

Ragna Lillevik og Guri Tyldum

En mulighet for kvalifisering

Brukerundersøkelse
blant deltakere i
introduksjonsprogrammet

Fafo-rapport
2018:35

Ragna Lillevik og Guri Tyldum

En mulighet for kvalifisering

Brukerundersøkelse blant deltakere
i introduksjonsprogrammet

Fafo-rapport 2018:35

© Fafo 2018

ISBN 978-82-324-0470-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0471-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	11
1 Innledning	17
1.1 Dagens introduksjonsprogram for flyktninger	18
1.2 En ordning som kan fungere svært bra	20
1.3 Gangen i rapporten	24
2 Metode og analytisk tilnærming	27
2.1 Problemstilling og analytisk tilnærming	27
2.2 Datainnsamling	29
3 Individuell tilpasning	33
3.1 Ikke nødvendigvis et individuelt tilpasset program	34
3.2 Heldagstilbud til enhver pris?	43
3.3 En motivert deltaker eller et motiverende tilbud	44
3.4 Manglende forståelse for årsaker til fravær.....	46
4 Veiledning og rådgivning	49
4.1 Et stort behov for råd og veiledning	50
4.2 Veileder er et sårbart punkt	53
4.3 Når man ikke vet hvem man skal klage til	56
5 Å lære norsk	59
5.1 Alle synes norsk er viktig	60
5.2 Hvor mye variasjon kan det være i en klasse?	61
5.3 En god lærer kan utgjøre en stor forskjell	64
5.4 Kvalitet og kvantitet i undervisningen.....	66
5.5 Morsmål og tolk	68
5.6 Muligheter til å praktisere	69
6 Samfunnskunnskap	71
6.1 Samfunnskunnskap er en viktig ressurs.....	72
6.2 Forbedringsmuligheter	73
7 Praksis	75
7.1 Mange ønsker seg (mer) praksis.....	76
7.2 Språklæring i praksis.....	78
7.3 En fot innenfor arbeidsmarkedet.....	81
7.4 Fortellinger om utnyttelse i praksis	85

8 Arbeid og utdanning	89
8.1 Noen vet ikke at de har rett til grunnskole og videregående opplæring ..	90
8.2 Formell kvalifisering også for de som ikke har utdanning fra før	91
8.3 Inntekt muliggjør kvalifiseringsløp	92
8.4 Krav til permanent opphold påvirker deltakerne	93
9 Konklusjon	97
9.1 Et program som kan gi muligheter	97
9.2 Hva mener deltakerne kan forbedres?	98
9.3 Hva er målet? Sysselsetting eller integrering?	102
Referanser	105

Forord

I denne rapporten presenterer vi funn fra en brukerundersøkelse i introduksjonsprogrammet for flyktninger i fire kommuner. Prosjektet er gjennomført i perioden 15/8-01/10 2018, og det har blitt gjort mulig gjennom finansiering fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). En stor takk til vår kontaktperson hos IMDi, Anne Edman, for god kommunikasjon og tilrettelegging for at prosjektet kunne gjennomføres på så kort tid. Hun har også, sammen med kolleger, Ida Hjelde, Anders Brede Fyhn, Nina Skrove Falch, Kristin Bach Skaset og Eivind Hageberg gitt gode og nyttige innspill til studien, både ved start og avslutning av prosjektet, og bidratt til at dette har blitt en bedre rapport. Det har også vært nedsatt en referansegruppe i prosjektet, med representanter fra Kompetanse Norge, NAV, KS og Undervisningsdirektoratet. En stor takk til de som kom på møtene, og for gode innspill.

I prosjektperioden var vi så heldige å få med oss en dyktig og engasjert deltaker i introduksjonsprogrammet i språkpraksis. Zakariya Faisal Omar har gjort en strålende innsats i å administrere og gjøre avtaler for feltarbeid, oversette og gjennomføre intervjuer, og har fra sitt perspektiv som introduksjonsdeltaker kommet med uvurderlige innspill for analyse og spørsmål. Vi er ham en stor takk skyldig.

Vi vil også takke gode kolleger på Fafo for deres bidrag. Anne Britt Djuve har vært kvalitetssikrer for prosjektet og har gitt grundige kommentarer og viktige innspill til analysene. Takk også til Hanne Kavli for gode innspill underveis, og ikke minst til Bente Bakken, som med sin fantastiske tålmodighet med våre stadige endringer i planer, har bistått med språkvaske og ferdigstilling av trykket rapport.

Sist, men ikke minst, vil vi rette en stor takk til alle ansatte og deltakere i introduksjonsprogrammet som har stilt opp til intervju, med raushet og oppriktighet. Vi håper at de opplever at vi har forvaltet fortellingene deres vel.

Oslo 01/10 2018

Ragna Lillevik og Guri Tyldum

Sammendrag

Denne rapporten presenterer resultatene fra en kvalitativ brukerundersøkelse blant deltakerne i introduksjonsprogrammet for flyktninger. Undersøkelsen har som målsetning å vise bredden i muligheter, strategier og erfaringer som deltakere forteller om, og peke på faktorer de selv trekker fram som motiverende, og som gjør at de lærer norsk og blir bedre kvalifisert for norsk arbeidsliv. Rapporten kan ikke gi svar på hvilke erfaringer som er mest vanlige, men den kan gi en bedre forståelse av hvordan introduksjonsprogrammet oppleves og virker for deltakere med ulike typer forutsetninger. Rapporten bygger på intervjuer med 38 programdeltakere og ni lærere, veiledere og rektorer, i fire kommuner øst, vest og nord i Norge. Det følgende er en kort oppsummering av våre hovedkonklusjoner.

Individuell tilpasning, veiledning og brukermedvirkning

Når flyktninger som har fått beskyttelse i Norge skal finne ut av sine muligheter og legge planer for hvordan de skal organisere en framtid i Norge, har de stort behov for råd og veiledning. De trenger noen som kan fortelle dem hva som er mulig i Norge, og hjelpe dem å finne fram til gode strategier. Det gjør at *veilederen* flyktningene, og deres familiegjennforente, får gjennom introduksjonsprogrammet, kan ha en *svært viktig rolle*. Denne brukerundersøkelsen viser imidlertid at veiledningsrelasjonen utgjør et *sårbart punkt*. Det handler både om variasjon i arbeidsmetoder og i rammebetingelser. Det er stor variasjon i hvordan veilederen legger til rette for at deltakerne har et tilbud som er kvalifiserende, meningsfullt eller motiverende, og i hvilken grad deltakerne opplever at de selv kan være med på å forme innholdet i programmet. Dette handler også om veilederens muligheter for å lage et individuelt tilpasset program for den enkelte deltaker gitt de rammebetingelsene de har i den enkelte kommune, om relevante tilbud er tilgjengelige i kommunen, og om de har tilstrekkelig informasjon om og ressurser til å velge disse for sine deltakere.

Deltakere i introduksjonsprogrammet har krav på et program som er tilpasset den enkelte ut fra bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsetninger. I lys av dette var det *påfallende lite variasjon* i programinnhold

hos deltakerne i de kommunene vi har besøkt. Selv om de har en individuell plan, betyr ikke det nødvendigvis at de har et individuelt tilpasset introduksjonsprogram. Det er flere årsaker til dette.

I noen kommuner er det *få kurs og undervisningstilbud å velge mellom* lokalt. Deltakerne forteller at de i all hovedsak får tilbud om kurs gjennom den lokale voksenopplæringen, som i de kommunene vi har besøkt har hatt ansvar for opplæring i norsk, samfunnsfag og grunnskoleopplæring. Noen deltakere forteller imidlertid om mer tilrettelagte løp, der opplæring og kurs hos andre institusjoner har vært sentralt. Mens norsk og samfunnskunnskapsundervisning er obligatorisk for deltakere i introduksjonsprogrammet, varierer det hvilke øvrige kvalifiseringsmuligheter som finnes, eller gjøres tilgjengelig for deltakere lokalt. Hvilke *kvalifiseringstilbud* deltakerne får tilbud om, har konsekvenser for hvilke deler av arbeidsmarkedet de har mulighet til å sikte seg inn mot.

Noen deltakere, som ikke har godkjent utdanning fra hjemlandet, ønsker å oppnå en formell kvalifisering som teller i det norske arbeidsmarkedet. Dette kan være kortere kurs som ikke forutsetter grunnskole, eller en yrkesrettet videregående opplæring, der de som ikke har grunnskole fra hjemlandet må ta dette først. Andre kan ha ambisjoner om å oppnå studiekompetanse for å ta en høyere utdanning. For deltakere som hadde ønsker om slike løp, var det viktig å ha en veileder som kunne fortelle hvordan det var mulig for dem å realisere sine ambisjoner, og som var villig til å tilpasse programinnhold i tråd med deltakernes forventninger.

Vi ser en tendens til at de individuelle planene deltakerne forteller oss om, har et forholdsvis *lavt ambisjonsnivå* på vegne av deltakerne. Vi har snakket med ambisiøse og læringsvillige deltakere som har høyere utdanning eller fagutdanning fra hjemlandet, men som kun har som mål for introduksjonsprogrammet å lære norsk og ha arbeidspraksis i en bedrift som primært ansetter ufaglært arbeidskraft.

Kontrasten mellom historiene til de som klarer seg bra, og de som ikke gjør det, viser tydelig at det er områder der det fremdeles er et betydelig forbedringspotensial i hvordan tilbudet flyktningene får gjennom introduksjonsprogrammet utformes. I rapporten viser vi hvordan variasjon i utfall kan handle om manglende tilrettelegging og tilpasning til individuelle behov, og i ikke nødvendigvis om manglende kompetanse, og motivasjon eller feil innstilling hos den enkelte deltaker

Kommunene vi har besøkt ser i stor grad ut til å oppfylle kravet om *heldagstilbud* til deltakerne. Gitt at det i kommunene er begrensede ressurser til ordningen, fylles imidlertid ikke dette heldagstilbudet nødvendigvis med et

relevant og tilrettelagt tilbud. I flere kommuner forteller deltakerne om felles kurstilbud for alle programdeltakere uavhengig av norskkunnskaper, botid og tidligere utdanning. Slike tilbud ble gjerne framhevet som lite motiverende, og som «bortkastet tid» av både av de som kunne mye fra før, og av de som kunne lite, og ikke klarte å følge undervisningen. Vi har også møtt deltakere som har måttet ta samme kurs to ganger, eller som har blitt satt på kurs som har så vanskelig norsk at de ikke forstår noen ting, og som mener at dette er fordi veilederen deres trenger å fylle opp timelistene deres.

Dette gjør at en del deltakere ikke opplever at heldagstilbudet de får gjennom introduksjonsprogrammet er meningsfullt eller kvalifiserende. De som opplever programmet slik, er også de mest frustrerte deltakerne vi snakket med. Noen opplevde det som om veileder og lærere *tvang* dem til å være til stede i undervisningssituasjoner de opplevde at de hadde *lite utbytte* av, noe de oppleve som *nedverdiggende* og lite motiverende for læring. I kontrast til dette, har vi eksempler på deltakere som har fått bruke tiden sin i introduksjonsprogrammet på nivå- og progresjonstilpasset undervisning i tråd med egne interesser og private målsetninger. Det er ulike veier til et godt utbytte av introduksjonsprogrammet, men for deltakerne er individuell tilpasning en nøkkel til suksess.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Deltakerne vi har møtt gjennom denne studien, framhever ofte norskundervisningen i introduksjonsprogrammet som svært viktig for dem; de vet at norsk er nøkkelen til å bli kjent med nordmenn, til å få seg en jobb og til å orientere seg i samfunnet. Det gjør at deltakerne opplever tiden i introduksjonsprogrammet, med lønn og profesjonell norskundervisning, som en verdifull ressurs som de ønsker størst mulig utbytte av. Mange deltakere forteller også at de har hatt stort utbytte av undervisningen, om norsklærere som har gitt god individuell oppfølging, eller om grunnskoleundervisning som gir et meningsfullt heldagstilbud med mye rom for språklæring.

Det var imidlertid en del deltakere som opplevde en undervisningssituasjon som var lite tilpasset deres læringsbehov. Noen følte at undervisningen var alt for vanskelig, andre at det var alt for lett, eller at det gikk for sakte fram. Ofte handlet det om at de gikk i klasser med for stor variasjon i nivå, progresjon og forutsetninger for læring; i én kommune var det kun to norskklasser. Når det er stor variasjon i forutsetninger for læring og nivå i en klasse, har det konsekvenser for både læringsutbytte og motivasjon hos elevene, både de som har svake og de som har sterke forutsetninger for å tilegne

seg et nytt språk. Deltakere i flere kommuner opplevde at manglende nivå-tilpasning av undervisningen gjorde at de kastet bort verdifull tid.

Mens elever som er vant til å lære først og fremst klager over at de kaster bort verdifull tid der de kunne lest norsk på egen hånd for å ta eksamener de trenger, forteller elever med mindre skoleerfaring om undervisningssituasjoner med svært lite læringsutbytte, og der de ikke har alternative strategier for å lære seg norsk. Noen av de som har liten skolebakgrunn fra hjemlandet, og som har begrensede norskkunnskaper, opplever skoledagen som svært krevende når alt foregår på norsk, og det forsterkes om de er i en klasse hvor de ikke er i stand til å følge undervisningen.

Blandede klasser kan også være et problem for personer med høyere utdanning og høye ambisjoner. De kan oppleve dårlig tilrettelagte læringssituasjoner med lite progresjon som frustrerende fordi det holder dem tilbake. Særlig for deltakere som ønsker å ta en høyere utdanning i Norge eller gjenoppta et kompetanseyrke, er det viktig å nå et høyt språknivå på de to årene de har til rådighet i introduksjonsprogrammet, og dette krever undervisning med en raskere progresjon enn flere av de andre gruppene i introduksjonsprogrammet kan eller vil delta i.

Deltakerne var gjennomgående svært fornøyd med samfunnskunnskapsundervisningen de får tilbud om gjennom introduksjonsprogrammet. Undervisningen gir kunnskap om lover og regler, sentrale institusjoner og det norske samfunnet før og nå, som deltakerne opplever som relevant og nyttig. Særlig deltakere med lite norskkunnskaper, lite utdanning fra hjemlandet og mindre forutsetninger for å finne fram til informasjon på egen hånd, opplevde at de gjennom denne undervisningen ble bedre rustet for livet i Norge. Fordi informasjonen kurset gir er viktig for deltakerne, er en del også opptatt av at det bør tilbys så tidlig som mulig.

Kvalifisering og praksis

Ut over tilbud som gir formell kvalifisering, er praksis et mye brukt tiltak i introduksjonsprogrammet, både for språklæring og som mer uformell kvalifisering til arbeidslivet. Suksesshistoriene viser at praksis kan være en nyttig og motiverende arena for språklæring, en viktig mulighet for å bli kjent med yrkeslivet i Norge, og en inngang til lønnet deltidsarbeid som har stor betydning for deltakerne vi har intervjuet. Deltakerne opplever imidlertid ikke alltid at praksisplassene de har fått, passer til de behovene og forventningene de har til disse.

Deltakerne har som oftest en av to forventninger. Enten ønsker de en praksis som gir dem mulighet til å praktisere norsk, eller så ønsker de en mulighet

til å vise seg fram for en potensiell arbeidsgiver. Få praksisplasser kombinerer disse to mulighetene. Likevel tydeliggjøres det ikke alltid for deltakerne hva som er intensjonen med en praksisplassering når de får tilbud om en slik. Det fører til mye frustrasjon.

Noen har bedt om praksisplass, med en forventning om at de vil kunne praktisere og lære norsk gjennom dette. Disse deltakerne blir frustrert om de blir tilbudt praksis på et lager der engelsk er arbeidsspråk, eller hvor de tilbringer størstedelen av dagen alene. Andre har bedt om en praksisplass fordi de ønsker å vise seg fram for en arbeidsgiver i håp om å få en jobb. De kan bli frustrert om de tilbys praksis i en bedrift hvor det ikke er muligheter for å få jobb etterpå. I tillegg er det noen praksisplasser som hverken tilbyr muligheter for å praktisere norsk eller å få deltidsjobb. Likevel har vi flere historier om deltakere som har måttet fornye praksisavtaler med slike arbeidssteder. Deltakerne ønsker seg praksisplasser som gir et reelt utbytte og møter deres behov for å lære språk eller finne en jobb, og de ønsker seg et vern mot å bli utnyttet som gratis arbeidskraft uten at det kommer dem til nytte.

Noen deltakere forteller at de har blitt utnyttet i praksis, for eksempel ved å bli bedt om å jobbe ekstra uten lønn, mot (brutte) løfter om sysselsetting på sikt. Slik utnytting oppleves som demotiverende, nedverdiggende og utgjør et tap av verdifull tid til kvalifisering for deltakerne.

For noen gir praksis mulighet for en deltidsjobb. Deltakerne vi har snakket med som fikk jobb gjennom praksis, gikk inn i stillinger som ringevikarer, deltidsansatte uten faste arbeidstimer, små vikariater og lignende. For deltakerne er biinntektene viktige, særlig for å kunne søke om permanent oppholdstillatelse, men mulighetene for videre mobilitet er usikre.

En av årsakene til at deltakerne ønsker å komme raskt i arbeid underveis i introduksjonsprogrammet, er inntektskravet myndighetene stiller for å få permanent oppholdstillatelse. Å få permanent oppholdstillatelse handler for deltakerne om å dekke et behov for forutsigbarhet. Noen deltakere forteller at de derfor bruker tiden i intro til å møte inntektskravet gjennom å få en deltidsjobb i det ufaglærte markedet, ettersom det er enklere å oppnå inntektskravet i introduksjonsprogrammet enn det er senere. Behovet for en ekstraintekt blir en prioritet som for en del deltakere går foran andre, mer langsiktige mål, som å lære seg godt norsk eller bedre sin kvalifisering for yrkeslivet. Fordi arbeidspraksis anses som en mulighet til å vise seg fram for en potensiell arbeidsgiver, bruker de i stedet tiden i introduksjonsprogrammet på gjentatte praksiser som gir tvilsomt utbytte, i jakt på arbeidsgiveren som vil gi dem jobb.

Summary

A chance to qualify – experiences with the introductory programme for refugees

This report presents the results from a qualitative user survey among participants in the introductory programme for refugees in Norway. The objective of the study has been to show the range of opportunities, strategies and experiences reported by the participants and point out factors that they highlight as motivating for learning Norwegian and improving their qualifications for the Norwegian labour market. The report does not aim to describe which experiences are more common, but we hope it will provide a better understanding of how participants from a diverse range of backgrounds experience the introductory programme and how it works for them. The report is based on interviews with 38 programme participants and nine teachers, programme advisors and principals in four municipalities in the eastern, western and northern regions of Norway. The following is a brief summary of our main conclusions.

Individual adaptation, programme advisors and user co-determination

When refugees who have been granted protection in Norway make plans for their future in Norway, they need considerable advice and guidance. They need someone to tell them what is possible in Norway and help them develop appropriate strategies. Thus, programme advisors in the introductory programme for refugees have a potentially very important role. This study shows, however, that the programme advisors are important actors that may influence the strategies the participants choose for qualifying for the Norwegian labour market. There is major variation in the extent to which the programme advisors offers participants courses that they experience as meaningful or motivating, and whether participants feel that they can shape the program contents. This may be due to variation in programme advisors' opportunities to design an individually adapted programme for each participant, which are shaped by local conditions, whether relevant options are

available in the municipality, and whether the programme advisor has sufficient information and resources to make these available for his/her participants.

Participants in the introductory programme are entitled to a programme content that is adapted to each individual based on their background, skills, need for qualification and own ambitions. In light of this requirement, we found *a striking lack of variation* in participants' programme content in the municipalities that we visited. Even though participants may each have individual plans, this does not necessarily mean that they have individually adapted introductory programmes. There are several reasons for this.

In some municipalities, there are *few training courses and educational opportunities* to choose from locally. Participants report that in general, they attend training courses provided through the local school for adult education. In the municipalities we have visited, the schools for adult education have been delegated responsibility for offering Norwegian language courses, social studies classes, and for providing primary/lower secondary education to adult refugees. Norwegian language and social studies courses are mandatory for participants in the introductory programme, but beyond this there is great variation in what kind of opportunities for qualification that exist or are made available to the participants locally. The *options for qualification* made available to the participants will have an impact on what sectors of the labour market they can aim for.

Some participants who have no approved education from their country of origin, may wish to obtain formal qualifications that count in the Norwegian labour market. This might be short training courses that do not require primary/lower secondary education or vocational training at the upper secondary level. Others may aim to meet the general admission requirements for higher education in Norway in order to get an academic degree. For participants who envisaged such educational pathways it was essential to have a programme advisor who could tell them how such ambitions could be realised and was willing to adapt the programme content to accommodate such expectations.

There is a tendency for the individual programme plans described to us to have a relatively *low level of ambition* on behalf of the participants. We have talked to ambitious participants who are eager to learn and who have higher education or vocational training from their countries of origin, but whose introductory programme plan is only to learn Norwegian and be on work placement in companies that mainly hire unskilled labour.

The municipalities we have visited largely appear to comply with the requirement to provide the participants with a *full-day programme*. Given that the municipalities have limited resources available for the introductory scheme, the full-day programme is not necessarily filled with relevant and facilitated content. In several municipalities, the participants report that some of the course content is the same for all participants, irrespective of Norwegian language skills, time of residence or prior education. Such sessions were frequently described as not very motivating and as a ‘waste of time’, both by those who had a higher educational background and by those with little previous education, who were often unable to benefit from the instruction. We have also met participants who had been obligated to take the same training course twice, or who had been placed on training courses that were so difficult in terms of language that they had failed to understand anything, and who claimed that this happened because their programme advisor needed to fill their timesheets.

As a result, some participants feel that the full-day programme they are provided with through the introductory programme is less than meaningful and brings little in terms of qualification. Those who perceive the programme in this way are also the most frustrated among our respondents. Some felt that their programme advisors and teachers forced them to attend courses that in their opinion brought them little benefit, and they saw this as *degrading* and demotivating for learning. In contrast, we found examples of participants who could spend their time in the introductory programme on educational activities adapted to their level and in line with their own interests and ambitions, progressing at their own speed. There are numerous routes to benefiting from the introductory programme, but for the participants, individual adaptation seem to be the key to success.

Training in Norwegian language and social studies

The participants whom we met through this study often highlighted the Norwegian language training component of the introductory programme as extremely important to them; they are aware of how language skills are key to getting to know Norwegians, finding a job and orienting themselves in society. As a result, the participants see the time spent in the introductory programme, with financial support and professional Norwegian language instructors, as a valuable resource from which they seek to obtain maximum benefit. Many participants also report to have obtained a lot of benefit from the instruction, with language teachers that have provided them with high-

quality individual feedback, or that the teaching at the primary/lower secondary level has constituted a meaningful full-day activity with ample language learning.

On the other hand, a number of participants felt that the training situation was not well adapted to their learning needs. Some felt that the instruction was far too difficult, others found that it was all too easy or progressed too slowly. This would often be a result of attending classes with too wide a variation in the participants' skills, progression and learning background. One municipality had only two Norwegian language classes. Large variation in participants' educational background and skill level in classes has consequences for the learning outcome and motivation of the students, both among students with weak and strong preconditions for learning a new language. Participants from several municipalities felt that insufficient adaptation of the teaching caused them to waste valuable time. Students who are accustomed to learning tend to complain about having to waste valuable time they could have spent studying Norwegian on their own to pass the required examinations. Students with less experience of schooling describe class situations with little learning outcome, and that they have few alternative strategies for learning Norwegian. Some participants with little education from their country of origin and limited Norwegian language skills perceive the school situation as highly demanding because all instruction is in Norwegian. This barrier is exacerbated if they are allocated to a class with much variation in students' prior education, and where they are unable to grasp what is being said.

Mixed classes can also represent a problem for people with higher education and high ambitions. They may perceive poorly facilitated learning situations with slow progression as frustrating, because this slows them down. For participants who wish to proceed to higher education in Norway or return to a skilled profession, it is especially important to reach a high level of Norwegian language proficiency in the course of the two years that they have available through the introductory programme. This will require instruction with a more rapid progression than most of the other groups in the introductory programme are able to or want to attend.

The participants were generally very satisfied with the social studies courses provided through the introductory programme. This instruction provides knowledge about laws and regulations, key institutions and Norwegian society in the past and present, and the participants feel that this is relevant and useful. Especially participants with poor Norwegian language skills, little

education from their countries of origin and less ability to identify this information on their own found that this instruction made them better equipped for life in Norway. Because the information provided by this training course is important to the participants, some are also concerned that it should be made available as early as possible.

Qualification through work placement

In addition to training courses that give formal qualifications, work placement is frequently used in the introductory programme, both for language training and as informal qualification for the labour market. The success stories show that work placement can be a beneficial and motivating arena for language training, an important opportunity to become acquainted with Norwegian working life and a gateway to gainful employment of major importance to the participants. On the other hand, the participants do not invariably feel that the work placement options they have been offered match their needs and expectations.

Most often, the participants will have one of two different sets of expectations. They would either like a work placement option that provides them with an opportunity to learn Norwegian, or an opportunity to demonstrate their skills to a potential employer. Only a few work placement options appear to combine these two opportunities. However, the intention behind a particular work placement is not always clear for the participant, and this gives rise to a lot of frustration.

Those who expect to be able to practise and learn Norwegian will be frustrated if their work placement is in a warehouse where English is the working language or where they spend most of the day on their own. Others request work placement because they would like to demonstrate their skills to an employer in the hope of being offered a job, and will be frustrated if their work placement period is spent in a company where there are no such prospects. In addition, some work placements offer no opportunities for practising Norwegian, nor any prospects of a part-time job. There are nevertheless reports of participants who have needed to renew their work placement contracts with such workplaces. The participants call for work placement opportunities that provide real benefit and meet their need for learning the language or finding a job, and they want protection against being exploited as unpaid labour without obtaining any benefit in return.

Some participants report that they have been exploited during their work placement period by being asked to do extra work for no pay, in return for

(broken) promises of being hired later on. Such exploitation is felt as demotivating and degrading, and as a waste of valuable time in the introductory programme.

For some, work placement provides an opportunity to get a part-time job. Those of our interviewees who found a job through their work placement entered jobs as on-call temps, part-time employees without a fixed work schedule, short-hours temporary workers or similar positions. Such supplementary income is important to the participants, especially with regard to an application for a permanent residence permit, but the opportunities for further mobility are uncertain.

One of the reasons why the participants are eager to find a job quickly during the introductory programme is related to the income requirement defined by the authorities as a condition for granting a permanent residence permit. For the participants, obtaining a permanent residence permit is a matter of ensuring predictability and security. Some participants therefore report that they spend their time in the introductory programme looking for a part-time job in the unskilled labour market, since it is easier to achieve the income limit during their time in the programme than later. The need to earn extra income becomes a priority that for some participants displaces other, more long-term objectives, such as achieving a good level of Norwegian or upgrading their vocational qualifications. Because they consider work placement an opportunity to demonstrate their skills to a potential employer, they instead spend their time in the introductory programme on repeated work placement periods that may provide little benefit, in search of an employer that will offer them a job.

1 Innledning

I årene etter at introduksjonsloven ble innført, har en rekke små og store evalueringer og forskningsprosjekter blitt gjennomført, og tiltakene og utformingen av introduksjonsprogrammene har ofte endret seg i tråd med anbefalinger som har framkommet. Men forskningen bygger ofte på erfaringer og perspektiver framsatt av lærere, veiledere og andre kommuneansatte, og deltakernes egne stemmer slipper ikke alltid til. For å lage et introduksjonstilbud som er tilpasset deltakernes behov, kan det også være nyttig å lytte til deltakernes egne stemmer. Hva tenker flyktingene om tilbudet de får, og er det noe de selv mener kan gjøres annerledes for at de raskere skal komme seg i arbeid eller gjennom relevant utdanning?

I denne studien har vi besøkt fire norske kommuner og snakket med deltakere på introduksjonsprogrammet i disse kommunene for å få innblikk i deres erfaringer og behov. I våre samtaler med flyktingene er de først og fremst opptatt av å få fram hvor takknemlige de er for tilbudet de får. De vet at det ikke er en selvfølge at de skal få gå på skole og få penger samtidig. Flere gir uttrykk for at de føler at de ikke kan kreve så mye mer. Selv om det er mye de tenker kunne vært gjort annerledes, ønsker de ikke å klage. De vil ikke framstå som utakknemlige. Noen kan også være redde for at de ved å klage kan sette framtidige muligheter i Norge i fare. Men når vi gir dem mulighet til å snakke om sine erfaringer, setter de søkelys på flere problemer og dilemmaer i utformingen av dagens introduksjonstilbud. Vi har også møtt noen som har vært klar over at de ikke får det tilbudet de har krav på, og som har forsøkt å klage til ulike instanser, men som opplever at de ikke når gjennom med klagen sine. Det kommer fram at de ikke vet hvem de skal rette klager til, eller hvordan man går fram for å klage. Disse brukerne var takknemlige for at det endelig var noen som ville høre på og bringe videre deres perspektiver. Og i lys av at vi i flere kommuner møtte brukere som hadde forsøkt å klage, uten suksess, blir det ekstra viktig å regelmessig kartlegge hvilke erfaringer programdeltakerne har.

Før vi går videre til funnene fra undersøkelsen, må vi ta noen forbehold. Dette er en kvalitativ studie av brukererfaringer i fire kommuner. Introduksjonsloven fastsetter noen kriterier for hva introduksjonsordningen skal

være, men det er stor variasjon mellom kommuner i hvordan de går fram for å løse oppgaven med å kvalifisere flyktninger til norsk arbeidsliv. De fire kommunene vi har besøkt, har valgt ulike strategier i dette arbeidet og har ulike forutsetninger for å lykkes, for eksempel med tanke på hvilke flyktning-grupper som bosettes i kommunen, hva slags bransjer og arbeidsplasser som finnes, og hvilke utdanningstilbud de har tilgjengelig. Deltakerne vi har snakket med, er hverken representative for deltakerne i de enkelte kommunene eller for programdeltakere i landet som helhet. Vi har valgt ut deltakere for å belyse den variasjon som finnes i muligheter, strategier og erfaringer. Slik kan rapporten brukes til å beskrive hva slags tilbud ulike typer programdeltakere opplever som gode og relevante. Her finner vi klare mønster på tvers av kommuner og deltakergrupper. Dette er imidlertid ikke en brukerundersøkelse som skal kartlegge om deltakerne på introduksjonsprogrammet trives og har det bra. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge om brukerne får det tilbudet de har krav på, om de opplever at tilbudet de får, hjelper dem til å bli kvalifisert for norsk arbeidsliv og er relevant for de jobbene de ønsker seg i Norge, og om tiltakene motiverer dem til stå i kvalifiseringsløpet til de har tilstrekkelige kvalifikasjoner for å få fast heltidsjobb i Norge.

1.1 Dagens introduksjonsprogram for flyktninger

De siste 15 årene har det blitt gjort store endringer i hvordan nyankomne flyktninger blir møtt når de kommer til Norge. I de første årene etter at Norge ble et innvandringsland, var tilbudet til innvandrere fragmentert, og det varierte sterkt mellom kommuner. Etter at introduksjonsloven kom i 2004 har arbeidet med å standardisere og forbedre integreringsarbeidet blant nyankomne flyktninger blitt mer omfattende og mer strukturert (Djuve et al., 2017).

Dagens introduksjonslov har som mål å styrke nyankomne flyktingers mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet og gjennom det deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsloven setter klare krav til både kommunene og flyktingene: Kommunene er forpliktet til å gi et individuelt tilpasset kvalifiseringstilbud gjennom introduksjonsprogram for flyktninger, og flyktingene har rett og plikt til å delta. Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde norskopplæring som gir grunnleggende ferdigheter i norsk, samfunnskunnskap som gir grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er nyankomne flyktninger og deres familiegjenforente.¹ De utgjør en svært sammensatt gruppe mennesker med hensyn til språk og etnisk bakgrunn, utdanning og arbeidserfaring, alder, familiesituasjon og andre kjennetegn. Noen har kommet til Norge som asylsøkere og kan ha bodd på asylmottak i kort eller lang tid, og de kan ha deltatt i undervisning i norsk og samfunnskunnskap mens de bodde på mottak. Andre har kommet som kvoteflyktninger og har da blitt bosatt direkte i en kommune uten å bo på asylmottak først, eller de har kommet for å bli gjenforent med familie som har flyktet hit. De to siste gruppene kan ha svært begrenset kjennskap til norsk språk og samfunn før de begynner i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsloven og tilhørende forskrifter gir deltakere i introduksjonsprogrammet rett til

- norskopplæring
- opplæring i samfunnskunnskap
- tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet (herunder grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for de som mangler dette og har rett etter opplæringsloven)
- et program som er helårlig og på full tid, i inntil to år (inntil tre år når særlige grunner taler for det)
- oppstart innen tre måneder etter bosetting i kommunen
- introduksjonsstønad for den tiden en person deltar i program, tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp (2/3 stønad for deltakere under 25 år).²
- veiledning som deltakeren forstår
- individuell tilpasning og en individuell plan for personens introduksjonsprogram
- en individuell plan for personens opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- medvikning i utformingen av sine individuelle planer
- et deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt program

¹ Flyktninger og deres familiegjenforente har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet dersom 1) de er mellom 18 og 55 år, 2) de har behov for grunnleggende kvalifisering, og 3) de er bosatt i kommunen etter avtale mellom IMDi og kommunen.

² Introduksjonsstønaden skal samordnes med andre ytelser jamfør introduksjonslovens § 12.

Utover i rapporten presenterer vi myndighetenes krav og forventninger til introduksjonsprogram for flyktninger i mer detalj der det er relevant for drøftingen av deltakerens erfaringer med de ulike elementene i programmet.

1.2 En ordning som kan fungere svært bra

Denne rapporten bygger på deltakernes egne historier om erfaringer fra introduksjonsprogrammet. De fleste vi har snakket med, er overveiende positive og takknemlige for mulighetene de har fått gjennom dette tilbudet. Men i denne rapporten kommer vi likevel til å legge vekt på de delene av historiene som avdekker at ting ikke har fungert etter hensikten, eller at intensjonene for ordningen ikke er fulgt opp. Vårt utgangspunkt er at vi bør forvente at introduksjonsprogrammet i norske kommuner skal utformes i tråd med regelverk og intensjonene for ordningen, og derfor blir også framstillingen sentrert rundt det som ikke fungerer optimalt, og der det er mulig med forbedringer. Men det er viktig å ta med seg at mange opplever at dagens introduksjonsordning har fungert svært bra for dem; i alle kommuner vi har besøkt, har vi møtt deltakere som forteller om positive erfaringer med programmet, og som takket være tilbudet de har fått i introduksjonsprogrammet, har kommet seg i arbeid eller er godt på vei i et kvalifiseringsløp som gir dem fagutdanning eller høyere utdanning. Dette gjelder både flyktninger som kom til Norge med høy kompetanse, og personer med lav kompetanse. Under presenterer vi fem slike historier.

Disse historiene er det viktig å ha i mente når vi videre i rapporten forteller om brukere som ikke får tilrettelagte tilbud, eller som av andre grunner ikke klarer å kvalifisere seg for arbeidslivet. Kontrasten mellom historiene til de som har klart seg bra, og de som ikke gjør det, viser tydelig at det er områder der det fremdeles er betydelig forbedringspotensial i hvordan tilbudet utformes. I rapporten viser vi hvordan variasjon i utfall kan handle om manglende tilrettelegging og tilpasning til individuelle behov, og ikke nødvendigvis om manglende kompetanse og motivasjon eller feil innstilling hos den enkelte deltaker.

Når vitebegjær møter nye muligheter

Salma har to barn som nå går i norsk barnehage, og de lærer det norske språket så fort! Selv måtte hun bruke fem måneder i introduksjonsprogrammet bare på å lære de norske bokstavene. I hjemlandet gikk hun bare på grunnskole. Nå har hun begynt på A1, den ordinære nybegynnerklassen i norsk, og hun er ivrig etter å lære mer og bli mindre avhengig av andres hjelp.

– *Jeg er veldig interessert i å lære meg norsk. Saksbehandleren min vet at jeg er flink til å lage mat, så hun kom med et forslag om at jeg kunne begynne på en sånn skole hvor jeg kan ta sånn fagbrev for å bli kokk. Jeg ble kjempeglad når jeg hørte det, forteller Salma. Hun drømmer om å få jobb eller kanskje åpne sin egen restaurant.*

Når barna har lagt seg, sitter hun to timer hver kveld med norskleksene og ser over alt hun har skrevet ned i løpet av skoledagen.

– *Så kommer jeg neste dag på skolen og kontakter læreren min og ser om det er riktig eller ikke riktig, det jeg har skrevet. Hvis det er feil, retter hun meg. For det er ting jeg skal bruke daglig, så jeg synes det er veldig viktig, forteller Salma. Hun rekker alltid opp hånda i timene når hun lurert på noe. Hun vil lære så fort som mulig!*

– *Det er en av mine personlige egenskaper at jeg gjør ting fort. Skrifer fort, gjør ting riktig og fort samtidig, men jeg har alltid tempo.*

Salma har tenkt å gå videregående skole i Norge for å få et fagbrev så hun kan jobbe med matlaging. Veilederen hennes har rådet henne til å bli kokk, og Salma er stolt når hun forteller at veilederen har tro på at hun skal lykkes. Det er en lang vei til målet, men Salma er takknemlig for å få en mulighet til utdanning som hun ikke har hatt sjans til å få før. I Salmas fortelling er det både håp, drømmer og tro på at hun kan bygge et godt og trygt liv for seg selv og barna. Det er også lærere som har tid og tålmodighet til å rette Salmas hjemmeleksker, og svare på hennes spørsmål, og en veileder som har hjulpet Salma å finne fram til en fagutdanning hun tror er overkommelig, og som motiverer henne til å lese norsk ved å fortelle at hun har tro på henne.

En trygg vei mot arbeid

Essam er i 20-årene og hadde bare gått grunnskole i hjemlandet sitt før han flyktet. I introduksjonsprogrammet fikk han to år med lønn og en veileder som kunne hjelpe ham med det meste, og han fikk begynne rett i små klasser som forberedte ham for videregående skole. Nå går han VG1. Om ett og et halvt år er Essam ferdig med yrkesfagutdanningen han har valgt seg ut, og kan begynne å jobbe som bussjåfør. Det er en kort utdanning, en snarvei til jobb. Det er derfor han har valgt den, forteller Essam.

– *Man må gjøre noe for seg selv, man kan ikke sitte hjemme og vente på noe. Man må gå ut.*

Utenom skolen er han sammen med venner og tar strøjobber rundt omkring. Essam snakker om hvor fint det er å ha økonomisk trygghet i introduksjonsprogrammet, og at alle har like rettigheter. Han snakker pent om byen sin og om menneskene der.

- *Har du norske venner? spør jeg.*
- *Ja ja ja, selvfølgelig, smiler han.*
- *Det er veldig lett å kommunisere med dem og ta kontakt med dem. Jeg trenger ikke gjøre avtale med dem, det er bare å åpne døra og komme inn. Hvis jeg trenger noe, de støtter meg med penger, med alt som jeg vil.*

I Essams fortelling er det mye trygghet og mestring. Han forteller at han har hatt god støtte i undervisningen, og en veileder å gå til hvis han hadde et problem, og nå har han et godt nettverk av venner som stiller opp hvis han trenger det. Introduksjonsstønadene har gjort at økonomien ikke har vært en bekymring. Han har lært språket, han har funnet en utdanningsvei som gir arbeidsmuligheter, og han kjenner seg trygg på at målet er oppnåelig.

Å begynne på nytt midt i livet

Mona eide sin egen butikk i Syria, og hvert sted hun flyttet til som flyktning, fikk hun en ny jobb. Da hun begynte i introduksjonsprogrammet i Norge, tenkte hun at hun bare skulle fortsette å jobbe i Norge, ikke studere. Hun trivdes på norskkurset og kom seg raskt opp til nivå A2 i norsk og begynte i arbeidspraksis. Tre forskjellige praksiser ble det, men ingen jobbtillbud. Hun fikk seg deltidsjobber andre steder, men kun noen få dagers arbeid i måneden eller ringevikariat.

- *Men jeg får aldri telefon fra dem, sier hun om ringevikariatet.*

Mona så an seg selv: en dame midtveis i livet, med voksne barn og god arbeidserfaring, som kun hadde sjanse til å få slitsomme jobber i dagligvarebutikk. Hun begynte å tenke på det å få en rask jobb faktisk var en god målsetting for henne.

- *Vet du, i Norge, hvis man har fagbrev, man har sjanse å få bedre jobb. Få bedre lønn, få bedre liv. Jeg har grunn for å lære, jeg liker å skrive og lære mer. Derfor endret jeg min plan, forteller Mona. Nå bruker hun resten av tiden sin i introduksjonsprogrammet til å ta grunnskolefag, så hun kan begynne på videregående skole. Det er en tryggere, men lengre vei, og Mona vil gjerne gjøre det så fort som mulig.*

- *Og jeg har snakket med lærer på grunnskole, jeg har ikke tid til å sitte mer enn ett år. Hvis jeg ikke er klar etter ett år, jeg vil ikke studere. Men de sa «du er flink og skal bli ferdig med en gang», sier Mona fornøyd.*

- *Jeg er flinkest på skolen, jeg lover! ler hun.*

Når Mona forteller sin historie, er det med selvinnsikt og en god dose realisme. Det er også en svært selvstendig dame som snakker. Hennes fortelling viser at hun trengte tid til å gjøre sine egne erfaringer med det ufaglærte arbeidslivet i Norge før hun ble motivert for å ta en lengre vei til yrkeslivet, via

utdanning. Når hun først har tatt dette valget, er hun villig til å jobbe hardt for å kvalifisere seg på kortest mulig tid. Da var det viktig for henne at veilederen hennes var villig til å endre på planene og finne grunnskoleplass. For Mona har det vært viktig å selv få være med å utforme planen sin og å få individuell tilpasning av utdanningsløpet.

Å få til det man ønsker seg

Rashid og konen hans fikk avbrutt utdanningene sine på grunn av krigen og har ikke utdanningspapirer med seg til Norge som gir dem studiekompetanse. Begge ønsker å gjenoppta universitetsstudiene sine, men først må de oppnå studiekompetanse etter norske regler. Ett av kravene er at de må dokumentere norskerfardigheter på nivå B2, det høyeste nivået i norskopplæringen i introduksjonsprogrammet.

– Vi fikk begynne på introduksjonsprogrammet to måneder etter at jeg kom til kommunen. Jeg var klar for å begynne enda før, mitt mål er å bli ferdig så fort som mulig, forteller Rashid. De har gått litt over et år på introduksjonsprogrammet nå, og både han og konen har kommet til nivå B1 i norsk og har snart tatt de kursene de trenger for å få studiekompetanse. Konen skal inn på ingeniørfag. Rashid er ikke sikker – kanskje noe med business eller administrasjon.

I dag har Rashid to servitørjobber ved siden av norskundervisningen. Han fikk seg en deltidsjobb ganske kort tid etter han kom til kommunen. Først jobbet han i en «kjip» restaurant med «kjipe» arbeidsgivere, men den erfaringen gjorde at han kunne søke om jobb på bedre restauranter etter hvert. Han hadde også arbeidspraksis på et hotell, i resepsjonen.

– Jeg fikk praksis tidlig siden jeg kunne engelsk. Den praksisen var viktig for meg – fordi jeg lærte mye om hvordan norsk arbeidsliv fungerer – om hvordan man gjør ting her. Jeg liker at ting ikke er så hierarkisk i Norge, forteller Rashid. Arbeidserfaringen og deltidsjobben gjør at han kan ha en biinntekt når han begynner å studere og må klare seg på studiestipend.

Både jobbene og praksisen skaffet Rashid seg selv.

– Lærerne mine og veilederne hadde ikke så mye med det å gjøre, men læreren min har vært veldig viktig for meg. Hun var veldig streng, hun krevde at vi forstod alt, og hun har gitt mange gode råd, forteller Rashid. Med en lærer som ga tett oppfølging og involverte seg, trengte han ikke mye ekstra veiledning.

– Jeg har vært heldig med læreren min. De fleste elevene som har vært hos henne, fikk til det de ønsket seg, sier Rashid.

Rashids historie viser at kravene som stilles i Norge til dokumentert formell kompetanse, skaper noen hindringer for flyktninger som har med seg

høye kvalifikasjoner, men som mangler dokumentasjonen. Men introduksjonsprogrammet i kommunen har lagt til rette for at han har kunnet lære norsk raskt, samtidig som han opparbeider seg studiekompetanse på kort tid, slik at han kan gjenoppta studiene i Norge og nå sine ambisiøse mål. Han har i liten grad blitt satt på kurs eller undervisningstilbud som han ikke har opplevd som relevante, men har tvert imot vært i en lærings situasjon som har vært tilpasset og relevant, og der læreren har gitt nyttige innsikter om det norske samfunnet og arbeidslivet, som har gjort det lettere for ham å lykkes gjennom sin iherdige egeninnsats.

Et arbeidsrettet løp som gir deltidsjobb

Det er en annen gruppe historier som mange også vil mene er suksesshistorier. Det er historiene til de som kommer seg ut i jobb gjennom det som er en av de mest vanlige strategiene for kvalifisering i de kommunene vi har besøkt: kombinasjonen norskundervisning og arbeidspraksis.

Saeed er en av dem som har fulgt denne strategien. Etter nesten ett år med norskopplæring fant veilederen hans praksisplass til ham i en restaurant. Etter bare en måned i praksis fikk han tilbud om deltidsjobb i restauranten. Han fullførte praksisen og jobber nå tre dager i uken og får undervisning i norsk to dager i uken. Han skal snart ta norskprøve på nivå A2 og regner med å kunne søke permanent opphold etter det.

Saeed, og andre med ham, som ikke har planer om å få en fagutdanning eller andre formelle kvalifikasjoner, kan ofte komme raskt i jobb, men dette innebærer ikke nødvendigvis at de på sikt vil ha en stabil tilknytning til arbeidslivet som vil gjøre dem økonomisk selvstendig. Restaurantbransjen som Saeed jobber i nå, er i likhet med de fleste andre bransjer som ikke stiller krav til fagopplæring, preget av ustabile arbeidsforhold, mange deltidsansettelser og ringevikarer, lavt lønnsnivå og ukurant arbeidstid.

1.3 Gangen i rapporten

Med disse historiene i bakhodet vil vi nå gå gjennom de ulike aspektene av introduksjonsordningen for å vise bredden i erfaringer som deltakerne har.

Vi starter med en rask gjennomgang av datagrunnlaget for rapporten, det analytiske rammeverket og analysemetodene som ligger til grunn. I kapittel 3 ser vi på den individuelle planen og kravet om at deltakerne skal ha et individuelt tilpasset heldagstilbud. I kapittel 4 ser vi på veilederens rolle, kapittel 5 tar for seg norskopplæringen, og i kapittel 6 diskuteres brukernes er-

faringer fra samfunnsfagundervisningen. I kapittel 7 ser vi på deltakerens erfaringer med praksis, før vi i kapittel 8 presenterer deltakernes syn på overgangen til arbeid og utdanning, som er målet for introduksjonsprogrammet. Vi konkluderer i kapittel 9 med å oppsummere hovedfunn og peke på noen punkter som gir særlig grunn til bekymring fra deltakernes perspektiv.

2 Metode og analytisk tilnærming

Denne rapporten presenterer brukernes erfaringer med introduksjonsordningen og spør hva deltakerne i ordningen opplever som viktig for at de skal få et godt utbytte av denne. I datainnsamlingen har det vært viktig for oss å få tilgang til et bredt og variert utvalg av erfaringer. Målet har vært å vise bredden i erfaringer, i lys av hvilke tiltak deltakere har fått tilbud om, og hvilke forutsetninger brukerne selv har for å nyttiggjøre seg disse. Vi har ikke forsøkt å måle omfanget av ulike erfaringer og kan ikke si noe om hvor utbredt de er for landet som helhet. Vi håper man på et senere tidspunkt vil kunne kartlegge dette, gjennom en kvantitativ brukerundersøkelse blant alle deltakere på introduksjonsordningen i Norge.

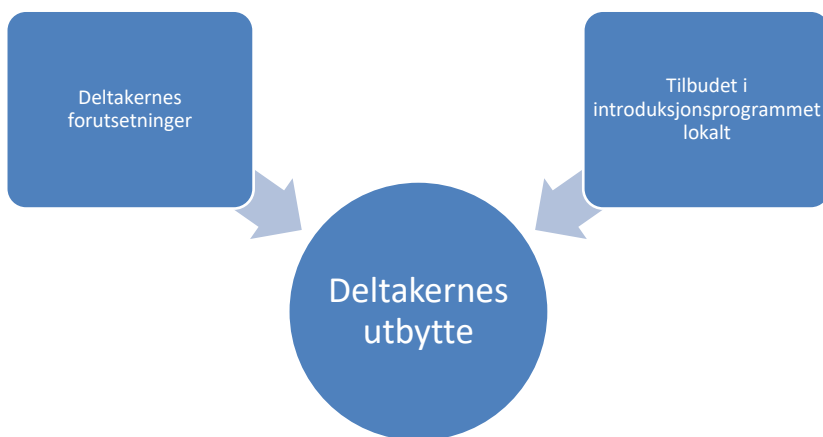
2.1 Problemstilling og analytisk tilnærming

I denne rapporten ser vi på hva som bidrar til at deltakertyper med ulike forutsetninger har bedre eller dårligere utbytte (i form av læring, kvalifisering, progresjon, relevans, motivasjon) av introduksjonsprogrammet. Deltakernes utbytte forstår vi som et resultat av kombinasjonen av deres forutsetninger og det tilbudet de mottar gjennom introduksjonsprogrammet.

«Et godt utbytte» bør i denne sammenhengen ikke forstås som at den enkelte deltaker er fornøyd med tilbudet de får. Målet med introduksjonsprogrammet er at deltakerne blir kvalifisert for det norske arbeidslivet og økonomisk selvstendige. Vi har valgt å definere «et godt utbytte» som å lære språket og det nye landet å kjenne med god progresjon og å få en kvalifisering for arbeidslivet som er i tråd med deltakerens egne mål, og som gjør økonomisk selvstendighet mer oppnåelig. For det norske samfunnet er det også ønskelig at deltakerne blir motivert til å delta aktivt i norsk arbeidsliv og samfunnsliv. Vi er derfor ikke primært interessert i om deltakerne er «fornøyde» med tilbudet de får. I stedet spør vi om de opplever å bli motivert til å jobbe eller utdanne seg av å delta i programmet, om de får tilstrekkelig informasjon for å gjøre gode valg, hvor mye de synes at de lærer, hvordan de lærer, og om

de opplever at de får en kvalifisering som er relevant for deres ambisjoner for videre utdanning eller arbeid.

Hva deltakerne synes om egne muligheter for progresjon, og hvor relevante de opplever at kvalifiseringstilbudene er, henger tett sammen med deres forventninger og ambisjoner for livet i Norge. Disse kan være både høyere og lavere enn politikernes forventninger til introduksjonsprogrammet. I analysen av intervjuene vi har gjort med deltakere, undersøker vi hva som kan forbedre læring, kvalifisering, progresjon, relevans og motivasjon for ulike typer deltakere, fra de som sikter høyt og lærer godt, til de som kanskje ikke ser poenget med sin deltakelse. Vi peker på områder som kan forbedres, og lar det være opp til andre å definere hva som er godt nok.



Tilbudet i introduksjonsprogrammet lokalt påvirkes av mange ulike faktorer, som kommunens størrelse og økonomi, den lokale organiseringen av introduksjonsprogrammet, de ansattes kompetanse og holdninger, det lokale boligmarkedet, arbeidsmarkedet og utdanningstilbudet og flere andre egenskaper ved lokalsamfunnet. Denne studien bygger på kvalitative data i kun fire kommuner, og da har vi ikke mulighet til å si noe om effekten av slike faktorer på deltakernes utbytte. I denne studien baserer vi analysen på følgende antagelse: Disse ulike faktorene har betydning for deltakernes utbytte i den grad de påvirker tilbudet deltakerne får. Det er møtet mellom det faktiske tilbudet slik det erfares, og deltakerne med sine ulike forutsetninger, som er interessant å undersøke når vi tilnærmer oss brukererfaringer kvalitativt.

Hensikten er å undersøke hvilke tilbud som fører til positive og negative utfall for ulike grupper, og hvordan tilbudene som oppstår i møtet mellom deltakernes og kommunenes forutsetninger, påvirker deltakerens utbytte.

I en slik undersøkelse er det meningsløst å snakke om deltakerne som én ensartet gruppe, men det er også lite interessant å snakke om mekanismer som er så individuelle at de ikke vil gjelde for en større gruppe. Derfor ser vi etter likhetstrekk og forskjeller mellom deltakerne som lar oss beskrive sammenhenger mellom *kjennetegn ved* eller *typer av* deltakere og hvordan de har utbytte av tilbudet de mottar.

2.2 Datainnsamling

Vi har gjennomført feltarbeid i fire norske kommuner, fordelt på fire ulike fylker i landet. Vi har valgt å ikke oppgi hvilke kommuner vi har besøkt. Det er to grunner til dette. Først og fremst er det viktig at dette ikke framstår som en evaluering av kommunenes innsats. Når vi har møtt deltakere i introduksjonsordningen i kommunene, har vi ikke bestrebet oss på å få tilgang til et representativt utvalg av respondenter. Vi har i istedenfor prøvd å få en bredde i erfaringer og perspektiver gjennom å maksimere variasjon i respondenter bakgrunn og erfaringer. Dette er et forskningsdesign som gjør det mulig å sammenligne brukere som har fått ulike typer tilbud, men som ikke kan brukes til å sammenligne kommuner. Rapporten må derfor ikke brukes til å evaluere hva slags tilbud disse kommunene tilbyr sine brukere.

En annen årsak til at vi velger å ikke oppgi kommunenavn, er at det da er lettere å anonymisere respondenter, både deltakere i introduksjonsprogrammet og nøkkelinformanter, veiledere og lærere. Vi oppfordret informantene til å være ærlige med oss om utfordringer de stod overfor, mot løfter om at dette ikke ville ha konsekvenser for hvordan kommunen og arbeidsplassen deres framstod i rapporten. I tillegg har vi noen steder endret litt på bakgrunnsinformasjon, når det har vært nødvendig for å sikre at respondenter blir tilstrekkelig anonymisert.

Videre har vi valgt å konsentrere feltarbeidet rundt to grupper: flyktninger fra Eritrea og flyktninger fra Syria. Disse to gruppene har vært de to største enkeltgruppene i programmet de siste årene og har utgjort et flertall av deltakere i alle fire kommuner vi har besøkt.

Studien bygger i all hovedsak på kvalitative intervjuer med deltakere i introduksjonsprogrammet. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden august–september 2018. Vi har intervjuet 13 kvinnelige deltakere og 25 mannlige i tillegg til ni nøkkelinformanter som jobber med å utarbeide tilbudet til deltakerne i kommunene.

Tabell 2.1 Oversikt over informanter

	Kvinner	Menn	Totalt
Veiledere/lærere/ledere	8	1	9
Deltakere i introduksjonsprogrammet	13	25	38
Informanter totalt	21	26	47

Alle deltakere som nevnes eller siteres i rapporten, har blitt gitt fiktive navn. Flertallet av informantene hadde deltatt i introduksjonsprogrammet i minst ett år på intervju tidspunktet, noen hadde begynt i løpet av det siste året og noen hadde nettopp sluttet da vi snakket med dem. Deltakere ble valgt ut med tanke på å kartlegge størst mulig bredde i erfaringer; i hver kommune intervjuet vi noen fra hvert av de tre sporene i introduksjonsprogrammet (om sporinndelingen, se faktaboks i kapittel 5.2), noen som gikk på grunnskole, noen som fikk videregående opplæring, noen unge og noen godt voksne, kvinner og menn.

Tabell 2.2 Sporfordeling blant intervjuede deltakere

	Kvinner	Menn	Totalt
Spor 1	5	5	10
Spor 2	3	6	9
Spor 3	1	5	6
Spor ukjent	4	9	13
Deltakere totalt	13	25	38

Vi rekrutterte deltakere til intervju gjennom to ulike kilder. Det var en sentral målsetting for studien å ikke kun rekruttere respondenter gjennom lærere og veiledere, da vi håpet dette kunne hjelpe oss å unngå skjevheter i rekrutteringen som kan produseres ved at lærerne velger ut kandidater de opplever er «typiske» eller spesielt viktige. Vi unngår også at respondenten vi kommer i kontakt med, opplever at de representerer klassen og skolen og er forsiktige med å uttale seg kritisk. Ved å rekruttere dem direkte håpet vi de i større grad ville føle seg fri til å delta (eller ikke delta) og til å gi en oppriktig framstilling av sine erfaringer. Størstedelen av deltakerne ble valgt ut ved at IMDi ga oss

kontaktinformasjon til 50 deltakere i hver kommune/bydel, fordelt etter sentrale kjennetegn (spor 1–3, grunnskole og videregående). Vi tok deretter direkte kontakt med deltakerne vi ønsket å rekruttere til intervju. En tospråklig (norsk og arabisk) forskningsassistent ringte opp deltakerne for å høre om de kunne tenke seg å møte oss for å fortelle om sine erfaringer. Om de sa ja til det, avtalte vi å møtes på et tidspunkt og sted som passet dem.

I tillegg til de som ble rekruttert gjennom listene vi fikk av IMDi, rekrutterte vi noen respondenter under klassebesøk og gjennom lærere i voksenopplæringen. Dette gjorde vi for å justere for skjevheter som blir produsert ved å rekruttere direkte. Blant annet virket de som ble rekruttert gjennom direkte kontakt, positivt selektert med hensyn til norskkunnskaper og motivasjon for å lære. Vi forsøkte derfor å rekruttere personer med mindre motivasjon for læring og med begrensede norskkunnskaper gjennom klassebesøk.

Flere respondenter uttrykte at de satte stor pris på at noen var interessert i å høre om deres erfaringer, og de møtte ofte godt forberedt til intervju, og flere hadde med seg notater om ting de ønsket å fortelle, og hadde diskutert med venner og bekjente i dagene før intervjuet for å belyse ting de mente burde komme fram. Intervjuene med deltakerne er gjennomført etter deltakernes ønske enten på norsk, med telefontolk eller med vår arabiskspråklige forskningsassistent, og har tatt for seg disse temaene:

- 1 programinnhold, herunder hvilke tilbud de er informert om
- 2 kvalitet på tilbudet og opplevelse av relevans
- 3 brukermedvirkning
- 4 sanksjoner, motivasjon og framtidstro
- 5 individuelle forutsetninger (alder, familiesituasjon, helse, utdanning)

I tillegg har vi besøkt fem klasser på ulike nivåer i norskundervisningen i introduksjonsprogrammet, med til sammen 51 elever. Under disse klassebesøkene fikk deltakerne anledning til å svare på spørsmål stilt i plenum, med mentometerknapper. De anonymiserte svarene fra klassen danner så utgangspunkt for en muntlig diskusjon i klassene ledet av en forsker i prosjektet, som forsker nummer to observerte. Dette ga både nyttig informasjon i seg selv og fungerte motiverende for rekruttering av deltakere til personlige intervju i etterkant.

Vi har også intervjuet ni programrådgivere, norsklærere, ledere og rektorer i de fire kommunene vi har besøkt, for å gi oss oversikt over den lokale utformingen av introduksjonsprogrammet slik at vi var bedre forberedt til å snakke med deltakerne om deres erfaringer.

3 Individuell tilpasning

I dette kapitlet beskriver vi brukeres erfaringer med individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet, og hvordan noen opplever det som en kilde til selvutvikling og andre som ydmykelse. Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid³ (47 uker i året) og vare i inntil to år (med tillegg av godkjent permisjon), eller inntil tre år når særlige grunner taler for det. Det skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Underveis mottar deltakeren introduksjonsstønad som lønn. Deltakeren har plikt til å delta og fravær kan sanksjoneres med trekk i introduksjonsstønad.

Rundskriv til introduksjonsloven presiserer at introduksjonsprogrammet skal «tilpasses den enkelte ut fra hans eller hennes bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016: 26). For å oppfylle målsettingen i introduksjonsloven må kommunen tilrettelegge for deltakerne pedagogisk, faglig og praktisk ut fra deltakernes bakgrunn, forutsetninger og eventuelle utfordringer i forbindelse med deres helse eller omsorgssituasjon. Mye tidligere forskning har vist at å tilby et individuelt tilrettelagt fulltidsprogram for en så variert målgruppe, er en stor utfordring i praksis (Rambøll, 2011; Djuve & Kavli, 2015; Bredal & Orupabo, 2014).

Deltakernes historier bekrefter en rekke tidligere studier som viser at et tilpasset program er avgjørende for at deltakerne skal oppleve undervisningen som motiverende og relevant, og at deltakelsen omsettes i læring og kvalifisering (Djuve & Kavli, 2015; Sandbæk & Djuve, 2012; Friberg & Elgvin,

³ Rundskriv til introduksjonsloven (Justis- og beredskapsdepartementet 2016) presiserer hva som regnes som et fulltidsprogram: «Program som ikke krever forberedelser eller etterarbeid, skal være 37,5 timer per uke». Fra og med undervisningsåret 2015/2016 skal en undervisningstime på 45 minutter telle som 75 minutter, slik at tid til egenaktivitet og pauser iberegnes automatisk. «Dette medfører at deltakeren i perioder med mye undervisning vil få mer tid til egenaktivitet enn i perioder med mindre undervisning. Slik vil mengden egenaktivitet bli gradert og følge mengden undervisning. [...] For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet regnes en time som 60 minutter.»

2016; Djuve, 2010). De viser og at de kommunene vi har besøkt, fremdeles sliter med å legge til rette for individuelle tilbud.

I dette kapitlet viser vi at:

- Deltakerne har ofte en individuell plan, og opplever selv at de har vært med på å bestemme innholdet i denne. Men at deltakere har en individuell plan, betyr ikke nødvendigvis at de har et individuelt tilpasset introduksjonsprogram.
- Det er i dag ikke alltid lagt til rette for faktisk individuell tilpasning av tilbudet til deltakerne i introduksjonsprogrammet. Noen steder blir kravet om heldagstilbud implementert på bekostning av individuell tilpasning.
- Mens norsk- og samfunnskunnskapsundervisning er obligatorisk, varierer det hvilke øvrige kvalifiseringsmuligheter som gjøres tilgjengelig for deltakere lokalt. Tilgang på kvalifiseringstilbud påvirker deltakernes muligheter for å sikte seg inn mot andre deler av arbeidsmarkedet enn det ufaglærte.
- Kurs, praksisplasser og undervisningstilbud som ikke gir læring eller muligheter for selvutvikling, kan oppleves som nedverdiggende og destruktive for motivasjon. De mest frustrerte deltakerne vi har møtt, er de som opplever at de er tvunget til å delta i noe som ikke gir kvalifisering eller læring, men kun fordi de må fylle opp dagene for å få et fulldagstilbud.

3.1 Ikke nødvendigvis et individuelt tilpasset program

Introduksjonsprogrammet skal «tilpasses den enkelte ut fra hans eller hennes bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016: 26). Kommunen skal tilrettelegge for deltakerne pedagogisk, faglig og praktisk ut fra deltakerens bakgrunn, forutsetninger og eventuelle utfordringer i forbindelse med deres helse eller omsorgssituasjon. Introduksjonsloven slår fast at det skal utarbeides en individuell plan for alle som deltar i introduksjonsprogram.

Denne planen skal⁴

- utarbeides i samarbeid med deltakeren
- utformes på bakgrunn av den enkeltes kompetanse, forutsetninger, livssituasjon og videre planer for livet i Norge
- oppgi mål for opplæringen og antall timer som tildeles
- angi hvor og når opplæringen skal finne sted
- begrunne hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet

Det skal jevnlig gjennomføres samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til de individuelle planene, og planene kan eventuelt revideres.

Under våre kommunebesøk har vi besøkt seks introklasser, der elevene fikk mulighet til å svare på våre spørsmål ved hjelp av mentometerknapper. Når vi spurte om individuell plan, oppga de aller fleste at de kjente til en slik, og at de selv var med på å bestemme hva som stod i den. Det samme kom fram i de kvalitative intervjuene. Nesten alle oppga at de hadde en individuell plan, og at de selv var med på å bestemme innholdet i denne.

Men når vi spurte om innholdet i planen, var dette innholdet forunderlig likt på tvers av deltakere. De aller fleste har et heldagstilbud i norsk hos voksenopplæringen i kommunen fram til de kommer til et visst nivå i norsk (ofte A2 muntlig). Etter det er målet enten et utdanningsrettet løp (som oftest grunnskole) eller et praksisløp, der deltakeren får noen dager i praksis på en arbeidsplass (se mer om dette i kapittel 7) og deltar i norskundervisning på skolen de andre dagene.

Blant de vi har snakket med, finnes det også eksempler på alternative løp: Noen få har gått rett ut praksis fordi de ikke trivdes så godt på skolebenken, andre har startet rett på grunnskoleløp uten å ta norskkurs først. Andre igjen har fulgt et hurtigspor for å lære norsk, eller de har fått en fagopplæring gjennom tilrettelagte kurs eller ordinær yrkesskole. Det er nettopp i lys av de historiene vi har om løp som skiller seg fra «standardmodellen», at mangelen på variasjon i tilbudene andre deltakere får, blir slående. For deltakerne føler kanskje selv at de er med og utformer planen sin, men som vi skal vise i dette kapitlet, har de sjelden oversikt over hva som er de reelle mulighetene de kan velge mellom, og da har de heller ikke forutsetninger for å gjøre informerte valg. En veileder sa: «Vi gir dem gjerne to alternativer å velge mellom, men de to alternativene er ofte ganske like.» Deltakerne kan fortelle om hva som

⁴ Dette detaljeres i forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

fungerer og ikke fungerer for dem i tilbudet de får, for eksempel at norskundervisningen er for enkel eller vanskelig, eller at de ikke har fått en praksisplass, men de vet ikke nødvendigvis hvorvidt det finnes alternative muligheter som kunne gi dem bedre tilpassede løp. I praksis er det ofte veilederen som gjør denne vurderingen. Historiene deltakerne har fortalt oss, og som vi presenterer her, gir innspill både til hvilke muligheter som mangler i introduksjonsprogrammet, og til hvordan de som finnes, kan brukes bedre.

Begrensede muligheter for yrkesfag og annen kvalifisering

Når de individuelle planene ofte er veldig like, så handler det blant annet om at det ikke er så mange tilbud å velge mellom i mange kommuner i Norge. Kommunene har gjerne en voksenopplæringsavdeling som spesialiserer seg på å gi tilbud til innvandrere, der norsk, samfunnsfag og grunnskole for innvandrere står sentralt. Og selv dette tilbudet kan være begrenset i noen kommuner (dette kommer vi tilbake til i kapittel 5). Utenfor de store byene finnes det få kurs og utdanningsløp som kan gi spesialisert fagutdanning for voksne.

Mange flyktninger har utdanning og/eller erfaring fra bransjer i hjemlandet som ikke blir anerkjent i Norge, eller de ønsker å komme inn i deler av det norske arbeidslivet som krever fagopplæring. Vi har snakket med noen deltakere som har fått mulighet til å få yrkesfaglig opplæring mens de deltar i introduksjonsprogrammet.

Ismael er en av de som er strålende fornøyd med tilbudet han har fått gjennom introduksjonsordningen. Han har jobbet som lastebilsjåfør i hjemlandet og fikk seg praksisplass i en transportbedrift etter fem måneder på introduksjonsprogrammet. Han mener at det holdt for ham – han lærer mye mer norsk av å være i praksis, føler han selv. Han jobber som hjelpemann på varebiler som leverer varer i nærområdet, og lærer samtidig om hvordan man kjører og laster i Norge. Parallelt finansierer kommunen kurs for at han skal få lastebilsertifikat, slik at han på sikt kan jobbe som lastebilsjåfør i Norge. Han har allerede gjennomført tre kurs, og noen av dem har han måttet reise til en annen by for å ta. Han regner med å ha fullført alle kursene i løpet av det neste året. I tillegg til praksisen jobber han deltid i samme bedrift på ettermiddagene og får lønn for det. Han har fått løfter av sjefen om at han vil få fast jobb så snart han har fullført alle kurs.

Ismaels historie er spesiell fordi kommunen er villig til å betale for forholdsvis dyre kurs for at han skal få nødvendig fagkompetanse. Vi har snakket med flere andre deltakere i andre kommuner, som har jobbet som lastebilsjåfører

eller sjåfører i hjemlandet, men som har slått fra seg tanken på å jobbe som sjåfør i Norge fordi de ikke har råd til å ta sertifikatet. De sikter seg heller inn mot det ufaglærte arbeidsmarkedet. Tilsvarende er det elektrikere og mekanikere som ikke har fått utdanningen sin godkjent i Norge, og som heller ikke har som mål å få tilsvarende kompetanse her, men som har som mål (i planen sin) å få seg en ufaglært jobb. At deltakere får spesialtilpassede løp som formaliserer kompetansen de har med seg gjennom norsk sertifisering eller fagbrev, er på ingen måte garantert.

«One size fits all»-kurs

I noen kommuner vi har besøkt, følger deltakere i introduksjonsprogrammet et ukeprogram der noen kurs er felles for store deler av introelevene. I én kommune går for eksempel deltakerne på nivåinndelte norskkurs på morgenen, men etter lunsj har alle elevene et felles undervisningstilbud. Dette er et tilbud der deltakerne får informasjon om ulike praktiske spørsmål og mulighet til å praktisere norsk. De som har vært i Norge i to år, får undervisning sammen med de som kun har vært her i to måneder, og personer med høyere utdanning fra hjemlandet sammen med de som ikke kan lese og skrive.

Salma er fornøyd med dette tilbudet og bruker det i sin egen læringsstrategi. Hun forteller at når de sitter og snakker norsk sammen etter lunsj, får hun hjelp til å snakke riktig, og noen ganger er det lærere til stede som forteller om ting som hva du kan snakke med en lege om, eller hvordan du kan be om hjelp hos NAV. Salma synes det er nyttig og viktig kunnskap, og hun skriver ned alt de lærer i denne fellesundervisningen, slik at hun kan lese det på nytt når hun kommer hjem, og gå over de norske ordene og setningene. Så tar hun notatene med seg til norsklæreren dagen etter og ber om hjelp til å se over om hun har skrevet noe feil.

Denne måten å lære på beskriver Salma også når hun snakker om tiden sin i praksis, da skrev hun også ned ting hun lærte, og fikk kollegaene til å rette på seg. I vårt første møte med henne i klasserommet gjorde hun det samme med oss, hun ba oss skrive ned et spørsmål hun hadde prøvd å stille oss, på riktig norsk. Hun var også aktiv i diskusjonen i klasserommet selv om norsken hennes er begrenset. Tilbudet de får etter lunsj, passer dermed godt til Salmas selvdrevne og utadvendte måte å lære seg språk på og til hennes nybegynnernivå i norsk og begrensede muligheter til å tilegne seg informasjon om norske tjenester på egen hånd på grunn av norsknivået. De fleste andre vi snakket med, var imidlertid langt mer kritiske til dette tilbudet. De mente de

ikke hadde noe utbytte av det. Mona og Mahmoud var blant de som var misfornøyde: Mona, som snakker godt norsk, syntes det var unyttig informasjon og veldig kjedelig, Mahmoud, som forstår veldig lite norsk, fortalte at han ikke fikk med seg noe av det som ble undervist i der. Begge var frustrerte over at de likevel ble tvunget til å delta, når de opplevde at det ikke var relevant eller nyttig for dem. Alle sitter bare og ser på klokken til kokken er to og vi kan gå hjem, forteller de. Mona beskriver det som at de undervises «som små barn», og at det gjør deltakerne sinte. For eksempel sitter de godt voksne deltakerne der og må synge «Hode, skulder, kne og tå», forteller Mona. Hun ser ikke poenget.

Suleman er enig med Mona. Han bodde lenge på ulike mottak før han kom til kommunen, og lærte mye om det norske samfunnet i løpet av disse årene. Han har godt med norske venner, deltidsjobb og jobber mot B2-eksamen i norsk, det høyeste språknivået som det undervises i i introduksjonsprogrammet. Han har teknisk utdanning fra hjemlandet og kan sannsynligvis mer om internett enn mange av lærerne som underviser om dette. Likevel får han ikke fri til å lese norsk eller jobbe etter lunsj. Skal han ha introduksjonsstøtten sin utbetalt, må han være til stede hver dag, selv om han mener det bare er bortkastet tid.

Nina klager mest på at det er så bråkete. Det er ganske mange elever som følger undervisningen, og siden det er så mange som ikke forstår hva som blir sagt på norsk, er det stadig noen som oversetter til de som ikke forstår. Andre snakker om planene for helgen eller hva de gjorde i går, på morsmål. Læreren vet kanskje ikke når de snakker om det det undervises i, og når de snakker om andre ting. Nina synes i alle fall at det er slitsomt med alt bråket. Hun forstår ikke nok norsk til å følge med når det er så mye bråk.

Ikke bare oppleves det som kjedelig og unyttig, det er obligatorisk også. Salma opplever at hun lærer på disse kursene, men Mona forteller om fellesundervisningen som en kilde til frustrasjon og sinne. Suleman vurderer å slutte på introduksjonsprogrammet – utbyttet er så lite. Mahmoud og Nina, som er blant deltakerne som har størst behov for å lære mer norsk, forstår rett og slett ikke hva som sies, og mister viktig tid fra de to årene de har inn-tekstssikring for å lære norsk. De som ikke lærer, er frustrert over at de ikke har retten til å velge bort det som ikke er relevant, uten å miste introstøtten. Timene de nå sitter og ser på klokken og venter til de får lov å gå hjem, kunne heller ha blitt brukt på aktiviteter som kunne styrket deres muligheter til å komme seg inn på arbeidsmarkedet.

Slike universelle kurs, som skal rette seg mot alle programdeltakere uavhengig av norskkunnskaper og tidligere utdanning, finner vi også i andre

kommuner. En gjenganger er «jobbsøkerkurs» eller «CV-kurs». Også disse er det mange som opplever som svært lite relevante. André har høyere utdanning fra hjemlandet og drev et firma med flere ansatte før han måtte flykte til Norge. Han snakker bra engelsk og har god datakompetanse. Han drømmer om å finne seg en jobb i Norge.

En gang ba de meg komme til NAV. De ga oss kurs om hvordan logge på nett og registrere profil på NAV. De andre som deltok på kurset, visste ingenting om internett. Og måtte læres opp fra grunnen mens jeg hørte på. Etterpå fortalte de oss hvordan vi skulle skrive en CV. Jeg hadde CV lenge før jeg kom til Norge.

Andre opplever det som en slags hån, at han blir satt på denne typen kurs. Han føler han ikke blir sett, at han ikke når gjennom til lærere og veiledere med hva slags kompetanse han sitter på fra før. De gir han tilbud som overhode ikke er tilpasset ham, sannsynligvis fordi det ikke finnes relevante tilbud i kommunen. Samtidig får han ikke lov til å flytte fra kommunen til deler av landet der det hadde vært lettere for ham å finne relevant praksis og relevante kurs. Vi får inntrykk av at Andre er i konflikt med skolen og veiledere – at de oppfatter ham som en bråkmaker. Han forteller oss at han har fått beskjed om at papirene hans og utdanningen hans ikke er verd noen ting nå, og de prøver å motivere ham til å akseptere at han må se etter en ufaglært jobb. Han har ikke fått tilbud om noen kurs som kan kvalifisere ham for andre deler av arbeidsmarkedet.

I en annen kommune vi besøker, har selve den lærerstyrte norskundervisningen blitt et slikt «one size fits all»-kurs, fordi kommunen har valgt å strekke norskundervisningen over hele skoledagen for å gi et heldagstilbud. For å få ressursene til å strekke til har de da redusert antall klasser slik at elever på ulike språknivåer nå er stuet sammen i to klasser og gis et felles tilbud. I kapitlet om å lære norsk beskriver vi hvordan deltakernes erfaringer er at slik norskundervisning gir et dårlig læringsutbytte både for de svakeste og sterkeste elevene, på samme måte som felleskurset vi har beskrevet ovenfor.

Etterspørsel etter relevante kurs

Det er noen kurs som flere etterspør og ønsker at de fikk tilbud om. Svært mange har mangelfull engelskkompetanse fra hjemlandet. I dag etterspørres engelsk i store deler av arbeidsmarkedet (for eksempel i servicenæringen og på typiske migrantarbeidsplasser der engelsk ofte blir arbeidsspråk). En del

flyktninger trenger også mer engelsk enn de hadde i hjemlandet, for å starte på videregående skole eller høyere utdanning. Flere deltakere tar opp at de ønsker hjelp til å bli bedre i engelsk for å gå inn i disse studieløpene, og at dette tilbudet mangler lokalt.

Mange etterspør teori for førerprøven og økonomisk støtte til å ta lappen som et arbeidsrettet tiltak. De som ønsker jobb, håper og tror at førerkortet kan øke sjansene deres på jobbmarkedet, og noen forteller at sjefen har lovet dem mer jobb dersom de skaffer seg førerkort. De som bor i kommuner med dårlig utbygget offentlig transport, ønsker også sertifikatet for å få en enklere hverdag, særlig de som har barn og må hente og levere i barnehage hver dag. De ser at å kjøre bil er en forutsetning for å kunne organisere livet slik andre i kommunen lever mange steder i utkant-Norge.

Å ta lappen er imidlertid en stor økonomisk investering for deltakerne i introduksjonsprogrammet. I snitt bruker nordmenn ca. 30 000 kr på å ta et vanlig personbilsertifikat. Den månedlige introduksjonsstønad for deltakere over 25 år er på to ganger grunnbeløpet i folketrygden, tilsvarende 16 148 kr før skatt per 01.05.2018.⁵ Man skal leve nøysomt og ha lave boutgifter om man skal kunne klare å spare opp til sertifikat for dette beløpet, men det er noen som forteller at de har klart det. Andre forteller at de har tatt opp private lån for å få råd. En deltaker forteller at han sluttet på introduksjonsprogrammet i tre måneder for å jobbe og betale ned gjeld han hadde opparbeidet seg for å ta sertifikat.

En annen deltaker som tar førerkortet med egne penger, forteller at han snart er ferdig, han har oppkjøring i september. Nylig har han fått tilbud om jobb dersom han kan skaffe seg truckførerbevis. Siden han alt har brukt alle sparepengene sine på førerkort, nesten 25 000 kroner, gikk han til rådgiveren sin hos NAV for å be om hjelp til truckførerbevis som ville koste 4000 ekstra. Det ville ikke NAV. I kommunen hvor deltakeren bor, er det mot NAVs regelverk å gi støtte til førerkort. I de fire kommunene vi har besøkt, har de kun unntaksvis gitt støtte til timer for å få førerkort, men noen kommuner har undervisning i teori for førerkortet.

Individuelle utfordringer

Mange deltakere har med seg bagasje som gjør det vanskeligere å få et godt utbytte av introduksjonsprogrammet. Det er særlig to ting deltakerne trekker

⁵ Deltakere under 25 år har rett på kun to tredjedeler av dette beløpet, altså ca. 10 000 kr. Etter skatt har de utbetalt omtrent like mye månedlig som en student mottar i lån og stipend fra Lånekassen, hvilket er tenkt å motivere til videre utdanning (Justis- og beredskapsdepartementet 2016).

fram: helseutfordringer og bekymringer knyttet til familie. Begge deler kan være så krevende at deltakerne ønsker seg tilpasninger i introduksjonsprogrammet, som for eksempel kortere skoledager, men det er det ikke alle som får. Slik deltakerne beskriver utfordringene sine, er det ikke motivasjonen eller deltakelsen det går mest ut over, men læringsutbyttet de har på skolen.

Mariam forteller at hun har helseproblemer som iblant er utfordrende. Da hun skulle følge undervisningen i samfunnskunnskap, hadde hun det ikke så bra. «Jeg har jo deltatt på alle timene, men jeg hadde litt problemer, jeg var ikke særlig fokusert på skolen. Det var litt mye i livet akkurat da», forteller hun. Hun bestod ikke samfunnsfagsprøven, som er ett av kravene for å få permanent oppholdstillatelse.

Hazem får behandling for psykiske problemer, men det er det kun NAV som vet. Han sliter med konsentrasjonen og hukommelsen og synes det er veldig vanskelig å følge med i undervisningen en full skoledag. Psykologen han går til, har hjulpet ham å forberede seg til norskundervisningen, og skolen er viktig for ham, men han skulle gjerne hatt mer muligheter til å lære norsk gjennom aktiviteter, jobb og møter med nordmenn. Både Mariam og Hazem forteller om personlige utfordringer som ikke er så synlige: De er jo til stede i klasserommet, og de ønsker ikke å fortelle alle om hva de strever med. Begge er motivert for å lære og ser på undervisningen som viktig, men de klarer ikke å lære så mye som de ønsker. De ønsker seg mer tilpasning: Mariam ville tatt kurset i samfunnskunnskap i en bedre periode, Hazem ville hatt litt mer varierte læringsformer.

Haneen, Rana og Gamal har alle voksne barn som ikke ble med på flukten til Norge, og som de ikke har mulighet til å hente til Norge på familiegjenforening, fordi barna er myndige. Alle tre forteller at bekymringer for barna opp tar mye av bevisstheten deres. Datteren til Haneen er flyktning i et annet land, og Haneen tenker mye på henne. I tillegg er mannen hennes blitt syk, og når han ikke kan jobbe, vet hun ikke om han kan få permanent oppholdstillatelse i Norge. «Det er vanskelig å konsentrere meg. Jeg går på skole og jobber hardt, men jeg tenker mye på min mann og hva som skal skje med ham, og datteren min også», sier Haneen. Hun forteller at hun er veldig stresset, med opplevelsene fra krigen hun har levd igjennom, og på grunn av bekymringene for familien, og hun kan ikke konsentrere seg en hel dag på skolen. Derfor har hun fått lov av veileder til å gå halve dager, for å kunne ta seg av mannen sin. Haneen understreker at det er tungt å sitte på skolen nesten hele dagen når du har utfordringer som du ikke kan gjøre noe med, og at det er bortkastet tid dersom du sitter der og tenker på andre ting.

Ranas barn bor fortsatt i Syria, og hun forteller at hun bruker mye energi på å tenke på hva som skal skje med dem i framtiden. Hun er motivert for å lære norsk, men konsentrasjonen utfordres. «Det gjør det vanskelig for meg når jeg tenker på at barna er på et urolig sted», sier hun. Både Rana og Gamal går fulle dager på skolen. Gamal forteller at etter at datteren fikk avslag på søknaden om familiegjeforening, har han blitt usikker på sin egen framtid. Skal han reise til henne? Han vet ikke om han orker å leve som flyktning der hun er, kanskje ender de tilbake i Syria? «Det er en veldig ustabil situasjon jeg lever i nå i forhold til hvor jeg skal leve i framtiden, så lenge familien ikke er med meg. Og det er mye press og stress i forhold til skole», sier Gamal. Han forteller at det går ut over konsentrasjonen både på skolen og hjemme at han tenker så mye på familien og hva han skal gjøre i framtiden. Det utfordrer den menneskelige kapasiteten, synes han:

«Menneskets hjerne har begrenset kapasitet. Det er så mye informasjon, og i tillegg kommer vi fra et land som ikke er fredelig, vi kommer fra krig, vi har opplevd mange vonde ting og har sett mange forskjellige bilder der i krigen. Det sitter fortsatt i hjernen vår. Og i tillegg har jeg selv problemer med familien min, hvordan jeg skal få dem hit til Norge. Jeg er ikke en person som ikke har noe å tenke på når jeg er i Norge», sier Gamal.

Han mener derfor det hadde vært bedre med undervisning som var begrenset i antall timer og informasjonsmengde, som han kan ta til seg ved siden av problemene som han tenker på samtidig.

Individuell plan som verktøy

Alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha ett eller to dokumenter som kalles individuell plan: en for introduksjonsprogrammet som helhet og en for opplæringen i norsk og samfunnsfag som kan være separat eller integrert i førstnevnte.⁶ Individuell plan skal utformes på bakgrunn av personens opplæringsbehov, kompetanse, forutsetninger, livssituasjon og videre planer for livet i Norge og angi hvilke tiltak deltakeren skal delta i, når og hvor. Deltakeren skal selv delta i utformingen av sin plan sammen med henholdsvis veileder og norsklærer. Det skal jevnlig gjennomføres samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til de individuelle planene, og planene kan eventuelt revideres.

⁶ Se introduksjonsloven og forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Deltakerne vi har snakket med, har ofte et eierskap til sin faktiske plan, altså idéformen av planen som lever i deres hode, men ikke like ofte til den skriftliggjorte planen. Det er ikke alltid de stemmer overens engang, eller at deltakeren vet hva som er skrevet ned. Magdi er et eksempel. Han forteller at hans mål for norsklæringen er å komme seg til nivå B1 i løpet av dette året. Hvis han rekker å nå B2, er det kjempebra. I tillegg vet han hvilken jobb han vil ha, og disse målene er tydelige i hans hode. Men hva som står i den skriftliggjorte planen hans, det er han ikke sikker på. Den første veilederen han hadde, har blitt gravid og gått ut i permisjon, og det samme har skjedd med nummer to. Hans tredje og nåværende rådgiver noterer iblant på pc-en når de møtes, men hva han skriver, og hva han har lest av hva de tidligere veilederne har skrevet, det vet ikke Magdi. Vi finner det samme hos flere andre deltakere; de har en klar formening om hva som er deres plan for kvalifisering og framtidig arbeidsmarkedsdeltakelse, men de har ikke forstått at dette er noe de skulle ha diskutert med veilederen sin, og at det var dette som skulle stå i deres individuelle plan.

3.2 Heldagstilbud til enhver pris?

Introduksjonsloven stiller krav om at kommunene skal tilby et helårs- og heldagstilbud til flyktningene. De fleste deltakerne vi har snakket med, har et fulldagstilbud, og mye tyder på at kommunene vi har besøkt, legger vekt på at deltakerne skal ha et fulldagstilbud når de utformer tiltakene for denne gruppen. Men det kan være lurt å sette søkelys på om kvaliteten på tilbudet som kommunene tilbyr deltakerne, kan rettferdiggjøre obligatorisk deltakelse i heldagstilbud (Djuve et al., 2001; Kavli et al., 2007).

Blant de deltakerne vi har snakket med, er det svært mange som forteller at fulldagstilbudet de får, består av noen komponenter som er relevante og nyttige for dem, men at deler av tiden fylles opp med kurs og aktiviteter som er uinteressante, og som de har lite utbytte av. Særlig i ferier og på starten og slutten av semesteret er det få relevante aktiviteter å velge mellom. Da må veilederne føre opp deltakerne på det som finnes, for å gi heldagstilbud. Da kan dagene noen ganger fylles opp med mye rart. I tillegg til de som tar «one size fits all»-kursene som vi beskriver over, rapporterer deltakere om at de må delta på kurs som holdes på norsk på et nivå de ikke har forutsetning for å følge, og flere forteller at de har måttet ta samme kurset flere ganger, selv om de ikke var spesielt interessert i kurset første gangen veilederen satte det opp på planen deres.

Dette handler delvis om ressurser. I kommuner som nå bare skal bosette noen få flyktninger i året, blir det krevende og dyrt å gi tilrettelagte heldagstilbud til en svært sammensatt målgruppe der det til enhver tid vil være deltakere på ulike språknivåer, med ulik botid og ulike forutsetninger for å tilegne seg kunnskap. Selv om både lærere og elever vil mene at det mest effektive ville vært å gi ulike grupper tilbud tilpasset deres nivå, legger ressursene føringer for hvor mange differensierte tilbud man kan ha gående samtidig som alle får et tilbud på fulltid. Men om introduksjonsprogrammet skal utformes med respekt for de som deltar, bør det sikres at de får et tilbud som gir lærings- og kvalifiseringsmuligheter, ikke bare et tilbud som fyller dagene.

3.3 En motivert deltaker eller et motiverende tilbud

Deltakerne har med seg ulike behov og forventninger når de går inn i introduksjonsprogrammet. Det kan være behov for at ens ferdigheter og kompetanse skal bli verdsatt, forventninger om å kunne bygge videre på det man har oppnådd i hjemlandet sitt, eller ønske om hjelp til å lære seg norsk så fort som mulig. Når deltakernes behov og forventninger blir møtt eller ikke møtt, styrkes eller svekkes deres trygghet og pågangsmot rundt eget prosjekt for fremtiden, og dette er en viktig kilde til motivasjon (Djuve et al., 2017). For noen deltakere kan introduksjonsprogrammet dekke mange behov gjennom tilbud om økonomisk trygghet, språkopplæring og et første steg inn i arbeidslivet. Noen opplever at deres forventninger til «starthjelp» i det nye landet blir møtt, og at disse erfaringene øker deres pågangsmot og trygghet for videre innsats. Andre sliter med å nyttiggjøre seg tilbudet de får, for eksempel fordi norskundervisningen er for vanskelig, kurset de er påmeldt oppleves meningsløst, eller de mangler noen å snakke med i språkpraksisen. Introduksjonsprogrammet deres kan da bli en kilde til frustrasjon og nederlag.

De mest frustrerte deltakerne vi har møtt, har hverken et introtilbud som de lærer noe av, eller en opplevelse av medvirkning til hvilket tilbud de får i introduksjonsprogrammet. Det de sitter igjen med, er et (for dem) meningsløst, obligatorisk program de føler seg tvunget til å delta i av veiledere som sanksjonerer med å trekke i introduksjonsstøtten dersom de ikke møter opp hver dag. Som vi skal se, kan dette gjelde både deltakere som har lite utdanning og vanskelige forutsetninger for læring, og personer med både høy utdanning og gode språkkunnskaper.

Mahmoud er en ung mann som har bodd tre år i Norge, men fortsatt har han problemer med å skrive norske ord som har fem bokstaver el-

ler mer. Fra hjemlandet har han med seg grunnskoleutdanning og dårlige minner fra skolebenken. I introduksjonsprogrammet har han gått ett år i alfabetiseringsklassen. Han ble best i klassen muntlig, men å skrive er vanskelig, fortsatt kan han ikke alfabetet. Med andre ord er han ikke i nærheten av å nå nivået som han ifølge læreplanen har rett på hjelp til å nå. Mahmoud liker ikke å gå på skolen, men han mener han trenger det for å lære språket. Nå har veilederen hans bestemt at han ikke kan fortsette med norskundervisning, forteller han. I stedet er han påmeldt et arbeidskvalifiseringskurs som skal vare i seks måneder. I intervjuet er han tydelig fortvilet når han forteller om situasjonen han har havnet i. Mahmoud sier at han har lyst til å komme tilbake til skolen for å lære alfabetet og mer norsk, men han får ikke lov. «De sender meg til kurs, og jeg forstår ingenting. Jeg er nesten som en ball. NAV bestemmer og gjør som de vil med oss, vi kan ikke velge», sier han.

Mahmoud opplever hverken tilpasning eller medvirkning: Etter hans erfaring er det veileder som bestemmer hva han skal gjøre, og han lærer ingenting av det veileder har bestemt for ham. For ham oppleves hele programmet som tvang og fravær av læring. I situasjonen han er i nå, opplever han heller ikke at han får beholde verdighet i møte med de som har i oppdrag å hjelpe ham. Han sier at han bare har lyst til å jobbe, uansett hvilken jobb, han vil ikke gå til veileder for å be om hjelp. Han beskriver det som å gå dit for å kysse hendene deres for å få et råd eller støtte. «Jeg hater det. Jeg har lyst til å bli selvstendig og finne meg en jobb», sier Mahmoud. Det han uttrykker, er motstridende, men samtidig logisk konsistente ønsker. Han vil fortsette på skolen, og han vil avbryte hele programmet og bare jobbe. Begge ønskene er veier til selvstendighet, til å klare seg på egen hånd og bli herre over eget liv. Dette er også målet for introduksjonsprogrammet, men for Mahmoud oppleves det stikk motsatt.

Andre forteller at han hater tvangen og mistenkeliggjøringen av flyktninger som introsystemet bygger på – slik han opplever det. Han er 40 år og var en vellykket forretningsmann i hjemlandet. I Norge sliter han med å beholde en siste rest av verdighet i møtet med introduksjonsprogrammet. Han har blitt plassert i en mindre kommune i Norge og kan ikke flytte så lenge han går på introduksjonsprogrammet. Han har kone og barn og ikke råd til å flytte uten at han har en jobb å gå til. Men han hater intenst systemet han har blitt satt i. Han synes tilbudet er latterlig og ikke egnet til å kvalifisere ham til noe som helst. Han

forteller at de blir undervist i enkle pluss- og minusstykker i norsktimene, og får undervisning sammen med deltakere som ikke kan lese og skrive på sitt eget språk, og som lærer svært sent. Han og en annen klassekamerat med høyere utdanning må bare av og til gå ut på gangen – hodet holder på å eksplodere av kjedsomhet. Men går han ut fra klasserommet, trues han med trekk i utbetalingen av introduksjonsstønden, og Andre opplever derfor at han tvinges til å sitte inne i timene.

Han forteller om en gang klassen skulle gå på tur. Han sa til læreren at han ikke ønsket å bli med på turen, fordi han hadde en sønn som var syk og hjemme fra skolen, og fordi han ikke følte han var i form til det på grunn av helseproblemer; han har hatt flere operasjoner etter at han kom til Norge. Han fikk imidlertid ikke lov av læreren til å gå hjem, men ble tvunget til å bli med på en 3 km fottur. «Jeg hater Norge og skolen på grunn av henne», sier Andre. «Ingen har behandlet meg så dårlig noen gang. De behandler oss som fattige folk som ikke vil jobbe. De viser ingen respekt. [...] De prøver å bryte ned sterke menn».

Det Andre forteller, er en historie om å bli tvunget inn i et obligatorisk program som ikke oppleves som kvalifisering, men nedverdiggelse. Andre opplever selv at han har mye ressurser, men at de ikke blir anerkjent eller tillagt noen verdi i introduksjonsprogrammet, og at han er overkvalifisert for det opplæringstilbudet han får. Tilbudet han mottar, møter hverken hans behov for anerkjennelse eller selvutvikling, og når han protesterer, møtes det med tvang og mistenkeliggjøring. Andre oppfatter det som respektløst og et forsøk på å bryte ham ned, ikke på å gi ham muligheter.

3.4 Manglende forståelse for årsaker til fravær

Deltakelse i introduksjonsprogrammet er ikke frivillig, det er både en rett og en plikt. Men når veiledere og lærere står ovenfor deltakere som ikke møter opp, er det ulike måter å respondere på. Et avvik fra normen om deltakelse kan sees på som en avvisning av samfunnets forventninger eller som en invitasjon – en invitasjon til å gå inn i årsakene til avviket og jobbe med det som hindrer at deltakeren gjør sin plikt.

«Vi har et problem med fravær», forteller en av de ansatte på en skole vi besøker. Det har blitt flere elever som ikke deltar i undervisningen. Læreren forteller blant annet om en godt voksen elev som går ut og inn av klasserommet og snakker i telefonen i stedet for å følge med på undervisningen. «Jeg håper de fører fravær på ham», kommenterer læreren. Det er responsen skolen har innført: De har blitt strengere på å føre fravær og gi deltakerne trekk

i introduksjonsstønaden når de er borte fra timen. Men hvorfor er fraværet høyt? Skoleledelsen forteller at skolen nylig har måttet skjære ned på antall lærere og klasser og satt flere språknivåer sammen for å få budsjettet til å gå opp. Det kommer færre flyktninger, asylmottaket er lagt ned, kommunens rammer for introduksjonsprogrammet har blitt strammere. Deltakerne forteller om lange dager der de ofte forstår lite av hva som foregår, fordi nivået er for høyt, eller der de kjeder seg, fordi nivået er for lavt, og om lærere som ikke har tid til å følge opp 24 elever på forskjellige nivåer. Klasserommene har blitt urolige, elevene umotiverte. Og det er kanskje ikke så rart at noen velger å svare når telefonen ringer, selv om det er midt i undervisningen.

I lærerens fortelling tematiseres ikke motivasjon og deltakelse i rammen av hvilket tilbud skolen gir. Det sees på som en egenskap ved deltakerne. I deltakernes fortellinger kommer sammenhengen mellom tilbud, motivasjon og deltakelse bedre til syne. De viser at fravær kan være en strategi deltakere tyr til når de opplever at deltakelse byr på mer nederlag enn mestring, og de mangler andre alternativer for å håndtere situasjonen.

Magdi og Peter har begge hatt en periode med langvarig fravær fra introduksjonsprogrammet. Magdi sluttet å gå på skolen da det viste seg at arbeidsgiveren han hadde gått i praksis hos i ni måneder, hadde lurt ham da han lovet at han skulle få en jobb der til slutt. Han ble deprimert og sint fordi han hadde mistet mye tid. Magdi forteller at han ikke ville fortsette med å lære norsk og bli aktiv, og han gikk ikke ofte på skolen. Da han ikke kom på skolen, ringte læreren ham opp nesten hver dag og ba ham komme tilbake, slik at de kunne lære noe sammen. Det var en viktig årsaken til at han ikke ga opp introduksjonsprogrammet. Etter en stund fikk han en ny praksisplass, der han har fått tilbud om deltidsstilling, og han er i dag glad for at han ikke ga opp.

Peter forteller at han ble tvunget til å gå på et arbeidsrettet tiltak som skulle vare i seks måneder ved siden av skolen. Tiltaket skulle hjelpe ham å finne en ny praksisplass, og det ville Peter gjerne ha, men det var ingen praksisplass å oppdrive. Han følte at tiltaket var helt unyttig. Han ble sittende på kontoret uke etter uke og se på YouTube. Etter hvert sluttet Peter å møte opp dersom det var praksisdag, selv om det betød trekk i introduksjonsstønaden. «Hva kan jeg gjøre? Det var den eneste løsningen for meg», sier Peter. Han orket ikke å sitte på kontoret der ingenting skjedde.

Både Peter og Magdis historie viser at motivasjon ikke er en statisk egenskap ved deltakeren, men kan være en respons på tilbudet de får (Djuve, 2010; Friberg & Elgvin, 2016). De opplevde begge at aktivitetene de fikk tilbud om,

ikke hadde noen hensikt; det brøt med deres behov for selvutvikling og anerkjennelse og deres forventninger om at innsatsen deres skulle gi noe nyttig tilbake. Derfor ble det også vanskelig for dem å motivere seg for å delta.

4 Veiledning og rådgivning

Alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha en kontaktperson som følger opp den enkelte deltaker og bidrar til kartlegging, utarbeiding av individuell plan og samarbeid mellom berørte instanser i introduksjonsprogrammet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet & Arbeids og sosialdepartementet, 2015). Vi kaller dem veileder i denne rapporten, men de kan også hete saksbehandler, tiltakskonsulent, flyktningkonsulent eller programrådgiver i ulike kommuner eller bydeler. Det er store forskjeller mellom kommunene i hvordan de organiserer dette arbeidet.

Innenfor rammene for individuell tilpasning som vi presenterte i forrige kapittel, blir deltakerens relasjon til sin veileder viktig for hvilke muligheter og tilpasninger deltakerne får. Veilederen har, som vi skal vise, en nøkkelrolle for deltakernes tilgang til kurs, praksis og andre kvalifiseringstilbud. Veilederen er også den som vurderer om deltakeren oppfyller kravet til introduksjonsstønad, som er et sentralt virkemiddel i introduksjonsprogrammet.

I dette kapitlet viser vi at:

- Veilederen kan være svært viktig for deltakeren dersom vedkommende klarer å rådgi om hvilke muligheter som finnes i Norge, hjelpe deltakeren til å utvikle realistiske, men ambisiøse mål, og legge til rette for at deltakeren skal klare å nå disse målene..
- En god veileder er for brukerne en som gir gode råd, og som behandler dem med respekt.
- Hyppig utskifting på grunn av veiledere som slutter, blir sykemeldte eller går ut i permisjon, utgjør en utfordring fordi det skaper brudd i en viktig prosess med individuell tilpasning og gode råd.

4.1 Et stort behov for råd og veiledning

Kommunen har ansvar for individuell oppfølging og veiledning av deltakerne i introduksjonsprogrammet.⁷ Når nyankomne flyktninger kommer til en kommune, har de et nær umettelig behov for veiledning og oppfølging. Først og fremst trenger de hjelp og veiledning til å finne seg til rette og klare alle de praktiske utfordringene som kommer med å bosette seg i et nytt land. Det er både små og store spørsmål som opptar flyktningene, og som de kommer til kommunens ansatte med: De trenger hjelp til å finne bolig, til å søke om barnetrygd og barnehageplass, de må finne ut av kollektivtransport, hvordan man kler seg om vinteren, og hva som skal til for å søke familiegjernforening eller permanent opphold. Kommunene har utviklet ulike modeller for å møte dette informasjonsbehovet hos flyktningene, men i flere kommuner er det veilederen som har ansvar for både den praktiske oppfølgingen av flyktningene og for oppfølging av introduksjonsordningen. Noen steder har de også ansvar for sosialhjelp og andre økonomiske ytelser.

I tillegg til dette praktiske veiledningsbehovet har flyktningene krav på, og behov for, råd og veiledning om hvordan de skal gå fram for å kvalifisere seg for arbeidslivet i Norge gjennom introduksjonsprogrammet. En deltaker uttrykker det slik: «Du vet – når du kommer hit til Norge, så vet du ikke hva som er mulig og ikke mulig. Du vet kanskje at det er noe du vil, men du vet ikke om det er mulig. Da trenger du noen som kan si ifra om det, som kan gi gode råd om hva du kan gjøre.» Dette er et behov svært mange flyktninger har, samtidig som det er stor forskjell på hvor hjelpetrengende, selvstendige og egenrådige deltakerne er – med andre ord hvilken type rådgivning som passer for dem.

Når vi spør deltakerne om hva de skal gjøre i og etter introduksjonsprogrammet, forteller de om planer – og de fleste har også diskutert dette med veileder. Men noen forteller at framtidsplanene ikke er tema i samtaler med veileder. Noen bruker veilederne sine lite, har nesten ikke snakket med dem og bruker ikke dem som viktige rådgivere for valg om videre jobb og utdanning. Noen forteller om lærere som dekker deres behov for råd og støtte, mens andre heller leter etter muligheter selv på nettet eller blant venner og bekjente.

Hvem skal bestemme? Veileder som portvokter og døråpner

Veiledere forvalter deltakerens rettigheter og plikter. Slik deltakerne vi har intervjuet forteller om dem, er det noen som faller ned på rettighetssiden –

⁷ Jamfør forvaltningsloven og introduksjonsloven

og gir råd i mylderet av muligheter. Andre faller tyngre ned på pliktløpet og bruker langt mer tid og energi på å få brukere til å delta på aktiviteter, noen ganger selv om de ikke selv ønsker, og under trussel av trekk i introstøtte om de ikke gjør som de blir fortalt.

Deltakerne har ulikt syn på og erfaringer med å være uenig med veileder om hva slags aktiviteter de skal delta i. Hassan var en av flere som ble uenig med veileder. Veilederen hans rådet ham til å ta et kjapt løp med yrkesfag for å komme raskt ut i jobb i Norge, men han ville ikke gjøre som veileder sa:

«Jeg sa ja, det er sant, jeg kan få jobb raskere, men det er ikke alt. Hva ønsker du? Hva vil du? Hva er talentet ditt? Du må gjøre det du vil, ønsker og tenker at du kan gjøre», mener Hassan. Han har en universitetsutdanning fra hjemlandet som ikke ble godkjent av NOKUT, har jobbet i media og vil heller studere på nytt. Til syvende og sist er det han som må bestemme sin egen framtid, synes Hassan. Det aksepterte hans veileder.

Hassan mener det er han selv som må ta de viktige avgjørelsene for sin framtid, fordi det er han som best vet hva som passer for hans talent og ambisjoner. Han ønsker ikke en veileder som tar beslutninger på hans vegne, og som vurderer hva som lønner seg for ham. Men råd og hjelp er velkommen. Han ønsker en veileder som er en døråpner til det norske samfunnet.

Daniel beskriver forholdet til sin veileder som svært tillitsfullt. Han forteller at veilederen hans er snill, hun hjelper ham, oppfordrer ham til å planlegge framtiden og gir ham mange råd og anbefalinger som er veldig viktige for ham.

«For eksempel planla hun da jeg gikk ett år på skolen, hvor mange timer jeg skulle gå på skolen», sier Daniel. Det er ikke han som planlegger, sier han, men veilederen hans som planlegger og tar kontakt. På spørsmål om de noen ganger er uenige, svarer Daniel: «Ikke om så mye, for hun er snill. Og hun vet med en gang hva jeg kan gjøre, derfor følger jeg også hennes råd. Fordi hun hjelper meg.»

I forholdet Daniel beskriver, er det tydelig at han har stor tillit til at beslutningene hun tar på hans vegne, er til det beste for ham. Han presiserer at han godt kan si ifra om han er uenig, med det er han sjelden. Han vet at hun tar gode beslutninger for ham.

For Anwar er det annerledes. Han ønsker først og fremst å bestemme selv hva han skal gjøre, og han ønsker ikke å komme i en posisjon der veileder foreslår aktiviteter for ham, for han synes det kan være vanskelig å si nei.

Anwar forteller at han har en flink veileder, for hun prøver å forstå hva som ligger bak det han sier eller gjør. Hun gir respons når han ber om hjelp til noe, og hun prøver å gi gode råd, ikke snakke ham etter munnen. Anwar forteller også at han har vært på en høyskole og fått utdanningsråd av studenter som går der, og hvor nyttig det var å snakke med noen på lik alder og fra samme fagfelt som kunne fortelle om både studie- og jobbmuligheter og om livet i Norge generelt. På spørsmål om ikke hans veileder kunne fortalt ham de samme tingene, svarer han at det ikke er tid til å snakke om alt hos veileder, for hun har alltid andre møter eller er opptatt. I tillegg, sier han, er det ikke slik at veileder er en person du kan si alt du tenker til. «Vi kommer fra et land som har en kultur som sier at de som har ansvar for deg, de må ha respekt», forklarer Anwar. Respekt, forklarer han, handler blant annet om å forstå at veileder prøver å velge ting som passer for deg og er nyttige for deg, og da bør du ikke protestere og nekte å gjøre det veileder foreslår. Det gjør relasjonen til veileder kvalitativt annerledes.

Til tross for at disse tre deltakerne har ulike tilnærminger til og forhold til veilederne sine, ser vi noen fellestrekk: Alle beskriver at veilederen viser gode holdninger (er lydhør, forståelsesfull og respektfull), og at veilederen gir gode råd som er tilpasset dem personlig, eller aksepterer deres innvendinger om deres råd ikke er i tråd med det de har sett for seg. De fleste deltakerne som sier de har et godt utbytte av veiledningen de får forteller om en relasjon der de får gode råd, og/eller har mulighet til å påvirke.

Det er også disse to funksjonene deltakere etterlyser når de klager på veilederen sin. Zeinab forteller at hun har fått dårlige råd fra sin veileder, for veilederen kjenner ikke regelverket slik han burde. De sier feil ting til henne, sier hun, og det er alvorlig, for ettersom hun ikke kan norsk selv, forventer hun at veilederen skal kunne fortelle henne hva som står i loven. En veileder som gir feil råd om hva som er lov og ikke, hva skal hun med det?

James forteller om en episode som gjorde at han byttet veileder. Etter en tid i introduksjonsprogrammet gikk han til veilederen sin med spørsmål om det var mulig for ham å få lån i Husbanken. Hun ble sur, nektet å svare og avfeide ham med «Jeg er ikke Husbanken». James ble fornærmet av måten veilederen møtte ham på. Han hadde jo klart seg selv, søkt jobb selv, aldri laget problemer på skolen, hvorfor kunne hun ikke snakke til ham med litt respekt når han kom med et spørsmål? James forsøkte å få et møte med sjefen på NAV, men fikk ikke det. Til

slutt klaget han sin nød til politiet, som selvfølgelig sendte ham tilbake til NAV med beskjed om å ta opp saken med sjefen og skifte saksbehandler. James ler litt når han forteller historien, men det var fordi han følte seg så krenket, at han gikk til politiet, ikke fordi han trodde det ville hjelpe. «Jeg ville at noen skulle gjøre noe med veilederen min, slik som hun gjorde med meg», sier han. Til slutt skrev han en formell klage til NAV og fikk møte med sjefen, som hørte på forklaringen hans. «Jeg forklarte til henne at noen ganger kommer det personer som trenger at du snakker sånn til dem, fordi det er riktig at de klager mye og vil mye og krever mange ting uten å gjøre noen ting, de bare sitter hjemme. OK, du kan snakke sånn med dem. Men ikke med alle. De som vil jobbe med seg selv for å bli bedre, disse personene må du hjelpe, ikke snakke sånn med dem», forteller James.

Gode holdninger, respekt og gode råd, som motytelse for at han gjør sitt beste, det er det han etterlyser i sin historie. Han fikk ny veileder til slutt.

Peter er i konflikt med sin veileder, som bruker trekk i introduksjonsstønadens som trussel for å få ham til å gjennomføre tiltak han ikke ønsker. Peter fikk praksisplass i oppvasken på en restaurant. Peter, som har to utdanninger fra hjemlandet, var sjokkert over at en slik jobb skulle trenge opplæring i seks måneders praksis, men han møtte opp. Sjefen forklarte at praksisen hans ville bestå av å ta oppvasken og etterpå vaske gulvet og alt i restauranten. «Det er unyttig, det er bare arbeid, og jeg lærer ikke noe norsk der», forteller Peter. Han nektet, men veileder holdt på at det var obligatorisk å delta i praksisen han hadde fått. Det er ikke bare tiltakene veileder og Peter er uenige om, men også ambisjonene: Er det en jobb i oppvasken som er det beste for ham, eller burde han som Hassan få velge et annet kvalifiseringsspor ut fra talent og egne ønsker? Dette handler om den skjøre balansen mellom rettigheter og plikter som veileder vokter. Det peker også tilbake på kapittel 3 og rammene som veiledere opererer innenfor, og som kan begrense mulighetene de har for å sette sammen et program som er individuelt tilpasset sine brukere.

4.2 Veileder er et sårbart punkt

Flyktningene kommer til Norge med ulike ressurser, drømmer og ambisjoner. Veilederne og andre rådgivere i Norge har en nøkkelrolle i forvaltningen av flyktingenes drømmer og ambisjoner, siden de har mulighet til å åpne noen dører og lukke andre ved å gi tilgang til ulike kvalifiseringsspor og ikke minst gi råd om hva som er mulig, og hvilke mål det kan være lurt å sette seg for

livet i Norge. Og i våre intervjuer med nyankomne flyktninger i ulike kommuner i Norge ser vi stor forskjell på hvilke råd flyktninger får, og ikke minst hvilke ressurser og muligheter veilederne gjør tilgjengelig for deltakerne.

En veileder vi snakket med, mener at benevnelsen «veileder» ikke beskriver jobben han faktisk gjør, at han i beste fall kan være rådgiver, og som oftest er han i realiteten en koordinator som setter sammen programmet og forklarer hvorfor deltakerne må gjøre sånn og sånn. «Veiledning krever en tettere relasjon», sier han. «Rådgivning er krevende nok, for det forutsetter at du faktisk har flere ulike ting deltakeren kan velge mellom, som du klarer å kommunisere til deltakeren.» Veilederen snakker mye om hvor vanskelig dette kan være, selv med folk som har litt skolegang. For eksempel er VGS-tilbud kompliserte å sette sammen og kan gi uforutsigbare økonomiske rammer, og han synes det er omtrent umulig å gi en introdeltaker oversikt over hvilke mulige løp som finnes. I praksis er mulighetene for hver enkelt deltaker begrenset av faktorer som økonomi, lokalt arbeidsmarked og lokale utdanningstilbud, og det er disse rammene han gir råd innenfor.

Sanksjoner understreker forpliktelser og maktskjevhet

En av oppgavene veileder har, er å motivere til deltakelse, og et av virkemidlene de har til rådighet, er å sanksjonere fravær med trekk i intralønnen. Når vi spør deltakerene om hva de snakker med sin veileder om når de møtes, er fravær et tema som ofte kommer opp. Særlig i møtene der veileder, norsklærer og deltaker kommer sammen, er deltakerens oppmøte eller fravær tilsynelatende et fast punkt på agendaen, sammen med læringsutbytte. Og når vi spør om eventuelle uenigheter deltakerne har hatt med veilederne sine, har de ofte handlet om at det er ført fravær som deltakeren mener er urettmessig, og som de har fått trekk i introduksjonsstønad for. En deltaker svarer at hun ikke har vært uenig med sin veileder noen gang, for hun kommer tidsnok på skolen og har alltid gyldig grunn hvis hun har fravær. En annen deltaker tuller med at hun burde føre fravær for veilederen sin, som er borte hele tiden – men det finnes det jo ingen sanksjoner mot. Muligheten veileder har til å sanksjonere «dårlig oppførsel», understreker maktskjevheten i veiledningsrelasjonen, at det er deltakeren som må leve opp til forventningene, og veileder som vokter dem.

Veileders mulighet til å sanksjonere fravær er altså noe som preger relasjonen mellom deltaker og veileder. Det er en integrert del av forventningene deltakerne har til hvordan en veileder vil oppføre seg overfor dem, og det gjør

forventningen om deltakelse tydelig. En deltaker forteller hvordan disse forventningene påvirker hans opplevelse av valgfrihet i introduksjonsprogrammet: «Veileder kan styre meg på en måte. Vi er fri i Norge, men det er på en måte jobb, ikke sant», sier han. For hvis han ikke går på skolen eller deltar i kursene som veileder sender ham på, blir ikke pengene utbetalt. «Hvis veileder gir deg et kurs, men du ikke går, kan ikke veileder gi deg penger», sier han. Jobbmetaforen han bruker for å forklare opplevelsen av å være fri og bli styrt samtidig, er i prinsippet modellen introduksjonsprogrammet er bygget på. Du må yte for å få. Og deltakerne vi har snakket med, opplever ikke det at veileder kan trekke dem i lønn for ugyldig fravær som urettferdig så lenge denne balansen opprettholdes – så lenge de får noe for å yte, så lenge tilbudet de må delta i, er meningsfullt og det de yter, anerkjennes.

Men det er ikke bare økonomiske årsaker til at veiledere har makt over deltakere i relasjonen dem imellom. Som vi allerede har vært inne på, spiller kulturelle forståelser av hvilken rolle veiledere og deltakere har vis-à-vis hverandre, og hvordan man viser hverandre respekt, også inn.

Ustabile relasjoner

I intervjuene fortelles det også ulike historier om utrygge relasjoner til veiledere. Årsakene varierer. I noen tilfeller er språket en barriere, sett fra deltakerens side. Noen opplever veileder som fraværende, de har lite kontakt. En deltaker forteller at han snakket med veilederen sin om planene sine for et år siden, og etter det har de bare møttes når han skal levere timelisten. Simon forteller at læreren er en viktig person for ham, men veilederen har han mindre kontakt med, og han forstår ikke alt veilederen sier. Det er veileder som bestemmer når det skal brukes tolk, for eksempel når Simon hadde gjennomført en tannbehandling som han trodde kommunen ville dekke, men som NAV-rådgiveren ville forklare at han måtte betale selv. Han har hatt bare ett møte med veileder og norsklærer sammen, og det var da han sluttet å møte opp på skolen. «På det møtet snakket vi bare om det problemet, ikke om plan og andre ting», sier han. I Simons fortelling er det først når det oppstår problemer, at veileder tyr til verktøy som å bruke tolk i samtalen eller innkalle til møte sammen med norsklærer.

Det er flere som forteller at de har en nærmere relasjon til læreren sin enn til veilederen. Zarah er også en av dem. Hun synes hun det er fint at alle tre møtes i trekantsamtale, slik at læreren som kjenner henne best, kan fortelle veilederen hennes hvordan det går når de blant annet snakker om planene hennes. Zarah forteller at hun har fått ny veileder, men hun vet ikke hvorfor. Forholdet er bra, men kommunikasjonen med veilederne er vanskelig på

grunn av språket. Hun er ikke trygg på om hun forstår alt som veilederen sier. Hun er ofte litt stresset når hun går dit, og av og til har de ikke tolk når de møtes, som da de hadde møte om praksis. «Jeg trenger tolk for å forstå hva jeg skal gjøre, det er ganske viktig at jeg vet hva jeg skal gjøre, men det var ingen tolk», forteller Zarah. Språket er en barriere i veilederrelasjonen både for Zarah og Simon, sett fra deres perspektiv. Selv om kommunen plikter å gi veiledning som deltakerne forstår, er det ikke alltid tilfelle.

En årsak til at forholdet til lærerne blir viktigere enn forholdet til veilederne, kan være at de er mer stabile enn veilederrelasjonen. Svært mange forteller at de har fått en ny veileder i løpet av tiden sin på intro, uten at de selv har gjort noe for å bytte. Mange har hatt tre veiledere eller flere. Det handler om at veilederen deres har sluttet i jobben, gått ut i permisjon eller blitt syk – og noen ganger vet ikke deltakerne hva som har skjedd, de har bare fått tildelt en ny person å kontakte. Vi har ikke mulighet til å generalisere fra vårt utvalg om hva som er vanlig for alle deltakere i introduksjonsprogrammet, men i vårt utvalg er det langt flere som har hatt to eller flere veiledere, enn som har fått beholde den samme gjennom introduksjonsprogrammet.

Noen deltakere har fått ny veileder på denne måten tre eller fire ganger i løpet av to år på introduksjonsprogrammet. En deltaker forteller at han snakket med kontaktlæreren han hadde forrige skoleår, men den nye kontaktlæreren har han ikke snakket med – hun er på sykehuset. En annen forteller at veilederne skifter hver fjerde måned – til nå har han hatt fire. Zeinab sier hun synes at det er vanskelig å stadig bytte veileder. Selv har hun fått ny veileder tre ganger. «Vi har avtaler med én veileder – så bytter vi – så må vi snakke med en ny veileder», forteller hun. Gitt at relasjonen til veileder er nøkkelen for å få et tilpasset tilbud i introduksjonsprogrammet, fører de stadige byttene av veiledere til at det blir lite kontinuitet i oppfølgingen. Flere respondenter forteller at de heller rådfører seg med læreren enn med veileder, fordi de kjenner læreren bedre og stoler mer på ham.

4.3 Når man ikke vet hvem man skal klage til

Vi har møtt flere deltakere som har ønsket å klage på tilbudet de har fått i introduksjonsprogrammet, men som ikke vet hvordan de skal gå fram, og hvem de skal henvende seg til. Noen deltakere vi har snakket med, beskriver et behov for å ha noen å klage til som de kan ha tillit til som upartiske, fordi klagene gjerne handler om uenighet mellom dem og veileder eller kommunen.

Nora og mannen hennes, Yacob, har begge vært misfornøyd med oppfølgingen de har fått i introduksjonsprogrammet. Begge har høy utdanning fra

hjemlandet og konkrete planer for hvordan de ønsker å gjenoppta yrkene sine i Norge. De har i det siste året hatt samme veileder, og opplever vedkommende som overarbeidet og utilgjengelig. Begge har for eksempel skaffet sin egen praksisplass, fordi veileder ikke hadde tid til å hjelpe dem med dette. De ønsker mer hjelp til å få godkjent kompetansen de har med seg fra hjemlandet, mens veileder synes de skal gå et standardisert praksisløp og søke ufaglærte jobber. Nora ba om å få bytte veileder. Hun ble kalt inn til møte med veilederen og dennes leder, der leder hørte begges argumenter og konkluderte med at den manglende oppfølgingen skyldtes stort arbeidspress, og at Nora ikke hadde tilstrekkelig grunn til å få ny veileder. Yacob støttet kona i forsøket på å få en ny veileder, men forteller samtidig at utfallet var akkurat som forventet. Han trodde ikke lederen og veilederen kom til å «skyldte på hverandre», som han sier – han forventet at de ville beskytte hverandre, at sjefen kom til å ta den ansattes parti og at Nora ville stå alene «på den andre siden». Selv gjorde han ikke noe forsøk på å bytte veileder, men da han var ferdig med introduksjonsprogrammet, gikk han på nettsidene til IMDi for å sende inn en klage på det. Han sier at han ønsket å løfte saken over det «taket» som han opplevde at ledelsen ved det lokale introduksjonsprogrammet utgjorde. Men han fant ikke noen mulighet til å gjøre dette på nettsidene til IMDi.

Fortellingen til Nora er på mange måter beskrivende for utfordringene de deltakerne som har sagt at de ønsker å klage, forteller om. Det kan dreie seg om klager på det som i forvaltningsloven kalles «enkeltvedtak», som for eksempel vedtak om hva som skal inngå i introduksjonsprogrammet deres. Dette har deltakerne rett til å klage på til kommunen og eventuelt til fylkesmannen. Men deltakerne kan også ønske å levere det som hos NAV kalles «serviceklager», altså klager på hvordan de har blitt behandlet eller hvordan tjenestene lever opp til deres forventninger, for eksempel hvor tilgjengelig veilederen er. I deltakernes fortellinger skiller de ikke klart mellom disse to grunnlagene, antagelig fordi de ikke kjenner til det formelle skillet. De som har forsøkt å klage, beskriver ganske like strategier, enten saken handler om innhold i introduksjonsprogrammet eller kvaliteten på veiledningstjenesten. Når en uenighet eller misnøye oppstår, prøver deltakerne gjerne å ta kontakt med lederen til veilederen eller læreren de er misfornøyd med, slik Nora og Yacob og flere andre forteller at de har gjort. Og det er ikke alltid like lett å få til et møte med leder for flyktningetjenesten eller rektor på voksenopplæringen. De henvender seg til riktig instans, men ikke på den skriftlige måten som utløser rett til tilsvarende, i klager på enkeltvedtak, rett til å få et avslag videresendt til fylkesmannen for en uavhengig vurdering. Dermed opplever de gjerne, som Nora gjorde, at det er instansen de klager på som behandler

klagen, og at klagen deres gjerne blir avvist uten at de vet hvordan de kan ta saken videre, over «taket», som Yacob beskriver. Dersom deltakerne ikke kjenner til, eller er i stand til å benytte seg av, andre klagemuligheter enn å prøve å få til et møte med representanter for ledelsen, er det sannsynlig at flere deltakere vil vegre seg for å utfordre relasjonen til veileder med å klage, slik Yacob lot være å klage på eller forsøke å bytte sin veileder. Vi kjenner ikke til at noen av de vi har snakket med som har forsøkt å fremme muntlige klager, har blitt informert om at de skal klage skriftlig.

Disse erfaringene viser at klageadgangene som per i dag finnes for deltakere i introduksjonsprogrammet, antagelig er for ukjente og for krevende (særlig fordi det krever evne til å formulere en skriftlig klage på norsk eller engelsk) til at deltakerne har reell mulighet til å bruke dem. Yacob er ikke den eneste deltakeren som har forsøkt å komme over «taket» i kommunen ved å kontakte IMDi, som de naturlig tenker er overordnet kommunen i saker som dreier seg om introduksjonsprogrammet, men ingen vi har snakket med har kommet igjennom til IMDi med en klage og fått en respons derfra. For at flyktningene skal kunne ha mulighet til å klage, er det viktig at de vet hvilke rettigheter de har, hvem som har ansvar for hva, og hvem de må henvende seg til for å si fra om at de ikke får det de har krav på. De bør også vite hvordan de skal få tilgang til tolk eller oversetter, om de ikke behersker norsk eller engelsk. Selv ressurssterke deltakere, med gode norsk- eller engelskkunnskaper og betydelig nettverk i Norge, gir uttrykk for at de ikke kjenner til hvilke rettigheter de har i introduksjonsprogrammet, og hvem de skal henvende seg til med en slik klage.

5 Å lære norsk

Introduksjonsloven gir deltakere i introduksjonsprogrammet rett og plikt til å følge gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Alle flyktninger mellom 16 og 67 år som ikke kan dokumentere tilstrekkelige norskkunnskaper, har plikt til å følge 600 timer opplæring. Kommunen har ansvar for at flyktninger får opplæring, og kan enten utvikle et opplæringstilbud selv eller sette det ut til andre. Introduksjonsloven krever at den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap, som hovedregel har faglig og pedagogisk kompetanse.

Læreplanen gir alle deltakere rett til opplæring opp til nivå B2, som tilsvarer «en selvstendig språkbruker», dersom det er oppnåelig innenfor 600 timer.⁸ Deltakere som har fullført 600 timer opplæring, men ikke nådd målene for opplæringen etter læreplanen og personens individuelle plan, kan få inn-til 2400 timer ytterligere opplæring opp til nivå B1 hvis deltakeren ønsker det og nivået kan nås innen den totale rammen på 3000 timer.

Blant deltakerne i introduksjonsprogrammet finnes både personer med liten eller ingen skolebakgrunn og høyt utdannede, mens hovedvekten av deltakerne har noe, men nokså lite, utdanning. Den store variasjonen i utdanningsbakgrunn gjør det krevende for kommunene å sørge for at norskundervisningen og øvrig kvalifisering er tilpasset deltakernes utdanningsbakgrunn og øvrige ferdigheter. Dette blir særlig utfordrende for kommuner som bosetter et lite antall flyktninger.

I dette kapitlet viser vi at:

- Undervisning på riktig nivå og med tilpasset progresjon er fremhevet av deltakerne som viktig for motivasjon og godt læringsutbytte. Dette gjelder både for deltakere med lite og mye utdanning fra før.

⁸ Forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

- Noen av de som har liten skolebakgrunn fra hjemlandet opplever skoledagen som svært krevende når alt foregår på norsk fra første dag.
- Deltakere etterlyser flere muligheter til å praktisere norsk, og kan ha få eller ingen å snakke norsk med utenom norskundervisningen.

5.1 Alle synes norsk er viktig

Både i gruppeintervjuer og i én-til-én-intervjuer med programdeltakere får vi svært entydige svar når vi spør om hvorfor de deltar på norskundervisning. Til tross for at norskundervisningen er obligatorisk og de vil trekkes i lønn om de ikke møter til undervisningen, er det svært få som oppgir at de følger undervisningen fordi de må. Så godt som alle gir uttrykk for et genuint ønske om å lære norsk og er svært bevisste på at livet i Norge er vanskelig om man ikke kan språket.

Daniel er både stolt og glad over å klare A2-prøven etter seks måneder i Norge. «Jeg liker å lære norsk fordi jeg vil leve i Norge», forklarer han. «Eller diskutere med noen nordmenn eller andre innvandrere. Og bli integrert i samfunnet. Derfor er det viktig for meg å bli flinkere til å snakke og forstå norsk.»

Vi har ikke møtt noen på dette feltarbeidet som ikke er enige i at det er svært viktig for dem å lære norsk nå. Norsk er nøkkelen til å bli kjent med nordmenn, til å få seg en jobb og til å orientere seg i samfunnet. Deltakerne er klar over at språket er nøkkelen til det gode liv i Norge.⁹ Derfor uttrykker de også takknemlighet over at de gjennom introduksjonsprogrammet får mulighet til å lære norsk. Denne takknemligheten gjør at mange er forsiktige med å klage om det er elementer ved undervisningen som ikke er spesielt bra. De føler ikke at de er i en posisjon der de har lov til å klage. Vi oppfordret dem til å likevel være ærlige, slik at deres erfaringer kunne brukes til å lage et mer effektivt opplæringstilbud og legge til rette for bedre læring for de som kommer etter dem. Og når vi spurte mer inngående, kom det fram at det er betydelig variasjon i kvaliteten på norskopplæringen deltakerne får.

⁹ Mange av de som følger introduksjonsprogrammet i dag, har kun fått midlertidig beskyttelse i tre år. For å kunne søke permanent oppholdstillatelse må de dokumentere at de kan forsørge seg selv, og vanligvis ha gjennomført obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap og ha bestått avsluttende prøver. De fleste deltakerne vi har snakket med, var i utgangspunktet motivert til å lære norsk – men de blir i alle fall ikke mindre motivert av dette kravet.

5.2 Hvor mye variasjon kan det være i en klasse?

Læreplanen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er fastsatt i forskrift til introduksjonsloven.¹⁰ Målet for opplæringen i norsk er at «deltakerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnsliv for øvrig». Ferdighetsnivå i norsk er i læreplanen beskrevet på fire nivåer hvor A1 og A2 tilsvarer elementære språkferdigheter, og B1 og B2 tilsvarer en selvstendig språkbruker.¹¹ Læreplanen definerer detaljerte kompetansemål for alle nivåene. I tillegg har læreplanen en alfabetiseringsmodul med egne kompetansemål for deltakere som ikke har lært å lese og skrive før de begynner i introduksjonsprogrammet.

Videre sier læreplanen at opplæringen i norsk skal bygge på prinsippet om tilpasset opplæring. Organisering, innhold og valg av metoder må ta utgangspunkt i den enkelte deltakers behov og forutsetninger. Derfor anbefaler læreplanen at opplæringen i norsk skal organiseres i tre ulike spor, med ulik tilrettelegging og progresjon (se faktaboks).

Norskundervisningen skal altså tilrettelegges for fem ulike nivåer og tre ulike «tempospor» med ulik progresjon. I praksis er det ikke noen av kommunene vi har vært i kontakt med, som tilbyr undervisning som er inndelt etter både nivå og spor. Elevene starter oftest i alfabetiseringsklasse eller på nybegynnerkurs som er felles for to eller tre spor, og det varierer mellom kommunene hvordan undervisningen differensieres deretter. En kommune vi besøkte, lot elevene velge mellom «hurtigklasse» med intensiv språkopplæring eller «praksisklasse» med tre dager undervisning i uken og saktere progresjon som lot seg kombinere med praksisarbeid. En annen kommune tilbød norskklasser på forskjellige nivåer på formiddagen og så et felles undervisningstilbud på ettermiddagen hvor alle nivåene og sporene gikk sammen. En tredje kommune tilbød norskundervisning hele dagen inndelt i kun to norskklasser som skulle favne elever på nivå A1 til B2 og spor 1 til spor 3.

¹⁰ Forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

¹¹ Disse nivåene følger Europarådets felles europeiske rammeverk for språk som beskriver språkferdigheter på tre overordnede nivåer: elementært (A), selvstendig (B) og avansert nivå (C). Hvert av de overordnede nivåene er igjen delt inn i to: A1, A2, B1, B2, C1 og C2.

Spor 1 er delt inn i en alfabetiseringsmodul (for deltakere uten lese- og skriveerfaring) og ordinær språkopplæring (for deltakere med liten skolegang). Opplæringen har langsom progresjon. Deltakerne på spor 1 har behov for å videreutvikle lese- og skriveferdighetene sine samtidig som de lærer norsk skriftlig og muntlig. Ifølge læreplanen er deltakernes morsmål et viktig redskap i tilegnelsen av det nye språket på spor 1. Veiledende nivå for avslutning av opplæring på spor 1 er muntlige ferdigheter på nivå A2 eller B1 og skriftlige ferdigheter på nivå A1 eller A2.

Spor 2 er tilrettelagt for deltakere som har en del skolegang, har skriftspråklige ferdigheter på morsmålet eller et annet språk og kan bruke skriftspråket som redskap for læring. Opplæringen har middels progresjon. Veiledende nivå for avslutning av opplæring på spor 2 er muntlige ferdigheter på nivå A2 eller B1 og skriftlige ferdigheter på nivå A2 eller B1.

Spor 3 er tilrettelagt for deltakere som har god allmennutdanning og er vant til å bruke lesing og skrivning i tilegnelse av kunnskap. De kan ha påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå og kan ha lært ett eller flere fremmedspråk på skolen. Opplæringen har rask progresjon. Veiledende nivå for avslutning av opplæring på spor 3 er muntlige ferdigheter på nivå B1 og skriftlige ferdigheter på nivå B1. Opplæring til nivå B2 skal gis hvis dette nivået kan nås i løpet av de pliktfestede 600 timene.

Undervisningstilbud der elever på ulike nivåer og med ulike forutsetninger for læring settes sammen, skaper en svært krevende undervisningssituasjon for lærere som skal undervise i norske adverb til deler av klassen, mens andre fremdeles jobber med å skille b fra d. I tillegg starter ikke alle elevene samtidig, noe som ytterligere kompliserer undervisningssituasjonen for lærerne. I de kommunene vi har besøkt, settes flyktningene fortløpende inn i klassene når de ankommer kommunen. Nybegynnere forventes å følge og få utbytte av samme undervisning som de som kan ha gått i denne klassen i både ett og to år. Resultatet er at både nybegynnerne og de som har fulgt undervisningen en stund, blir frustrert. Dette kom særlig sterkt til uttrykk i kommunen som tilbyr norskundervisning hele dagen, men inndelt i kun to klasser, ikke på nivå og spor.

Jim var skikkelig frustrert over å måtte sitte i klasserommet med «alle ungdommene». «Når læreren stiller spørsmål til klassen, så svarer de før jeg har forstått spørsmålet», klager han. Han føler han blir tvunget til å sitte i klasserommet selv om han ikke forstår noen ting. Det er lange skoledager, og etter noen timer har han ofte hodepine og får ikke med seg noe av det som foregår. Men om han forlater klasserommet, trekker de ham i introstøtte. Derfor må han bli sittende selv om han ikke får med seg noe av det som blir sagt.

Henrik følger også undervisning på A1. Han kan lese og skrive på sitt eget språk, men kan ikke det latinske alfabetet. Han har likevel fremdeles ikke fått undervisning i bokstavene. Det antar han at læreren gikk gjennom før han startet i klassen. Læreren går for tiden gjennom det han oppfatter som avansert grammatikk. Men han klarer ikke å følge med, for siden han ikke klarer ikke å lese og skrive norsk ennå, klarer han heller ikke å lese det læreren skriver på tavlen. Undervisningen foregår på norsk, og han forstår så godt som ingenting av det som blir sagt.

Lærerne kan ikke starte på nytt hver gang det kommer nye elever inn i klassen. Men når det stadig vekk kommer nye elever inn i klassen, kan de ikke gå for fort fram heller. Det gjør at noen ikke klarer å henge med, som de to deltakerne ovenfor, mens de som er ambisiøse og gjerne vil lære fort, ofte blir frustrert over lite progresjon i undervisningen. I klassen sammen med Jim og Henrik satt også flere unge jenter som hadde gått i klassen i over ett år, og som valgte å snakke stort sett norsk med oss da de ble intervjuet, selv om vi hadde telefontolk tilgjengelig.

Dette blir et særlig stort problem for ambisiøse elever på spor 1 og 2 som i mindre grad er vant til å studere på egen hånd, og som trenger litt tid på A1 og A2. Ofte er det deltakere med lite skolegang fra hjemlandet som forteller at de ikke har norske venner og nettverk i Norge som kan hjelpe dem med å lære norsk på kveldstid. Men også personer med høyere utdanning og høye ambisjoner kan oppleve dårlig tilrettelagte læringssituasjoner med lite progresjon som frustrerende.

Mark har høyere utdanning og ønsker å ta B2-prøven for å studere videre. Han følger undervisning i den klassen som har høyest nivå i kommunen han bor, men føler selv at han har minimalt læringsutbytte av undervisningen han blir tilbudt. Han føler han har langt bedre utbytte

av å lese på egen hånd, istedenfor å sitte i klasserommet og høre læreren terpe på ting han har lært for lenge siden. Noen dager blir han hjemme for å lese, men da har de trukket ham i introstøtte. Vi blir fortalt at forrige måned trakk de ham 10 000.

Mark sin erfaring er at å delta i en slik blandet undervisning er å kaste bort verdifull tid som han kunne brukt på å lære seg norsk. Også Nina har høyere utdanning og føler at hun ikke får tilrettelagt opplæring, og hun ser at de andre deltakerne sliter med det samme:

«Problemet her er at det bare er vi som har universitetsutdanning. Det er ikke tilrettelagt for oss. Men voksenopplæringen her er egentlig ikke tilrettelagt for noen. Jeg har ikke tro på at noen klarer å lære noen norsk på en god måte. De blander sammen elever som har gått på skole, med de som ikke kan skrive på sitt eget språk, i samme klasse.»

Elevene i denne kommunen etterlyste gjennomgående mer differensiert undervisning for at de skulle få et større læringsutbytte. Dette er imidlertid noe deltakere i flere kommuner er opptatt av. Et av problemene som oftest trekkes fram av deltakerne vi snakket med, er manglende progresjon i undervisningen. I de fleste kommunene vi besøkte (men ikke alle), møtte vi elever som var motivert for å lære norsk fortere, og som ønsket seg et undervisningstilbud som la bedre til rette for det, og som følte de kastet bort tid med å følge undervisningen de ble tilbudt. Ofte handlet det om at det var for store nivåforskjeller innad i klassen, både i forutsetninger for å lære og i nivå på norskkunnskaper.

5.3 En god lærer kan utgjøre en stor forskjell

Når det blir så stor variasjon i klassene som vi har beskrevet over, stiller det ekstra store krav til lærerne. Og elevene legger ikke skjul på at det er stor forskjell på lærerne. Magdi snakker varmt om den første læreren han hadde, som var god på å følge opp hver enkelt elev. «Hun kom rundt til alle og spurte, hva er det du forstår eller ikke forstår? Jeg ville helst fortsette med henne», forteller Magdi. Men da han fortsatte på et høyere nivå, fikk han ny lærer. Magdi understreker at det er viktig med denne individuelle oppfølgingen, at læreren forsikrer seg om de forstår undervisningen, for at de skal være i stand til å gjøre lekser og jobbe videre hjemme.

Når vi spør hva som utgjør en god lærer, så er det tre ting elevene trekker fram: En god lærer er engasjert, stiller høye krav og gir gode råd om hva som

er lurt å gjøre i det norske samfunnet. Anwar legger vekt på at han har en lærer som bryr seg om at han lærer:

Det første året hadde jeg en kjempeflink lærer. Kjempeflink. På dette området var jeg heldig. Fordi noen elever fikk sånn en ... ikke dårlige lærere. Men den typen som forklarer noe en gang, og hvis du ikke forstår, så forstår du ikke. Men min lærer forklarer om og om igjen til du har forstått.

Mange andre framhever at de er takknemlige for lærere som er strenge, eller som stiller høye krav til dem. Daniel beskriver en lærer som både er litt streng og passer på at han gjør oppgavene sine, og som oppmuntrer og motiverer.

«For eksempel, hvis hun ga deg en oppgave, spør hun om du har gjort den. Hvis ikke blir hun litt sint og sier først at du må jobbe. Og så sier hun at hvis du gjør oppgaven, blir du etter hvert litt flinkere», forteller Daniel. Det er denne læreren han trekker fram som en god lærer og som har bidratt til at han har oppnådd resultater han er stolt over. Slik han beskriver det, har norskundervisningen med henne vært en kilde til både læring og mestring.

I tillegg til å legge til rette for å lære norsk kan norsklæreren være en sentral rådgiver for deltakerne på introprogrammet. For mange programdeltakere blir norsklærerne det sentrale bindeleddet til det norske samfunnet, som gjennom gode råd kan fungere som en døråpner til andre institusjoner:

Rene er akkurat ferdig med introduksjonsprogrammet. Han tar nå et studie-forberedende kurs og skal begynne å studere til høsten. Han har en deltidsjobb han trives med ved siden av studiene, han har norske venner og snakker godt norsk. Han er ikke i tvil om at det er læreren han kan takke for at det har gått så bra med ham. «Hun ga meg alle de riktige rådene», forteller han. «Jeg hadde en veldig bra lærer. Jeg kan takke henne for alt.»

For Rene spilte veilederen en begrenset rolle i hvilke valg han har gjort. Gjennom tilrettelagt informasjon om norsk samfunn og arbeidsliv og ikke minst strenge krav til norsk, skriftlig og muntlig, opplever han at han har brukt tiden sin på introduksjonsprogrammet på en god måte, og at han har gjort kloke valg, lenge før han hadde nok informasjon om Norge til å ta slike valg.

5.4 Kvalitet og kvantitet i undervisningen

«Er lærerne deres opptatt av at dere lærer noe?» spurte vi en klasse på spor 1. Og de ga uttrykk for at det var forskjell på lærere. Men da vi spurte hva som var en dårlig lærer, slet de litt med å svare. En elev tok til slutt ordet og sa at problemet ikke var at læreren var dårlig, men at «de kastet bort mye tid». Å kaste bort tiden eller å miste tid er et uttrykk som går igjen, og en høyst reell problemstilling for mange deltakere. Et dårlig tilbud har en omkostning for deltakerne, for de har bare to år på introduksjonsprogrammet. Manglende muligheter for læring oppleves for noen deltakere som et tap.

Yaman er nå på A2-nivå, men sier han forstår kanskje 20 prosent av undervisningen. Han synes skolegang er vanskelig. Han har ikke gått på skole siden han var elleve år. Nå er han 28. Han forteller at han føler seg trygg med introduksjonsstøtten som fast lønn ved siden av skolen, og at det er et godt tilbud for å lære norsk. Samtidig er han frustrert fordi mye av programmet ikke bidrar til at han lærer, slik han ser det:

På skolen kaster de bort tiden vår med å gjøre noe som er ikke så nyttig for å lære norsk. Og det avhenger av lærer. Hvis hun har godt humør, trives vi i klasserommet med mange ting som er viktige for oss, for eksempel grammatikk. Jeg mener hva norskundervisning gjelder. Men hvis hun ikke lyst, spiller hun bare en film eller går på tur til akkurat samme steder hver gang, og vi må si ja og følge henne. Fordi hun må signere timelisten.

Flere andre deltakere snakker også om umotiverte lærere som bruker undervisningstimer til å vise film og har lite strukturert undervisningsopplegg.

Et annet problem som trekkes fram av noen deltakere, er manglende oppfølging når klassene blir store. Den sammensatte elevmassen gjør at elevene ikke føler de får tilrettelagt opplæring når klassene blir store. En eldre mann fra Syria forteller:

Når det gjelder bokstavene, egentlig jeg har lært bokstavene selv på asylmottak, så jeg var forberedt når jeg begynte på skole. Og det var godt, for når jeg begynte på skole, gikk det veldig fort, egentlig. Og det er mange elever i klassen. 22 til 23 elever i klassen cirka. Og læreren har ikke så mye tid til å spørre oss om vi har forstått, fordi antall elever var så mange, og timene gikk fort.

I flere kommuner er voksenopplæringen strukturert i to løp: Elevene kan enten følge et arbeidsrettet løp (hvor de har undervisning kun i norsk opp til et

visst nivå, for så ha et 3 + 2-opplegg, der de har to dager praksis og tre dagers skolegang) eller et utdanningsrettet løp, hvor de kun har undervisning i norsk for så å gå videre med norsk, videregående eller høyere utdanning. Norskundervisningen for de som går i praksisklassen, skal gjerne være mer arbeidsrettet enn den de undervises i på de undervisningsrettede løpene. Ikke alle er fornøyde med det. Magdi går i en slik praksisklasse, men føler at undervisningen han får, er for arbeidsrettet og for lite fokusert på språklig læring:

[...] alle i klasserommet har praksis eller jobb eller sånn, men vi jobber ikke så mye på norsk språk. Vi snakker, ja, men andre klasser jeg kjenner [gjennom] venner, de jobber med norsk språk, de gjør lekser, de leser, gjør diktat, masse ting. Vi gjør det, men ikke så mye, ikke hver dag. I dette klasserommet de snakker mye om bare jobb. Det er bra, vi trenger det, men også vi trenger språk, norsk. Ser du hvordan jeg snakker nå. Jeg er bedre enn alle de andre, de bruker meg som tolk. Jeg tror det er dårlig. Etter ett år må vi snakke bedre.

Magdi beskriver en undervisning der mye av tiden i klasserommet går med til konversasjon og å bygge opp vokabular knyttet til arbeidslivet, men som ikke gir han den progresjonen han ønsker. Magdi sier han synes det er kjedelig. Han ba om å få bytte klasse, men i den klassen han da ble satt i, ble det for vanskelig for ham, og han måtte bytte tilbake.

Deltakere som helst vil jobbe etter at introduksjonsprogrammet er ferdig, og ikke studere videre, er opptatt av å jobbe ved siden av norskundervisningen for å få en fot innenfor arbeidsmarkedet – det er deres viktigste kvalifisering. Det kan gå ut over hvor mye tid og krefter de har til å gjøre lekser og studere selvstendig, men det betyr ikke at de har lave ambisjoner for norsk nivået de ønsker å nå i intro; flere forteller at de skulle ønske de fikk mer språklæring ut av muligheten som introduksjonsprogrammet gir dem. Flere kjenner på at når introtiden deres er over, er de overlatt til seg selv uten en lærer, i motsetning til de som skal gå videre på grunnskole og videregående opplæring.

En deltaker beskriver det å gå på grunnskole som en god mulighet ikke bare til å ta fagene, men også til å lære mer norsk. «Grunnskole, det er så bra. Det er fra halv ni til to, og vi lærer mer ord og blir flinkere til å snakke norsk», sier han. Når noen kommer ny til Norge, er ikke tre timer undervisning om dagen nok, synes han. Så derfor anbefaler han grunnskole for alle. Årsaken er at på grunnskole har elevene et meningsfullt heldagstilbud på norsk, mens de fleste andre i introduksjonsprogram kun har norskundervisning deler av dagen og/eller deler av uken.

5.5 Morsmål og tolk

Ingen av kommunene vi har besøkt, har norskundervisning med morsmålsstøtte. Dette fungerer greit for mange, men særlig de som har liten skolebakgrunn fra hjemlandet, opplever skoledagen som svært krevende når alt foregår på norsk. Disse problemene forsterkes av at det er store nivåforskjeller i klassen, der noen elever forstår mye, og kan svare på spørsmål og stille spørsmål som andre elever ikke forstår noe av.

Når man jobber med nyankomne flyktninger, er det lett å bli slått av hvor ulikt mennesker framstår når de får lov til å uttrykke seg på morsmål med tolk, sammenlignet med inntrykket de gir når de må uttrykke det de mener og tenker, på et svært begrenset norsk. For vi har vel alle opplevd at man, når man prøver å uttrykke seg på et språk man kun har grunnleggende kompetanse i, gjerne blir oppfattet som langt enklere enn om vi får snakke et språk vi behersker. Det kan være svært vanskelig å inngi respekt når man skal uttrykke seg på A1-norsk. Under våre kommunebesøk besøkte vi klasser der vi la opp til gruppesamtaler på norsk.¹² I disse samtalene var det noen av deltakerne som misforstod helt enkle spørsmål og kom med banale svar når de måtte uttrykke seg på norsk. Andre sa ikke noe som helst til oss før de hadde tilgang på tolk. Når vi så hadde avtalt et utfyllende intervju senere på dagen, og lagt til rette for tolk slik at de fikk uttrykke seg i de nyansene som morsmålet muliggjør, framstod de samme personene langt mer reflekterte og ambisiøse. Da fikk vi høre om vurderinger, refleksjoner og livserfaringer.

I kommunene vi besøkte, var det ikke vanlig at lærerne brukte tolk i elevsamtaler. I de samtalene der vi tok opp dette, fikk vi vite at lærerne hadde mulighet til å bruke tolk om de trengte det, og noen fortalte også at de hadde brukt tolk i noen samtaler. Dette var imidlertid samtaler der læreren hadde et budskap hun ønsket å formidle, eller noe de trengte å avklare, for eksempel om de så behov for å forklare regler om oppmøte eller oppførsel. Andre samtaler ble tatt på norsk. For de elevene som har svært begrensede norskkunnskaper, eller ikke kan norsk i det hele tatt, er det da også begrensede muligheter til å gi tilbakemelding på undervisningen, be om ekstra oppfølging og å stille spørsmål om de står fast. Veiledere og andre kommuneansatte fortalte flere historier om personer som har vært i voksenopplæringen lenge før det fanges opp at de har lærevansker eller store lesevansker. I en historie er det en person som er utviklingshemmet som går på introduksjonsprogrammet i mange år før det fanges opp. Slike utfordringer kunne kanskje i større grad

¹² Vi hadde med oss arabiskspråklig tolk, som oversatte for den delen av klassen som kunne arabisk, men siden det var flere andre språkgrupper representert klassene, måtte samtalene foregå på norsk.

blitt identifisert om utviklingssamtaler mellom elev og lærer ble holdt med tolk fram til de behersker norsk på A2-nivå.

5.6 Muligheter til å praktisere

Mange av de som følger norskundervisning på intro, oppgir at de har få muligheter til å praktisere norsk utenfor undervisningssituasjonen. Språkpraksis skal gi mulighet til å lære norsk gjennom deltakelse i arbeidslivet. Og mange har hatt slik språkpraksis og har opplevd det som en svært positiv ting.

Manal er en av de som opplevde at hun hadde godt utbytte av å ha språkpraksis. Hun er på andre året på intro og tar nå, i tillegg til norsk, engelsk og andre fag hun trenger for å starte på videregående neste år for å lære mer om søm. Men selv om hun følger et undervisningsrettet løp, følte hun at hun hadde utbytte av tre måneder med praksis på en barneskole to dager i uken. I starten var det vanskelig, for barna snakket veldig fort. Men hun fikk være med i håndarbeidsklassene og følte at hun fikk praktisert norsk og lært mye om det norske skolesystemet.

Men langt fra alle opplever at praksis gir mulighet for å praktisere norsk. Soraya fikk praksis i oppvasken på et hotell. Det var ingen nordmenn som jobbet på kjøkkenet, og nesten ingen snakket norsk. Mange forteller at de har fått praksisplasser der de nesten ikke snakker norsk i det hele tatt, enten fordi de er alene på jobb og ikke har kolleger å snakke med, eller fordi de har praksis på typiske migrantarbeidsplasser, hvor ingen andre snakker norsk, og engelsk er arbeidsspråk.

Bransjer som ansetter innvandrere uten fagkompetanse, er ofte bransjer der gode norskferdigheter ikke er nødvendig. Å ha praksis et slikt sted kan gi muligheter for (deltids)jobb i bransjer som faktisk er interessert i å ansette deltakere fra introduksjonsprogrammet uten videre kvalifisering. Som språkpraksis er det imidlertid lite nyttig. Som vi kommer tilbake til i kapitlet om praksis, skiller det ikke alltid mellom hva som er intensjonen med praksisen – at deltakerne skal snakke norsk, eller at de skal få vise seg fram for en arbeidsgiver.

Magdi har en arbeidspraksis ved siden av skolen som har gitt ham deltidsjobb, men ikke gode muligheter til å bli bedre i norsk. Ja, han har lært alle faguttrykkene som er særegne for yrket hans, men etter det har språklæringen stagnert. «Det er få ord du kan snakke med kunder. Det er en sirkel, jeg går rundt meg selv, gjør ikke noe nytt», forklarer Magdi. Han ønsker seg derfor andre arenaer for å praktisere det muntlige språket mer, og særlig ønsker han seg norske venner å snakke med. «Det kommer til å bli en stor sirkel

hvis man praktiserer norsk, ikke bare med de norske [kundene], men venner som snakker norsk», sier Magdi.

Som så mange andre savner Magdi aktiviteter der han kan møte og snakke med nordmenn, helst på sin egen alder. Noe sånt er ikke del av introduksjonsprogrammet. Yasin savner også venner. Han forteller at han har mange venner som ikke er norske, som han kan besøke, men norske venner har han dessverre ikke fått. «Det er et ønske egentlig at jeg har norske venner. Hadde jeg det, tror jeg at jeg hadde lært norsk for lenge siden», sier Yassin. Han synes det er vanskelig å komme i kontakt med folk i byen sin, og han har ikke noe sted hvor han kan møte nye mennesker. «Jeg er litt for gammel for å dra på nattklubb nå», sier han. «Hvordan skal jeg ellers få norske venner, skal jeg banke på døra? Jeg drar på biblioteket noen ganger, men det er lite folk der.» En annen deltaker, en eldre dame, forteller at hun møter norske pensjonister på samtalekafé en dag i uken. Men de møtes bare der, innenfor kaférammene. Hun skulle ønske hun hadde noen norske venner som hun kunne invitere på besøk, både for det sosiale og for å lære språket bedre.

Flere deltakere beskriver samtalene med «vanlige nordmenn» i kirka og på språkkafé som viktige for deres læring. I et klasserom på spor 2, da de ble spurt hvem de snakket norsk med utenom skolen, var det frivillige og religiøse arenaer som ble nevnt: moskeen og kvinnegruppen i kirken. De frivillige er viktige for å skape en arena for å snakke norsk. En deltaker som går jevnlig til språkkafé hos Røde Kors, forteller:

De hjelper til meg på norskundervisning eller å snakke godt norsk. Hvis jeg har oppgave, Røde Kors kan hjelpe til meg. Jeg òg hjelper til Røde Kors frivillig. For eksempel noen gamle folk, kan hjelpe til rydde. Vi hjelper hverandre. Men de fleste hjelper oss, Røde Kors.

Deltakeren forteller at hos Røde Kors er hjelpen gjensidig, men kanskje viktigere for ham enn for de eldre som han kan hjelpe til gjengjeld. Det er der han kan få hjelp hvis han har vanskelige lekser, og med dem kan han øve på å snakke.

6 Samfunnskunnskap

Deltakerne i introduksjonsprogrammet skal ha 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår. Det er i dag krav om bestått prøve i samfunnsfag for å kunne få permanent oppholdstillatelse i Norge. Det er utviklet en læreplan som definerer undervisningens formål, innhold og mål. Opplæringen skal blant annet gi deltakerne kunnskap om Norge og om egne rettigheter, muligheter og plikter i det norske samfunnet. Deltakerne skal også reflektere over og samtale om grunnleggende verdier og utfordringer i det norske samfunnet knyttet til demokrati, likestilling og menneskerettigheter (Forskrift om læreplan for voksne innvandrere, 2012). I praksis varierer det fra kommune til kommune når i programmet undervisningen i samfunnskunnskap tilbys, og på hvilket språk (Djuve et al., 2017).

I våre intervjuer med deltakere på introduksjonsordningen er samfunnskunnskapskurset utvilsomt det tilbudet som får best evaluering fra deltakerne, på tvers av kommuner, landbakgrunn og utdanning. De fleste deltakerne vi har snakket med, synes kurset var både relevant og nyttig, og de opplever å lære mye nytt i løpet av de 50 timene.

I dette kapitlet viser vi at:

- Deltakerne opplever at samfunnskunnskapsundervisningen gir kunnskap som svarer til deres behov for å kjenne til lover og regler, viktige institusjoner og det norske samfunnet før og nå.
- Særlig deltakere med lite norskkunnskaper og mindre forutsetninger for å finne fram til informasjon på egen hånd, opplevde at de gjennom denne undervisningen ble bedre rustet for livet i Norge.
- Fordi informasjonen kurset gir er viktig for deltakerne, er en del også opp-tatt av at det bør tilbys så tidlig som mulig.

6.1 Samfunnskunnskap er en viktig ressurs

Deltakerne vi snakker med, er stort sett fornøyde med undervisningen i samfunnskunnskap, og de fleste mener de lærte mye nyttig. Det er en essensiell kilde til å bli kjent med rettighetene de har i Norge, og til å lære om det nye landet og dets historie samt hvilke normer og regler som gjelder for familielivet. En deltaker forteller:

Det er veldig nyttig, fordi det er mange forskjellige temaer som jeg ikke har forstått før, men etter kurset var det tydelig for meg. Særlig om oppholdstillatelse og rettigheter og historie og sånne ting.

Noen deltakere beskriver at de opplever en stor lettelse når de får samfunnskunnskapsundervisningen og de for første gang forstår sentrale elementer i norsk innvandringsforvaltning og andre ting som angår dem direkte, som kravene til å få oppholdstillatelse.

Når vi spør hva de likte best ved undervisningen i samfunnskunnskap, trekker deltakerne fram ulike ting. Mange forteller at de synes det var spennende å høre om norsk historie. Andre synes det var godt å lære om sine rettigheter og muligheter, for eksempel knyttet til helse eller arbeid, og hvordan forvaltningen fungerer. Andre igjen trekker fram kulturkunnskap som spesielt nyttig for dem. Barneoppdragelse og familieliv er også et tema som både kvinner og menn synes det var viktig å lære om.

Deltakere som har dårligst forutsetninger til å finne fram til informasjon på egen hånd, fordi de har begrensede norskferdigheter og/eller lite utdanning, er særlig positive til undervisningen i samfunnskunnskap. Den utgjør en viktig ressurs for dem som de setter stor pris på. En ung mann med grunnskoleutdanning fra hjemlandet forteller om alt han har lært i undervisningen i samfunnskunnskap som han synes er viktig, tydelig stolt, for nå vet han «masse ting» om Norge. Alt han har lært om, triller ut av ham i uorganisert rekkefølge: Han har lært om skatt, befolkningsmønster, kommunestruktur, kongehuset, Norges selvstendighet og nasjonaldagen, «alle reglene» og maktfordelingen mellom regjeringen, Stortinget og domstolene. Og nå som han forstår det, sier han, skal han ikke glemme det, for det er fantastisk å ha lært så mye viktig.

Andre deltakere, særlig de med høyere utdanning fra hjemlandet som til-egnet seg det norske språket fort, forteller at de allerede hadde funnet fram til mye av informasjonen på egen hånd før de deltok i undervisningen i samfunnskunnskap. De anser således innholdet i kurset som relevant, men undervisningen var ikke så viktig eller nyttig for dem.

Mange deltakere vi har snakket med, får undervisningen på sitt morsmål, men en del velger også å ta undervisningen på norsk eller er fornøyd med at tilbudet de har fått, har vært norskundervisning. Årsaken er todelt. Noen ønsker å bruke undervisningen som en mulighet til å øve mer norsk og utvide vokabularet. Mange sier også at de ser det som en fordel for senere å kunne ta statsborgerskapsprøven, som er på norsk. I noen kommuner møtte vi respondenter som tilhørte mindre språkgrupper, som ikke har fått tilbud om samfunnskunnskap på morsmål. Disse gruppene må gjerne vente til de har tilstrekkelige norskkunnskaper til å ta samfunnsfag på norsk. En deltaker som ikke tilhører noen av de språkgruppene som dominerer blant flyktningene i dag, fortalte at han fremdeles ikke har fått tilbud om samfunnsfag, selv om han snart er ferdig med introduksjonsprogrammet.

6.2 Forbedringsmuligheter

Mer pedagogisk differensiering

Kun et fåtall kommuner tilbyr sporinndelt undervisning i samfunnskunnskap, mens to tredjedeler av kommunene organiserer undervisningen etter språkgrupper (Birkeland et al., 2015: 19). Når kommunene ikke gir samfunnskunnskapsundervisning som er sporinndelt, kan personer som har utdanning fra hjemlandet, oppleve at undervisningen er lite spennende, at det er liten progresjon, og at stoffet er litt enkelt. Noen forteller også at de har lest samfunnskunnskapsboken og tatt eksamen på egen hånd. Disse deltakerne kunne antagelig hatt større utbytte av et mer differensiert tilbud, der de i større grad kan utnytte sin kapasitet til læring.

Noen deltakere uten skolegang synes at undervisningen de mottok, ikke var særlig god. Årsaker som trekkes fram, er at læreren ikke snakket språket deres godt, at undervisningen var for skriftlig basert, og at temaene ikke ble godt nok forklart. Noen opplevde derfor undervisningen som bortkastet tid, selv om innholdet var interessant, fordi de endte opp med å lese seg til kunnskapen på egen hånd ved hjelp av materialet de fikk utdelt. Antagelig har deltakere med liten skolegang også større utbytte av et mer differensiert tilbud og er kanskje mer avhengige av et godt morsmålstilbud for å få et godt læringsutbytte.

Timing

En del deltakere peker på at de gjerne skulle hatt kurset før. «Vi burde tatt samfunnsfag med en gang vi kommer til kommunen – eller på mottaket. Fordi vi trenger denne informasjonen», sier en deltaker. Tidligere forskning har vist at mange kommuner som ikke har tilgang på tospråklige lærere, utsetter samfunnskunnskap til deltakerne har lært nok norsk til å følge undervisningen på lett norsk språk. VOX gjennomførte i 2015 en kartlegging av norsk og samfunnskunnskap som viste at 21 prosent av kommunene tilbød opplæringen mot slutten av opplæringsløpet (Birkeland et al. 2015: 19). 84 prosent av kommuner som ga opplæring i samfunnskunnskap mot slutten av opplæringsløpet, ga dette på norsk / lett norsk, mot 52 prosent av de som ga opplæringen i starten av opplæringsløpet.

Noen deltakere forteller oss historier de har hørt om andre flyktninger som har hatt problemer som kanskje kunne vært unngått om de hadde fått mer kunnskaper tidligere. Dette gjelder særlig områder der norsk lovgivning skiller seg fra hjemlandet, som barn og barnevern, familie og vold, seksuell lavalder og sexkjøpsloven. Disse temaene dekkes i dag av den opplæringen for asylsøkere i norsk kultur og norske verdier som regjeringen Solberg innførte i 2017 og gjorde obligatorisk fra 1. september 2018. Vi har hovedsakelig intervjuet deltakere som ikke har deltatt i slik opplæring på mottak, fordi de allerede var bosatt i en kommune da ordningen med opplæring på asylmottak ble innført. Kanskje vil denne ordningen redusere behovet for slik undervisning tidlig i introduksjonsprogrammet for framtidige deltakere. Samtidig er det mye deltakerne synes er viktig for dem i samfunnskunnskapsundervisningen, som ikke overlapper med læreplanen for norsk kultur og norske verdier. Det er også en del deltakere i introduksjonsprogrammet som aldri har bodd på asylmottak, fordi de har kommet til Norge på grunn av familiegjenforening eller som kvoteflyktninger. Disse er avhengige av at undervisningen tilbys i introduksjonsprogrammet.

7 Praksis

Praksis er et mye brukt tiltak i introduksjonsprogrammet. Kommunene har gjerne egne klasser i norskopplæringen der deltakerne er to eller tre dager i praksis og de andre dagene på skolen. Utformingen og hensikten med praksis kan variere. Én hensikt kan være å gi tilgang til en alternativ arena for å lære og praktisere norsk språk eller for å knekke kulturelle koder i norsk arbeidsliv. Dette omtales gjerne som *språkpraksis*. Praksisplasseringer kan også ha som intensjon å gi yrkesrettet opplæring på en arbeidsplass som kan gi deltakeren nødvendig kunnskap og ferdigheter for å jobbe der eller lignende steder, eller å sørge for at deltakeren kan «få en fot innafor» i det lokale arbeidsmarkedet og en mulighet til å vise seg fram for en potensiell arbeidsgiver, eller til å få et nettverk og en attest som kan styrke framtidige jobbmuligheter. Med en slik innretning snakker vi gjerne om *arbeidspraksis*.

Deltakernes erfaringer viser at praksisplasser kan by på både muligheter og betydelige utfordringer. Suksesshistoriene viser at praksis kan være en nyttig og motiverende arena for språklæring, en viktig mulighet for å bli kjent med yrkeslivet i Norge og en inngang til lønnet deltidsarbeid, som har stor betydning for deltakerne vi har intervjuet. Samtidig er det flere utfordringer.

I dette kapitlet viser vi at:

- Noen praksisplasser som tilbys, gir lavt eller usikkert utbytte, språklig og/eller som kvalifisering for arbeid.
- Færre enn de som ønsker seg praksis, får tilgang på en praksisplass. Deltakere med høy utdanning og rask progresjon er de som ser ut til lettest å skaffe seg praksisplass på egen hånd. For deltakere som har lite utdanning og er mindre selvstendige, men som samtidig kan ha bedre utbytte av mer praktisk rettet læring, kan praksis være vanskelig å få tilgang til.
- Deltakerne som får jobb gjennom praksis, går inn i stillinger som ringevikarer, deltidsansatte uten faste arbeidstimer, små vikariater og andre typer tilknytninger som kan gi mer usikkert grunnlag for livsopphold.

- I noen praksiser blir deltakerne utnyttet som gratis arbeidskraft over lang tid uten at de får mulighet til å praktisere norsk og uten at det fører til at de får tilbud om jobb. I slike tilfeller utgjør praksis et tap av verdifull tid til kvalifisering for deltakerne.

7.1 Mange ønsker seg (mer) praksis

Da vi besøkte kommunene, var vi innom flere norskklasser med introelever og stilte elevene spørsmål i plenum om ulike aspekter av introduksjonsordningen. Et av spørsmålene vi stilte, var om de, om de selv kunne velge, ville valgt å fylle dagene med kun skoleundervisning, kun praksis eller en kombinasjon av de to. Ofte delte klassene seg i tre ganske like grupper: Noen skulle gjerne bare gått på skole, noen skulle gjerne bare hatt praksis, og noen vil gjerne ha en kombinasjon. Men et solid flertall i alle klasser vi besøkte, ønsket seg praksis, enten alene eller i kombinasjon med språkundervisning.

Men langt fra alle som ønsket seg dette, hadde fått mulighet til å prøve seg i praksis. Praksis var spesielt lite utbredt i klasser på lavt språknivå (A1), men også blant de på høyere språknivå (A2 og B1), var det en betydelig andel som ønsket seg praksis, men som ikke hadde fått en slik mulighet. Som oftest hadde flertallet ikke vært i praksis, og det var ofte betydelig frustrasjon blant de som ønsket seg en praksisplass, men som ikke hadde fått det. Når deltakere som ønsker praksis, ikke har et slikt tilbud, er det to årsaker som går igjen: enten at veileder eller lærer ikke anser dem som språklig klare for praksis, eller at det er vanskelig for dem eller kommunen å skaffe praksisplasser.

Deltakernes motivasjon og forventninger

Det er flere ulike grunner til at mange ønsker seg praksis istedenfor eller som supplement til norskundervisningen. For mange framstår praksisen som en kvalifiseringsarena for de som ikke trives på skolebenken. Mange har begrenset erfaring med skolegang fra hjemlandet, og særlig de som begynner å bli litt voksne, synes det er tungt å lære norsk gjennom klasseromsundervisning og synes det er vanskelig å motivere seg for lange dager på skolebenken. De vil lære norsk, men tror de kanskje hadde lært fortere om de kunne vært ute på en norsk arbeidsplass, hvor de hørte norsk rundt seg og måtte snakke norsk for å kommunisere med andre. Mange håper også at praksis kan være en snarvei til jobb.

Adel er i 30-årene, har kun gått grunnskole i hjemlandet og har jobbet siden han var barn. Han forteller at han ikke er så glad i skolen, og han lærer sakte på norskkurs. Han forklarer at det skyldes både at nivået er

litt for høyt for ham, og at han synes det er vanskelig med så lange skoledager. «Det er ikke min greie å sitte stille på skolen i for mange timer», sier han. Han vil gjerne ha en praksisplass, og helst skulle han sluttet i hele introduksjonsprogrammet dersom han bare fikk en jobb.

Adel er et eksempel på deltakere som ønsker seg praksis fordi de synes teoretisk norskundervisning blir for krevende. Men også deltakere som er teoretisk sterke og har høyere utdanning, ønsker seg språkpraksis fordi de opplever at de har for lite utbytte av norskundervisningen, fordi skolen ikke klarer å tilrettelegge for undervisning på deres nivå.

Andre er en av de som drømmer om å komme seg i jobb. I Syria drev han sitt eget firma, og han har høyskoleutdanning fra før, han snakker godt engelsk, men synes det går sent å lære norsk. Han misliker skolen og føler at undervisningen er for enkel, og han blir utrolig rastløs av å kaste bort uke etter uke på tulleundervisning. Han har flere venner som flyktet til USA og Canada, og han forteller:

I USA, når de kommer dit, de begynner å jobbe etter en uke. Der er det ikke slik at de legger seg ned og tar imot penger, og alle ser på dem og tenker at de er late. Når jeg går til NAV og sier at jeg ønsker hjelp til å finne meg en jobb, så sier de bare at du må lære deg mer norsk først. [...] Alle vennene mine i USA og Canada har fått seg jobber og kjøpt seg hus, har kommet i gang med livene sine nå. De hadde det tøft det første året, men nå har de det bra.

Andre føler at dagene kastes bort, og han er bekymret for at han blir stadig mer passiv. Han vil ut i praksis for å kunne fylle dagene med mer meningsfull aktivitet.

Noen håper også at de gjennom en praksisplass skal kunne få norske venner. Mange forteller at de selv etter ett til to år i Norge ikke kjenner noen nordmenn som de kan snakke norsk med når de kommer hjem fra skolen. Men først og fremst ønsker mange deltakere et alternativ til lange og kjedelige skoledager som de føler de har begrenset utbytte av. Dette gjelder både deltakere som sliter med å følge undervisningen, og de som har for få utfordringer på skolen.

Når kommunen ikke klarer å skaffe praksisplasser

I en kommune vi besøkte, hadde arbeidet med å skaffe praksisplasser havarert litt den siste tiden. De som hadde hatt praksis, hadde stort sett skaffet seg den selv. De som ikke var av den utadvendte og mer pågående typen, hadde kun hatt kurs og undervisning hele introperioden.

I kommuner der skolene og veiledere ikke skaffer dem praksisplass, er det gjerne ressurssterke individer som selv går ut til relevante bedrifter og spør om mulighet for praksis. Det kan være vanskelig for de som ikke allerede er gode i norsk. Vi har også møtt deltakere som har skaffet praksisplass selv og opplevd å bli utnyttet av arbeidsgiver, som vi skal komme nærmere inn på senere. Disse erfaringene viser at dersom deltakere skaffer sine egne praksisplasser, er det likevel avgjørende at kommunen følger opp avtalene som inngås, og ivaretar deltakerne.

7.2 Språklæring i praksis

Deltakeres fortellinger om gode praksisplasser underbygger at gode muligheter for å snakke med kollegaer og kunder/brukere er nødvendig for deltakernes opplevelse av et godt læringsutbytte i norsk. Samtidig viser de at like praksisplasser svarer ulikt til deltakernes forventninger og behov.

Walid måtte avbryte universitetsutdanningen i hjemlandet før han flyktet, og ønsker å fortsette studiene i Norge. Han må derfor lære språket godt nok til å bestå prøven på nivå B2, og han vil gjerne lære et vokabular som passer til utdanningsretningen hans. To ganger i løpet av introduksjonsprogrammet har han vært i praksis, først to dager i uken og så én dag i uken. Den første gangen var språkpraksis på en barneskole. Han hadde ingen oppgaver der, bare å snakke med barna og de ansatte. Å snakke med de ansatte var fint, men det skjedde bare iblant, og å snakke med barna var ikke nok, forteller Walid. Språket var ikke akkurat relevant for et universitetsstudium, Walid er ikke spesielt glad i barn, og han kjedet seg. Han spurte om å få bytte praksisplass og fikk ny praksis i en nyåpnet butikk som knapt nok hadde kunder. «Da satt jeg bare der og ventet på at noen skulle komme. Jeg snakket ikke med noen», forteller Walid. Ingen lærer eller veileder kom på besøk mens han var i praksis, og ofte kom ikke engang sjefen innom.

Walids historie om butikkpraksisen er ikke unik. Flere deltakere forteller om språkpraksis hvor de bare jobbet og ikke hadde noen å snakke med. Rambølls

analyse (Rambøll, 2011; Rambøll, 2009) har tidligere pekt på at språk- og arbeidspraksis kan fungere godt, men at det forutsetter at deltakerne ikke kommer i en arbeidssituasjon der oppgavene er rutinemessige og i liten grad omfatter samarbeid eller samtale med kunder og kollegaer. En deltaker i en annen kommune beskriver sin språkpraksis som et sted hvor de «brakte ham som en maskin». Flere har også vært i praksis i bedrifter eller avdelinger hvor arbeidsspråket er engelsk, tyrkisk eller andre språk. Åpenbart gir ikke slike praksisplasser et godt læringsutbytte i norsk. Men Walid er også lite fornøyd med praksisplass på skole. Dette er en praksisplass andre deltakere har vært langt mer fornøyde med.

Julia følger et undervisningsløp for å starte på videregående skole til høsten. Hun følger norskundervisning på morgenen, og om ettermiddagen får hun undervisning i matte, naturfag og andre fag hun trenger for å begynne på videregående. I fjor hadde hun en språkpraksisplass hun var veldig fornøyd med, på skolefritidsordningen på en skole i nabolaget. Hun fikk snakket mye norsk, både med barna og de andre ansatte, og lærte mye om både norsk skolesystem og arbeidsliv.

I samme type praksis som Walid syntes ga et lavt og lite relevant læringsutbytte, syntes altså Julia at hun lærte relevante og nyttige ting. Deres ulike responser knytter an til hvilke mål de er orientert mot, og hva de savner i introduksjonsprogrammet for at de skal nå målene sine. Mens Julia har fått det tilbudet hun trenger for å arbeide mot målet om å begynne på videregående skole – norskkurs, forberedelse til VGS-fagene og muntlig praksis på skolefritidsordningen – savner Walid et tilbud som gjør hans mål oppnåelig, nemlig å fullføre universitetsutdanningen. Han opplevde ikke praksisen på barneskole som et nyttig steg på veien han ønsket å gå. Det understreker at praksis, som norskopplæring og andre tilbud, må være tilpasset individuelle mål og behov for å oppleves som relevant og motiverende.

I intervjuene fant vi også eksempler på at deltakere har fått praksisplasser som er både yrkesrelevante og gode arenaer for språklæring. Anwar forteller at veileder fant en praksisplass for ham i en liten butikk der han kunne gjøre samme type arbeid han hadde gjort i hjemlandet, småreparasjoner. Det var mange ungdommer som jobbet der, og Anwar syntes det var nyttig å snakke med dem, fordi det gjorde at han lærte den lokale dialekten, som han ikke kunne lære på skolen. Samtidig kunne han hjelpe dem med arbeidsoppgavene, ettersom det var yrket hans. «Men de var mer nyttige for meg enn jeg var for dem», mener Anwar, for han kan ikke se for seg en bedre mulighet til å lære å snakke det muntlige språket som folket i byen hans bruker.

Lavt språknivå hindrer noen deltakere – fordi oppfølging mangler?

I kommunene vi besøkte, rådet ulike holdninger til hvilket språknivå deltakerne burde være på før de fikk et tilbud om praksisplass. I grove trekk var de fleste enige om at deltakere burde ha norskkunnskaper på nivå A2 for å ha utbytte av praksis. Noen deltakere med lavere norskkunnskaper fikk likevel tilbudet før, mens en veileder fortalte oss at hun «venter så lenge som mulig». Deltakerne selv fortalte om ulike erfaringer med det å gå ut i praksis med lave norskkunnskaper. En årsak, som vi skal se nærmere på her, kan være at praksis framstår som et ganske likt tilbud for deltakerne våre der de lærer norsk fra kollegaer og med egeninnsats, mens deres forutsetninger for selvstendig språklæring kan være svært ulike.

Rami er en ung mann med fagbrev fra hjemlandet. Han forteller at etter bare seks måneder med norskkurs begynte han i praksis ved siden av skolen to dager i uken. Han kjenner byen sin ut og inn og har etter hvert fått et stort nettverk av norske venner som også er tilflyttere. Praksisplassen ordnet han selv, og læringskurven var bratt. Han sier selv at han ikke snakket norsk da han gikk ut i praksis. Selv om han ikke kunne språket da han begynte, måtte han lære fort, for på praksisplassen var både kollegaene og kundene norske. – *Og jeg må prate med gjester, derfor lærte jeg litt fort norsk*, forteller Rami.

Det gikk fint, han fikk opplæring og plukket opp språket raskt. At han mestret utfordringen, underbygges av at han fikk deltidsjobb samme sted etter at praksisperioden var ferdig. Rami er positiv til erfaringen, for ham var praksis en kilde til både språklæring og jobb.

Salma har også vært i praksis to dager i uken i seks måneder ved siden av norskundervisningen. I introduksjonsprogrammet har hun først måttet lære alfabetet, og nå er hun på språknivå A1 i norsk. Hun har kun grunnskoleutdanning fra hjemlandet og fikk praksis ved et bakeri, som passer godt med målet hennes: å bli kokk. «Jeg synes det var veldig vanskelig for meg å være der», sier Salma, selv om hun lærte litt. Hun forteller at kollegaene hennes kunne rette på henne når hun sa noe feil, og at hun gikk rundt med skrivebok og penn og prøvde å skrive ned det som var riktig å si, men hun hadde ikke et godt nok grep om språket til å få snakket mye. Hun ønsket seg tilbake til skolen. «Jeg sa at jeg må lære norsk ordentlig og kan komme tilbake til praksis. De tror at hvis jeg snakker noen ord, så kan jeg bra norsk, men jeg vet at jeg ikke kan det», sier hun.

I Salmas forklaring på hvorfor det var vanskelig for henne å lære norsk i praksis, framhever hun sitt eget språknivå, at hun kunne for lite. Det er en indidorientert forklaring som legger vekt på deltakerens forutsetninger. Hvis vi ser på møtet mellom Rami og Salmas ulike forutsetninger, og det tilbudet praksis utgjorde for dem, kommer en annen forklaring til syne.

Hverken Rami eller Salma forteller om oppfølging fra norsklærerne mens de har vært i praksis: De beskriver tvert imot strategier for læring på egen hånd. Salma er en typisk spor 1-deltaker som har lite skolebakgrunn og trenger mer tid for å lære, mens Rami er en typisk spor 3-deltaker med god utdanning som er flink til å lære selvstendig og har rask progresjon. At Rami klarer seg godt med å lære på egen hånd i praksis, stemmer med tidligere erfaringer med spor 3-deltakere i praksis dokumentert av VOX (Gregersen & Sletten, 2015: 6). Salmas ønske om mer tid og hjelp til språklæringen stemmer overens med tidligere erfaringer med spor 1-deltakere i praksis (Gregersen & Sletten, 2015). At Salma syntes det var vanskeligere å lære norsk i praksis enn Rami, kan handle om at de faktisk startet på ulike språknivåer (vi vet ikke hvor godt de snakket norsk da de begynte), men det kan også handle om at de har ulike forutsetninger for å mestre språklæring på egen hånd, mens praksistilbudet de fikk, ikke tok hensyn til det. VOX anbefaler tett oppfølging av deltakere på spor 1, og også oppfølging av deltakere på spor 2, for at praksis skal gi et godt utbytte for deltakere med lavere forutsetninger for selvstendig språklæring. I våre feltarbeid har vi ikke funnet noe som tyder på at deltakere på spor 1 og 2 faktisk får en annen type oppfølging i praksis enn deltakere på spor 3.

7.3 En fot innenfor arbeidsmarkedet

Det er fire typer fortellinger som går igjen i vårt materiale, som sier noe om når og på hvilken måte praksis gir deltakere nyttig yrkesrettet opplæring, «en fot innafor» på en arbeidsplass eller andre ressurser som styrker deres jobbmuligheter. Det er deltakere som har lyktes med å komme inn i det ufaglærte arbeidslivet, og deltakere som får til å bruke praksis som et virkemiddel for videre kvalifisering. Og det er deltakere som opplever at deres arbeidsinnsats kun var god nok når den var gratis.

Inn i det ufaglærte arbeidsmarkedet

Mange deltakere ønsker en fot innenfor det ufaglærte arbeidsmarkedet: ikke bare de som vil ha en jobb uten å måtte ta mer utdanning, men også de som trenger en deltidsjobb mens de studerer videre eller lærer seg bedre norsk.

Noen søker inntektsgivende jobber med en gang, men mange ser på praksis som en portåpner til dette arbeidslivet fordi det gir arbeidsgivere mulighet til å prøve dem ut i en potensiell jobb. Og for noen åpner faktisk porten til arbeidslivet seg i praksis – i hvert fall porten til en liten deltidsstilling.

Hani har vært to ganger i praksis i håp om å få en deltidsjobb. Den første gangen fikk han beskjed av sjefen om at de ikke kunne ansette flere, men nå har han fått deltidsjobb på restauranten der han var i sin andre praksis. Nå jobber han to eller tre dager i uken, kanskje to og en halv time den ene dagen, kanskje seks timer neste dag. Det er uforutsigbart, men det er en inntekt Hani trenger, siden han ønsker å søke permanent opphold og spare penger til å starte sin egen bedrift.

Langt fra alle får jobb der de er i praksis, eller som følge av praksisen sin. Mange arbeidsgivere har ikke økonomi til å ansette flere, eller de tar inn deltakere i praksis som ikke kvalifiserer for ansettelse på grunn av språkkrav eller krav til faglig kompetanse. Dette underbygger tidligere forskningsfunn (for eksempel Sandbæk & Djuve 2012) som viser at dersom arbeidspraksis skal gi muligheter for ansettelse, bør kommunen sørge for å koble programdeltakere og arbeidsgivere som er interessert i og villige til å gi dem en jobb.

Deltakerne som forteller oss at de har fått en jobb etter å ha vært i praksis, har uten unntak fått en deltidsjobb¹⁵. Noen er ringevikar, noen jobber ulike timer fra uke til uke på en deltidskontrakt, noen har et vikariat, og noen har en fast stilling. De har til felles at de ikke kan leve av inntekten fra disse jobbene alene, og noen har flere slike jobber ved siden av hverandre fordi inntekten er så lav. Som et tillegg til introduksjonsstønad eller et studiestipend utgjør pengene likevel en stor forskjell. Særlig viktig er det ofte for deltakerne at det gjør dem kvalifisert til å søke om permanent opphold.

Sandbæk og Djuve (2012) undersøkte i en kvalitativ studie hvilke grep som bidro til at to AMO-kurs med praksis (ett kafé- og kantinekurs og ett pleie- og omsorgskurs) fikk innvandrere over i jobb. De fant at det å koble deltakere med arbeidsgivere som ønsker å bruke praksisordningen til å rekruttere ny arbeidskraft, framstod som et av de viktigste grepene for at praksis skulle øke deltakernes mulighet for jobb. De fleste deltakerne som fikk jobb etter AMO-kurset, fikk det hos arbeidsgiveren de hadde praksis hos, eller gjennom dennes nettverk. Arbeidsgiverne som ble intervjuet, var mindre opptatt av hva deltakerne hadde lært på kurs før praksis, enn hvor fort de lærte i praksis hos

¹⁵ Det betyr ikke at ingen introdeltakere får fulle stillinger, bare at vi ikke har møtt noen på våre kommunebesøk. Dersom en deltaker har fått en fulltidsstilling, vil hun sannsynligvis avslutte introduksjonsprogrammet tidlig, og det kan forklare at vi ikke har møtt noen som har fått en slik kontrakt.

dem. Forskerne kunne ikke fastslå at opplæringen ga generelt bedre jobbmuligheter, men fant støtte for hypotesen om at «å få en fot innenfor» bidro til jobbmuligheter.

Rapporten til Sandbæk og Djuve problematiserer også hvilke former for ansettelse slike praksistiltak fører til. NAVs rapporteringer på de to tiltakene som ble undersøkt, viste 50 prosent overgang til arbeid (Sandbæk & Djuve 2012: 32). Blant de som fikk jobb, var det imidlertid få som fikk faste stillinger. Mange fikk kun tilbud om deltidsstillinger eller ringevikariater. Særlig i pleie og omsorg opplevde arbeidsgiverne utfordringer ved å tilby kontrakter til ufaglærte.

Praksis som et karrieresteg

Hamzah jobbet som lærer i hjemlandet og ønsker å gjenoppta yrket i Norge. Han begynte å lære seg norsk allerede på asylmottaket. Da han startet i introduksjonsprogrammet, var han nesten på nivå B1 og sulten på å lære språket slik det faktisk snakkes på en arbeidsplass, ikke bare på skolebenken.

«Det språket vi lærer på skolen, er helt annerledes enn det vi hører på gata eller skolen. Uttale, bokstavene, hvordan de fungerer, hele setningsstrukturen er litt forskjellig. Og lærerne på skolen tar hensyn til at vi er utlendinger. De vet at de må snakke saktere, tydelig, ha alt på plass. Men de som går i gata eller på skolen, tar ikke hensyn til det», forklarer Hamzah. Hvis han skulle fortsette å jobbe som lærer, måtte han beherske dette språket, arbeidsspråket. Og han måtte lære de skrevne og uskrevne reglene i norsk arbeidsliv.

«Det er helt annerledes enn det som var i Syria. Vi må vite hvordan det fungerer her. Arbeidsmiljølover, hva er relasjonen mellom ansatte og leder, hva er relasjonen mellom lærere og studenter», sier Hamzah. Han ville derfor gjerne ut i praksis, men fikk ikke hjelp hos veilederen sin. Hun rådet ham til å gjøre ferdig introduksjonsprogrammet og så søke en ufaglært jobb, forteller Hamzah. Hvorfor skulle han det, når han hadde en god utdanning, relevant erfaring og stor arbeidskapasitet? Hamzah gikk selv ut og fant seg en praksisplass på en videregående skole ved siden av norskundervisningen. Plutselig, mens han var i praksis, åpnet det seg en mulighet for en liten deltidsstilling på skolen, og avdelingsleder så at Hamzah var en god kandidat til jobben. Hamzah fikk altså en fot innenfor. Han understreker at det er en liten stilling, men en god mulighet.

«Hadde jeg ikke vært der på skolen i praksis, så hadde jeg ikke fått den jobben», tror Hamzah.

Flere deltakere har som Hamzah en plan for hvordan de kan gjenoppta sitt tidligere yrke i Norge. For dem er praksis en mulighet til å bli kjent med likheter og forskjeller i akkurat det arbeidsmarkedet de orienterer seg mot, å måle seg mot forventningene og bli vurdert av en potensiell arbeidsgiver. Hamzah vet at han også bør ta PPU og engelsk for å få en lærerjobb i Norge, han trenger formell kvalifisering. Men praksis gir også, som han påpeker, en viktig uformell opplæring og ikke minst muligheter for å vise seg fram for en potensiell arbeidsgiver. Det framhever flere av de utdannede og ambisiøse deltakerne som viktig, også de som ikke fikk jobb etter praksisen sin.

Hamzah opplever at veileder ikke støtter hans planer om å kvalifisere seg til å få en lærerjobb i Norge, men klarer å manøvrere mot målet sitt på egen hånd, blant annet ved å skaffe sin egen praksisplass. Som vi også har vist i kapitlet om veiledning, er det flere deltakere som opplever at veiledere forsøker å styre dem mot det ufaglærte arbeidslivet, selv om de ønsker og mener de kan kvalifisere for tryggere jobber som krever formell kompetanse. En arbeidspraksis kan gi deltakere med høye ambisjoner både realitetsorientering og bekreftelse på at målet deres likevel er oppnåelig. Og ikke minst kan en konkret arbeidsmulighet, deltidsjobb, være, som vi skal komme nærmere inn på, betydningsfull for å kunne studere videre.

«Det er godt nok når det er gratis»

Flere deltakere forteller om egne og andres erfaringer med arbeidsgivere som gir dem tillit og ansvar i praksis, men som etterpå ikke vil gi en betalt jobb. En servitør i språkpraksis fikk ansvar for en hel etasje i restauranten alene når sjefen var borte, men fikk ikke videre jobb fordi hun «måtte bli bedre i norsk». En bakte bagetter alene i tre måneder i språkpraksis mens den ansatte bagettbakeren var på ferie i Asia, men han fikk ikke jobb, for bagettbakeren kom hjem og tok tilbake arbeidsoppgavene. «Det er godt nok når det er gratis, men ikke nok til å betale for», som en deltaker sier. Det er mange fortellinger om praksiser som gir høye forventninger, men et svært usikkert utbytte. Det er vanskelig å si både for deltakerne og for oss hvorvidt en praksiserfaring på CV-en styrker deres muligheter for jobb hos andre arbeidsgivere.

Disse fortellingene virker ikke demotiverende bare på de som har erfart dem selv, men også andre deltakere uttrykker at de har blitt skeptiske til

hvorvidt praksis er nyttig for dem når de har hørt slike historier. «Jeg ble fortalt av mange deltakere at praksisen er unødig tungvint. Og NAV sender deltakere dit for å jobbe uten garanti for at de skal få jobb i framtiden», forteller en deltaker. Mange deltakere etterlyser tettere oppfølging fra deres veiledere i tro på at kommunen har større mulighet til å stille krav til praksistilbydere og sørge for redelige, forutsigbare rammer for praksis enn deltakerne kan på egen hånd.

7.4 Fortellinger om utnyttelse i praksis

Deltakerne vi har intervjuet, vil aller helst ha en betalt jobb. De fleste er innforstått med at introduksjonsprogrammet også kan tilby dem praksisplasser der de får arbeidstrening og språktrening, og lærer hvordan det norske arbeidslivet fungerer, uten at de nødvendigvis blir ansatt etterpå. Noen kan som sagt bli skuffet dersom de gjør en god innsats i praksis og jobbtilbudet uteblir. Men deltakere forteller ikke om slike erfaringer som utnyttelse dersom det var en tydelig uttalt intensjon med praksisen at de kun skulle ha språktrening, og den ga et læringsutbytte.

Samtidig er det flere deltakere som forteller om praksisplasser på arbeidsteder som er både utnyttende og lite kvalifiserende. Det er to typer fortellinger vi har hørt som vi ser på som fortellinger om utnyttelse, ikke bare skuffelse. I den ene er fravær av læring kombinert med en opplevelse av tvang, og i den andre har falske løfter om ansettelse gjort at deltakere føler seg lurte til å kaste bort tiden sin. Vi presenterer begge nedenfor.

Fra deltakernes perspektiv har slik utnyttelse alvorlige personlige konsekvenser: Det stjeler mye og verdifull tid fra deres løp i introduksjonsprogrammet, og erfaringen utgjør en alvorlig trussel mot deltakerens motivasjon. I et samfunnsperspektiv er utnyttelse av introdeltakere som gratis arbeidskraft, uten at praksisen øker deres muligheter for å få en jobb, med på å undergrave arbeidsmulighetene både for dem selv og for andre jobbsøkere, særlig ufaglærte.

«Tvunget» av veileder

Zeinab forteller at hun har en søster som går et arbeidsrettet løp i introduksjonsprogrammet. Søsteren har ikke ambisjoner om å ta videre utdanning, men vil gjerne lære seg bra norsk slik at hun kan finne en skikkelig jobb. Hun ble satt på praksis i et restaurantkjøkken. Når hun var på jobb, snakket hun ikke norsk med noen. «I hotell- og restau-

rantbransjen er det ikke noen som snakker norsk, det er bare utlendinger som jobber på kjøkkenet, og alle snakker engelsk», forteller hun. Etter tre måneder ønsket hun ikke å fortsette, men veilederen hennes insisterte på å forlenge kontrakten. Etter seks måneder ble kontrakten forlenget enda en gang. «Så søsteren min har jobbet ni måneder på et restaurantkjøkken, for introlønn. Uten å snakke norsk», forteller Zeinab. Hun har forsøkt å klage, men har ikke fått gehør for det.

I fortellingen ovenfor framstår det som åpenbart at arbeidsgiver har tjent på å ha en introdeltaker som gratis arbeidskraft i ni måneder, mens introdeltakeren selv ikke opplever at det har styrket hennes språkferdigheter eller arbeidsmuligheter. Veilederen som synes hun skal fortsette, har også mulighet til å gi henne trekk i introduksjonsstøtten dersom hun ikke deltar i tilbudene hun får i introduksjonsprogrammet. Som vi har beskrevet i kapittel 5, viser deltakernes erfaringer at veiledere kan ha stor makt over deltakerne og deres opplevelse av valgfrihet i introduksjonsprogrammet. Vi vet ikke hva som faktisk har skjedd i møtene mellom deltaker, veileder og arbeidsgiver, men fortellingen viser at deltakere iblant opplever å ha så lite makt over sitt introduksjonsprogram at de lar seg utnytte som gratis arbeidskraft til andres fortjeneste.

Historier om folk som jobber i praksis uten å få mulighet til å snakke norsk, er det mange flere av. Det er når deltakere ikke har kunnet avbryte praksisen eller gått tilbake til ordinær norskundervisning etter at den første kontrakten var fullført, at opplevelsen av utnytting oppstår.

Lurt av arbeidsgiver

Den andre typen fortellinger vi har hørt, handler om brutte løfter. Det er praksishistorier der arbeidsgiver lovet deltakeren, ved oppstart eller underveis, at de skulle få en arbeidskontrakt til slutt, men hvor arbeidsgiver etter lange praksisperioder til slutt fant en unnskyldning for å ikke tilby noen kontrakt likevel.

Magdi forteller at han har hatt et yrkesrettet løp med kombinert norskundervisning og praksis fra første dag i introduksjonsprogrammet. Han jobbet som skredder i hjemlandet og fant selv en praksisplass som skredder på et lokalt kjøpesenter. Arbeidsgiveren lovet at dersom han gjorde seks måneders praksis, skulle han få jobb etterpå. «Etter seks måneder sa han at du må gjøre tre måneder til. Jeg gjorde det

også», forteller Magdi. Etter ni måneder ba Magdi om at arbeidsgiveren skulle ansette ham. Fortsatt lovet arbeidsgiveren ham jobb, men samtidig begynte han å finne feil ved Magdi som arbeidstager. Dersom han kom to minutter for sent, påpekte arbeidsgiver at sånt går ikke hvis du vil ha jobb i Norge. Likevel ba ham Magdi jobbe ekstra når det var mye å gjøre. «Jeg sa ja, fordi jeg vil gjøre alt for å få jobb», forteller Magdi. Samtidig innså han at arbeidsgiver bare halte ut praksisperioden og ikke kom til å ansette ham. Til slutt hadde Magdi rett og slett erstattet sjefens arbeidsinnsats: Når Magdi kom på jobb, kunne sjefen gå hjem eller ta ferie og etterlate butikken i Magdis hender. Men hvis han jobbet selv, trengte ikke sjefen Magdi. Etter ni måneder ga han opp, nedbrutt og motivasjonsløs. Han sluttet i praksis og sluttet å gå på skolen. Han fikk problemer med NAV, som mente at praksis var hans beste vei til jobb. Heldigvis hadde han en lærer som skjønnte hva som hadde skjedd, og som ringte ham hver dag til han til slutt kom tilbake til norskundervisningen.

Magdis historie viser at arbeidsgiver utnyttet ordningen for å bruke ham som gratis arbeidskraft og ikke holdt løftet om å tilby ham jobb ved praksisslutt. Magdi etterlyser at rådgiveren hans var mer involvert i praksisordningen fra starten. Han tror det kunne ha hjulpet ham til å unngå å «miste masse tid» i praksisen, som han sier det. «Jeg trenger at hun spør: Hva gjør dere, når skal du gi ham jobb?» mener Magdi.

8 Arbeid og utdanning

Deltakere i introduksjonsprogrammet har mulighet til å gå inn i lønnet arbeid underveis i programmet, og de kan ha rett til opplæring i grunnskole eller videregående skole. For noen kan tilgang på inntekter fra en deltidsjobb være viktig for at de skal kunne gå inn i langt utdanningsløp, som kan kvalifisere dem til andre deler av arbeidsmarkedet enn det ufaglærte. Samtidig kan det oppstå motsetninger mellom den langsiktige innsatsen som kreves for å få en formell kvalifisering for det norske arbeidslivet, og kortsiktige mål om inntekt, som nye inntektskrav knyttet til kravene for permanent oppholdstillatelse ser ut til å forsterke.

I dette kapitlet viser vi at:

- Langt fra alle diskuterer muligheter for formell kvalifisering med veilederen sin, og ikke alle er klar over at de har rett og mulighet til å ta grunnskole, videregående opplæring eller høyere utdanning.
- Det kan ta tid før deltakerne orienterer seg mot utdanningsmulighetene, og noen retter først blikket mot skolebenken etter å ha prøvd ut det ufaglærte arbeidsmarkedet.
- Noen deltakere har et ønske om å komme raskt i arbeid underveis i introduksjonsprogrammet som er sterkt drevet av inntektskravet myndighetene stiller for å få permanent oppholdstillatelse. Å få permanent oppholdstillatelse handler for deltakerne om å dekke et fundamentalt behov for trygghet, og kan derfor gjøre at noen bruker tiden i introduksjonsprogrammet til å oppnå dette gjennom en deltidsjobb i det ufaglærte markedet, framfor å arbeide mot et mer langsiktig mål om å bedre sin kvalifisering for yrkeslivet.

8.1 Noen vet ikke at de har rett til grunnskole og videregående opplæring

Tilgang til grunnskole og utvidet rett til videregående opplæring for flyktninger som ikke får godkjent utdanningen sin fra hjemlandet, gjør det mulig for deltakere i introduksjonsprogrammet å komme inn på et løp som til slutt kan gi dem formell kvalifisering for norsk yrkesliv. Vi har snakket med flere som synes det er vanskelig å finne ut av hvilke kvalifiseringsmuligheter de har, på egen hånd. Ashraf er den eneste vi snakket med, som klarte å orientere seg i dette på egen hånd, men også han hadde gått glipp av essensiell informasjon – at det var mulig å beholde introduksjonsstøtten mens man går på videregående.

Ashraf hadde høyere teknisk utdanning fra hjemlandet og lærte seg norsk på B1-nivå mens han bodde på mottak. Selv om han kun har gått noen måneder på introduksjonsprogrammet når vi møter han, snakker han flytende norsk på lokal dialekt. Han forteller at han ikke har fått godkjent utdanningen fra hjemlandet, og at planen som han har utarbeidet sammen med veileder, er at han skal gå på norskkurs og prøve å få en praksisplass ved siden av. Han er imidlertid ikke fornøyd med dette selv, så han har googlet seg fram til en skole som tilbyr yrkesopplæring for voksne, og kontaktet dem for å høre om han kan ta utdanning som elektriker hos dem. Han har fått beskjed om at han kan hoppe over første året og gå rett til andre året på grunn av utdanningen han har fra hjemlandet. Veien til formalisering av kompetanse er med andre ord kort og burde være mulig å gjennomføre i løpet av introduksjonsperioden. Ashraf er imidlertid ikke klar over at han kan ta videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet. Når vi snakker med ham, har han tenkt å slutte på intro og finansiere utdanningen sin ved å jobbe ved siden av. Konen hans er under 25 år og får derfor ikke full støtte, og de har to barn, så han er redd økonomien kan bli ganske stram, ikke minst fordi han ikke kan flytte til kommunen der skolen ligger, uten at konen mister introduksjonsstøtten, og han får derfor nesten en times reisevei hver vei. Men han håper han kan klare det.

Siden Ashraf hadde lært seg godt norsk, og hadde gode datakunnskaper og en del gode norske venner, klarte han å finne fram til et relevant skoletilbud. Men når vi spør han om han ikke har diskutert hvilke muligheter han har for kvalifisering, med veilederen sin, så ser han spørrende på oss. Det har tyde-

ligvis ikke falt han inn at han kan diskutere slikt med henne. Han tror at introduksjonstilbudet kun består av norsk og praksisplasser. Dersom han ikke hadde hatt det samme pågangsmotet, eller ikke hadde lært norsk like raskt, er det sannsynlig at han ville slått seg til ro med et introduksjonstilbud som ikke har høyere ambisjoner enn å kvalifisere til ufaglært arbeid.

Som Ashraf er det mange som ikke får utdanningen sin fra hjemlandet godkjent i Norge. Noen av dem søker seg til videregående opplæring for å få en formalisering av kompetansen sin, enten de orienterer seg mot yrkesfag, eller sikter mot høyere utdanning. Men det er også en del som ikke får utdanningen sin godkjent, som tror at dette innebærer at de må jobbe i det ufaglærte arbeidsmarkedet i Norge. I likhet med Ashraf kjenner de ikke til støttemuligheten som finnes for å kunne stå i et slik utdanningsløp, og samtidig forsørge familien.

8.2 Formell kvalifisering også for de som ikke har utdanning fra før

Flere deltakere, som ikke har hatt muligheten til å studere i hjemlandet, ønsker å bruke anledningen til dette i Norge, men valget av studieretning og videre karriere er ikke nødvendigvis klart formulert når de starter i introduksjonsprogrammet.

Haneen er i 30-årene og vil gjerne starte med grunnskole for å kunne fortsette og få utdanning her i Norge. I hjemlandet kunne hun ikke fortsette på skole, men nå har hun tid og lyst selv om hun har mye å gjøre med å ta seg av familien. I samtale med saksbehandleren om sin individuelle plan for introduksjonsprogrammet ble hun fortalt at hun har rett til å gå grunnskole og videregående. Drømmen er å utdanne seg innen ernæring, et felt hun er svært opptatt av.

En annen deltaker forteller at han gjerne vil gå grunnskole og så videregående fordi «man trenger å lære litt», men hvor det skal ta ham til slutt, er han mindre tydelig på. Kanskje vil han åpne sin egen butikk, eller kanskje drømmejobben dukker opp når han bare har blitt litt bedre i norsk. Å begynne på et utdanningsløp er ikke det samme som å binde seg til en karriereplan.

Også godt voksne flyktninger, inkludert flyktninger som egentlig er utdannet fra før, orienterer seg mot disse utdanningsmulighetene, men noen gjør det først etter at de har prøvd seg i arbeidsmarkedet gjennom praksis eller deltidsjobber. En deltaker forteller at han bestemte seg for å ta en ny utdanning i

Norge, fordi han så med egne øyne at uten fagbrev hadde han få muligheter til en komfortabel jobb, men med fagbrev eller videre utdanning har man flere muligheter.

Mona er i 40-årene og forteller at hun har fullført videregående skole i sitt hjemland, men hun kan ikke få tak i papirene som bekrefter det. Først tenkte hun at hun bare skulle finne seg en jobb, men nå har hun prøvd å lappe sammen deltidsstillinger til et levebrød og innsett at det er bedre for henne å ta et fagbrev i helsefag. Hun har fått et tilpasset løp der hun kun trenger å gå ett år grunnskole for å få opptak på yrkesfag. Nå skulle hun ønske at hun hadde bestemt seg for dette løpet før. Hun har allerede gått to år i introduksjonsprogrammet, og det andre året synes hun nå at var bortkastet. «Men det var min skyld, på grunn av at jeg tenkte først at jeg skal bare fortsette på jobb, ikke studere mer», sier Mona.

For de yngre deltakerne i introduksjonsprogrammet er tilgang til grunnskole og videregående som fysisk tilbys ved en ordinær videregående skole for norske elever, en god mulighet til å komme inn i et miljø med norske jevnaldrende og i undervisning som er mer tilpasset unge menneskers progresjon. De som har fått tilbud om dette er godt fornøyde med det.

8.3 Inntekt muliggjør kvalifiseringsløp

Flere deltakere vi har intervjuet, får gå over til grunnskole eller videregående skole mens de fortsatt er i introduksjonsprogrammet, slik regelverket tillater, hvilket betyr at de kan begynne på et formelt kvalifiseringsløp mens de ennå mottar introduksjonsstønad. Noen får også utvidet introduksjonsprogrammet sitt til tre år, for eksempel så de kan gjøre ferdig grunnskolen med introduksjonsstønad og så søke flyktningsstipend for å gå videregående skole. Det å ha tilgang til en fast inntekt under utdanning gjør det til et tryggere løp å begynne på i deltakernes øyne.

Flere deltakere forteller oss at de tenker å søke flyktningsstipend fra Lånekassen for å ha inntekt mens de går videre til videregående opplæring eller høyere utdanning etter introduksjonsprogrammet. Stipendet er forutsigbar inntekt, men lite å leve på. Flere forteller at dersom de reelt skal ha råd til å fortsette i et utdanningsløp etter at de mister rett til introduksjonsstønad, må de ha en deltidsjobb ved siden av studiet. Anwar har studert data ett år i hjemlandet og vurderer å ta en ingeniørutdanning i Norge. Veilederen hans har rådet ham til å holde på deltidsjobben hvis han skal studere. «For du vet at når du studerer, får du bare 7000 kroner i måneden, men husleien er 7500, sant, så hva skal jeg gjøre? Det er kjempebra at man studerer, men vi skal se om jeg kan det», sier Anwar. Han er usikker på om økonomien går opp med flyktningsstipend som hovedinntektskilde.

Dette er en reell bekymring som flere deltakere deler: Hva skjer når introduksjonsprogrammet tar slutt og de fortsatt ikke er ferdig kvalifisert til det norske arbeidslivet? For de som har klart å skaffe seg en deltidsjobb, kan dette være noe som styrker troen på planen om å fullføre en utdanning, men samtidig er deltidsjobbene deltakerne får seg, ofte lite forutsigbare. Gjennomgående er de for små til å leve av.

Hisham har en lærerutdanning fra hjemlandet, men trenger å ta PPU og engelsk for å jobbe som lærer i Norge, og for å ta PPU må han bestå norskprøven på nivå B2. «Det er det kortsiktige målet. Men det langsiktige målet er å ta PhD, det er mitt livs ønske», forteller Hisham. Han har en mastergrad i fysikk, men PhD-planen krever også norsk og engelsk. Engelsk tar han på kveldskurs ved en videregående skole. De to årene hans i introduksjonsprogrammet har gått ut. Han har en deltidsjobb, men det er ikke nok for ham og familien å leve på. For å kunne fortsette å kvalifisere seg har han selv søkt om og fått innvilget plass på kvalifiseringsprogrammet (KVP) hos NAV, selv om veilederen hans sa at han ikke var i målgruppen for tiltaket. Hisham understreker at det var viktig for ham å få denne plassen, fordi KVP gjør at han fortsatt har inntektssikring og kan fortsette på norskundervisningen.

For noen deltakere er det ikke tiden som går ut, men misforståelser eller mangel på tilbud som gjør at de ikke bruker tiden med inntektssikring i introduksjonsprogrammet til å gå et utdanningsløp. Noen deltakere forteller at de har oppfattet at de måtte slutte i introduksjonsprogrammet for å ta videregående opplæring, og de har dermed ikke tilgang til introduksjonsstønaden lenger. Noen forteller at de utsetter å begynne på videregående eller ta studieforberedende fag fordi de tror at de da mister introduksjonsstønaden.

8.4 Krav til permanent opphold påvirker deltakerne

Mange av de vi snakket med, drives av en indre motivasjon for å skaffe seg en jobb. Men mange forteller også om en tydelig ytre motivasjon: Kravene om å kunne søke om permanent oppholdstillatelse gjør at noen flyktninger har hastverk med å få en jobb. De vil helst mulig ut i praksis i håp om å tjene penger. Da har de ikke nødvendigvis tid til å være målrettet for å kvalifisere seg for arbeidslivet på sikt. Asylsøkere som får beskyttelse i Norge, får nå som regel først en midlertidig oppholdstillatelse. Tre år senere kan de søke om permanent oppholdstillatelse dersom de har bestått prøven i samfunnskunnskap og norskprøve på nivå A1, og dersom de har hatt en viss inntekt og ikke har mottatt sosialhjelp det foregående året. De som går videregående skole, har fritak fra inntektskravet.

Isak jobbet hardt ved siden av introduksjonsprogrammet for å nå inntektskravet til permanent opphold. Hver kveld mellom fire og ni var han på jobb, spiste på veien og hadde ikke tid til å studere norsk hjemme. Han forklarer hvorfor mange deltakere i introduksjonsprogrammet stresser med å få en deltidsjobb slik at de kan søke om permanent opphold. «De har sjanse mens de er på introduksjonsprogrammet – etter introduksjonsprogrammet er det nesten ingen muligheter for å få en jobb som dekker kravet til inntekt som gir permanent opphold», sier Isak. Det er fordi introduksjonsstønadene teller med mot inntektskravet, slik at en deltidsjobb som gir ca. 48 000 kroner ekstra i året, holder – og det kan flyktningene klare å få. Men når du ikke lenger har tilgang til introduksjonsstønadene, er det mye vanskeligere å kvalifisere, for da må du finne en jobb som gir mer enn 285 000 kroner i året. Da holder ikke deltidsjobbene som deltakerne hovedsakelig klarer å skaffe seg.

Å få permanent oppholdstillatelse handler om å dekke helt fundamentale behov hos deltakerne, behovet for trygghet og forutsigbarhet. I deltakernes fortellinger overstyrer det de fleste andre behov. En deltaker forteller at han ikke vil satse på en framtid i Norge om han ikke vet at han kan bli – hvorfor skal han lære seg norsk da? En annen forteller oss at han er redd for å bli sendt tilbake til hjemlandet der det fortsatt er krig, dersom han ikke kan søke permanent opphold etter at den midlertidige tillatelsen går ut. Men de vil jo ikke sende deg hjem om det fremdeles er urolig, prøver vi å innvende. «Du vet aldri hva de tenker», svarer han. Han føler seg ikke trygg før han har permanent opphold. En annen mann tror at den midlertidige tillatelsen er ikke-fornybar, at kravene til å søke permanent opphold er en liste over hva han må rekke i løpet av tre år for å få lov til å bli i landet. Han drar oss til side etter et klassebesøk for å fortelle at han føler at det er utrolig urettferdig at han har blitt plassert i en forholdsvis liten kommune hvor det nesten er umulig å finne en jobb som ufaglært. «Jeg sover ikke om natten», utbryter han med tårer i øynene. De som ikke klarer å få seg jobb ved siden av introduksjonsprogrammet – de blir veldig stresset, som Isak sier. De fleste vi har snakket med, har tatt og bestått prøven i norsk og samfunnskunnskap som kvalifiserer dem til permanent oppholdstillatelse, det er mangelen på deltidsjobb en del deltakere har størst utfordringer med.

I noen deltakeres fortellinger ser vi at behovet for å få en inntekt underveis i introduksjonsprogrammet påvirker hvordan de bruker tiden i intro, som i utgangspunktet skal gi dem en bedre kvalifisering for yrkeslivet. Yaman, som

har jobbet som skredder i Syria, fikk praksisplass i en skredderbutikk og deretter en deltidsjobb, to timer om dagen, samme sted. Hans umiddelbare mål er å søke permanent opphold, derfor er han fornøyd med resultatet av praksisen. Men når han løfter blikket og ser på framtiden sin i et litt lengre perspektiv, kommer det fram at praksisen egentlig ikke har gitt ham det han trenger, hverken mulighet til å bli bedre i norsk eller å få en jobb han kan leve av. «Jeg har rukket mitt mål for praksis, mitt mål er en jobb som forsyner meg med alt jeg trenger, i første rekke permanent opphold. Men dessverre er det veldig lav lønn. Etter introduksjonsprogrammet kommer jeg sikkert til å søke sosialhjelp. Praksisplassen ga meg ikke noe nytt, når det gjelder sying, har jeg god kunnskap. Og jeg snakker ikke så ofte med kunder», reflekterer Yaman. Årsaken til at Yaman likevel har brukt fem måneder av introduksjonsprogrammet i denne praksisen, er altså at han ønsker permanent opphold. Det er det viktigste nå, synes han.

Hisham forteller at å gå på videregående er å slå to fluer i en smekk for ham, for da kan han både ta fag han trenger for å få studiekompetanse og samtidig få fritak fra kravet om egeninntekt for å søke permanent oppholdstillatelse. Sett i lys av hvor viktig permanent opphold er for deltakerne vi har snakket med, er fritak fra kravet om egeninntekt for elever i videregående opplæring sannsynligvis klokt for at flyktninger skal prioritere videregående opplæring over det å bruke tiden i introduksjonsprogrammet på praksiser i håp om å få en jobb. Vi har imidlertid snakket med deltakere som ikke er klar over dette unntaket.

9 Konklusjon

For mange fungerer introduksjonsprogrammet bra, men når det ikke fungerer bra, kan det oppleves både frustrerende, demotiverende og til og med ydmykende for deltakerne. I det følgende oppsummerer vi hva deltakerne i introduksjonsprogrammet opplever som viktig for at de skal få et godt utbytte av introduksjonsordningen, og drøfter hvorvidt introduksjonsprogrammet lever opp til målsettingene, sett fra deltakernes perspektiv.

9.1 Et program som kan gi muligheter

Innledningsvis fortalte vi fem historier om deltakere som opplever at de har et godt utbytte av introduksjonsprogrammet. De forteller om læring og kvalifisering som på ulike måter styrker deres muligheter til deltakelse i norsk yrkes- og samfunnsliv. Vi løftet dem fram fordi de er eksempler på hvordan introduksjonsprogrammet kan gi deltakere mulighet til å hente ut potensialet i sine personlige egenskaper, ferdigheter og motivasjon, på en måte som kan svare til forventninger og muligheter i det norske samfunnet og arbeidsmarkedet. Historiene kan også tjene som et nyttig sammenligningsgrunnlag for å drøfte hvordan introduksjonsprogrammet kan bli bedre, sett fra deltakernes perspektiv.

Alle de fem deltakerne vi fortalte om har fått mulighet til å lære norsk, fordi de har hatt en økonomisk trygghet i introduksjonsstøtten, og kompetente lærere til å hjelpe dem. Én har fått seg deltidsjobb fordi han har hatt arbeidspraksis og fått vise seg fram for en arbeidsgiver som var interessert i å ansette ham. Én fikk en realitetsorientering om hva det vil si å jobbe i det ufaglærte arbeidsmarkedet i Norge, og mulighet til å justere planen for å kvalifisere seg og ta fagbrev. To har bestemt seg for å ta videregående, som gir dem bedre mulighet til å få en jobb og en lønn de kan leve av, og de har fått gode og relevante råd om hvordan de kan oppnå kompetansen som kreves for jobbene de ønsker seg i Norge. Én har fått mulighet til å gjenoppta akademiske studier i Norge, fordi han har kunnet opparbeide seg gode norskkunnskaper og studiekompetanse på kort tid gjennom tilpasset og relevant undervisning.

Det er altså ulike veier til et godt utbytte av introduksjonsprogrammet, men uansett hvilke mål deltakeren har, er individuell tilpasning en forutsetning for suksess. De fem deltakerne vi fortalte om har sammen med veiledere eller lærere satt seg mål for livet i Norge, som er i tråd med egne drømmer og kvalifikasjoner. Introduksjonsprogrammet har gjort formell kvalifisering oppnåelig både for de to som kun hadde grunnskole med seg i bagasjen, og han som måtte avbryte universitetsutdanningen i hjemlandet. Alle fem, kvinner og menn, forteller også at de har lagt ned en stor arbeidsinnsats, at de er villig til å jobbe hardt når de har målet i sikte, selv om det kan ta flere år å komme dit.

Hverken vi eller deltakerne vet hvordan det vil gå med dem i arbeidslivet. Det vi ser når vi sammenligner disse fem med andre deltakere vi har intervjuet, er at de har fått muligheter gjennom introduksjonsprogrammet som mange opplever som viktige og motiverende, men som ikke alle får. I neste underkapittel går vi tematisk igjennom noen av de områdene som oftest kom opp når deltakerne snakket om hva som kan forbedres i introduksjonsprogrammet.

9.2 Hva mener deltakerne kan forbedres?

Veiledning er viktig for deltakernes tilgang til muligheter

Deltakerne i introduksjonsprogrammet har krav på, og behov for, råd og veiledning om hvordan det er lurt å gå fram for å kvalifisere seg for arbeidslivet i Norge. Noen deltakere har klare ønsker for hva de vil oppnå, og trenger hjelp til å finne ut hvorvidt og hvordan planen deres kan realiseres. Andre er mer usikre på hva de ønsker og kan få til etter at introduksjonsprogrammet er over, og trenger en annen type veiledning. Et fellestrekk er at deltakere ønsker seg gode råd som er tilpasset dem, og å bli møtt med respekt.

Det er betydelig variasjon i hvorvidt deltakerne opplever at veilederen deres er tilgjengelig for dem, hvordan de møter dem og hvorvidt de er villig og i stand til å gi dem råd tilpasset deres ambisjoner og forutsetninger; om de får individuelt tilpasset veiledning. Noen går igjennom introduksjonsprogrammet nesten uten å ha diskutert med sin veileder hva det er mulig for dem å kvalifisere seg til i Norge. Manglende tilgang på veiledning og dermed individuell tilpassing av introduksjonsprogrammet utgjør en barriere for godt utbytte av introduksjonsprogrammet for noen deltakere.

Denne barrieren forsterkes av flere faktorer som brukerundersøkelsen løfter fram. Veileder fungerer både som døråpner og portvokter, som den som

forvalter både deltakernes rettigheter, og plikter; de har mulighet til å trekke deltakere i introduksjonsstønadens dersom de ikke deltar i tilbudet de får. Veilederens mulighet til å sanksjonere fravær preger noen ganger forventningene deltakerne har til hvordan en veileder vil oppføre seg overfor dem. Den gjør kravet om deltakelse tydelig og i noen grad disiplinere den hvordan deltakere oppfører seg med sin veileder, som hvorvidt de er villig til å si sin veileder imot. Dette forsterkes av kulturelle forståelser av hvordan man viser respekt for personer man anser som sine overordnede. Disse faktorene kan gjøre det krevende å oppnå målet om reell brukermedvirkning i tilpasningen av den enkeltes introduksjonsprogram, og understreker at deltakerne ofte er prisgitt veilederens vilje, evne og muligheter til å tilpasse rådene de gir til deltakernes motivasjon og forutsetninger.

Obligatorisk deltakelse i kurs som oppleves som meningsløse

Tiden i introduksjonsprogrammet, der de får betalt for å lære språk og kvalifisere seg for å kunne bli økonomisk selvstendige i Norge, oppleves som svært verdifull. Et tilpasset program er imidlertid avgjørende for at deltakerne opplever undervisningen som motiverende og relevant, og for at deltakelsen omsettes i læring og kvalifisering. Manglende muligheter for læring oppleves som et tap.

Noen opplever også at de i fravær av relevante kurs settes til å følge undervisning eller andre aktiviteter som de selv ikke opplever er kvalifiserende, fordi veilederne deres er forpliktet til å tilby dem et heldags- og helårstilbud. Noen forteller at de settes i langvarig arbeidspraksis (uten lønn) i en bedrift som ikke gir relevant opplæring, som ikke har tenkt å ansette dem på sikt, og der de ikke har mulighet for å praktisere norsk. Andre forteller at de må ta samme kurs flere ganger, eller følge kurs med temaer de kan svært godt fra før av. Deltakerne gir uttrykk for at de synes det er greit med obligatorisk deltakelse i introduksjonsprogrammet, men at disse tiltakene bør gi et læringsutbytte eller kvalifisering som er i tråd med deres egne mål for livet i Norge, hvis ikke kan det oppleves som demotiverende og til og med ydmykende.

Feil nivå og feil progresjon i norskundervisningen

Ett av problemene som oftest trekkes fram av deltakerne vi snakket med, er feil progresjon i undervisningen. Den store variasjonen i utdanningsbakgrunn blant deltakerne gjør det krevende for kommunene å sørge for at norskundervisningen og øvrig kvalifisering er tilpasset deltakernes utdan-

ningsbakgrunn, ambisjonsnivå og øvrige ferdigheter. Særlig undervisnings-tilbud der elever på ulike nivåer og med ulike forutsetninger for læring settes sammen, skaper en svært krevende lærings situasjon for deltakere og fører til mye frustrasjon over tapt eller bortkastet tid. De med dårligst forutsetninger for selvstendig læring klarer ikke å henge med, mens de som er ambisiøse og gjerne vil lære fort, blir frustrert over lite progresjon i undervisningen. Både språklig sterke og svake elever ønsker seg mer tilrettelagt norskundervisning for å få et bedre utbytte av tiden i introduksjonsprogrammet.

Ingen av kommunene vi har besøkt, har norskundervisning med morsmålsstøtte. Blant de som lærer sakte, og som i liten grad er vant til skolegang fra hjemlandet, oppleves skoledagen som svært krevende når alt foregår på norsk.

Klasser med stor variasjon stiller ekstra store krav til lærerne. Deltakerne legger vekt på at en god lærer er engasjert i hver enkelt elevs læring, stiller høye krav og gir gode råd om hva som er lurt å gjøre i det norske samfunnet. Slike lærere bidrar til både læring og mestring, og de kan være sentrale rådgivere for deltakerne på introduksjonsprogrammet. Når læreren ikke har mulighet til, eller tid til, å sikre seg at elevene har forstått undervisningen, er det særlig elever med svake forutsetninger for å tilegne seg språk på egen hånd som mister muligheten til å lære.

Deltakerne vi har møtt, forteller av og til at de ikke har noen de kan praktisere norsk med utenfor undervisningssituasjonen. For andre er samtaler med «vanlige nordmenn» i kirka og på språkkafé viktige for læring. De som ikke har norske venner, beskriver det som et savn, både sosialt og for språklæringen. De ønsker flere arenaer for å bli kjent med nordmenn i sitt nærmiljø.

Uklare forventninger til hva de skal få ut av praksis

Suksesshistoriene viser at praksis kan være en nyttig og motiverende arena for språklæring, en mulighet for å bli kjent med yrkeslivet i Norge og en inngang til lønnet deltidsarbeid som har stor betydning for deltakerne vi har intervjuet. Deltakerne opplever imidlertid ikke alltid at praksisplassene de har fått, passer til de behovene og forventningene de har til disse.

Deltakerne har som oftest én av to forventninger. Enten ønsker de en praksis som gir dem mulighet til å praktisere norsk, eller så ønsker de en mulighet til å vise seg fram for en potensiell arbeidsgiver. Få praksisplasser kombinerer disse to mulighetene. Likevel tydeliggjøres det ikke alltid for deltakerne hva som er intensjonen med en praksisplassering når de får tilbud om en slik. Det fører til mye frustrasjon.

Noen har bedt om praksisplass, med en forventning om at de vil kunne praktisere og lære norsk gjennom dette. Disse deltakerne blir frustrert om de blir tilbudt praksis på et lager der engelsk er arbeidsspråk, eller hvor de tilbringer størstedelen av dagen alene. Andre har bedt om en praksisplass fordi de ønsker å vise seg fram for en arbeidsgiver i håp om å få en jobb. De kan bli frustrert om de tilbys praksis i en bedrift hvor det ikke er muligheter for å få jobb etterpå. I tillegg er det noen praksisplasser som hverken tilbyr muligheter for å praktisere norsk eller muligheter for å få deltidsjobb. Likevel har vi flere historier om deltakere som har måttet fornye praksisavtaler med slike arbeidssteder. Deltakerne ønsker seg praksisplasser som gir et reelt utbytte og møter deres behov for å lære språk eller finne en jobb, og de ønsker seg et vern mot å bli utnyttet som gratis arbeidskraft uten at det kommer dem til nytte.

Veiledere kan gi uttrykk for at praksiserfaring i kjøkkenet på en restaurant kan styrke mulighetene for å få jobb et annet sted. Deltakerne opplever imidlertid sjelden at slike praksisplasser er nyttige eller kvalifiserende, i alle fall ikke over lengre tid. De vil heller ha en ny praksisplass der de kan få vise seg fram for en ny arbeidsgiver, heller enn å fornye praksisavtalen med en arbeidsgiver de har innsett ikke kommer til å ansette dem.

Noen deltakere forteller at de har blitt utnyttet i praksis, for eksempel ved å bli bedt om å jobbe ekstra uten lønn, mot (brutte) løfter om sysselsetting på sikt. Slik utnytting oppleves som demotiverende og nedverdiggende og utgjør et tap av verdifull tid til kvalifisering for deltakerne. Det underbygger at veiledere og lærere i større grad bør ta en aktiv del i oppfølgingen av deltakernes praksistilbud for å redusere risikoen for utnyttelse og øke potensialet for læringsutbytte og kvalifisering.

Deltakere som får jobb gjennom praksis, går ofte inn i stillinger som ringevikarer, deltidsansatte uten faste arbeidstimer og små vikariater. Disse gir ikke nødvendigvis grunnlag for livsopphold, men kan spille en stor rolle for deltakernes opplevelse av økonomisk trygghet og selvstendighet, motivasjon og muligheter for å ta videre utdanning etter at introduksjonsprogrammet er ferdig.

Krav til permanent opphold gir prioritet til arbeid framfor kvalifisering

I svært mange intervjuer med programdeltakere var kravene til å få permanent oppholdstillatelse sentrale. Og det var særlig inntektskravet som opptok mange, i den grad at de ikke var like opptatt av å oppnå et høyt norsknivå eller formell kvalifisering, som å finne en jobb der de kunne tjene penger ved

siden av introduksjonsprogrammet. Først når de hadde en jobb der de tjente opp nok til å søke permanent opphold, var de klare for å tenke på hvordan de ville bruke de øvrige mulighetene som ligger i introduksjonsprogrammet. For hva skal de vel med norsk språk og samfunnsfag om de ikke skal bli boende i Norge?

9.3 Hva er målet? Sysselsetting eller integrering?

Et kjernesporsmål som reises av brukererfaringene vi har vist i denne rapporten, er hvorvidt tilbudet flyktningene får gjennom introduksjonsprogrammet er god nok kvalifisering for norsk arbeidsliv. Hva som er «godt nok», kan avhenge av hvilket perspektiv man tar. I denne rapporten har vi vist hvordan brukerne opplever og reflekterer rundt tilbudet de får, og at de ikke sjelden kunne tenke seg et introduksjonsløp som gir mer formell kvalifisering, enn de har tilbud om i dag. Langvarige kvalifiseringsløp kan imidlertid være kostbare, og det er på ingen måte en garanti for at det vil føre til jobb. Utbyttet av investering i mer langsiktig kvalifisering avhenger av om dette fører til at tilstrekkelig mange får en sterkere tilknytning til arbeidslivet. Dermed kan man også fra et økonomisk bærekraftperspektiv argumentere for at det kan lønne seg å sørge for at flere får formelle kvalifikasjoner for arbeidslivet. En betydelig andel av flyktningene som kommer til Norge i dag, er unge menn, med betydelig kapasitet for å lære både norsk og et yrke, og som gjerne har en stor iver etter å lykkes med livet i Norge. Det har overrasket oss hvor mange av dem som ikke har andre planer enn å jobbe som ufaglært i Norge.

I dag regnes det som måloppnåelse også når en flyktning etter endt introduksjonsprogram har en 20 prosents stilling som oppvaskhjelp på et restaurantkjøkken. Dette gjelder uavhengig av om virksomheten forholder seg til arbeidsmiljøloven, og om det er andre på arbeidsplassen som snakker norsk. Men er det egentlig en suksesshistorie når flyktningene får slike jobber? Både unge deltakere som potensielt har et langt arbeidsliv foran seg, og personer med høyere utdanning fra hjemlandet, forteller at de ikke anbefales å satse på lengre kvalifiseringsløp. Vi har møtt en rekke personer som ikke har fått godkjent utdanningen sin fra hjemlandet, og som ikke har diskutert med veileder om det kan være mulig å ta tilsvarende utdanning i Norge. Dette gjelder også personer med yrkesfagkompetanse, som elektriker og mekaniker, som burde ha gode muligheter for å få jobb om de kunne fått tilsvarende kvalifikasjoner i Norge. Dagens integreringsprogram legger ikke alltid til rette for dette. Ved å ta i bruk eller utvikle flere muligheter for formell kvalifisering,

kan flere flyktninger på sikt kvalifisere seg for ansettelse i faste og hele stillinger med bedre vilkår enn de har muligheter for i dag. Dette kan også motvirke segregeringstendensene i arbeidslivet.

Mange deltakere forteller at de godt kan tenke seg mer ambisiøse kompetanseløp. Men de opplever at det som forventes av dem, er at de kommer seg raskt ut i arbeid. Inntektskravet for å kunne søke om permanent opphold, er en særlig konkret manifestasjon av denne forventningen som påvirker deltakernes prioriteringer i introduksjonsprogrammet. Vi har også sett at mennesker med høy utdanning «realitetsorienteres» med beskjed om at utdanningen deres ikke er verd så mye i Norge, og at de nok må ta til takke med ufaglært arbeid. De forteller om individuelle planer der kompetansemålet først og fremst er å lære norsk, for så å få en praksisplass i en bedrift som ikke krever formell kompetanse. Det er mulig at veiledere og lærere i større grad bør «realitetsorientere» deltakerne i introduksjonsprogrammet om forholdene i de ufaglærte delene av arbeidsmarkedet, og informere om at det kan være vanskelig å få faste ansettelser, at lønnsnivået er lavt, at arbeidstiden gjerne er ukurant, og at mange sliter med å få fulltidsjobb. Om flere fikk en slik «realitetsorientering» sammen med informasjon om ulike tilgjengelige karrierevalg, ville kanskje flere ta sjansen på å gå inn i lengre kvalifiseringsløp. I dag er det noen som får råd om hvordan de kan formalisere kompetansen de har med seg eller som blir anbefalt å satse på utdanning i Norge, og som sammen med veileder legger opp til lengre løp. Men de fleste vi har intervjuet får kun tilbud om språkopplæring, samfunnsfag og kanskje praksisplass, gjennom introduksjonsprogrammet.

Referanser

- Barne-, likestillings-og inkluderingsdepartementet & Arbeids og sosialdepartementet (2015). Rundskriv Q-27/2015 - Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.
- Birkeland, P., Larsen, M. F. & Lønvik, K. (2015). *Organisering av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap*. Oslo: VOX.
- Bredal, A. & Orupabo, J. (2014). *Drammen som introduksjonsarena: En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Djuve, A. B. (2010). Empowerment or intrusion? The input and output legitimacy of introductory programs for recent immigrants. *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, 11, 403–422.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. et al. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. et al. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker - for hvem?* Oslo: Fafo.
- Forskrift om læreplan for voksne innvandrere (2012). Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57, 257–284.
- Gregersen, K. & Sletten, I. R. (2015). *Arbeidsretting av norskopplæringen. Vurderinger og anbefalinger*. Oslo: VOX.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Rundskriv G-01/2016. Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Kavli, H., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.
- Rambøll (2009). *Fokusgruppe med deltakere på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Oslo: Rambøll.

- Rambøll (2011). *Brakerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*. Oslo: Rambøll.
- Sandbæk, M. L. & Djuve, A. B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Oslo: Fafo.

En mulighet for kvalifisering

I denne rapporten presenterer vi funn fra en kvalitativ brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger i fire kommuner. Med utgangspunkt i brukernes erfaringer, beskriver vi norskopplæring, samfunnskunnskapsundervisning, arbeidspraksis og veiledning slik disse tilbudene oppleves av brukerne i dag.

Deltakerne har svært forskjellige utgangspunkt og ambisjoner, og tilbudene de får i introduksjonsprogrammet møter ikke alltid deres ønsker og behov. Noen får verdifull hjelp til å finne seg en jobb de kan leve av og trives med i Norge gjennom introduksjonsprogrammet. Andre opplever at introduksjonsprogrammet er bortkastet tid. De får ikke den opplæringen de trenger, norskundervisningen er ikke tilpasset deres nivå og de får lite hjelp til å orientere seg i jobb- og kvalifiseringsmulighetene som finnes.



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

Fafo-rapport 2018:35
ISBN 978-82-324-0470-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20684