av sanksjonsbruk. Dette er i tråd med tilsvarende brukerundersøkelser som er gjort i forbindelse med «workfare» (i Norge kalt arbeid for sosialhjelp) i en rekke europeiske land. Også her framheves det at et flertall av deltakerne reagerer pragmatisk, heller enn prinsipielt, på det obligatoriske elementet. Reaksjonene retter seg mot kvaliteten på tilbudet, deres egen situasjon og hvordan de er blitt informert om det obligatoriske elementet. (Stafford 2002:62–63).

### **Variasjon i tilbudenes kvalitet**

Ifølge sosialtjenesteloven kan ikke vilkår om arbeidsplikt stilles dersom oppgavene ikke anses som «passende» (Kjønstad og Syse 1997). Med dette menes at arbeidet skal kunne maktes, men også at det skal være meningsfullt og hensiktsmessig for den som utøver det. Arbeidspraksis kan være et ledd i arbeidstilvenning, men bør samtidig være et ledd i den framtidige arbeidskarriere. Vedhogging *kan* være et ledd i arbeidstilvenning, men dersom arbeidslaget består av kun flyktninger og ingen norske ansatte, og dersom tiltaket ikke brukes kun som første fase i kvalifiseringsløpet, men over lengre tid, og dersom vedhogging er det eneste praksisplass-

tilbudet til akademikere så vel som til analfabeter, kan tiltaket komme til å framstå mer som en arbeidsleir enn som et kvalifiseringsprosjekt.

Innhold og kvalitet på kvalifiseringstilbudet varierer betydelig fra prosjekt til prosjekt, og også internt i prosjektene. Forutsetningen om at tilbudet må holde høy kvalitet for å forsvare sanksjonsbruken er dermed i varierende grad oppfylt. Likevel vil opplegget bryte sammen dersom det skal være opp til den enkelte deltaker å vurdere om kvaliteten på tilbudet er godt nok til at hun ønsker å delta. Det må derfor etableres gode rutiner for kvalitetssikring. Behovet for å sikre stabil god kvalitet påpekes også i forskning som har påvist at når noe er obligatorisk, synker sannsynligheten for at tilbudet er av god kvalitet. «Compulsion is counter-productive as it undermines consumer feedback, so other people are unable to reject poor quality programmes» (Lødemel (Grimes 1997) 2001:8).

Nitti prosent av deltakerne (N=156) mener at introduksjonsprogrammet har vært nyttig, 82 prosent (N=153) oppgir at undervisningen ble tilpasset deres spesielle behov og ønsker, og 84 prosent (N=90) sier at samfunnskunnskapsundervisningen har bidratt til at det er lettere å leve i det norske samfunnet. Syttiåtte prosent av deltakerne (N=154) mener at prosjektet har vært bedre enn (47 %) eller omtrent som (31 %) forventet, og samlet sett kan det dermed se ut til at deltakerne i hovedsak er fornøyd med tilbudet. Det er likevel slik at i brukerundersøkelser finner man som regel at rundt 80 prosent sier at de er fornøyd med tilbudet (Jensen m.fl. 1992). Dette kan ha sammenheng med at deltakerne gjerne er fornøyd med at de faktisk har fått et tilbud.

Blant dem som er mindre fornøyd eller misfornøyd med introduksjonsprogrammet i sin helhet, reageres det på opplevd utbytting eller på manglende relevans. Enkelte deltakere som har en relevant praksisplass der de bidrar i produksjonen på lik linje med ordinært ansatte, opplever at det er misforhold mellom egen arbeidsinnsats og den økonomiske ytelsen de mottar. Det er også noe misnøye blant deltakere som har hatt praksisplass på kommunale verksteder eller (andre) konstruerte arbeidsplasser. Misnøyen retter seg i disse tilfellene mot at praksisplassene ikke har fungert som språkpraksis, ikke har tilført relevant arbeidserfaring, ikke etablert nyttige kontakter eller gitt kunnskap om det norske arbeidslivet.

### **Bruk av kontrakt**

Bruk av kontrakt – også kalt avtaleform eller avtalekonsept – som en alternativ beslutningsprosess til enkeltvedtak, har fått en viss utbredelse ved tildeling av sosiale ytelser. En kontrakt kan betraktes som «frivillig» tvang, og skal i prinsippet være bygget på en symmetrisk maktrelasjon. Inngåelse av en avtale om ytelser og motytelser kan i utgangspunktet være å foretrekke framfor ensidig sanksjonsbruk, ikke minst fordi en gjensidig avtale gjerne oppleves som mer respektfylt. Samtidig

unngås klientifisering som følger av vilkårsløs sosialhjelpsutbetaling. Mangel på vilkårsetting er også kritisert for å være respektløst (Wikan 1995). Forskning innen «workfare» programmer viser dessuten at frivillige programmer både er mer motiverende og gir bedre resultater med hensyn til integrering enn obligatoriske programmer (Lødemel (Grimes 1997) 2001:8). Tvang i seg selv kan virke demotiverende, og kombinasjonen av tvang og dårlig kvalitet på programmene kan medføre en «motstandskultur» blant gruppen tiltakene er ment å bistå (Lødemel (Jordan 1996) 2001). Flere av prosjektkommunene har rutinemessig inngått kvalifiseringskontrakter med den enkelte deltaker.

Bruk av kontrakt forutsetter etter vår oppfatning to parter som er noenlunde likeverdige. Kontrakten bør inngås på bakgrunn av enighet som er oppnådd etter reelle forhandlinger. Dette forutsetter blant annet at begge parter har mulighet til å bryte forhandlingene og velge å *ikke* inngå en kontrakt, eventuelt inngå kontrakt med noen andre. Kontrakten bør også inneholde reelle forpliktelser for begge parter.

Nyankomne innvandrere kan vanskelig ses som likeverdige parter med prosjektet/kommunen når de verken behersker språket eller har kunnskap om det norske samfunnets skrevne, talte og uuttalte regler. Det kan derfor være etisk problematisk dersom deltakerne presses til å inngå en kontrakt straks etter oppstart av kvalifiseringsløpet. Og selv om deltakerne er med i utarbeidingen av sine individuelle kvalifiseringsplaner, kan kartleggingssamtaler og andre møter mellom de nyankomne og prosjektenes representanter neppe karakteriseres som «reelle forhandlinger». Med de flytterestriksjoner flyktningene er pålagt (se f.eks Djuve og Kavli 2000:127–128) er dessuten mulighetene for å velge andre kontraktspartnere begrensede. I de kontraktene som er i bruk i prøveprosjektene er det dessuten intet eller lite som klargjør eller eksplisitt formulerer hva prosjektene forplikter seg til overfor deltakeren. Deltakerens forpliktelser er til gjengjeld tydelige: de forplikter seg til å delta, og de skriver under på at de godtar vilkårbruken.

Kjernen i vår innvending mot å benytte kontrakt, er den maktasymmetri som råder mellom partene. Maktasymmetrien er større jo tidligere i kvalifiseringsløpet kontrakten inngås, og konsekvensene er mer alvorlige jo færre eksitmuligheter deltakerne har. En eksitmulighet kunne være overgang til ordinær sosialhjelp – men dette er jo nettopp det prosjektene søker å unngå. En annen kan være flytting. For at dette skal være et reelt alternativ, må det være mulig å flytte til andre kommuner som tilbyr et annet og bedre kvalifiseringsopplegg. Slik situasjonen er i dag er det neppe mange kommuner som vil ønske å være best i klassen på kvalifisering, og dermed tiltrekke seg flyktninger fra hele landet. En tredje eksitmulighet kunne være at kontraktinngåelse, men ikke deltakelse, var frivillig. For å få flyktningen til å inngå kontrakt måtte dermed kommunene tilby noe ekstra. Dette kunne gjøre forhandlingsprosessen mer reell.



### **For tett oppfølging**

En uheldig og misforstått variant av tett oppfølging er invaderende og kontrollerende oppfølging. Et eksempel er prosjektet som overprøver deltakernes egenmeldinger dersom de er observert «på byen» kvelden før fraværet. Slike arbeidsmetoder kan oppleves som nedvurderende og lite respektfulle.

### **Manglende brukermedvirkning**

Deltakerne skal og bør delta i utarbeidingen og revideringer av egen kvalifiseringsplan. Dersom kvalifiseringsplanen skrives på vegne av deltakeren, og ikke i samarbeid med deltakeren, er det vanskeligere å legitimere sanksjonering. I tillegg bør det være slik at det er deltakerens kvalifikasjoner og mål for livet i Norge, og ikke et fasttømret kommunalt opplæringsssystem, som er førende for utformingen av kvalifiseringsløpet. Nærmere halvparten av deltakerne som ble intervjuet kjente ikke til at det var utarbeidet en kvalifiseringsplan for dem. De vil i praksis sanksjoneres for manglende oppfølging av en kvalifiseringsplan de ikke kjenner.

### **Manglende likebehandling**

I kommuner som ikke har tatt inn alle nyankomne i prosjektet blir prinsippene om likebehandling brutt både ved at ikke alle som ønsker å delta får plass, og ved at enkelte motvillige deltakere blir utsatt for sanksjoner som de andre slipper. Som nevnt over er dette et av forholdene deltakerne har reagert negativt på, og oppfatter som urettferdig.

Også blant de som skal håndheve regelverket har oppfatningene omkring etikken i sanksjonene vært delte. Dette har i en del tilfeller ført til underrapportering av fravær. For å oppnå likebehandling er det derfor viktig at forståelsen av de virkemidlene som skal benyttes er forankret hos alle som skal håndheve dem.

Regelverket har dessuten vært praktisert ulikt fra prosjekt til prosjekt og fra deltaker til deltaker. Prosjektene har i hovedtrekk brukt arbeidslivets regelverk, men det er også unntak fra reglementet. Ett prosjekt praktiserer ikke tre dagers egenmelding, et annet prosjekt godtar ikke sykefravær utover 14 dager. I noen prosjekter defineres tannlegebesøk som ugyldig fravær, i andre ikke. Det er også utstrakt bruk av skjønn både i fortolkningen og i iverksettelsen av arbeidslivets reglement. På samme måte som underrapportering av fravær, medfører utstrakt bruk av skjønn at deltakere i samme prosjekt behandles ulikt. Det er med andre ord ikke universelle kriterier for størrelse verken på pisken eller gulrøttene, og heller ikke for hvordan disse skal iverksettes.

## **Manglende forutsigbarhet**

For at deltakerne skal kunne forholde seg rasjonelt til regelverket, er det avgjørende at dette iverksettes og formidles på en forståelig måte. I flere av prosjektkommunene har det ifølge prosjektlederne tatt lang tid før deltakerne har forstått reglene for ugyldig fravær og trekk. Ved avslutningen av evalueringsprosjektet oppgir 82 prosent av deltakerne (N=155) at de vet hvilke regler de må følge for å få full introduksjonsstønad. Femtini prosent (N=118) har fått både skriftlig og muntlig informasjon om reglementet, mens 27 prosent kun har fått muntlig informasjon og ni prosent kun skriftlig. Informasjonen som er gitt muntlig, er gitt både med og uten tolk. For nyankomne med svært lite norskkunnskaper er muntlig informasjon uten tolk lite hensiktsmessig. Ett annet aspekt er at nyankomne overdynges med informasjon, og det taler for at viktig informasjon også bør formidles skriftlig, helst på deltakernes morsmål. Papirutgavene er imidlertid lite egnet for analfabeter.

## **Oppsummerende om etikkproblemenes årsaker**

Noen av de etiske problemene er knyttet til selve virkemidlene. Dette gjelder spesielt bruken av økonomiske sanksjoner og av kontrakt. Det kan imidlertid virke som at det er i *fortolkningen og gjennomføringen* av virkemidlene de største problemene har oppstått. Problemene er delvis knyttet til at virkemidlene har vist seg vanskelige å gjennomføre, slik som å sikre et godt og individuelt tilpasset tilbud til alle, og delvis i det vi vil karakterisere som misforståtte fortolkninger av virkemidlene, som at tett oppfølging blikker over i retning av å invadere privatlivet til deltakerne. Dette understreker behovet for å sikre kompetanseutvikling og -overføring hos de prosjektansatte.

## **6.3 Flyktninger og rettssikkerhet i sosialsektoren**

Flere av de etiske problemene som er skissert over kan defineres som rettssikkerhetsproblemer. Særlig gjelder dette problemer som er knyttet til maktasymmetrien mellom flyktning og velferdsapparat. Rettssikkerhet omhandler jo nettopp forholdet mellom den enkelte borger og (retts)staten.

Rettssikkerhet er et sammensatt begrep, som ikke uten videre er enkelt å definere. Tematikken grenser inn mot både etikk og politisk filosofi. En måte å definere begrepet på, er: «En rettsstat er kjennetegnet av rettssikkerhet. Det motsatte er politistaten» (Fokus Leksikon 1999). Rettssikkerhet skal med andre ord være et vern mot vilkårlighet. Rettsutøvelsen skal være forutsigbar, konsekvent og sikre

likebehandling. Offentlighet omkring både hvilke prinsipper (lover, forskrifter og rettspraksis) som ligger til grunn for beslutninger, og om selve beslutningene, er viktige forutsetninger for rettsikkerhet. Innen strafferetten betyr rettsikkerhet overholdelse av prinsippene for sammenknytting av straff, dom og lov: Ingen straff uten dom, og ingen dom uten lov. I den moderne rettsstaten fattes imidlertid en rekke vedtak og beslutninger av forvaltningen, og ikke av rettsapparatet. Rettsikkerheten i forvaltningen skal ivaretas blant annet gjennom forvaltningsloven, og av ombudsordninger.

Flere forhold har vært omtalt som trusler mot rettsikkerheten i sosialsektoren: På det rettslige plan har det vært rettet kritikk mot upresist lovverk og utilfredsstillende klageordninger, rettshjelpsordninger og innsynsmuligheter for klienten. Manglende kvalifikasjoner hos de ansatte i forvaltningen har også vært omtalt: slik som manglende kunnskap om lovverk og manglende evne til å la personlige holdninger tre i bakgrunnen slik at klientens synspunkter skal få komme fram (Oppedal 1986, Molven og Vetvik 1986). Oppedal mener også at svak kommuneøkonomi og mangel på tilbud til dem som søker hjelp er en trussel mot rettsikkerheten. For vår egen del vil vi påpeke de problemene arbeidsdelingen mellom ulike kommunale og statlige etater medfører. Ikke minst når det gjelder flyktningarbeid er uenighet med utgangspunkt i fordeling av ansvar mellom etatene betydelig. Dette medfører nettopp at tjenestetilbudet verken er forutsigbart, konsekvent eller likebehandlende. I mange tilfeller fører det også til at flyktningene ikke får et relevant kvalifiseringstilbud.

Rettsikkerhetsproblemene blir spesielt store for dem som har et langvarig forhold til velferdsordningene: «De som har et langvarig forhold til velferdsordningene, vil som regel bli avhengig av disse og de ytelsene de kan gi. Velferdsrettens regler blir den del av rettssystemet som angår dem mest; disse reglene blir av fundamental betydning for pensjonistenes, langtidspasientenes og langtidsklientenes livssituasjon.» (Kjønstad og Syse 1997:51). En stor andel av flyktningene og innvandrerne er nettopp langtidsklienter. I tillegg er det andre forhold som gjør rettsikkerhetsproblematikken særdeles stor for flyktninger og innvandrere: De fleste mangler erfaring med liknende ordninger fra sine hjemland, og har liten kunnskap om hvilke rettigheter de har i Norge (og i noen tilfeller er forestillingene om rettigheter overdrevne). For mange vil jungelen av tiltak som iverksettes og etater som deltar i flyktningarbeidet framstå som svært uoversiktlig og vanskelig å forstå. Språkproblemer forsterker problemene ytterligere.

Et godt kvalifiseringsprogram kan redusere en del av disse problemene. Ved at det etableres et helhetlig kvalifiseringstilbud, forhindrer man at flyktningene blir kasteballer mellom offentlige etater. Ansvarsfordelingen mellom de ulike offentlige etatene er riktignok fremdeles ikke avklart, men i prøveprosjektene er dette antakelig et større problem for de prosjektansatte enn for deltakerne. Ved at del-

takerne tilføres norskkunnskaper og kunnskaper om det norske samfunnet, bedres flyktningenes muligheter til å forutsi velferdsapparatets reaksjoner. Som vi har sett er likevel ikke problemene knyttet til manglende forutsigbarhet og likebehandling løst.

## 6.4 Oppsummering

Generelt kan vi si at kvalifiseringstiltakenes effektivitet med hensyn til flyktningenes levekår og integrering har betydning for både etikk og rettsikkerhet. De eventuelle etiske problemene knyttet til hvert enkelt tiltak må veies opp mot de etiske problemene ved å *ikke* bruke tiltakene: Det er åpenbart etisk problematisk dersom motvillighet mot å benytte gode metoder i integreringsarbeid medfører passivisering, segregering og klientifisering av flyktningene. Rettsikkerhetsproblemene knyttet til det å være bruker av velferdsordninger vil også reduseres dersom perioden flyktningene er brukere av disse, kortes ned – nettopp fordi rettsikkerhetsproblemene er størst for langtidsbrukerne.

De hovedproblemene vi finner knyttet til rettsikkerhet og etikk i prøveprosjektene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Manglende likebehandling med den øvrige flyktningbefolkningen.
- Mangelfull informasjon til deltakerne om reglene som gjelder for gyldig og ugyldig fravær gjør det problematisk å forsvare sanksjonsbruk. Forutsetningen for å følge reglene er at man kjenner dem.
- Kvaliteten på kvalifiseringstilbudet er i en del tilfeller så dårlig at det er vanskelig å forsvare vilkår/sanksjoner.
- Tilløp til maktmisbruk: Deltakere presses til å inngå kontrakter de verken har forutsetninger for å forstå eller oppnår rettigheter gjennom. Oppfølging som invaderer privatsfæren.

De viktigste tiltakene for å sikre en etisk forsvarlig behandling av flyktningene kan oppsummeres til

- å utarbeide universelle kriterier – nasjonale standarder – med hensyn til størrelse på og iverksettingen av sanksjonene,
- å utarbeide minstestandarder for innholdet i kvalifiseringstilbudet,

- å sørge for tilstrekkelig intern og ekstern kvalitetssikring av kvalifiserings-tilbudet, og
- å sikre at alle kontaktpersoner, prosjektledere og samarbeidspartnere får nødvendig kompetanseutvikling.

## 6.5 Etterskrift: Løser lovforslaget problemene i prøveprosjektene?

Parallelt med evalueringsprosjektet har det foregått en lovutredning om alternativ inntektssikring for flyktninger. Lovforslaget forelå først i evalueringsprosjektets avslutningsfase (NOU 2001:20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*). Det inngikk ikke i Utlendingsdirektoratets evalueringsoppdrag å drøfte lovforslaget, men siden forslaget er svært relevant i forhold til de temaene vi tar opp i dette kapitlet, vil vi helt til slutt knytte noen kommentarer til lovforslagets betydning for de etiske problemene vi har beskrevet.

Hovedtanken i lovforslaget er nettopp å koble opplæring med sosial ytelse, og forslaget til Introduksjonslov berører dermed prinsipielle og overordnede spørsmål knyttet til etikk og rettssikkerhet. Hovedspørsmålet i dette etterskriftet er om lovutvalget løser problemene oppsummert i punkt 6.4.

### Introduksjonsloven

Lovutvalget foreslår en introduksjonsstønad til deltakere i introduksjonsprogram. Målsettingen er at den økonomiske ytelsen skal fungere selvstendigjørende, og stønaden forutsettes å erstatte sosialhjelpen. Stønaden er skattepliktig, og vil gi en nettoutbetaling noe i underkant av minstepensjon. Utvalget foreslår også at kommuner som tar i bruk ordningen må etablere et introduksjonsprogram som skal inneholde visse *må*-elementer. Utover dette skisseres dessuten en del *kan*-elementer (se vedlegg 3).<sup>2</sup> Stønad kan kun utbetales til flyktninger som deltar i programmet. Introduksjonsprogram skal bare tilbys nyankomne flyktninger som har vært bosatt mindre enn to år, og som har behov for grunnleggende kvalifisering. Målgruppen avgrenses dermed både av årsaken til opphold i Norge, bosettingstid

<sup>2</sup> Hovedtanken til lovutvalget har som nevnt vært koblingen mellom opplæring og sosial ytelse, ikke å lage kvalifiseringsprogram, heller ikke å sikre nyankomnes økonomi. Med hensyn til regulering av introduksjonsprogram bygger utvalget på St.meld. nr. 17 (2000–2001). (Se for øvrig vedlegg 3).

og opplæringsbehov. I St.meld. nr. 17 (2000–2001) foreslår regjeringen at *alle* nyankomne flyktninger skal få tilbud om å delta i introduksjonsprogram. Lovutvalgets mandat fra 1999 forutsatte imidlertid at den nye lovgivningen ikke skulle svekke det kommunale selvstyret. Utvalget foreslår derfor at loven gjøres gjeldende for hele landet, men at den ikke gjøres obligatorisk for kommunene (NOU 2001:20). Det norske lovforslaget har dermed lagt seg nært opp til den svenske loven om introduksjonsstønad. I Sverige gis kommunene mulighet til å utbetale introduksjonsstønad framfor sosialhjelp der de nyankomne aktivt deltar i introduksjonsprogram. Stønaden er ingen rettighet, og det er opp til kommunene om de vil ta i bruk lovens ordning. I Danmark derimot har alle nyankomne rett til å få tilbud om introduksjonsprogram. Det samme gjelder i Finland: alle med permanent oppholdstillatelse har rett til integreringsplan de tre første årene i landet (se for øvrig vedlegg 3).

Introduksjonsstønaden er foreslått til 2 G som per i dag utgjør 102 760 kroner per år. Integreringstilskuddet utgjør de to første år etter bosetting henholdsvis 85 000 kroner det første året og 75 000 kroner det andre året. Lovforslaget innebærer altså at kommunenes utgift til introduksjonsstønad er høyere enn statens overføringer til kommunene i form av integreringstilskuddet. I tillegg er heldagskvalifisering med tett oppfølging dyrere å drive enn sosialhjelpsutbetaling og lavintensivt norskkurs. Det er dermed ingen økonomisk gevinst i vente for kommuner som innfører ordningen, i hvert fall ikke på kort sikt. (En forventet konsekvens av introduksjonsprogrammene er at deltakerne raskere vil bli selvforsørget, og at dette på lang sikt vil gjenspeile seg i lavere sosialhjelpsbudsjetter i kommunene.) Kommuner som ikke innfører ordningen, og kommuner som innfører ordningen, men kun tilbyr plass til et utvalg av de nyankomne, vil fortsatt ha anledning til å koble opplæring og stønad til vilkår for sosialhjelp, jmfør § 5-3 i Sosialtjenesteloven.

Følgende grupper av nyankomne innvandrere foreslås omfattet av loven: flyktninger, overføringsflyktninger, personer med oppholds- og arbeidstillatelse på humanitært grunnlag, samt familiegjenforente med nevnte grupper. Asylsøkere faller utenfor lovens ramme. Det foreslås en øvre aldersgrense på 67 år og en nedre på 19 år.

Utbetaling av introduksjonsstønad knyttes til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Legitimert fravær skal ikke få konsekvenser for utbetalingen av stønad. Lovutvalgets forslag innebærer ikke ufravikelige standarder for håndtering av trekk, men det framheves at ulegitimert fravær *bør* føre til trekk i ytelsen tilsvarende fraværets lengde, time for time. Ved sykdom kan kommunen fastsette regler om egenmelding, det vil si hvor lenge og hvor ofte vedkommende kan være borte på grunn av sykdom uten legeattest. Ulegitimert fravær defineres som fravær det ikke er gitt

tillatelse til. Utvalget anbefaler at arbeidslivets regler skal ligge til grunn. Det innebærer at det ikke er kommunale regler med hensyn til hva som defineres som gyldig versus ugyldig fravær, men at det blir kommunal *praksis*. Det legges ingen begrensning på hvor mye det maksimalt kan trekkes. Videre foreslås det at ulegitimert fravær av stort omfang *bør* føre til at tilbudet om program faller bort. Større ulegitimert fravær likestilles med nekting av å delta i programmet, og *bør* dermed ha de samme konsekvenser. Reduksjon i stønaden skal skje automatisk – som en direkte følge av ulegitimert fravær, og det er altså ikke opp til den enkelte kommune å utvise skjønn. I forslaget heter det også at den som faller ut av programmet som følge av skoft eller annet ulegitimert fravær, *ikke* uten videre *bør* ha krav på full (ordinær) sosialhjelp.

Når det gjelder oppgave- og ansvarsfordeling mellom ulike etater og nivåer i forvaltningen, viser utvalget til St.meld. nr. 17 (1996–97). Grunnleggende kvalifisering innbefatter flere arenaer, og ansvarsfordelingen er ifølge meldingen slik: Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring, mens staten har ansvar for arbeidsmarkedstiltak. Kommunene har ansvar for grunnskoleopplæring for voksne, for norsk med samfunnskunnskap for voksne, og kommunene *bør* ha hovedansvaret for igangsetting av introduksjonsprogrammet og ha ansvar for oppfølging og koordinering av tiltak som utføres i samarbeid med flere instanser. Gitt sektoransvarprinsippet, vil flere forvaltningsnivåer kunne ha delansvar for utføringen av programmet. Vi legger til at kommunene også har ansvar for kommunale arbeidsmarkedstiltak etter vilkår for sosialhjelp, jamfør Sosialtjenesteloven § 5.

Utvalget legger opp til en viss fasthet i ordningen: stønadsstørrelsen, det at stønad fordrer program og motsatt, målgruppen og varigheten på programmet. Utover dette kan kommunene velge det meste selv: om de vil innføre ordningen, hvem de vil tilby plass, om de vil gi noe mer enn minimumsstandard med hensyn til innhold i programmet og hvordan arbeidslivets fraværregler settes ut i praksis. Ordningen innebærer at de kommunale utgiftene er høyere enn de statlige overføringene til kommunene, men det foreslås ikke økte bevilgninger eller stimuleringsmidler til kommuner som innfører ordningen.

Punktvis oppsummering av lovutvalgets forslag:

- Introduksjonsstønad og -program er ingen rettighet for flyktingene, men deltakelse i program gir rettigheter.
- Stønaden settes til 2G per år. Dette gjøres gjeldende for hele landet.
- Nyankomne som mottar stønad skal gå i program, og deltakere i program skal ha stønad.
- Det er frivillig for kommunene å ta i bruk ordningen.
- Kommuner som tar i bruk ordningen må etablere et helhetlig program med visse krav til innhold.
- Kommunene har ansvar for å igangsette og koordinere programmene. For øvrig videreføres sektoransvarsprinsippet.
- Program og stønad anses som et knapphetsgode, og det er opp til den enkelte kommune hvordan dette godet fordeles.
- Tildeling av plass i introduksjonsprogrammet med tilhørende introduksjonsstønad skjer gjennom et enkeltvedtak – ikke ved kontraktsinngåelse.
- Ulegitimert fravær bør i henhold til forslagene medføre trekk i introduksjonsstønaden. Trekket skal tilsvare omfanget av fraværet.
- Deltakere som får tilbud om plass, men som nekter å delta, eller deltakere som på grunn av stort ugyldig fravær mister plassen, bør ikke uten videre få innvilget søknad om økonomisk sosialhjelp.
- Kvalifiseringsperioden med introduksjonsstønad er tidsavgrenset: oppstart må skje innen de to første år etter bosetting, og deltaker kan gå i program i inntil to år.

### Løser lovutvalget problemene?

I punkt 6.4 oppsummerte vi fire hovedproblemer knyttet til etikk og rettsikkerhet i prøveprosjektene: manglende likebehandling, mangelfull informasjon om regelverk, dårlig kvalitet på kvalifiseringstiltakene og tilløp til maktmisbruk. Videre påpekte vi at *nasjonale standarder* (med hensyn til størrelse på og iverksetting av insentiver, samt minstestandarder for innholdet i kvalifiseringstilbudet), intern og ekstern *kvalitetssikring* og *kompetanseutvikling* for ansatte som er involvert i integreringsarbeid generelt og introduksjonsprogrammene spesielt, er tiltak som vil kunne sikre en etisk forsvarlig behandling av de nyankomne.

I det følgende vil vi drøfte hvorvidt lovutvalgets forslag til introduksjonslov vil kunne løse de påpekte problemer.



### **Manglende likebehandling**

Lovforslaget vil innebære en bedring av problemene med manglende likebehandling, siden forslaget innebærer at det stilles visse krav til innholdet i kvalifiseringstilbudet. En del problemer knyttet til bruk av skjønn bortfaller også. Andre problemer knyttet til manglende likebehandling vil vedvare, siden forslaget ikke stiller krav verken til kommuner som tar ordningen i bruk om at alle nyankomne flyktninger med kvalifiseringstilbud skal få tilbud om deltakelse, eller om at alle kommuner skal etablere et tilbud. Problemene knyttet til manglende og misforstått gjennomføring av tiltakene løses heller ikke.

Selv om stønaden skal være like stor over hele landet, kan en forvente at andelen som vil komme til å søke supplerende sosialhjelp vil være større i visse kommuner enn andre. Dette fordi ugiftsnivået på bolig, strøm, kommunale tjenester og andre tilbud er høyere i noen kommuner enn i andre. Hvorvidt dette er brudd på likebehandlingsprinsippet, er en skjønns sak. Med utgangspunkt i at forskjeller i folks utgiftsnivå hovedsakelig skyldes boutgifter, foreslår utvalget at alle nyankomne innlemmes i bostøtteordningen. Lovforslaget er dermed avhengig av at bostøtteordningen utvides.

Utvalget definerer introduksjonsprogram som et knapphetsgode. Det vil si at nyankomne med behov for grunnleggende opplæring kan komme til å konkurrere om plassene i et program. Dette fører også til manglende likebehandling.

Kombinasjonen av at kommunene kan velge om de ønsker å ta ordningen i bruk og at stønad og program anses som et knapphetsgode, innebærer selektivisme i tilbudet av et velferdsgode på flere nivåer. Programdeltakelse skal kun tilbys den som har behov for grunnleggende opplæring, og utvalget foreslår at ved (eventuell) utvelgelse, skal kommunen ha skjønnsmessig frihet til å velge deltakere ut fra for eksempel hvem som har størst behov for kvalifisering, hvem som best kan nyttiggjøre seg opplæringen, og hvem som i størst grad har behov for økonomisk hjelp. Det er med andre ord fravær av universelle kriterier både med hensyn til om deltakelse skal være behovsprøvd eller skjønnsmessig vurdert, og med hensyn til hvilke behov utover opplæringsbehovet som skal legges til grunn. Prinsippet om likebehandling brytes dermed både på kommunalt og interkommunalt nivå.

### **Mangelfull informasjon om regler**

Hensikten med tett oppfølging av deltakerne er blant annet å sikre at de får den nødvendige informasjon om regler, og at de forstår reglementet og konsekvensene av et eventuelt regelbrudd. Denne problematikken berøres ikke av utvalget.

I forslaget til regulering av introduksjonsprogram sier utvalget at tett oppfølging er av stor betydning, men at de ikke finner det hensiktsmessig å regulere hvordan oppfølgingen skal skje. Individuell kvalifiseringsplan reguleres imidlertid: planen skal utarbeides i samarbeid med den nyankomne, den skal innholde

informasjon om kvalifiseringstiltakene, fastsettelse av ytelser, varighet (dato for programoppstart og -avslutning, samt de ulike tidsfasene), og den skal revideres med jevne mellomrom. Det sies intet om hvorvidt planen skal foreligge på andre språk enn norsk eller om deltakeren skal ha kopi av egen plan.

### **Kvaliteten på kvalifiseringstilbudet**

Introduksjonsprogrammene skal ikke bare være heldags, men også helårig. Et problem både deltakerne og ansatte i prøveprosjektene har påpekt er at programmet har fulgt skoleåret, det vil si mange og lange ferier, og spesielt har syv uker lang sommerferie skapt diskontinuitet i kvalifiseringen. Utvalgets forslag om et helårig programtilbud der det er arbeidslivets regler for ferie som skal legges til grunn, vil sikre kontinuitet for den enkelte. Det påpekes at på årsbasis vil ren tilknytning til skoleåret og skoleårets ukeantall være utilstrekkelig. Det foreslås at ferielovens alminnelige ferietid ligger til grunn. Utvalget ser at det kan være en ulempe for kommuner som legger ordningen til skolesektoren, men det er like fullt ønskelig at kommunene gir tilbud i skolens sommerferie. Det behøver nødvendigvis ikke være undervisningstilbud, men et aktivitetstilbud, som for eksempel ordinær sommerjobb eller et spesielt tilrettelagt arbeid eller aktivitet.

Om kvalitet og innhold sier utvalget at det skal være et fulltidsprogram, at opplæring i norsk og samfunnskunnskap er hovedelementer, og at programmet kan inneholde et vidt spekter av tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid – alt avhengig av den individuelle målsettingen (se vedlegg 3).

Lovutvalget behandler verken kvaliteten på norskopplæring<sup>3</sup> eller på andre deler av programmene utover dette. Lovutvalget behandler heller ikke spørsmålet om kvalitetssikring av enkelttiltak eller introduksjonsprogrammene i sin helhet.

Loven skisserer kun minimumsvilkår for hva et kvalifiseringsprogram skal inneholde. Det er opp til kommunene om de skal nøye seg med disse. Utvalget påpeker at utforming av introduksjonsplanens innhold vil bero på utstrakt skjønn, og av hva kommunen kan tilby vil bero på lokale forhold. Fraværet av regulering (kvalitetsstandarder, krav til innhold) og kvalitetssikring er problematisk av flere grunner for deltakerne. Ikke bare er et dårlig eller upassende tiltak lite motiverende og kvalifiserende for deltakeren. Fraværet av standarder gjør det også vanskelig for klageinstansen å vurdere klagesaker som går på innhold og kvalitet. Dette utdypes under avsnittet «Nye problemer oppstått».

<sup>3</sup> Norskopplæringen er allerede regulert av Opplæringsplanen, der det blant annet heter at «Undervisningen skal ta utgangspunkt i deltakernes personlige forutsetninger, sosiale bakgrunn og lokale tilhørighet. Opplæringen skal tilpasses den enkelte.» (*Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere*, KUF 1998). Læreverk, modulprøver og språkprøven er utarbeidet i forhold til en nivåddifferensiert undervisning, der deltakerne plasseres i ulike «klasser»: A-løp, B-løp, alfabetiseringsklasser med mer (se for øvrig vedlegg 2).

### **Bruk av kontrakt**

Lovutvalget vurderer bruk av kontrakt både som urealistisk og til å gi liten rettsikkerhet for deltakerne i programmet. Tildeling av plass i introduksjonsprogram med tilhørende stønad skal skje som et enkeltvedtak. Lovutvalget påpeker at programmet er en løpende ytelse, og at det dermed vil være behov for revisjon underveis. De presiserer at kun vesentlige endringer i programmet, stansing av programmet og permisjoner skal ses som et nytt enkeltvedtak.

Forslaget om at kontrakt skal erstattes av enkeltvedtak løser problemet knyttet til kontraktsbruk, men reiser nye problemer knyttet til innsynsrett.

### **Nye problemer oppstått**

Vi har i de foregående avsnitt redegjort for hvilke problemer ved etikk og rettsikkerhet som vil kunne løses dersom lovforslaget vedtas, samt hvilke problemer forslaget ikke løser. Etter vår mening innebærer forslaget til introduksjonsloven i tillegg at det oppstår nye problemer av etisk og rettsikkerhetsmessig art. Vi vil i det følgende drøfte problemer knyttet til *reduisert klageadgang, innsnevring av målgruppen og begrensningen av varighet på programmet.*

### **Innsynsrett og klageadgang**

Enkeltvedtak innebærer at de som søker om deltakelse i et introduksjonsprogram bare regnes som part i egen sak. Det vil si at de *ikke får partsinnsyn* i andre søknader, for eksempel dersom de konkurrerer om samme plass. Dersom en søknad avslås, har søkeren heller *ikke klagerett*, jamfør Sosialtjenesteloven § 8-1 annet ledd om tildeling av tjenester det er knapphet på (NOU 2001:20). For dem som får plass, vil det imidlertid i prinsippet være adgang til å klage på innholdet og kvaliteten av kvalifisering.

Utvalget foreslår at fylkesmannen blir klageinstans. Etter forvaltningsloven kan klageinstansen prøve alle sider av saken, og er gitt kompetanse til å overprøve så vel skjønnsutøvelse som lovanvendelse og saksbehandling, samtidig som klageinstansen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Lovutvalget påpeker at kommunen har stor frihet (til å ta lovens ordning i bruk, hvem som skal delta, den nærmere utformingen av programmet både generelt og i forhold til den enkelte), og at det dermed er snakk om en begrenset omgjøringsadgang. Tildeling av plass i program og utforming av introduksjonsplanens innhold vil bero på utstrakt skjønn, og hva kommunen kan tilby, vil bero på lokale forhold, og utvalget mener dette er forhold som det er vanskelig for fylkesmannen å gå inn i. Utvalget foreslår at fylkesmannens omgjøringsadgang for så vidt gjelder de frie skjønn, men at det begrenses til «de tilfeller hvor det er tatt utenforliggende hensyn, det foreligger andre tilfelle av myndighetsmisbruk eller at vedtaket er åpenbart urimelig» (NOU 2001:20, side 103).

Ut fra dette er det vel lite som tyder på at en klagesak med utgangspunkt i upassende innhold eller dårlig kvalitet på kvalifiseringstiltaket vil ha særlig gode sjanser for å bli realitetsvurdert hos klageinstansen.

### **Målgruppe og varighet**

Målgruppen er aldersmessig avgrenset nedad til 19 år. Det er vel neppe brudd på etiske normer eller rettsikkerheten at 18-åringer ekskluderes fra ordningen, men det er dog underlig at ikke alle personer over norsk myndighetsalder inkluderes i målgruppen.

Lovutvalget foreslår en nasjonal normert tidsavgrensning både med hensyn til programmets varighet og med hensyn til varigheten på tilbudet om program. Introduksjonsprogrammet skal starte *innen to år* etter bosetting, og det skal kunne vare *i inntil to år*. Dette er en endring både i forhold til tidligere stortingsmeldinger og i forhold til praksis i prøveprosjektene.

I St.meld. nr. 17 (2000–2001) er introduksjonsprogrammets målgruppe «alle nyankomne flyktninger», og med nyankommen menes her de som har vært bosatt fem år eller mindre. I St.meld. nr. 17 (1996–97) heter det: «(...) alternativer til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven *i de første fem årene etter bosetting* (vil) bli vurdert» (egne uthevelser). Lovutvalgets målgruppe er «nyankomne flyktninger og innvandrere», men her defineres imidlertid nyankomne som de som har vært bosatt to år eller mindre.

At det normeres at programoppstart skal skje *innen to år* etter bosetting, er problematisk på flere måter. For det første er to år for de aller fleste alt for lang tid å gå uten at det startes program. Det er derfor bra at utvalget understreker betydningen av at programmet starter så raskt som mulig etter bosetting, selv om de ikke har funnet grunn til å pålegge kommunen noen bestemt tidsfrist. Rask oppstart av introduksjonsprogram er for de aller fleste flyktninger en klar forbedring, sammenliknet med en situasjon der nyankomne blir gående månedsvis uten tilbud om kvalifisering.

Samtidig er det grunn til å påpeke at en del flyktninger har spesielle behov som kan gjøre det lite aktuelt å delta i kvalifiseringstilbud de første månedene etter ankomst. Særlig kan dette gjelde personer med spesielle helseproblemer, og personer med store omsorgsoppgaver. I noen tilfeller kan syke, funksjonshemmede, eldre og kvinner med omsorgsansvar trenge mer enn to år før de er rede til å inngå i et heldags kvalifiseringsløp. Vi ser det som både etisk og på andre måter uheldig dersom toårsfristen medfører at disse gruppene blir utelukket fra introduksjonstilbudet.

Enda mer uheldig er det om forsinkelser i kommunenes etablering av et hensiktsmessig tilbud skulle få som konsekvens at flyktninger «går ut på dato» og dermed blir utelukket fra kvalifiseringstilbud.

Det siste problematiske elementet vi vil påpeke i forhold til forslaget om programoppstart innen to år etter bosetting, er at samtlige flyktninger bosatt før år 2000 dermed er ekskludert fra målgruppen. De har allerede «gått ut på dato». Hovedtanken bak avgrenset programlengde er at introduksjonsprogram skal være en overgangsfase, ikke en permanent ordning. St.meld. nr. 17 (2000–2001) sa intet om programlengde, men påpekte nødvendigheten av fleksibilitet med hensyn til lengde, da nyankomne er en uensartet gruppe. Også lovutvalget påpeker at programmet skal tilpasses den enkeltes behov, men foreslår samtidig at programmet skal avgrenses i tid. Det skal framgå av den individuelle kvalifiseringsplanen hvor lenge det er planlagt at deltakeren skal gå i programmet. Utvalget har på skjønnsmessig grunnlag kommet til at programmet ikke bør vare lenger enn to år. De vurderer to år som lang nok tid til å bli kvalifisert (få grunnleggende opplæring), og kort nok tid til at deltakerne ikke venner seg til tilværelsen som programdeltaker. Med hensyn til heterogeniteten i den nyankomne befolkningen, vurderer utvalget det slik at en del nyankomne vil kunne gjennomføre introduksjonsprogrammet i løpet av det første året, mens nyankomne med lav kompetanse og omfattende helseproblemer vil kunne trenge opp til flere år for å gjennomføre full opplæring. Utvalget påpeker at full opplæring, for eksempel for B-løpselever med norskopplæring innenfor en ramme på 3000 timer, ikke nødvendigvis vil være avsluttet innenfor rammen av programtiden. Hele 43 prosent av de totalt 21 856 elevene ved voksenopplæringen i 2000 var B-løpselever.<sup>4</sup> Tidsavgrensningen berører med andre ord nær halvparten av målgruppen. Flyktninger som fortsatt ikke er kvalifisert etter de gitte to år, mister introduksjonsstøtten og må over på ordinær sosialhjelp. I tillegg kan de da komme til å få et kvalifiseringstilbud etter gammel norm: det vil si seks–tolv timer norsk per uke, uten oppfølging, uten tilbud om praksisplass osv.<sup>5</sup> Gitt seks timers undervisningsdag fem dager per uke i 26 ukers skoleår, vil det ta oppimot fire år for en flyktning å gjennomføre B-løpet. Dersom flyktninger etter å ha gjennomført et to års introduksjonsprogram får et redusert undervisningstilbud – for eksempel fra 30 timers til ti timers uke – vil det ta tre ganger så langt tid før siste del av timekvoten er gjennomført. Disse flyktningene vil etter vår oppfatning få et kvalifiseringstilbud som er betydelig dårligere tilpasset deres individuelle behov enn de som har forutsetninger for å

<sup>4</sup> Voksenopplæringen hadde totalt 22 796 elever i 1999, hvorav 14 760 (65%) på A-løp og 8035 (35%) på B-løp. I 2000 var det totalt noe færre elever (21 856), og forholdet mellom A- og B-løpselever var endret: 12 523 (57%) på A-løp og 9333 (43%) på B-løp (Voksenopplæringsavdelingen i Kirke- og utdanningsdepartementet 2001).

<sup>5</sup> Evalueringsprosjektet *Norskopplæring for voksne innvandrere 1998–2001* finner en gjennomsnittlig undervisningsintensitet på under to undervisningstimer per dag. Funnet er basert på en undersøkelse blant 4 178 kursdeltakere ved Rosenhof voksenopplæringscenter i Oslo og ved Senter for voksenopplæring (SEVO) i Trondheim i perioden 1999–2000 (Steen-Olsen 2001).

avslutte programmet innen to år. Kombinasjonen av tidsbegrensingen og det faktum at kommunen selv velger deltakere, *kan* medføre «creaming», altså at programmet i hovedsak tilbys nyankomne med gode forutsetninger. Behovet for differensierte kvalifiseringstiltak vil være noe mindre når deltakergruppen er mindre uensartet. I utvelgelse av deltakere kan kommunen dessuten komme til å finne det u hensiktsmessig å foredele et knapphetsgode til flyktninger som neppe vil bli kvalifisert i løpet av normert tid. Disse vil jo uansett måtte gå over på sosialhjelp etter to år med introduksjonsstønad. B-løpselevne kan dermed komme til å bli et B-lag bestående av sosialklienter uten tilbud om et helhetlig kvalifiseringsprogram.

### **Oppsummering**

Etter vår vurdering gir lovutvalgets forslag visse føringer som kan redusere problemene knyttet til ulikebehandling av flyktninger både innen den enkelte kommune og mellom kommuner. I og med at introduksjonsprogrammene ikke er en rettighet for alle flyktninger i målgruppen, er likevel ikke problemene knyttet til manglende likebehandling løst: tilbudet vil ikke være til stede i alle kommuner, og vil heller ikke nødvendigvis tilbys til alle nyankomne i de kommunene som har tilbudet. Det gjenstår også å løse problemer knyttet til manglende kvalitets-sikring av de enkelte komponenter i kvalifiseringstilbudet, og til helheten. Problemene knyttet til bruk av kontrakt mellom kommune og deltaker er imidlertid løst, ved at bruk av slike kontrakter ikke anbefales.

Reduksjonen av definisjonen på nyankommen fra fem til to år kan ha negative konsekvenser for flyktninger med spesielle helseproblemer eller omsorgsoppgaver. Dersom toårsperioden ikke knyttes opp mot at kommunen i denne perioden faktisk stiller med et reelt kvalifiseringstilbud, vil det også ha alvorlige konsekvenser for alle flyktninger som bor (eller har bodd) i slike kommuner. De etiske og retts-sikkerhetsmessige problemene knyttet til dette forsterkes av at flyktninger som ikke får tilbud om introduksjonsprogram ikke har anledning til å klage på dette.

## 7 Mot en ansvarlig kvalifiseringspolitikk

Økonomisk selvhjelpenhet og deltakelse i det norske samfunnet har vært de viktigste målsettingene for norsk politikk for integrering av flyktninger og innvandrere gjennom de siste 30 årene. Likevel er det etter hvert grundig dokumentert at disse gruppene er svakt integrert i det norske arbeidsmarkedet, og mange har også liten kontakt med nordmenn. Den svake tilknytningen til arbeidsmarkedet resulterer i omfattende og langvarig sosialhjelpsavhengighet.

Denne situasjonen har gitt opphav til kritikk av og nytenkning innen integreringsarbeidet. Kritikken som er fremmet kan oppsummeres i to hovedargumenter: For det første er det hevdet at det norske hjelpeapparatet har en klientifiserende virkning på flyktningene, altså at hjelpen i seg selv medvirker til å gjøre flyktningene dårligere i stand til å klare seg selv. For det andre er kvaliteten, kontinuiteten og intensiteten i kvalifiseringstilbudet for dårlig.

Prøveprosjektene som er evaluert i denne rapporten er utformet med tanke på å bøte på disse svakhetene: Kontinuiteten og intensiteten i tilbudet skal bedres gjennom etablering av heldagstilbud og tettere samarbeid mellom de ulike etater som deltar i kvalifiseringsarbeidet. Ved å finne alternativer til sosialhjelp som inntektskilde og gjøre deltakelse i kvalifiseringstilbud obligatorisk skal de klientifiserende sidene ved hjelpeapparatet dempes. Noen prosjekter praktiserer også at deltakerne fører sine egne timelister for deltakelse i kvalifiseringen, og selv har ansvar for å betale sine private regninger. Disse tiltakene blir ofte omtalt som «ansvarliggjørende» virkemidler. Vi mener en riktigere beskrivelse er at hjelpeapparatet unnlater å frata flyktningene ansvaret for egen livssituasjon.

Det er ingen grunn til å tro at personer som før ankomsten til Norge har vært i stand til å ta vare på seg selv ikke skal være det etterpå. Samtidig er flyktninger i en ekstrem livssituasjon, og har behov for spesielt tilrettelagte integrerings- og kvalifiseringstiltak i en overgangsfase. Det er en utfordring for myndighetene å utforme en integreringspolitikk som er ansvarlig i den forstand at flyktningenes behov for hjelp møtes, uten at de samtidig umyndiggjøres. Tittelen «Mot en ansvarlig kvalifiseringspolitikk» skal ikke forstås som at kvalifiseringspolitikken fram til i dag har vært uansvarlig. Kvalifisering av nyankomne flyktninger for norsk arbeidsliv er vanskelig og tidkrevende. Feltet er også relativt nytt i Norge, og det tar tid å komme fram til gode arbeidsmetoder. Tittelen er ment som en understreking av at de nye arbeidsmetodene er et skritt i riktig retning – og at det ikke

nødvendigvis er flyktningene det er noe i veien med, selv om måloppnåelsen i integreringspolitikken har vært svak.

I dette avsluttende kapittelet vil vi oppsummere funnene innenfor disse tre områdene: hvilke metoder virker, hvilke problemer har oppstått i gjennomføringen av dem, og hvilke etiske problemstillinger reises. Avslutningsvis vil vi presentere noen forslag til løsninger på problemene knyttet til vansker med å gjennomføre metodene og til de etiske betenkelighetene.

## **7.1 Gode metoder i integreringsarbeidet**

Et sentralt funn er at flere av virkemidlene som er utprøvd – eller kombinasjonen av dem – ser ut til å ha positive effekter på flyktningenes integreringskarrierer. Vi kan dermed si at virkemidlene har effekt, selv om de ikke alltid er lette å gjennomføre.

Det å komme fram til gode arbeidsmetoder i integreringsarbeidet overfor nyankomne flyktninger og innvandrere, har vært det sentrale motivet bak prøveprosjektene. Derfor er det naturlig i et oppsummerende kapittel å rekapitulere hva vi har funnet av gode arbeidsmetoder. Gode arbeidsmetoder dreier seg i denne sammenheng om to ting: For det første hvilke virkemidler som har positiv effekt på sentrale sider ved flyktingers og innvandreres levekår, og for det andre hvordan disse virkemidlene kan gjennomføres. Samtidig kan det være nyttig å trekke fram noen eksempler på lite heldige arbeidsmetoder, slik at andre kommuner som ønsker å prøve ut virkemidlene kan unngå de verste fallgruvene.

### **Alternativ inntektssikring/troverdig insentivbruk**

Både deltakere og ansatte i prosjektene framhever den positive betydningen av å etablere en inntektssikring som er et reelt alternativ til sosialhjelp. Mange av deltakerne opplever sosialhjelp som et nederlag, og de framhever den motiverende effekten det har å tjene penger snarere enn å bli tildelt dem.

Skillet mellom positive og negative økonomiske insentiver – straff eller belønning – har vist seg i stor grad å bli visket ut i praksis. Selv om prosjektlederne er samstemte i sin framstilling av ordningen som belønning for deltakelse, oppfattes den nokså konsekvent av deltakerne som trekk for fravær. Dette er uavhengig av om støtten i utgangspunktet er høyere, lik eller lavere enn sosialhjelpsnormen.

Det største problemet prosjektene støtte på i arbeidet med alternativ inntektssikring, var at lovhjemlingen ikke var klar. Løsningene som ble valgt lå i mange tilfeller svært tett opp til ordinær sosialhjelp, på tross av at de involverte var enige



om at dette ikke var det beste. Alternativ inntektssikring, forstått som klart atskilt fra sosialhjelp, er det derfor vanskelig å spore effekt av i denne evalueringen. Trussel om trekk ved manglende oppmøte, eller lønn etter innsats, har derimot vært et element i 13 av de 16 prøveprosjektene.

### **Effekt på resultat**

Deltakernes fravær fra kvalifiseringstilbudet er større i de tre kommunene som ikke praktiserer troverdig insentivbruk i form av trekk i den økonomiske støtten. Siden det bare er tre kommuner som ikke praktiserer trekk, skal vi likevel være forsiktige med å konkludere sikkert om effekten av trekk. I praksis kan det være andre forhold ved de tre prosjektene som gjør at fraværet er høyt. Vi finner dessuten ikke positive effekter av trekk på sannsynligheten for å komme i ordinært arbeid eller å bli bedre i norsk. Ved å trekke tilbake økonomisk støtte kan man altså tilsynelatende få fraværet ned – men dette er ikke tilstrekkelig til at deltakerne skal få større utbytte av kvalifiseringen (i hvert fall ikke på kort sikt). Derimot er det større sjanse for at deltakerne er i lønnet arbeid dersom de har vært i et prosjekt som har kombinert bruk av økonomiske insentiver med tett oppfølging. *Økonomiske sanksjoner alene er altså ikke tilstrekkelig for å oppnå resultater. Først når økonomiske insentiver kombineres med tett oppfølging finner vi at virkemiddelet bidrar til at deltakerne lettere kommer ut i arbeid.*

Motivasjonstilskudd, altså høyere utbetaling enn sosialhjelpsnormen, ser ikke ut til å ha selvstendig betydning for verken fravær, yrkesaktivitet eller norskprogresjon. Derimot mener prosjektlederne at motivasjonstilskudd gjør det lettere å motivere for deltakelse i prosjektet.

### **Variasjoner i iverksetting**

For at trusselen om trekk skal være *troverdig og forsvarlig*, må deltakerne kjenne og forstå reglene for fravær samt erfare at ugyldig fravær faktisk sanksjoneres økonomisk. I tillegg må regelverket være *rettferdig*, både ved at det iverksettes på samme måte for alle deltakere, og ved at det (så langt som mulig) tilsvarende de regler som gjelder i det ordinære arbeidslivet. I prosjektene har vi sett eksempler på både manglende troverdighet og opplevd urettferdighet i iverksettingen av koblingen mellom økonomisk ytelse og egeninnsats.

Troverdigheten svekkes særlig som en følge av dårlige rutiner for føring av timelister. Underrapportering av fravær, spesielt fra norskopplæringen, har vært et problem i enkelte prosjekter. En del lærere mener at det ikke er deres oppgave å føre eller attestere slike lister, og at en slik kontrollfunksjon både er ubehagelig og kan være i strid med pedagogiske hensyn. Dersom insentivbruken skal bli troverdig, er det nødvendig å komme til enighet med alle som deltar i kvalifiseringsarbeidet om hvordan fravær skal rapporteres og håndteres.

Legitimiteten til virkemiddelet svekkes når det drives utstrakt bruk av skjønn både i vurderingen av hvilke regler som skal gjelde, og når de skal iverksettes. Spesielt bruken av individuell vurdering av når deltakere er «i stand til å forholde seg til regelverket», er problematisk i så måte. Det åpner for forskjellsbehandling og fører til at deltakerne opplever systemet som urettferdig. (Hvis én deltaker slipper trekk, er det liten grunn til å tro at en annen skal godta trekk for tilsvarende fravær, uten å argumentere imot og føle seg dårlig behandlet.)

### **Ett kontaktpunkt og tett oppfølging**

Prøveprosjektene ble stilt overfor krav om at arbeidet med introduksjonsprogram skulle organiseres rundt ett kontaktpunkt, eventuelt én kontaktperson. Hensikten er å legge til rette for tett og helhetlig oppfølging av deltakerne.

#### **Effekt på resultat**

Alle prosjektene har etablert *ett kontaktpunkt* for den enkelte flyktning, og erfaringene slik de formidles fra prosjektlederne er positive. Flyktningene slipper å føle seg som kasterballe i systemet, og kontaktpersonen får bred kunnskap om den enkelte flyktning, noe som igjen gjør det lettere å bistå med et individuelt tilpasset kvalifiseringsløp. Det positive ved denne organiseringen gjenspeiles også i deltakernes forhold til kontaktpersonene, som de gjennomgående beskriver som tilgjengelige og respektfulle.

I vurderingen av hva som skal karakteriseres som *tett oppfølging* har vi lagt vekt på at det skal avholdes faste samtaler underveis i kvalifiseringsløpet, der eventuelle problemer diskuteres og blir forsøkt løst, samt at eventuelle akutte problemer som oppstår underveis skal følges opp. For eksempel bør udokumentert fravær følges opp personlig. Tett oppfølging målt ved at prosjektansatte personlig varsler deltakerne før det trekkes i økonomisk utbetaling, har vist seg å øke sannsynligheten både for at deltakerne kommer i arbeid og for at de blir bedre i norsk. Mer omfattende oppfølging har også en positiv effekt på deltakernes sosiale nettverk i form av økt organisasjonsmedlemskap. Noe avhengig av hvor streng definisjon vi bruker, viser det seg dermed at elementer ved virkemiddelet tett oppfølging har positiv effekt på alle de tre grunnleggende forholdene ved flyktningers levekår som integreringsarbeidet har som mål å forbedre: norskkunnskaper, yrkesdeltakelse og sosialt nettverk.

#### **Variasjoner i iverksetting**

De fleste prosjektene har tolket virkemiddelet ett kontaktpunkt dit hen at hver flyktning skal ha én kontaktperson. Denne løsningen stiller store krav til kompetanse hos de ansatte. Frustrasjonene blant de ansatte er imidlertid mindre der hvor

prosjektledelsen har satt av tid til kompetanseheving og til jevnlig erfaringsutveksling mellom kontaktpersonene, og i noen tilfeller også med personer som er involvert i deltakernes kvalifisering på voksenopplæringen eller i Aetat. Like fullt ligger det en spesiell utfordring her for små prosjekter med én eller to ansatte.

Tett oppfølging kan iverksettes på flere måter, men vår forståelse inkluderer for eksempel faste samtaler mellom deltaker og kontaktperson underveis i kvalifiseringsløpet, der eventuelle problemer diskuteres og blir forsøkt løst, og personlig oppfølging av udokumentert fravær. Det innebærer *ikke* overprøving av deltakerens egenmeldinger, slik det er blitt praktisert i minst én kommune. Det innebærer heller ikke at kontaktpersonen overtar ansvaret for deltakernes kvalifiseringsløp og livssituasjon. Da kan resultatet bli deltakere som blir avhengige av kontaktpersonen og som er dårlig forberedt på å greie seg selv. For at tett oppfølging ikke skal bli et vrengebilde av intensjonen, er det med andre ord viktig å ikke bomme på balansen verken mellom oppfølging og invadering, eller mellom oppfølging og ansvarsovertakelse. Begge deler bryter med en av de grunnleggende intensjonene bak forslaget til introduksjonsprogram, nemlig å skape en sammenheng mellom deltakerens egen innsats og egen livssituasjon. Tett oppfølging skal legge til rette for og etablere en slik sammenheng, ikke bidra til å fjerne den.

God oppfølging er ressurskrevende. Enkelte av prosjektene har lagt opp til et svært stort antall deltakere per kontaktperson. Konsekvensen av dette blir gjerne utbrente og overarbeidede ansatte, og lite tilfredsstillende oppfølging.

### **Individuelt tilbud, brukermedvirkning**

En sentral ide bak brukermedvirkning er at kvalifiseringsarbeidet skal skje i samarbeid mellom deltaker og prosjekt, og ikke være noe som prosjektet trer ned over hodet på deltakeren. Deltakelse i utforming av individuelle kvalifiseringsplaner er en viktig del av brukermedvirkningen. Alle prosjektene sier at de utarbeider individuelle kvalifiseringsplaner for deltakerne. Likevel kjenner bare halvparten av deltakerne til at det er laget en handlingsplan spesielt for dem. Ut fra stikkprøver kan vi konkludere med at de dokumentene som omtales som kvalifiseringsplaner har svært ulik kvalitet, både fra prosjekt til prosjekt, og også internt i ett og samme prosjekt.

### **Effekt av virkemiddel**

Den store variasjonen i utforming og bruk av individuelle kvalifiseringsplaner, ikke bare mellom prosjektene, men også innen hvert enkelt prosjekt (av en viss størrelse), har gjort at det er svært vanskelig å vurdere effekten av dem. At deltakerne får tildelt et større ansvar for egen situasjon ved at de fører sine egne timelister, viser seg imidlertid å øke sannsynligheten for at deltakerne kommer i arbeid.

Vi finner også at de deltakerne som har fått sendt et dokument (vitnemål, førerkort, e.l) til oversetting eller godkjenning i løpet av prosjektet, har større sannsynlighet både for å komme i arbeid og å klare en norskttest. Dette kan selvfølgelig ha sammenheng med at slike dokumenter indikerer at deltakeren har kvalifikasjoner som er etterspurte i arbeidsmarkedet, og som kan dokumenteres, men kan også være et tegn på gode arbeidsmetoder fra prosjektets side. En hypotese er altså at de prosjektene/prosjektansatte som sørger for å hente fram, oversette og forsøke å få godkjent deltakernes relevante dokumenter, totalt sett driver bedre kvalifisering enn de som ikke gjør det. Ikke minst kan det være en indikator på god oppfølging.<sup>1</sup>

### **Variasjoner i iverksetting**

Vi er av den oppfatning at en kvalifiseringsplan som et minimum må inneholde hovedmålsettinger for kvalifiseringen, delmål for hvordan man kommer dit, tidsangivelser for de ulike målene, tidsangivelser for når planen skal evalueres, og klargjøring av hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av de ulike delmålene. For at kvalifiseringsplanen skal være et aktivt instrument i kvalifiseringen, må den også med jevne mellomrom gjennomgås, bygges ut, evalueres og revurderes.

Dårlige, eller lite presise, retningslinjer for hva en individuell kvalifiseringsplan bør inneholde, har åpenbart vært et problem i flere av prosjektene. Kvaliteten på planene varierer sterkt fra prosjekt til prosjekt, men også innen ett og samme prosjekt. Det er derfor viktig å sørge for kompetanseutvikling av alle de ansatte, samt å sikre at alle har noenlunde samme forståelse av hvilke arbeidsoppgaver som skal prioriteres.

Mange av de prosjektansatte synes det har vært vanskelig å sørge for at deltakerne selv er med aktivt når planen lages. Særlig gjelder dette for deltakere med lite skolebakgrunn. Samtidig har det vist seg at engasjementet fra deltakerne ofte blir lettere, og skjer raskere, hvis det legges opp rutiner for hyppige revideringer og evalueringer av planen. Å basere revisjonene på at deltakerne selv tar initiativ eller at det er kommet til et naturlig skifte i kvalifiseringsløpet, gir stor risiko for at det bare er de mest ressurssterke deltakerne som greier å forholde seg aktivt til sin egen plan.

### **Heldagstilbud med arbeidspraksis/krav til innhold**

Kvalifiseringsarbeidet for flyktninger og innvandrere er ofte blitt kritisert for å være for lite intensivt: Spesielt ble (og blir fortsatt i mange kommuner) norskopplæ-

<sup>1</sup> Vi har imidlertid ikke brukt oversending/godkjenning av dokumenter som indikator på god oppfølging i analysen, siden dokumentbehandling jo er avhengig av at deltakerne faktisk har dokumenter. Det er det på ingen måte alle som har.

ring i en del tilfeller strukket over svært lang tid, med få timer i uken (Drøpping og Kavli 2001). For å øke intensiteten i kvalifiseringen, og dermed bedre progresjonen og hindre passivisering, er det lagt opp til heldagstilbud i prøveprosjektene.

### **Effekt av heldagstilbud, arbeidspraksis og norskopplæring**

Prosjektene har hatt store problemer med å stable et heldagstilbud på beina. Vi finner heller ikke noen tendens til at deltakere som har hatt heldagstilbud har bedre progresjon enn de andre. Dette kan ha sammenheng med at kvaliteten<sup>2</sup> på tilbudene har vært svært varierende. En årsak til at noen kommuner har brukt lengre tid enn andre på å etablere heldagstilbud, kan være at de setter strengere krav til *innhold og relevans* i tilbudet. Innholdet i kvalifiseringstilbudet har helt klart betydning for effekten av kvalifiseringen. Det er derfor ikke åpenbart at heldagstilbud, som kan være av varierende kvalitet, har bedre effekt på integreringskarrieren enn det noe kortere skole- og arbeidsuke har, der innholdet er av høy kvalitet.

Opplysningene om innholdet i den enkeltes kvalifiseringstilbud er nokså mangelfulle fra prøveprosjektene side. Vi finner likevel et par klare sammenhenger mellom innhold i kvalifiseringen og integreringskarriere. Deltakere som har vært i arbeidspraksis har klart større sannsynlighet for å komme i arbeid. Vi finner også, ikke overraskende, at det er flere som har bestått en norsktest blant dem som har hatt mange norsktimer.

### **Variasjoner i iverksetting**

Noen av prosjektene har tatt i bruk praksisplasser som er svært lite egnede. Det finnes tilfeller av praksisplasser som verken er relevante i forhold til deltakerens kvalifiseringsplan, gir mulighet til å praktisere norsk eller gir noe innblikk i spillereglene i norsk arbeidsliv.

Flere av de prosjektene som har hatt suksess med å finne relevante praksisplasser har dratt nytte av godt samarbeid med Aetat. Andre har knyttet til seg personer med et utstrakt nettverk i det lokale arbeidslivet, eller benyttet seg av allerede eksisterende kommunale tilbud som har et slikt nettverk.

Prosjektene har i stor grad fortolket «heldagstilbud med arbeidspraksis» slik at arbeidspraksisen skal være kontinuerlig over store deler av kvalifiseringsløpet. Dette har nok virket begrensende på individualiseringen av kvalifiseringsløpene, og dessuten gjort arbeidet med å skaffe praksisplasser unødvendig omfattende.

<sup>2</sup> Med kvalitet på tilbudet mener vi blant annet at de enkelte bestanddeler – norskopplæring, arbeidspraksis, kurs osv – skal holde en viss standard mhp for eksempel pedagogikk og læremidler, og at bestanddelene skal inngå som en hensiktsmessig del av en individuelt tilpasset kvalifiseringsplan. Et kurs i norsk for systuebruk kan dermed innebære dårlig kvalitet i kvalifiseringsarbeidet både dersom læreren ikke klarer å formidle stoffet, og dersom deltakeren har som målsetting å bli trikkefører.

## **Samarbeidsrelasjoner**

Nyankomne flyktnings og innvandreres behov for kvalifisering skal i utgangspunktet dekkes av det offentlige tilbudet som betjener majoritetsbefolkningen. I praksis betyr det at en rekke ulike etater må samarbeide for at de nyankomne skal få et helhetlig og sammenhengende kvalifiseringstilbud. Aetat og voksenopplæringen er de to mest sentrale samarbeidspartnerne for prøveprosjektene.

### **Effekt av gode samarbeidsrelasjoner**

Vi finner at i de kommunene samarbeidet mellom prosjektet og Aetat karakteriseres som godt av begge parter, kommer flyktingene raskere ut i arbeid. I disse kommunene har også en større andel av deltakerne fått tilbud om arbeidspraksis, noe som igjen har positiv betydning for mulighetene til å finne arbeid. Vi finner ikke noen effekt av godt samarbeid med Voksenopplæringen på flyktingenes norskprogresjon. Derimot finner vi at i de prosjektene som har en viss økonomisk handlefrihet, har deltakerne bedre norskprogresjon. Flere av disse prosjektene har brukt den økonomiske handlefriheten til å kjøpe ekstra norskundervisning. En mulig fortolkning av dette resultatet er derfor at prosjektene løser samarbeidsproblemer ved å «gå rundt» samarbeidspartneren og handle tjenester andre steder, alternativt at prosjektet dekker ekstrautgifter voksenopplæringen har ved å imøtekomme spesielle ønsker fra prosjektet.

### **Variasjoner i iverksetting**

Mange av prosjektene karakteriserer samarbeidet med Aetat som mindre godt, og har hatt store problemer med å finne relevante praksisplasser til alle. Flere av prosjektene har brukt mye tid og ressurser på å få til en formalisert samarbeidsavtale med Aetat. Noen av kommunene hadde slike samarbeidsavtaler i utgangspunktet, men erfaringene er delte. Det kan være vanskelig å bli enig om avtaler som er tilstrekkelig konkrete. De prosjektene som har lyktes best med samarbeidet med Aetat, har hatt en «medspiller» i Aetat som har vært positiv til prosjektets arbeidsmetoder. Problemene oppstår dermed når denne personen slutter, og samarbeidsavtalen ikke er konkret nok til at samarbeidet kan videreføres på samme måte som før.

En hyppig kilde til uenighet mellom Aetat og prosjekt/kommune, er *når* i den enkelte deltakers kvalifiseringsløp Aetat skal inn med kompetanse og finansiering av praksisplass. Uenigheten springer ofte ut av de glidende overgangene mellom språktrening, som er kommunens ansvar, og arbeidstrening, som hører inn under Aetat. Fordi prøveprosjektene skal tilby heldags kvalifisering så raskt som mulig, vil dessuten skillene mellom språktrening og arbeidstrening ofte bli uklare.

Noen prosjekter har inkludert både Aetat og voksenopplæringen i såkalte tverrfaglige team og på den måten oppnådd at Aetats vurdering av når den enkelte

deltaker er klar for deres tilbud blir mer fleksibel enn om den hadde vært basert alene på språktester. En annen løsning er å ta sikte på minst to utplasseringer. Den første kan ha språktrening som definert mål, den andre arbeidstrening og eventuell overgang til ordinært arbeid. Denne løsningen er under utprøving i en del kommuner. Aetat er da ikke involvert i språktreningsplassene. Det er voksenopplæringen som har ansvar for å følge opp elevene som er i språkpraksis, og for å bidra til å bringe erfaringene elevene gjør ute, tilbake til klasserommet. De prosjektene som har fått til dette, har lykket med å finne språkpraksisplasser for alle deltakerne på samme ukedager, slik at lærerne får frigjort tid til oppfølging. Dermed kan også elevene ha et felles undervisningsopplegg de dagene de er på skolen. I de prosjektene hvor «samlet» utplassering ikke har kommet på plass, har det vært til dels sterke konflikter mellom voksenopplæring og prosjektet, først og fremst fordi lærerne har protestert mot at praksisplassene blir hengende etter de andre i pensum. Samarbeidsproblemer med voksenopplæringen har også hatt sammenheng med ulike holdninger til metoder i kvalifiseringsarbeidet, ikke minst i forbindelse med vurderingen av når deltakerne er i stand til å dra nytte av språk- og arbeidspraksis.

Det er dessuten verdt å merke seg at manglende tilbud fra voksenopplæringen ikke nødvendigvis er et resultat av manglende vilje. Refusjonsordningene for voksenopplæringen gjør det i enkelte tilfeller vanskelig for dem å tilby undervisning som er ekstensiv og differensiert nok. Som nevnt over har likevel flere kommuner langt på vei overkommet disse problemene.

### **Sosial nettverksbygging og frivillige organisasjoner**

Det er få eller ingen prosjekter som ikke på noe plan forsøker å styrke deltakernes sosiale nettverk, enten gjennom formidling av regulære fritidsaktiviteter, gjennom finansiering av slike aktiviteter, eller gjennom å etablere spesielle tilbud som for eksempel fadderordninger eller vennefamilier. Samtidig er det et fellestrekk at en bevisst prioritering av sosial nettverksbygging er avhengig av at de andre elementene i prosjektet er på plass og mer eller mindre velfungerende. Nettverksbygging har ikke vært blant de høyest prioriterte virkemidlene. Det har dessuten vist seg at mange deltakere har sagt nei takk til tilbud om fadderordning. Det vil kreve videre undersøkelser å undersøke hva som er årsakene til dette, og om for eksempel en mer aktiv formidling av fordelene ved ordningen vil kunne øke interessen for den.

### **Effekt av virkemiddel**

Det er mange måter å styrke flyktingenes sosiale nettverk på. Vi har undersøkt effekten av å organisere fadderordninger eller spesielle fritidsaktiviteter for delta-

kerne, samt betydningen av å drive aktiv formidling av det regulære fritidstilbudet i kommunen. I prosjekter som har prioritert flyktningenes sosiale nettverk på denne måten, har deltakerne oftere styrket sitt sosiale nettverk (målt gjennom flere organisasjonsmedlemskap) enn i prosjekter uten en slik prioritering. Vi finner likevel ingen statistisk sikker effekt på sannsynligheten for å være i arbeid eller for å ha blitt bedre i norsk. Dette kan ha sammenheng med at det metodisk er vanskelig å spore effekter når det er såpass få som har tatt i bruk ordningen, og at tids spennet i vår undersøkelse kan være for kort til at vi har kunnet måle virkninger som først kommer etter en stund.

### **Om bruk av frivillige organisasjoner eller enkeltpersoner**

Regjeringen anbefaler at alle kommuner som bosetter flyktninger skal ta sikte på å etablere fadderordninger (St.meld. nr. 17, 2000–2001), nettopp for å gjøre det lettere for flyktningene å etablere et sosialt nettverk der de bor. Samtidig er det viktig å utvikle gode modeller for dette arbeidet, og å framskaffe mer kunnskap både om hvilken effekt det har og hvordan flyktningene og fadderne selv opplever tilbudet og organiseringen av det.

## **7.2 Betydningen av individuelle kjennetegn**

I tillegg til de effektene på flyktningenes integrering vi finner av virkemidlene i kvalifiseringsprosjektene, ser vi også betydelige utslag av individuelle kjennetegn ved deltakerne, særlig utdanningsnivå og kjønn. Målsettingen med et godt introduksjonsprogram er at det skal være individuelt tilpasset. Med andre ord; kvalifiseringstilbudet skal justeres etter den enkelte deltakers behov, slik at både de med høy og de med lav utdanning får et tilbud som de har utbytte av.

### **Utdanningsnivå**

De med høy utdanning har klart lettere for å lære norsk enn de med mindre utdanning. I forhold til å komme ut i arbeid er det likevel de med middels utdanning som klarer seg best. Dette kan ha sammenheng med at de med utdanning på universitets- og høyskolenivå stiler etter jobber det av ulike grunner er vanskeligere å få for flyktninger. Personer med høy utdanning ønsker seg gjerne jobber som stiller høye krav til norskkunnskaper, og som krever godkjenning av utdanning. Dessuten rammes flyktninger antakelig oftere av fordommer hos norske arbeidsgivere når de søker jobber utenfor de sektorene der nordmenn etter hvert er vant til å møte innvandrere.



Det er kanskje rimelig å forvente at flyktninger som skal inn i høykvalifiserte jobber bruker lengre tid på å komme seg ut i jobb enn andre flyktninger, siden det tar tid å tilegne seg tilstrekkelige norskkunnskaper. Godkjenning av utdanning kan også ta tid. (Et tilgrensende problem er at utdanningen ofte ikke blir godkjent – med de motivasjonsproblemer dette skaper.) Derfor er det ikke nødvendigvis noe tegn på manglende måloppnåelse at deltakere med høy utdanning har mindre overgang til arbeid enn de som har middels utdanning, *i løpet av den perioden vi har studert*. Tilsvarende er det lite realistisk at deltakere med svært kort eller ingen utdanning skal komme seg ut i arbeid like raskt som de som har lengre utdanning. Noen av deltakerne har svært kort fartstid i prosjektene, og for å kunne konkludere om måloppnåelse på lengre sikt, er vi avhengige av å følge opp deltakerne over flere år.

Det er lite realistisk at introduksjonsprogrammene skal kunne eliminere ulikhetene i forutsetninger mellom deltakere med ulik utdanningsbakgrunn. Det er likevel grunn til å understreke de spesielle utfordringene prosjektansatte møter når de skal finne gode tilbud både til dem med minst og til dem med mest utdanning. Alfabetiseringsarbeid stiller store krav til lærerne, som må være kreative både når det gjelder pedagogikk og læreverk (som den enkelte lærer i stor grad utvikler selv). Dette er et felt der behovet for erfaringsutveksling og kunnskapsakkumulasjon er stort. Også de med høy utdanning representerer spesielle utfordringer for de prosjektansatte, som å finne fram til kvalifiserings- og arbeidstilbud som oppleves som meningsfulle, og dermed forhindre at frustrasjonen over manglende godkjenningsordninger og stivbeint regelverk fører til at deltakerne «parkerer» kvalifiseringsløpet.

## **Kjønn**

Introduksjonsprogrammene skal selvsagt være et tilbud til både menn og kvinner. Noen av prosjektene har opplevd at det har vært spesielle utfordringer knyttet til å få med kvinnene. Inntektsordninger som premierer deltakelse fra begge ektefeller har vært opplevd som en hjelp i arbeidet med å få med kvinnene. Samlet sett er 40 prosent av de deltakerne det er ført kvalifiseringslogger for, kvinner. Sett i lys av at det i siste halvdel av 1990-tallet var en jevn fordeling av menn og kvinner i flyktningpopulasjonen, gir dette en svak underrepresentasjon av kvinner i prøveprosjektene. Variasjonen fra prosjekt til prosjekt er dessuten stor. På ett av prosjektene er kun ti prosent av deltakerne kvinner.

Blant *deltakerne* i prosjektene finner vi små variasjoner mellom menn og kvinner, både når det gjelder hvilke tilbud de har fått gjennom deltakelse i prøveprosjektene, og i forhold til innpass på arbeidsmarkedet. Ikke minst tatt i betraktning de store forskjellene i yrkesdeltakelse vi finner mellom menn og kvinner i flyktningpopulasjonen totalt, er dette et svært oppløftende resultat.

Fra noen hold har det vært hevdet at bruk av økonomiske sanksjoner for å heve yrkesdeltakelsen blant kvinner i etniske minoriteter er uetisk, fordi man ikke tar hensyn til at holdningen til kvinnelig yrkesdeltakelse er en annen i mange andre kulturer. Vi kan imidlertid ikke se at det er en selvfølgelig oppgave for norske myndigheter å bidra økonomisk til opprettholdelse av holdninger som i Norge oppfattes som kvinneundertrykkende. Samtidig er mødres norskkunnskaper et av de få forholdene som slår positivt ut på skoleprestasjoner blant barn av etniske minoriteter (Bakken og Krange 1998:393). Dermed blir sikring av kvinners deltakelse i norskopplæring og arbeidsliv (bl.a som en arena for videreutvikling av norskkunnskaper) svært viktig for å hindre at flyktningenes levekårsproblemer går i arv til neste generasjon.

### **7.3 Fem flaskehals**

Et sentralt funn i denne evalueringen er at de arbeidsmetoder som skulle utprøves i prøveprosjektene, og som lå til grunn for Kommunal- og regionaldepartementets utlysning av midler, i begrenset grad er gjennomført. Dette gjelder også helt grunnleggende elementer i prøveprosjektene, slik som alternativ inntektssikring og heldagstilbud. Koblingen mellom deltakelse i tilbudet og utbetaling av økonomisk støtte er heller ikke tydelig i alle kommuner. Samarbeidet mellom prosjektene, voksenopplæringen og Aetat har i en rekke kommuner vært slitsomt og tidkrevende, og det er et fåtall av prosjektene som har fått det tilbudet de har ønsket fra disse samarbeidspartnerne. Spesielt har mange prosjekter strevd med å finne et tilstrekkelig antall passende praksisplasser.

I studiet av offentlig politikk er gjennomføringen – eller mangelen på gjennomføring – av offentlige tiltak et eget og omfattende forskningsfelt. Hele dette forskningsfeltet er basert på erkjennelsen av at veien fra (politisk) vedtak til (praktisk) handling er full av fallgruver, og at resultatet av et vedtak derfor ofte kan avvike fra det som opprinnelig var planlagt.<sup>3</sup> Erfaringene fra de 16 prøveprosjektene om at de sentralt definerte virkemidlene ikke alltid har vært like lette å sette ut i livet, er derfor på ingen måte enestående. Samtidig er det viktig å forsøke å konkretisere flaskehalsene, ikke minst for å gjøre det klarere hvor ansvaret for ulike problemer ligger, og dermed også hvem som er nærmest til å gjøre noe med dem.

<sup>3</sup> Se for eksempel Pressman and Wildavsky 1973 og Kjellberg og Reitan 1995.

## 1. Lovgrunnlag

Ved prosjektoppstart var det fortsatt ikke klart hvilke alternativer som forelå for såkalt alternativ inntektssikring for deltakerne i prosjektene. Dette fikk flere konsekvenser. For det første brukte mange av prosjektene mye tid på å komme fram til en inntektssikring som kunne være et alternativ til sosialhjelp, og ble av den grunn forsinket i oppstartfasen. For det andre endte mange av prosjektene på tross av innsatsen på ordninger som avviker lite fra ordinær sosialhjelp. Lovutvalgets arbeid med forslag til introduksjonslov ble lagt fram i august 2001, og det tar blant annet sikte på å legge til rette for en alternativ inntektssikring. Dersom lovforslaget vedtas, vil denne flaskehalsen ikke være til stede på samme måte i det videre arbeidet med forsøk på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger.

## 2. Samarbeidsproblemer

Kvalifiseringstilbudet til nyankomne flyktninger og innvandrere i Norge har tradisjonelt vært organisert som en integrert del av tilbudet til majoritetsbefolkningen. Flyktningers og innvandreres behov skal i utgangspunktet dekkes av det samme offentlige apparatet som betjener majoritetsbefolkningen. Dette innebærer en utstrakt arbeidsdeling mellom ulike kommunale og statlige etater. Samarbeidsproblemer og uenighet om ansvarsområder etatene imellom har ført til ansvarsfragmentering, og i alt for mange tilfeller til at flyktningene har fått et mangelfullt kvalifiseringstilbud. Dette problemet er påpekt i en rekke evalueringer i løpet av de siste 20 årene. Prøveprosjektene fikk beskjed om å prioritere etableringen av et formelt samarbeid med Aetat, nettopp for å finne en vei rundt dette. Det har likevel vist seg at det ikke er tilstrekkelig å pålegge etater å samarbeide. Samarbeidet er fremdeles i stor grad avhengig av at enkeltpersoner i de ulike etatene klarer å komme fram til enighet. Prøveprosjektene har altså ikke løst samarbeidsproblemene. Snarere har vi nok en gang fått illustrert hvor vanskelig det er å komme fram til enighet om hvilken rolle de ulike etatene skal ha.

Det har også vist seg vanskelig å utarbeide felles retningslinjer for hvilken rolle Aetat skal ha i introduksjonsprogrammene. En arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet i august 2000 fikk i mandat blant annet å «utrede og foreslå kriterier for vurdering av når deltakerne i den grunnleggende kvalifiseringen, herunder norskopplæring, kan begynne med arbeidsmarkedstiltak med sikte på innpass i det ordinære arbeidsmarkedet.» Arbeidsgruppen konkluderer imidlertid med at objektive kriterier for dette ikke er forenlig med individuell tilpassning (Rapport fra arbeidsgruppen 2001). Rapporten omtaler både voksenopplæringens og Aetats deltakelse i kvalifiseringsarbeidet, men behandler ikke hvordan vedvarende uenighet etatene imellom skal håndteres.

### **3. Manglende tilbud og kapasitetsproblemer**

Den såkalte tiltaksviften, altså bredden i tilbudet av kvalifiseringstiltak som kan tilbys den enkelte flyktning, vil ha ulikt omfang fra kommune til kommune. Spesielt vil mange små kommuner mangle tilbud som for eksempel grunnskole for voksne. Også ressursinnsatsen i kvalifiseringsarbeidet varierer, som følge av ulik kommuneøkonomi og lokale politiske prioriteringer. Derfor vil for eksempel antallet deltakere den enkelte kontaktperson har ansvar for variere betydelig, og dermed mulighetene til grundig oppfølging. Kapasitetsproblemene er også påtakelige i voksenopplæringen. Kommunene har, mellom annet gjennom Kommunenes Sentralforbund, i flere år argumentert for at tilskuddssatsene til norskundervisningen er for lave (Steen-Olsen 2000: vedlegg 6). Staten mener på sin side at det som ikke dekkes av tilskuddssatsene må hentes fra integreringstilskuddet. (Uenighet om finansiering får med andre ord konsekvenser for implementeringen av introduksjonsprogrammet.) Også i Aetat kjemper flyktningene om begrensede midler. En del prosjektledere framhever i tillegg problemer knyttet til manglende helsetilbud til deltakerne.

### **4. Manglende kompetanse**

Integrering av ikke-vestlige flyktninger og innvandrere til det norske arbeidsmarkedet er ikke lett. Prøveprosjektene har dessuten hatt store utfordringer knyttet til uklar lovhjemling av arbeidsmetodene, etablering av nye samarbeidsrelasjoner og innføring av nye arbeidsmetoder. Prosjektene har vært fulgt opp av integreringsavdelingen i Utlendingsdirektoratet, både gjennom kommunebesøk og egne nettverkssamlinger, men mange har likevel slitt tungt. Særlig gjelder dette nyansatte og uerfarne prosjektledere, men også kontaktpersoner som gjennom sin rolle skal ha oversikt over og kompetanse i forhold til svært mange sider ved deltakernes behov. Manglende kompetanse på flere nivåer har mange steder virket som en flaskehals i utformingen og gjennomføringen av nye arbeidsmetoder.

### **5. Etske betenkeligheter**

Vi har kartlagt til dels store variasjoner i hvordan prosjektledere, ansatte og samarbeidende etater har iverksatt trusselen om reduserte utbetalinger ved ugyldig fravær. Mens noen prosjekter kjennetegnes av streng og konsekvent regelbruk og iverksetting av trekk, er andre i større grad preget av tilfeldigheter og skjønn – i tre prosjekter trekkes det faktisk ikke i det hele tatt. En mulig årsak til disse variasjonene kan være etiske betenkeligheter blant de ansatte. Hvis de som skal utforme regelverket, attestere timelister eller iverksette trekk ikke opplever at dette er et legitimt virkemiddel å bruke i kvalifiseringsarbeidet, er sannsynligheten for

at arbeidsmetoden blir tilfeldig og usystematisk større enn der hvor virkemiddelet oppfattes som legitimt.

## 7.4 Etiske og rettssikkerhetsmessige implikasjoner

De nye metodene i integreringsarbeidet har to viktige etiske implikasjoner: For det første vil gode og effektive metoder i integreringsarbeidet bidra til å forhindre at flyktninger går inn i passiviserende og sykdomsframkallende karrierer som lang-tidsbrukere av velferdsordninger. Dermed kan metodene være med på å avhjelpe en situasjon som både etisk og på andre måter er svært uheldig. På den andre siden er det grunn til å huske på at flyktninger rettssikkerhetsmessig er i en svært spesiell situasjon. De er ikke norske borgere, de er ofte bosatt i strid med egne ønsker om bosted (Djuve og Kavli 2000), de er avhengige av offentlige velferdsordninger – og de kan utsettes for økonomiske sanksjoner dersom de ikke deltar i et kvalifiseringsløp. I tillegg har de liten kunnskap om det norske systemet og hvilke rettigheter de har, og de snakker i utgangspunktet ikke norsk.

Dette er en situasjon der maktfordelingen er ekstremt skjev, noe som gjør det svært viktig å sikre at makten ikke misbrukes. Vi har sett eksempler på forhold som etter vår oppfatning grenser til slikt misbruk: Noen prosjekter presser deltakere til å undertegne «kontrakter» som kun innebærer forpliktelser for deltakeren, ikke for kommunen. I en kommune kastes deltakerne ut av prosjektet dersom de er sykmeldt i mer enn 14 dager. I en tredje kommune underkjennes deltakernes egenmeldinger dersom de er observert «på byen» kvelden før sykefraværet. I en fjerde kommune «tvinges» deltakerne til å delta på arbeidspraksis som verken bidrar til språkutvikling, kontakt med det ordinære arbeidsliv eller opplæring innen et fag som er relevant i henhold til flyktingens kvalifiseringsplan. Overtrampene kan altså både være knyttet til selve regelverket og til de prosjektansattes fortolkning og implementering av regelverket.

De store variasjonene i kvalifiseringstilbudets innhold og kvalitet både mellom kommuner og internt i samme kommune fører også til utstrakt ulikebehandling av flyktninger med likeartede behov. Det undergraver flyktingenes rettssikkerhet at bosettingskommune har så stor betydning for kvaliteten på kvalifiseringstilbudet. Variasjonen internt i én og samme kommune gjør det også vanskelig å legitimere sanksjonsbruk når andre flyktninger i samme kommune mottar sosialhjelp uten at det stilles krav om deltakelse i kvalifisering.

## 7.5 Overføringsverdi

Virkemidler som ett kontaktpunkt, tett oppfølging, brukermedvirkning, alternativ inntektssikring, arbeidspraksis, heldagstilbud, samarbeid med andre involverte etater og nettverksbygging kan i utgangspunktet tas i bruk av en hvilken som helst kommune (foreløpig med et visst forbehold når det gjelder alternativ inntektssikring). Som vi har sett har det imidlertid vist seg vanskelig å gjennomføre metodene – selv med betydelige oppfølgingsressurser fra Utlendingsdirektoratets side. Andre kommuner vil med stor sannsynlighet stå overfor de samme flaskehalsene som er påpekt i avsnitt 7.4 over. Prosjektkommunene ble dessuten valgt ut på grunnlag av søknader. Det er grunn til å tro at mange av prøveprosjektkommunene ved prosjektoppstart lå bedre an i forhold til gjennomføring av virkemidlene i prøveprosjektene enn det gjennomsnittet av norske kommuner gjør. Problemene knyttet til gjennomføring kan derfor bli betydelige også i landets øvrige kommuner. Forhåpentligvis vil det imidlertid være mulig å lære en del av det arbeidet som nå er gjennomført i prøveprosjektene.

Vi tror altså at virkemidlene som er testet ut i prøveprosjektene kan ha betydelig overføringsverdi til andre kommuner, særlig dersom de viktigste flaskehalsene som er påvist løses. På den andre siden kan det tenkes at en videreføring av den store variasjonen i tilbud og arbeidsmetoder kan få konsekvenser for flytteaktiviteten blant flyktningene: De som er misfornøyd med manglende tilbud, vil orientere seg mot kommuner som har et godt kvalifiseringstilbud. Samtidig kan det tenkes at flyktninger som er lite motiverte for å delta i kvalifisering, vil flytte fra kommuner som praktiserer sanksjonsbruk.

## 7.6 Sesam – sesam: Hva skal til for å løfte integreringsarbeidet?

Etter at det nå er nedlagt et betydelig arbeid både i de 16 prosjektkommunene, i Utlendingsdirektoratets integreringsavdeling og i denne evalueringen, er det av stor interesse å forsøke å trekke konklusjoner om hvordan resultatene kan brukes for å bedre kvalifiseringsarbeidet i Norge. Vi vil derfor avslutte denne rapporten med å framsette seks forslag til tiltak. Tiltakene handler dels om å videreføre og spre de gode arbeidsmodellene som er framkommet. Det er likevel ikke slik at alle problemene som prosjektene har støtt på kan løses med nye virkemidler og arbeidsmetoder alene. Derfor vil vi også peke på tiltak som kan bidra til å løse disse problemene. Forslagene springer selvsagt ut av forskningen som er presentert i kapit-

lene og avsnittene foran, men er ikke i seg selv forskningsresultater i streng forstand.<sup>4</sup>

### **1. Spredning av de metodene som virker**

Forsøkene med helhetlige introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere har frambrakt mye kunnskap om hva som virker positivt på disse gruppenes integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv. Det ligger en stor og viktig utfordring på Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet i å formidle denne kunnskapen, og motivere/legge til rette for at kommunene kan ta den i bruk.

### **2. Metodeutvikling og evaluering**

Samtidig finnes det alltid et potensial for videreutvikling av kunnskapen om hvordan godt integreringsarbeid kan drives. Det er derfor fortsatt viktig med kontinuerlig evaluering og formidling av resultater. De gode arbeidsmetodene oppstår verken i direktorater eller i forskningsinstitusjoner, men derimot i den enkelte kommune som jobber direkte med flyktningene. Dette gjør evaluering og formidling helt sentralt.

### **3. Kompetanseutvikling**

Evalueringen har vist at selv med krav til hva et program skal inneholde og jevnlig oppfølging fra Utlendingsdirektoratet, har det ikke vært lett å sette alle virkemidlene ut i praksis. En del av problemene har hatt rot i uklare retningslinjer fra sentralt hold. Samtidig har det også vært mange eksempler på at det er stort behov for kompetanseheving, både i kommunen generelt og hos den enkelte kontaktperson. På kommunalt nivå er det behov for bedre kjennskap til hvilke virkemidler som er effektive i kvalifiserings- og integreringsarbeidet. For den enkelte kontaktperson er det viktig med konkret opplæring i gode arbeidsmetoder. Å utarbeide en individuell kvalifiseringsplan av god kvalitet i reelt samarbeid med deltakeren selv, er ett eksempel på en oppgave vi har sett at kontaktpersonene ikke uten videre er i stand til å løse uten spesiell opplæring. Fortolkning og praktisering av regelverk om gyldig og ugyldig fravær og kvalitetskrav til praksisplasser er andre eksempler. Etisk forsvarlig og respektfull behandling av flyktninger kan også med fordel inngå i kompetanseutviklingen.

<sup>4</sup> Dette fordi effektene av forslagene ikke er evaluert.

#### **4. Felles retningslinjer og minimumsstandarder for alle kommuner og for alle nyankomne flyktninger**

Den store variasjonen i fortolkningen og gjennomføringen av virkemidler fra én kommune til en annen, samt ulik behandling av nyankomne i én og samme kommune, har en del negative konsekvenser: Kvaliteten på kvalifiseringsarbeidet er i en del kommuner dårligere enn det kunne ha vært. Samtidig er uklare retningslinjer for eksempel i forhold til bruk av økonomiske sanksjoner opphav til vilkårlighet i virkemiddelbruken, og dermed en trussel mot flyktningenes rettssikkerhet. Klarere landsdekkende retningslinjer og minimumsstandarder vil kunne sikre at alle kommuner tar i bruk arbeidsmetoder som med stor sikkerhet vil lette integreringsprosessen for nyankomne flyktninger. Samtidig blir risikoen for både inter- og intrakommunal variasjon og vilkårlighet mindre.

Regelverk for gyldig og ugyldig fravær er et eksempel på noe som med fordel kan utformes på sentralt hold, minimumskrav til innholdet i en individuell kvalifiseringsplan et annet. Samtidig er det viktig å ikke demme opp for nye, gode ideer og arbeidsmetoder. Diskusjonen rundt hva som egner seg for sentralt definerte standarder og ikke, må derfor være grundig, slik at konsekvensen ikke blir stagnasjon i utviklingen av gode arbeidsmetoder.

Med dagens bosettingsregime er det åpenbart et problem at sentralt definerte og obligatoriske minimumsstandarder for flyktningarbeidet vil kunne medføre enda større problemer med å få kommunene til å ta imot flyktninger. Problemene knyttet til at kommunene selv avgjør om de vil bosette flyktninger eller ikke, må derfor løses parallelt med innføring av statlige krav til innholdet i det kommunale flyktningarbeidet. Det er utenfor denne rapportens mandat å ta stilling til omfanget av det kommunale selvstyret. Vi konstaterer bare at enkelte sider av dette selvstyret kan ha svært negative konsekvenser for integreringen av flyktninger.

#### **5. Farvel til sektoransvaret**

Vi har oppsummert at prøveprosjektene ikke har løst samarbeidsproblemene mellom de ulike etatene som har delansvar for kvalifiseringsarbeidet. Vi mener at disse problemene ikke kan løses uten at den instans som har det overordnede ansvar for integreringsarbeidet gis myndighet til å styre ressursinnsatsen. Samtidig kan den aktuelle instansen naturlig nok ikke legge seg opp i interne forhold i andre etater. Derimot må den ansvarlige instans, dersom det ikke oppnås enighet med voksenopplæringen og Aetat om deres bidrag i kvalifiseringstilbudet, kunne velge å enten produsere tilsvarende tjenester selv, eller kjøpe dem fra andre tilbydere. Det vil måtte innebære at den ansvarlige instans kan omdisponere midler som ellers ville blitt brukt av voksenopplæringen og Aetat.



Det er lite sannsynlig at en og samme etat vil være i stand til å på egen hånd produsere alle de tjenestene som inngår i kvalifiseringsarbeidet. Derfor vil godt samarbeid mellom de ulike tjenesteprodusentene fortsatt være av stor betydning. Ved å gi den ansvarlige instans myndighet og midler til å skjære igjennom dersom samarbeidet med de sentrale samarbeidspartnere er dårlig, kan man forhindre at ue-nigheten lammer framdriften i kvalifiseringsarbeidet. Dessuten kan det frigjøres tid som i dag brukes på vanskelige samarbeidsrelasjoner.

Mulighetene er mange når det gjelder hvilken etat som skal ha hovedansvaret. Det kan være det kommunale flyktningkontoret, voksenopplæringen, Aetat eller et annet statlig organ. Flyktningarbeidet kan også settes ut til ikke-statlige organisasjoner (NGOer). Vi tror at det viktigste ikke nødvendigvis er hvor ansvaret plasseres, men at det plasseres på ett sted, og at denne etaten/instansen/organisasjonen samtidig tilføres den nødvendige myndighet og de nødvendige midler for å ivareta dette ansvaret.

## **6. Rapporteringsplikt og kvalitetssikring**

Som vi har sett er variasjonen i kvaliteten på kvalifiseringstilbudet stor. Samtidig er maktforholdet mellom nyankomne flyktninger og innvandrere på den ene siden og det offentlige hjelpeapparatet på den andre ekstremt asymmetrisk. Obligatorisk deltakelse i kvalifisering gjør det svært viktig å sikre flyktningenes rettigheter, blant annet gjennom å stille strenge krav til kvaliteten på kvalifiseringstilbudet, og til utformingen og implementeringen av regler for sanksjonsbruk.

Ansvar for kvalitetssikringen av det kommunale flyktningarbeidet faller i dag på de som produserer tilbudet – kommunene selv. Det fungerer i en del tilfeller utmerket – andre ganger er det en mindre heldig løsning. I Norge settes det årlig av 2,15 milliarder kroner i integreringstilskudd uten at det stilles krav til kommunene verken om at de rapporterer hva pengene brukes til eller hvilke resultater som oppnås. Vi er av den oppfatning at det hadde vært rimelig å be kommunene rapportere om innhold i og resultater av kvalifiseringsarbeidet. En slik rapportering vil kunne være grunnlag for en statlig kvalitetssikring. Utlendingsdirektoratet ville være et naturlig valg av kvalitetssikrer. Utlendingsdirektoratets eksisterende ordning med rullerende kommunebesøk, kunne supplere egenrapporteringen. Det er selvsagt viktig at kravet om egenrapportering ikke blir så omfattende at det stjeler for mye ressurser fra selve kvalifiseringsarbeidet.

## 7.7 Sluttord

Denne evalueringen har vist at de nye metodene i kvalifiseringsarbeidet representerer et skritt på veien mot en mer ansvarlig kvalifiseringspolitikk – i betydningen effektiv med hensyn til å tilføre deltakerne relevant kompetanse, samtidig som hjelpeapparatet unngår å frata deltakerne ansvaret for egen livssituasjon. På den annen side har flere av metodene vist seg krevende og til dels umulige å gjennomføre i en del kommuner. Dette handler delvis om manglende kompetanse internt i kommunene, men vel så mye om ulike rammebetingelser når det gjelder eksisterende kvalifiseringstilbud, samarbeidsrelasjoner mellom involverte etater og kommunenes økonomi. Innholdet i og kvaliteten på tilbudet til nyankomne flyktninger er derfor i stor grad avhengig av bosted.

Selv om metodene som er testet ut i seg selv ser ut til å være effektive, er variasjonen i kvaliteten på programmene et signal om at behovet for kvalitetssikring er stort. Dette er viktig ikke minst fordi obligatorisk deltakelse i introduksjonsprogrammer av svært ujevn kvalitet er etisk problematisk. Dårlig kvalitet på tilbudet i praksis er umulig å trekke seg fra, oppleves nedverdiggende for deltakerne, og er en lite ansvarlig kvalifiseringspolitikk.

# Ord og uttrykk

**Arbeidspraksis** Se Praksisplass.

**Asyl** Fristed for personer som med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en spesiell sosial gruppe. Asyl innebærer blant annet beskyttelse mot å bli sendt tilbake til området der vedkommende har grunn til å frykte forfølgelse. Asyl gir visse rettigheter under oppholdet i asyllandet.

**Asylsøker** Person som på egen hånd ber myndighetene om vern og om å bli godkjent som flyktning. Personene blir omtalt som asylsøkere til søknaden er endelig avgjort. Utlendinger som innvilges asyl i Norge, får status som flyktninger.

**Bosetting** Flyktning, person med opphold på humanitært grunnlag eller person med kollektiv beskyttelse som flytter ut av statlig mottak og blir ordinær innbygger i en kommune. Begrepet omfatter også overføringsflyktninger og andre som ikke er inntatt i statlig mottak. Personer som trenger offentlig hjelp, må bosette seg i den kommunen som staten ved Utlendingsdirektoratet og kommunen blir enige om (se Bosettingskommune).

**Bosettingskommune** Betegner den kommunen en flyktning er blitt bosatt i etter avtale mellom kommunen og Utlendingsdirektoratet.

**Enslig mindreårig** Asylsøker, flyktning eller person med opphold på humanitært grunnlag som er under 18 år ved ankomst til Norge, og som er uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge. En gift person under 18 år registreres som gift og regnes ikke som enslig mindreårig.

**Etnisk minoritet/minoritetsbakgrunn** Begrepet etnisk minoritet (mindretall) brukes i økende grad til å omtale grupper bosatt i Norge som har en annen etnisk eller nasjonal opprinnelse enn norsk.

**Familiegjenforening** Oppholds- eller arbeidstillatelse som innvilges til nære familie-medlemmer til norsk statsborger eller utenlandsk statsborger med lovlig opphold i Norge. Familiegjenforening gjelder i hovedsak ektefelle og barn under 18 år.

**Flyktning** I dagligtale blir begrepet brukt om en person på flukt, for eksempel på grunn av brudd på menneskerettighetene, væpnet konflikt, ustabilitet eller miljø-katastrofer. I juridisk forstand favner begrepet «flyktning» overføringsflyktninger (*se dette*) og asylsøkere som har fått innvilget asyl. I mange sammenhenger omtales også tidligere asylsøkere som har fått opphold på humanitært grunnlag, samt familiegjenforente med en av disse tre kategoriene, som flyktninger. Begrepet flyktning brukes dessuten i noen sammenhenger om personer som har fått såkalt foreløpig vern. I denne rapporten bruker vi begrepet flyktning om det vi oppfatter som målgruppen for det offentlige integreringsarbeidet overfor flyktninger, det vil si overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere som har fått lovlig opphold i Norge, og familiegjenforente med disse.

**Individuell kvalifiseringsplan** En plan der det skal gå fram hva som er deltakerens kortsiktige og langsiktige mål, hvilke tiltak som bør gjennomføres for å oppnå målene, hvem som er ansvarlig for å framskaffe tiltakene, hvor lenge kvalifiseringen skal vare, når de ulike elementene i planen skal settes i verk, og når de ulike delene av planen skal evalueres/diskuteres/revideres. For at planen skal kunne kalles individuell, er det et krav at den tar utgangspunkt i kompetansen og framtidsplanene til den enkelte. I forsøkskommunene brukes ofte begrepene karriereplan, individuell handlingsplan, individuell kvalifiseringsplan om hverandre.

**Innvandrere** I statistiske sammenhenger, blant annet av Statistisk sentralbyrå (SSB), er begrepet ofte definert som person fast bosatt i Norge, som har foreldre som begge er født i utlandet. Det omfatter da både såkalt første- og andregenerasjonsinnvandrere. SSB skiller mellom førstegenerasjonsinnvandrere (innvandrere som er født i utlandet av foreldre som også er født utenfor Norge) og andregenerasjonsinnvandrere (født i Norge av to utenlandskfødte foreldre). Begrepet andregenerasjonsinnvandrere er omdiskutert. Begrepet innvandrere blir ofte brukt som en fellesbetegnelse for personer med utenlandsk bakgrunn som er varig bosatt i Norge, uten hensyn til hva den opprinnelige årsaken til innvandringen var, det vil si inkludert personer med flyktningbakgrunn.

**Integreringstilskudd** Integreringstilskuddet er et statlig tilskudd til kommuner som bosetter flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med disse. Ordningen ble innført i 1991 til erstatning for et finansieringssystem basert på fire ulike tilskudds- og refusjonsordninger. Tilskuddet har

en gitt sats per år per bosatt flyktning og blir utbetalt for en periode over fem år. Satsen for 2001 er kr 365 000, hvorav 85 000 utbetales første år, 75 000 det andre og det tredje året og 65 000 i hver av de to siste årene. Flyktninger som har fylt 60 år ved bosetting utløser et ekstra engangstilskudd på kr 100 000. Det kan også søkes om ekstra tilskudd ved bosetting av personer med funksjonshemminger. Integreringstilskuddet skal dekke utgifter til tjenester ved sosialkontor, barne- og ungdomsvern, innvandrers- og flyktningkontor, utgifter til tolk, bolig og administrasjon, tap på lån og garantier, utgifter til tiltak for sysselsetting, yrkeskvalifisering og arbeidstrening, integreringstiltak i skolen, kultur- og ungdomstiltak, barnehager, kommunal helsetjeneste og pleie- og omsorgstjenester. Tilskuddet skal dessuten dekke fellesutgifter knyttet til disse områdene. Ved flytting skal fra- og tilflyttingskommunene dele tilskuddet i flytteåret på grunnlag av en firedeelt fordelingsnøkkel.

**Introduksjonsprogram** Et introduksjonsprogram betegner i denne evalueringen et helhetlig tilbud om grunnleggende kvalifisering for nyankomne flyktninger innenfor en avgrenset periode.

**Kollektiv beskyttelse/Midlertidig beskyttelse** Midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse kan innvilges personer i en massefluktsituasjon på kollektivt grunnlag, det vil si etter en gruppevurdering. Eventuelle asylsøknader stilles i bero i inntil tre år. Slik tillatelse danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse de første fire årene.

**Kontaktperson** Den person som følger hver deltaker gjennom introduksjonsprogrammet fra start til slutt. Tilsvaret det som i St. meld. nr. 17 (2000–2001) kalles «programrådgiver».

**Nyankomne** Med dette menes flyktninger og innvandrere med kort botid i Norge. Det varierer hvor lenge man regnes som nyankommen. Integreringstilskuddet som skal dekke kommunenes utgifter med bosetting av nyankomne flyktninger strekker seg over fem år. I forslaget til en introduksjonslov (NOU 2001:20) regnes man som nyankommen kun i inntil to år etter bosetting i en kommune.

**Opphold på humanitært grunnlag** Tillatelse som gis asylsøkere som ikke fyller kravene til asyl, men som har en flyktningliknende bakgrunn. Kan også gis der andre sterke menneskelige hensyn taler for at de bør få bli i landet.

**Overføringsflyktning** Begrepet blir brukt i utlendingsloven om flyktninger som har kommet til Norge gjennom et organisert uttak, vanligvis i samarbeid med FNs høgkommissær for flyktninger (UNCHR). Etter forslag fra regjeringen fastsetter

Stortinget gjennom budsjettbehandlingen årlig en kvote for hvor mange overføringsflyktninger Norge skal ta imot. «Overføringsflyktning» erstatter den tidligere betegnelsen «kvoteflyktning».

**Praksisplass** Et arbeidsmarkedstiltak benyttet av Aetat der formålet er å gi arbeidssøkeren kunnskap og praksis fra arbeidslivet. Tiltaket kan gis et variert innhold med arbeidspraksis, opplæring og yrkes- og arbeidslivsorientering. I forsøkskommunene har begrepene arbeidspraksis, språkpraksis, språktrening, hospitering, arbeidstrening, praksisplass, praksisplass med språktrening ofte vært brukt om hverandre.

**Sekundærflytting** Innebærer at en flyktning flytter fra bosettingskommunen før det er gått fem år etter at vedkommende ble bosatt i kommunen.

**Språkpraksis** Også kalt «praksisrelatert norskopplæring». I rapporten forstås språkpraksis som en undergruppe av praksisplass, der målsettingen er språktrening. Språkpraksis kan inngå som en av flere metoder i norskopplæringen. Målet er knyttet til å forbedre språkferdighetene og er et pedagogisk verktøy i læringen.

**Statlig mottak** Bosted for asylsøkere mens de venter på behandling av asylsøknaden. Etter endelig vedtak i saken blir de normalt boende enda en periode i statlig mottak før bosetting eller utreise.

**Transitmottak** Midlertidig bosted for asylsøkere fram til de er intervjuet om asylsøknaden og har vært igjennom en helseundersøkelse. Oppholdet varer normalt ca 3–5 uker.

**Utlending** I norsk lov er «utlending» definert som utenlandsk statsborger som oppholder seg i Norge.

**Visum** Tillatelse til å reise inn i landet og oppholde seg her i inntil tre måneder. Utenlandske borgere som ønsker å reise til Norge skal som hovedregel søke om slik tillatelse ved nærmeste norske utenriksstasjon. Søknaden må være innvilget før innreise til Norge. Norge har visumfriehtsavtaler med en rekke land. Statsborgere fra disse landene trenger ikke visum for innreise.

# Litteratur

- Alver, Vigdis og Vigdis Lahaug (1999) *Alfabetisering – mer enn å lære bokstavene*. Oslo: Novus forlag
- Bakken, Anders og Olve Krange (1998) *Innvandrerungdoms skoleprestasjoner. Tradisjonelle klasseskiller eller nye skillelinjer?* Oslo: Universitetsforlaget
- Berg, Berit (1997) *Det kommunale flyktningarbeidet*. Temahefte 1. SINTEF IFIM: Trondheim
- Berg, Berit (1995) «Den store snuoperasjonen». I: Berg, Berit og Camilla Vedi, red., *Kvalifisering for norsk arbeidsliv*. Trondheim: SINTEF IFIM
- Berg, Berit og Camilla Vedi (1999) *Kvalifisering og inntektssikring for flyktninger. En kartlegging av situasjonen før igangsetting av forsøk*. SINTEF IFIM: Trondheim
- Berg, Berit og May Thorseth (1995) *Kommunalt flyktningarbeid i endring*. SINTEF IFIM: Trondheim
- Berg, Berit, Arne Svarva og Ragnhild Sollund (1995) *Flyktninger i en sørlandskommune. Om hverdagsliv og arbeidstilknytning blant flyktninger i Kristiansand*. SINTEF IFIM: Trondheim
- Berg, Berit, Tove Håpnæs og Anne Iversen (1999) *Mellom planoptimisme og hverdagsrealisme. Evaluering av Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse*. SINTEF IFIM: Trondheim
- Berg, Berit, Trine Annfeldt og Camilla Vedi (1999) *Ny vev i gammel renning. Samarbeid om kvalifisering for flyktninger og innvandrere*. SINTEF IFIM: Trondheim
- Bø, Inge (1995) *Barnet og de andre. Nettverk som pedagogisk og sosial ressurs*. Oslo: TANO A/S
- Bærum kommune og Røde Kors (2001) *Prosjekt flyktningeguide i Bærum kommune. Avslutningsrapport 1 mai 1999 - 30 april 2001*. Flyktning- og innvandrerkontoret, Bærum kommune
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2000) *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Fafo-rapport 344. Oslo: Fafo

- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1998a) *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*. Fafo-rapport 262. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1998b) *Nasjonale intensjoner – lokal virkelighet. Etterspørsel etter, og bruk av barnehager blant innvandrereforeldre i Bergen, Oslo og Trondheim*. Fafo-notat 1998:5. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997) *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995) «Skaff meg en jobb!» *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo
- Drøpping, Jon-Anders og Hanne Cecilie Kavli (2001) (arbeidstittel:) *Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant etniske minoriteter i Oslo og Bergen*. Fafo-rapport under utgivelse
- Eng, Tone Kristin (1995) *Fagertun barnehage – en modell for ny barnehagepraksis?* Hovedfagsoppgave i sosiologi. Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo
- Granovetter, Mark S. (1973) «The strength of weak ties». *Hovedfagskompendium 92–1*. Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo
- Hvenekilde, Anne, Vigdis Alver, Elisabeth Bergander, Vigdis Lahaug og Kari Midttun (1996) *Alfa og omega – om alfabetiseringsundervisning for voksne fra språklige minoriteter*. Oslo: Novus forlag
- Jensen, Thor Øivind, Petter Bomann-Larsen og Jan Froestad (1002) *Pasienterfaringer med helsevesenet. En oppsummering av ti års forskning om forholdet mellom helsevesenet og brukerne*. Notat 57. Bergen: Senter for Samfunnsforskning
- Kavli, Hanne Cecilie (2001) *En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter*. Fafo-rapport 349, Oslo
- Kjellberg, Francesko og Marit Reitan (1995) *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano
- Kjellebold, Alice (1995) *Sosialhjelp på vilkår. Om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser*. Juridisk Forlag
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse (1997) *Velferdsrett*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Lødemel, Ivar (1997) *Pisken i arbeidslinja*. Fafo-rapport 226. Oslo: Fafo



- Lødemel, Ivar and Heather Trickey (ed.) (2000) «*An offer you can't refuse*» *Workfare in an international perspective*. Bristol: The Policy Press
- Molven, Olav og Einar Vetvik (1986) *Saksbehandling i kommunal forvaltning: forvaltningslovens krav og publikums rettigheter i saksbehandlingen*. Diakonhjemmets sosialhøgskole, Oslo
- Norberg, Perly Folstad (1998) *Bedre norskopplæring – tilstandsrapport om norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt
- Norsk Språkest (1998) *Vurdering av funksjonell norskferdighet hos voksne fremmedspråklige på AMO-kurs, tiltak eller i arbeidslivet, som har avlagt Språkprøven i norsk/Mellomnivåtesten*. Et samarbeidsprosjekt mellom Arbeidsdirektoratet, IFF-Oslo og Norsk språkest. Universitetet i Bergen, Nordisk Institutt
- Oppedal, Mons (1986) *Klientsaker etter lov om sosial omsorg*. Oslo: Universitetsforlaget
- Pressman, J.L og A. Wildavsky (1973) *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkley: University of California Press
- Sandvik, Astrid (2001) *Språkpraksis – et samarbeid mellom skole og arbeidsliv om norskopplæring for innvandrere. Rapport for år 2000*. Trondheim: Senter for voksenopplæring
- Stafford, Bruce (2002) «The implementation of programmes – comparative findings from interviews with participants and local organizers». I: Lødemel, Ivar, red., *Workfare in Six European Nations. Findings from evaluations and recommendations for future development*. Under arbeid. Fafo
- Statens Innvandrerverk (1997) *Individuell mangfold. Indvandrarverkest utvärdering och analys av det samordnade flyktningmottakandet 1991–1996*. Linköping
- Steen-Olsen, Tove (2001) *Verdien av å lære norsk. Deltakergjennomstrømning, deltakeraktivitet og deltakeropplevelser innen norskopplæring for voksne innvandrere*. Trondheim: VOX – Voksenopplæringsinstituttet
- Steen-Olsen, Tove (2000) *Ressurser og vilkår innen norskopplæring for voksne innvandrere*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt
- Vassenden, Kåre, red. (1997) *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Wikan, Unni (1995) *Mot en ny norsk underklasse?* Oslo: Gyldendal norsk forlag
- Øverås, Siv (2000) *Hva vet vi om psykiatriske pasienters levekår? En gjennomgang av kunnskapsstatus i Norge*. Fafo-notat 2000:7. Oslo: Fafo

## **Offentlige dokumenter og annet**

Innst. S. nr. 192. (1997–98) Innstilling fra kommunalkomiteen om Dokument nr. 8:87 (1997–98)

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Voksenopplæringsavdelingen (2001) Stensil: *Tabell 105 og 202 for 1999 og 2000*

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1998) *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Nasjonalt læremiddelsenter (NLS) 1998

Kommunal- og regionaldepartementet (2000) *Grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere*

Kommunal- og regionaldepartementet (1999) *Introduksjonsstønad – et alternativ til sosialhjelp for nyankomne innvandrere*

Kommunal- og regionaldepartementet (høst 1998) *Forsøk med tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger fra passiv sosial støtte til aktive tiltak som fremmer kvalifisering for ordinært arbeid og utdanning* Utlysning av prosjektmidler

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

St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*

St.meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga – Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*

St.meld. nr. 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*

St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*

St.meld. nr. 74 (1979–80) *Om innvandrere i Norge*

St.prp. nr. 1 (2000–2001) *For budsjetterminen 2001*. Kommunal- og regionaldepartementet

Utlendingsdirektoratet (juni 2001) *Hvordan mottar norske kommuner nyankomne flyktninger og innvandrere? En kartlegging av hovedtrekkene i kommunenes tilbud om grunnleggende kvalifisering*

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

Utlendingsdirektoratet juni 1999 Nettverkssamling

# Vedlegg 1 Utfyllende om metode og datamateriale

## Datainnsamling i kommunene

### Kommunebesøk I: oktober 1999 – februar 2000

I perioden oktober 1999 – februar 2000 besøkte Fafo de 16 kommunene for første gang. På de seks første reisene dro to forskere sammen og gjennomførte de kvalitative intervjuene i fellesskap.<sup>1</sup> Det var blant annet for å sikre at kvalitative intervjuer ble gjennomført på samme måte i alle 16 kommuner. Det ble utarbeidet relativt strukturerte intervjuguider for intervju med prosjektleder, Aetat og voksenopplæringen. Det ble også gjennomført samtaler med enkelte deltakere samt representanter fra andre involverte parter, som trygdekontoret, sosialkontoret og helsetjenesten. Videre deltok Fafo på blant annet seminarer, styringsgruppemøter, referansegruppemøter og ulike arbeidsmøter, samt observerte klasseromsundervisningen i de fleste prosjektene.

På besøkstidspunktet var en rekke av prosjektene preget av at de fortsatt var i oppstartsfasen. Enten fordi de kom sent i gang med prosjektoppstart (sett i forhold til dato for tildeling av midler fra Utlendingsdirektoratet), eller fordi de av ulike årsaker var blitt forsinket i framdriften (utskifting av prosjektleder med mer). Dette innebar at spørsmål om arbeidsmetoder, samarbeid, forankring i etat, erfaringer osv, ofte ble besvart med «Vi har ikke fått det helt på plass ennå...», «Vi tror vi kommer til å velge ...», «Vi håper at når alle rutiner er utarbeidet...». Til tross for at prosjektene var preget av en del oppstartsproblematikk og uferdige løsninger, vil vi karakterisere det som en lærerik og fruktbar del av evalueringen. Det første besøket ga innspill til problemstillinger underveis og fungerte som en nyttig innføring i de vanligste oppstartproblemene prøveprosjektene har stått overfor. Dessuten utgjorde det første besøket et solid kunnskapsgrunnlag for kommunebesøket som ble gjennomført året etter.

<sup>1</sup> Totalt tolv av 16 kommunebesøk ble gjennomført av to forskere i første besøksrunde.

## **Kommunebesøk II: januar – april 2001**

Det andre kommunebesøket ble gjennomført på nyåret 2001. Igjen ble prosjektleder samt representant fra voksenopplæringen og Aetat intervjuet. Framdriftsplan og evalueringsprosjektsbudsjett tilsa at kommunene i andre besøksrunde fikk besøk av én forsker og en student. Studentene gjennomførte kun intervjuer med deltakerne (standardisert spørreskjema), mens forskeren gjennomførte alle kvalitative intervjuer, samt noen deltakerintervjuer. Tre forskere fordelte seg på de 16 kommunene, og denne gang derfor med langt mer strukturerte intervjuguider for de kvalitative intervjuene. Intervjuguidene omfattet samme temaer som ved første besøksrunde. Et utvalg deltakere fra hver kommune ble intervjuet etter et inngående, detaljert og standardisert spørreskjema. Intervjuene varte i halvannen til to timer avhengig av om det var tolk til stede under intervjuet eller ei. Målet var å intervju ti deltakere i hver kommune, men enkelte steder ble dette av ulike årsaker vanskelig. En del av deltakerne hadde sluttet i prosjektet og flyttet. De som hadde flyttet til Oslo ble forsøkt oppsporet, og atter noen av disse sa ja til å bli intervjuet. Totalt ble 157 deltakere intervjuet.

## **Utfyllende om datamateriale om deltakerne**

Prosjektene valgte selv ut antall deltakere. Som det framgår av vedleggstabell 1.1 var det stor variasjon prosjektene imellom med hensyn til hvor mange deltakere som var innom prosjektet i løpet av forsøksperioden.

Fafos evaluering omfatter ikke alle deltakere som har vært innom prosjektet. Grunnet stor arbeidsmengde for prosjektleder/kontaktpersoner med hensyn til å fylle ut dokumentasjonsskjemaer, ble det satt et tak på 20 deltakere per kommune. Om lag ti av disse fra hver av kommunene ble dessuten intervjuet av Fafo i forbindelse med annen besøksrunde i kommunene januar – mars 2001. Vedleggstabell 1.2 gir oversikt over antall deltakere prosjektene har rapportert for, samt antall deltakere som ble intervjuet av Fafo.

Et utvalg av prosjektdeltakerne har blitt fulgt over en toårsperiode. Fafo utarbeidet en rekke dokumentasjonsskjemaer som skulle fylles ut av prosjektleder, kontaktperson eller norsklærer og returneres til Fafo.

*Deltakeropplysningskjemaet* skulle fylles ut av prosjektleder eller deltakerens kontaktperson ved deltakerens oppstart i prosjektet.<sup>2</sup> I skjemaet kartlegges deltakerens bosettingshistorie i Norge, sivil status, forsørgelsesansvar, boforhold, tidli-

<sup>2</sup> Målet med å utarbeide dette standardiserte rapporteringsskjemaet var dels å lette kartleggingen av deltakerne i kommunene. Tanken var å gjøre kartleggingen så bred at det holdt å kartlegge deltakerne én gang, ettersom alle involverte etater kunne gjøre bruk av denne. Dette ville også kunne være et verktøy for UDI samt svært nyttig for Fafos evaluering. Det kan også være med på å sikre at det utarbeides planer for oppfølging. Hvor lenge skal for eksempel flyktningene/innvandrene følges etter

Vedleggstabell 1.1 Antall prosjektdeltakere i hver av prosjektkommunene.

Prosjekt	Antall deltakere		
	innom prosjektet	på intervjutidspunktet	opprinnelig planlagt
Alstahaug	33	20	17
Bergen	27	17	20
Bærum	50	41	*
Elverum	17	7	17
Fjell	23	11	30
Flora	30	14	10-15
Harstad	57	46	55
Kongsvinger	54	32	25-35
Kristiansand	190	190	Ca 100
Lillehammer	54	39	20
Lørenskog	20	12	12
Furuset	20	17	20
Skien	125	99	*
Sola	42	36	35
Levanger	29	24	10-12
Trondheim	84	59	*
Total	855	664	

\* Kontinuerlig opptak av alle nyankomne

Vedleggstabell 1.2 Antall deltakere i evalueringsprosjektets ulike datasett.

Prosjekt	Deltaker-opplysninger	Deltaker-intervju	Kvalifiseringslogger			Kvalifiseringslogg, språk		
			Antall delt. m/logg	Antall logger totalt	Antall logg per delt., gj.snitt	Antall delt.	Antall logger	Antall logg per delt., gj.snitt
Alstahaug	23	10 (3)	31	113	3,6	16	16	1,0
Bergen	19	10 (1)	10	21	2,1	5	5	1,0
Bærum	50	10 (3)	50	495	19,0	45	59	1,3
Elverum	17	10 (2)	12	12	1,0	12	19	1,6
Fjell	24	7 (3)	23	74	3,0	31	31	1,0
Flora	22	10 (5)	22	163	7,4	11	14	1,3
Harstad	57	8 (0)	55	271	4,9	53	83	1,6
Kongsvinger	13	10 (1)	13	136	10,5	13	24	1,8
Kristiansand	17	10 (4)	20	392	19,6	19	70	3,7
Lillehammer	24	10 (3)	24	212	8,8	18	22	1,2
Lørenskog	16	12 (2)	15	140	9,3	12	21	1,8
Furuset	11	11 (5)	13	61	4,7	12	18	1,5
Skien	21	10 (6)	13	49	3,8	7	7	1,0
Sola	23	10 (4)	16	21	1,3	21	29	1,4
Levanger	26	10 (5)	9	78	8,7	7	7	1,0
Trondheim	16	9 (4)	16	93	5,8	3	3	1,0
Total	379	157 (51)	342	2331		285	428	

at tiltaket er over? Fafo innhentet tillatelse til å registrere flyktningene/innvanderne ved personnummer, slik at man via arbeidskontorenes registre kan se om de er i arbeid en viss tid etter tiltakets avslutning.

gere utdanning/arbeidserfaring/annen kvalifisering i enten Norge eller hjemlandet, interesser, språkferdigheter ved kursstart, framtidige ønsker/målsetting ved deltakelse, sosialt nettverk, eventuelle hindre for deltakelse i introduksjonsprogrammet, for eksempel helse, omsorgsplikter og boforhold og deltakernes inntektsgrunnlag før oppstart i introduksjonsprogram samt inntektssikring etter oppstart i programmet. Opplysningene i dette skjemaet utgjør «Før»-situasjonen i individanalysene. Prosjektene har sendt inn 379 deltakeropplysningskjemaer til Fafo.

*Kvalifiseringslogger* ble utarbeidet for å følge den enkelte deltakers aktivitetsnivå i løpet av kvalifiseringsperioden. Deltakerens kontaktperson skulle fylle ut og sende logg til Fafo hver måned. Det ble innsendt mange og godt utfylte logger for enkelte deltakere, mens materialet var mangelfullt og tynt for andre deltakere. Dermed har datamaterialet vært mindre sentralt i analysene enn planlagt. Prosjektene har sendt inn 2331 kvalifiseringslogger fordelt på 342 deltakere. Innsendte logger per deltaker varierer fra én til 24.

*Kvalifiseringslogg, språk:* var ment å skulle kartlegge deltakernes språkkunnskaper ved hver semesterslutt. Skjemaet inneholder opplysninger om deltakernes egne vurderinger av sitt ferdighetsnivå i norsk. Lærer på voksenopplæringen, og leder på eventuell praksisplass, skulle også gi sine vurderinger. Opplysningene skulle gi et mål på deltakernes språklige progresjon i løpet av kvalifiseringsløpet. Fafo mottok 428 språklogger fordelt på 284 deltakere. Antall innsendte språklogger per deltaker varierer fra én til fire. For de aller fleste deltakerne mottok vi kun én logg. Femten deltakere har vi fire logger for, men alt i alt er datamaterialet ikke godt nok til å brukes i individanalysene. Språksuksessindikatorene i kapittel fire er basert på opplysninger hentet fra deltakerintervjuene, der deltakerne oppga sine språkkunnskaper ved oppstart i programmet og ved siste intervjutidspunkt.

Mange av spørsmålene i *Deltakerintervjuskjemaet* er replikasjoner av spørsmål fra deltakeropplysningskjemaene. Dette ga oss sammenliknbare data fra to tidspunkt; ved prosjektoppstart og ved utgangen av prøveprosjektperioden. Én annen målsetting med deltakerintervjuene var å få kartlagt deltakernes erfaringer med og vurderinger av introduksjonsprogrammet. Femtien av de 157 deltakerintervjuene ble gjennomført med tolk, tre av disse med telefontolk. Tolk ble benyttet der prosjektlederne hadde vurdert dette som hensiktsmessig for deltakerne.

### **Fafos rolle som evaluator**

Fafo har kontinuerlig, men spesielt i første periode av evalueringsprosjektet, diskutert internt, og med Utlendingsdirektoratet, hvor grensen mellom evaluering og rådgivning skal gå. Prøveprosjektene har ikke vært gjennomført i et vakuum, og både Utlendingsdirektoratets involvering (de har blant annet fulgt opp hver enkelt prosjektkommune og arrangert nettverkssamlinger hvert semester) og Fafos

evalueringsdesign kan antas å ha innvirket på prøveprosjektene, og dermed bidratt til for eksempel justeringer i arbeidsmetoder underveis i forsøksperioden. Som sagt, intet vakuum, og det er verken mulig, ønskelig eller etisk forsvarlig å skjerme prosjektkommuner fra påvirkning utenfra eller innenfra. Fafos har vært bevisst sin rolle som påvirker, og har blant annet hatt som prinsipp at eventuell rådgivning i så fall skulle gis til samtlige prosjekter.

Evalueringens konsekvenser, eller det å bli evaluert, er ikke udelt positivt. For det første har kommunebesøkene blant annet vist en tendens til konkurranse kommunene imellom. En prosjektleder opplevde seg som «dårligst i klassen». For det andre har noen av prosjektlederne formidlet at de har opplevd Fafos evaluering, Utlendingsdirektoratets oppfølging, samt sine overordnede og prosjektenes styringsgrupper som *resultatorienterte* heller enn *prossessorienterte*. Dette har i noen tilfeller bidratt til at ad hoc-løsninger som ble valgt i oppstartfasen for å få prosjektene opp og gå, har stivnet og blitt til varige løsninger.

## Vedlegg 2 Norskopplæring for voksne innvandrere

I dag kan voksne innvandrere som har utdanning tilsvarende norsk grunnskole få opptil 850 timer gratis undervisning i norsk med samfunnskunnskap. De som har liten eller ingen skolebakgrunn kan få opptil 3000 timer gratis undervisning.

Rosenhof voksenopplæringscenter i Oslo er landets største når det gjelder norskopplæring for innvandrere, med rundt 2400 elever til enhver tid.

Norsk språkstest ved Universitetet i Bergen har utviklet modultestene som benyttes innenfor norsk med samfunnskunnskap.

Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (NVI) har evaluert undervisningen som følger den nye læreplanen.

### Ny opplæringsplan

«Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere», fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1998. Læreplanen beskriver undervisningen og de 4 modulene i språkprøvene. Mellomnivå, dvs norsk for funksjonelt daglig bruk, ikke akademisk nivå.

*Utdrag fra Opplæringsplanen:* Undervisningen skal ta utgangspunkt i deltakerens personlige forutsetninger, sosiale bakgrunn og lokale tilhørighet. Opplæringen skal tilpasses den enkelte. Stortinget har fastsatt de overordnede rammer for planen: alle skal få undervisning i norsk m/samfunnskunnskap frem til ett nivå som setter dem i stand til aktiv samfunnsdeltakelse. Skal nå fastsatte læringsmål i ulikt tempo, med ulikt antall timer. Undervisningen skal være deltakersentrert og dialogpreget. Individuell tilpasning etter modulstrukturert opplæringsplan med delmål. Undervisningsinnhold: temaer (norske samfunnsforhold på lokalt og nasjonalt nivå), muntlige og skriftlig ferdigheter (uttale, konvensjoner for norskspråklig kommunikasjon) språkets formside). Arbeidsmåter: Deltakerne skal lære å lære, og ta ansvar for egen læring. Legge vekt på deltakernes egenaktivitet. I tillegg til tradisjonell klasseromsundervisning må andre arbeidsmetoder få en sentral plass; ekskursjoner, gruppearbeid/diskusjoner, prosjektarbeid, knytte til arbeidspraksis/kursdager, IT. Deltakerne skal ha tett oppfølging, jevnlig tilbakemelding, hjelp til å sette seg realistiske delmål, få fornyet motivasjon. En planlagt samtale mellom



ansvarlig lærer og deltaker hvert semester, eventuelt med tolk til stede. Modulprøver brukes underveis. Avsluttende prøve, *Språkprøven*, arrangeres sentralt. Inntak/undervisningsstart: snarest mulig, helst ikke senere enn 3 mnd etter ankomst til landet. Grundig samtale v/inntak, som bør foretas av pedagogisk personale m/tolk. Ved inntak skal man: kartlegge bakgrunn; orientere om undervisning (skole, start, reglement osv); samtale om deltakerens og skolens forventninger; skape trygghet og tillit; motivere for skole. Gruppesammensetning: etter antatt mulighet for progresjon. Overgang mellom løp, varianter og moduler: Lærerens veiledning og en formell vurdering som kan gjennomføres etter hver modul er grunnlaget for overganger.

### **Differensierte grupper**

Løp A: *Plan for deltakere med god skolebakgrunn (dvs skolegang tilnærmet norsk grunnskolenivå eller mer fra hjemlandet)* er utarbeidet i kun én variant: 4 moduler. Tilrettelagt for kursdeltakere som er vant til skolerettede aktiviteter. Kan inndeles ut fra utdanningsbakgrunn: Grunnskole fra hjemlandet; Vdg skole fra hjemlandet; Over 14 års skolegang som oftest med akademisk bakgrunn. (I de 2 siste gruppene har deltakeren ofte et skolelært fremmedspråk.) Overordnet mål: deltakerne skal delta – eventuelt lære å delta – aktivt i målsetting for og planlegging av egen læring. De skal kjenne til ulike arbeidsmåter for å nå målene og kunne vurdere egen innsats i forhold til målene. Opparbeide strategi for videre læring.

Løp B: *Plan for deltakere med liten (eller ingen) skolebakgrunn* er det en innførsingsmodul, felles for alle innenfor dette løpet. Deretter er det en inndeling i to varianter. *Praktisk norsk*, som har 3 moduler og *Skolerettet norsk*, som har 2 moduler. For deltakere på Løp B består den avsluttende obligatoriske prøven kun av muntlig test. Løp B er tilrettelagt for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn, det vil si som ikke eller i liten grad er vant til å tilegne seg kunnskaper gjennom teoretisk undervisning. Noen er analfabeter.

### **Evalueringsplanen**

VOX – Voksenopplæringsinstituttet (tidligere Norsk voksenpedagogisk institutt (NVI)) har på oppdrag fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet evaluert «Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere».

Det treårige forskningsprosjektet, «Norskopplæring for voksne innvandrere 1998–2001», om den offentlig finansierte opplæringen i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere, bygger på forprosjektrapporten *Bedre norskopplæring* – tilstandsrapport om norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Målet for prosjektet er å bedre innvandreres mulighet til å nå et tilfredsstillende norsk-nivå. Sluttrapporten skal være ferdig i 2002. Prosjektet dreier seg om å bedre kunn-

skapen om undervisningen og innlæringen og om hvordan ulike faktorer påvirker disse prosessene. Arbeidet blir organisert i tre temaområder:

- Systematisering av foreliggende kunnskap
- Modeller som fremmer motivasjon og læring
- Kompetansebehov hos lærerne

Prosjektet har en samfunnsvitenskapelig hovedprofil og har særskilt oppmerksomhet på opplæringstiltak og opplæringsbehov for kvinner. VOX skal foreslå modeller og tiltak som gir god opplæring og formidle opparbeidet kunnskap til myndigheter og fagmiljøer.

Hva skjer i klasserommet? Det er stor bredde i et emne som norskopplæring for voksen innvandrere. Deltakerne har så ulik bakgrunn som man kan tenke seg. Noen har omfattende utdanning, mens andre ikke kan lese og skrive sitt eget språk. Noen har arbeid og kontakt med norsk nærmiljø, andre har det ikke. Ambisjonsnivået hos deltakerne er svært ulikt, og motivasjonen tilsvarende forskjellig.

### **Aktuelle språkprøver for deltakere i opplæring i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere**

De to sentrale prøvene som avvikles i hele landet er Språkprøven og Bergenstesten. Den såkalte *Språkprøven* ble forutsatt å avslutte opplæringen i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere allerede i 1996. En tilstandsrapport i 1998 om norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere konkluderte imidlertid at den neppe nådde fram til mer enn en firedel av deltakerne (Norberg 1998: Bedre norskopplæring.) Språkprøven er tilgjengelig over hele landet og avholdes flere ganger for året i alle fylker. *Universitetet i Bergen Norsk språktest* er faglig ansvarlig, mens *Folkeuniversitetet i Oslo Norsk språktest* administrerer den. Norsk språktest står også for Språkprøven på høyere nivå, også kalt Bergenstesten.

En del høyere læresteder krever avlagt *Bergenstest* med et visst resultat. Noen få A-løpsdeltakere tar denne i løpet av de 850 timene i norsk med samfunnskunnskap. I tillegg har Universitetet i Bergen Norsk språktest utviklet en prøve på lavere nivå og *modulprøver* for opplæringen, men dette er ikke tester, men prøver skolene selv administrerer etter behov.

Aetat introduksjonsprogram for fremmedspråklige (tidligere IFF, nå Aetat Intro) yter bistand til arbeidssøkende flyktninger i storbyer og har avdelinger i Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand. Aetat opererer med sin egen prøve – den såkalte *IFF-testen*.

Lokale prøver: I Oslo har en i mange år nyttet egne språkprøver for opptak til grunnskole og videregående opplæring for voksne innvandrere. Videre har enkelte etater foretatt egen språkprøving, som for eksempel drosjene.

### **Tilskuddssystemet for voksenopplæring for minoritetspråklige**

Et gjennomgående tema under de kvalitative intervjuene i 16 voksenopplærings-sentra var de økonomiske rammebetingelsene.

Dagens tilskuddssystem for voksenopplæring for minoritetspråklige ble innført skoleåret 1991/92. Kommunene får et grunntilskudd for hver undervisningstime og i tillegg et tilskudd per deltaker per time. For perioden 1993–1999 var satsene kr 335 per undervisningstime og kr 16 per deltakertime. Ved behandling av stasbudsjettet for 2000 vedtok Stortinget en økning av satsen per undervisningstime til kr 346, og i RNB 2000 ble satsene økt til kr 380 per undervisningstime og kroner 18 per deltakertime.

Det statlige tilskuddet skal dekke utgifter til lærerlønn, administrasjon, undervisningsmateriell, reisestøtte og barnepass. Fra kommunesektorens side har det blitt krevd at tilskuddet også må dekke utgifter til lokalleie, strøm, renhold og inventar.

Beregningsutvalgets kartlegging viser klare variasjoner i utgiftsnivået med hensyn til kommunestørrelse og antall deltakere i norskundervisningene. De største kommunene, med flest gjennomførte undervisningstimer, kommer best ut i forhold til tilskuddsordningen og har liten endring gjennom de ti år tilskuddssystemet har vært i bruk. De minste kommunene har siden 1991 har en utvikling fra relativt lave til markert høyere driftsutgifter for norskundervisningen. Alle kommunene viser en klar økning i utgiftene i 1999, noe som trolig primært skyldes økte lærerlønninger. Kartleggingen viser at mange kommuner tilpasser undervisningsopplegget til tilskuddsordningene. Det skjer ved at kommunene:

- søker å redusere utgiftene ved å basere seg på ufaglærte lærekrefter
- øker tilskuddet per undervisningstime ved å øke deltakerantallet i hver undervisningsgruppe

I St.prp. nr. 1 (2000–2001) påpekes det at dette vil kunne ha negative konsekvenser for kvaliteten på undervisningen.

## Litteratur på feltet

- Alver, Vigdis og Vigdis Lahaug (1999) *Alfatbetisering – mer enn å lære bokstavene*
- Hvenekilde, Alver, Bergander, Lahaug og Midttun (1996) *Alfa og omega – om alfabetiseringsundervisning for voksne fra språklige minoriteter*
- Norberg, Perly Folstad (1998) *Bedre norskopplæring – tilstandsrapport om norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt
- «Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere». Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1998. Nasjonalt læremiddelsenter (NLS) 1998
- Sandvik, Astrid (2001) *Språkpraksis – et samarbeid mellom skole og arbeidsliv om norskopplæring for innvandrere. Rapport for år 2000*. Trondheim: Senter for voksenopplæring
- Steen-Olsen, Tove (2001) *Verdien av å lære norsk. Deltakergjennomstrømning, deltakeraktivitet og deltakeropplevelser innen norskopplæring for voksne innvandrere*. Trondheim: VOX – Voksenopplæringsinstituttet
- Steen-Olsen, Tove (2000) *Ressurser og vilkår innen norskopplæring for voksne innvandrere*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt

## Vedlegg 3 Forslag til Introduksjonslov

Opplysninger i dette vedlegget er hentet fra *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*, NOU 2001:20 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

### Konsekvenser av loven

Dersom kommunen innfører et introduksjonsprogram etter lovens mønster, vil dette utløse et krav på introduksjonsstønad, slik denne er utformet i loven. Samtidig er kommunen avskåret fra å ta i bruk introduksjonsstønad med mindre kommunen knytter stønaden til et introduksjonsprogram. I utgangspunktet har forslaget ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene, siden ordningen ikke foreslås gjort obligatorisk. Hvilke konsekvenser det vil ha for den enkelte kommune å ta loven i bruk, vil avhenge blant annet av hvilke ordninger den enkelte kommune har i dag, og hvor mange og hvilke nyankomne innvandrere som tas inn i ordningen. For Staten vil utvidelsen av bostøtteordningen ha økonomiske konsekvenser.<sup>3</sup> Hvor store disse vil være, vil avhenge av kommunenes bruk av loven.

### Regulering av introduksjonsprogram

Med utgangspunkt i rammene for et introduksjonsprogram som er gitt i St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*, foreslår utvalget hvordan introduksjonsprogrammet skal reguleres:

- Utvalget foreslår i lovutkastets § 4 at deltakelse i introduksjonsprogram skal ha som mål å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede for deltakelse i yrkeslivet.

<sup>3</sup> Med dagens utforming av den statlige bostøtteordningen, vil målgruppen for introduksjonsstønadene i hovedsak falle utenfor. Utvalget foreslår å innlemme hele gruppen nyankomne innvandrere i bostøtteordningen, slik at man slipper å måtte innføre en behovsprøvd boutgiftsats. Forslaget vil kreve endringer i bostøtteforskriftens § 2 nr. 5, og det må følges opp med budsjettmidler (NOU 2001:20, kap 10.3.4).

- Den ordning loven regulerer skal være et fulltidsprogram. For program som består av aktiviteter uten krav til forberedelser eller etterarbeid skal 37,5 timer per uke være fulltid. For program som består av opplæringstiltak med betydelig krav til egenaktivitet er 30 timers uke fulltid.
- Arbeidslivets regler for ferie bør legges til grunn for programmet.
- Opplæring i norsk må være et hovedelement i programmet.
- Samfunnskunnskap er et hovedelement på linje med norsk.
- Programmet skal inneholde tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Et vidt spekter av tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid kan være aktuelle, alt avhengig av den individuelle målsettingen.
- Kursbevis skal gis etter at introduksjonsprogrammet er gjennomført og avsluttet.
- Tett oppfølging er av stor betydning for gjennomføringen av programmet. Utvalget finner det imidlertid ikke hensiktsmessig å regulere hvordan denne oppfølgingen skal skje.
- Når tilfredsstillende nivå er oppnådd, bør deltakeren over fra programmet til videre utdanning eller arbeid så fort dette er mulig.
- Utvalget mener at programmet må ha en bestemt lengstetid. Programmet bør ikke vare lengre enn 2 år.
- Programmet skal starte så fort som mulig etter bosetting. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å pålegge kommunene noen bestemt tidsfrist.
- Det må gjennomføres en kartlegging i forbindelse med kommunenes vurdering av om det foreligger et opplæringsbehov som gjør det aktuelt å tilby introduksjonsprogram, og hvordan dette skal utformes.
- Den individuelle kvalifiseringsplanen skal utarbeides i samarbeid mellom den nyankomne og den som har ansvar for kvalifiseringen. Av planen må det framgå hvilke kvalifiseringstiltak som skal inngå i programmet, fastsettelse av ytelser og programmets start og tidsfaser. Den individuelle kvalifiseringsplanen skal tas opp til vurdering på nytt med jevne mellomrom, og ved vesentlig endring i livssituasjon.
- En god rettesnor for hvilke situasjoner det kan være rimelig å gi permisjon, vil være å følge arbeidslivets regler. Tilbudet om deltakelse i introduksjonsprogram står ved lag når permisjonstiden er over. Permisjonstiden bør eventuelt kom-

me i tillegg til programmets lengstetid på to år. Det utbetales ikke introduksjonsstønad i permisjonstiden.

- Ulegitimert fravær skal som hovedregel føre til trekk i stønaden. Dersom motivering og tilrettelegging ikke fører fram, kan omfattende ulegitimert fravær føre til at tilbudet om program faller bort. Dersom vedkommende blir tatt ut av programmet på dette grunnlag, har vedkommende ikke uten videre rett til ordinær sosialhjelp.<sup>4</sup>
- Arbeidsmiljølovens bestemmelser om sikkerhet på arbeidsplassen bør få anvendelse på nyankomne innvandrere som i løpet av introduksjonsperioden blir utplassert i en virksomhet som omfattes av arbeidsmiljøloven. Utvalget har derfor foreslått en tilføyelse til bestemmelsen arbeidsmiljølov § 3 nr. 2 bokstav h.
- Ved avvikling av ordningen, skal personer som ikke har avsluttet sitt introduksjonsprogram, få varsel om avviklingen minst tre måneder før programtilbudet opphører.

### **Utformingen av introduksjonsstønaden**

Stønaden forutsettes å erstatte sosialhjelpen som inntektskilde for programdeltakerne:

- Stønaden forutsetter deltakelse i et introduksjonsprogram.
- Stønaden knytter seg til den enkelte, uavhengig av familiesituasjon.
- Stønaden er utgiftsuavhengig i forhold til den enkelte. Individuelle utgifter vurderes ikke.
- Stønaden er enhetlig. Det gis ikke tillegg for bestemte typer utgifter, heller ikke i normert form, for eksempel til barn eller til boutgifter.
- Stønaden normeres nasjonalt.
- Det gjøres trekk i stønaden for ulegitimert fravær.
- Programdeltakeren kan ha andre inntekter ved siden av, uten at stønaden reduseres, så lenge dette ikke går utover programdeltakelsen.

<sup>4</sup> Med ulegitimert fravær menes fravær det ikke er gitt tillatelse til. Ved sykdom kan kommunen fastsette regler om egenmelding, det vil si hvor lenge og hvor ofte vedkommende kan være borte på grunn av sykdom uten legeattest. Dette gjelder også i forhold til barns sykdom, jamfør reglene i arbeidslivet. Trekket skjer time for time, eventuelt dag for dag. En times fravær fra undervisning gir samme utslag som en times fravær fra arbeid.

- Stønaden samordnes med andre offentlige kontantoverføringer.<sup>5</sup>
- Utbetaling skal skje etterskuddsvis.
- Stønaden gjøres skattepliktig.
- Introduksjonsstønaden settes til 2 G på årsbasis. Per 1. mai 2001 utgjør dette kr 102 720 per år. For ungdom under 25 år reduseres ytelsen med 1/3.

Med dagens skattesatser vil det gi en nettoutbetaling på noe i underkant av minstepensjonen.

Forslaget bygger på at den statlige bostøtteordningen utvides slik at den omfatter personer som mottar introduksjonsstønad, uavhengig av deres husstands-situasjon, og slik at leieboliger inkluderes uavhengig av finansieringsform. Det foreslås ikke særregler knyttet til behovsprøvingen. Utvalget foreslår ikke konkret hvordan dette skal gjennomføres, men forutsetter at det følges opp ved endringer i relevant regelverk. Utvalget fremmer ikke konkret forslag til regulering av skatteplikten, men forutsetter at den tekniske gjennomføringen avklares mellom de berørte departementer. Retten til stønad og stønadens omfang er regulert i lovutkastets § 8.

### **Lovens virkeområde, dvs. hvilken persongruppe den skal gjelde for**

Avgrensningen av personkretsen er knyttet til oppholdsgrunnlagene etter utlendingsloven. Loven gjelder bare for den som har lovlig opphold i riket. Følgende grupper av nyankomne innvandrere foreslås omfattet av loven, jamfør utkastet § 2:

- personer som har fått asyl (flyktninger)
- overføringsflyktninger med innreisetillatelse
- personer med oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd («på humanitært grunnlag»). Dette omfatter så vel tillatelser gitt etter individuell vurdering som tillatelser gitt som ledd i en kollektiv beskyttelse. De tillatelser som ikke kan gi grunnlag for forlenget opphold, holdes utenfor
- personer som blir familiegjenforente med personer som nevnt ovenfor.

Det foreslås en øvre aldersgrense på 67 år og en nedre på 19 år. Ordningen begrenses til nyankomne innvandrere. Med nyankommen menes her den som har

<sup>5</sup> Barnetrygd og kontantstøtte trekkes ikke inn ved beregningen av introduksjonsstønaden. Heller ikke engangsstønad ved fødsel kommer til fradrag. Uføretrygd, attføringspenger, sykepenger, fødselspenger og rehabiliteringspenger opparbeidet i tiden før introduksjonsprogrammet beholdes, men introduksjonsstønaden reduseres da tilsvarende.



bosatt seg i en kommune i løpet av *de siste to år* før vedtak om introduksjonsprogram fattes. Tidsfristen regnes fra første bosetting. Loven avskjærer imidlertid ikke tilbud om introduksjonsprogram også i senere tilflyttingskommuner.

Programdeltakelse skal bare kunne tilbys den som har behov for den opplæring programmet kan gi. Det stilles ikke krav om at vedkommende skal ha behov for den økonomiske ytelsen som følger med deltakelsen. Det er imidlertid ikke noe i veien for at kommunen legger vekt på økonomisk behov ved utvelgelsen av programdeltakerne.

Følgende personer faller *utenfor målgruppen*: Personer med ulovlig opphold, asylsøkere, midlertidig beskyttede (såkalte MUF'ere), arbeidsinnvandrere, studenter, familiemedlemmer til andre enn dem som tilhører målgruppen. Disse kan gis opplæring, men da på annet grunnlag.

### **Lovgivning for introduksjonsstønad i Sverige, Danmark og Finland**

Den *svenske* loven om introduksjonsstønad: kommunene gis mulighet til i en introduksjonsperiode å utbetale introduksjonsstønad framfor sosialhjelp til flyktninger og andre utlendinger som omfattes av det kommunale flyktningmottaket. Utbetaling av ytelse til livsopphold kobles til aktiv deltakelse fra nyankomne innvandrere i et individuelt introduksjonsprogram. Loven gir ikke regler om introduksjonsprogrammet. Introduksjonsstønaden er ingen rettighet, og det er opp til kommunene om de vil ta i bruk lovens ordning. Kommunen bestemmer ytelsens størrelse og ytelsen er skattefri.

Den *danske* integrasjonsloven er en omfattende lov som regulerer flere ledd i integreringsprosessen. Reglene om introduksjonsordningen inngår i integrasjonsloven. Formålet med loven er bl.a. å bidra til at nyankomne innvandrere raskest mulig blir selvforsørgende. Introduksjonsytelsen erstatter den ordinære sosialhjelpen, og utbetalingen betinges av aktiv deltakelse i et introduksjonsprogram. Ved bosettingen i kommunen har nyankomne innvandrere som omfattes av loven, rett til å få tilbud om introduksjonsprogram med de hovedelementer som loven bestemmer. Ytelsens størrelse er fastsatt i loven som er lik den ordinære sosialhjelpen. Ytelsen er skattepliktig, og loven fastsetter hvor mye en deltaker kan tjene i arbeidsinntekt uten fradrag i introduksjonsytelsen.

Den *finnske* loven tar sikte på å samordne tiltak for å fremme en bedre integrering av nyankomne innvandrere i samfunnet. Hensikten er å gi innvandrerne, under sine tre første år i landet, mulighet til å konsentrere seg om bl.a. å lære språk og komplettere sine yrkeskunnskaper for å komme over til en yrkesaktiv tilværelse. Innvandrere som deltar i en integreringsplan, og som har behov for økonomisk hjelp til livsopphold, får utbetalt økonomisk støtte i form av integreringsstøtte. Loven omfatter alle med permanent oppholdstillatelse og gir disse rett til integreringsplan. Integreringsstøtten består av den ordinære sosialhjelpen og eventuelt arbeidsmarkedsstøtte. Sosialhjelpen er behovsprøvd og skattefri, mens arbeidsmarkedsstøtten er skattepliktig.

## Vedlegg 4 Tabell- og regresjonsvedlegg

Vedleggstabell 4.1 Kartlegging av deltakere i prøveprosjektene i forhold til botid i Norge, avdekking av helseproblemer som vanskeliggjør full deltakelse i prosjektet og alder ved programstart. I andel etter prosjekt.

	<b>Botid</b>	<b>Helse</b>	<b>Alder</b>	N
	Ankomst til Norge før 1998	Avdekket helseproblemer som vanskeliggjør full deltakelse	Deltakere over 45 år ved programstart	
	Andel	Andel	Andel	Antall
Alstahaug	96	6	9	23
Bergen	53	13	0	18
Bærum	92	36	16	50
Elverum	88	12	12	17
Fjell	83	18	4	24
Flora	73	0	5	22
Harstad	86	17	5	57
Kongsvinger	92	23	0	13
Kristiansand	88	53	12	17
Lillehammer	71	53	8	24
Lørenskog	75	20	7	15
Furuset	82	60	9	11
Skien	37	26	10	21
Sola	61	15	5	21
Levanger	100	11	4	26
Trondheim	94	22	13	16
%	82	24	8	100
N	375	297	375	375

Kilde: Deltakeropplysninger 2000 og prosjektlederintervjuer.

Vedleggstabell 4.2 Andel innrapporterte deltakerne med tilbud henholdsvis om minst 30 eller minst 20 timer kvalifisering per uke, etter prosjektkommune.

Prosjekt	Andel med tilbud om minst 30 timer per uke	Andel med tilbud om minst 20 timer per uke	N
Skien*	0	0	1
Elverum*	0	0	10
Fjell*	0	11	9
Kristiansand*	0	20	20
Levanger	0	67	9
Alstahaug	17	47	30
Lillehammer	17	83	23
Furuset	23	31	13
Flora	27	73	22
Trondheim	31	50	16
Kongsvinger	39	69	13
Bærum	46	72	50
Lørenskog	79	100	14
Harstad	80	98	54
Bergen	83	83	6
Sola	88	94	16
Total	41	67	306

\* Det er grunn til å tro at en del av resultatene her er preget av mangelfull rapportering fra prosjektene side.

Kilde: Kvalifiseringslogger 2000–2001

**Modell A: Avhengig variabel: Udokumentert fravær (datasett 1)**

Step		-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square			
1		99,388	0,065	0,124			
		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Kjenner til handlingsplan	0,141	0,332	0,180	1	0,671	1,152
	Bestemme arbeidspraksis selv	-0,338	0,555	0,370	1	0,543	0,713
	Bruk av positive og negative økonomiske sanksjoner	1,426	0,811	3,092	1	0,079	4,161
	Tett oppfølging	0,200	0,573	0,122	1	0,727	1,221
	Fører timelister selv	-0,110	0,550	0,040	1	0,841	0,896
	Trives godt i kommunen	0,003	0,740	0,000	1	0,997	1,003
	Har helseproblemer	-0,073	0,576	0,016	1	0,899	0,929
	Kvinne med barn under 10 år	-0,039	0,718	0,003	1	0,956	0,961
	Utdanning			0,125	3	0,989	
	VUTDKAT(1)	0,033	1,319	0,001	1	0,980	1,033
	VUTDKAT(2)	-0,198	0,994	0,040	1	0,842	0,820
	VUTDKAT(3)	-0,202	0,643	0,099	1	0,754	0,817
	Alderskategori			0,759	3	0,859	
	ALDKAT(1)	-0,093	0,733	0,016	1	0,898	0,911
	ALDKAT(2)	-0,583	0,826	0,498	1	0,480	0,558
	ALDKAT(3)	-7,644	27,058	0,080	1	0,778	0,000
	Constant	-2,701	1,205	5,024	1	0,025	0,067

**Modell B: Avhengig variabel: Sannsynlighet for å komme i lønnet arbeid i løpet av /etter programmet (datasett 2)**

Model Summary

Step		-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square			
1		295,813	0,189	0,267			
		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Kjønn	-0,360	0,316	1,301	1	0,254	0,697
	Middels utdanning	0,545	0,303	3,236	1	0,072	1,724
	Alder			6,291	3	0,098	
	ALDER4(1)	-1,309	0,860	2,314	1	0,128	0,270
	ALDER4(2)	-0,836	0,497	2,831	1	0,092	0,433
	ALDER4(3)	-0,767	0,361	4,529	1	0,033	0,464
	Mer enn 80 t arbeidspraksis	1,313	0,335	15,393	1	0,000	3,719
	Somalier	1,003	0,445	5,087	1	0,024	2,726
	Iraker	-0,051	0,399	0,017	1	0,898	0,950
	God i norsk ved kursstart (egendef skrivekunnsk)	0,364	0,371	0,963	1	0,327	1,440
	Antall år i Norge	-0,093	0,162	0,329	1	0,566	0,911
	Bestått en norsktest	0,719	0,444	2,619	1	0,106	2,052
	Arbeidsledighet i kommunen	-26,530	21,064	1,586	1	0,208	0,000
	Varsling for trekk	1,240	0,424	8,554	1	0,003	3,454
	Betaler regninger selv	1,252	0,468	7,157	1	0,007	3,496
	Antall dager i prosjektet	0,002	0,001	5,022	1	0,025	1,002
	Godt samarbeid mellom prosjekt og aetat	1,744	0,509	11,736	1	0,001	5,722
	Barn under 11 år	0,124	0,147	0,710	1	0,399	1,132
	Fadderordning	-0,238	0,565	0,177	1	0,674	0,788
	Godt samarbeid mellom prosjekt og VO	-0,820	0,483	2,885	1	0,089	0,440
	Constant	-2,458	1,047	5,515	1	0,019	0,086

### Modell C : Avhengig variabel: Sannsynlighet for å ha bestått en norsk-test/prøve i løpet av programmet (datasett 2)

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
	147,709	0,281	0,496

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Kjønn	-0,542	0,464	1,360	1	0,243	0,582
	Universitetsutdanning	0,826	0,607	1,853	1	0,173	2,285
	Alder	0,001	0,023	0,001	1	0,970	1,001
	Barn under 11 år	-0,042	0,201	0,043	1	0,835	0,959
	Antall timer norskundervisning	0,001	0,001	1,174	1	0,279	1,001
	Fått dokument behandlet	1,071	0,524	4,177	1	0,041	2,920
	Iraker	-1,108	0,657	2,840	1	0,092	0,330
	Somalier	1,740	0,660	6,961	1	0,008	5,698
	God i norsk ved kursstart (egendef skrivekunnsk)	1,753	0,594	8,708	1	0,003	5,775
	Antall år i Norge	-0,435	0,313	1,935	1	0,164	0,647
	Antall dager i prosjektet	0,003	0,002	2,036	1	0,154	1,003
	Godt samarbeid mellom prosjekt og Aetat	-1,384	0,807	2,938	1	0,087	0,251
	Varsling for trekk	2,310	0,538	18,447	1	0,000	10,076
	Prosjektet har økonomisk frihet	0,944	0,555	2,898	1	0,089	2,571
	Mer enn 20 % fravær	-0,770	0,637	1,461	1	0,227	0,463
	Mer enn 80 t arbeidspraksis	0,787	0,487	2,607	1	0,106	2,197
	Betaler regninger selv	0,673	0,786	0,735	1	0,391	1,961
	Constant	-4,924	1,360	13,109	1	0,000	0,007

### Modell D: Avhengig variabel: Sannsynlighet for å ha bestått en norsk-test/prøve i løpet av programmet (datasett 2)

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
	183,874	0,186	0,328

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Kjønn	-0,813	0,425	3,671	1	0,055	0,443
	Universitetsutdanning	0,875	0,525	2,778	1	0,096	2,400
	Alderskategori			0,621	3	0,892	
	ALDER4(1)	-0,439	1,003	0,192	1	0,661	0,644
	ALDER4(2)	0,014	0,641	0,000	1	0,983	1,014
	ALDER4(3)	0,238	0,465	0,261	1	0,609	1,268
	Barn under 11 år	-0,137	0,190	0,521	1	0,470	0,872
	Tett oppfølging	1,336	0,423	9,976	1	0,002	3,802
	Antall timer norskundervisning	0,002	0,001	10,013	1	0,002	1,002
	Fått dokument behandlet	1,704	0,477	12,755	1	0,000	5,494
	Iraker	-1,054	0,592	3,162	1	0,075	0,349
	Somalier	1,255	0,518	5,865	1	0,015	3,508
	God i norsk ved kursstart (egendefinert skrivekunnskap)	1,252	0,494	6,432	1	0,011	3,497
	Antall år i Norge	-0,380	0,263	2,086	1	0,149	0,684
	Constant	-2,958	0,733	16,309	1	0,000	0,052

**Modell E: Avhengig variabel: Sannsynligheten for å få flere venner i løpet av programmet (datasett 1)**

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	180,382	0,133	0,178

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Alderskategori			7,669	3	0,053	
	ALDKAT(1)	1,582	0,655	5,831	1	0,016	4,864
	ALDKAT(2)	1,427	0,682	4,375	1	0,036	4,167
	ALDKAT(3)	2,181	0,860	6,427	1	0,011	8,853
	Kvinner med barn under 10 år	0,236	0,474	0,247	1	0,619	1,266
	Utdanningskategori			4,339	3	0,227	
	VUTDKAT(1)	-1,712	0,947	3,264	1	0,071	0,181
	VUTDKAT(2)	-0,948	0,670	2,002	1	0,157	0,388
	VUTDKAT(3)	-0,413	0,412	1,003	1	0,317	0,662
	Satsing på nettverksbygging	-0,272	0,464	0,345	1	0,557	0,762
	Tett oppfølging	1,436	0,548	6,866	1	0,009	4,202
	Trives godt i kommunen	-0,151	0,442	0,118	1	0,732	0,859
	Fleretnisk stab	-0,520	0,455	1,308	1	0,253	0,594
	Har hatt arbeidspraksis	-0,783	0,453	2,978	1	0,084	0,457
	Har hatt kurs	-0,220	0,417	0,278	1	0,598	0,802
Constant	-0,863	0,727	1,407	1	0,236	0,422	

**Modell F: Avhengig variabel: Sannsynlighet for å få lønnet arbeid i eller etter deltakelse i programmet (datasett 1)**

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	167,333	0,079	0,112

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Alderskategori			3,638	3	0,303	
	ALDKAT(1)	-1,174	0,913	1,655	1	0,198	0,309
	ALDKAT(2)	0,187	0,697	0,072	1	0,788	1,206
	ALDKAT(3)	-0,004	0,733	0,000	1	0,996	0,996
	Kjønn	0,113	0,403	0,079	1	0,778	1,120
	God i norsk ved kursstart (egendef skrivekunnsk)	0,501	0,502	0,996	1	0,318	1,651
	Utdanningskategori			2,289	3	0,515	
	VUTDKAT(1)	-1,278	1,197	1,140	1	0,286	0,279
	VUTDKAT(2)	-0,525	0,787	0,445	1	0,505	0,591
	VUTDKAT(3)	0,198	0,434	0,208	1	0,648	1,219
	Satsing på nettverksbygging	0,177	0,489	0,132	1	0,717	1,194
	Tett oppfølging	0,347	0,521	0,442	1	0,506	1,414
	Bruk av positive og negative økonomiske sanksjoner	0,225	0,468	0,231	1	0,631	1,252
	Godt samarbeid mellom prosjekt og Aetat	0,333	0,545	0,372	1	0,542	1,395
	Har hatt arbeidspraksis	0,471	0,483	0,952	1	0,329	1,601
	Constant	-1,817	1,004	3,275	1	0,070	0,163

### Modell G : Avhengig variabel: Sannsynligheten for å forbedre skrivekunnskapene sine (datasett 1)

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	85,009	0,296	0,422

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Alderskategori			6,607	3	0,086	
	ALDKAT(1)	-2,703	1,166	5,374	1	0,020	0,067
	ALDKAT(2)	-2,605	1,257	4,296	1	0,038	0,074
	ALDKAT(3)	-3,468	1,460	5,643	1	0,018	0,031
	Kvinne med barn under 10 år	-0,294	0,759	0,150	1	0,699	0,745
	God i norsk ved kursstart (egendef skrivekunnsk)	-3,143	0,857	13,457	1	0,000	0,043
	Tid i programmet	0,746	0,364	4,205	1	0,040	2,109
	Har helseproblemer	0,105	0,638	0,027	1	0,869	1,111
	Utdanningskategori			2,777	3	0,427	
	VUTDKAT(1)	-0,721	1,418	0,258	1	0,611	0,486
	VUTDKAT(2)	-1,410	1,088	1,681	1	0,195	0,244
	VUTDKAT(3)	-0,948	0,677	1,962	1	0,161	0,388
	Satsing på nettverksbygging	0,437	0,874	0,249	1	0,618	1,547
	Tett oppfølging	-0,159	0,883	0,032	1	0,857	0,853
	Bruk av positive og negative økonomiske sanksjoner	-0,466	0,763	0,373	1	0,542	0,628
	Godt samarbeid mellom prosjekt og VO	-0,978	0,772	1,608	1	0,205	0,376
	Constant	3,636	1,542	5,561	1	0,018	37,949

### Modell H: Avhengig variabel: Sannsynligheten for å bli med i flere organisasjoner (datasett 1)

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	121,954	0,210	0,320

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Alderskategori			1,260	3	0,739	
	ALDKAT(1)	0,281	0,761	0,137	1	0,712	1,325
	ALDKAT(2)	-0,363	0,806	0,203	1	0,652	0,695
	ALDKAT(3)	-0,066	1,030	0,004	1	0,949	0,936
	Kvinne med barn under 10 år	-0,415	0,681	0,372	1	0,542	0,660
	Utdanningskategori			9,270	3	0,026	
	VUTDKAT(1)	-8,464	21,382	0,157	1	0,692	0,000
	VUTDKAT(2)	-1,685	0,853	3,905	1	0,048	0,185
	VUTDKAT(3)	-1,603	0,549	8,517	1	0,004	0,201
	Satsing på nettverksbygging	1,558	0,608	6,566	1	0,010	4,748
	Tett oppfølging	0,535	0,563	0,901	1	0,342	1,707
	Trives godt i kommunen	-1,304	0,673	3,755	1	0,053	0,271
	Har hatt arbeidspraksis	0,595	0,553	1,157	1	0,282	1,813
	Har hatt kurs	-0,246	0,535	0,212	1	0,645	0,782
	Constant	-1,279	0,848	2,276	1	0,131	0,278

### Modell I: Avhengig variabel: Sannsynligheten for å treffe vennene sine oftere (datasett 1)

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	154,680	0,100	0,145

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Alderskategori			6,952	3	0,073	
	ALDKAT(1)	1,176	0,676	3,026	1	0,082	3,242
	ALDKAT(2)	0,386	0,725	0,283	1	0,595	1,470
	ALDKAT(3)	-0,947	1,219	0,603	1	0,437	0,388
	Kvinne med barn under 10 år	-0,617	0,534	1,337	1	0,248	0,539
	Utdanningskategori			1,909	3	0,591	
	VUTDKAT(1)	-0,668	1,180	0,321	1	0,571	0,513
	VUTDKAT(2)	-1,166	0,887	1,730	1	0,188	0,311
	VUTDKAT(3)	-0,148	0,442	0,113	1	0,737	0,862
	Satsing på nettverksbygging	0,114	0,510	0,050	1	0,824	1,120
	Tett oppfølging	-0,568	0,551	1,064	1	0,302	0,567
	Trives godt i kommunen	-0,176	0,482	0,134	1	0,714	0,838
	Har hatt arbeidspraksis	-0,630	0,466	1,828	1	0,176	0,533
	Har hatt kurs	-0,290	0,450	0,417	1	0,518	0,748
Constant	-0,684	0,749	0,833	1	0,361	0,505	

### Modell J: Avhengig variabel: Prosent oppmøte (datasett 2)

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	0,346	0,120	0,091	16,42343

Model 1		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
	(Constant)	80,052	3,687		21,714	0,000
	Universitetsutdanning	6,137	3,045	0,121	2,015	0,045
	Kjønn	-1,692	2,017	-0,048	-0,839	0,402
	Spesielle hindre for deltakelse	-7,030	2,772	-0,150	-2,536	0,012
	Brukes trekk som økonomisk insentiv?	12,756	3,548	0,207	3,595	0,000
	Somalier	2,106	2,793	0,045	0,754	0,451
	Iraker	-4,590	2,571	-0,106	-1,785	0,075
	God i norsk ved kursstart (egendef skrivekunnsk)	-3,026	2,489	-0,070	-1,216	0,225
	Fått dokument behandlet	4,091	3,077	0,080	1,330	0,185
	Barn under 11 år	-0,902	0,888	-0,059	-1,016	0,311

**Modell K: Avhengig variabel: Sannsynlighet for å få lønnet arbeid (datasett 2)**

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
	310,187	0,143	0,202

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	Kjønn	-0,086	0,295	0,085	1	0,771	0,918
	Middels utdanning	0,573	0,287	4,001	1	0,045	1,774
	Alderskategori			6,504	3	0,090	
	ALDER(1)	-1,112	0,874	1,618	1	0,203	0,329
	ALDER(2)	-0,933	0,473	3,893	1	0,048	0,393
	ALDER(3)	-0,733	0,343	4,581	1	0,032	0,480
	Antall timer arbeidspraxis	0,002	0,001	7,937	1	0,005	1,002
	Somalier	0,898	0,405	4,916	1	0,027	2,454
	Barn under 11 år	0,232	0,134	2,994	1	0,084	1,261
	God i norsk ved kursstart (egendef skrivekunnsk)	0,661	0,335	3,893	1	0,048	1,936
	Bestått norsktest	0,690	0,389	3,148	1	0,076	1,993
	Arbeidsledighet i kommunen	-27,931	11,913	5,497	1	0,019	0,000
	Oppfølging på arbeidsplassen	-0,790	0,306	6,660	1	0,010	0,454
	Varsling for trekk	0,995	0,392	6,447	1	0,011	2,703



Vedleggstabell 4.3 Oppsummering av funn fra regresjonsanalyse\*

Uavhengige variabler i regresjonsanalysene	Avhengige variabler i regresjonsanalysene						
	Udokumentert fravær/prosent oppmøte	I lønnet arbeid	Bestå en norskttest	Flere venner	Forbedret skrivekunnskaper	Flere org.-medlemskap	Hyppigere vennekontakt
Bruk av positive og negative insentiver							
Bruk av trekk	+						
Tett oppfølging			+	+			
Fører timelister selv							
Varsling av trekk		+	+				
Betaler regninger selv		+					
Økonomisk frihet			+				
Satsing på nettverksbygging						+	
Fleretnisk stab							
Fadderordning							
Samarbeid mellom prosjekt og Aetat		+					
Samarbeid mellom prosjekt og VO							
Selvbestemt arbeidspraksis							
Trives godt i kommunen							
Kjenner til handlingsplan							
Helseproblemer							
Kvinne med barn under 10 år							
Utdanningsnivå	+	+				-	
Alder		-		+	+		
Kjønn							
Sum antall norsktimer			+				
Somalier		+	+				
Iraker			-				
Har barn under 11 år							
God i norsk ved oppstart		+	+		-		
Fått dokument oversatt eller godkjent			+				
Bestått en norskttest		+					
Tid i programmet					+		
Spesielle hindre for deltakelse	-						
Har hatt arbeidspraksis							
Minst 80 timers arbeidspraksis		+					
Har hatt kurs							
Antall år i Norge siden ankomst							
Antall dager i prosjektet		+					
Mer enn 20% fravær							
Sum antall timer arbeidspraksis		+					
Arbeidsledighet i kommunen		-					

\* Vedleggstabell 4.3 viser samtlige av de uavhengige og avhengige variablene som har inngått i analysene. De hvite feltene i tabellen viser hvilke forklaringsvariabler/uavhengige variabler som har inngått i den konkrete regresjonsanalysen for å måle effekten på en bestemt avhengig variabel. Dersom det hvite feltet har en pluss eller en minus i seg, betyr det at det her er funnet en positiv eller negativ signifikant sammenheng mellom den aktuelle avhengige og uavhengige variabelen på femprosentnivå eller høyere. Dersom feltet er blankt, er det ingen signifikant sammenheng. De grå feltene i tabellen indikerer at den bestemte uavhengige variabelen ikke har inngått i effektanalysen av den gjeldende avhengige variabelen.





# Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering

**Hvordan bør introduksjonsprogrammer for nyankomne flyktninger og innvandrere utformes? Kan lønnet kvalifisering erstatte behovet for sosialhjelp? Hvorfor er det så vanskelig å etablere et helhetlig kvalifiseringstilbud? Er det etisk forsvarlig å tvinge nyankomne flyktninger på norskkurs? Hva kan gjøres for å bedre kvaliteten på kvalifiseringsarbeidet?**

**Dette er et utdrag av problemstillingene som behandles i denne rapporten. Rapporten baseres på et omfattende data-materiale om kvalifiseringsarbeidet som har blitt utført i 16 kommunale prøveprosjekter, samt om deltakerne i prosjektene og deres erfaringer.**



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

Fafo-rapport 364  
ISBN 82-7422-349-7  
ISSN 0801-6143